

## Lausunto vesihuoltolaitoksia koskevasta oikeudellisesta sääntelystä

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt minulta oikeudellista arviota seuraavista vesihuoltolaitosten asemaa ja tehtäviä määrittelevän lainsäädännön muuttamiseen liittyvistä kysymyksistä:

1. Miten arvioisit lausunnoilla ollutta 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?
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 lainsäätämisyjärjestyksessä? Merkitseikö tällainen säännös siinä määrin uutta tehtävää kunnille (vesihuolto-omistuksen omistusvelvoite), että siitä syntyisi valtiolle rahoitusvastuu? Miten arvioisit tällaista velvoitetta uusien perustettavien laitosten osalta (lain voimaantulon jälkeen perustettavat laitokset saisivat olla vain täysin kunnan omistuksessa tai asiakasomisteisia vesihuolto-osuuskuntia)?
3. Miten arvioisit perustuslain näkökulmasta lainsäädäntövaihtoehtoa, jossa säädettäisiin lausunnoilla ollutta lakiehdotusta tiukemmasta, mutta kaiken nykyisen kunnan omistuksen kattavaa säilyttämisvelvoitetta rajatummasta vesihuolto-omistuksen omistusvelvoitteesta kunnille (esim. kunta saa luopua 10/20/25 % vähemmistöomistusosuudesta)?
4. Jos vesihuoltolain maksuja koskevaa sääntelyä muutetaan siten, että jatkossa vesihuoltomaksuihin ei saisi sisällyttää lainkaan kohtuullista tuottoa pääomalle, niin miten arvioisit tätä perustuslain näkökulmasta?

5. Miten arvioisit 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 katsotte vesihuoltolaitosten hoitavan toiminnassaan julkista hallintotehtävää, miten arvioisitte lähtökohtaa, jonka mukaisesti kunta siirtäisi toiminta-alueen hyväksymisen (8 §) yhteydessä julkisen hallintotehtävän yksityisen hoidettavaksi?
6. 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)?

Esitän oikeudellisena arvionani seuraavan.

### ***Oikeudellisen arvion taustaa***

Vesihuoltolain (9.2.2001/119) 5 §:n mukaan kunnan tulee kehittää vesihuoltoa alueellaan yhdyskuntakehitystä vastaavasti tämän lain tavoitteiden toteuttamiseksi yhteistyössä alueensa vesihuoltolaitosten, laitoksille vettä toimittavien ja niiden jätevesiä käsittelevien sekä muiden kuntien kanssa sekä osallistua vesihuollon alueelliseen yleissuunnitteluun. Kunta saa toteuttaa vesihuollon kehittämistä vastuunsa tarkoituksenmukaiseksi katsomallaan tavalla vesihuoltolain ja muun lainsäädännön määrittelemissä puitteissa.

Vesihuoltolaitoksella tarkoitetaan vesihuoltolain 3 §:n 3 kohdan mukaan laitosta, joka huolehtii yhdyskunnan vesihuollosta kunnan hyväksymällä toiminta-alueella. Lain 8 §:n 1 momentin mukaan kunta hyväksyy vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen ja tarvittaessa muuttaa hyväksytyä toiminta-aluetta vesihuollosta huolehtimiseen soveltuvan laitoksen esityksestä tai, jos laitos ei tällaista esitystä ole tehnyt, laitosta kuultuaan.

Vesihuoltolaitoksen tehtävänä on lain 9 §:n mukaan huolehtia toiminta-alueellaan vesihuollosta yhdyskuntakehityksen tarpeita vastaavasti toiminta-alueen hyväksymispäätöksen mukaisesti. Vesihuoltolaki ei määrittele vesihuoltolaitosten

organisaatiomuotoa tai omistuspohjaa. Laki ei myöskään edellytä, että vesihuoltolaitos on kunnan omistuksessa tai määräysvallassa.

Eduskunta on käsitellyään Vesi on meidän -kansalaisaloitteen vesihuollon yksityistämisen estämiseksi päättänyt edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy mahdollisimman ripeästi toimenpiteisiin sellaisen lainsäädännön valmistelemiseksi, jolla varmistetaan kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen säilyminen kuntien omistuksessa ja määräysvallassa.<sup>1</sup>

Maa- ja metsätalousministeriön asettama työryhmä on laatinut luonnoksen vesihuoltolain muuttamista koskevaksi hallituksen esitykseksi (28.6.2024). Tässä esitysluonnoksessa määritellään eduskunnan päätöksen toimeenpanemiseksi sääntelyä, joka estäisi kuntaa luopumasta vesihuoltolaitokseen kohdistuvasta määräysvallastaan. Lisäksi vesihuoltolakiin lisättäisiin säännökset, joiden mukaan kunnan määräysvallassa oleva vesihuoltolaitos ei saisi luopua vesihuolto-omaisuudestaan esimerkiksi myymällä vesihuoltoverkoston osaa. Lakiluonnoksen mukaan rajoitettaisiin myös uusien perustettavien vesihuoltolaitosten omistajuutta siten, että lainmuutoksen voimaantulon jälkeen saisi perustaa vain kuntien määräysvallassa olevia vesihuoltolaitoksia ja asiakasomisteisia vesihuolto-osuuskuntia.

Esitysluonnokseen sisältyvän sääntelyratkaisun arvioidaan turvaavan vesihuoltolaitoksiin kohdistuvan kuntien määräysvallan ja vesihuolto-omaisuuden pysymisen kuntien omistuksessa eduskunnan edellyttämällä tavalla, ja jättävän samalla kunnille itsehallintoon kuuluvan taloudellisen ja hallinnollisen liikkumavaran. Esitysluonnokseen sisältyvän sääntelymallin ei arvioida aiheuttavan valtiolle rahoitusvastuuta. Arvio perustuu siihen, että sääntelymallin voidaan katsoa täsmentävän kunnan nykyistä vesihuollon järjestämisvastuuta, eikä se perustaisi kunnille kokonaan uutta tehtävää.

Oikeudellisen arvion kohteena ovat valtiosääntöoikeudelliset kysymykset liittyvät esitysluonnoksen sisältämään lakiehdotukseen vesihuoltolain muuttamiseksi. Esitettyjen kysymysten perusteella niitä on aiheellista arvioida erityisesti Suomen perustuslain (11.6.1999/731, PL) sisältämän sääntelyn kannalta. Keskeiset oikeudelliset kysymykset liittyvät kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaan (PL 121 §), hallintotehtävien antamiseen muulle kuin viranomaiselle (124 §) sekä elinkeinovapauteen (PL18 §) ja omaisuuden suojaan (PL 15 §). Oikeudellisessa arvioinnissa on paikallaan ottaa huomioon etenkin perustuslain tulkintaa ja soveltamista näiltä osin merkityksellinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö.

---

<sup>1</sup> EK 26/2021 vp.

## **1. Kunnallisen itsehallinnon merkitys ja rahoitusvastuu**

Kunnallisen itsehallinnon kannalta esitysluonnokseen sisältyvä sääntely on valtiösääntöoikeudellisesti merkityksellistä, kun lähtökohtana tältä osin on perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan, että kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla.

Vesihuoltolaki pohjautuu vuonna 2000 annettuun hallituksen esitykseen vesihuoltolainsäädännön uudistamisesta (HE 85/2000 vp), jossa ei arvioitu ehdotetun vesihuoltolain merkitystä kunnallisen itsehallinnon ja siihen sisältyvän rahoitusvastuun kannalta. Esitystä ei tuolloin myöskään käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Luonnos hallituksen esitykseksi sisältää sääntelyä, jota on aiheellista arvioida sekä kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan että siihen liittyvän rahoitusperiaatteen näkökulmasta.

Kunnallisen itsehallinnon kannalta on paikallaan tarkastella etenkin esitysluonnoksen 4 c §:n sisältämää sääntelyä. Tämän pykäläluonnoksen 1 momentin mukaan kunnan olisi säilytettävä alueellaan oleva kunnan määräysvallassa oleva vesihuoltolaitos ja tukkuvesihuoltolaitos määräysvallassaan. Lisäksi pykäläluonnoksen 4 momentin mukaan kunnan määräysvallassa olevan vesihuoltolaitoksen tai tukkuvesihuoltolaitoksen omistama vesihuolto-omaisuus on säilytettävä laitoksen omistuksessa. Esitysluonnoksen pykälät 4 d ja 4 e eivät sen sijaan vaikuttaisi erityisen olennaisella tavalla kunnallisen itsehallinnon suojaan, mutta myös niitä tarkastellaan seuraavassa erikseen.

### ***1.1 Kunnan asukkaiden itsehallintoon perustuva päätösvalta***

Kunnallisen itsehallinnon ydinalueelle kuuluu kunnan asukkaiden oikeus itsehallintoon. Sen tarkoituksena on kunnallisen demokratian (asukkaiden itsehallinto) lisäksi suojata myös kuntien itsehallinnollista asemaa osana julkista hallintoa. Perustuslain takaama kunnallinen itsehallinto edellyttää kunnan hallinnollista riippumattomuutta ja erillisyyttä erityisesti valtionhallinnosta. Riippumattomuuden keskeisiä elementtejä ovat kuntien itsenäinen oikeusasema, itsenäinen päätösvalta ja vastuu omista päätöksistään sekä itsenäisyys valtion viranomaisten yksityiskohtaisesta ohjauksesta ja valvonnasta.

Perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan asukkaiden itsehallinto pohjautuu perustuslakivaliokunnan jo perustuslakia edeltävän hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa

oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta.<sup>2</sup> Tavallisella lailla ei siten voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.<sup>3</sup>

#### 1.1.1 Esitysluonnoksen 4 c §:n 1 ja 3 momentti

Esitysluonnokseen sisältyvä 4 c § rajoittaisi kunnalliseen itsehallintoon perustuvaa kunnan itsenäistä päätösvaltaa kahdessa suhteessa. Pykäläluonnoksen 1 momentti rajoittaisi kunnan oikeutta luopua kunnan määräysvallasta siltä osin kuin sen kohteena on kunnan määräysvallassa oleva vesihuoltolaitos. Säännös sisältää muodollisesti arvioiden kunnan itsenäisen päätösvallan rajoituksen, koska se sulki pois sellaiset kunnan harkintavaltaan kuuluvat päätösvaihtoehdot, jotka johtaisivat vesihuoltolaitoksen määräysvallasta luopumiseen.

Kunnan määräysvallan säilyttämistä edellyttävä säännösluonnos vahvistaisi kuitenkin asiallisesti arvioiden kunnan itsenäistä päätösvaltaa kunnan määräysvallan käyttämisessä kieltämällä lakiin perustuen kunnan määräysvallan luovuttamisen. Samalla sääntely turvaisi kunnan päätösvaltaa suhteessa vesihuoltoon ja vahvistaisi kunnan edellytyksiä toteuttaa sen lakisäateistä velvoitetta kehittää vesihuoltoa alueellaan yhdyskuntakehitystä vastaavasti. Samoin voidaan arvioida esitysluonnoksen 4 c §:n 3 momentin mukaista rajoitusta, jonka mukaan lain voimaantulon jälkeen perustettavan vesihuoltolaitoksen ja tukkuvesihuoltolaitoksen on oltava kunnan määräysvallassa tai asiakasomisteinen vesihuolto-osuuskunta. Myös tämä säännös vahvistaisi kunnan määräysvaltaa ja samalla kunnan päätösvaltaa.

Vesihuollon määräysvallan säilyttämistä koskevalla sääntelyllä 4 c §:n 1 ja 3 momentissa on esitetty hyväksyttävät perusteet. Sääntelyn keskeisenä tarkoituksena on turvata vesihuolto välttämättömänä yhdyskuntapalveluna ja siihen kohdistuva kunnan määräysvalta. Sääntely ei myöskään kokonaisuutena arvioiden puuttuisi kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi tai muuten suhteettomasti rajoittaisi kunnan päätösvaltaa. Esitysluonnoksen 4 c §:n 1 ja 3 momentin sisältämien rajoitusten ei tämän vuoksi voida arvioida muodostuvan ongelmalliseksi kunnallisen itsehallinnon kannalta.

---

<sup>2</sup> HE 1/1998 vp, s. 175.

<sup>3</sup> Ks. esim. PeVL 17/2021 vp, kappale 38, PeVL 49/2016 vp, s. 6; PeVL 46/2010 vp, s. 3, PeVL 37/2006 vp, s. 5, PeVL 22/2006 vp, s. 2 ja PeVL 65/2002 vp, s. 2-3.

### 1.1.2 Esitysluonnoksen 4 c §:n 4 momentti

Esitysluonnoksen 4 c §:n 4 momentin säännös kieltäisi kunnan määräysvallassa olevan vesihuoltolaitoksen omistaman vesihuolto-omaisuuden luovuttamisen edellyttämällä, että tällainen omaisuus on säilytettävä laitoksen omistuksessa. Säännöksen velvoittava ja rajoittava vaikutus kohdistuisi välittömästi ja ensisijaisesti kunnan määräysvallassa olevaan vesihuoltolaitokseen. Samalla se rajoittaisi vastaavasti myös kunnalliseen itsehallintoon perustuvan kunnan itsenäisen määräysvallan ja siihen perustuvan päätösvallan käyttämistä.

Rajoituksen hyväksyttävänä tarkoituksena on vahvistaa kunnan edellytyksiä huolehtia kunnan lakisääteisestä tehtävästä kehittää vesihuoltoa alueellaan yhdyskuntakehitystä vastaavasti ja vesihuoltolain tavoitteiden toteuttamiseksi turvaamalla vesihuoltoa koskeva kunnan määräysvalta. Sääntelyn voidaan arvioida asiallisesti vahvistavan kunnan itsenäistä päätösvaltaa sen tehtävien toteuttamisessa. Esitysluonnoksen 4 c §:n 4 momentin sisältämä rajoitus ei siten ole ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon suojan kohteena olevan kunnan itsenäisen päätösvallan kannalta.

## 1.2 Omaisuuksien suoja

### 1.2.1 Kunnan omaisuus

Esitysluonnoksen 4 c §:n sisältämiä rajoituksia on paikallaan arvioida myös omaisuuden perusoikeussuojan kannalta. Jokaisen omaisuus on perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Perustuslain 15 §:n turvaamaan omaisuudensuojaan kuuluu paitsi valta käyttää omaisuuttaan haluamallaan tavalla (hallintavalta) myös valta määrätä siitä (disponointivalta) esimerkiksi myymällä se.<sup>4</sup>

Tältä osin arvioinnin lähtökohtana kuitenkin on, että kunnat eivät perusoikeusuu-  
distuksen yhteydessä esitetyn rajauksen mukaan ole perusoikeuksien subjekteja. Muun muassa kunnat jäävät siten vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle.<sup>5</sup> Myöskään perustuslakivaliokunnan uudemman ja vakiintuneen käytännön mukaan julkisyhteisöjen – kuten kuntien – omaisuus ei kuulu omaisuuden suojan piiriin.<sup>6</sup> Sen sijaan kuntien omaisuutta ja omaisuuteen kohdistuvaa määräysvaltaa koskevat sääntelyt ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnan asukkaiden itsehallinnon kannalta.

<sup>4</sup> Esim. PeVL 49/2005 vp.

<sup>5</sup> HE 309/1993 vp, s. 23. Ks. myös PeVL 181/1982 vp, PeVL 61/1990 vp, PeVL 7/1990 vp.

<sup>6</sup> Ks. mm. PeVL 41/2017 vp, s. 3, PeVL 31/1996 vp; PeVL 42/1998 vp.



Valtiosääntöoikeudellinen kysymyksenasettelu palautuu tämän vuoksi lähinnä siihen, johtavatko säännösluonnoksen 4 c §:n mukaiset kuntien omaisuuteen ja taloudelliseen päätöksentekoon kohdistuvat sääntelyt sellaiseen kuntien taloudellisen itsehallinnon heikennykseen, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan.<sup>7</sup> Tältä osin esitysluonnoksen tarkoituksena on turvata kunnan määräysvallan käyttämistä vesihuollossa velvoittamalla kunta säilyttämään sitä koskeva määräysvaltansa ja kieltämällä kunnan määräysvallassa olevan vesihuolto-omaisuuden luovuttaminen.

Sääntelyllä vahvistettaisiin kunnan määräysvaltaa välttämättömän yhdyskuntapalvelun turvaamisessa, eikä sen voida arvioida heikentävän kuntien itsehallintoa vaarantamalla kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan. Kyse myöskään ole sellaisesta puuttumisesta perustuslaissa turvattuun kunnalliseen itsehallintoon, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi.

Säännösluonnoksen sisältämä rajoitus kohdistuu lisäksi luonteeltaan erityislaatuiseen, luonnollisen monopolin toiminnan perustana olevaan omaisuuteen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä tällaiseen omaisuuteen on sen erityisluonteen vuoksi katsottu voitavan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia, jos ne perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia.<sup>8</sup> Rajoituksia koskevan sääntelyn voidaan katsoa täyttävän myös nämä edellytykset, eikä sitä siten voida pitää ongelmallisena myöskään kunnan taloudellisen itsehallinnon kannalta. Jaksossa 2. arvioidaan erikseen sääntelyn vaikutuksia kuntien mahdollisuuteen päättää itsenäisesti omasta hallinnostaan

### *1.2.2 Vesihuolto-osuuskunnan omaisuuden suoja*

Asiakasomisteisen vesihuolto-osuuskunnan ja sen vesihuolto-omaisuuden myynnin rajoituksia määrittelevässä esitysluonnoksen 4 e §:ssä säädettävien rajoitusten kohteena olisi osuuskunta, joka on itsenäinen oikeussubjekti. Lakisääteiset rajoitukset eivät siten vaikuttaisi oikeudellisesti merkityksellisellä tavalla kunnan itsehallinnolliseen päätöksentekoon.

Vesihuolto-osuuskunnan vesihuolto-omaisuuden luovutusrajoituksilla olisi vaikutuksia vesihuolto-osuuskunnan omaisuuden suojaan. Rajoitukset kohdistuisivat vain esitysluonnoksessa tarkoitettun lain voimaantulon jälkeen perustettuun asiakasomisteiseen vesihuolto-osuuskuntaan ja sen vesihuolto-omaisuuteen. Esitysluonnoksen mukaisessa sääntelykontekstissa ja ottaen huomioon sekä

---

<sup>7</sup> Ks. vastaavasti PeVL 26/2017 vp, s. 18.

