



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

Vesihuoltohanke

**Oikeudellinen asiantuntijaselvitys Vesi on meidän -lainsäädäntö-
työn valmisteluun**

Henna Karttunen, Asko Uoti, Jouni Ranta ja Maija Dahlberg

Vesihuoltohanke

**Oikeudellinen asiantuntijaselvitys Vesi on meidän -lainsäädäntö-
työn valmisteluun**

Henna Karttunen, Asko Uoti, Jouni Ranta ja Maija Dahlberg

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	4
2. VESIHUOLLON JÄRJESTÄMISEN KESKEISET OIKEUDELLISET KYSYMYKSET.....	7
3. VESIHUOLLON PERUS- JA IHMISOIKEUDELLISET ULOTTUVUUDET	11
4. KUNNALLISEN ITSEHALLINNON ASETTAMAT REUNAEDOT VESIHUOLTOTOIMINTOJEN TOTEUTTAMISELLE	17
5. RAHOITUSVASTUUN TARKASTELU	21
6. VESIHUOLTOTOIMINNOT KUNNAN JÄRJESTÄMISVASTUUN ALAAN KUULUVANA TEHTÄVÄKOKONAISUUTENA	26
7. OMISTAMISVELVOLLISUUDESTA JA ETUOSTO-OIKEUDESTA SÄÄTÄMINEN SEKÄ VESIHUOLTOTOIMINTOJEN ULKOISTAMINEN	30
8. VESIHUOLTOTOIMINTOJEN KILPAILUOIKEUDELLISET JA HANKINTAOIKEUDELLISET ULOTTUVUUDET	38
9. YHTEENVETO	40
LÄHDELUETTELO.....	43

1. JOHDANTO

Selvitetään aluksi julkisen vallan tehtävien toteuttamisen valtiosääntöoikeudellista systematiikkaa erityisesti itsehallintonäkökulmasta. Tässä yhteydessä tehdään myös tiivis katsaus historiaan ja vallan hajautuksen oikeudellisiin perusteisiin. Tämä tarkastelu kehystää lausunnon teoreettisen viitekehyksen.

Selvitystyön lähtökohtana on vesihuollon yksityistämisen estämiseksi eduskunnalle jätetty kansalaisaloite (KAA 2/2020 vp) ja eduskunnan tähän liittyvä maa- ja metsätalousvaliokunnan mietinnön mukaisena hyväksytty lausuma, jossa eduskunta edellyttää, että valmisteltaessa kansalaisaloitteessa tarkoitettua sääntelyä osana vesihuoltolainsäädännön uudistusta hallitus selvittää laajasti eri sääntelyvaihtoehtoja ja kiinnittää erityistä huomiota sääntelyn suhteeseen kunnalliseen itsehallintoon sekä perus- ja ihmisoikeuksista seuraaviin vaatimuksiin.¹

Perustuslain asettamat reunaehdot muodostavat keskeisimmän perustan julkisen vallan tehtävien toteuttamisen tarkastelulle. Näin ollen niiden käsittely on olennaista myös perustan luomiseksi käsillä olevien vesihuoltosääntelyn kysymysten tarkastelulle.

Perustuslain (731/1999, PL) 1 § muodostaa koko valtiosäännön arvoperustan. PL 1 §:ssä mainitaan Suomen täysivaltaisuuden ohella ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauksien sekä oikeuksien turvaaminen ja oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa. Lisäksi 1 §:ää täydentää maininta EU-jäsenyydestä sekä osallistumisesta kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Hallitus toteasi perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessään, että säännöksellä voisi tietyissä tilanteissa olla myös välitöntä oikeudellista merkitystä. Säännöksellä olisi puolestaan tulkinnallista vaikutusta esimerkiksi varsinaisia perusoikeussäännöksiä sovellettaessa sekä perusoikeuksien rajoitusten sallittavuutta arvioitaessa.²

Perusoikeuksien tulkinnassa erityistä merkitystä voidaan siis antaa perustuslain 1 §:lle, mutta myös 2 § on läheisesti yhteydessä perusoikeusjärjestelmään. Perustuslain 2.3 §:ään sisältyvät oikeusvaltion lähtökohdat turvaavat keskeisesti sitä, että perusoikeuksia kunnioitetaan käytännössä. Perustuslain 2.3 § asettaa perustan julkisen vallan käytölle edellyttäen, että sen tulee perustua lakiin ja että kaikessa julkisessa toiminnassa tulee tarkoin noudattaa lakia.

Perustuslain 22 § edellyttää julkiselta vallalta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamista. Perustuslaissa julkisen vallan käsite kattaa valtion lisäksi myös kunnat. Perusoikeussääntelyllä ei ole kuitenkaan tarkoitettu muutettavan kunnallisen itsehallinnon lähtökohtia. Kunnallisen itsehallinnon lähtökohtien on katsottu olevan perustuslaillisen suojan piirissä, mikä antaa niille suojaa myös lainsäätäjää vastaan. Tämä tarkoittaa sitä, ettei kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteisiin voida puuttua tavallisella lainsäädännöllä siten, että itsehallinto menettäisi

¹ EK 26/2021 vp; MmVM 11/2021 vp, s. 13.

² HE 309/1993 vp, s. 26.

asiallisesti merkityksensä.³ On kuitenkin syytä huomioida perusoikeuksien vahva asema myös kunnallisen itsehallinnon osalta. Perusoikeudet samaistuvat kansainvälisoikeudellisesti kontrolloituihin ihmisoikeuksiin, jotka heikentävät myös valtion suvereniteettia, joten niillä on kiistämättä tietty etusija myös kunnallisessa päätöksenteossa ja muussa toiminnassa.⁴

Perusoikeussäännösten on nimenomaisesti tarkoitettu velvoittavan muussakin julkisessa toiminnassa kuin valtion nimissä tapahtuvassa. Yksityisen oikeussubjektin toiminta, joka on rinnastettavissa viranomaistoimintaan, on myös perusoikeuksien kannalta julkista toimintaa. Perustuslakivaliokunta painotti perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään, että tähän seikkaan tulisi kiinnittää riittävää huomiota toteutettaessa hallinnon perinteisten rakenteiden hajauttamista ja yksityistämistä.⁵

Julkisen vallan käsitteeseen lukeutuvista tahoista ensisijainen velvoitettu perusoikeussäännösten suhteen on kuitenkin valtio. Huolimatta siitä, että valtio voi siirtää kunnille lailla jonkin oikeuden toteuttamisvastuuta tarkoittavia tehtäviä, ei tämä poista valtion viimekätistä toteuttamisvastuuta.⁶

Keskeinen julkisen vallan tehtävän toteuttamista rajaava säännös on perustuslain 124 §. Säännöksen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle ainoastaan lailla tai lain nojalla, mikäli se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tehtäviä, jotka sisältävät merkittävää julkisen vallan käyttöä, voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Säännöksessä julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Tämän lisäksi säännös koskee julkisten palvelutehtävien hoitamista.⁷

Sääntelyn perusoikeuskytkennät vaikuttavat myös PL 80 §:n tulkintaan. PL 80.1 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista.

Perustuslain 121 § sisältää kunnallisen itsehallinnon peruseriaatteet. Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon on perustuttava kunnan asukkaiden itsehallintoon (PL 121.1 §). Kuntien hallinnon yleisistä perusteista sekä kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla (PL 121.2 §). Tämä vaatimus koskee muun ohella kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita sekä kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Kunnille kuuluu verotusoikeus (121.3 §). Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä todettiin perustuslainvoimaisesti suojatun kunnallisen itsehallinnon tarkoittavan kuntalaisten oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Näin ymmärrettynä itsehallinto

³ HE 309/1993 vp, s. 26.

⁴ Ojanen 2005, s. 1210–1228; Neuvonen – Rautiainen 2015, s. 28–53.

⁵ PeVM 25/1994 vp, s. 3.

⁶ PeVM 25/1994 vp, s. 3.

⁷ HE 1/1998 vp, s. 179.

käsittää muun muassa kuntien verotusoikeuden ja kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin.⁸ Lisäksi keskeiseksi osaksi kunnan oikeutta päättää taloudestaan voidaan katsoa kunnan oikeus päättää omaisuudestaan, kuten omaisuuden käyttämisestä ja omaisuuden luovuttamisesta.⁹ Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut perustuslain takaaman kunnallisen itsehallinnon olevan niin vahva, ettei sen keskeisiin ominaispiirteisiin voida puuttua tavallisella lailla tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.¹⁰

Lisäksi PL 121 §:n määrittelemään kunnalliseen itsehallintoon voidaan katsoa sisältyvän rahoitusperiaate.¹¹ Rahoitusperiaatteella tarkoitetaan valtion velvollisuutta huolehtia kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua lakisääteisistä tehtävistään.¹² Periaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 65 ja 66/1991) 9 artiklaan. 9 artiklan 2 kappaleen mukaan paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen on oltava riittävät suhteessa niille perustuslaissa tai muussa laissa annettuihin velvoitteisiin. Tähän myös hallituksen perusoikeusuudistusta koskevassa esityksessä viitattiin.¹³ Lisäksi perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että kunnallisen itsehallinnon suojan ulottuminen kuhunkin kuntaan edellyttää rahoitusperiaatteen toteutumisen arviointia valtio- ja kuntasektorin kokonaisuuden ohella yksittäisen kunnan voimavarojen kannalta.¹⁴ Edellä mainittu perustuslain 22 §:n mukainen julkisen vallan vastuu perusoikeuksien toteuttamisesta ja toisaalta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoittamana tahona valtion yksinomainen vastuu korostavat erityisesti rahoitusperiaatteen merkitystä.

Perustuslain 2.1 §:n mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Vaikka säännös koskeekin valtiovallan kansanvaltaista järjestämistä, hallitus painotti esityksessään uudeksi Suomen hallitusmuodoksi, että kaikella julkisen vallan käytöllä tulee olla demokraattinen perusta.¹⁵ Esityksessä korostettiin kunnallisen itsehallinnon erityistä merkitystä kansanvallan toteuttamisessa. Lisäksi 2 §:n kansanvaltaisuussäännöksellä on läheinen yhteys perustuslain 14 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon.

Kuntien ja valtion välistä työnjakoa koskevassa keskustelussa viitataan usein läheisyysperiaatteeseen (subsidiariteettiperiaate) voimassa olevana hallinnon rakenneperiaatteena. Läheisyysperiaatteen mukaan vastuu julkisten palvelujen toteuttamisesta kuuluu kansalaista lähinnä olevalle hallinnon tasolle eli käytännössä kunnille. Läheisyysperiaatteen voidaan katsoa liittyvän läheisesti myös kunnallista toimintaa määrittävään kansanvaltaisuusperiaatteeseen.

⁸ HE 1/1998 vp, s. 175.

⁹ Ks. Tuori 2017, s. 15.

¹⁰ Ks. esim. PeVL 17/2021 vp, s. 11; PeVL 20/2013 vp, s. 6.

¹¹ PeVL 18/2001 vp, s. 5.

¹² HE 309/1993 vp, s. 26.

¹³ HE 309/1993 vp, s. 2.

¹⁴ PeVL 16/2014 vp, s. 3.

¹⁵ HE 1/1998 vp, s. 74.

Paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4 artiklan 3 kappaleessa määritellään subsidiariteetti-periaate seuraavasti:

”Julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten. Annettaessa jokin tehtävä muulle viranomaiselle on otettava huomioon tehtävän laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset.”

Subsidiariteettiperiaatetta tarkasteltaessa on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että myös kansallinen yhtenäisyys on perusteltua tietyissä keskeisissä kysymyksissä ja siksi Suomessa pyritäänkin määrittelemään esimerkiksi peruspalvelujen taso kansallisella lailla. Vaatimus yhdenmukaisuudesta eli universaalisuusperiaate toimii siis subsidiariteettiperiaatetta tietyssä määrin rajoittavana tekijänä ja näiden periaatteiden keskinäistä suhdetta punnitaankin toistuvasti lainsäädäntöä uudistettaessa. Yleispätevänä ohjeena voidaan pitää esimerkiksi seuraavaa: niin paljon subsidiariteettia kuin mahdollista, niin paljon yhtenäisyyttä kuin välttämätöntä.¹⁶

2. VESIHUOLLON JÄRJESTÄMISEN KESKEISET OIKEUDELLISET KYSYMYKSET

Muodostetaan laintulkinnallisesti perusteltu kokonaiskuva oikeusongelmineen voimassa olevasta vesihuollon järjestämissääntelystä sekä vesihuoltotoimintojen keskeisistä perusoikeudellisista ja itsehallinnollisista kysymyksistä erityisesti ulottuvuudella julkinen – yksityinen (liiketaloudellinen) toiminta.

Vesihuoltotoiminnot (tai vesihuoltotoiminta) käsitteenä: Tarkasteltaessa vesihuoltoa kunnan järjestämisvastuuseen kuuluvana tehtävänä ja kunnan järjestämänä palveluna, on syytä käyttää vesihuoltolaitos-käsitettä laajempaa käsitettä. Vesihuoltotoiminnot (tai vesihuoltotoiminta) -käsitteellä voidaan kuvata kattavammin vesihuoltoa kunnan tehtävänä, kuin vesihuoltolaitos -käsitteellä, joka vesihuoltolain 3 §:n määritelmän mukaan tarkoittaa laitosta, joka huolehtii yhdyskunnan vesihuollosta kunnan hyväksymällä toiminta-alueella. Vesihuoltotoiminnot/vesihuoltotoiminta käsitettä käyttämällä voidaan siirtyä pelkästä vesihuoltolaitoksen toiminnan tarkastelusta laajemman, kunnan järjestämisvastuulla olevan julkisen tehtävän tarkasteluun. Tämä mahdollistaa myös perus- ja ihmisoikeusnäkökulman sisällyttämisen selkeämmin tehtäväkokonaisuuden tarkasteluun.

Laajasti ymmärrettynä vesihuolto-oikeus on yhdistelmä vesienkäyttöä, alueiden käyttöä ja suunnittelua, terveydensuojelua sekä kunnallistekniikkaa koskevaa lainsäädäntöä.¹⁷ Vesihuollolla tarkoitetaan tässä selvityksessä vesihuoltolain (119/2001, VHL) 3 §:n mukaisesti veden johtamista, käsittelyä ja toimittamista talousvetenä käytettäväksi sekä jäteveden poisjohtamista ja

¹⁶ Ryytänen – Telakivi 2006, s. 70–71.

¹⁷ Hollo 2021, s. 272.

käsittelyä. Vesihuoltolaitoksella tarkoitetaan niin ikään vesihuoltolain 3 §:n mukaisesti laitosta, joka huolehtii yhdyskunnan vesihuollosta kunnan hyväksymällä alueella.

Tässä luvussa tarkastellaan järjestämisvastuun yleisiä edellytyksiä ja vesihuollon järjestämistä vastuuseen palataan tarkemmin jäljempänä. Yleiskielisesti järjestämisvastuulla viitataan oikeudelliseen vastuuseen siitä, että lakisääteiset palvelut ja velvoitteet hoidetaan säännösten mukaisesti.¹⁸ Kuntalain (410/2015) esitöiden määritelmän mukaan järjestämisvastuu määrittää sen, mistä tehtävien hoidosta järjestämisvastuussa olevan kunnan tai kuntayhtymän tulee kantaa vastuu.¹⁹

Kunnan tehtävät jakautuvat kunnan itselleen ottamiin tehtäviin, jotka muodostavat kunnan yleisen toimialan sekä erityislainsäädäntöön perustuviin tehtäviin, jotka muodostavat kunnan erityisen toimialan. Erityisen toimialan perusteita määrittää perustuslain 121.2 §:n vaatimus kunnille annettavien uusien tehtävien säätämisestä lailla. Toimialajako ei kuitenkaan itsessään vaikuta kunnallisen itsehallinnon takeisiin, vaan myös kunnan erityislainsäädäntöön perustuvat tehtävät järjestetään itsehallinnon periaatteiden mukaisesti.²⁰ Toimialasta riippumatta tehtävän hoitamisesta tulee siis päättää kansanvaltaisesti ja riippumattomasti. Erityistoimialan tehtäviin kohdistuu kuitenkin tarkempaa sääntelyä ja niiden toteuttamiseen voi kohdistua myös hallinnollista ohjausta lain määrittelemissä rajoissa tai lain nojalla.²¹ Perusteena tarkemmalle sääntelylle ja ohjaukselle on etenkin riittävän yhdenvertaisten palvelujen turvaaminen. Tässä palataankin edellä mainittuun subsidiariteettiperiaatteen ja universaalisuusperiaatteen väliin ristiriitaan.

Kuntalaissa erotellaan palvelujen järjestämisvastuu (8 §) ja palvelujen tuottaminen (9 §). Jaottelu liittyy erityisesti palvelujen yksityistämiskeskusteluun ja se selkeyttää kunnan ja palvelun tuottajan vastuunjakoja tilanteessa, jossa kunta hankkii palvelun yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunnan tai kuntayhtymän hankkiessa laissa säädettyjä palveluja muulta palvelun tuottajalta sen on aina pidettävä itsellään vähintään lain 8.2 §:n mukainen järjestämisvastuu.²² Kunnan järjestämisvastuun yleisiä edellytyksiä määrittävän kuntalain 8 §:n mukaan kunta voi toteuttaa järjestämisvastuunsa joko järjestämällä lakisääteiset tehtävänsä itse tai sopimalla järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle. Lakisääteisessä yhteistoiminnassa puolestaan järjestämisvastuussa on kunnan puolesta toinen kunta tai kuntayhtymä. Lain 8.3 §:n mukaan kunta kuitenkin vastaa tehtäviensä rahoituksesta, vaikka järjestämisvastuu olisi siirretty toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

Kuntalain 8 §:n 2 momentissa eritellään järjestämisvastuusta seuraavia tarkempia velvoitteita. Sen mukaan järjestämisvastuussa oleva kunta tai kuntayhtymä on vastuussa järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden: 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta, 2) tarpeen,

¹⁸ Huikko – Ukkola 2016, s. 2.

¹⁹ HE 268/2014 vp, s. 139.

²⁰ HE 192/1994 vp, s. 74.

²¹ Mäenpää 2021.

²² HE 268/2014 vp, s. 141.

laadun ja määrän määrittelemisestä, 3) tuottamistavasta, 4) tuottamisen valvonnasta sekä 5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

Yhdenvertaisella saatavuudella tarkoitetaan kaikkien palvelua tarvitsevien mahdollisuutta saada palvelua samojen objektiivisten perusteiden mukaisesti. Tähän sisältyy myös syrjimättömyysvaatimus, jonka mukaan ihmisiä ei saa syrjiä iän, sukupuolen, etnisen alkuperän tai muun syyn perusteella. Palvelujen toteuttaminen palveluihin oikeutettujen tarvetta vastaavasti edellyttää sen selvittämistä, mitä palveluja kunnassa tai alueella tarvitaan ja miten paljon niitä käytetään. Vasta näiden määrittelyjen pohjalta on mahdollista suunnitella ja toteuttaa järjestämistä vastuuseen kuuluvat palvelut. Palvelujen laatu määritellään kuntalain esitöissä palvelun kyvyksi vastata asiakkaiden palvelutarpeisiin vaikuttavasti, säännösten mukaisesti ja kustannustehokkaasti.²³

Koska järjestämistä vastuu itsessään ei määritä sitä, miten palvelut tulisi tuottaa, kuuluu järjestämistä vastuuseen myös vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämien palvelujen ja muiden toimien tuottamistavasta. Järjestämistä vastuussa oleva taho päättää tuotetaanko palvelu itse tai kuntien yhteistoiminnassa vai hankitaanko se muualta sopimusten perusteella. Tuotantotavasta päättäminen käsittää myös sen ratkaisemisen, millaisin eri tavoin palveluja toteutetaan. Palvelujen tuottamisen valvonta edellyttää järjestämistä vastuussa olevalta palvelujen laadun ja määrän sekä palvelujen vaatimusten ja tarpeen mukaan toteutumisen aktiivista seurantaa. Valvontavastuu ulottuu oman toiminnan lisäksi sopimusjärjestelyihin perustuvien, muiden tuottamien palvelujen asianmukaisuuden valvontaan.²⁴

Järjestämistä vastuuseen sisältyy myös vastuu tehtävän järjestämisen edellyttämästä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Kuntalain 87.2 §:n mukaan kunnassa tai kuntayhtymässä on oltava julkisen vallan käyttöä edellyttävien tehtävien hoitamista varten virkasuhteessa olevaa henkilöstöä.

