

*Tuomas Ojanen*

6.11.2024

## **Lausunto**

*Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt lausuntoani useista myöhemmin tarkemmin täsmennettävistä perustuslakikysymyksistä, jotka liittyvät vesihuoltolain muuttamista koskevaan hallituksen esitysluonnokseen.*

Esitän lausuntonani seuraavan.

### *Hallituksen esitysluonnoksen pääasiallinen sisältö*

1. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi vesihuoltolakia. Esityksellä toimeenpannaan *Petteri Orpon* hallitusohjelman kirjausta, jonka mukaan vesihuollon toiminta turvataan ja vesivarat pidetään kansallisissa käsissä. Esitysluonnoksen tarkoituksena on valmistella *Vesi on meidän* -kansalaisaloitteeseen perustuvan eduskunnan päätöksen (EK 26/2021 vp – KAA 2/2020 vp) edellyttämällä tavalla sellainen lainsäädäntö, jolla varmistetaan kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen säilyminen kuntien omistuksessa ja määräysvallassa.
2. Eduskunnan päätöksen toteuttamiseksi vesihuoltolakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan vesihuoltolaitoksen tulee olla kunnan määräysvallassa ja sen omaisuuden tulee olla joko kunnan omistuksessa tai pitkäaikaisessa hallinnassa. Kunnalle säädettäisiin lisäksi etuosto-oikeus nykyisin yksityisessä omistuksessa olevien vesihuoltolaitosten ja niiden omaisuuden kaupoissa.
3. Muilla vesihuoltolakiin ehdotettavilla muutoksilla edistettäisiin vesihuollon alueellista yhteistyötä ja rakennemuutosta, kehitettäisiin vesihuollon suunnittelujärjestelmää, täsmennettäisiin kunnan vesihuollon järjestämisvelvollisuutta, selkeytettäisiin vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen määrittämistä ja kiinteistöjen velvollisuutta liittyä laitoksen verkostoon, tehostettaisiin laitoksen talouden ylläpitoa, parannettaisiin vesihuollon maksujen kustannuskattavuutta ja läpinäkyvyyttä sekä tehostettaisiin lain valvontaa. Lisäksi lain yleistä toimivuutta parannettaisiin selkeyttämällä ja täsmentämällä lain yksittäisiä säännöksiä.

### *Arvion lähtökohtia*

4. Hallituksen esitysluonnoksen jaksossa 12 (s. 82-87) on tehty selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin. Esitysluonnoksen mukaan ehdotettuun sääntelyyn liittyvät keskeiset perusoikeudet ovat perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus, 10 §:ssä turvattu yksityiselämän suoja, 15 §:ssä turvattu

omaisuudensuoja ja 18 §:ssä turvattu elinkeinovapaus. Lisäksi ehdotettua sääntelyä tulee esitysluonnoksen mukaan arvioida suhteessa perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon sekä asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä säätävään perustuslain 80 §:ään.

5. Esitysluonnoksessa on myös muualla perustuslain kannalta merkityksellistä tarkastelua. Esitysluonnoksessa on tehty selkoa vesihuollon perus- ja ihmisoikeusulottuvuuksista jaksossa 2.5, minkä lisäksi perustuslain ja ihmisoikeuksien kannalta merkityksellistä tarkastelua sisältyy jonkin verran esitysluonnoksen vaikutusarviointijaksoihin (ks. erit. jakso 4.2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset).
6. Arvioitavien kysymysten perustuslaillisen arvioinnin kannalta on merkityksellistä, ettei voimassa olevaa vesihuoltolakia (119/2001) ole alun perin säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Vesihuoltolain säätämiseen johtaneeseen hallituksen esitykseen (HE 85/2000 vp) sisältyi kuitenkin erillinen säätämisyjärjestysjakso 4 (s. 45), jossa oli hyvin lyhyesti arvioitu ehdotettua sääntelyä asetuksen antamisesta säätävän perustuslain 80 §:n kannalta.
7. Eduskunnan perustuslakivaliokunta lausui kuitenkin vuoden 2014 valtiopäivillä hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi vesihuoltolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 218/2013 vp), jonka tarkoituksena oli muun muassa saattaa vesihuoltolainsäädäntö vastaamaan vesihuoltolain säätämisen jälkeen ilmenneitä tarpeita. Kyseessä oli vesihuoltolain osittaisuudistus, jossa ehdotettu sääntely oli suurelta osin vesihuoltolain sääntelyä tarkentavaa tai täydentävää. Lain perusteet ja vesihuollon kehittämiseen, järjestämiseen ja huolehtimiseen liittyvät periaatteet ja vastuut säilyivät ennallaan.
8. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 11/2014 vp kyseisestä hallituksen esityksestä, että esitykseen sisältyvät säätämisyjärjestysperustelut olivat varsin suppeat, eikä niissä arvioitu valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä siltä osin kuin lainsäädännön perusteet eivät ole muuttumassa. Perustuslakivaliokunta myös totesi, että perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta ehdotetussa sääntelyssä oli ensisijaisesti kysymys perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristövastuun toteuttamisesta. Valiokunnan mukaan ehdotetuilla maankäyttö-

- ja rakennuslakiin sekä vesihuoltolakiin lisättävillä uusilla hulevesisäännöksillä toteutettiin perustuslain 20 §:n 2 momentista ja 19 §:n 3 momentista seuraavia julkisen vallan velvoitteita turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja edistää väestön terveyttä (PeVL 11/2014 vp, vrt. PeVL 58/2010 vp, s. 2).
9. Lisäksi perustuslakivaliokunta arvioi hallituksen esityksessä ehdotettua asetuksenantovaltuussäätelyä perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta sekä ehdotuksia valtiolle tai kunnille perittäviksi maksuiksi valtion veroista ja maksuista säättävän perustuslain 81 §:n kannalta ottaen samalla huomioon myös kunnalle säädettävien maksujen osalta kunnan verotusoikeudesta säättävän perustuslain 121 §:n 3 momentin.
  10. Lopuksi on huomautettava siitä, että arvioitavaksi esitettyihin kysymyksiin liittyvä perustuslainmukaisuuden arviointitilanne on etenkin kunnan asukkaiden itsehallinnosta säättävän perustuslain 121 §:n ja julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säättävän perustuslain 124 §:n suhteen sisällöltään uusi. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ei ensinnäkään ole kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan kannalta tämän tyyppisestä lainsäädännöstä, jolla pyritään varmistamaan kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen säilyminen kuntien omistuksessa ja määräysvallassa. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ei myöskään ole siitä, voidaanko vesihuoltolaissa vesihuoltolaitokselle säädetyt tehtäviä pitää julkisina hallintotehtävinä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Ylipäätään vesihuoltolain säätelyä ei ole arvioitu perustuslain 124 §:n kannalta sen paremmin voimassa olevan vesihuoltolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 85/2000 vp) kuin vesihuoltolain muutokseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 218/2013 vp). Tällaista tarkastelua ei myöskään sisälly nyt käsillä olevaan hallituksen esitysluonnokseen. Sitä vastoin esitysluonnos vaikuttaa rakentuvan (perusteluja vaille jääneelle) olettamalle, jonka mukaan vesihuoltolaitoksen tehtäviin ei kuuluisi perustuslain 124 §:n tarkoittamia julkisia hallintotehtäviä. Koska perustuslain 124 §:ään liittyvä tarkastelu kokonaan puuttuu esitysluonnoksesta, teen jäljempänä tarkemmin selkoa perustuslain 124 §:stä

perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa kysymysten v ja vi perustuslaillisen arvioinnin pohjaksi.