<sup>8</sup> Ks. PeVL 19/2021 vp, kappale 8 ja siinä mainitut lausunnot.

vesihuoltotehtävien että vesihuolto-omaisuuden erityispiirteet, rajoitukset eivät muodostuisi ongelmallisiksi omaisuuden suojan kannalta.

### **1.3 Kunnan tehtävistä säättäminen**

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. 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.<sup>9</sup>

Vesihuoltoon kohdistuvat kunnan tehtävät on määritelty vesihuoltolaissa, ja sama arvio voidaan esittää esitysluonnoksesta. Sääntelyyn ei tältä osin ole huomauttamista perustuslain 121 §:n 2 momentin edellyttämän lakiperustaisen määrittelyn kannalta.

Esitysluonnoksen 4 c §:n 1 momentin mukaan kunnan olisi säilytettävä määräysvallassaan alueellaan oleva kunnan määräysvallassa oleva vesihuoltolaitos ja tukuvesihuoltolaitos. Kuntaan kohdistuvaa velvoitetta säilyttää kunnan nykyinen määräysvalta sen määräysvallassa olevaan vesihuoltolaitokseen ei voida pitää kunnille annettavana uutena tehtävänä, vaan ensisijaisesti kunnan itsenäistä päätösvaltaa rajoittavana sääntelynä. Kunnan määräysvallan perusteet määräytyisivät kirjanpitolain (30.12.1997/1336) 1 luvun 5 §:n ja 6 §:n 2 momentin säännösten mukaisesti, eikä myöskään näissä säännöksissä tarkoitetun määräysvallan perusteita ehdoteta muutettaviksi.

Esitysluonnoksen 4 c §:n 4 momentin mukainen kunnan määräysvallassa olevan vesihuoltolaitoksen velvoite säilyttää laitoksen omistama vesihuolto-omaisuus ei kohdistu suoranaisesti kuntaan, eikä tällainen velvoite siten myöskään määrittele kunnalle uutta tehtävää. Vaikka velvoite vaikuttaa ainakin välillisesti kunnan itsenäisen päätösvaltan käyttämiseen, se ei merkitse uuden tehtävän antamista kunnalle perustuslain 121 §:n 2 momentin tarkoittamassa merkityksessä. Esitysluonnoksen 4 §:n mukainen määräysvallan ja omistuksen säilyttämiselvöllisyyksien sääntely voidaan myös tältä kannalta arvioituna toteuttaa tavallisella lailla.

Kunnan nykyisten tehtävien laajentamista tehtävämäärittelyllä merkitsisi sen sijaan esitysluonnoksen 9 b §:n mukainen vesihuollon viimekätinen turvaamisvelvollisuus. Säännöksen mukaan kunnalla olisi velvollisuus ryhtyä esitysluonnoksen 6 §:n mukaisiin toimenpiteisiin vesihuollon toimivuuden varmistamiseksi alueella, jos vesihuoltolaitos ei kykene huolehtimaan vesihuollosta esitysluonnoksen 9

---

<sup>9</sup> HE 1/1998 vp, s. 176.



§:ssä tarkoitetulla tavalla. Vesihuoltolaitokselle kuuluvat tehtävät siirtyisivät tällaisessa tilanteessa kunnalle.

Täysin uudeltaisesta kunnan tehtävästä ei tältäkkään osin ole kysymys, sillä jo voimassa olevan vesihuoltolain 6 §:n 2 momentin mukaan kunnalla on erityinen velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin ”muun tarpeellisen vesihuollon palvelun saatavuuden turvaamiseksi”. Esitysluonnoksen mukaisesta vesihuollon viimekätisestä ja täsmennetyistä turvaamisvelvollisuudesta huolehtimiselle on kunnan lakisääteisten tehtävien kannalta hyväksyttävät ja painavat perusteet. Tehtävästä voidaan esitysluonnoksen mukaisesti perustuslain 121 §:n 2 momentin puitteissa säätää lailla.

#### **1.4 Rahoitusperiaate ja valtion rahoitusvastuu**

Perustuslakivaliokunta on kuntien itsehallintoa koskevassa vakiintuneessa käytännössä korostanut, että kunnan tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan.<sup>10</sup> Valiokunta on myös katsonut, että kunnille osoitettavat tehtävät eivät itsehallinnon perustuslainsuojan takia saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuuksia päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

Rahoitusperiaate merkitsee, että kunnalle annettavien uusien tehtävien kustannusvaikutukset on otettava huomioon esimerkiksi lisäämällä valtionosuuksia tai huolehtimalla muuten tehtävien aiheuttamien kustannusten rahoituksesta esimerkiksi maksusääntelyllä. Viime kädessä valtion on huolehdittava kunnille säädettyjen tehtävien riittävästä ja oikeasuhteisesta rahoituksesta.

Vaikka esitysluonnokseen sisältyviä velvoitteita ja rajoitteita ei voida varsinaisesti pitää perustuslain 121 §:n 2 momentissa tarkoitettuina kunnille annettavina uusina tehtävinä, ne voivat kuitenkin sisältää rahoitusperiaatteen kannalta merkityksellisiä kunnalle asetettavia velvoitteita. Säädettäessä tällaisista velvoitteista on samalla kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan takia kiinnitettävä huomiota siihen, että ne eivät saa suuruutensa puolesta heikentää kuntien

<sup>10</sup> Esim. PeVL 16/2014 vp, s. 2; PeVL 15/2018 vp, s. 20.

<sup>11</sup> Ks. esim. PeVL 41/2014 vp, s. 3, PeVL 50/2005 vp, s. 2.

<sup>12</sup> Ks. esim. PeVL 16/2014 vp, s. 2.

toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi kuntien itsenäisen päätöksenteon. Samalla on huolehdittava, että kunnilla on riittävät voimavarat velvoitteiden noudattamiseen.

Esitysluonnoksen 4 c §:n mukaisten velvoitteiden ja rajoitusten ensisijaisena tarkoituksena on turvata kuntien itsenäistä määräysvallan käyttöä vesihuollossa ja vesihuolto-omaisuuden säilymistä kuntien määräysvallassa. Niiden ei siksi voida arvioida sisältönsä tai merkittävyytensä vuoksi heikentävän kuntien toimintaedellytyksiä tavalla, joka vaarantaisi niiden itsenäisen päätöksenteon. Kunnilla voitaneen myös sääntely kokonaisuudessaan huomioon ottaen arvioida olevan riittävät voimavarat esitysluonnokseen sisältyvien velvoitteiden toteuttamiseen ja rajoitusten noudattamiseen. Tältä osin on myös otettava huomioon vesihuollon rahoitusta koskeva sääntely, joka edellyttää maksujen määrittelyä vähintään vesihuollon välittömiä ja pitkän aikavälin kustannuksia vastaavasti. Valtiolle ei siten myöskään voi syntyä näiltä osin rahoitusvastuuta.

Rahoitusperiaatteen kannalta on merkitystä myös esitysluonnoksen 9 b §:n mukaisella kunnan velvollisuudella turvata viime kädessä vesihuolto vesihuoltolaitoksen alueella, mikäli laitos ei kykene huolehtimaan vesihuollosta laissa edellytetyllä tavalla. Kyseessä on kunnalle säädettävä voimassa olevan lain 6 §:ssä säädettyä turvaamisvelvollisuutta jonkin verran laajempi ja täsmällisemmin määritelty tehtävä, jonka toteuttamisedellytyksiä ja -resursseja on siksi paikallaan erikseen arvioida rahoitusperiaatteen kannalta.

Esitysluonnoksen 9 b §:ssä tarkoitetut tilanteet olisivat todennäköisesti varsin poikkeuksellisia, eikä valtion rahoitusvastuu siksi yleensä realisoituisi. Tilanteessa, jossa se realisoituisi, vesihuollon tukemisesta annetun lain (30.7.2004/686) voidaan katsoa määrittelevän asianmukaisesti rahoituksen perusteet myös vesihuollon turvaamiseksi erityistilanteissa.

### **1.5 Kunnan etuosto-oikeus**

Esitysluonnoksen 4 d § määritteli kunnalle etuosto-oikeuden. Tällainen oikeus kunnalle voidaan säätää lailla. Etuosto-oikeus kohdistuisi vesihuoltolaitokseen, tukkuvesihuoltolaitokseen ja vesihuolto omaisuuteen, joka sijaitsee sen alueella. Esitysluonnoksen mukainen toimivalta etuosto-oikeuden käyttämiseen vahvistaisi kunnan päätösvaltaa. Kunta päättäisi itsenäisesti tämän oikeutensa käyttämisestä, koska laissa ei esitysluonnoksen mukaan määriteltäisi tarkemmin etuoston edellytyksiä. Ehdotettu kunnan etuosto-oikeutta määrittelevä sääntely sopeutuu kunnallisen itsehallinnon perusteisiin.