Kuntalain määrittelemien järjestämistä vastuun osa-alueiden voidaan luonnollisesti katsoa linkittyvän toisiinsa. Järjestämistä vastuun tarkoituksenmukaisen toteuttamisen voi siis katsoa edellyttävän järjestämistä vastuun tarkastelua yksittäisten osa-alueiden ohella kokonaisuutena, jotta voidaan hahmottaa, mihin kaikkeen vastuu ulottuu. Esimerkiksi vesihuollon palvelutarpeen arviointi on selkeässä yhteydessä tuottamistavan valintaan ja toisaalta palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden turvaamiseen. Pienille kunnille järjestämistä vastuun laadukas hoitaminen voi olla haastavaa, jolloin kysymykseen saattavat tulla järjestämisen ja tuottamisen vaihtoehtoiset tavat, jotta palvelujen laadukas toteutuminen voidaan paremmin varmistaa.

Toisaalta on keskeistä tarkastella palvelujen järjestämisen taustalla olevaa tarkoitusta ja lopputulosta, jota palvelujen järjestämisellä tavoitellaan. Viime kädessä palvelut ovat ennen kaikkea välineitä toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia ja erityisesti oikeus- ja yhteiskuntajärjestelmän keskeistä päämäärää turvata ihmisarvon loukkaamattomuus, yksilön vapaus ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Palveluja ei siis järjestetä itseisarvoisesti, vaan niillä tavoitellaan valtiosäännön arvoperustan toteuttamista ja sen mukaisen elämän

²³ HE 268/2014 vp, s. 139.

²⁴ HE 268/2014 vp, s. 139.

mahdollistamista jokaiselle. Siksi järjestämisvastuuseen kuuluu myös eräänlainen tehokkuusvaatimus, jonka mukaan järjestäjän tulee varmistaa halutun lopputuloksen toteutuminen. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että niiden perusoikeuksien, joiden toteuttamiseksi palveluja järjestetään, tulisi toteutua. Normatiivisen perustan kunnan velvollisuudelle toteuttaa sille laissa säädetty palvelut muodostavat etenkin perustuslain 2.3 § ja 22 § sekä erityislainsäädäntö: kun viranomainen on lainsäädännöllä velvoitettu jonkin palvelun järjestämiseen, on sillä velvollisuus toimia sen mukaisesti.²⁵

Myös vesihuollon järjestämissääntelyn osalta on siis olennaista määritellä vesihuoltotoimintojen ydin perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Tämä määrittelee keskeisesti järjestämisvastuun rajojen ja tavoitteiden tarkastelua. Vesihuoltotoimintojen perusoikeudellisen ytimen määrittely ohjaa myös PL 124 §:n mukaisten ulkoistamisen rajojen arviointia. Toisaalta olennaista on palvelujen turvaamisen ja perus- ja ihmisoikeusnäkökulman ohella kunnan riittävän itsehallinnollisen liikkumatilan säilyttäminen.

Lisäksi järjestämisvastuun piiriin voidaan katsoa kuuluvan organisointivelvollisuus, suunnitteluvollisuus, resursointi- ja johtamisvelvollisuus, velvollisuus osoittaa tarpeellinen toimivalta eri viranomaisille sekä velvollisuus yhteensovittaa tehtäviensä hoito muiden viranomaisten toimintaan.²⁶

Organisointivelvollisuudella viitataan palvelujen järjestelmälliseen toteuttamiseen eli asioiden järjestämiseen siten, että lopputulos (yksilön oikeuksien toteutuminen) on todella toteutettavissa. Organisointivelvollisuuteen läheisesti liittyvä suunnitteluvollisuus jakautuu strategiseen ja operatiiviseen suunnitteluvollisuuteen. Strategisella suunnitteluvollisuudella tarkoitetaan kunnan velvollisuutta asettaa toiminnalleen pitkän aikavälin tavoitteita, pohjautuen erityisesti kuntalain 37 §:ään, jossa säädetään kunnan velvollisuudesta laatia kuntastrategia. Operatiivinen suunnitteluvollisuus puolestaan viittaa kunnan velvollisuuteen suunnitella toimintansa asiakkaitaan palvelevaksi, joka pohjautuu hallintolain 7.1 §:n palveluperiaatteen.²⁷

Suunnittelu edellyttää myös riittävien ja tarkoituksenmukaisten resurssien varmistamista. Resursointivelvollisuus käsittää vastuun järjestäjän käyttöön tarvittavan henkilöstön, tilojen sekä muun tarpeiston hankkimisesta tai palkkaamisesta, jotta palvelutuotanto olisi ylipäänsä mahdollista. Resursointiin linkittyy lisäksi toiminnan rakenteen järjestäminen eli johtaminen. Tämä merkitsee etenkin toimivaltasuhteiden osoittamista kuntalain 90 §:n mukaisessa hallintosäännössä. Yhteensovittamisvelvollisuus voidaan ymmärtää yhtäältä viranomaisen velvollisuudeksi pidättäytyä toisten viranomaisten toimivallan alueelle menemisestä ja toisaalta velvollisuudeksi sovittaa järjestämisvastuun alaan kuuluvat palvelut yhteen muiden järjestäjien järjestämien palvelujen kanssa kunnan sisällä ja ulkopuolella.²⁸

²⁵ Muukkonen 2020, s. 47.

²⁶ Muukkonen 2020, s. 60.

²⁷ Muukkonen 2020, s. 48.

²⁸ Muukkonen 2020, s. 48–50.

3. VESIHUOLLON PERUS- JA IHMISOIKEUDELLISET ULOTTUVUUDET

Selvitetään mitkä ovat vesihuoltolaitoksen ja vesihuoltotoimintojen perus- ja ihmisoikeudelliset ulottuvuudet (so. tähän sisältyvät perusoikeudelliset oikeusvaikutukset erityisesti Suomen perustuslain 6, 15, 18, 19 ja 20 §:n valossa). Selvitetään myös, mitä erityisesti nyt tavoiteltava vesihuoltosääntely merkitsisi elinkeinovapauden ja omaisuuden perustuslaillisen suojan kannalta.

Vesi ja sanitaatio -ihmisoikeus

Aluksi on syytä tarkastella käsitystä oikeudesta veteen ihmisoikeutena kansainvälisessä oikeudessa ja sen vaikutuksia Suomen perusoikeusjärjestelmän kannalta. Vaikkei vesi ole Suomessa perustuslakiin kirjattu perusoikeus, sitovat Suomea kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, joiden kautta myös veden asema itsessään ihmisoikeutena vaikuttaa siihen, miten veden merkitystä sekä perus- ja ihmisoikeudellisia ulottuvuuksia tulisi tulkita.

Vuonna 2010 YK:n yleiskokous julisti veden ihmisoikeudeksi.²⁹ Yleiskokouksen päätöslauselmassa tunnistetaan oikeus turvalliseen ja puhtaaseen juomaveteen sekä sanitaatioon ihmisoikeutena, joka on keskeinen täysipainoisen elämästä nauttimisen ja kaikkien ihmisoikeuksien kannalta. Lisäksi lauselmassa kehoitetaan valtioita ja kansainvälisiä järjestöjä muun muassa taloudellisin resurssein erityisesti yhteistyössä kehitysmaiden kanssa turvaamaan puhtaan ja turvallisen veden saatavuutta kaikille.³⁰

Ihmisoikeus veteen liitetään esimerkiksi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976, TSS-sopimus) 11 ja 12 artiklaan sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976, KP-sopimus) 6 artiklaan, jossa tunnustetaan oikeus elämään.

TSS-sopimuksen 11 artiklassa tunnustetaan jokaiselle oikeus tyydyttävään elintasoon, joka käsittää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon. YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia käsittelevän komitean (TSS-komitea) oikeutta veteen koskevassa yleiskommentaarissa todetaan, ettei artiklaan sisältyvän luettelon ole tarkoitettu olevan tyhjentävä. Komitean mukaan oikeus veteen kuuluu selvästi tyydyttävän elintason edellytyksiin. Lisäksi se katsoi oikeuden veteen liittyvän erottamattomasti oikeuteen nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta terveydestä (12 artikla) sekä riittävää ravintoa ja sopivaa asuntoa koskeviin oikeuksiin (11 artikla).³¹ Etenkin vesimaksujen suorittamisen kannalta oikeus veteen liittyy selvästi myös TSS-sopimuksen 9 artiklan mukaiseen oikeuteen sosiaaliturvaan.

²⁹ UNGA 2010a, s. 9.

³⁰ UNGA 2010b, s. 2–3.

³¹ UNECSR 2003, kohta 2.

TSS-komitean yleiskommentaarissa todettiin, että veden riittävyttä on arvioitava ihmisarvon, elämän ja terveyden turvaamisen kannalta artiklojen 11 ja 12 mukaisesti. Komitea painotti veden asemaa sosiaalisena ja kulttuurisena hyödykkeenä pelkän taloudellisen hyödykkeen sijaan ja korosti myös kestävyysnäkökulmaa oikeuden turvaamisessa tuleville sukupolville. TSS-komitean mukaan vähimmäistaso oikeudelle veteen koostuu kolmesta tekijästä: saatavuus, laatu ja saavutettavuus. Saatavuus käsittää veden saannin riittävyden ja jatkuvuuden, laatu käsittää veden turvallisuuden ja saavutettavuus käsittää fyysisen ja taloudellisen saavutettavuuden sekä syrjimättömyyden.³²

Jos oikeutta veteen tarkastellaan TSS-sopimuksen piiriin kuuluvana ja osana sopimuksen 11 ja 12 artiklaa, voidaan sen oikeudellisia vaikutuksia tulkita sopimuksen 2 artiklan avulla. Artikla edellyttää sopimusvaltioita ryhtymään toimenpiteisiin kaikin soveltuvin keinoin ja etenkin lainsäädäntötoimenpitein sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan sekä syrjimättömästi. 2 artiklan lähtökohdista käsin tulkittuna oikeus veteen siis velvoittaa ryhtymään toimenpiteisiin oikeuden toteuttamiseksi, mutta ei perusta suoraan toteuttamiskelpoisia subjektiivisia oikeuksia.³³ Lisäksi TSS-sopimuksen 4 artiklan mukaan TSS-oikeuksia voi rajoittaa vain laissa säädetyllä tavalla ja vain siinä laajuudessa kuin se on sopu-soinnussa oikeuksien luonteen kanssa sekä yksinomaan tarkoituksin edistää yleistä hyvinvointia demokraattisessa yhteiskunnassa. TSS-komitean mukaan oikeus veteen muodostaa muiden ihmisoikeuksien tapaan sopimusvaltioille velvollisuuden oikeuden kunnioittamiseen, suojelemiseen ja täyttämiseen.³⁴

Oikeuden veteen voidaan katsoa muodostavan toimeksiantovaikutuksen eli velvoitteen ryhtyä toimenpiteisiin oikeuden toteuttamiseksi sekä heikennyskieltovaikutuksen eli kiellon heikentää oikeuden toteuttamisessa saavutettua tasoa. Heikennyskielto kytkeytyy TSS-sopimuksen 4 artiklaan. Lisäksi oikeudella voi olla tulkintavaikutus, etenkin perustuslain 22 §:n nojalla. Tämä tarkoittaa, että lainsäädäntöä on tulkittava oikeudelle myönteisellä tavalla.³⁵ Jos oikeuden veteen tulkitaan kuuluvan sosiaalsiin perusoikeuksiin, tulee kunnan huomioida toimeksiantovaikutus ja heikennyskieltovaikutus etenkin talousarviota laatiessaan. Heikennyskieltovaikutuksesta seuraa selkeä prioriteetti talousarviota laadittaessa ja kunnan taloudellisia voimavaroja muuten suunnattaessa, vaikkei perusoikeuksien keskinäistä etusijajärjestystä voida osoittaa.

Oikeutta veteen voidaan tulkita ennen kaikkea oikeudellisen periaatteen tapaan soveltamalla sitä niin pitkälle kuin tosiasiallisesti ja oikeudellisesti on mahdollista. Veteen kohdistuva ihmisoikeus muodostaa siis tavoitteen tyydyttää yksilöiden vettä ja sanitaatiota koskevat perustarpeet, mutta valtioiden harkittavaksi jää, millä yksilöidyillä keinoilla tavoite saavutetaan. Puh-
taasti poliittisista tavoitteenasetteluista ihmisoikeus veteen eroaa kuitenkin siinä, että

³² UNESCR 2003, kohdat 11–12.

³³ Belinskij ym. 2015, s. 80.

³⁴ UNESCR 2003, kohdat 20–36.

³⁵ Belinskij ym. 2015, s. 80–81.

ihmisoikeudella voi olla vaikutusta myös lainsäädännön tulkintaan tuomioistuimissa sekä muissa oikeudellisissa instituutioissa.³⁶

Vuonna 2013 puolestaan hyväksyttiin ensimmäinen eurooppalainen kansalaisaloite, ”Vesi on perusoikeus” (Right2Water), jossa kehoitettiin muun muassa komissiota edistämään lainsäädäntötoimin YK:n vahvistamaa ihmisten oikeutta veteen ja sanitaatioon sekä veden ja sanitaat-ion saatavuutta keskeisenä julkisena palveluna.³⁷ Euroopan komissio totesi aloitetta koskevassa tiedonannossaan, että EU:n perusoikeuskirjassa vahvistetuista oikeuksista esimerkiksi oikeus ihmisarvoon (1 artikla) ja oikeus elämään (2 artikla) ovat oikeuksia, joiden tehokkaaseen suojaamiseen turvallisen juomaveden ja jätevesihuollon puuttuminen vaikuttavat selkeästi. Komissio huomautti, että myös perusoikeuskirjan 37 artiklan mukainen EU:n sitoutuminen ympäristönsuojelun korkeaan tasoon tulisi ottaa huomioon tässä yhteydessä.³⁸ Jatkotoimena vuonna 2017 Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio hyväksyivät Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin, jonka periaatteen 20 ”Välttämättömien palvelujen saavutettavuus” mukaan jokaisella on oikeus laadukkaisiin peruspalveluihin, joihin lukeutuvat muun ohella vesihuolto- ja puhtaanapitopalvelut. Periaatteen mukaan näiden palvelujen saatavuuteen on tarjottava tukea niitä tarvitseville.³⁹

Euroopan tasolla voidaan mainita myös Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen päätöslauselma, jossa painotetaan, että veden saanti on tunnustettava perustavanlaatuiseksi ihmisoikeudeksi, koska se on elämän kannalta välttämätöntä ja luonnonvara, joka on yhteinen koko ihmiskunnalle.⁴⁰

Suomen perustuslain valossa oikeuden veteen voidaan katsoa kuuluvan useampaankin perusoikeusryhmään. Oikeuden voidaan katsoa lukeutuvan ympäristöllisiin oikeuksiin. Puhdas vesi on välttämätön edellytys hengen ja terveyden ylläpitämiselle. Lisäksi vesi liittyy jokaisen oikeuteen saada riittävät terveydenhuoltopalvelut. Oikeus kestäväan kehitykseen puolestaan vaatii toteutuakseen riittävää vedensaantia ja huolehtimista veden laadusta.⁴¹ Suomessa veden saatavuuden kannalta keskeisin laki on vesihuoltolaki, joka sisältää myös olennaisia säännöksiä talousveden saamiseen ja toimittamiseen liittyen. Tältä kannalta keskeinen on myös vesilaki (587/2011, VL), joka sääntelee veden ottamista ja erilaisten veden käyttötarkoitusten priorisointia.

Yleisesti ottaen riittävän veden saanti on turvattu Suomessa kansainvälisten standardien mukaisesti. Suomen järjestelmän erityispiirteenä voidaan pitää sitä, että talousveden saannin toteutuminen riippuu siitä, asuuko henkilö harvaan vai tiheään asutulla alueella. Käytännössä harvaan asutulla alueella yksilön oikeus veteen tarkoittaa oikeutta pinta- tai pohjaveteen, kun

³⁶ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja, joissa on otettu huomioon oikeus veteen, ks. esim. EIT *Hudorovič ym. v. Slovenia*, 24816/14 ja 25140/14, 7.9.2020.

³⁷ www.right2water.eu

³⁸ COM(2014) 177, s. 3.

³⁹ Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari.

⁴⁰ Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen päätöslauselma nro 1693/2009.

⁴¹ Andersson 2010, s. 40–41.

taas tiheään asutulla alueella yksilö on kunnan turvaaman vesihuollon piirissä ja oikeutettu vesihuoltolaitoksen tarjoamiin riittäviin vesihuoltopalveluihin.⁴² Selvityksessä oikeudella veteen viitataan ensisijaisesti kunnan turvaamaan vesihuoltoon. Seuraavassa tarkastellaan vielä vesihuollon yksittäisiä perusoikeusulottuvuuksia Suomen perusoikeusjärjestelmässä.

PL 19 §

Perustuslain 19.1 §:ssä säädetään jokaisen, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeudesta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Kyseessä on subjektiivinen oikeus eli yksilö voi periaatteessa vaatia välttämätöntä toimeentuloa ja sosiaaliturvaa suoraan 19 §:n 1 momentin nojalla. Välttämätön toimeentulo ja huolenpito tarkoittavat sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällainen tuki käsittää esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestämisen.⁴³ Veden voidaan katsoa kuuluvan välttämättömään ravintoon (vrt. TSS-komitean lausunto).

PL 19.1 on luonteeltaan viimesijainen: edellytyksenä on, että henkilö ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa omalla toiminnallaan taikka saa sitä muista sosiaaliturvajärjestelmistä tai muilta henkilöiltä.⁴⁴ Laissa toimeentulotuesta (1412/1997) säädetään toimeentulotuesta viimesijaisena taloudellisena tukena, jonka tarkoituksena on turvata ihmisarvoisen elämän kannalta vähintään välttämätön toimeentulo (1 §).

Perustuslain 7.1 §:ssä turvataan jokaisen oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Oikeudella elämään on todettu olevan läheinen yhteys perustuslain sosiaalisia oikeuksia ja ympäristöä koskeviin säännöksiin. Hallituksen esityksen perusteluissa oikeuden todettiin kytkeytyvän erityisen läheisesti oikeuteen välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (PL 19.1 §). Säännöksen esitettiin olevan tulkittavissa perusoikeudeksi, joka turvaa elämän vähimmäisedellytykset eli niin sanotun eksistenssiniminin. Lisäksi oikeuden elämään todettiin muodostavan julkiselle vallalle yleisen velvollisuuden sellaisiin toimiin, joilla edistetään elämän edellytyksiä.⁴⁵

Veden merkityksen tarkastelu elämän edellytysten toteutumisen kannalta alleviivaa myös vesihuollon turvaamisen tärkeyttä erilaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa, jotka voivat mahdollisesti uhata vesihuollon normaalia toimintaa. Veteen ja sen saatavuuteen liittyvätkin läheisesti myös erilaiset turvallisuuskulmat. Veteen kytkeytyvien riskien hallinnasta yleisellä tasolla voidaan käyttää käsitettä vesiturvallisuus. Tarkemmin määriteltynä vesiturvallisuus voidaan jakaa neljään osa-alueeseen tai turvatavoitteeseen: 1) perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen (talousvesi, vesihuoltopalvelut, yksilöiden hyvinvointi), 2) ekosysteemien toimintakyvyn turvaaminen, 3) vesiriskeihin (tulvat, kuivuus, pilaantuminen, terrorismi) varautuminen ja riskien

⁴² Belinskij 2009, s. 117.

⁴³ HE 309/1993 vp, s. 69.

⁴⁴ HE 309/1993 vp, s. 69.