**Kysymys 1: Miten on arvioitava *Vesi on meidän* -lainsäädäntöratkaisua (lakiluonnoksen 4 c–e §) perustuslain näkökulmasta (erityisesti PL 121 §)? Jättääkö lausunnoilla ollut ratkaisu kunnille riittävän liikkumavaran? Synnyttääkö lausunnoilla ollut ratkaisu valtiolle rahoitusvastuun?**

11. Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvässä lakiehdotuksessa vesihuoltolain muuttamisesta säädettäisiin kunnan määräysvallan varmistamisesta vesihuollossa (4 c §), kunnan etuosto-oikeudesta (4 d §) ja vesihuolto-osuuskunnan omaisuuden myynnin rajoituksista (4 e §).
12. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjaksossa 12 on arvioitu lakiehdotuksen 4 c–e §:iä yhtäältä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan (s. 82–84) ja toisaalta perustuslain 121 §:n 1–3 momenteissa turvatun kunnallisen itsehallinnon (s. 86–87) kannalta ottaen samalla huomioon perustuslain esityöt ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Esitysluonnoksessa päädytään kantaan, jonka mukaan lakiehdotuksen 4 c–e §:ssä ehdotettu sääntely ei ole ongelmallista perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta. Lisäksi esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa katsotaan, ettei lakiehdotuksen 4 c–e §:llä ”puututa olennaisesti kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteisiin eikä vaaranneta kunnan oikeutta päättää itsenäisesti taloudestaan ja hallinnostaan”. (s. 87)
13. Nähdäkseni voidaan olennaisimmilta osin yhtyä hallituksen esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjaksossa esitettyihin käsityksiin lakiehdotuksen 4 c–e §:n suhteesta perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuudensuojaan, eikä minulla ole huomauttamista tältä osin myöskään säätämisyjärjestysperusteluissa selostetuista valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista. Tyydyn näin ollen viittamaan esitysluonnoksen sivuilta 82–84 ilmenevään toistamatta sitä enemmälti tässä.
14. Nähdäkseni voidaan myös yhtyä hallituksen esitysluonnoksesta ilmeneviin johtopäätöksiin lakiehdotuksen 4 c–e §:n suhteesta perustuslain 121 §:n 1–3 momenteissa turvattuun kunnalliseen itsehallintoon. Perustuslain 121 §:n 1

momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Säännös pohjautuu perustuslakivaliokunnan jo vuoden 1919 hallitusmuodon voimassaolon aikana kehittyneeseen lausuntokäytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175/II). Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 20/2013 vp, s. 6/II, PeVL 22/2006 vp, s. 2/I, PeVL 65/2002 vp, s. 2/II, PeVL 31/1996 vp, s. 1/II). Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Säännöksen tarkoitus on estää mahdollisuus antaa kunnille uusia tehtäviä lakia alemmanasteisin säädöksin. Perustuslain esitöiden mukaan kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavikseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla (HE 1/1998 vp, s. 176). Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Säännöksen esitöiden mukaan kunnallisen itsehallinnon peruslähtökohtien mukaisesti lailla on säädettävä veron määräytymisen perusteista eikä veron suuruuden perusteista, kuten perustuslain 81 §:ssä edellytetään valtion verojen osalta. Kunnilla on siten oikeus päättää kunnallisen veron suuruudesta lailla säädettyjen määräytymisperusteiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 176). Perustuslakivaliokunta totesi perustuslain säätämisen yhteydessä, että kunnilla ei voi olla laista riippumatonta verotusoikeutta, ja katsoi lainsäätäjän olevan toimivaltainen järjestelemään kuntien verotusoikeuden yksityiskohtia (PeVM 10/1998 vp, s. 35/I). Kunnallisen verotusoikeuden keskeiseksi sisällöksi on sittemmin valiokunnan käytännössä muodostunut se, että oikeudella tulee olla reaalin merkitys kuntien mahdollisuudelle päättää itsenäisesti taloudestaan (ks. PeVL 67/2014 vp, s. 10/I ja PeVL 16/2014 vp, s. 2–3).

15. Hallituksen esitysluonnoksen säätämisjärjestysjaksossa on tarkasteltu lakiehdotuksen 4 c-e §:n sääntelyä erityisesti siitä näkökulmasta, onko lakiehdotuksen sääntelyssä kysymys voimassa olevan vesihuoltolain 6 §:n 2 momentissa kunnille säädetyn vesihuollon järjestämisvastuun täsmentämisestä vai tämän lakisääteisen tehtävän olennaisesta laajentamisesta. Edelleen esitysluonnoksessa on tarkasteltu kysymystä siitä, miten ehdotettu sääntely suhtautuu ns. rahoitusperiaatteeseen, jonka mukaan kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot).
16. Rahoitusperiaatetta koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan kunnille osoitettavat rahoitustehtävät eivät itsehallinnon perustuslain suojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan (ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 50/2005 vp, s. 2). Rahoitusperiaate sisältyy myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 (2) artiklaan, jonka mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa (ks. esim. PeVL 16/2014 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on muun muassa valtiosuusjärjestelmää koskevassa lausuntokäytännössään katsonut, ettei perustuslain turvaaman rahoitusperiaatteen kannalta ole riittävää arvioida sen toteutumista koko kuntasektorin tasolla, koska asukkaiden itsehallinto on suojattu kussakin kunnassa. Vaikutuksia on siten tarkasteltava myös yksittäisten kuntien tilanteen kannalta (ks. esim. PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3 ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II).
17. Hallituksen esitysluonnoksessa katsotaan, että esitysluonnoksessa ehdotettu sääntelyratkaisu "ainoastaan edellyttää kuntia pitämään ne vesihuoltolaitokset ja -omaisuus määräysvallassaan tai omistuksessaan, jotka jo sääntelyn voimaantullessa ovat kunnan omistuksessa tai määräysvallassa...". Kun lisäksi esitysluonnoksen mukaan tulee ottaa huomioon kunnan jo nykyisessä lainsäädännössä voimassa oleva vesihuollon järjestämisvastuu, esitysluonnoksessa katsotaan, että ehdotetussa

sääntelyssä ei ole kyseessä uusi tehtävä kunnille, vaan ainoastaan olemassa olevan tehtävän täsmentäminen. (s. 86). Edelleen esitysluonnoksessa todetaan, että “etuosto-oikeusääntely ei myöskään velvoita kuntia käyttämään tätä oikeutta”, ja että “(v)esihuollon kustannukset tulee jo nykyainsäädännön perusteella kattaa asiakkailta kerätyillä maksuilla.” Huomioiden tämä kustannusvastaavuuden periaate sekä se, että ehdotetuilla lainsäädäntömuutoksilla ei esitysluonnoksen mukaan säädettäisi uudesta tehtävästä kunnille, esitysluonnoksessa katsotaan, ettei “ehdotettu sääntelyratkaisu synnytä valtiolle rahoitusvastuuta.” (s. 86).