## 2. Kuntien velvollisuus säilyttää vesihuollon omistus

### ***2.1 Määräysvallan ja omistuksen säilyttämisvelvollisuudet kunnan määräysvallan kannalta***

Esitysluonnoksen 4 c § määrittelee säilyttämisvelvoitteita, joiden tarkoituksena on varmistaa kunnan määräysvalta vesihuollossa. Säilyttämisvelvollisuus voi rajoittaa kunnan itsenäistä päätösvaltaa, mutta suoranaista uutta tehtävää se ei määrittäisi kunnille. Kohdassa 1.1 ja 1.2 esitetyin perustein näiden säilyttämisvelvoitteiden säätäminen on kuitenkin mahdollista kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojaa loukkaamatta. Kunnilla voidaan arvioida olevan riittävät voimavarat näiden velvoitteiden noudattamiseen, joten valtiolle ei synny näiltä osin rahoitusvastuuta. Säilyttämisvelvoitteista voidaan säätää esitysluonnoksen mukaisesti tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Esitetty 2. kysymys on muotoiltu niin, että ”lain voimaantulon jälkeen perustettavat laitokset saisivat olla vain täysin kunnan omistuksessa tai asiakasomisteisia vesihuolto-osuuskuntia”. Muotoilu näyttäisi perustuvan siihen, että kunnalla olisi tarkoitettu olevan täysi eli sataprosenttinen omistus vesihuoltolaitoksessa. Säännösluonnos mahdollistaa kuitenkin myös kirjanpitolaissa määritellyn määräysvallan, joka ei edellytä täyttä omistusta määräysvallan perusteena. Sen sijaan kirjanpitolaissa tarkoitettua määräysvallan perustaisi kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n tai 6 §:n 2 momentin mukaisesti vähintään 50 prosentin äänivalta, hallituksen enemmistön nimitysvalta tai muuten tosiasiallinen määräysvalta.

Kirjanpito-oikeudellinen määräysvalta ei siten estäisi merkittävää kunnan ulkopuolista vähemmistöomistusta vesihuoltolaitoksissa. Kirjanpidollisen määräysvallan estämättä vähemmistöosuuden asemaa olisi lisäksi mahdollista vahvistaa yhtiö- ja sopimusoikeudellisin toimenpitein. Nämä seikat voisivat samalla merkittävästikin rajoittaa kunnan tosiasiallista määräysvaltaa ja samalla sen itsenäistä päätösvaltaa.

Säännösluonnos ei näin muotoiltuna edellyttäisi kunnan täyttä omistusvaltaa eikä se ainakaan ongelmattomasti turvaisi kunnan määräysvaltaa vesihuoltolaitoksessa. Myös tällä näkökohdalla on merkitystä arvioitaessa esitysluonnokseen sisältyvien omistusrajoitusten merkitystä vesihuollon määräysvallan turvaamisedylytysten ja -mahdollisuuksien kannalta.

## **2.2 Perustettavien vesihuoltolaitosten omistusrajoitus**

### *2.2.1 Kunnan määräysvalta vesihuoltolaitoksessa*

Esitysluonnoksen 4 c §:n 3 momentin mukaan tämän lain voimaantulon jälkeen perustettavan vesihuoltolaitoksen ja tukkuvesihuoltolaitoksen olisi oltava kunnan määräysvallassa tai asiakasomisteinen vesihuolto-osuuskunta. Kunnan määräysvallassa olevan vesihuoltolaitoksen tulisi 4 c §:n 2 momentin mukaan olla 1) kunnan taseyksikkö tai kunnan liikelaitos, 2) kuntayhtymä, liikelaitoskuntayhtymä tai kuntayhtymän liikelaitos taikka 3) muu kirjanpitovelvollinen, jossa kunnalla yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa on kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tai 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu määräysvalta.

Siltä osin kuin vesihuoltolaitos olisi 4 c §:n 2 momentin mukaisesti kunnan taseyksikkö tai kunnan liikelaitos, se kuuluisi kunnan organisaatioon ja olisi siten osa kuntaa oikeushenkilönä. Yksinomaan kunnalla olisi vesihuoltolaitoksen täysi omistaja määräysvalta tällaisessa tilanteessa.

Jos vesihuoltolaitos toimisi kuntayhtymänä, liikelaitoskuntayhtymänä tai kuntayhtymän liikelaitoksena, kuntayhtymän yksittäisen jäsenkunnan määräysvalta määräytyisi kuntien yhteistoimintaa koskevien kuntalain (10.4.2015/410) säännösten ja kuntayhtymän perussopimuksen mukaisesti. Tämä voisi käytännössä rajoittaa yksittäisen jäsenkunnan määräysvaltaa, mutta vesihuoltolaitos olisi viime kädessä jäsenkuntien omistuksessa julkisyhteisön muodostavan kuntayhtymän jäsenyyden perusteella.

Jos vesihuoltolaitos olisi kirjanpitovelvollinen, jossa kunnalla yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa on kirjanpitoa tarkoitetu määräysvalta, yksittäisen kunnan määräysvalta vesihuoltolaitoksessa voisi käytännössä muodostua verraten rajalliseksi. Tämä johtuu siitä, että kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä tai 6 §:n 2 momentin määräysvaltaa määrittelevät säännökset eivät sellaisenaan estä merkittävää ulkopuolista vähemmistöomistusoosuutta eivätkä erilaisia määräysvaltaan vaikuttavia sopimusjärjestelyjä, joihin on viitattu edellä.

Perustettavaan vesihuoltolaitokseen kohdistuvan kunnan määräysvallan merkitys ja laajuus vaihtelisivat joka tapauksessa 4 c §:n 2 momentin säännöksen perusteella melko laajasti vesihuoltolaitoksen aseman organisatorisesta asemasta ja siihen kohdistuvan määräysvallan perusteesta riippuen. On selvää, että vesihuoltolaitos ei säännösluonnoksen mukaisten vaihtoehtojen rajoissa olisi välttämättä täysin kunnan omistuksessa ja määräysvallassa.

### 2.2.2 Kunnan toimivalta päättää hallinnostaan

Esitysluonnoksen tarkoituksena on tällä sääntelyllä määritellä rajoitus, jolla estetäisiin lain voimaan tulon jälkeen pääosin tai täysin kunnan ulkopuolisessa omistuksessa olevan vesihuoltolaitoksen perustaminen. Sen sijaan kunnan määräysvallassa olevat vesihuoltolaitokset ja asiakasomisteiset vesihuolto-osuuskunnat olisivat edelleen mahdollisia.

Sääntelyluonnos rajoittaisi kunnan päätösvaltaa organisoida määräysvaltaansa suhteessa sen kohteena olevaan vesihuoltolaitokseen. Perustuslakivaliokunnan käytännössä kuntien organisaatiovaltaan kohdistuvia lakisääteisiä rajoituksia on siinänsä pidetty mahdollisena, vaikka ne jossain määrin rajoittaisivat kunnallista itsehallintoa. Tällaiselle rajoitukselle on joka tapauksessa oltava hyväksyttävät perusteet.

Tavallisella lailla on vakiintuneesti voitu säätää lakisääteisten kunnallisten palvelujen järjestämiseksi esimerkiksi pakkokuntayhtymistä ja vastaavista kuntien yhteistoimintaelimistä, vaikka kuntien velvoittaminen lailla osallistumaan kuntayhtymään lähtökohtaisesti rajoittaa jossain määrin kunnallista itsehallintoa.<sup>13</sup> Perustuslakivaliokunta ei toisaalta ole pitänyt ongelmallisena myöskään kuntayhtymän toiminnan lakisääteistä yhtiöittämistä ammattikorkeakoulutoiminnassa.<sup>14</sup>

Esitysluonnoksen mukaisen rajoittamisen tarkoituksena olisi turvata yhtäältä vesihuollon toteuttamista välttämättömänä lakisääteisenä yhdyskuntapalveluna ja toisaalta perustaa edellytykset kunnan itsenäisen määräysvallan käyttämiselle vesihuollossa. Rajoittamisen perusteita voidaan pitää hyväksyttävänä. Vaikka ehdotus jossain määrin rajoittaisi kunnan itsenäistä päätösvaltaa, se sisältäisi useita erilaisia malleja, joissa kunta voisi käyttää määräysvaltaa. Ehdotettua kunnan organisaatiovallan rajoittamista ei voida pitää ongelmallisena kunnallisen itsehallinnon kannalta, vaikka se ei johtaisi kunnan täyteen omistukseen.

### 2.2.2 Elinkeinovapaus

Rajoitus merkitsisi, että lain voimaantulon jälkeen perustettava vesihuoltolaitos ei voisi toimia esimerkiksi yksityisomistuksessa olevan osakeyhtiön tai muun yksityisoikeudellisen organisaation muodossa. Tämä rajoittaisi vastaavasti vesihuollon harjoittamista elinkeinona.

Sääntelyä on aiheellista arvioida siltä kannalta, että perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa

---

<sup>13</sup> PeVL 67/2014 vp.

<sup>14</sup> PeVL 24/2014 vp.

valitsemallaan elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista.<sup>15</sup> Myös muunlainen elinkeinotoiminnan rajoittaminen lailla on mahdollista perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset huomioon ottaen.

Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on tässä yhteydessä lisäksi erityistä merkitystä ainakin kahdella seikalla. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on ensinnäkin lähtökohtana, että julkisen hallintotehtävän hoitamista ei arvioida ensisijaisesti elinkeinovapauden näkökulmasta. Perustuslain 18 §:n elinkeinovapautta koskevaa säännöstä ei siten voida tulkita siten, että se edellyttäisi avaamaan julkisten hallintotehtävien hoitamisen vapaalle kilpailulle.<sup>16</sup> Toiseksi merkitystä on vesihuollon erityisluonteella julkisena monopolina. Elinkeinovapauden ydinalueelle kuuluvaa vapaata kilpailua ei voi käytännössä muodostua luonnollisen monopolin muodostaman yhdyskuntapalvelun hoitamisessa.