⁴⁵ HE 309/1993 vp, s. 46.

vähentäminen sekä 4) kestäväen kehityksen ja vesivarojen kestäväen käytön turvaaminen (ruoan ja energian tuotanto, teollisuus, vesiliikenne, turismi). On keskeistä huomioida myös veden, ruoan ja energian turvallisuuskysymysten väliset yhteydet.⁴⁶

Perinteisesti vesiturvallisuus on pyritty turvaamaan erityisesti valmiuslainsäädännön avulla, joka koostuu keskeisesti valmiuslaista (1552/2011) ja huoltovarmuuden turvaamisesta annetusta laista (1390/1992). Valmiuslaki sääntelee poikkeusoloihin varautumista, kuten mahdollista aseellista hyökkäystä tai erityisen vakavaa suuronnettomuutta (3 §). Toisaalta veden saatavuuden varmistaminen tarkoittaa normaalioloissa esiintyvien häiriötilanteiden hallintaa, infrastruktuurin ylläpitämistä ja luonnonvarojen kestävää käyttöä (esim. vesilaki).⁴⁷ Käytännössä erilaiset häiriötilanteet voivat pahimmillaan tarkoittaa ihmisten terveyden vaarantumista ja näin uhata myös perusoikeuksien toteutumista (oikeus elämään, oikeus terveyteen). Näin ollen erilaiset varautumisen keinot vesiturvallisuuden takaamiseksi ovat perusteltuja myös perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.

Perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaan jokaiselle taataan lailla oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden työkyvyttömyyden tai vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Oikeus perustoimeentulon turvaan ei ole 19.1 §:n tapaan subjektiivinen oikeus, vaan toimeksiantosäännös: 19.2 §:n ”lailla taataan” ilmaisu merkitsee velvollisuutta turvata perustoimeentulo tavallisella lailla. Nykyisin PL 19.2 §:n mukaista toimeentulon turvaa toteuttavat ensisijaisesti sosiaalivakuutuksen piiriin luetut toimeentuloturvan järjestelmät.

Oikeudella sosiaaliturvaan on yhteys talousveden saatavuuteen, sillä vesimaksujen maksaminen voi edellyttää sosiaalitukea. Vaatimus veden saatavuudesta olisi periaatteessa mahdollista perustaa PL 19.1 §:ään, mutta tämä vaikuttaa Suomen oloissa hyvin epätodennäköiseltä olemassa oleva tavalliseen lainsäädäntöön perustuva toimeentulotukijärjestelmä huomioon ottaen. Eduskunnan oikeusasiamies on arvioinut veden saatavuutta PL 19.1 §:n mukaisen välttämättömän toimeentulon kannalta asiassa, jossa oli kyse vedentoimituksen keskeyttämisestä maksamattomien vesilaskujen vuoksi. Oikeusasiamies totesi oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon tarkoittavan käsiteltävässä asiassa käytännössä sitä, että perhe olisi ollut oikeutettu hakemaan kunnalta toimeentulotukea, mikäli sillä ei ollut varoja maksaa vesilaskuja. Toisaalta kunnan olisi tullut oikeusasiamiehen mukaan informoida sosiaaliviranomaista vedentoimituksen keskeyttämisuhasta etukäteen.⁴⁸

Vesihuoltolain 18.2 §:n mukaan maksujen on oltava kohtuulliset ja tasapuoliset. Asiallisesti ottaen vesimaksujen kohtuullisuus on siis huomioitu lain tasolla. Kohtuullisuuden vaatimukselle löytyy vettä koskevan ihmisoikeuden kriteerien lisäksi tukea muun muassa EU:n linjauksista. Koska vesihuolto muodostaa niin sanotun luonnollisen monopolin, ei vesihuollon asiakas voi kilpailuttaa eri palveluntarjoajia. Vesihuollon asema välttämättömyyspalveluna eli yleishyödyllisenä palveluna korostaa asiakkaan aseman turvaamisen tarvetta. EU:n komission

⁴⁶ Belinskij ym. 2015, s. 71–72; UN Water 2013, s. 2.

⁴⁷ Belinskij – Soininen – Huhta 2017, s. 280.

⁴⁸ EOA 30.7.1999, dnro 596/4/99; Belinskij 2010, s. 147–148.

laatimissa yleishyödyllisiä palveluita koskevissa vihreässä ja valkoisessa kirjassa korostetaan, että yleishyödyllisten palveluiden osalta on turvattava niiden yleinen saatavuus, korkea laatu sekä kohtuullinen hinta.

Eurooppalaista kansalaisaloitetta ”Vesi on perusoikeus” koskevassa tiedonannossaan Euroopan komissio nosti esiin veden edullisuuden keskeisenä tekijänä, joka myös myötävaikuttaa keskeisesti siihen, että kaikilla on mahdollisuus vesihuoltopalveluihin. Vaikkei unioni osallistu veden hinnan määrittämiseen, komissio korosti EU:n vesipolitiikan peruslähtökohtana olevan, että vesihuoltopalvelujen kohtuullinen hinta on ratkaisevan tärkeässä asemassa. Unionin toimivallan puuttuessa komissio painotti kansallisten toimien tärkeyttä veden edullisuuden turvaamiseksi ja sitä kautta köyhyiden ja sosiaalisen syrjäytymisen ehkäisemiseksi.⁴⁹

PL 6 §

Yhdenvertaisuus turvataan perustuslain 6 §:ssä. PL 6.1 § sisältää yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevan pääperiaatteen, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös käsittää mielivallan kiellon sekä vaatimuksen samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Säännös ei kuitenkaan aseta vaatimusta kaikkien kansalaisten kaikissa suhteissa samanlaisesta kohtelusta, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Ihmisten kohtelu eri tavoin on kuitenkin sallittua hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin perusteella, jos kohtelulla pyritään esimerkiksi edistämään tosiasiallista tasa-arvoa.⁵⁰ Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää PL 6.2 §:n syrjintäkielto, joka kieltää ihmisten asettamisen eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella ilman hyväksyttävää perustetta.

Vesihuollossa yhdenvertaisuuskysymykset nousevat esiin esimerkiksi vesihuollon maksuja ja niiden tasapuolisuutta tarkasteltaessa. Ks. edellä käsitelty maksujen kohtuullisuus ja tasapuolisuus.

Voidaan todeta, ettei yhdenvertaisuus vesihuollon palvelujen osalta ole yksiselitteistä, jos otetaan huomioon edellä käsitelty näkökulma, jonka mukaan oikeus talousveteen toteutuu eri tavoin riippuen siitä, asuuko yksilö tiheään asutulla vai haja-asutusalueella. Palvelujen yhdenvertaisuuden arvioinnin kannalta keskeistä on etenkin vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa.

PL 20 §

Perustuslain 20.1 §:n mukaan kaikki ovat vastuussa luonnosta ja sen monimuotoisuudesta sekä ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. PL 20.2 § asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Ympäristöperusoikeutta toteuttaa olennaisesti esimerkiksi vesilain (587/2011) vesivarojen kestävään käyttöön pyrkivä sääntely. Myös

⁴⁹ COM (2014) 177, s. 4, 8–9.

⁵⁰ HE 309/1993 vp, s. 42–43.

ympäristöperusoikeus liittyy läheisesti perustuslain 7.1 § ja 19.1 § säännöksiin julkisen vallan terveelliseen ympäristöön kohdistuvan oikeuden turvaamisvelvoitteen osalta.

Ympäristöperusoikeuden erityispiirteenä voidaan pitää sen rajatun subjektin puuttumista ja oikeuden kohdistumista myös tuleviin sukupolviin.⁵¹ Hallituksen esityksen perusteluissa korostettiin ihmisen olevan keskeisessä asemassa pyrittäessä kestäväan kehitykseen ja että hänellä on oikeus terveelliseen ja rikkaaseen elämään sopusoinnussa luonnon kanssa. Oikeus kehitykseen tulisi toteuttaa siten, että nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet ympäristöön otetaan oikeudenmukaisesti huomioon.⁵² Kestävän kehityksen periaate sisältyy myös tavoitteellisena säännöksenä kuntalain 1.2 §:ään. Ympäristöperusoikeuden voisi katsoa perustelevan esimerkiksi erilaisten ilmastomuutosten aiheuttamien uhkien huomioimista ja niihin varautumista vesihuoltoon liittyvässä suunnittelussa ja päätöksenteossa.

Ympäristöperusoikeuteen kuuluva vaikuttamisulottuvuus vahvistaa osaltaan kunnallisdemokratian merkitystä. Vesihuollon kuulussa kunnan järjestämisvastuun piiriin on kuntalaisilla mahdollisuus vaikuttaa vesihuollon järjestämiskäytäntöihin ja vesihuoltolaitosten kunnallinen omistus osaltaan laajentaa demokratian merkitystä vesihuollossa.

PL 15 § (erityisesti tavoiteltavan sääntelyn kannalta)

Omaisuuksensuojan liittyvät kysymykset ovat merkityksellisiä etenkin mahdollisen etuosto-oikeussääntelyn kannalta. Omaisuuksensuojaa etuosto-oikeuden kannalta arvioidaan jäljempänä selvityksessä etuosto-oikeussääntelyn muun arvioinnin yhteydessä.

PL 18 § (erityisesti tavoiteltavan sääntelyn kannalta)

Perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvataan jokaisen oikeus lain mukaan valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla hankkia toimeentulonsa. Käytännössä elinkeinovapauden rajoittamista tapahtuu etenkin siinä tapauksessa, että kunta järjestää vesihuollon itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa eikä kilpailuta palvelutuotantoa yksityisillä elinkeinonharjoittajilla. Esimerkiksi järjestämisvastuun laajentaminen voisi luonnollisesti lisätä tätä rajoittamista. Kyseeseen voivat tulla myös PL 124 §:n asettamat rajoitteet, sillä lähtökohtaisesti viranomaiselle kuuluvan hallintotehtävän hoitaminen ei kuulu elinkeinovapauden piiriin.

4. KUNNALLISEN ITSEHALLINNON ASETTAMAT REUNAEDOT VESIHUOLTOTOMINTOJEN TOTEUTTAMISELLE

Muodostetaan laintulkinnallisesti perusteltu kokonaiskuva julkisten hallinto-/palvelutehtävien toteuttamisesta kunnallisen itsehallinnon kontekstissa. Mitä kunnan

⁵¹ HE 309/1993 vp, s. 66.

⁵² HE 309/1993 vp, s. 20.

järjestämisvastuun alaan kuuluvan tehtävän toteuttaminen edellyttää yleisesti ja erityisesti vesihuoltotoimintojen osalta? Missä rajoissa tällaista toimeksiantoa voidaan muuttaa? Milloin kysymyksessä on niin sanottu uusi tehtävä (ks. PL 121.2 §)? Entä jos kunta velvoitetaan omistamaan vesihuoltolaitos ja tehtävän hoitamisen edellyttämä infrastruktuuri, onko asiassa kyse uuden tehtävän antamisesta kunnalle, kun otetaan huomioon voimassa olevan vesihuoltolain (119/2001) 6 §:n 2 momentissa kunnalle säädetty velvollisuus huolehtia siitä, että ryhdytään toimenpiteisiin tarvetta vastaavan vesihuoltolaitoksen perustamiseksi?

Julkisen tehtävän toteuttaminen kunnallisen itsehallinnon kontekstissa

PL 121.1 §:n mukainen kunnallishallinnon perustuminen kunnan asukkaiden itsehallintoon korostaa yhtäältä kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien turvaamista, toisaalta kunnan itsenäisyyttä suhteessa valtioon. Kunnalle kuuluvaa päätösvaltaa käyttää kuntalain 14.1 §:n mukaan valtuusto, jolle kuuluu myös kokonaisvastuu kunnan toiminnasta ja taloudesta. Kunnan asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia turvaa esimerkiksi valtuuston päätösvallan yleisyys ja ensisijaisuus. Kunnan toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän kuntastrategian mukaisesti (kuntalaki 38 §). Kuntalain 37 §:n mukaan kuntastrategiassa valtuusto päättää kunnan toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteista perustuen arvioon kunnan nykytilanteesta sekä tulevista toimintaympäristön muutoksista ja niiden vaikutuksista kunnan tehtävien toteuttamiseen.

Kuntalain 110 §:n mukaan kunnan tulee laatia talousarvio- ja suunnitelma, jotka toteuttavat kuntastrategiaa ja turvaavat edellytykset kunnan tehtävien hoitamiseen. Talousarviossa- ja suunnitelmassa hyväksytään kunnan sekä kuntakonsernin toiminnan ja talouden tavoitteet. Taloussuunnitelman osana talousarvio on sekä valtuuston keskeinen kunnan toiminnan ohjausväline, että kunnan kokonaistalouden suunnitelma.

Hallintovaliokunnan uuden kuntalain vaikutuksia tarkastelevassa mietinnössä on katsottu, että peruspalveluiden joustava ja tehokas toteuttaminen edellyttää, että palvelut voidaan järjestää huomioiden sekä paikalliset olosuhteet että palvelujärjestelmän laajuus suhteessa taloudellisiin voimavaroihin.⁵³ Lakisääteisten tehtävien hoitamisessa harkintavalta on suppeampi kuin kunnan omien tehtävien hoitamisessa. Kunnan itsenäisen harkintavallan käytön peruslähtökohtana on kuntalain 1.2 §, jonka mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Kunnan harkintavaltaa rajoittavat kuitenkin aina muun muassa hallinnon oikeusperiaatteet, kuten yhdenvertaisuuden ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteet.

Palvelujen tuottamisella tarkoitetaan ainoastaan sellaista palvelujen toteuttamista, johon ei sisälly ainakaan järjestämisvastuuseen kuuluvia vastuita.⁵⁴ Tämän lisäksi kuntalain 9 §:n mukaan palvelun tuottajan vastuu määräytyy sen perusteella, mitä kunta tai kuntayhtymä ja palvelun tuottaja sopivat. Kuntalain 9 §:n mukaisia kunnan tehtävien hoidon edellyttämien

⁵³ HaVM 11/2000 vp, s. 3–4.

⁵⁴ HE 268/2014, s. 140.

palvelujen tuottamisen vaihtoehtoja ovat tuottaa palvelu itse, perustaa kuntayhtymä, sopia tuottamisesta yhteistoiminnassa toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa, perustaa tai olla osakkaana osakeyhtiössä tai muussa yksityisoikeudellisessa yhteisössä ja hankkia palvelu valtiolta, muulta julkisyhteisöltä tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta.⁵⁵ Periaatteessa nämä keinot ovat kunnan käytettävissä myös vesihuoltotoiminnan toteuttamisessa.

Tätä vapautta rajaa jo mainittu PL 124 §. Järjestämisvastuun toteuttamisessa palataan siis jälleen keskeisesti vesihuoltopalvelujen taustalla olevien perusoikeusvelvoitteiden arviointiin. Edellä käsiteltyjen perusoikeusulottuvuuksien osalta perustavanlaatuisimpana vesihuoltotoimintojen (ja vesihuoltolaitoksen) perusoikeuskytkentänä voidaan pitää veden sisältymistä PL 7.1 §:n ja PL 19.1 §:n muodostamaan kokonaisuuteen, joka turvaa oikeutta elämän perusedellytyksiin. Tätä tulkintaa perustelee veden välttämättömyys elämän perusedellytysten ja myös useiden muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Näkökulma on keskeinen vesihuoltotoiminnan perusoikeudellisen ytimen määrittelyssä ja näin ollen myös sen arvioimisessa, mihin kunnan järjestämisvastuun tulisi ulottua, missä määrin toimintoihin sisältyy julkisen vallan (tai mahdollisesti merkittävän julkisen vallan) käyttöä ja miltä osin voidaan puhua toimintojen ulkoistamismahdollisuuksista. Kyseessä on erittäin vahva perusoikeuskytkentä, jonka osalta voidaan pohtia myös merkittävän julkisen vallan käytön tunnuspiirteiden täytymistä. Tämä näkökulma ja siihen liittyvät keskeiset vesihuollon infrastruktuuriin liittyvät ennakkoinnin ja varautumisen kysymykset voivat antaa pohjaa myös omistusvelvoitteiden perustelulle.

Uuden tehtävän antaminen kunnalle, PL 121.2 §

Hallituksen esityksen perusteluissa todettiin, että lailla säätämisen vaatimus liittyi silloisen kuntalain (365/1995) 2 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä lailla. Säännöksen sisällyttämisellä perustuslakiin pyrittiin varmistamaan, ettei kunnille voitaisi jatkossakaan antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä.⁵⁶ Lisäksi paikallisen itsehallinnon peruskirjan 4 artiklan 1 kohta edellyttää paikallisviranomaisten perustavanlaatuisten toimivaltuuksien ja tehtävien säätämistä perustuslaissa tai muussa laissa. Velvoite säätää kunnille annettavista tehtävistä lailla perustuu myös kunnan asemaan valtiosta erillisenä oikeushenkilönä.⁵⁷

Perustuslakivaliokunnan tulkintalinja sen suhteen, milloin on kyse olemassa olevan kunnan tehtävän täsmentämisestä ja milloin uuden tehtävän antamisesta kunnalle, ei ole yksiselitteinen. Usein tehtävä voi olla laaja-alaisesti määritelty, mutta sen hoitamiseen ei ole asetettu erityisiä velvoitteita. Valiokunnan tulkinnan lähtökohtana vaikuttaa kokoavasti todettuna olevan, että tällaisissa tilanteissa velvoitteita asetettaessa kyse ei ole uudesta tehtävästä, vaan

⁵⁵ HE 268/2014, s. 140.

⁵⁶ HE 1/1998 vp, s. 176.

⁵⁷ Harjula – Prättälä 2015, s. 53.

olemassa olevan tehtävän järjestämistavasta, jolloin PL 121.2 § ei myöskään sulje pois mahdollisuutta antaa tarkempia säännöksiä asetuksen tasolla.⁵⁸

Esimerkiksi HE 149/2000 hallitus esitti, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä mielenterveystyön (tai kansanterveystyöhön kuuluvan mielenterveystyön) tarkemmasta sisällöstä ja järjestämisestä. Valiokunta katsoi valtuuksien sanamuodon osoittavan, että asian perussäätelyn on sisällyttävä lakiin ja että ”mielenterveystyön perussisältö ja sen järjestämisen perusteet ilmenevät kyseisistä laeista erikseen”. Valiokunnan mukaan valtuussäännöksissä oli näin ollen kuntien tehtävien säätämisen näkökulmasta kyse pelkästään mahdollisuudesta täsmentää kunnilla jo ennestään olevia tehtäviä.⁵⁹ Lisäksi perustuslakivaliokunnan mukaan itsehallinnon rajoittaminen oli mahdollista tilanteessa, jossa kaikki kunnat, joita sääntely koski, kannattivat sääntelyä.⁶⁰

Kun kansanterveyslakia ja erikoissairaanhoidolakia täydennettiin säännöksillä hoidon tarpeen arviointiin ja hoidon järjestämiseen käytettävissä olevista enimmäisajoista, perustuslakivaliokunta totesi, että kyseessä oli kunnilla nykyisen lainsäädännön perusteella olevien tehtävien hoitamistavasta, ei uudesta tehtävästä.⁶¹ Tällä hetkellä käsittelyssä on hoitotakuusäätelyn muuttaminen, joka tiukentaisi hoitoon pääsyn määräaikaan nykyisestä kolmesta kuukaudesta seitsemään päivään. Hallituksen esityksessä määräaikojen tiukentamisen on katsottu olevan jo olemassa olevan (hyvinvointialueen) tehtävän muutos.⁶² Hoitotakuun tiukentamisen voisi katsoa olevan eräänlaista olemassa olevan hoitotakuusäätelyn tehostamista.

Toisaalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että laissa ennestään säädetyn tehtävän olennainen laajentaminen voi myös edellyttää lailla säätämistä. Hallituksen esittäessä kansanterveyslain 14 §:n mukaisen hammashoidon järjestämisvelvollisuuden ulottamista kymmeneen uuteen ikäluokkaan perustuslakivaliokunta totesi kyseessä olevan sellainen tehtävän olennainen laajentaminen, josta on tarpeen säätää lailla.⁶³ Myös sääntelyn suuri taloudellinen vaikutus voi edellyttää olemassa olevien tehtävien muuttamisen laintasoista sääntelyä. Perustuslakivaliokunta piti PL 121 §:n kannalta ongelmallisena sääntelyä, jolla jätettiin kunnan tehtävän henkilöstömitoituksen määrittäminen kokonaan valtioneuvoston asetuksen varaan ja kiinnitti huomiota sääntelyn potentiaalisesti huomattaviin taloudellisiin vaikutuksiin kunnalle. Valiokunta edellytti henkilöstömitoitukselle laintasoista sääntelyä.⁶⁴ Laintasoista sääntelyä edellyttävät myös velvoitteet, joilla on selkeä perusoikeuskytkentä.⁶⁵

Voimassa olevan vesihuoltolain 6.2 §:n mukaan kunnalla on velvollisuus huolehtia siitä, että ryhdytään toimenpiteisiin tarvetta vastaavan vesihuoltolaitoksen perustamiseksi. Mikäli kunta

⁵⁸ Harjula – Prättälä 2015, s. 56.