18. Nähdäkseni näihin hallituksen esitysluonnoksessa esitettyihin käsityksiin lakiehdotuksen 4 c-e §:n suhteesta perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon voidaan olennaisimmilta osin yhtyä. Tosin on todettava, että voimassa olevan vesihuoltolain 6 §:ssä on säädetty vesihuollon järjestämisestä huomattavan yleispiirteisesti, kun taas esitysluonnoksen lakiehdotuksen 4 b-e §:n mukainen sääntely on hyvinkin yksityiskohtaista, mikä herättää kysymyksen siitä, onko kysymys todella vain vesihuoltolain 6 §:n 2 momentissa kunnille säädetyn vesihuollon järjestämisvastuun täsmentämisestä vai missä määrin siinä on jo kysymys tämän lakisääteisen tehtävän asiallisesta laajentamisesta.
19. Kuten esitysluonnoksessa kuitenkin todetaan, rahoitusperiaate tulee sovellettavaksi vasta tilanteessa, jossa uusi lainsäädäntö merkitsee kunnilla jo olevien lakisääteisten tehtävien olennaista tai ainakin merkittävää laajentamista. Lakisääteisen tehtävän kannalta epäolennaiset lisäykset, muutokset ja täsmennykset, jotka sinänsä merkitsisivät kunnan lakisääteisen tehtävän vähäistä laajentamista, voidaan siis toteuttaa perustuslain 121 §:n estämättä tavallisessa lainsäätämisyksessä, jos lakisääteisen tehtävän ala ei *olennaisesti* laajennu tai muutu toisenlaiseksi.
20. Kaiken kaikkiaan voidaan siis yhtyä esitysluonnoksen kantaan siitä, ettei ehdotetussa sääntelyssä ole kyseessä uusi tehtävä kunnille, ja ettei “ehdotettu sääntelyratkaisu synnytä valtiolle rahoitusvastuuta.” (s. 86)
21. Esitysluonnoksessa on arvioitu lakiehdotuksen 4 c-e §:n sääntelyä myös siitä näkökulmasta, jättääkö ehdotettu sääntely kunnalle riittävästi liikkumavaraa ja harkintavaltaa vesihuollon tehtävien toteuttamisessa (s. 86-87). Nähdäkseni voidaan esitysluonnoksesta ilmenevillä perusteilla (s. 87) katsoa, että ehdotettu



sääntely jättää kunnalle riittävän liikkumavaran ja harkintavallan vesihuoltolaitosten omistusjärjestelyjen suhteen jatkossakin, ja että sääntelyehdotuksilla ei siten puututa olennaisesti kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteisiin, eikä vaaranneta kunnan oikeutta päättää itsenäisesti taloudestaan ja hallinnostaan.

**Kysymys 2: Jos säädettäisiin kuntien nykyisen vesihuolto-omistuksen (vesihuoltolaitokset ja vesihuolto-omaisuus) täydestä säilyttämisvelvollisuudesta, mitä tästä seuraisi perustuslain näkökulmasta (esim. elinkeinovapaus, kunnallinen itsehallinto)? Voidaanko tästä säätää tavallisessa lainsäätämisyksityksessä? Merkitsisikö tällainen säännös siinä määrin uutta tehtävää kunnille (vesihuolto-omistuksen omistusvelvoite), että siitä syntyisi valtiolle rahoitusvastuu? Miten on arvioitava tällaista velvoitetta uusien perustettavien laitosten osalta (lain voimaantulon jälkeen perustettavat laitokset saisivat olla vain täysin kunnan omistuksessa tai asiakasomisteisia vesihuolto-osuuskuntia)?**

### *Elinkeinovapaus*

22. Jos säädetään kuntien nykyisen vesihuolto-omistuksen täydestä säilyttämisvelvollisuudesta, tämä voi sinänsä merkitä muun ohella rajoituksia perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Elinkeinovapaus ei ole kuitenkaan ehdoton, rajoittamaton perusoikeus, vaan sitä voidaan rajoittaa, kunhan vain rajoitussääntely täyttää perusoikeuksien ns. yleiset rajoitusedellytykset (ks. esim. PeVL 26/2017 vp ja PeVL 58/2014 vp).
23. Perustuslakivaliokunta on määritellyt perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset siten, että perusoikeuksien rajoitusten on ensinnäkin oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista. Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä ja rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Rajoitusten on oltava myös suhteellisuusvaatimuksen mukaisia ja välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen

huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Rajoitusten on myös oltava Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. (PeVM 25/1994 vp, s. 4-5).

24. Koska esitysluonnoksessa ei ehdoteta kuntien nykyisen vesihuolto-omistuksen täyttä säilyttämisvelvollisuutta, eikä siinä muutoinkaan sanottavammin tarkastella asiaa, ei ole edellytyksiä arvioida kunnolla perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymistä.
25. Totean vain, että ensinnäkin mahdollisen täyttä säilyttämisvelvollisuutta koskevan sääntelyn tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Lisäksi tällaista rajoitussääntelyä koskevat vaatimukset rajoituksen hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta.
26. Elinkeinovapautta rajoittavalle sääntelylle on näin ollen ensinnäkin esitettävä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät ja yhteiskunnallisesti varsin painavat perusteet. Nähdäkseni tällaisia perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja yhteiskunnallisesti painavia perusteita olisi esitettävissä kuntien nykyisen vesihuolto-omistuksen täyden säilyttämisvelvollisuuden puolesta. Kuten esitysluonnoksestakin ilmenee (ks. s. 11 ja s. 82), vedellä on yhteys perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin. Lisäksi vesihuolto on yhteiskunnan välttämättömyyspalvelu, johon liittyy terveydensuojelun, yhdyskuntakehityksen ja ympäristönsuojelun näkökulmia. Vesihuolto on osa kriittistä infrastruktuuria, johon liittyy huoltovarmuuden ja maanpuolustuksen turvallisuusnäkökohtia (s. 87).
27. Elinkeinovapauteen kohdistuvan rajoituksen tulee myös olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (suhteellisuusvaatimus). Kuten jo totesin, esitysluonnoksen perusteella ei ole mahdollisuuksia arvioida kunnolla oikeasuhtaisuus- ja välttämättömyysvaatimuksen täyttymistä. Totean vain, että mahdolliselle täydelle säilyttämisvelvollisuudelle voidaan esittää sellaisia edellä mainittuja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja yhteiskunnallisesti painavia perusteita, jotka oikeuttavat merkittäviäkin puuttumisia elinkeinovapauteen erittäin painavan yhteiskunnallisen intressin

suojaamiseksi tilanteessa, jossa vähäisemmät keinot eivät saavuttaisi riittävän tehokkaasti tavoiteltua tulosta. Tässä yhteydessä on merkityksellistä myös se, että vesihuollossa on kyse luonnollisesta monopolista, jossa kilpailun puuttumisen vuoksi voiton tavoittelu ei ole perusteltu lähtökohta vesihuoltopalvelun järjestämiselle. Nähdäkseni vesihuollon alalla toimivilta elinkeinonharjoittajilta voidaan lisäksi edellyttää varautumista vesihuoltolainsäädännön merkittäviinkin muutoksiin etenkin tilanteessa, jossa kunnalliseen vesihuoltoon liittyvät haasteet ja ongelmat ovat olleet jo vuosien ajan vahvasti esillä. Kaikkiaan mahdollisen täyden säilyttämisvelvollisuuden ei pitäisi muodostua myöskään elinkeinovapauden rajoituksia koskevan oikeasuhtaisuusvaatimuksenkaan kannalta ongelmalliseksi, mutta lopullinen arvio tästä ei siis ole mahdollista esitysluonnoksen antaman vajavaisen informaation perusteella.