Ehdotetulle sääntelylle on keskeisenä perusteena vesihuollon turvaaminen lakisääteisen, luonnollisen monopolin muodostavana yhdyskuntapalveluna, joka on välttämätön vesihuollon asiakkaille. Myös painavan yhteiskunnallisen tarpeen, kuten väestön terveyden, huoltovarmuuden ja viime kädessä kansallisen turvallisuuden turvaamisen voidaan katsoa hyväksyttävällä tavalla perustelevan vesihuoltoon kuuluvien tehtävien pysyttämistä julkisessa määräysvallassa. Ehdotettu rajoitus ei vaikuttaisi toimivien vesihuoltolaitoksien asemaan, sillä se on rajattu koskemaan vain lain voimaantumisen jälkeen perustettavia laitoksia. Rajoitus ei siten muodostu ongelmalliseksi elinkeinovapauden kannalta.

### **3. Mahdollisuus säätää kunnille velvollisuus säilyttää laissa määritelty omistusosuus**

Edellä kohdassa 2. esitetyt näkökohdat ovat perustuslain kannalta relevantteja myös arvioitaessa kysymyksen kohteena olevaa sääntelymallia, jonka mukaan säädettäisiin kaiken kunnan omistuksen kattavaa säilyttämisvelvoitetta rajatummassa vesihuolto-omistuksen omistusvelvoitteesta kunnille. Kunta saisi tällaisen lakisääteisen rajoituksen mukaan esimerkiksi luopua 10/20/25 % vähemmistöomistusosuudestaan.

Myös vaihtoehtoinen sääntelymalli rajoittaisi kunnan itsenäistä päätösvaltaa. Rajoittamista voidaan arvioida kohdassa 2.2.1 esitetyin perustein. Tällainen sääntelymalli ei tosin turvaisi yhtä tehokkaasti vesihuoltoon kohdistuvaa kunnan määräysvaltaa ja siihen perustuvaa kunnan itsenäistä päätösvaltaa kuin kattava

---

<sup>15</sup> Ks. esim. PeVL 10/2024 vp, kappale 4.

<sup>16</sup> PeVL 12/2010 vp, s. 2.



kunnallisen omistuksen säilyttämismallisuus. Myös tämä sääntelymalli mukautuisi kuitenkin sinänsä kunnallisen itsehallinnon vaatimuksiin.

#### 4. Vesihuoltomaksujen tuottoa rajoittava sääntely

Esitysluonnoksen 18 §:n 1 momentin mukaan vesihuoltolaitoksen asiakkailtaan perimillä maksuilla pitää voida pitkällä aikavälillä kattaa vesihuoltolaitoksen uusia ja korjausinvestoinnit ja kustannukset. Maksujen on oltava kohtuulliset ja tasapuoliset. Maksuihin voi sisältyä enintään kohtuullinen tuotto pääomalle kuitenkin niin, että 1 momentin edellytykset. Sääntely vastaisi eräin tarkennuksin lähtökohdiltaan voimassa olevan lain 18 §:n sisältämää sääntelyä.

Jos vesihuoltolain maksuja koskevaa sääntelyä muutettaisiin lisäämällä lakiin rajoitus, jonka mukaan vesihuoltolaitoksen vesihuollosta perimiin maksuihin ei saisi sisällyttää lainkaan kohtuullista tuottoa pääomalle, maksuperusteiden määrittely perustuisi edelleen lähtökohtaisesti kustannusvastaavuuteen. Maksun suuruus määräytyisi niin, että se vastaisi vesihuoltopalvelusta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta on edellyttänyt julkisoikeudelliselta kunnalliselta maksulta lähtökohtaisesti kustannusvastaavuutta, joskaan maksulta ei ole edellytetty täyttä kustannusvastaavuutta.<sup>17</sup> Valiokunta on kuitenkin pitänyt perustellumpana, säätää laissa erikseen siitä, että esimerkiksi kunnan tehtävänä olevasta eläinlääkintähuollosta perittävä kunnallinen maksu voi olla enintään palvelun tuottamisesta syntyneiden kustannusten suuruinen.<sup>18</sup>

Vesihuollon maksut ovat eivät ole oikeudellisesti kunnallisia maksuja, mutta niiden perusteet määritellään vesihuoltolaissa, jossa kunnille on säädetty vesihuollon kehittämismallisuus. Kustannusvastaavuuden periaate on myös vesihuollon maksuja määriteltäessä asiallisesti perusteltavissa sillä, että vesihuollosta huolehtiminen on välttämätöntä ja pakollista yhdyskuntapalvelua toteuttava julkinen tehtävä, minkä lisäksi kunnalla on keskeinen rooli vesihuollon kehittämisessä ja turvaamisessa. Osaltaan tällaista maksuperusteiden sääntelyä perustelee se, että vesihuolto on luonteeltaan lakisääteinen luonnollinen monopoli, jolla turvataan myös perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Kysymyksen kohteena olevan tuottorajoituksen yhtenä vertailukohteena voidaan pitää perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä ammattikorkeakoululakia (14.11. 2014/932).<sup>19</sup> Sen 5 §:n 1 momentin mukaan ammattikorkea-

---

<sup>17</sup> PeVL 53/2002 vp, s. 2.

<sup>18</sup> PeVL 49/2022 vp, kappale 10.

<sup>19</sup> PeVL 24/2014 vp. Valiokunta ei arvioinut erikseen esitykseen sisällyntä maksusääntelyä.

koulutoimintaa voi harjoittaa vain osakeyhtiömuotoinen toimija. Ammattikorkeakouluosakeyhtiön toiminnan tarkoituksena ei pykälän 2 momentin mukaan saa olla voiton tavoittelu eikä se saa jakaa osakkeenomistajalle osinkoa taikka tuottaa muuta taloudellista etua osakkeenomistajalle tai muulle toimintaan osallistuvalla. Rajoituksen perusteena on lähinnä ammattikorkeakoulutoiminnan saama valtion rahoitus, mutta merkitystä on myös osakeyhtiön tehtävien luonteella.

Jos vesihuoltolakiin lisättäisiin kysymyksessä tarkoitettu tuottorajoitus, vesihuoltolaitoksen maksuperusteiden määrittelyn tarkoituksena ei saisi olla suoranaisen voiton tuottaminen tai tavoittelu taikka osingon tai muun taloudellisen edun jakaminen laitoksen omistajille. Vesihuoltolaitoksen olisi käytännössä määriteltävä maksut niin, että niillä katetaan vain laitoksen toiminnasta aiheutuneet kulut sekä varautuminen uus- ja korjausinvestointeihin. Tällaiselle sääntelylle ei olisi perustuslaista johtuvaa estettä etenkin, kun myös otetaan huomioon kilpailun puuttuminen ja lakisääteisen vesihuollon tehtävien muut erityispiirteet, joihin on viitattu edellä ja joita käsitellään tarkemmin jaksossa 5.

Erikseen voidaan kuitenkin sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta kiinnittää huomiota etenkin maksun kohtuullisuutta edellyttävän kriteerin laajaan tulkinnanvaraisuuteen maksujen määräytymisen perusteena. Kun otetaan huomioon, että vesihuoltolaitoksia on runsaasti ja ne toimivat erilaisissa olosuhteissa, kohtuullisuus maksuvelvollisuuden keskeisenä kriteerinä muodostuu väljäksi ja vaikeasti ennakoitavaksi. Tämä olisi ongelmallista maksuvelvollisuutta määrittävän sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta. Kohtuullisuuden arvioinnin tulkinnanvaraisuutta korostaa se, että myös maksujen kohtuullisuuden ja tasapuolisuuden valvonta olisi määriteltävä hyvin yleisluonteisesti verrattuna monopolipalveluista perittäviä maksuja yleensä koskevaan lakisääteiseen valvontaan.

## **5. Vesihuoltolaitosten tehtävien oikeudellinen luonne**

### ***5.1 Julkiset hallintotehtävät perustuslain 124 §:n mukaan***

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla noudattaen säännöksessä määritellyjä tarkempia edellytyksiä, jotka edellyttävät perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden turvaamista. Perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien

toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.<sup>20</sup>

Koska julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle perustuu aina perustuslain 124 §:n mukaan lakiin, lähtökohtana viranomaiselle kuuluvien julkisten hallintotehtävien alan ja laajuuden arvioinnissa on tällaisen tehtävän antamista määrittävä laki. Viranomainen ei sen sijaan voi oman harkintansa mukaan siirtää sille kuuluvaa hallintotehtävää muulle taholle.

Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että perustuslain 124 §:n säännöksen tarkoituksena on perustuslain esitöiden mukaan rajoittaa julkisten hallintotehtävien antamista viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Säännöksen sanamuodolla korostetaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti.<sup>21</sup> Säännöksen keskeisenä tarkoituksena on myös varmistaa, että keskeisiä oikeusvaltion hallintoon kuuluvia vaatimuksia noudatetaan myös silloin, kun julkista hallintotehtävää hoitaa muu kuin viranomainen.