⁵⁹ PeVL 37/2000 vp, s. 2.

⁶⁰ PeVL 4/2015 vp, s. 3.

⁶¹ PeVL 20/2004 vp, s. 3.

⁶² HE 74/2022 vp, s. 146.

⁶³ PeVL 37/2000 vp, s. 2.

⁶⁴ PeVL 36/2012 vp, s. 4.

⁶⁵ Ks. esim. PeVL 20/2004 vp, s. 3; PeVL 36/2012 vp, s. 3.

velvoitettaisiin omistamaan vesihuoltolaitos ja tehtävän hoitamisen edellyttämä infrastruktuuri, voisi perustuslakivaliokunnan linjaan peilaten punnita velvoitetta ulottuvuudella järjestämistavan täsmentäminen – tehtävän olennainen laajentaminen. Kyseessä voisi olla mahdollisesti olemassa olevan tehtävän järjestämistavan täsmentäminen ottaen huomioon, että ilmaisu ”ryhdytään toimenpiteisiin” voidaan tulkita suhteellisen laaja-alaiseksi ja täsmentymättömäksi. Toisaalta täytyy punnita, onko kyseessä tehtävän olennainen laajentaminen, sillä nykyisellään vesihuoltolaissa ei säädellä lainkaan vesihuoltolaitosten tai -infrastruktuurin omistuksesta. Tämä punninta riippuu lopulta siitä, mitä omistamisesta yksityiskohtaisesti säädetään. Myöskään tehtävän merkittävää perus- ja ihmisoikeuskytkentää ei ole vielä huomioitu sääntelyllisesti, joten kytkentä saattaa joka tapauksessa edellyttää lailla säätämistä.

5. RAHOITUSVASTUUN TARKASTELU

Synnyttääkö vesihuoltolaitosten (ja vesihuoltotoimintojen) kunnallisesta omistamisvelvollisuudesta säättäminen valtiolle rahoitusvastuun (PL 121 §:n tulkinta) kuntiin nähden ottaen huomioon vesihuoltotoimintaan sisältyvän kustannusten kattamisen periaatteen (VHL 18 §) ja tässä yhteydessä tärkeän velvollisuuden periä vesihuollon ja huleveden viemäröinnin uus- ja korjausinvestointien sekä kustannusten kattamiseksi tarpeelliset maksut (ks. erit. EU:n vesipuitedirektiivin 9 artiklasta)?

Rahoitusperiaatteen tulkinnallisia lähtökohtia

Aluksi tarkastellaan rahoitusperiaatteen ja rahoitusvastuun muodostumisen yleisiä lähtökohtia ennen niiden peilaamista vesihuoltolakiin ja vesipuitedirektiiviin tavoiteltavan sääntelyn kannalta. Jo edellä todetut lähtökohdat rahoitusperiaatteen arvioinnissa pohjautuvat perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan. Periaatteen mukaisesti valtiolla on siis velvollisuus huolehtia kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua lakisääteisistä tehtävistään. Näiden tosiasiallisten edellytysten arvioinnissa on tarkasteltava yksittäisten kuntien voimavaroja, sillä itsehallinto on turvattu jokaisen kunnan kohdalla erikseen.

Lisäksi erityistä merkitystä on perustuslain 22 §:n mukaisella julkisen vallan vastuulla perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisesta, jossa viimekätinen vastuu on kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kautta valtiolla.⁶⁶ On katsottu, ettei valtio voi vapautua jonkin oikeuden toteuttamisvastuustaan pelkästään siirtämällä lailla tätä tarkoittavia tehtäviä kunnille.⁶⁷ Lisäksi perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslaillisilla toimeksiannoilla on merkitystä etenkin

⁶⁶ Voidaan myös tulkita, että kunnat voisivat viime kädessä vaatia valtiolta taloudellista vastuuta kunnille siirrettyjen tehtävien hoitamisessa ihmisoikeussopimuksiin tukeutuen. Ks. esim. Lavapuro ym. 2016, s. 32.

⁶⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 3.

lainsäätäjän toiminnassa ja ne on huomioitava myös budjettivaltaa käytettäessä.⁶⁸ Keskeisessä asemassa rahoitusperiaatteen tarkastelussa onkin perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, kun otetaan huomioon kunnan lakisääteisten tehtävien ja palveluiden rooli nimenomaan yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen välineinä. Kuntien rahoitusongelmat ovatkin viime kädessä merkittäviä perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä.

Kunnallistalouden lähtökohtana on, että kunnan menot ovat valtuuston budjettivallan alaisia. Tosiasiallisesti menoja koskee kuitenkin vahva sidonnaisuus, jota vahvistaa etenkin perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisvelvollisuus. Kun otetaan huomioon tämä vahvan sidonnaisuuden ulottuvuus, rahoitusperiaatteen merkitys korostuu entisestään. Kunnan vastuun lakisääteisistä tehtävistään voidaan katsoa olevan ensisijaisesti toiminnallista, tarkoittaen, että kunnan on hoidettava tehtävänsä. Kunnan taloudellisen vastuun voidaan kuitenkin katsoa olevan ensisijaista vain suhteessa kunnan asukkaaseen, mutta suhteessa valtioon kunnan taloudellinen vastuu on toissijaista, tarkoittaen lähinnä järkevää ja tarkoituksenmukaista taloudenhoitoa.⁶⁹

Perusoikeussäännösten oikeusvaikutusten jakautuminen valtion ja kuntien kesken riippuu kuitenkin keskeisesti perusoikeuksia konkretisoivasta lainsäädännöstä. Kunnalla on kiistaton vastuu lakisääteisten tehtäviensä suorittamisesta sekä toiminnalliselta että taloudelliselta kannalta edellä kuvatulla tavalla. Kun kunnalle on siis osoitettu lainsäädännöllä perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen liittyviä tehtäviä, on kunnan ensisijaisesti vastattava näistä lakisääteisistä velvoitteistaan. Vastuunjaon näkökulmasta valtiolle puolestaan jää ohjaus- ja valvontavastuu sekä viimekätinen taloudellinen vastuu.⁷⁰

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan on huolehdittava myös silloin, kun kyse ei ole PL 121.2 §:n mukaisista uusista tehtävistä, vaan kunnilla nykyisen lainsäädännön perusteella olevien tehtävien hoitamistavasta.⁷¹ Rahoitusperiaatteen tulkinnassa on katsottu myös, ettei se lähtökohtaisesti koske pelkästään uusia tehtäviä tai velvoitteita. Paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9(2) artiklan rahoitusperiaatteen muotoilu ei viittaa erikseen uusiin tai vanhoihin tehtäviin.⁷² Lisäksi hallintovaliokunta on todennut kuntalain muuttamista koskevassa mietinnössään, ettei rahoitusperiaate liity pelkästään uusia tehtäviä koskevaan sääntelyyn, vaan sillä voi olla vaikutuksia arvioitaessa kuntien rahoituksen tilaa yleisemmin kunnallisen itsehallinnon kannalta.⁷³ Kuntien aikaisempien tehtävien ja velvoitteiden huomioimista rahoitusperiaatteen soveltamisessa puoltaa myös perusoikeusmyönteinen tulkinta, huomioiden rahoitusperiaatteen keskeinen tarkoitus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.⁷⁴

⁶⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 3; PeVL 19/2016 vp, s. 2; PeVL 32/2014 vp, s. 2.

⁶⁹ Heuru 2002, s. 252–254.

⁷⁰ Ks. esim. Heuru 2002, s. 250.

⁷¹ PeVL 30/2013 vp, s. 5; PeVL 41/2010 vp, s. 5.

⁷² Artikla 9(2): Paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muussa laissa.

⁷³ HaVM 12/2007 vp, s. 3.

⁷⁴ Matikainen 2014, s. 140.

Kunnallisen itsehallinnon kokonaisuuden kannalta olennaista on kiinnittää huomiota siihen, että kunnallisverotuksella saatavien varojen ensisijaiseksi käyttökohteeksi on katsottu nimenomaan kunnan vapaaehtoiset tehtävät (yleinen toimiala) ja toissijaisesti lakisääteisistä tehtävistä koituvien kustannusten kattaminen. Näin ollen kunnallisverotulojen käyttäminen pääasiallisesti lakisääteisten tehtävien rahoittamiseen rajaa olennaisesti kunnan itsenäistä päätösvaltaa taloudestaan ja itsehallinnostaan.

Toisaalta rahoitusperiaatetta ei voida ainakaan itsehallinnon näkökulmasta pitää täysin ehdottomana, vaan on otettava huomioon sen periaateluonteisuus. Rahoitusperiaatteen tulkinnan kannalta keskeisen Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (1) artiklassa todetaan paikallisviranomaisten olevan oikeutettuja riittäviin taloudellisiin voimavaroihin ”kansallisen talouspolitiikan rajoissa”. Tämä reunaehto mahdollistaa esimerkiksi kuntien menojen vähentämisen valtion toimin (esimerkiksi valtionosuusleikkauksin), mikäli kansallinen talouspolitiikka vaatii.⁷⁵ Myös perustuslakivaliokunta on katsonut, että lainsäätäjällä on varsin laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun niillä on merkittäviä vaikutuksia yksittäisten kuntien valtionosuuksiin.⁷⁶

Kustannusten kattamisen periaate

Vesihuoltotoiminnan rahoittamista määrittää olennaisesti EU-oikeudesta johtuva, vesihuoltolain 18 §:ään sisältyvä kustannusten kattamisen periaate. Kustannusten kattamisen periaatteen taustalla olevan vesipuitedirektiivin (2000/60/EY, VPPD) 9.1 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huomioitava vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamisen periaate mukaan lukien ympäristö- ja luonnonvarakustannukset huomioiden tällöin direktiivin mukainen taloudellinen analyysi sekä pilaaja maksaa -periaate. Veden käytön eri sektorien jaoteltuina ainakin teollisuuteen, kotitalouksiin ja maatalouteen tulisi osallistua riittävästi kustannusten kattamiseen. Riittävyyden arvioinnissa jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon kustannusten kattamisen sosiaaliset, ympäristöön kohdistuvat ja taloudelliset vaikutukset sekä alueen maantieteelliset olot ja ilmasto-olot.

Vesipuitedirektiivin kustannusten kattamisen ja veden hinnoittelun vaatimukset eivät kuitenkaan ole ehdottomia, vaan niistä on mahdollista poiketa ja joustaa direktiivin 9.1 ja 9.4 artiklojen nojalla. Vesipuitedirektiivin 9.1 artiklan 3 alakohdan mukaan jäsenvaltiot voivat ottaa kustannusten kattamisessa huomioon niiden sosiaaliset, ympäristöön kohdistuvat ja taloudelliset vaikutukset samoin kuin kyseisen alueen tai alueiden maantieteelliset olot ja ilmasto-olot. Tässä on kyse kustannusten kattamisen periaatteesta joustamisesta.⁷⁷

Vesipuitedirektiivin 9.4 artiklan perusteella puolestaan jäsenvaltio voi direktiiviä rikkomatta päättää jättää soveltamatta veden hinnoittelua ja eri sektorien osallistumista kustannusten kattamiseen koskevia periaatteita, jos se on vakiintuneen käytännön mukaista eikä vaaranna

⁷⁵ Rynnänen – Telakivi 2006, s. 107.

⁷⁶ Ks. esim. PeVL 15/2020 vp, s. 6.

⁷⁷ Belinskij 2015b, s. 398.

direktiivin tarkoitusta ja sen tavoitteiden saavuttamista. Tässä on kyse varsinaisesta periaatteesta poikkeamisesta. Poikkeaminen tulee perustella vesienhoitosuunnitelmassa.⁷⁸

Poikkeamisen ja joustamisen raja ei ole yksiselitteinen, mutta VPPD 9.1 artiklan joustamisen nojalla voidaan perustella esimerkiksi vesihuollon tukemista. Poikkeamisen osalta EU:n on tullut jättäneen asiassa laajaa harkintavaltaa jäsenvaltioille, sillä kyseessä on puitedirektiivi, joka ei edellytä jäsenvaltioiden vesialan lainsäädäntöjen täydellistä yhdenmukaistamista. VPPD 9.4 artiklan poikkeusmahdollisuutta on luonnehdittu myös Irlanti-poikkeukseksi, koska sen on tullut mahdollistavan erityisesti Irlannin kotitalouksien ilmaisen vesihuollon jatkamisen.⁷⁹

Vesihuoltolain 18 §:n 1 momentin mukaan vesihuollon ja huleveden viemäröinnin maksujen on oltava sellaiset, että pitkällä aikavälillä voidaan kattaa vesihuoltolaitoksen uus- ja korjausinvestoinnit sekä kustannukset. Toisaalta 2 momentin mukaan maksujen tulisi olla kohtuulliset ja tasapuoliset ja niiden tulisi edistää esimerkiksi veden säästäväistä käyttöä ja jäteveden määrän vähentämistä. 18 §:n 3 momentin mukaan vesihuoltoa voidaan myös tukea kunnan, valtion ja EU:n varoista ja tuki on huomioitava 1 momentin mukaisesti kustannuksia katettaessa. Momentin nojalla vesihuollon toiminnan rahoittaminen on myös kansallisen oikeuden mukaan mahdollista muilla keinoin kuin itse toiminnasta saaduilla tuloilla.

Huomioiden vesipuitedirektiivin edellä käsitelty tulkinta, ei kustannusten kattamisen periaatetta voida pitää ehdottomana. Sitä ei voida siis välttämättä pitää täydellisenä esteenä rahoitusvastuun muodostumiselle. Jos kustannusten kattamisen periaatetta tarkastellaan kunnan velvoitteiden ja niille osoitettujen taloudellisten voimavarojen näkökulmasta, voidaan kustannusten kattamisen periaatteen sinänsä tulkita toteuttavan rahoitusperiaatetta. Tätä voidaan perustella sillä, että lainsäädännöllä määritellyn kustannusten kattamisen periaatteen toteutuksessa täydellisesti ei kunnalle tulisi syntyä ylimääräisiä taloudellisia velvoitteita, joita toiminnasta saaduilla tuloilla ei voitaisi kattaa. Toisaalta vesihuoltolaissa edellytetään myös maksujen kohtuullisuutta ja tasapuolisuutta. Lisäksi rahoitusperiaate edellyttää *tosiasiallisten edellytysten* arviointia.

Rahoitusvastuun arviointia

Viime kädessä vesihuoltolaitosten (ja vesihuoltotoimintojen) kunnallisesta omistamisvelvollisuudesta säättäminen kytkeytyy sääntelyn taustalla oleviin perus- ja ihmisoikeuslottuvuuksiin ja näiden oikeuksien turvaamiseen. Merkitystä on erityisesti sillä, ettei vesihuoltolain merkittäviä perus- ja ihmisoikeuskytkentöjä ole aikaisemmin keskeisesti huomioitu sääntelyn tasolla. Näin ollen tässä yhteydessä on syytä kiinnittää erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisvastuuseen ja tämän vastuun jakautumiseen valtion ja kuntien välillä. Ottaen huomioon etenkin, että valtio on kansainvälisten ihmisoikeussopimusten velvoittama taho, on vahvasti perusteltua tarkastella myös valtion taloudellisen vastuun muodostumista vesihuollon osalta. Kuten todettua, myös perustuslakivaliokunta on linjannut, että perustuslaillisilla

⁷⁸ Belinskij 2015b, s. 398.

⁷⁹ Belinskij 2015b, s. 398–399. Direktiivien vaikutuksista jäsenvaltioiden lainsäädäntöön, ks. Ojanen 2016, s. 45–47.

toimeksiannoilla on merkitystä etenkin lainsäätäjän toiminnassa ja ne on huomioitava myös budjettivaltaa käytettäessä.⁸⁰

Erityisesti pienten vesihuoltolaitosten kohdalla ongelmana on usein, että laitoksen perimät maksut eivät riitä kattamaan toiminnan kustannuksia. Pienet kunnat ovatkin joutuneet tukemaan kunnallisen vesihuoltolaitoksen toimintaa subventoimalla niitä omista varoistaan.⁸¹ Vuoden 2020 selvityksen mukaan kokonaisuudessaan vesihuollon vuotuisen investointitarpeen todetaan lähes kaksinkertaistuvan seuraavan 20 vuoden aikana ja kasvun ennustetaan jatkuvan vielä tarkastelujakson jälkeenkin. Selvityksen perusteella pienempien vesihuoltolaitosten investointitarpeet ovat niiden tulovirtaan suhteutettuna merkittävästi korkeammat kuin suurempien vesihuoltolaitosten.⁸² Pienten kuntien vesihuoltolaitosten taloudellista tilannetta tulee hankaloittamaan entisestään etenkin ennustettu väestön lisääntyvä keskittyminen ja tästä seuraava pienten laitosten asiakasmäärien supistuminen. Osa pienten muuttotappiokuntien alueista tulee autioitumaan väestön keskittymisen seurauksena. Autioitumisesta aiheutuvat haasteet kunnallistekniikan kustannusten kattamiseen ovat jo havaittavissa.⁸³ Investointivajeen kattaminen aiheuttaa merkittävää painetta nostaa vesihuollon maksuja. Mikäli tarvittavia investointeja ei tehdä, voi tämä johtaa erilaisiin ongelmiin esimerkiksi vesihuollon palveluiden laadussa. Tätä voidaan pitää perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta hyvin ongelmallisena.

Tavoiteltavan sääntelyn yksityiskohtaisia taloudellisia vaikutuksia ei ole mahdollista arvioida tässä yhteydessä. Voidaan todeta, että merkittävä osa vesihuoltolaitoksista on jo nykyisellään kuntien omistuksessa.⁸⁴ Näin ollen varsinaisia taloudellisia vaikutuksia omistamisvelvollisuudelle ei välttämättä ole osoitettavissa. Se, millaisia toimenpiteitä sääntely kunnilta edellyttää omistusjärjestelyiden suhteen, riippuu kuitenkin keskeisesti siitä, millaiseen sääntelyvaihtoehtoon lopulta päädytään. Vaikutukset voivat myös vaihdella olennaisesti kuntakohtaisesti. Edellä esitetyt tulkinnalliset lähtökohdat puoltavat kuitenkin mahdollisuutta tarkastella rahoitusvastuuta myös laajemmin kuin vain kuntien omistamisvelvollisuudesta mahdollisesti syntyvien kustannusten osalta.

Rahoitusvastuun tarkastelu ei kytkeydykään ainoastaan käsillä olevaan sääntelyn muutokseen eli kuntien velvoittamiseen vesihuoltolaitosten ja/tai -infrastruktuurin omistamiseen, vaan kyse on vesihuoltolain laajemmista perus- ja ihmisoikeuskytkennöistä, joita ei ole aiemmin otettu kattavasti huomioon. Onkin perusteltua arvioida tässä yhteydessä rahoitusvastuun muodostumista koko vesihuoltolain julkista valtaa koskevien velvoitteiden osalta. Vaikkakin julkisen vallan perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvastuu jakautuu valtion ja kuntien kesken, voidaan viimekätisen vastuun katsoa olevan valtiolla. Näin ollen perus- ja ihmisoikeuksien

⁸⁰ PeVL 19/2016 vp, s. 2; PeVL 32/2014 vp, s. 2; PeVM 25/1994 vp, s. 3, 6.

⁸¹ Ks. esim. MMM 2010:6, s. 37; Kuntaliitto 2007, s. 21.

⁸² Kuulas – Renko – Kuivamäki 2020, s. 76.

⁸³ Kuulas – Renko – Kuivamäki 2020, s. 23.