#### *Kunnallinen itsehallinto*

28. Kuntien nykyisen vesihuolto-omistuksen (vesihuoltolaitokset ja vesihuolto-omaisuus) täydestä säilyttämisvelvollisuudesta säättäminen merkitsisi esitysluonnoksen 4 c-e §:ssä ehdotettuun sääntelyyn verrattuna huomattavasti merkittävämpiä rajoituksia perustuslain 121 §:ssä turvattuihin kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteisiin, kuten kunnan oikeuteen päättää itsenäisesti taloudestaan ja hallinnostaan.
29. Täysi säilyttämisvelvollisuus merkitsisi asiallisesti kuntien kannalta kieltoa esimerkiksi myydä vesihuolto-omistustaan. Näin ollen sääntelyratkaisu tarkoittaisi merkittäviä rajoituksia kuntien oikeuteen harjoittaa tiettyä toimintaa ja kuntien oikeuteen päättää taloudestaan, koska se ei jättäisi kunnille liikkumavaraa ja harkintavaltaa vesihuoltolaitosten omistusjärjestelyjen suhteen. Se merkitsisi myös käsitykseni mukaan kunnalle sellaista uutta lakisäätöistä tehtävää, jota voimassa olevaan vesihuoltolakiin tai muuhun lakiin ei sisälly lopputuloksella, että rahoitusperiaate tulisi sovellettavaksi.
30. Se, millaisen rahoitusvastuun sääntelyratkaisu synnyttäisi valtiolle, riippuisi sääntelyratkaisun vaikutuksista kuntien talouteen ja toimintaan. Arvioita tällaisista

vaikutuksista ei ole kuitenkaan käytettävissä. Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että täyttä säilyttämisvelvollisuutta koskevan sääntelyratkaisun perustuslaillinen arviointi tarvitsisi tuekseen arvioita tällaisen sääntelyratkaisun vaikutuksista kuntien taloudelle ja toiminnalle.

31. On myös huomautettava siitä, että käsillä oleva tulkintatilanne on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossakin uusi. Jossain määrin valtiosääntöoikeudellista johtoa sääntelyratkaisun perustuslaillista arviointia varten voidaan kuitenkin saada esimerkiksi sellaisesta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä, jossa on linjattu perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta kuntien omaisuusjärjestelyjä (ks. PeVL 17/2021 vp, kappaleet 47-54 ja niissä viitattu muu valiokunnan lausuntokäytäntö).
32. Valtiosääntöoikeudellinen kysymyksenasettelu palautuu viime kädessä siihen, johtaisiko täyttä säilyttämisvelvollisuutta koskeva sääntelyratkaisu sellaiseen kuntien taloudellisen itsehallinnon heikennykseen, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan, koska tavallisella lailla ei voida puuttua kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 17-18, ks. myös PeVL 17/2021 vp).
33. Täyttä säilyttämisvelvollisuutta koskeva sääntelyratkaisu ei käsittääkseni puuttuisi kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen voisi tehdä itsehallinnon merkityksettömäksi, vaikka sääntelyratkaisu sinällään olisikin merkittävänä pidettävä rajausta kuntien oikeuteen päättää taloudestaan ja toiminnastaan. Sääntelyratkaisusta kunnalliseen itsehallintoon kohdistuva rajoitus olisi kuitenkin asiallisesti rajattu, koska se kohdistuisi vain kuntien vesihuolto-omistukseen. Vesihuoltoon liittyy myös edellä selostettuja, perus- ja ihmisoikeuksiin, huoltovarmuuteen ja kansalliseen ja yhteiskunnan turvallisuuteen liittyviä erityispiirteitä, joilla on mielestäni osaltaan merkitystä kunnalliseen itsehallintoon kohdistuvien rajoitusten perustuslaillisessa arvioinnissa. Tässä yhteydessä on myös huomioitava, että perustuslain 121 § turvaa tarkkaan ottaen kunnan asukkaiden itsehallintoa, ja että sääntelyratkaisu siten toteuttaisi myös kunnan asukkaiden veteen liittyviä perus- ja ihmisoikeuksia.

**Kysymys 3. Miten on arvioitava perustuslain näkökulmasta lainsäädäntövaihtoehtoa, jossa säädettäisiin lausunnoilla ollutta lakiehdotusta tiukemmasta, mutta kaiken nykyisen kunnan omistuksen kattavaa säilyttämismuutosta rajatummasta vesihuolto-omistuksen omistusvelvoitteesta kunnille (esim. kunta saa luopua 10/20/25 % vähemmistöomistusosuudesta)?**

34. Nähdäkseni perustuslaissa 121 §:ssä turvatusta kunnan asukkaiden itsehallinnosta ei muodostu esteitä lausunnoilla ollutta lakiehdotusta tiukemmalle, mutta kunnan omistuksen kattavaa säilyttämismuutosta rajatummalle vesihuolto-omistuksen omistusvelvoitteelle. Viittaan perusteluina edellä kysymysten 1 ja 2 tarkastelun yhteydessä esittämäni toistamatta sitä enemmän tässä.

**Kysymys 4. Voimassa oleva vesihuoltolaki (18 §) edellyttää kaikilta vesihuoltolaitoksilta, että asiakkailta kerättävillä maksuilla tulee voida kattaa vesihuoltopalvelujen kustannukset. Laki edellyttää, että maksut ovat kohtuulliset ja tasapuoliset. Maksuihin saa sisältyä enintään kohtuullinen tuotto pääomalle. Nämä maksuja koskevat säännökset koskevat kaikkia vesihuoltolaitoksia omistajuuspohjasta riippumatta. Nykyään lain sallimaa "kohtuullista tuloutusta" tekevät lähinnä suurten vesihuoltolaitosten kuntaomistajat, ja vesihuoltomaksuja käytetään muiden kunnan palvelujen rahoittamiseen. Jos vesihuoltolain maksuja koskevaa sääntelyä muutetaan siten, että jatkossa vesihuoltomaksuihin ei saisi sisällyttää lainkaan kohtuullista tuottoa pääomalle, niin miten tätä on arvioitava perustuslain näkökulmasta?**

35. Käytännössä se, ettei vesihuoltomaksuihin saisi jatkossa sisällyttää lainkaan kohtuullista tuottoa pääomalle, merkitsisi rajoitusta kunnan oikeuteen määrätä vesihuolto-omaisuutensa käytöstä perittävän maksun suuruudesta. Tämä olisi valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta.

36. Lähtökohtana sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on tällöin pidettävä sitä, että perustuslain 121 §:ssä suojattu kunnan asukkaiden itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 67/2014 vp, s. 5). Rahoitusperiaatteen toteutumista on arvioitava paitsi koko kuntasektorin tasolla myös kunkin

yksittäisen kunnan osalta (ks. PeVL 40/2014 vp, s. 3, PeVL 16/2014 vp, s. 3, ja PeVL 41/2002 vp, s. 3/II).