Perustuslain 124 §:n tulkinnassa ja soveltamisessa keskeinen asema on perustuslakivaliokunnan lisäksi hallintotuomioistuilla ja yleisillä laillisuusvalvojilla. Muulle kuin viranomaiselle kuuluvien julkisten hallintotehtävien alan määrittelyä on mahdollista täsmentää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, tuomioistuinten ratkaisukäytännössä ja yleisessä laillisuusvalvonnassa. Myös niissä voidaan arvioida muulle kuin viranomaiselle kuuluvien tehtävien luonnetta julkisen hallintotehtävän määritelmän kannalta.

Muulle kuin viranomaiselle kuuluvien julkisten hallintotehtävien ala voi siten perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön sekä oikeus- ja laillisuusvalvontakäytännön perusteella muodostua ainakin jossain määrin laajemmaksi kuin laissa nimenomaisesti säädettyjen julkisten hallintotehtävien määrittely osoittaa. Oikeudellisen tulkinnan lähtökohtana on joka tapauksessa perusteltua pitää perustuslain 124 §:n mukaisesti sitä, että muulle kuin viranomaiselle annettava julkinen hallintotehtävä määritellään lailla. Vesihuoltolaissa säädettyjen vesihuoltolaitoksen tehtävien oikeudellista luonnetta perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä ei ole erikseen arvioitu perustuslakivaliokunnassa tai oikeuskäytännössä.

---

<sup>20</sup> HE 1/1998 vp, s. 179.

<sup>21</sup> HE 1/1998 vp, s. 178-179.

## 5.2 Vesihuoltolaitoksen julkiset hallintotehtävät

### 5.2.1 Julkisen vallan käyttö

Julkisten hallintotehtävien ydinalueen muodostaa julkisen vallan käyttö. Sillä tarkoitetaan lain nojalla tapahtuvaa päätöksentekoa toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta, velvoittavan määräyksen antamista ja voimakeinojen käyttöä. Esimerkiksi erilaisten lupien myöntämiseen ja julkisoikeudellisten maksujen perimiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Myös lain nojalla tapahtuva tosiasiallinen puuttuminen toisen etuun tai oikeuteen on julkisen vallan käyttöä. Kysymys voi olla esimerkiksi tarkastus- tai valvontatehtävän suorittamisesta, jonka perusteella tehdään yksityistä koskevia päätöksiä.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt julkisen hallintotehtävän hoitamisenä muun muassa päätösvallan käyttöä, joka liittyy valtion vientitakuun myöntämiseen,<sup>22</sup> lakisääteisen työeläkevakuutuksen hoitamiseen,<sup>23</sup> vakuutustuen maksamiseen kalastajille<sup>24</sup> ja asukasvalintaa asumisoikeusasuntoon.<sup>25</sup>

Arvioitaessa vesihuoltolaitoksen toimivaltaa julkisen vallan käyttöön voidaan todeta, että vesihuoltolaitoksella on vesihuoltolakiin perustuvaa toimivaltaa, joka oikeuttaa myös yksipuolisen päätöksenteon ja tarkastustehtävän toteuttamisen. Vesihuoltolaitos saa lain 10 §:n 3 momentin perusteella ja siinä määrityihin perustein kieltäytyä liittämästä kiinteistöä laitoksen vesijohtoon tai jätevesiviemäriin. Vesihuoltolaitoksen tulee 12 §:n nojalla määrätä jokaista verkostoonsa liitettävää kiinteistöä varten liittämiskohdat. Vesihuoltolaitoksella on lain 13 §:n 2 momenttiin perustuva oikeus tarkastaa sen laitteistoon liitetyn tai liitettävän laitteiston laadun, kunnan ja toiminnan. Vesihuoltolaitoksella on lisäksi oikeus periä vesihuoltolain 18-19 §:n mukaisesti maksuja.

Näin määriteltyä vesihuoltolaitoksen päätösvaltaa arvioitaessa on aiheellista pitää lähtökohtana vesihuoltolain sisältämän sääntelyn peruslähtökohtaa. Lakia säädettäessä tarkoituksena oli, että vesihuoltoon liittyvien palvelujen toimittaminen perustuu yksityisoikeudelliseen sopimussuhteeseen eikä julkisoikeudelliseen suhteeseen, kuten aikaisemman lain mukaan. Vesihuoltolain mukaan kaikki vesihuollosta tehtävät sopimukset ja perittävät maksut määräytyvät siten yksityisoikeudellisin perustein.<sup>26</sup> Tämä lähtökohta käy ilmi myös siitä, että vesihuoltolaitoksen ja sen

---

<sup>22</sup> PeVL 2/2001 vp.

<sup>23</sup> PeVL 45/1996 vp.

<sup>24</sup> PeVL 27/2012 vp.

<sup>25</sup> PeVL 5/2021 vp.

<sup>26</sup> HE 85/2000 vp, s. 2.

asiakkaan välinen vesihuoltoa koskeva riita-asia käsitellään lain 34 §:n mukaan kärajäoikeudessa.

Vesihuoltolaitoksen toimivaltaa näiltä osin määrittelevä sääntely perustaa näin ollen laitokselle luonteeltaan yksityisoikeudellista toimivaltaa. Se perustuu lakiperustaiseen sopimussuhteeseen, jossa on myös sopimuspakolle ominaisia piirteitä. Sopimusoikeuden piirissä voidaan vakiintuneesti tehdä yksityisoikeudellisia oikeustoimia koskevia ratkaisuja, joilla on merkittäviä tosiasiallisia vaikutuksia ihmisten ja yritysten oikeusasemaan. Tällaista sopimusperusteista yksityisen vallan käyttöä ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan voida pitää julkisen vallan käyttönä.<sup>27</sup> Vesihuoltolakiin perustuva vesihuoltolaitoksen sopimusperusteinen päätöksenteko ei siten sisällä julkisen vallan käyttöä, joka sisältäisi julkisen hallintotehtävän.

Vesihuoltolain uudistamisen yhteydessä on sinänsä mahdollista arvioida, onko perusteltua edelleen pitää lähtökohtana sitä, että vesihuoltolaki ja sen määrittelemät vesihuoltolaitoksen tehtävät perustuvat yksinomaan yksityisoikeudellisiin sopimussuhteisiin ja sopimusosapuolten tehtävien määrittelyyn pitkälti sopimuspakoon rinnastuvassa järjestelyssä. Perusteita voidaan esittää myös sille, että vesihuoltolaitoksen yksipuolista päätösvaltaa säänneltäisiin laissa selkeästi julkisen vallan käyttönä, johon sovellettaisiin hallinnon yleislakeja, kuten hallintolakia ja hallintoprosessilakia, sekä rikosoikeudellista virkavastuuta. Tältä osin säädettävän lain lähtökohtia koskevan päätösvalan voidaan kuitenkin katsoa kuuluvan lainsäätäjän harkintavallan alaan perustuslain 124 §:n määrittelemissä rajoissa.

### *5.2.2 Julkiset palvelut ja tosiasiallinen hallintotoiminta*

Hallintopäätösten tekemisen lisäksi myös julkisten palvelujen toteuttamista voidaan pitää perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisen hallintotehtävän hoitamisena ainakin siltä osin kuin kysymys on lakisääteisen julkisen palvelun toteuttamisesta. Näin ollen myös yksityisen toteuttama hoito, opetus tai huolto on julkisen hallintotehtävän hoitamista, kun sillä on lakisääteinen, viranomaisen tehtäviin liittyvä perusta. Tällaisten palvelujen toteuttaminen perustuu yleensä tosiasialliseen hallintotoimintaan, vaikka siinä voidaan tehdä myös yksilöä koskevia päätöksiä.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä julkisen hallintotehtävän hoitamisena on pidetty muun muassa yksityisten palveluntuottajien tarjoamia lakisääteisiä sosiaali- ja terveyspalveluja.<sup>28</sup> Sen sijaan julkisen hallintotehtävän hoitamisena ei voida

---

<sup>27</sup> Ks. myös PeVL 8/2022 vp.

<sup>28</sup> PeVL 15/2018 vp. Ks. myös KHO 2014:98.

pitää esimerkiksi yksityisellä lääkäriasemalla tapahtuvaa terveydenhoitoa, ellei kysymys ole ostopalveluna suoritettavasta kunnan lakisääteisestä tehtävästä.