⁸⁴ MmVM 11/2021 vp, s. 5.: ”Asiakasmäärillä mitattuna yli 90 prosenttia Suomen laitospalveluista vesihuollosta on julkisessa eli kuntien omistuksessa. Loppua alle 10 prosenttia hoitavat lähinnä haja-asutusalueilla toimivat, asiakkaidensa omistamat ja hallinnoimat vesiosuuskunnat.”

turvaamisvelvoite ja velvoitteeseen yhdistyvä valtion viimekätinen vastuu puoltavat jonkinasteisen rahoitusvastuun syntymistä vesihuoltolain merkittävät perus- ja ihmisoikeuskytkennät huomioiden – tätä vaihtoehtoa ei voida sulkea arvioinnin ulkopuolelle. Valtion viimekätinen vastuu perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta ja ennen kaikkea edellä käsitellyt juomaveden saantiin, laatuun ja saavutettavuuteen liittyvät kysymykset täytyy huomioida vesihuoltolakia uudistettaessa ja kuntien järjestämisvastuuta arvioitaessa. Nämä näkökohdat edellyttävät ennen kaikkea rahoitusvastuun huolellista arviointia. Kustannusten kattamisen periaate säilyisi kuitenkin vesihuollon ensisijaisena rahoituskeinona siinäkin tapauksessa, että valtio osallistuisi vesihuollon rahoittamiseen. Kustannusvastuun jakautumisen kannalta merkittävänä voitaisiin pitää valtion viimekätistä vastuuta perus- ja ihmisoikeuksien ja sitä kautta palvelujen *riittävästä* toteutumisesta (vrt. PL 19.3 § riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut).

Etenkin vesihuollon investointien rahoittaminen ja siihen liittyvät haasteet ovat edelleen merkittävä ongelma turvallisten ja laadukkaiden vesihuoltopalveluiden takaamisen näkökulmasta ja näin ollen voivat pitkällä aikavälillä vaikuttaa myös yksilön perus- ja ihmisoikeuksiin talousveden saatavuuden ja laadun näkökulmasta. Tätä ei voida pitää perus- ja ihmisoikeuksien kannalta kestävässä tilanteena. Nämä seikat huomioiden on vahvasti perusteltua tarkastella erilaisia keinoja rahoitusongelmien ratkaisemiseksi.

6. VESIHUOLTOTOIMINNOT KUNNAN JÄRJESTÄMISVASTUUN ALAAN KUULUVANA TEHTÄVÄKOKONAISUUTENA

Mitä tulee tarkoittaa vesilaitoksella ja erityisesti vesihuoltotoiminnoilla kunnan (lakisääteisen) järjestämisvastuun alaan kuuluvana tehtäväkokonaisuutena (Kuntal 8 §)? Kyse on ennen muuta vesihuoltotoimintojen oikeudellisen sisällön ja tähän kytkeytyvän toiminnan toteuttamisvastuun määrittelystä julkisen vallan tehtävänä. Voidaan, ja myös tulee, kysyä, mitkä ovat tämän vastuun perustuslailliset rajat?

Tässä yhteydessä on syytä selventää, mitä julkisella tehtävällä tarkoitetaan. Julkisella tehtävällä viitataan yleisesti julkisiin hallinto- ja palvelutehtäviin. Julkisen tehtävän hoitaminen ei välttämättä sisällä toimivaltaa julkisen vallan käyttöön. Julkisella tehtävällä tarkoitetaan yleensä samaa kuin perustuslain 124 §:ssä julkisilla hallintotehtävillä. Julkisten tehtävien ala on kuitenkin jossain määrin laajempi kuin julkisten hallintotehtävien. Julkisina tehtävinä pidetään myös yksityisten toimijoiden hoitamia lakisääteisiä palveluita.⁸⁵

Julkinen palvelu voidaan puolestaan määritellä julkisyhteisön tarjoamaksi palveluksi. Suurin osa julkisista palveluista on määritelty lainsäädännöllä. Julkishallinto voi olla lakisääteisesti velvollinen järjestämään tai tuottamaan julkinen palvelu tai vastaamaan sen saamisesta.⁸⁶

⁸⁵ Mäenpää 2021.

⁸⁶ Mäenpää 2021.

Nykytila

Tarkastellaan seuraavaksi, millainen tehtäväkokonaisuus kunnan järjestämisvastuulle vesihuollossa kuuluu. Tässä pyritään siis hahmottamaan vesihuoltoa julkisena tehtävänä, jonka järjestäminen kuuluu kunnan tehtäviin. Pyrkimyksenä on eritellä järjestämisen ja tuottamisen vastuita ja tunnistaa julkisen vallan keskeisin rooli toimintojen kannalta. Tämä edellyttää myös vesihuoltotoimintojen järjestämisen ja toteuttamisen vastuun perustuslaillisten rajojen tarkastelua. Tarkasteltavassa tehtäväkokonaisuudessa on kyse kuntalain 7 §:n mukaisesti kunnalle erikseen laissa säädetyistä tehtävistä. Näin ollen kokonaisuutta tulkitaan kuntalain 8 §:n mukaisen järjestämisvastuun kautta.

Kunnan järjestämisvastuuta voidaan hahmottaa ensinnäkin tarkastelemalla kunnan tehtäviä suhteessa muihin vesihuollon toimijoihin. Keskeisimmät vesihuollon toimijat vesihuoltolaissa ovat kunta, vesihuoltolaitos ja kiinteistön omistaja tai haltija. Kunnan vastuulla on vesihuollon yleinen kehittäminen ja järjestäminen alueellaan (VHL 5–8 §), vesihuoltolaitos huolehtii vesihuoltopalveluista toiminta-alueella, jonka kunta on sille hyväksynyt (VHL 9 §) ja kiinteistön omistaja tai haltija on lähtökohtaisesti vastuussa kiinteistönsä vesihuollosta (VHL 6 §). Kunnan ja vesihuoltolaitoksen roolit ovat kuitenkin vesihuoltolaissa itsenäisiä riippumatta siitä, omistaako kunta laitoksen.⁸⁷ Roolien välille onkin haluttu tehdä selkeä rajanveto niin, ettei kunnan tehtäviä voi käsittää suoraan laitoksen tehtäviksi. Rajanvedolla on pyritty välttämään esimerkiksi sitä, että laitosten toiminta-alueiden ulkopuoliset alueet jäisivät vesihuollon kehittämisen suhteen katveeseen.⁸⁸

Kunnan vastuu vesihuollon järjestämisestä määritellään vesihuoltolain 6 §:n 2 momentissa seuraavasti: ”Jos suurehkon asukasjoukon tarve taikka terveydelliset tai ympäristönsuojelulliset syyt sitä vaativat, kunnan tulee huolehtia siitä, että ryhdytään toimenpiteisiin tarvetta vastaavan vesihuoltolaitoksen perustamiseksi, vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen laajentamiseksi tai muun tarpeellisen vesihuollon palvelun saatavuuden turvaamiseksi.” Kunnalle jää harkintavalta päättää VHL 7 §:n asettamissa rajoissa, millä tavoin se huolehtii siitä, että mainittuihin toimenpiteisiin vesihuollon järjestämiseksi ryhdytään VHL 6.2 §:n tarkoittamassa tilanteessa.⁸⁹ VHL 7 §:n mukaan kunnan alueella vesihuoltolaitosten toiminta-alueiden tulee kattaa alueet, joilla kiinteistöjen liittäminen vesihuoltolaitoksen vesijohtoon tai jätevesiviemäriin on tarpeen toteutuneen tai suunnitellun yhdyskuntakehityksen vuoksi. Mikäli kysymys ei ole VHL 7 §:ssä tarkoitusta alueesta, kunta voi vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen laajentamisen tai vesihuoltolaitoksen perustamisen sijaan myös edesauttaa sellaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä, joilla turvataan vesihuollon palvelujen saatavuus muilla kiinteistökohtaisilla tai usean kiinteistön yhteisillä ratkaisuilla.⁹⁰

⁸⁷ Belinskij 2015a, s. 10.

⁸⁸ Ks. Kaatra 2001, s. 22.

⁸⁹ HE 85/2000 vp, s. 26.

⁹⁰ HE 85/2000 vp, s. 26.

Kiinteistön omistaja tai haltija on ensisijaisesti vastuussa kiinteistönsä vesihuollosta (VHL 6 §). Kunnan järjestämisvastuu ei vaikuta tähän velvollisuuteen, vaan kunnan järjestämisvastuuta koskeva säännös tulee sovellettavaksi tilanteissa, joissa kiinteistöjen itsensä järjestämä vesihuolto katsotaan lain tavoitteiden toteuttamisen kannalta riittämättömäksi ja tarvitaan vesihuollon palveluja tukemaan kiinteistökohtaista vesihuoltoa. Tässäkään tilanteessa VHL 6.2 § ei edellytä, että kunta huolehtisi itse varsinaisesta vesihuoltolaitostoiminnasta tai muusta vesihuollon palvelujen tuottamisesta. Järjestämisvastuu edellyttää kunnan huolehtivan ainoastaan siitä, että alueella on lain tavoitteiden toteuttamisen kannalta riittävä vesihuollon palvelujen tarjonta.⁹¹

Kunnan on kehittämis- ja järjestämisvastuunsa perusteella vastattava tietyistä ydintoimintoista, joihin kuuluvat vesihuoltolain nojalla vesihuoltolaitostoiminnan pitkän tähtäimen strateginen suunnittelu (VHL 5 §) ja suurinvestointien tarvesuunnittelu (VHL 6–8 §). Kunnan järjestämisvastuu rajoittuu vesihuolto- ja kuntalain perusteella näihin ehdottomiin ydintoimintoihin, eikä kunnalla ole velvollisuutta esimerkiksi omistaa vesihuoltolaitoksia ja -infrastruktuuria. Kunta voi myös määrittää toiminta-alueen yksityisesti omistettavalle vesihuoltolaitokselle.⁹²

Voimassa olevan vesihuoltolain 3 §:n määritelmän mukaan vesihuoltolaitoksella tarkoitetaan laitosta, joka huolehtii yhdyskunnan vesihuollosta kunnan hyväksymällä toiminta-alueella. Vesihuoltolain 9 §:n mukaan vesihuoltolaitos huolehtii toiminta-alueellaan vesihuollosta yhdyskuntakehityksen tarpeita vastaavasti 8 §:ssä tarkoitetun toiminta-alueen hyväksymispäätöksen mukaisesti. Huolehtimisella tarkoitetaan säännöksessä talousveden jakeluverkoston sekä viemäriverkostojen rakentamista ja ylläpitämistä samoin kuin talousveden toimittamista ja jäteveden poisjohtamista ja käsittelyä sekä näihin liittyviä tehtäviä. Huolehtimisvelvollisuuden laajuus määräytyy 8 §:n mukaisesti toiminta-alueen hyväksymispäätöksessä.⁹³ Perusoikeusnäkökulmasta toiminta-aluepäätös myös määrittää yksilöiden oikeutta talousveden saatavuuteen ja sitä, miten oikeus toteutuu.

Kun tarkastellaan vesihuoltolaitosta *kunnan järjestämisvastuun näkökulmasta*, voidaan sillä tarkoittaa vesihuollon järjestämisyksikköä⁹⁴ ja palveluntuottajaa⁹⁵, joka huolehtii vedenotosta, talousveden jakelusta sekä jäteveden viemäroinnistä ja puhdistuksesta eli vesihuollon palveluista, joiden järjestämisestä kunta on vastuussa.

Sääntelyn muutos

Nykyisen järjestämisvastuun lähtökohtiin peilaten voidaan ensinnäkin todeta, ettei kunnan velvollisuus omistaa vesihuoltolaitokset muuttaisi järjestämisvastuun yleisiä lähtökohtia. Kunnalla voidaan edelleen katsoa säilyvän harkintavaltaa sen suhteen, millä tavoin vaadittuihin toimenpiteisiin vesihuollon järjestämiseksi ryhdytään, joten esimerkiksi kiinteistökohtaisia

⁹¹ HE 85/2000 vp, s. 26.

⁹² Belinskij 2010, s. 310; Gustafsson 2014, s. 255.

⁹³ HE 85/2000 vp, s. 28.

⁹⁴ Ks. Hollo 2021, s. 273.

⁹⁵ Ks. Tuorila – Saastamoinen 2022, s. 24.

ratkaisuja voidaan edelleen pitää mahdollisina. Vastuu vesihuoltolaitosten omistamisesta ei myöskään tarkoita vastuuta vesihuoltopalvelujen tuottamisesta eli vesihuoltolain 9 §:n mukainen vesihuollosta huolehtiminen ei siirtyisi kunnan vastuulle. Mikäli myös tuottamisvastuu hahmotettaisiin määritellä kunnalle, olisi tästä säädettävä erikseen.⁹⁶ Kunnan järjestämisvastuun keskeisimpänä osana voidaan edelleen pitää vastuuta siitä, että alueella on lain tavoitteiden toteuttamisen kannalta riittävä vesihuoltopalveluiden tarjonta.

Edellytys vesihuoltolaitosten kunnallisesta omistuksesta ja täysin yksityisen omistuksen sulkeminen pois vesiosuuskuntia lukuun ottamatta tarkoittaisi käytännössä sitä, ettei kunta voi vahvistaa toiminta-aluetta yksityisomisteiselle vesihuoltolaitokselle eikä se voi myydä omista maansa vesihuoltolaitosta. Lakisääteinen omistamisvelvollisuus laajentaa kunnan VHL 6.2 §:n mukaista järjestämisvastuuta koskemaan myös perustettavien vesihuoltolaitosten omistamista, mutta tämä ei itsessään vaikuta kunnan ja vesihuoltolaitoksen lakisääteisten roolien erillisyyteen. Edelleen vastuiden jakoa voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, sillä kunnan vastuu on vesihuoltolaitoksen toiminta-alueeseen rajoittuvaa vastuuta laajempi.

Laitoksen omistajana toimiessaan kunta on samassa asemassa kuin yksityisoikeudellinen omistaja. Tällöin kunta omistajan ominaisuudessa pitkälti määrittelee vesihuollon palvelutason ja ohjaa laitoksen taloudellisia toimintaedellytyksiä (tehokas toiminta ja investointien rahoitus).⁹⁷ Kunnan käyttämä päätösvalta riippuu osin vesihuoltolaitoksen organisointimuodosta.

Kuntalain mukaiseen järjestämisvastuun (8 §) ja palvelujen tuottamisen (9 §) erotteluun palaten voidaan todeta, että sääntelyn muutos sulkee pois mahdollisuuden tuottaa palvelu antamalla se kokonaan yksityisomisteisen vesihuoltolaitoksen huolehdittavaksi, sillä sääntelyn muutos käytännössä edellyttää, että kunnan järjestämästä vesihuollosta huolehtivat vain kunnan (enemmistö)omistuksessa olevat laitokset. Sen sijaan omistuksen säilyessä kunnalla vesihuoltotoimintojen laajamittainenkin ulkoistaminen olisi myös jatkossa mahdollista. Ulkoistamista käsitellään lähemmin jäljempänä.

Kunnan järjestämisvastuu merkitsee viimekätistä vastuuta siitä, että asukkailla on saatavillaan riittävät vesihuoltopalvelut, eikä kunnalla ole mahdollisuutta vetäytyä tästä vastuusta esimerkiksi kuntatalouden ongelmien vuoksi. Sosiaalisten perusoikeuksien toteuttamisessa kuntaa ohjaavat toimeksiantovaikutus ja heikennyskieltovaikutus.⁹⁸ Toimeksiantovaikutus tarkoittaa kunnan kohdalla esimerkiksi taloudellisten voimavarojen kohdentamista (talousarvio) ja tämän kääntöpuolena on heikennyskieltovaikutus, jonka perusteella voidaan lähtökohtaisesti jopa tulkita kaikki heikennykset saavutettuun tasoon kiellettyinä. Tämän tulkintalinjan mukaan kunnan järjestämän vesihuollon palvelun tason heikentäminen saavutetusta tasosta

⁹⁶ Tämän vaihtoehdon nostaa esiin esimerkiksi Silfverberg (2020, s. 39.): ”Vesihuollon pelikenttää voisi selkeyttää myös lainsäädännöllä. Yksi vaihtoehto on määritellä vesihuoltopalvelut (muut kuin osuuskuntien tuottamat) kunnan tai kuntaomisteisten yhtiöiden tuottamaksi palveluksi, kuten Hollannissa ja Norjassa on tehty. Selkeästi rajattujen toimintojen ulkoistaminen olisi tällöinkin mahdollista.”

⁹⁷ Gustafsson 2014, s. 274.

⁹⁸ On kuitenkin syytä suhtautua heikennyskieltovaikutuksen tulkintaan varauksellisesti, sillä periaate on tutkijoiden keskuudessa kiistanalainen. Ks. esim. Rautiainen 2013, s. 261–283.

esimerkiksi toiminta-alueen supistamisen kautta voisi olla ongelmallinen perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.

Julkinen hallintotehtävä voidaan PL 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja se ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Tämä noudattaa ajatusta organisaationeutraaliudesta: jokaiselle turvattujen oikeuksien toteutuminen ei saa heikentyä ulkoistettaessa. Perustuslain edellytysten tulkitaan merkitsevän, että yksityiseltä voidaan hankkia ainoastaan palveluja, jotka eivät kytkeydy julkisen vallan käyttöön tai julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ja jotka eivät näin ollen ole kunnan viranomaistehtäviä, ellei laissa toisin säädetä. Kunnan viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa viranomaisen on siis ensisijaisesti itse käytettävä ja julkisten tehtävien antamista muille kuin viranomaiselle on aina pidettävä poikkeuksena.⁹⁹

Kunnan erityisaseman perustana kunnallisten palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa ovat julkisen vallan käyttö, perusoikeuksien toteuttaminen sekä kunnallisen demokratian turvaaminen ja edistäminen. Julkisen vallan käytössä on kyse julkisyhteisöjen ja niiden jäsenten oikeuksien määrittelemisestä, täsmentämisestä ja suojaamisesta. Julkisen vallan käytön rajaamisessa viranomaisille onkin kyse tämän vallankäytön saattamisesta virkavastuun piiriin.

Kunnan vesihuoltolain mukaisissa tehtävissä (vesihuollon kehittäminen, järjestäminen, toiminta-alueen hyväksyminen) on kyse julkisoikeudellisesta päätöksenteosta, josta voi vastata ainoastaan viranomainen. Kyseisiin tehtäviin liittyy myös julkisen vallan käyttöön liittyvää yksilön oikeuksia koskevaa päätöksentekoa esimerkiksi toiminta-aluepäätöksen muodossa. Perusoikeuksien kannalta ylipäätään merkittävä on kunnan rooli vesihuollon palvelun riittävyyden viimekätisenä turvaajana. Vesihuoltolaitokselle ei puolestaan ole osoitettu vesihuoltolaissa viranomaistehtäviä, ja vesihuoltolaitoksen ja asiakkaan välinen suhde on yksityisoikeudellinen.

7. OMISTAMISVELVOLLISUUDESTA JA ETUOSTO-OIKEUDESTA SÄÄTÄMINEN SEKÄ VESIHUOLTOTOIMINTOJEN ULKOISTAMINEN

Voidaanko ja millaisissa perustuslaillisissa rajoissa kunta tai mahdollinen muu kunnallinen yhteisö velvoittaa omistamaan vesihuoltolaitos ja/tai vesihuoltotoiminnat kunnallisena omana toimintana? Entä miten kunnalle tai muulle kunnalliselle yhteisölle voidaan säätää etuosto-oikeus niissä tilanteissa, joissa vesiosuuskunta harkitsee vesihuoltotoimintojensa myyntiä yksityiselle? Lisäksi selvitetään mitä vesihuoltotoimintoja ja millaisissa oikeudellisissa puitteissa kunta voi ulkoistaa?

⁹⁹ HE 268/2014 vp, s. 140–141; PeVM 48/2005 vp, s. 3.