37. Valtiosääntöoikeudellinen kysymyksenasettelu palautuu näin ollen tässäkin yhteydessä viime kädessä siihen, johtaisiko kohtuullisen tuoton epääminen vesihuoltomaksuista sellaiseen kuntien taloudellisen itsehallinnon heikennykseen, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan.
38. Nähdäkseni tällainen sääntelyratkaisu ei ainakaan yleisellä tasolla lähtökohtaisesti vaarantaisi perustuslainvastaisella tavalla kuntien taloudellisen itsehallinnon edellytyksiä sekä kuntien kykyä huolehtia taloudestaan itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Toisaalta asiaa olisi kuitenkin arvioitava paitsi koko kuntasektorin myös erikseen kunkin yksittäisen kunnan osalta, ja tällainen arvio vaatisi tuekseen myös arvioita tällaisen sääntelyratkaisun kuntakohtaisista vaikutuksista. Tällaisia vaikutusarvioita ei ole kuitenkaan nyt käytettävissä.
39. Vaikka kohtuullisen tuoton epäämistä vesihuoltomaksuista ei ole siinä mielessä perustuslain 121 §:n vastaista, että se vaikuttaisi tällaista sääntelyratkaisua tarkoittavan lain säätämisympäristöön, sitä ei kuitenkaan välttämättä voida pitää aivan ongelmattomana kunnallisen itsehallinnon perustuslakisuojan kannalta, jos jostain syystä tällainen sääntelyratkaisu vaarantaisi yksittäisen kunnan mahdollisuuksia päättää taloudestaan. Tällöin olisi käsillä olisi perusteita, jotka voivat vaatia yksittäisten kuntien itsehallinnon turvaamiseksi jonkinmoisia korvausjärjestelyjä.
40. Edellä ollut tarkastelu oli perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta. Kunnat eivät nauti julkisen vallan lukuun kuuluvina tahoina perustuslain 15 §:ssä turvatusta omaisuudensuojasta. Kunnat eivät saa perustuslain 15 §:n mukaista omaisuudensuojaa edes välillisesti sillä tavoin kuin yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt, kuten osakeyhtiöt, saavat niiden osakkeenomistajina olevien luonnollisten henkilöiden omaisuudensuojan kautta. Sitä vastoin kuntien omaisuus saa perustuslain suojaa perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kautta, mitä on jo edellä tarkasteltu.

41. Jos kuitenkin vesihuoltolaitoksen omistajapohjassa olisi myös luonnollisia tai yksityisiä oikeushenkilöitä, ne nauttivat perustuslain 15 §:ssä turvatusta omaisuudensuojasta. Tällöin on huomattava, että perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuudensuojaa on vakiintuneesti tulkittu niin, että se turvaa omistajalleen oikeuden käyttää omaisuuttaan kohtuullista hyötyä ja tuottoa tuottavalla tavalla (ks. esim. PeVL 19/2021 vp).
42. Se, ettei vesihuoltomaksuihin saisi jatkossa sisällyttää lainkaan kohtuullista tuottoa pääomalle, merkitsisi rajoitusta omistajan oikeuteen määrätä omaisuutensa käytöstä perittävän vastikkeen suuruudesta. Tällaista rajoitusta olisi siten arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuudensuojan kannalta. Osin kysymys myös olisi perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden rajoituksesta. Perusoikeusudistuksen jälkeen sekä omaisuudensuojan että elinkeinovapauden rajoituksia arvioitu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan (PeVL 5/2017 vp, s. 4–5). Koska omaisuudensuojasta ei ole kysytty, ja koska hallituksen esitysluonnos ei myöskään anna edellytyksiä tarkemmin arvioida perusoikeuksien rajoitusedellytysten täyttymistä, jätän asian näiden yleisten huomioiden varaan.

**Kysymys 5. Voimassa olevassa vesihuoltolaki lähtee siitä, että kunnalle säädetyt tehtävät (mm. kunnan vesihuollon järjestämisvastuu (6 §), toiminta-alueen hyväksyminen (8 §) ja liittämisvelvollisuudesta vapauttaminen (11 §)) ovat vesihuoltoon kuuluvia viranomaistehtäviä. Asiaa ei ole lain esitöissä arvioitu perustuslain 124 §:n näkökulmasta, mutta lain säätämisen aikaan ajatuksena on ollut, että vesihuoltolaitokset hoitavat ainoastaan operatiivista vesihuoltoa, johon ei sisälly julkisen vallan käyttöä tai muuta julkista hallintotehtävää. - Miten on arvioitava nykyistä (auki kirjoittamatonta) lähtökohtaa siitä, että vesihuoltolaitokset eivät hoida julkista hallintotehtävää (PL 124 §)? Voisivatko erityisesti laitoksen vesihuollosta huolehtimisvelvollisuuden (9 §) ja palvelujen turvaamisvelvollisuuden häiriötilanteessa (15 a §) ajatella sisältävän julkisen hallintotehtävän piirteitä? Onko muita laitokselle osoitettuja tehtäviä, joiden voisi selkeästi ajatella sisältävän julkisen hallintotehtävän piirteitä (vrt. PeVL 58/2010 vp)? Mikäli vesihuoltolaitosten katsotaan hoitavan toiminnassaan julkista hallintotehtävää, miten arvioisitte lähtökohtaa, jonka**

## **mukaisesti kunta siirtäisi toiminta-alueen hyväksymisen (8 §) yhteydessä julkisen hallintotehtävän yksityisen hoidettavaksi?**

*Perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen hallintotehtävä*

43. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.
44. Perustuslain 124 §:n keskeisenä tarkoituksena on rajoittaa julkisten hallintotehtävien osoittamista varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Pykälän esitöissä korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsäännön mukaan kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti (HE 1/1998 vp, s. 178/II). Perustuslain 124 §:n säännös kattaa sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muulle kuin viranomaiselle.
45. Julkisella hallintotehtävällä viitataan perustuslain 124 §:ssä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen etuja, oikeuksia ja velvollisuuksia koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (ks. esim. PeVL 17/2012 vp). Tätä yleistä lausumaa on oikeuskirjallisuudessa pidetty ilmauksena siitä, että julkisen hallintotehtävän käsite on tarkoitettu tulkittavaksi laajasti.<sup>1</sup> Jo perustuslain esitöiden perusteella on esimerkiksi pääteltävissä, että julkisten palvelutehtävien hoitaminen kuuluu säännöksessä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien piiriin.
46. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan oikeudellinen arvio siitä, onkin jokin tehtävä tai toiminta julkinen hallintotehtävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla, ei riipu niistä seurauksista, joita käsitteen piiriin kuulumisesta

---

<sup>1</sup> ks. Marietta Kerävuori-Rusanen, Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä: valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle, Edita 2008, s. 160



johtuu.<sup>2</sup> Valiokunta on edelleen todennut, ettei mahdollisesti lakiin perustumattomalle, olemassa olevalle hallintokäytännölle voida antaa normatiivista merkitystä arvioitaessa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta perustuslain 124 §:n kannalta (ks. esim. PeVL 16/2018 vp).