Pääasiassa tosiasiallista hallintotoimintaa sisältäviä toimintoja koskevaa lainsäädäntöä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on pitänyt julkisina hallintotehtävinä esimerkiksi viranomaista avustavia tehtäviä,<sup>29</sup> viranomaisten yhteishankintayhtiön toimintaa,<sup>30</sup> pörssin toimintaa,<sup>31</sup> Postin eräitä lakisääteisiä tehtäviä,<sup>32</sup> sähköverkon järjestelmävastuun hoitamista,<sup>33</sup> viranomaisen vastuulla olevaa neuvontaa<sup>34</sup> sekä kokonaisuutena tarkastellen meripelastustoimea ja luotsaukseen liittyviä tehtäviä.<sup>35</sup> Samoin se on arvioinut operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta, johon kuuluvat jätteen vastaanotto, kuljetus ja käsittelyn, jätemaksujen laskutus ja jäteneuvonta sekä näihin välittömästi liittyvät hallinnolliset tehtävät, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä.<sup>36</sup>

Näiden lähtökohtien perusteella arvioituna voidaan todeta, että vesihuoltolaitoksen lakisääteisenä tehtävänä on vesihuoltolain ja esitysluonnoksen 9 §:n mukaan huolehtia toiminta-alueellaan vesihuollosta yhdyskuntakehityksen tarpeita vastaavasti. Vesihuollolla tarkoitetaan lain 3 §:n 1 kohdan mukaan veden johtamista, käsittelyä ja toimittamista talousvetenä käytettäväksi sekä jäteveden poisjohtamista ja käsittelyä. Vesihuollosta huolehtimisen pääasiallinen sisältö määrittellään esitysluonnoksen 9 §:n 2 momentissa, jonka mukaan huolehtimiseen kuuluu muun muassa verkoston rakentamista, vesihuollon omaisuuden hallintaa, talousveden toimittamista ja jäteveden poisjohtamista sekä vesihuollon toimintavarmuudesta vastaamista. Vesihuoltolaitoksen huolehtimistehtävää määrittää myös lain 14 §:n mukainen velvollisuus huolehtia siitä, että laitoksen toimittama talousvesi täyttää terveydensuojelulaissa säädetyt laatuvaatimukset. Lisäksi vesihuoltolaitoksella on esitysluonnoksen 15 a §:n mukaan velvollisuus turvata palvelujen saatavuus myös häiriötilanteessa. Vesihuoltolaitokselle kuuluu myös perusteiltaan yksityisoikeudelliseksi luonnehdittavaa päätösvaltaa, jonka luonnetta on arvioitu edellä.

Vesihuolto on lakisääteinen yhdyskuntapalvelu, joka sisältää pääasiassa julkiselle palvelulle ominaisia piirteitä. Vesihuoltolaitoksen keskeisenä tehtävänä on vesihuoltopalveluista huolehtiminen ja niiden saatavuuden turvaaminen toiminta-alueellaan toimeenpanemalla vesihuoltolakia. Huolehtimalla vesihuollosta

---

<sup>29</sup> PeVL 32/2020 vp.

<sup>30</sup> PeVL 15/2019 vp.

<sup>31</sup> PeVL 17/2012 vp.

<sup>32</sup> PeVL 42/2022 vp.

<sup>33</sup> PeVL 62/2002 vp.

<sup>34</sup> PeVL 11/2006 vp.

<sup>35</sup> PeVL 24/2001 vp, s. 4, PeVL 12/2010 vp.

<sup>36</sup> PeVL 58/2010 vp, s. 4.



vesihuoltolaitosten voidaan perustuslakivaliokunnan arvion mukaan katsoa toteut-tavan perustuslain 20 §:n 2 momentista ja 19 §:n 3 momentista seuraavia julkisen vallan velvoitteita turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja edistää vä-estön terveyttä.<sup>37</sup> Vesihuollolla edistetään myös perustuslain 7 §:ssä turvattua oi-keutta elämään ja perustuslain 20 §:ssä tarkoitettua ympäristövastuuta. Jokaisella vesihuoltolaitoksen toimialueella olevalla kiinteistöllä on lain mukaan velvollisuus liittyä sen vesijohtoon tai jätevesiviemäriin, joten vesihuoltolaitoksella on lakisää-teinen monopoliasema vesihuoltopalvelujen toteuttamisessa ja sen asiakkailta on vastaava lakiin perustuva sopimusvelvollisuus.

Vaikka vesihuollon ja jätehuollon tehtävät eroavat sisällöllisesti toisistaan, vesi-huoltolaitoksen lakisääteisten tehtävien kokonaisuus vertautuu luonteeltaan jäte-huollon operatiivisiin tehtäviin, joita perustuslakivaliokunta on kokonaisuutena ar-vioiden pitänyt julkisina hallintotehtävinä. Samantyyppisiä tosiasialliseen hallinto-toimintaan perustuvia operatiivisia tehtäviä sisältyy muun muassa meripelastus-toimeen, luotsaukseen ja sähköverkon järjestelmävastuusta huolehtimiseen, joita perustuslakivaliokunta on niin ikään pitänyt julkisina hallintotehtävinä.

Vesihuoltolaitokselle voimassa olevan vesihuoltolain nojalla ja esitysluonnoksen mukaan kuuluvia lakisääteisiä vesihuollon tehtäviä ja vesihuoltolain toimeenpanoa niiden toteuttamiseksi on edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen oikeudelli-esti perusteltua pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtä-vinä.

Kuten edellä jaksossa 5.2.1 on tarkemmin perusteltu, vesihuoltolaitoksen tehtäviin ei sisälly julkisen vallan käyttöä.<sup>38</sup> Sen toiminta julkisten hallintotehtävien hoitami-ssa on luonteeltaan tosiasiallista hallintotoimintaa, jonka sisältönä on vesihuol-tolain toimeenpano. Vesihuoltoon liittyvä julkisen vallan käyttö on sen sijaan vesi-huoltolaissa määritelty ensisijaisesti kunnalle, joka päättää muun muassa toiminta-alueen hyväksymisestä, muuttamisesta ja peruuttamisesta (8-8 b §) ja liittämivel-vollisuudesta vapauttamisesta (11 §) sekä käyttää valvontaviranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa (4 a §, 29-30 §).

### *5.2.3 Julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kohdistuvat erityisvaatimukset*

Julkiset hallintotehtävät on annettu vesihuoltolaitoksille voimassa olevan vesihuol-tolain nojalla, joskaan lain säätämisen yhteydessä ei arvioitu vesihuoltotehtävien luonnetta julkisina hallintotehtävinä. Jos vesihuoltolakia muutetaan esitysluonnok-sen perusteella, voimassa olevaan lakiin perustuvaa ratkaisua voidaan edelleen

---

<sup>37</sup> PeVL 11/2014 vp, s. 2.

<sup>38</sup> Ks. tältä osin myös PeVL 1/2001 vp.

pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitetulla tavalla tarpeellisenä vesihuoltotehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi, kun otetaan huomioon vesihuollon tehtävien erityisluonne.

Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla.<sup>39</sup> Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti kiinnittänyt huomiota siihen, että hallinnon yleislait voivat tulla sovellettaviksi myös yksityisen toteuttamassa tosiasiallisessa hallintotoiminnassa yleislakien sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää koskevien säännösten mukaisesti, jollei niiden soveltamista ole perustelusta syystä nimenomaisesti suljettu pois.<sup>40</sup>

Tosin hyvän hallinnon perusteita yleislakina määrittelevän hallintolain merkitys voi vesihuoltolaitoksen tosiasiallisen hallintotoiminnan yhteydessä kohdistua lähinnä hallintolain 2 luvussa tarkoitettujen hyvän hallinnon perusteiden noudattamiseen.<sup>41</sup> Näihin tosiasiallisessakin hallinnossa noudatettaviin perusteisiin kuuluvat myös hallintolain 6 §:ssä määritellyt hallinnon oikeusperiaatteet. Vesihuollossa korostuvat hallintolain menettelyvelvoitteiden ohella ja sijasta erityisesti julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden riittävä koulutus ja asiantuntemus sekä asianmukaisen valvonnan ja vastuun merkitys.

Oikeusturvan takeiden kannalta voidaan todeta, että oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (5.7.2019/808, hallintoprosessilaki) sovelletaan myös julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Tosiasiallisessa hallintotoiminnassa tehdyt ratkaisut eivät kuitenkaan yleensä ole valituskelpoisia, joten hallintoprosessilain soveltamisala muodostuu suppeaksi vesihuollon julkisten hallintotehtävien toteuttamisessa.

Vesihuoltolaitoksen toiminnassa on lisäksi otettava huomioon sen toiminnan yksityisoikeudelliset perusteet. Perustuslain 124 §:n edellyttämät oikeusturvan vaatimukset riita-asiassa määräytyvät siten yleisen lainkäytön järjestyksessä vesihuoltolain 34 §:n perusteella. Muuten vesihuoltolaitoksen asiakkaan oikeusturvaa määrittelevät lain 6 luvun säännökset palvelun keskeytyksen ja virheen seuraamuksista. Lisäksi vesihuoltolaitosten hallinnollisesta valvonnasta ja hallintopakosta säädetään vesihuoltolain 7 luvussa.

---

<sup>39</sup> Esim. PeVL 3/2009 vp, s. 4, PeVL 20/2006 vp, s. 2.

<sup>40</sup> PeVL 8/2022, kohta 11, PeVL 15/2019 vp, s. 3, PeVL 16/2016 vp, s. 2.

<sup>41</sup> PeVL 27/2014 vp, s. 3.

Nimenomaista viittausta hallinnon yleislakien soveltamiseen ei perustuslain 124 §:n takia ole välttämätöntä sisällyttää vesihuoltoa sääntelevään lakiin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.<sup>42</sup> Vesihuollon julkisia hallintotehtäviä hoitavien rikosoikeudellisesta virkavastuusta on kuitenkin säädettävä erikseen.<sup>43</sup>

#### 5.2.4 Merkittävä julkisen vallan käyttö

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Merkittävänä julkisen vallan käyttämisenä pidetään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.<sup>44</sup> Myös tarkastuksen toimittamisessa saattaa olla kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä.<sup>45</sup>

Esitysluonnoksessa ei ehdoteta vesihuoltolaitokselle toimivaltaa käyttää merkittävää julkista valtaa. Voimassaolevan lain 13 §:n 2 momentti sisältää kuitenkin tarkastustehtävää määrittävän säännöksen, jonka mukaan vesihuoltolaitoksen verkostoon liitetyn kiinteistön omistajan ja haltijan tulee sallia, että vesihuoltolaitoksen edustaja tarkastaa laitoksen laitteistoon liitetyn tai liitettävän laitteiston laadun, kunnon ja toiminnan. Tällainen tarkastus on säännöksen mukaan suoritettava siten, että siitä aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa kiinteistön käytölle.