Velvoittaminen vesihuoltolaitoksen ja/tai vesihuoltotoimintojen omistamiseen kunnallisena omana toimintana

Esineoikeudessa vakiintuneen tulkinnan mukaan omaisuuden käsite muodostetaan oikeuksien tasolla. Tämä tarkoittaa sitä, että omaisuus koostuu varallisuus oikeuksista, jotka puolestaan luetaan joko kiinteäksi tai irtaimeksi omaisuudeksi.¹⁰⁰

Omistaminen ei ole kunnan perustehtävä, vaan se on ymmärrettävä välineenä palvelujen järjestämiseksi tai tuottamiseksi. Omistajuuden rooli vaihtelee palveluiden luonteen mukaan – tekniset rakenteet ja toimitilat ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden kohdalla luonteeltaan toiminnan tukipalveluja, kun taas teknisen toimen osalta aineelliseen omaisuuteen liittyvää omistajaroolia voidaan pitää nimenomaan ydinpalveluna. Teknisen toiminnan toimialueilla toiminnan järjestämisen mahdollistuessa taloudellista itsenäisyyttä omaavien liikelaitosten ja yhtiöiden kautta, nousevat omistajuuden ja omistajapolitiikan kysymykset sekä yksityisen ja julkisen omistuksen rooli keskeisesti esiin juuri näillä toimialoilla.¹⁰¹

Perusrakennetta voidaan lähestyä kahdesta suunnasta: omaisuusnäkökulmasta fyysisenä ympäristönä, rakenteina ja varallisuutena tai omistuksena sekä toiminta- ja palvelunäkökulmasta näihin fyysisiin elementteihin liittyvinä ylläpito-, hoito- ja palvelujärjestelminä.¹⁰² Tätä mukaillen vesihuoltoa voidaan tarkastella omaisuusnäkökulmasta verkostojen ja laitosten kautta ja toisaalta palvelunäkökulmasta niihin sidottuna vesihuollon palveluna.

Kunnan tai muun kunnallisen yhteisön velvoittaminen vesihuoltolaitoksen ja/tai vesihuoltotoiminnan omistamiseen käytännössä rajoittaa kunnalle sen itsehallinnon nojalla kuuluvaa oikeutta päättää järjestämisvastuuseen kuuluvan tehtävänsä hoitamistavasta. Velvoite myös estää kuntaa myymästä vesihuolto-omaisuuttaan yksityiselle taholle. Sääntelyllä siis osin puututaan kunnan oikeuteen päättää hallinnostaan ja taloudestaan.

Kunnan erityistoimialan sääntely toteuttaa hyvinvointivaltioajattelua antaen lainsäätäjälle mahdollisuuden asettaa kunnalle yhteiskunnallisten tarpeiden kulloinkin vaatimia uusia tehtäviä.¹⁰³ Kuntien toiminta ja kunnille annettavat yhteiskunnalliset palvelutehtävät ovat suurilta osin perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamista. Näin ollen yhteiskunnallisen tarpeen tai perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvän tehtävän antaminen kunnalle on erityistoimialan nojalla lähtökohtaisesti perusteltavissa. Myös perustuslakivaliokunta on antanut erityistä painoarvoa sääntelylle esitettävissä oleville perusoikeuksien turvaamiseen liittyville painaville perusteille.¹⁰⁴ Näihin perusteluihin voidaan yhdistää myös tässä tavoiteltava sääntely. Kuten aiemmin todettua, kunnallisen itsehallinnon periaatteiden on kuitenkin toteuduttava myös erityistoimialaan kuuluvien tehtävien osalta. Palvelujen järjestämisessä tulee voida huomioida paikalliset

¹⁰⁰ Kartio – Salminen 2011.

¹⁰¹ Siitonen – Anttiroiko 2012, s. 84–85.

¹⁰² Siitonen – Anttiroiko 2012, s. 85.

¹⁰³ HE 192/1994 vp, s. 6.

¹⁰⁴ Ks. esim. PeVL 26/2017, s. 15.

olosuhteet. Kyse on kunnalle itsehallintonsa nojalla kuuluvasta harkintavallasta tehtäviensä järjestämisessä.

Kunnan (tai muun kunnallisen yhteisön) velvoittamisen vesihuoltolaitoksen ja/tai vesihuolto-toimintojen omistamiseen kunnallisena omana toimintana voisi siis katsoa olevan perustelta-vissa ensinnäkin aiemmin käsitellyillä keskeisillä perusoikeuskytkennöillä: erityisesti PL 7.1 § ja PL 9.1 § muodostama kokonaisuus, elämän perusedellytysten turvaaminen. Toisekseen velvoit-tamisen perustelu yhteiskunnallisen tarpeen nojalla voisi hyvin perustua samankaltaiseen ar-gumentointiin kuin Norjassa vuonna 2012 tehty lakimuutos, jonka perusteella vesihuollon inf-rastruktuurin on nykyisin kuuluttava paikallishallinnolle. Lakimuutosta perusteltiin sillä, että vesi- ja jätevesipalvelut ovat luonnollisia monopoleja, joiden laadun, turvallisuuden sekä koh-tuuhintaisuuden turvaamisen välttämätön edellytys pitkällä aikavälillä on julkinen omistus.¹⁰⁵

Nämä lähtökohdat huomioiden täytyy kuitenkin arvioida vielä, onko kunnallisen itsehallin-non perustuslaillinen suoja este tämänkaltaiselle sääntelylle. Kunnallisen itsehallinnon perus-tuslaillisen suojan keskeisimpänä sisältönä voidaan pitää sitä, ettei kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteisiin voida puuttua tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkitykset-tömäksi.¹⁰⁶ Jo hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneen perustuslakivaliokunnan käytän-nön mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin.¹⁰⁷ Vähintäänkin näitä perustuslailla suojattuja piirteitä voidaan pitää kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteinä. Lisäksi keskeiseksi osaksi kunnan oikeutta päättää taloudestaan voidaan tulkita kunnan oikeus päättää omaisuu-destaan, kuten omaisuuden käyttämisestä ja omaisuuden luovuttamisesta.¹⁰⁸

Itsehallinnon perustuslaillista suojaa voidaan tulkita niin, että lähtökohtaisesti kunnallisen itsehallinnon rajoittaminen ei ole sen perustuslaillisen suojan vastaista, mutta rajoitusta on ar-vioitava ainakin sen laajuuden ja merkittävyyden kannalta. Tässä yhteydessä on siis arvioitava, merkitseekö omistamisvelvollisuudesta säättäminen sellaista kunnallisen itsehallinnon heiken-nystä, joka tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi tai vaarantaisi kuntien mahdollisuudet päät-tää itsenäisesti taloudestaan ja hallinnostaan.

Perustuslakivaliokunnan käytännöstä voidaan tässä yhteydessä nostaa esimerkiksi valiokun-nan arvioima sääntely, jolla oli myös vaikutuksia kunnan oikeuteen päättää omaisuudestaan, kuten tässäkin omistamisvelvollisuutta arvioitaessa. Valiokunta arvioi merkittäviä omaisuusjär-jestelyjä, joissa kunnan omaisuutta oli tarkoitus siirtää laajamittaisesti maakuntien hallintaan tai omistukseen. Perustuslakivaliokunta totesi valtiosääntöoikeudellisen kysymyksenasettelun palautuvan siihen, johtaako omaisuuden siirto kunnilta maakunnille sellaiseen kuntien talou-dellisen itsehallinnon heikennykseen, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuudet päättää itsenäi-sesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan. Valiokunta totesi, etteivät omaisuuden

¹⁰⁵ Barndöck ym. 2018, s. 17.

¹⁰⁶ Ks. esim. PeVL 17/2021 vp, s. 11; PeVL 20/2013 vp, s. 6.

¹⁰⁷ PeVL 29/1992 vp, s. 9; PeVL 17/1994 vp, s. 31; PeVL 42/1996 vp, s. 1–2.

¹⁰⁸ Ks. Tuori 2017, s. 15.

siirtoon liittyvät järjestelyt vaikuttaneet vaarantavan yleisesti kuntien kykyä huolehtia taloudestaan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti, joskin yksittäisiin kuntiin liittyviin riskeihin oli kiinnitettävä huomiota. Valiokunta myös edellytti omaisuusjärjestelyihin kytkettävää kunnan itsehallinnon turvaavaa kompensatiosääntelyä.¹⁰⁹

Tässä sääntelyssä kyse oli kuntien velvoitteesta luopua omaisuudestaan, kun taas nyt käsillä olevassa sääntelyssä on kyse kunnan rajoitteesta luopua omaisuudestaan ja velvollisuus kohdistuu omistamiseen. Tilanne ei siis ole täysin verrannollinen eikä esimerkiksi kompensatiosääntely tule kyseeseen. Voitaisiin kuitenkin perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella tulkita, että mikäli laajamittaisessa omaisuuden siirrossa ei ollut kyse kuntien taloudellisen itsehallinnon vaarantavasta sääntelystä, ei myöskään kunnan omaisuuden myynnin estämisessä todennäköisesti ole kyse tällaisesta sääntelystä. Tässäkin on syytä valiokunnan kannanoton mukaisesti kiinnittää huomiota yksittäisiin kuntiin liittyviin mahdollisiin riskeihin.

On kuitenkin huomioitava, että ehdottomaan omistamisvelvollisuuteen, joka ei mahdollista lainkaan harkintavallan käyttöä, saattaisi liittyä itsehallinnon kannalta ongelmallisia piirteitä. Mikäli sääntely sen sijaan mahdollistaa kunnille liikkumatilaa omistamisvelvollisuuden täyttämiseksi ja kunnilla säilyy itsehallintoon kuuluvaa päätösvaltaa, voidaan tällöin sääntelyä pitää itsehallinnon periaatteet paremmin huomioivana ja itsehallintoon kohdistuvaa rajoitusta huomattavasti lievempänä. Tässä tulevat kysymykseen esimerkiksi Ruotsin ja Norjan sääntelyä vastaavat ratkaisut, jotka mahdollistavat omistusvelvollisuuden täyttämisen erilaisilla omistusjärjestelyillä. Liikkumatilaa sallivalla sääntelyllä voidaan selkeämmin varmistaa, ettei sääntelyllä puututa kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteisiin ja ettei se näin ollen ole kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan kannalta ongelmallinen.

Etuosto-oikeudesta säättäminen

Etuosto-oikeuden mahdollisuuksia arvioitaessa on syytä hakea tulkintaa etuostolaista (608/1977), johon kunnan yleinen etuosto-oikeus perustuu. Etuostolain 2 §:ssä etuosto-oikeus määritellään kunnan oikeudeksi lunastaa myyty kiinteistö. Etuosto-oikeuden käyttämisellä eli etuostolla kunnasta tulee kiinteistön ostaja luovutuskirjassa ilmoitetun ostajan sijaan siinä mainituilla ehdoilla.

Viranomaisen katsotaan käyttävän julkista valtaa, kun se tekee yksityisen oikeuksiin tai velvollisuuksiin välittömästi vaikuttavan päätöksen tai antaa sitovia määräyksiä. Näin ollen myös etuosto-oikeuteen sisältyy julkisen vallan käyttöä, sillä etuosto-oikeudella puututaan sekä kiinteistön omistajan että ostajan omistusoikeuteen. Myös päätöksellä etuosto-oikeuden käyttämittä jättämisestä päätetään jonkun edusta ja oikeudesta. Tästä puolestaan seuraa vaatimus siitä, että perustuslain 2.3 §:n lainalaisuusperiaatteen mukaisesti julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lisäksi kaikessa julkisessa toiminnassa tulee noudattaa tarkoin lakia. Lainalaisuusperiaatteesta seuraa siis, että viranomainen voi yhtäältä käyttää julkista valtaa vain sille laissa siihen määritellyn toimivallan nojalla ja toisaalta viranomaisen toimivallan ja harkintavallan käyttö on sidottu lakiin.

¹⁰⁹ PeVL 26/2017 vp, s. 17–18; PeVL 17/2021 vp, s. 13–14.

Mikäli etuosto-oikeudesta säädetään, on siis olennaista määritellä laissa kunnalle toimivalta etuosto-oikeuden käyttämiseen ja perustuslain 2.3 §:n mukaisesti tämä toimivalta on määriteltävä täsmällisesti. Jos kunnalle annetaan asiassa harkintavaltaa, on myös tämän vallan käyttöperusteet määriteltävä laissa. Toimivaltaa on syytä arvioida sekä asiallisen, alueellisen, että asteellisen toimivallan näkökulmista. Asiallisen toimivallan näkökulmasta keskeistä on täsmällinen ja tarkkarajainen määrittely, kuten myös perustuslain 2.3 § edellyttää. Asiallisen toimivallan yhteydessä voidaan arvioida myös mahdollisia toimivallan rajoituksia. Alueellisen toimivallan kannalta arvioitavaksi voivat tulla mahdolliset tilanteet, joissa etuosto-oikeus ulottuu useamman kunnan alueelle. Asteellisen toimivallan kannalta arvioitavaksi voi tulla esimerkiksi se, onko toimivaltaa mahdollista delegoida (esimerkiksi kunnanhallitukselta viranhaltijalle).¹¹⁰

Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan etuosto-oikeuden käyttämisessä on omaisuusdensuojan kannalta kyse verrattain vähäisestä puuttumisesta ostajan oikeusasemaan, sillä ostajan näkökulmasta on kyse siitä, että kaupan kohteena oleva kiinteistö jää häneltä saamatta. Lisäksi valiokunta on antanut omaisuudensuojan kannalta merkitystä sille, että ostajalle korvataan hänelle aiheutuneet taloudelliset menetykset.¹¹¹

Sopimusvapauden näkökulmasta perustuslakivaliokunta on todennut kunnan etuosto-oikeuden rajoittavan omistajan vapautta päättää siitä, kenelle omaisuutta luovutetaan, mikä kuuluu omistajan määräämisvaltaan. Tätä rajoitusta on kuitenkin valiokunnan tulkinnassa pidetty vähäisenä. Valiokunta on myös pitänyt myyjän varallisuus oikeudellista asemaa turvaavana seikkana sitä, että kunta on lain perusteella sidottu myyjän ja ostajan välillä alun perin sovittuihin kauppaehtoihin. Lisäksi perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt tulkinnassaan huomiota kunnan etuosto-oikeuden taustalla olevaan painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen. Näin ollen kunnan etuosto-oikeuteen perustuva sääntely ei valiokunnan mukaan ollut ongelmallista myöskään myyjän omaisuudensuojan kannalta.¹¹² Tulkintojen perusteella voidaan siis kokoavasti todeta, ettei perustuslakivaliokunta ole pitänyt etuostosäätelyä perustuslaillisesti ongelmallisena.

Omistusoikeuden rajoittaminen tavallisella lailla on mahdollista, jos rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta käyttää omaisuuttaan tavanomaisella tavalla. Rajoituksen laajuus riippuu siitä, kuinka voimakas ja pakottava yleinen etu on kyseessä. Merkitystä voidaan antaa myös sille, miten rajoittamisesta seuraavat menetykset korvataan ja miten yksilön oikeusturva on järjestetty asiassa.¹¹³ Rajoitettaessa omistusoikeutta tavallisella lainsäädännöllä, tulisi asiaa joka tapauksessa arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta.¹¹⁴

¹¹⁰ Ks. Korte 2015, s. 9–19.

¹¹¹ PeVL 15/2005 vp, s. 2.

¹¹² PeVL 15/2005 vp, s. 2.

¹¹³ HE 309/1993 vp, s. 63.

¹¹⁴ PeVL 32/2010 vp, s. 4.

Mitä vesihuoltotoimintoja ja millaisissa oikeudellisissa puitteissa kunta voi ulkoistaa?

Yksityisten toimijoiden osallistumisaste julkiseen palvelutuotantoon voi vaihdella merkittävästi toteuttamistavasta riippuen. Yleisesti ottaen ulkoistamisella voidaan kuitenkin viitata tilanteisiin, joissa julkinen sektori edelleen ohjaa toimintaa, mutta käytännön toteutuksesta vastaa yksityinen toimija.¹¹⁵

Kuntalain 9 §:n mukaisena palvelujen tuottamisena voidaan tarkoittaa ainoastaan sellaista palvelujen tuottamista, johon ei sisälly ainakaan järjestämisvastuuseen lukeutuvia vastuita.¹¹⁶ Tämä on huomioitava ulkoistamisen mahdollisuuksien arvioinnissa.

Perustuslain 124 §:n kannalta vesihuoltolaitoksen toimintojen ulkoistamisen mahdollisuuksia voidaan pitää sinänsä selkeinä, sillä vesihuoltolaitokselle ei ole osoitettu viranomaistehtäviä, eikä vesihuollosta huolehtiminen VHL 9 §:n mukaisesti sisällä julkisen vallan käyttöä. Näin ollen vesihuoltolaitoksen operoinnin ulkoistamiselle ei ole osoitettavissa selkeitä oikeudellisia esteitä perustuslain kannalta.

Vesihuollossa useimmiten omistajuutta ja päätöksentekoa lukuun ottamatta kaikkien muiden osa-alueiden (omaisuudenhallinta, urakointi, suunnittelu, hallinnon tuki, valvonta, näytteenotto ja laboratoriopalvelut, laitosten ja verkostojen operointi sekä huolto ja ylläpito) on katsottu sopivan ainakin osittain ulkoisesti tuotettaviksi.¹¹⁷ Teknisen toimen palveluiden ulkoistamisille ei tyypillisesti olekaan juuri oikeudellisia tai hallinnollisia esteitä.¹¹⁸

Myöskään julkinen vesihuoltolaitosten omistus ei estä operoinnin ulkoistamista. Vesihuoltolaitoksen käyttötoiminnot voidaan ulkoistaa tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina niin kunnossapidon kuin saneeraustoiminnan osalta. Ulkoistamisen mahdollisuudet ovat moninaiset ja laajimmillaan ulkoistaminen voi tarkoittaa täydellisenä vesihuoltolaitoksena toimimista niin, että tuotantoteknologia on edelleen kunnan omistuksessa.¹¹⁹

Mikäli kysymys ei ole viranomaistehtävistä tai julkisen vallan käyttämisestä, tulevat harkintaan tarkoituksenmukaisuuden ja taloudellisuuden näkökulmat. Näitä näkökulmia tosin rajoittavat aina palvelun sisältöä ja laatua määrittävät säännökset.¹²⁰ Tarkoituksenmukaisuuden ja taloudellisuuden arviointiin voidaan hakea lähtökohtia esimerkiksi ydin- ja tukitoimintojen hahmottamisesta. Hukka ja Katko (1999) jaottelevat vesihuoltolaitostoiminnan siihen liittyvien vastuiden pohjalta ydin- ja tukitoimintoihin. Ydintoimintoihin lukeutuvat päävastuu investointien rahoituksesta, laitoksen omistuksesta, pitkän aikavälin suunnittelusta ja kehitystyöstä. Tukitoimintoihin voivat kuulua esimerkiksi yksityiskohtainen suunnittelu, rakentaminen, laitetoimitukset, ajoneuvot ja koneet, korjaukset, tarkastustoiminta, ylläpito, tiedon prosessointi, mittariluenta, laboratoriopalvelut ja tutkimus. Suositeltavimpana julkisen ja yksityisen sektorin

¹¹⁵ Saastamoinen – Tuorila 2022, s. 26.

¹¹⁶ HE 268/2014 vp, s. 141.

¹¹⁷ Kumlin ym. 2021, s. 7.

¹¹⁸ Komulainen 2010, s. 82.

¹¹⁹ KKV/1510/03.03/2020.