47. Näistä lähtökohdista perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän ala on muodostunut laajaksi ja monimuotoiseksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt esimerkiksi kokonaisuutena tarkastellen meripelastustoimea<sup>3</sup> ja operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta<sup>4</sup> julkisina hallintotehtävinä. Valtion vientitakuiden myöntämistä on niin ikään vahvoista yksityisoikeudellisista piirteistään huolimatta pidetty julkisena hallintotehtävänä.<sup>5</sup> Samoin julkisena hallintotehtävänä on pidetty työttömyyskassojen hoitamia työttömyysturvalain mukaisia ansiopäivärahan toimeenpanotehtäviä.<sup>6</sup>

Perustuslakivaliokunta on edelleen pitänyt perustuslain 124 §:sä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä verkonhaltijan määräämistä sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain mukaiseen järjestelmävastuuseen.<sup>7</sup>

Oikeusapu- ja edunvalvontatehtävät on niin ikään niiden järjestämistapa huomioiden katsottu julkisen hallintotehtävän piirteitä omaavaksi tehtäväkokonaisuudeksi, vaikka niissä painottuvat yksityiseen etuun ja elinkeinotoimintaan liittyvät näkökohdat. Tällöin valtiosääntöoikeudellisessa arviossa on annettu merkitystä sille, että kyse on viranomaisen järjestämisvastuulla olevasta lakisääteisestä palvelutehtävästä, jonka toteuttamista voidaan luonnehtia tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi.<sup>8</sup>

---

<sup>2</sup> PeVL 5/2021 vp. Ks. myös PeVL 48/2018 vp, jossa valiokunta kiinnitti huomiota rautatielakiehdotuksen perusteluissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa esitettyihin mainintoihin siitä, että ehdotettu lain säännös "lähinnä selkiyttää sitä käytäntöä, jota on jo voimassa olevan sääntelyn puitteissa toteutettu" (s. 96) ja että "nyt ehdotettu sääntely ei muuttaisi käytäntöä nykyiseen verrattuna, joten tällä ei olisi merkitystä perustuslain 124 §:n arvioinnin kannalta" (s. 111). Valiokunta huomautti, "ettei mahdollisesti lakiin perustumattomalle, olemassa olevalle hallintokäytännölle tule antaa normatiivista merkitystä arvioitaessa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta."

<sup>3</sup> PeVL 24/2001 vp.

<sup>4</sup> PeVL 58/2010 vp.

<sup>5</sup> PeVL 2/2001 vp.

<sup>6</sup> PeVL 46/2002 vp.

<sup>7</sup> PeVL 4/2000 vp, maakaasumarkkinalaki ja PeVL 62/2002 vp, sähkömarkkinalaki.

<sup>8</sup> PeVL 16/2016 vp.

Julkisina hallintotehtävinä on edelleen pidetty viranomaista avustavia tehtäviä, kuten viisumihakemuksiin liittyvien avustavien tehtävien antamista kunniakonsulille tai ulkoiselle palveluntarjoajalle<sup>9</sup> sekä oleskelulupa-asioihin liittyvien tiettyjen avustavien ja teknisten tehtävien antamista toisen Schengen-valtion edustustolle.<sup>10</sup>

Samoin ajoneuvoverolakia koskevassa neuvonnassa, joka toteutettiin avustavana puhelinpalveluna, on ollut kysymys julkisesta hallintotehtävästä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla.<sup>11</sup> Koska avustava puhelinpalvelu ei sisältänyt verotusta koskevan päätöksentekovallan käyttöä, kyse ei kuitenkaan ollut julkisen vallan, eikä myöskään merkittävän julkisen vallan, käytöstä.<sup>12</sup> Muutoinkaan perustuslain 124 § ei ole muodostanut estettä sellaisen neuvontaa sisältävien tehtävien antamiselle muulle kuin viranomaiselle, joka ei tarkoita yksityisten etua, oikeuksia tai velvollisuuksia koskevan päätösvalan käyttämistä<sup>13</sup> taikka neuvonsaajaan kohdistuvaa valvontaa.<sup>14</sup>

48. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vain harvoin katsottu, ettei jossain tehtävässä ole ollut kysymys julkisesta hallintotehtävästä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Julkisesta hallintotehtävästä ei ollut perustuslakivaliokunnan mukaan kyse sellaisessa puolueettomassa, tekniseen asiantuntemukseen perustuvassa testauksessa ja sertifiointissa, joka ei vaikuttanut viranomaisen toimivaltaan päättää laitteiden ja rakenteiden määräaikaistarkastuksissa käytettävistä menetelmistä ja henkilöistä.<sup>15</sup> Myöskään varmennetoiminnassa, jonka luonne oli tosiasiaassa etäännyntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä, ei ollut kyse julkisesta hallintotehtävästä.<sup>16</sup>

49. Yleisesti ottaen voitaneenkin lähteä siitä, että täysin teknisluontoiset tehtävät tai toiminnot rajautuvat perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun julkisen hallintotehtävän ulkopuolelle ainakin tilanteissa, joissa on kyse viranomaisen varsinaiseen päätöksentekoon vaikuttamattomista teknisluontoisista tuki- tai palveluluontoisista

---

<sup>9</sup> PeVL 55/2010 vp.

<sup>10</sup> PeVL 62/2014 vp.

<sup>11</sup> Ks. PeVL 11/2006 vp.

<sup>12</sup> PeVL 11/2006 vp.

<sup>13</sup> Ks. Esim. PeVL 54/2018 vp, s. 3 ja PeVL 15/2018 vp, s. 29.

<sup>14</sup> PeVL 20/2016 vp.

<sup>15</sup> PeVL 4/2012 vp, s. 2/II.

<sup>16</sup> PeVL 16/2009 vp, s. 2-3.

tehtävistä tai toiminnoista. Esimerkiksi tietoliikennejärjestelmän ylläpito- tai huoltotehtävät taikka puhtaan tietoteknisten asioiden neuvonta- ja tukipalvelut (esim. ”IT-helpdesk”), eivät ainakaan yleensä ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, vaikka niillä osaltaan saatetaan luoda edellytyksiä julkisen hallintotehtävän hoitamiselle ja viranomaisten päätöksenteolle.

50. Jonkin tehtävän tai toimintamuodon teknisluontoisuus ei kuitenkaan ”kategorisen automaattisesti” rajaa sitä perustuslain 124 §:n soveltamisalan ulkopuolelle. Jos sinänsä (tieto)teknisellä tehtävällä tai toimintamuodolla on vahva kytkentä esimerkiksi erittäin tärkeään julkiseen etuun tai yhteiskunnalliseen intressiin (esimerkiksi kansallinen turvallisuus tai vakavan rikollisuuden torjunta) tai perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin taikka yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt kokonaisuutena arvioiden perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä esimerkiksi turvallisuusverkon verkko- ja infrastruktuuripalvelujen tuottamista ja ylläpitoa, turvallisuusverkon laitetilojen ja laitteiden hallinnointia sekä turvallisuusverkkoa koskevien turvallisuus-, varautumis- ja jatkuvuusvaatimusten toteuttamisesta vastaamista normaali- ja poikkeusoloissa valtion kokonaan omistaman osakeyhtiön tai tämän kokonaan omistaman tytäryhtiön toimesta. Koska kysymys oli kuitenkin teknisluonteisista, viranomaisten toimintaa tukevista ja pitkälti valtion viranomaisten ohjauksessa ja valvonnassa toteutettavista tehtävistä, kyse ei kuitenkaan ollut valiokunnan mukaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta merkittävästä julkisen vallan käytöstä, vaikka toiminnalla sinänsä luotiinkin edellytyksiä merkittävänäkin pidettävän julkisen vallan käytölle.<sup>17</sup>

Myöskään valtiovarainministeriön hallinnonalaan kuuluvan *Hansel Oy:n* asiantuntija- ja tukitehtäviä ei voitu perustuslakivaliokunnan mukaan kokonaisuutena kuvata sillä tavoin teknisiksi, ettei niissä olisi osin kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Valiokunta muutoinkin katsoi, että *Hansel Oy:n* tehtävässä yhteishankintayksikkönä painottuvat julkisen hallintotehtävän piirteet, vaikka hankintojen tekemiseen liittyy myös vahvoja yksityisoikeudellisia piirteitä. (PeVL 15/2019 vp)

---

<sup>17</sup> PeVL 8/2014 vp.