Liittymisvelvollisuuden kohteena olevan laitteiston laadun, kunnon ja toiminnan tarkastamistehtävän toteuttaminen velvoittaisi säännöksen perusteella kiinteistön omistajan ja haltijan sallimaan pääsyn laitteiston säilytystiloihin omistus- tai hallintaoikeuden kohteena olevalla kiinteistöllä. Tarkastus voisi väljästi muotoillun säännöksen perusteella kohdistua myös tiloihin, jotka kuuluvat perustuslain 10 §:ssä turvatun kotirauhan suojan piiriin. Laajuudeltaan ja sisällöltään laajasti määritellyn tarkastustehtävän toteuttamiseen sisältyy lisäksi merkittävän julkisen vallan käytön piirteitä, mitä voidaan pitää ongelmallisena myös perustuslain 124 §:n kannalta.<sup>46</sup> Esitysluonnoksen jatkokäsittelyssä olisi siksi aiheellista selvittää sinänsä perustellun tarkastustehtävän edellytysten olennaista täsmentämistä tai tarkastustehtävän määrittelemistä esimerkiksi kunnan viranomaiselle.

<sup>42</sup> Esim. PeVL 42/2005 vp, PeVL 15/2012 vp, PeVL 23/2013 vp.

<sup>43</sup> Ks. esim. PeVL 49/2022 vp, kappale 10.

<sup>44</sup> HE 1/1998 vp, s. 179.

<sup>45</sup> PeVL 44/2016 vp.

<sup>46</sup> Ks. myös PeVL 23/2020 vp.

### **5.3 Vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen hyväksymisen oikeusvaikutukset**

Julkinen hallintotehtävä voidaan perustuslain 124 §:n mukaan lailla tai lain nojalla antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle voi näin ollen joko perustua suoraan lakiin tai tällainen tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle lain nojalla. Lain nojalla julkinen hallintotehtävä voidaan antaa esimerkiksi asetuksella, viranomaisen päätöksellä tai määräyksellä, hallintosopimuksella tai hallintolupaan sisältyvällä lupaehdolla.

Esitysluonnoksen 8 §:n 1 momentin mukaan kunnan tulee hyväksyä alueellaan toimiville vesihuoltolaitoksille toiminta-alue tai tehdä päätös, että laitokselle ei ole tarpeen hyväksyä toiminta-aluetta. Toiminta-alueen hyväksymistä koskevan päätöksen edellytykset ja päätöksen tarkempi sisältö määrittää esitysluonnoksen 8 a §:ssä. Esitysluonnoksen 9 §:n 1 momentin mukaan vesihuoltolaitos huolehtii toiminta-alueellaan vesihuollosta yhdyskuntakehityksen tarpeita vastaavasti 8 §:ssä tarkoitetun toiminta-aluepäätöksen mukaisesti. Vesihuoltolaitoksen toiminta-alueella sijaitsevat kiinteistöt on esitysluonnoksen 10 §:n mukaan liitettävä laitoksen vesijohtoon ja jätevesiviemäriin.

Toiminta-alueen hyväksymispäätöksen (toiminta-aluepäätös) erityispiirteenä olisi esitysluonnoksen mukaan se, että kunnalla olisi yleensä velvollisuus hyväksyä alueellaan toimiville vesihuoltolaitoksille toiminta-alue (8.1 §). Tosin toiminta-alueen hyväksymisen lakisääteiset edellytykset on määritelty erikseen (8 a.1 §), joten hyväksyminen ei käytännössä olisi mahdollista, jos jokin näistä edellytyksistä puuttuu. Kunnalla olisi lisäksi toimivalta muuttaa tai peruuttaa (”rauettaa”) toiminta-aluepäätös laissa säädetyin edellytyksin (8 b §).

Vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen hyväksymistä koskevalla kunnan päätöksellä on näiden säännösten perusteella useita oikeusvaikutuksia. Toiminta-aluepäätös on ensinnäkin oikeudellisena edellytyksenä vesihuoltolaitoksen toiminnalle. Lisäksi se määrittelee laitoksen toiminnan sisältöä ja velvoitteita. Päätös on myös perusteena kiinteistöjen liittämismuutoksen toteuttamiselle. Toiminta-alueen hyväksymispäätöstä voidaan pitää hallintopäätöksenä, jolla määrittää lain nojalla vesihuoltolaitoksen toiminta-alue ja tehtävät. Kunnan päätös hyväksyä vesihuoltolaitoksen toiminta-alue rinnastuu sisällöltään ja oikeusvaikutuksiltaan lakisääteistä toimintaa koskevaan hallintolupapäätökseen. Kysymys ei ole elinkeinon harjoittamisen luvanvaraistamisesta, vaan niiden tahojen hyväksymismenettelystä, joille annetaan julkisia hallintotehtäviä lain nojalla.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Vrt. PeVL 27/2012 vp.

Kun otetaan huomioon nämä toiminta-alueen hyväksymistä koskevan päätöksen oikeudelliset piirteet ja oikeusvaikutukset, esitysluonnoksen mukainen hyväksymispäätös täyttää perustuslain 124 §:ssä säädetyn edellytyksen, jonka mukaan julkinen hallintotehtävää voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla. Vesihuoltolain perusteella julkinen hallintotehtävä annetaan vesihuoltolaitokselle lain nojalla tehtävällä hallintopäätöksellä (toiminta-aluepäätös).

## **6. Vesihuoltotehtävän oikeudellinen luonne kunnan hyväksymän toiminta-alueen ulkopuolella**

Voimassa olevan vesihuoltolain 3 §:n 3 kohdan mukaan vain ne laitokset, jotka huolehtivat yhdyskunnan vesihuollosta kunnan hyväksymällä toiminta-alueella ovat lain tarkoittamia vesihuoltolaitoksia. Tämän määritelmän piiriin eivät kuulu sellaiset vesihuoltotehtäviä hoitavat laitokset, joilla on vesihuoltoverkostoa toiminta-alueen ulkopuolella, eivätkä sellaiset talousvettä toimittavat tai jätevedettä vastaanottavat laitokset, joilla ei ole kunnan päättämää toiminta-aluetta.

Esitysluonnoksen 3 §:n 3 kohdan mukaan vesihuoltolaitoksen määritelmää laajennettaisiin niin, että kaikki säädetyn kokorajan ylittävät laitokset olisivat lain soveltamisalaan kuuluvia vesihuoltolaitoksia riippumatta siitä, onko niillä kunnan hyväksymää toiminta-aluetta. Esitysluonnoksen 9 §:ssä laajennettaisiin vesihuoltolaitosten huolehtimisvelvollisuuden sisältöä niin, että laitos olisi velvollinen huolehtimaan vesihuollosta sekä kunnan hyväksymällä toiminta-alueella, että toiminta-alueen ulkopuolella sijaitsevalla verkostoalueellaan. Toiminta-alueen ulkopuolella vesihuoltolaitos huolehtisi niiden kiinteistöjen vesihuollosta, jotka on liitetty vesihuoltolaitoksen vesijohtoon tai jätevesiviemäriin (9.1 §). Esitysluonnoksen 9 b §:ssä vahvistettaisiin myös kunnan viimesijaista vastuuta vesihuoltopalveluiden turvaamisesta alueellaan.

Edellä jaksossa 5. on siinä esitetyin perustein päädytty arvioon, jonka mukaan vesihuoltolaitoksen tehtävät ovat perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä. Arvioitaessa vesihuoltolain mukaisen vesihuoltotoiminnan harjoittamista kunnan hyväksymän toiminta-alueen ulkopuolella esitysluonnokseen sisältyvän sääntelyn perusteella on johdonmukaista päätyä samaan arvioon. Sen mukaan vesihuollon tehtävät, joita harjoitetaan kunnan hyväksymän toiminta-alueen ulkopuolella, ovat niin ikään julkisia hallintotehtäviä. Toiminta-alueen ulkopuolellakin vesihuoltolaitoksella on esitysluonnoksen 9 §:ssä määritelty huolehtimisvelvollisuus. Tällainen julkisten hallintotehtävien hoitaminen perustuu suoraan lakiin perustuslain 124 §:ssä tarkoitettulla tavalla.

Tämä arvio ei sulje täysin pois sitä mahdollisuutta, että kunnan hyväksymispäätöksen kohteena olevan toiminta-alueen ulkopuolella toimivan yksittäisen kiinteistön

tai muuten selvästi rajatun vesihuoltoverkon toiminta jäisi joissain tilanteissa julkisen hallintotehtävän määritelmän ulkopuolelle. Osittaisena perusteena tällaiselle arviolle voi olla myös se, että kunta ei ole pitänyt perusteltuna kohdentaa toimialuepäätöstä näin rajattuun toimintaan. Tältä osin sääntelyn soveltamisalaa voisi kuitenkin olla aiheellista täsmentää säädettävässä laissa.

Helsinki, 5.11.2024



Olli Mäenpää

oikeustieteen tohtori

hallinto-oikeuden professori (emeritus)