¹²⁰ Komulainen 2010, s. 82.

yhteistyömallina kehittyneen yhteiskunnan vesihuollossa he pitävät mallia, jossa kuntien omistamat laitokset vastaavat ydintoiminnoista ja ostavat yksityissektorilta kilpailuun perustuvia palveluja.¹²¹ Ydintoimintojen säilyttämistä kunnan omistaman laitoksen käsissä voidaan pitää keskeisenä demokratian, yksilöiden perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusturvan turvaamisen kannalta.¹²²

Kyseessä on kuitenkin vain yksi jaottelu, eikä ydin- ja tukitoiminnoille ole yksiselitteistä määritelmää. On yleisesti ottaen mahdollista jakaa yksittäisiä toimintoja karkeasti ja tapauskohtaisesti ydin- ja tukitoimintoihin sen perusteella, kuinka tiiviisti ne toteuttavat organisaation toiminta-ajatusta. Usein ulkoistamisvaihtoehtojen tarkastelun taustalla onkin organisaation tavoite siirtää organisaation keskittymistä tulevaisuudessa pääasiallisesti ydintoimintoihin ja -osaamiseen ja järjestää toiminta-ajatusta tukevat toiminnot muilla tavoin. Tällainen kehitys muuttaa myös henkilöstön roolia itse toimintojen tuottamisesta niitä tilaavaan ja valvovaan suuntaan. Ulkoistamisessa on aina huomioitava riskien kartoittaminen, sillä yksityiset yritykset ottavat toiminnassaan kaupallisia riskejä ja niiden toimintaa ohjaa liiketoimintaosaaminen.¹²³

Toisaalta arviointia voidaan tehdä vertailemalla oman ja ulkoisen tuotannon etuja ja haasteita vesihuollossa. Oman tuotannon keskeisinä hyötyinä voidaan pitää kontrollia ja riskienhallintaa sekä yhteiskunnallisten arvojen painottumista. Haasteita puolestaan ovat esimerkiksi osaamisen yleisluonteisuus, hajautuneet resurssit sekä pitkän aikavälin toimintaedellytysten turvaaminen. Ulkoisen tuotannon keskeisiksi hyödyiksi voidaan tunnistaa muun muassa syvällisemmät resurssit, erikoistuneet toimijat sekä kilpailu ja kehitys pitkällä aikavälillä. Ulkoisen tuotannon haasteita puolestaan ovat esimerkiksi kontrollin varmistaminen, palvelumarkkinoiden kehittymättömyys, hankintaosaamisen puute sekä usealla alueella ongelmaksi muodostunut tarjonnan puute.¹²⁴

Edellä esitetyt näkökohdat voivat tarjota tukea toimintojen ulkoistamisen arviointiin, mutta ehdottomia oikeudellisia rajoja tämänkaltaisille jaotteluille on kuitenkin vaikea osoittaa omistamisvelvollisuutta lukuun ottamatta. Tämänkaltaisen arvioinnin voidaan katsoa olevan enemmänkin tarkoituksenmukaisuus- ja taloudellisuusharkintaa, joka kuuluu kunnan harkintavaltaan. Viime kädessä tämä toteuttaa kunnallista itsehallintoa jättäen kunnalle mahdollisuuden arvioida, mikä on paras tapa toteuttaa palvelu kunnan paikalliset olosuhteet ja taloudelliset voimavarat huomioiden. Näin ollen voidaan todeta, että kunnan vesihuoltolaitosten omistamisvelvollisuus ei suoraan estä kuntaa ulkoistamasta laitoksen operointia.

Ulkoistamisen reunaehtoja voidaan toisaalta tarkastella vielä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta palvelujen riittävyyden turvaamisen kannalta. Riittävien vesihuoltopalvelujen turvaaminen voidaan rinnastaa riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamiseen (PL 19.3 §). PL 19.3 §:n mukaisen riittävyyden arvioinnin lähtökohtana on pidetty sellaista palvelujen tasoa, joka luo

¹²¹ Hukka – Katko 1999, s. 13–14.

¹²² Hukka – Katko 1999, s. 79.

¹²³ Heino – Pietilä 2013, s. 22–23.

¹²⁴ Kumlin ym. 2021, s. 7.

jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisen jäsenenä.¹²⁵ Perustuslakivaliokunta piti riittävien ja yhdenvertaisten palveluiden turvaamista keskeisenä arvioinnin lähtökohtana viimeisimmän sote-uudistuksen sääntelyä arvioidessaan.¹²⁶ Näitä lähtökohtia toteuttaa nykyinen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annettu laki (612/2021).

Perustuslakivaliokunta on aiemman sote-esityksen käsittelyn yhteydessä todennut, että perustuslain 19 §:stä seuraa maakunnalle velvollisuus ylläpitää riittävästi omaa tuotantoa sen varmistamiseksi, että se pystyy kaikissa tilanteissa turvaamaan jokaiselle riittävät ja yhdenvertaiset sosiaali- ja terveysterveyst. ¹²⁷ Perustuslain 6 §:n ja 19.3 §:n kokonaisuus edellyttää, että julkisen vallan on turvattava lailla yhdenvertaisella tavalla jokaiselle oikeus riittäviin sosiaali- ja terveysterveyst. ¹²⁸ Valiokunnan tulkinnan mukaan tämä edellytti lakisääteisesti varmistamaan, että järjestämisvastuussa olevalla maakunnalla on sekä riittävät taloudelliset voimavarat että muutoinkin riittävä henkilöstöä, tiloja ja laitteistoja koskeva kapasiteetti tuottaa riittävät sosiaali- ja terveysterveyst. ¹²⁹ Nämä valiokunnan tulkinnat sisältyvät sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 8.2 §:ään. Riittävän oman tuotannon on tulkittu tarkoittavan muun muassa tason määrittämistä siten, että järjestäjän osaaminen ulkoistettujen palvelujen sisällöllisen ja laadullisen arvioinnin tekemisessä voidaan turvata sekä toiminnan vakaus ja ydintoiminnot pystytään varmistamaan asianmukaisesti. ¹²⁹

Sote-järjestämislain 12.1 §:n mukaan yksityiseltä palveluntuottajalta hankittavien palvelujen on oltava sisällöltään, laajuudeltaan ja määrälliseltä osuudeltaan sellaisia, että hyvinvointialue pystyy huolehtimaan kaikissa tilanteissa järjestämisvastuunsa toteuttamisesta myös hankittavien palvelujen osalta. Lain esitöissä todettiin sääntelyn mahdollistavan toimivien palvelukokonaisuuksien hankkimisen yksityisiltä palveluntuottajilta, kunhan järjestely ei vaarantaisi järjestämisvastuun toteuttamista ja laissa säädetyt edellytykset täyttyisivät muutoin. ¹³⁰

Sote-järjestämislain sääntelyä ja siihen liittyviä perustuslakivaliokunnan kannanottoja mukaillen voisi olla mahdollista arvioida vesihuoltotoimintoja siltä kannalta, millainen kunnan vesihuoltolaitoksen itse tuottamien ja ulkoistettujen toimintojen suhde olisi tarkoituksenmukainen *riittävän* vesihuollon palvelun turvaamiseksi. Toimintojen ulkoistamista voitaisiin siis lähestyä siitä näkökulmasta, missä määrin toimintoja voidaan ulkoistaa kunnan järjestämisvastuun toteuttamisen vaarantumatta. Tässä merkityksellisiä voivat olla myös vesihuoltolaitoksen riittävän oman osaamisen turvaamiseen liittyvät näkökohdat, jotka puolestaan ovat yhteydessä tarvittavaan hankintaosaamiseen palvelujen ulkoistuksissa.

Lisäksi tässä yhteydessä voidaan todeta, että monialayhtiöiden aseman sääntelyyn on syytä kiinnittää huomiota. Monialayhtiöt tuottavat karkean arvion mukaan vesihuoltopalveluita noin

¹²⁵ HE 309/1993 vp, s. 71.

¹²⁶ PeVL 17/2021 vp, s. 5; PeVL 26/2017 vp; PeVL 15/2018 vp; PeVL 65/2018 vp.

¹²⁷ PeVL 15/2018 vp, s. 16.

¹²⁸ PeVL 15/2018 vp, s. 17–18.

¹²⁹ HE 241/2020 vp, s. 687.

¹³⁰ HE 241/2020 vp, s. 687.

kolmasosalle suomalaisista.¹³¹ Vesihuoltolaitoksen ja kunnallisen energialaitoksen yhdistämisellä on katsottu voitavan avata takaovi vesihuoltopalvelujen yksityistämiseksi, sillä vesihuoltopalvelut saattavat vaihtaa omistajaa, mikäli kunta myy monialayhtiönsä taloudellisista syistä.¹³² Myös Vesi on meidän -kansalaisaloitteen taustalla olevan yksityistämiskeskustelun herättäneissä Jyväskylän ja Ähtärin kaupunkien suunnitelmissa oli kyse monialayhtiöiden yksityistämisaikeista. Vesihuollon yksityistämisen estämisen kannalta vähiten ongelmallista on, jos vesihuoltolaitos toimii monialayhtiössä energiayhtiön tytäryhtiönä. Mikäli kunta harkitsee energiayhtiönsä myyntiä, voidaan tytäryhtiönä toimiva vesiyhtiö tällöin jättää edelleen kunnan omistukseen.¹³³

8. VESIHUOLTOTOIMINTOJEN KILPAILUOIKEUDELLISET JA HANKINTAOIKEUDELLISET ULOTTUVUUDET

Millaisia reunaedellytyksiä EU:n kilpailulainsäädäntö asettaa vesihuoltotoimintojen luovuttamisrajoituksia koskevalle sääntelylle (ks. myös Kuntal 15 luku: Kunnan toiminta markkinoilla)? Millaisia hankintaoikeudellisia ulottuvuuksia sääntelyn toteuttamiseen liittyy?

EU:n kilpailulainsäädännön asettamat reunaedellytykset

Kuten aiemmin on tullut esiin, EU tunnustaa veden ja jätevesihuollon erityisaseman ja merkityksen väestön perustarpeiden tyydyttämisessä. Vesipolitiikan puitedirektiivin mukaisesti unioni ei suhtaudu veteen perinteisenä kaupallisena tuotteena, vaan suojeltavana perintönä. Lisäksi vuonna 2017 Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio hyväksyivät Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin, jonka periaatteen 20 ”Välttämättömien palvelujen saavutettavuus” mukaan jokaisella on oikeus laadukkaisiin peruspalveluihin, joihin lukeutuvat muun ohella vesihuolto- ja puhtaanapito- ja puhdistuspalvelut. Periaatteen mukaan näiden palvelujen saatavuuteen on tarjottava tukea niitä tarvitseville.¹³⁴

EU:n vapaan liikkuvuuden sääntöjen mukaan vettä kuitenkin pidetään tuotteena, koska sille voidaan määrittää rahallinen arvo ja se voi olla kaupallisten liiketoimien kohteena. Lisäksi tavaroiden vapaan liikkuvuuden sääntelyn piiriin luetaan liiketoimet, jotka liittyvät vesihuollon laitteisiin.¹³⁵ Veden jakelu- ja toimituspalvelut sekä jätevesipalvelut luokitellaan EU:n palveludirektiivissä yleishyödyllisiksi taloudellisesti palveluiksi (services of general economic interest, SGEI). SGEI-palvelulle on mahdollista asettaa kuntalain 131 §:n mukaan määräaikainen

¹³¹ Orkoneva – Eskola 2018, s. 9.

¹³² Tuorila – Saastamoinen 2022, s. 38.

¹³³ Orkoneva – Eskola 2018, s. 15.

¹³⁴ Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari.

¹³⁵ Delimatsis 2015, s. 18.

palveluvelvoite kilpailutilanteessa markkinoilla toimivalle palveluntuottajalle, jos markkinoiden toiminta on puutteellista. Palveluvelvoite tulee antaa kirjallisesti ja siinä on määriteltävä keskeiset tuottamiseen ja korvauksen määräytymiseen liittyvät ehdot. Palvelun turvaamiseksi maksettavissa korvauksissa on huomioitava Euroopan komission yleistä taloudellista etua koskevat valtiontukisäädökset. Lisäksi on sovellettava hankintalakia, jos palveluvelvoite täyttää hankintatäyttöoikeussopimuksen määritelmän.

Palveludirektiivin mukaan on jäsenvaltioiden päätettävissä, miten yleishyödylliset taloudelliset palvelut järjestetään ja rahoitetaan ja mitä erityisiä velvoitteita niiden tulisi noudattaa, edellyttäen kuitenkin, että noudatetaan EU:n valtiontukisääntöjä sekä julkisia hankintoja koskevia sääntöjä. Palveludirektiivin 17 artiklassa vapautetaan erilaiset yleishyödylliset laitokset, mukaan lukien vesisektori, palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan 16 artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.¹³⁶ Tämä tarkoittaa siis sitä, että vesihuoltopalvelut eivät ole ylikansallisen kilpailun piirissä. Yksityisen sektorin läsnäolo vesisektorilla puolestaan noudattaa EU:n periaatteita kaupan rajoitteiden madaltamisen suhteen, joskin vesihuollon luonne pitkälti monopolitoimintana vaikeuttaa aidon kilpailutilanteen luomista yritysten välillä.¹³⁷

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 345 artikla edellyttää, että EU ei saa puuttua sääntöihin, jotka koskevat jäsenvaltioiden omistusoikeusjärjestelmiä, ja näin ollen EU ei voi puuttua myöskään kansallisiin päätöksiin, joilla säännellään vesihuoltolaitosten omistujajärjestelyjä.¹³⁸ Lisäksi EU:ssa päätösvalta vesihuollon organisointitavasta kuuluu jäsenvaltioiden viranomaisien toimivaltaan. Viranomaisilla on esimerkiksi vapaus ulkoistaa kaikki vesihuoltopalvelut tai osa niistä. Palveluja ulkoistettaessa jäsenvaltioiden viranomaisilla on oikeus asettaa yksityisille toimijoille tavoitteita, joilla voidaan varmistaa, että tarjotut palvelut täyttävät asetetut vaatimukset. Lisäksi julkisia hankintoja koskevaa lainsäädäntöä ei sovelleta, kun paikallisviranomaiset päättävät tarjota vesihuoltopalveluja itse joko yhteisyrityksen tai sidosyrityksen avulla. Poikkeuksena tähän ovat tietyt edellytykset, joista säädetään vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/17/EY 23 artiklassa.¹³⁹

Hankintaoikeudelliset ulottuvuudet

Vesihuolto on Suomessa toteutettu perinteisesti julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyönä ja yhteistyötä voidaan pitää jatkossakin laadukkaiden vesihuoltopalveluiden turvaamisen kannalta olennaisena. Julkiset hankinnat puolestaan ovat keskeinen keino toteuttaa tätä yhteistyötä. Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti joitakin kunnan keinoja hankintojen suunnitteluun ja ohjaamiseen, jotka ovat eräs tapa toteuttaa hankintalain mukaisesti mahdollisimman taloudellisia, laadukkaita ja suunnitelmallisia hankintoja.

¹³⁶ Delimatsis 2015, s. 21.

¹³⁷ Saastamoinen – Tuorila 2022, s. 15; Pietilä 2013, s. 14.

¹³⁸ COM(2014) 177, s. 5.

¹³⁹ COM(2014) 177, s. 5.

Hankintojen huomioiminen strategisen tason ohjauksessa on yksi keskeinen edellytys hankintojen suunnitelmalliselle kehittämiselle. On vahvasti suositeltavaa kartoittaa hankintayksikön tarpeet ja niiden toteuttamismahdollisuudet hankintastrategiassa pitkällä aikavälillä. Kunnan hankintastrategia voi sisältyä kuntastrategiaan. Hankintastrategialla on vaikutusta markkinoiden syntymiselle ja kehittymiselle. Hyvin laaditun hankintastrategian perusteella yritysten on mahdollista varautua tarvittaviin investointeihin ja mahdollisiin kilpailutuksiin.¹⁴⁰ Tämä on keskeinen näkökulma myös vesihuollon hankinnoissa, sillä usealla alueella ongelmana on palveluntarjoajien puute.

Hankintatoimen tarkoituksenmukaisen järjestämisen ja oikein toteutetun kilpailuttamisen kannalta keskeisenä voidaan pitää myös hankintaohjetta, johon on koottu lakia täydentäviä ja selventäviä ohjeita hankintojen toteuttamiseksi. Kunnat voivat tehdä ohjeeseen omia tarkistuksia paikalliset olosuhteet huomioiden.

Kuten edellä todettiin, vesihuolto on yleishyödyllinen palvelu ja siihen sovelletaan lakia vesija energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (349/2007, erityisalojen hankintalaki) ja toissijaisesti lakia julkisista hankinnoista (348/2007, hankintalaki). Se, kuuluuko hankinta vesihuoltoon vai ei, on lähtökohtaisesti määriteltävä hankintakohtaisesti. Vesihuollon pääomavaltaisuuden vuoksi myös hankinnat ja niissä noudatettavat menettelytavat vaikuttavat olennaisesti vesihuollon kustannusten muodostumiseen.¹⁴¹

9. YHTEENVETO

Yhteenveto tavoitellun sääntelyn keskeisistä oikeudellisista itsehallinto- ja perusoikeuslottuvuuksista (mm. sääntelyvaihtoehtotarkastelu)

Lopuksi kootaan tiivistetysti yhteen keskeisimpiä selvityksessä tarkasteltuja kysymyksiä keskittyen ensisijaisesti itsehallinto- ja perusoikeuslottuvuuksiin.

Selvityksessä on tarkasteltu vesihuollon keskeisiä perus- ja ihmisoikeuskytkentöjä. Nämä kytkennät muodostavat perustan myös muiden sääntelyn keskeisten oikeudellisten kysymysten tarkastelulle. Tarkastelun kohteena on ensinnäkin ollut vesi ja sanitaatio kansainvälisesti turvattuna ihmisoikeutena, joka on muodostanut tulkinnallisen kehikon myös perusoikeuslottuvuuksien tarkastelulle. Merkittävänä voidaan pitää YK:n päätöslauselmaa, jossa vesi julistettiin ihmisoikeudeksi. Kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista keskeinen on TSS-sopimus, johon veteen liittyvien oikeuksien tulkinta usein liitetään. Tulkinnallista painoarvoa lisää myös se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on huomionut oikeuden veteen oikeuskäytännössään.

Suomen perusoikeusjärjestelmän kannalta vesihuollon olennaisimpana perusoikeuslottuvuutena voidaan pitää perustuslain 19.1 §:n ja 7.1 §:n muodostamaa kokonaisuutta, joka turvaa ihmisarvoisen elämän perusedellytyksiä. Tätä tulkintaa perustelee veden välttämättömyys

¹⁴⁰ Eskola ym. 2017, s. 29.

¹⁴¹ Gustafsson 2014, s. 286.

elämän perusedellytysten ja myös useiden muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Näiden ulottuvuuksien huomioiminen mahdollisesti sääntelyn tasolla sekä tulevaisuudessa myös kuntien toiminnassa on keskeinen kysymys oikeuksien turvaamisen kannalta.

Vesihuollon perus- ja ihmisoikeusulottuvuuden tunnistaminen on tärkeää, sillä kunnan tehtävät ovat ennen kaikkea välineitä perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiselle. Vesihuollossa perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta merkittävintä on kunnan järjestämisvastuu ja siihen sisältyvä julkisen vallan käyttö. Kunta vastaa viime kädessä riittävien vesihuoltopalvelujen saatavuudesta ja määrittää yksilöiden talousveden saannin toteutumista toiminta-aluepäätöksillä. Kuntien on myös perusteltua huomioida sääntelyn perus- ja ihmisoikeusulottuvuudet ja esimerkiksi niistä seuraavat toimeksianto- ja heikennyskieltovaikutukset talousarviota laadittaessa.

Selvityksessä on pyritty ensisijaisesti punnitsemaan rahoitusperiaatteeseen liittyviä näkökohtia yksiselitteisen näkemyksen esittämisen sijaan. Ensinnäkin voidaan todeta, että tulkinnallisesti EU:n vesipuitedirektiivi jättää jäsenvaltioille verrattain laajan harkintavallan poiketa kustannusten kattamisen periaatteesta, kunhan poikkeaminen ei vaaranna direktiivin tavoitteita. Periaatteesta poikkeaminen ja joustaminen on mahdollista vesipuitedirektiivin 9.1 ja 9.4 artiklojen nojalla ja direktiivin on tulkittu sallivan vesihuollon tukemisen ja jopa ilmaisen talousveden tarjoamisen. Näin ollen kustannusten kattamisen periaate ei muodostuisi ainakaan ehdottomaksi esteeksi valtion rahoitusvastuun syntymiselle. Rahoitusperiaatetta arvioidessa tulee toisaalta yleisesti huomioida sen periaateluonteisuus sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen jaettu vastuu valtion ja kuntien kesken.