51. Nähdäkseni edellä perustuslain 124 §:n esitöistä ja säännöstä koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä esitetyn perusteella on perusteita katsoa, että vesihuoltolaitoksille kuuluu perustuslain 124 §:ssä tarkoitettujen julkisten hallintotehtävien hoitamista. Julkisenä hallintotehtävänä voidaan pitää laitoksen vesihuollosta huolehtimisvelvollisuutta (9 §) ja palvelujen turvaamisvelvollisuutta häiriötilanteessa (15 a §). Arviota siitä, että vesihuoltolaitoksella on julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla puoltaa ennen muuta se, että vesihuollolla on edellä selostetulla tavalla vahva kytkentä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin, ja että vesihuolto on muutoinkin yhteiskunnan välttämättömyyspalvelu sekä osa kriittistä infrastruktuuria, johon liittyy huoltovarmuuden sekä kansallisen ja yleisen turvallisuuden intressejä.
52. Tässä yhteydessä on huomautettava myös siitä, että vesihuoltolaitokset eivät ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja viranomaisia. Näin ollen julkisen hallintotehtävän antamisen vesihuoltolaitokselle tulisi täyttää perustuslain 124 §:ssä säädetyt edellytykset. Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.
53. Selvää on, ettei vesihuoltolaitoksen tehtäviin sisälly merkittävää julkisen vallan käyttöä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 50/2017 vp, s. 3, PeVL 62/2010 vp, s. 6/I ja PeVL 28/2001 vp, s. 5/II).
54. Koska vesihuoltolaitoksella voidaan katsoa olevan julkisia hallintotehtäviä, sitä koskevat perustuslain 124 §:ssä säädetyt julkisen hallintotehtävän antamisen edellytykset. Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla (*lakivaatimus*), jos se on

tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi (*tarkoituksenmukaisuusvaatimus*), eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia (*perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyöän hallinnon vaatimusten vaarantamiskielto*).

Perustuslain 124 §:n esitöiden mukaan lähtökohtana on, että julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säädetään lailla. Koska etenkin julkisten palvelutehtävien hoitaminen on kuitenkin voitava järjestää joustavasti eikä tällaisten tehtävien antamisesta ole sääntelyn tavoitteiden kannalta tarpeen edellyttää säädettäväksi yksityiskohtaisesti lailla, voidaan hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle säätää tai päättää myös lain nojalla. Tehtävän antamiseen oikeuttavan toimivallan on tällöinkin perustuttava lakiin (HE 1/1998 vp, s. 179/I). Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I, PeVL 11/2002 vp, s. 5/I).

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II, PeVL 8/2014 vp, s. 3/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3). Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. esim. PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I). Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täytyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla (HE 1/1998 vp, s. 179/II, ks. myös PeVL 8/2014 vp, s. 4/I).

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täytyminen jää tapauskohtaisesti arvioitavaksi (PeVL 44/2016 vp, s. 5, PeVL 16/2016 vp, s. 3, PeVL 12/2014 vp, s. 2/II, PeVL 8/2014 vp, s. 3/II, PeVL 5/2014 vp, s. 3/I, PeVL 23/2013 vp, s. 3/I, PeVL 65/2010 vp, s. 2/II, PeVL 57/2010 vp, s. 5/I, PeVL 48/2010 vp, s. 4/I ja niissä viitatus lausunnot. Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 179/II). Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti kunkin viranomaisorganisaation ulkopuolelle annettavaksi ehdotetun julkisen hallintotehtävän kohdalla erikseen (ks. esim. PeVL 44/2016 vp, s. 5).

Tarkoituksenmukaisuuskriteerin täyttymisen arvioinnissa on kiinnitetty huomiota muun muassa tehtävissä tarvittavaan erityisosaamiseen tai resursseihin (PeVL 29/2013 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 5/I), palvelutarpeen lisääntymiseen (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II, PeVL 16/2016 vp, s. 3), palveluiden alueelliseen saatavuuteen (PeVL 11/2004 vp, s. 2/I) ja joustavuuteen (PeVL 6/2013 vp, s. 2/II) sekä toiminnan tehokkuuteen (PeVL 3/2009 vp, s. 4/II). Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksessa ei ole kysymys vain taloudellisesta tarkoituksenmukaisuudesta, vaikka järjestelyn taloudellisiin vaikutuksiin onkin asianmukaisesti kiinnitettävä riittävästi huomiota (PeVL 11/2006 vp, s. 2–3) Merkitystä on myös viranomaisen henkilöstöressurssien riittävyydellä (PeVL 23/2013 vp, s. 3/II, PeVL 6/2013 vp, s. 2/II).

Lisäksi edellytyksenä julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle on perustuslain 124 §:n mukaan se, ettei hallintotehtävän antaminen saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännös korostaa sen perustelujen mukaan julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista (HE 1/1998 vp, s. 179/II).

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset koskevat perustuslain 124 §:n perustelujen mukaan ennen muuta julkiseen hallintotehtävään liittyvää päätöksentekoa. Tällöin on kiinnitettävä huomiota muun muassa yhdenvertaisuuteen (6 §), yksilön kielellisiin perusoikeuksiin (17 §), oikeuteen tulla kuulluksi, vaatimukseen päätösten perustelemisesta ja oikeuteen hakea muutosta. Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksia on yleisesti tulkittava yhteydessä perustuslain 21 §:ään ja muihin perusoikeussäännöksiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Uskottaessa hallintotehtävä suoraan laissa tai lain nojalla muulle kuin viranomaiselle tulee säännösperusteisesti taata oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten noudattaminen tässä toiminnassa (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II). Siltä osin kuin julkinen hallintotehtävä saattaa merkitä julkisen vallan käyttämistä on erityisesti varmistuttava siitä, että valtaa käyttävät ovat virkamiehiä rikoslain mielessä (PeVM 10/1998 vp, s. 35/II).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10). Lakiin ei ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä yleensä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien

soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Jos sellaista sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisena, on viittauksen oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava (PeVL 11/2006 vp, s. 3/II, PeVL 42/2005 vp, s. 3/II).

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta voidaan tosiasiallisessa toiminnassa huolehtia sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaisten henkilöiden sopivuuden ja pätevyyden avulla (PeVL 24/2001 vp, s. 4/II). Asianmukaisen ja riittävän koulutuksen vaatimus korostuu erityisesti silloin, kun tosiasiallisella hallintotoiminnalla on vaikutusta perusoikeuksien toteutumiseen tai kun kyseisessä toiminnassa käytetään julkista valtaa (esim. PeVL 27/2014 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös siihen, että hallinnon yleislait voivat tulla sovellettaviksi myös yksityisen toteuttamassa tosiasiallisessakin hallintotoiminnassa yleislakien sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai liikelaitosten kielellisiä palveluja ja yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten mukaisesti, jollei niiden soveltamista ole perustellusta syystä nimenomaisesti suljettu pois (PeVL 16/2016 vp, s. 2, PeVL 27/2014 vp, s. 3/I).

Joissakin erityislaatuissa sääntely-yhteyksissä perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena, ettei yksityisiin sovelleta hallinnon yleislakeja niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 17/2012 vp, PeVL 55/2010 vp). Tällöin on ollut välttämätöntä muilla tavoin varmistua siitä, ettei tehtävän siirtäminen yksityiselle vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Kyse on ollut toiminnasta, joka on ollut muulla lainsäädännöllä yksityiskohtaisesti säänneltyä (PeVL 17/2012 vp, PeVL 55/2010 vp). Merkitystä on ollut myös toiminnan kohdistumisella ammattimaisiin oikeushenkilöihin, jotka toimivat rajatulla erityisalalla (PeVL 17/2012 vp).

Perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisen kannalta merkityksellistä on myös yksityiselle annetun julkisen hallintotehtävän hoitamisen valvonta (ks. esim. PeVL 62/2014 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että osakeyhtiömuotoiseen toimintaan ei lähtökohtaisesti ole mahdollista kohdistaa samantasoista hallinnollista ohjausta ja yhtä tehokasta valvontaa kuin viranomaistoimintaan ja että toiminnan ohjaus ja valvonta olisi todennäköisesti hoidettavissa yksinkertaisemmin ja välittömämmin, jos tehtävistä huolehtisi viranomainen (PeVL 8/2014 vp, s. 4/II).

55. Kuten edellä on jo todettu, hallituksen esitysluonnoksessa ei ole lainkaan tarkastelua ehdotetusta sääntelystä perustuslain 124 §:n kannalta. Esitysluonnoksen

- laadintaa on ilmeisesti suunnannut ja määrittänyt olettaen, ettei vesihuoltolaitoksen tehtäviin kuulu julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla, mitä esitysluonnoksessa ei kuitenkaan lainkaan perustella.
56. Koska hallituksen esitysluonnoksesta puuttuu kokonaan perustuslain 124 §:ään liittyvä tarkastelu, esitysluonnoksessa ei ole myöskään tarkasteltu edellä selostettujen julkisen hallintotehtävän antamisen edellytysten, kuten tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen, täyttymistä. Tähän liittyen lakiehdotukseen ei sisälly perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamiseen liittyvää sääntelyä. Näistä syistä ei ole mahdollista enemmälti tarkastella esitysluonnosta ja siinä ehdotettavaa sääntelyä perustuslain 124 §:n näkökulmasta.
57. Kaiken kaikkiaan hallituksen esitysluonnoksessa ja tällöin käytännössä sen säätämisyjärjestysjaksossa 12 olisi syytä tarkastella ja arvioida vesihuoltolaitoksen tehtäviä perustuslain 124 §:n kannalta. Tällöin esitysluonnoksessa olisi vähintään syytä esittää asiaperusteluja sille, miksi vesihuoltolaitoksen tehtäviin ei katsottaisi kuuluvan julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla.
58. Jos taas arviossa päädytään katsomaan, että vesihuoltolaitoksella on julkisia hallintotehtäviä, on huomattava, että tämä vaikuttaa sekä esityksen säätämisyjärjestysjaksoon että lakiehdotukseen, koska säätämisyjärjestysjaksossa on perusteltava julkisen hallintotehtävän edellytysten täytyminen, ja koska lakiehdotuksessa on oltava oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamiseen liittyvää sääntelyä.
59. Lopuksi on huomautettava siitä, että kysymys vesihuoltotehtävistä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä vaikuttaa muuhunkin tarkasteluun ja arvioon esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjaksossa, koska julkisten hallintotehtävien hoitaminen ei kuulu esimerkiksi perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden piiriin (ks. esim. PeVL 27/2012 vp, s. 3 ja siinä viitatus lausunnot).

**Kysymys 6. Kunta vahvistaa vesihuoltolaitokselle toiminta-alueen niille alueille, joille kunta arvioi keskitetyn vesihuollon tarpeen yhdyskuntakehityksen vuoksi (7-8 §). Vesihuoltolaitoksen toiminta-alueella sijaitsevat kiinteistöt ovat lähtökohtaisesti**



velvollisia liittymään laitoksen verkostoon (10 §), ja laitos on velvollinen huolehtimaan toiminta-alueellaan vesihuollosta (9 §). Suomessa on lisäksi paljon vesihuoltolaitoksia, joilla on vesihuoltoverkostoa toiminta-alueen ulkopuolella, ja sellaisia talousvettä toimittavia tai jätevettä vastaanottavia laitoksia, joilla ei ole kunnan vahvistamaa toiminta-aluetta. Nykyisin vain ne laitokset, joilla on kunnan vahvistama toiminta-alue ovat vesihuoltolain tarkoittamia vesihuoltolaitoksia (3 § 3 kohta). Lausunnoilla olleessa lakiehdotuksessa esitetään vesihuoltolaitoksen määritelmää muutettavaksi siten, että kaikki säädetyn kokorajan ylittävät laitokset olisivat jatkossa lain tarkoittamia vesihuoltolaitoksia (lakiehdotuksen 3 § 3 kohta) riippumatta siitä, onko niillä kunnan vahvistamaa toiminta-aluetta vai ei. Lisäksi on ehdotettu laajennettavan vesihuoltolaitosten huolehtimisvelvollisuuden (9 §) sisältöä siten, että jatkossa laitos olisi velvollinen huolehtimaan vesihuollosta sekä kunnan hyväksymällä toiminta-alueella, että toiminta-alueen ulkopuolella sijaitsevalla verkostoalueellaan. Myös kunnan viimesijaista vastuuta vesihuoltopalveluiden turvaamisesta alueellaan vahvistettaisi (lakiluonnoksen 9 b §) - Onko yllä kuvatuilla lakimuutosehdotuksilla vaikutusta tulkintaan vesihuoltolaitosten asemasta julkista hallintotehtävää hoitavana tahona? Jos tulkinta on, että vesihuoltolaitokset hoitavat ainakin osin julkista hallintotehtävää, niin voisiko ajatella, että vain kunnan vahvistamalla toiminta-alueella tapahtuva vesihuoltotoiminta sisältää julkista hallintotehtävää (toiminta-alueen ulkopuolinen vesihuoltoverkosto olisi verrattavissa kiinteistökohtaiseen vesihuoltoon tms., koska kunta ei ole näissä tapauksissa tunnistanut tarvetta keskitetyn vesihuollon järjestämiselle)?

60. Olen kysymyksen 5 arvioinnissa päätenyt kantaan, jonka mukaan vesihuoltolaitokselle kuuluu julkisia hallintotehtäviä perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Olen myös huomauttanut siitä, ettei vesihuoltolaitosta voida pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna viranomaisena, ja että julkisen hallintotehtävän antamisen vesihuoltolaitokselle tulee täyttää perustuslain 124 §:ssä säädetty edellytykset, kuten esimerkiksi vaatimus tehtävän antamisen tarkoituksenmukaisuudesta. Sinänsä voidaan katsoa, että vesilaitokselle kuuluvien julkisten hallintotehtävien ala määräytyy kunnan vahvistaman toiminta-alueen alan mukaan.

Helsingissä 6. päivänä marraskuuta 2024

*Tuomas Ojanen*

OTT, Helsingin yliopiston valtiosääntöoikeuden professori, Turun yliopiston eurooppaoikeuden dosentti

Helsinki