Sääntelyn muutoksen taloudelliset vaikutukset riippuvat viime kädessä siitä, millaiseen sääntelyratkaisuun päädytään ja niiden osalta olennaista on kuntakohtainen arviointi. Rahoitusvastuun tarkastelu ei kuitenkaan kytkeydy ainoastaan käsillä olevaan sääntelyn muutokseen eli kuntien velvoittamiseen vesihuoltolaitosten- ja/tai infrastruktuurin omistamiseen, vaan kyse on vesihuoltolain laajemmista perus- ja ihmisoikeuskytkennöistä, joita ei ole aiemmin otettu kattavasti huomioon. Vaikkakin perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvastuu jakautuu valtion ja kuntien kesken, voidaan viimekätisen vastuun katsoa olevan valtiolla. Näin ollen perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite ja veloitteeseen yhdistyvä valtion viimekätinen vastuu puoltavat jonkinasteisen rahoitusvastuun syntymistä vesihuoltolain merkittävät perus- ja ihmisoikeuskytkennät huomioiden. Tämä merkitsee sitä, että valtion viimekätinen vastuu perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta ja ennen kaikkea juomaveden saantiin, laatuun ja saavutettavuuteen liittyvät kysymykset täytyy huomioida vesihuoltolakia uudistettaessa ja kuntien järjestämisvastuuta arvioitaessa. Valtion rahoitusvastuun syntymistä täytyy huolellisesti arvioida vesihuoltoon kytkeytyvien perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisveloitteen kannalta. Kustannusten kattamisen periaate säilyy joka tapauksessa vesihuollon ensisijaisena rahoituskeinona.

Kunnan velvoittamista vesihuoltolaitosten ja -infrastruktuurin omistamiseen on arvioitava siltä kannalta, onko kyseessä perustuslain 121.2 §:ssä tarkoitettu uusi tehtävä. Säännöstä on arvioitava etenkin suhteessa vesihuoltolain 6.2 §:ään, jossa kunnalle on säädetty velvollisuus huolehtia siitä, että ryhdytään toimenpiteisiin tarvetta vastaavan vesihuoltolaitoksen

perustamiseksi. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen pohjalta sääntelyn muutosta voidaan arvioida jatkumolla järjestämistavan täsmentäminen – tehtävän olennainen laajentaminen. Kyseessä voisi olla mahdollisesti olemassa olevan tehtävän järjestämistavan täsmentäminen, mutta on punnittava myös, onko kyseessä tehtävän olennainen laajentaminen, sillä nykyisellään vesihuoltolaissa ei säädellä lainkaan vesihuoltolaitosten tai -infrastruktuurin omistuksesta. Tämä punninta riippuu lopulta sääntelyratkaisun yksityiskohdista. Toisaalta sääntelyn perusoikeuskynnykset voivat joka tapauksessa edellyttää lailla säätämistä.

Kunnallisen itsehallinnon kannalta on merkityksellistä huomioida riittävä liikkumavara ja harkintavalta vesihuollon tehtävien toteuttamisessa. Tämä koskee myös omistamisvelvollisuudesta säätämistä. Kunnallisen itsehallinnon kannalta voidaan pitää perusteltuna, että omistamisvelvollisuus olisi mahdollista toteuttaa erilaisilla omistusjärjestelyillä. Tässä voidaan viitata Norjan ja Ruotsin vastaavaan lainsäädäntöön, joissa sääntely jättää liikkumatilaa omistamisvelvollisuuden (tai määräysvallan) täyttämiseksi. Tämänkaltaisen sääntely ei lähtökohtaisesti muodostuisi ongelmalliseksi kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan kannalta, sillä rajoitus olisi myös laajuudeltaan sellainen, ettei se puuttuisi ainakaan olennaisesti kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteisiin tai vaarantaisi kunnan oikeutta päättää itsenäisesti taloudestaan ja hallinnostaan.

Omistamisvelvollisuuden voidaan tulkita laajentavan kunnan nykyistä järjestämisvastuuta, mutta kunnalla voidaan edelleen katsoa säilyvän harkintavaltaa järjestämisvastuunsa toteuttamisessa eikä velvollisuus omistaa vesihuoltolaitos merkitse suoraan velvollisuutta huolehtia vesihuoltolaitostoiminnasta. Sen sijaan kunta toimii yksityisoikeudellisen omistajan asemassa ja esimerkiksi pitkälti määrittelee vesihuollon palvelutason ja ohjaa laitoksen taloudellisia toimintaedellytyksiä.

Ulkoistamisen mahdollisuuksia tarkasteltaessa voidaan todeta, että kunnan järjestämisvastuuseen lukeutuvat tehtävät ovat viranomaistehtäviä, joihin voidaan katsoa liittyvän myös julkisen vallan käyttöä. On selvää, että näistä vastuista kunnan on huolehdittava itse. Sen sijaan varsinainen vesihuollosta huolehtiminen käsittää hyvin teknisiä toimintoja, joista on vaikea tunnistaa julkisen vallan käyttöä tai määrittää muita selkeitä oikeudellisia rajoja toimintojen ulkoistamiselle. Näin ollen voidaan todeta, että vesihuoltotoimintojen ulkoistamisessa tulevat kyseeseen etenkin tarkoituksenmukaisuuden ja taloudellisuuden arviointi, jota kunnissa voidaan tehdä itsehallinnon nojalla paikalliset olosuhteet huomioiden. Toisaalta on mahdollista hakea toimintojen ulkoistamiselle rajoja perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Tällöin voidaan sote-järjestämislain sääntelyä mukaillen arvioida itse tuotettujen ja ulkoistettujen toimintojen suhdetta riittävän vesihuollon palvelun turvaamisen kannalta (vrt. PL 19.3 § riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut). Arvioinnissa on kyse siitä, missä määrin toimintoja on mahdollista ulkoistaa kunnan järjestämisvastuun toteuttamisen vaarantumatta.

LÄHDELUETTELO

KIRJALLISUUS JA ARTIKKELIT

- Andersson, H.: Veden saatavuus : Oikeustieteellinen tutkimus. Helsinki: Helsingin yliopisto 2010.
- Barndök, H. – Tamberg, I. – Uus, E. – Kiss, J. – Oll, K. – Kalme, A. – Maripuu, M.: Development of strategies towards a sustainable water sector. STAGE III Analysis of the experiences of other countries. Keskkonnanlahendus OÜ and CIVITTA Eesti AS 2018. [<https://drive.google.com/drive/folders/1JXuhcgdoJhCuVrFfvKNeeXgzOcevFTg6>] (27.9.2022) (Barndök ym. 2018)
- Belinskij, A.: The right to water: Political rhetoric or legal reality? Ympäristöjuridiikka 1/2009 s. 107–118.
- Belinskij, A.: Oikeus veteen. Talousveden saatavuus Suomen ja Etelä-Afrikan oikeudessa. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys 2010.
- Belinskij, A.: Vesihuoltolakiopas 2015. Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 5/2015. [https://mmm.fi/documents/1410837/1720364/MMM_5_2015.pdf/383bfb97-d522-49de-9602-46fbb958cb4a] (27.9.2022) (Belinskij 2015a)
- Belinskij, A.: Vesivarojen käytön kustannusten kattaminen EU:n ja Suomen oikeudessa. Lakimies 3–4/2015, s. 387–409. (Belinskij 2015b)
- Belinskij, A. – Honkonen, T. – Kuokkanen, T. – Soininen, N.: Vesiturvallisuus oikeudellisesta näkökulmasta. Ympäristöjuridiikka 2–3/2015 s. 71–93. (Belinskij ym. 2015)
- Belinskij, A. – Soininen, N. – Huhta, K.: Vesi-, ruoka- ja energiaturvallisuuden oikeudellinen resilienssi. Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja X 2017, s. 275–343.
- Delimatsis, P.: The Regulation of Water Services in the EU Internal Market. TILEC Discussion Paper, DP 2015-020. [https://www.researchgate.net/publication/282980010_The_Regulation_of_Water_Services_in_the_EU_Internal_Market] (27.9.2022)
- Eskola, S. – Kiviniemi, E. – Krakau, T. – Ruohoniemi, E.: Julkiset hankinnat. 3., uudistettu painos. Helsinki: Alma Talent, 2017. (Eskola ym. 2017)
- Gustafsson, J.: Laitosmuotoisten vesihuoltopalvelujen kustannusten kattaminen ja toimintoja koskeva päätöksenteko. Ympäristöpolitiikan ja oikeuden vuosikirja VII 2014, s. 245–313.
- Harjula, H. – Prättälä, K.: Kuntalaki : tausta ja tulkinat. Helsinki: Talentum 2015.
- Heino, O. – Pietilä, P.: 5. Vesihuoltotoimintojen ulkoistaminen Suomessa, teoksessa Välsalo, T. – Hanski, J. – Virolainen, K. – Malm, T. – Salmela, L. (toim.), Pietilä, P. – Heino, O. – Oulasvirta, L. – Luomanen, T. – Riihimäki, M. – Grönfors, T. – Teerimo, S. Vesihuoltoverkostojen kunnossapitopalvelujen riskienhallinta. Espoo 2013. VTT Technology 73. [<https://www.vttresearch.com/sites/default/files/pdf/technology/2013/T73.pdf>] (27.9.2022)
- Heuru, K.: Kunta perusoikeuksien toteuttajana. Saarijärvi: Talentum 2002.
- Hollo, E.: Vesioikeus. Helsinki: Edita Publishing Oy 2021.
- Huikko, K. – Ukkola, M.: Järjestämisvastuun asema sidosyksikön toiminnan kohdistumisen edellytyksen arvioimisessa. Edilex-sarja 2016/27, 27.9.2016. [www.edilex.fi/artikkelit/16856]
- Hukka, J. – Katko, T.: Yksityistäminen vesihuollossa? Kunnallisanalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 19. Vammala: Kunnallisanalan kehittämissäätiö 1999.
- Kaatra, K.: Odotukset vesihuoltolain toimeenpanossa. Vesitalous 4/2001, s. 22–25.
- Kartio, L. – Tammi-Salminen, E.: VI Esineoikeus. Teoksessa Saarnilehto, A. – Annola, V. – Hemmo, M. – Karhu, J. – Kartio, L. – Tammi-Salminen, E. – Tolonen, J. – Tuomisto, J. – Viljanen, M. (toim.) Varallisuus-oikeus. Helsinki: Alma Talent. Teksti päivitetty 2011. Vaatii käyttöoikeuden.

- [<https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.libproxy.tuni.fi/teos/EAlBGXCTDG#kohta:VARALLISUUSOI-KEUS/piste:tB8p>] (27.9.2022)
- KKV/1510/03.03/2020. Kilpailu- ja kuluttajaviraston lausunto Vesi on meidän -kansalaisaloitteesta vesi-huollon yksityistämisen estämiseksi.
- Komulainen, M.: Ulkoistaminen kunnissa. Helsinki: Suomen kuntaliitto 2010.
- Korte, A.: Kunnan etuosto-oikeus omaisuudensuojan ja viranomaisen toimivallan näkökulmasta. Edilex-sarja 2015/4, 12.2.2015. [www.edilex.fi/artikkelit/14873]
- Kumlin, K. – Tran Minh, A. – Helle, T.: Selvitys vesihuoltolaitosten palvelujen tuottamistavoista, lietteen käsittelystä sekä vesiliiketoiminnan viennistä. Etelä-Savon elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Raportteja 9/2021. [<https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/180583/Raportteja%209%202021.pdf>] (27.9.2022)
- Kuntaliitto: Kunnat ja vesihuolto huomisen Suomessa. Kuntaliiton kannanotto. Suomen kuntaliitto 2007. [<https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kunnat%20ja%20vesihuolto%20huomisen%20Suomessa.pdf>] (27.9.2022)
- Kuulas, A. – Renko, T. – Kuivamäki, R.: Vesihuollon investointitarpeet vuoteen 2040. Vesilaitosyhdistyksen monistesarja 63, Suomen Vesilaitosyhdistys ry 2020. [<https://www.vvy.fi/ohjeet-ja-julkaisut/hallinto-ja-talous/vesihuollon-investointitarpeet-vuoteen-2040/>] (27.9.2022)
- Lavapuro, J. – Ojanen, T. – Rautiainen, P. – Valtonen, V.: Sivistykselliset ja sosiaaliset perusoikeudet syrjäkunnissa. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 97. Helsinki: Kunnallisanalan kehittämissäätiö 2016. (Lavapuro ym. 2016)
- Matikainen, T.: Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana. Tutkimus rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisut. Helsinki: Helsingin yliopisto 2014.
- Muukkonen, M.: Kunnan järjestämisvastuu, ulkoistusriskit ja velvollisuus turvata palvelutuotannon jatkuvuus. Liikejuridiikka 1/2020 s. 40–67.
- Mäenpää, O.: Hallinto-oikeus. Helsinki: Alma Talent. Teksti päivitetty viimeksi 2021. Vaatii käyttöoikeuden. [<https://verkkokirjahylly-almatalent-fi.libproxy.tuni.fi/teos/EABBXXBTAGHDB#kohta:HALLINTO-OI-KEUS/piste:tK>] (27.9.2022)
- Neuvonen, R. – Rautiainen, P.: Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittäminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä. Lakimies 1/2015, s. 28–53.
- Ojanen, T.: Eurooppa-tuomioistuimet ja suomalaiset tuomioistuimet. Lakimies 7–8/2005, s. 1210–1228.
- Ojanen, T.: EU-oikeuden perusteita. 3., uudistettu painos. Helsinki: Edita 2016.
- Orkoneva, A. – Eskola, T.: Opas vesihuoltotoimintojen yhdistämiseen. Vesihuoltolaitosyhdistyksen monistesarja 52. [<https://www.vvy.fi/ohjeet-ja-julkaisut/muut/opas-vesihuoltotoimintojen-yhdistamisiin/>] (27.9.2022)
- Pietilä, P.: 3. PPP-kehityssuunnat ja yhteistyörakenteet vesihuoltoalalla globaalisti, teoksessa Välisalo, T. – Hanski, J. – Virolainen, K. – Malm, T. – Salmela, L. (toim.), Pietilä, P. – Heino, O. – Oulasvirta, L. – Luomanen, T. – Riihimäki, M. – Grönfors, T. – Teerimo, S. Vesihuoltoverkostojen kunnossapitopalvelujen riskienhallinta. Espoo 2013. VTT Technology 73. [<https://www.vttresearch.com/sites/default/files/pdf/technology/2013/T73.pdf>] (27.9.2022)
- Rautiainen, P.: Perusoikeuden heikennyskielto. Oikeus 2013, s. 261–283.
- Ryynänen, A. – Telakivi, H.: Eurooppalainen mallikunta. Helsinki: Edita Prima Oy 2006.

- Saastamoinen, A. – Tuorila, H.: Ulkoistaminen ja yksityisten toimijoiden rooli vesihuollossa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusraportteja 4/2022. [<https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2022/04/2022-04-tutkimusraportteja-vesihuolto-ulkoistaminen.pdf>] (27.9.2022)
- Siitonen, P. – Anttiroiko, A-V.: 5 Innovatiivinen omistajapolitiikka, teoksessa Malinen, P. – Anttiroiko, A-V. – Haahtela, T. – Siitonen, P. (toim.) Huomispäivän infrastruktuuri. Näkökulmia kuntien teknisen toimien uudistamiseen. Helsinki: Suomen kuntaliitto 2012.
- Silfverberg, P.: Vesihuollon regulaatio (valvonta ja ohjaus) Euroopassa. Maa- ja metsätalousministeriö 2020. [<https://mmm.fi/documents/1410837/22973482/Vesihuollon+regulaatio+Euroopassa.pdf/211665cc-af80-a36a-cbc1-bc9c85c475de/Vesihuollon+regulaatio+Euroopassa.pdf?t=1592806581000>] (27.9.2022)
- Tuori, K.: Selvitys periaatteista, joita olisi noudatettava sote-uudistuksen omaisuusjärjestelyissä ja niihin liitettävässä, perustuslakivaliokunnan edellyttämässä kompensatiosääntelyssä. 2017.
- Tuorila, H. – Saastamoinen, A.: Uudistuva vesihuolto. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusraportteja 3/2022. [<https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2022/04/2022-03-tutkimusraportteja-uudistuva-vesihuolto.pdf>] (27.9.2022)
- UN Water: Water Security & the Global Water Agenda. A UN-Water Analytical Brief. Revised version, 2013. [<https://www.unwater.org/publications/water-security-and-global-water-agenda>] (27.9.2022)

VIRALLISLÄHTEET

- COM(2014) 177: Komission tiedonanto eurooppalaisesta kansalaisaloitteesta ”Vesi on perusoikeus! Vesi kuuluu kaikille, se ei ole kaupallinen hyödyke!”. 19.3.2014 Bryssel.
- EK 26/2021 vp: Eduskunnan kirjelmä Vesi on meidän -kansalaisaloitteesta vesihuollon yksityistämisen estämiseksi (KAA 2/2020 vp).
- Euroopan neuvoston parlamentaarisen yleiskokouksen päätöslauselma nro 1693/2009.
- Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilari. Hyväksytty 17.11.2017.
- HaVM 11/2000 vp: Hallintovaliokunnan mietintö 11/2000 vp uuden kuntalain soveltamisen vaikutuksista kuntien hallintoon ja toimintaan.
- HaVM 12/2007 vp: Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä (HE 129/2007 vp) laiksi kuntalain muuttamisesta.
- HE 1/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 192/1994 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle kuntalaiksi.
- HE 85/2000 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle vesihuoltolainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 268/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 241/2020 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.
- HE 74/2022 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- MMM 2010:6: Vesihuoltolain tarkistamistyöryhmän loppuraportti. Maa- ja metsätalousministeriön työryhmämuistio 6/2010. Maa- ja metsätalousministeriö, Helsinki 2010.
- MmVM 11/2021 vp: Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö Vesi on meidän -kansalaisaloitteesta vesihuollon yksityistämisen estämiseksi (KAA 2/2020 vp).

PeVL 29/1992 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 288 vuonna 1993 perittäviä sosiaaliturvamaksuja koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 17/1994 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 208 vuonna 1995 perittäviä sosiaaliturvamaksuja ja Kansaneläkelaitoksen rahoitusta koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 42/1996 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä 223/1996 vp laeiksi pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnasta ja ulkoilulain 2 §:n muuttamisesta.

PeVL 37/2000 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 149/2000 vp) laeiksi kansanterveyslain 14 ja 49 §:n, erikoissairaanhoidonlain 59 §:n ja mielenterveyslain 34 §:n muuttamisesta.

PeVL 18/2001 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 25/2001 vp) maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 20/2004 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 77/2004 vp) laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidonlain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta.

PeVL 15/2005 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 24/2005 vp) laiksi etuustolain muuttamisesta.

PeVL 48/2005 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 139/2005 vp) ilmailulaiksi.

PeVL 32/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 273/2009 vp) kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 41/2010 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 90/2010 vp) terveydenhuoltolaiksi sekä laeiksi kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidonlain muuttamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain muuttamiseksi.

PeVL 36/2012 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 160/2012 vp) eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemista sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista ja laiksi terveydenhuoltolain 20 §:n kumoamisesta.

PeVL 20/2013 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 53/2013 vp) eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 31/2013 vp) täydentämisestä.

PeVL 16/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 38/2014 vp) eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 32/2014 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 165/2014 vp) eduskunnalle laiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamisesta.

PeVL 4/2015 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 25/2015 vp) eduskunnalle laeiksi kuntarakennelain muuttamisesta sekä kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen 5 momentin kumoamisesta.

PeVL 19/2016 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta (VNS 3/2016 vp) julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2017—2020.

PeVL 26/2017 vp — HE 15/2017 vp, HE 47/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp.

PeVL 15/2018 vp — HE 16/2018 vp, HE 15/2018 vp.

PeVL 65/2018 vp — HE 15/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp, HE 15/2018 vp, HE 16/2018 vp.

PeVL 15/2020 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 4/2020 vp) eduskunnalle laiksi ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetun lain muuttamisesta.

PeVL 17/2021 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä (HE 241/2020 vp) eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

PeVM 25/1994 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä (HE 309/1993 vp) perusoikeussäännösten muuttamisesta.

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.

UNGA (UN General Assembly): 108th plenary meeting, Official Records. 28.7.2010. A/64/PV.108. (UNGA 2010a)

UNGA (UN General Assembly): The human right to water and sanitation. 28.7.2010. A/RES/64/292. (UNGA 2010b)

OIKEUSTAPAUKSET

Oikeusasiamies

EOA 30.7.1999, dnro 596/4/99

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Hudorovič ym. v. Slovenia, 24816/14 ja 25140/14, 7.9.2020.

INTERNETLÄHTEET

www.right2water.eu