

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesihuoltolain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vesihuoltolain muuttamisesta (HE 40/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Vilja Klemola, maa- ja metsätalousministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Ida Koivisto
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori
- OTT Pekka Vihervuori
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- yliopistonlehtori Hanna Hämäläinen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vesihuoltolakia.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026.

Esitykseen sisältyy lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon, koska siihen sisältyy perustuslain 121 ja 124 §:n osalta uudenlaisia tulkintakysymyksiä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vesihuoltolakia. Lakiin muun muassa lisätään uusi 4 c §, jonka mukaan kunta ei saa myydä vesihuoltoon kohdistuvaa omistustaan eikä kunnan omistuksessa tai määräysvallassa oleva vesihuoltolaitos saa myydä vesihuolto-omaisuuttaan. Kunnalle säädetään uudessa 4 d §:ssä lisäksi etuosto-oikeus nykyisin yksityisessä omistuksessa olevien vesihuoltolaitosten ja niiden vesihuolto-omaisuuden kaupoissa.

(2) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen muuta perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon kannalta. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevista perusteluista lakiehdotusta on tarkasteltu varsin laajasti kunnallisen itsehallinnon kannalta. Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista perusteluissa esitettyihin johtopäätöksiin sääntelyn suhteesta perustuslain 121 §:ään.

Vesihuolto julkisena hallintotehtävänä

(3) Hallituksen esityksessä lakiehdotusta tarkastellaan myös julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n kannalta. Esityksen perustelujen (s. 121) mukaan vesihuoltoa voidaan pitää lakisääteisenä julkisena palveluna, jollaista voidaan perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännön pohjalta pitää ainakin osin julkisena hallintotehtävänä. Perustelujen (s. 122) mukaan siltä osin kuin kyse on vesihuoltolaitoksen hoitamasta lakisääteisestä tehtävästä huolehtia vesihuollosta kunnan vahvistamalla toiminta-alueella, on nämä vesihuoltolaitoksen tehtävät perusteltua arvioida julkisiksi hallintotehtäviksi.

(4) Vuonna 2001 voimaan tullutta vesihuoltolakia ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, eikä tuolloisessa hallituksen esityksessä (HE 85/2000 vp) arvioitu lakiesityksessä omaksuttuja lähtökohtia perustuslain 124 §:n kannalta. Valiokunta ei myöskään myöhemmin arvioidessaan vesihuoltolain muutoksia ole tarkastellut vesihuoltolaitosten asemaa perustuslain 124 §:n kannalta (ks. PeVL 11/2014 vp). Vesihuollon järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyvää kokonaisuutta ei siten ole arvioitu julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n näkökulmasta.

(5) 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. Säännöksen sanamuodolla korostetaan sen perustelujen mukaan sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. 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. Säännös kattaa sen perustelujen mukaan sekä viranomaisille nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille (HE 1/1998 vp, s. 179/I, ks. myös PeVM 10/1998 vp, s. 35/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 37/2025 vp

(6) Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt esimerkiksi operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostamaa kokonaisuutta (PeVL 58/2010 vp, s. 4/II) julkisena hallintotehtävänä. Arvioidessaan maakaasu- ja sähköverkoja koskevaa lainsäädäntöä valiokunta on pitänyt järjestelmävastuusta huolehtimista julkisen hallintotehtävän hoitamisenä, kun järjestelmävastuussa oleva siirtoverkonhaltija voi asettaa järjestelmävastuun toteuttamiseksi tarpeellisia ehtoja siirtojärjestelmän käyttämiselle (PeVL 4/2000 vp, s. 4/II, PeVL 62/2002 vp, s. 2/I). Valiokunta ei kuitenkaan ole pitänyt sähköverkkotoimintaa julkisena hallintotehtävänä siltäkään osin kuin sitä harjoittaa järjestelmävastaava kanta- tai siirtoverkonhaltija. Perustuslakivaliokunta on hyväksynyt postilain arvioinnin yhteydessä, ettei Postin yleispalvelu ole julkinen hallintotehtävä, vaikka Postin toimintaan sisältyykin eräitä julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2022 vp, s. 1, ks. myös HE 58/2022 vp, s. 119—120). Myöskään palvelun lakisääteisyys (PeVL 8/2022 vp, s. 5) tai siihen liittyvä julkinen intressi ei sellaisenaan tee toiminnasta julkisen hallintotehtävän hoitamista (PeVL 57/2024 vp, s. 3).

(7) Vesihuollolla tarkoitetaan lakiehdotuksen 3 §:n mukaan veden ottamista, johtamista, käsittelyä ja toimittamista talousvetenä käytettäväksi sekä jäteveden poisjohtamista ja käsittelyä. Kiinteistön omistaja tai haltija vastaa kiinteistönsä vesihuollosta niin voimassa olevan kuin ehdotetunkin vesihuoltolain 6 §:n 1 momentin mukaan. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei vesihuoltoa ole kattavasti säädetty viranomais tehtäväksi. Vesihuollosta ovat perinteisesti vastanneet paitsi kunnat myös yksityiset tahot, erityisesti asiakasomisteiset vesihuolto-osuuskunnat.

(8) Jos suurehkon asukasjoukon tarve taikka terveydelliset tai ympäristönsuojelulliset syyt sitä vaativat, kunnan tulee vesihuoltolain 6 §:n 2 momentin mukaan huolehtia siitä, että ryhdytään toimenpiteisiin tarvetta vastaavan vesihuoltolaitoksen perustamiseksi tai vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen laajentamiseksi. Jos vesihuoltolaitoksen perustaminen tai sen toiminta-alueen laajentaminen ei ole tarkoituksenmukaista tai taloudellisesti mahdollista, kunta voi vaihtoehtoisesti huolehtia siitä, että ryhdytään muihin toimenpiteisiin talousveden saatavuuden tai jäteveden poisjohtamisen turvaamiseksi. Siltä osin kuin laissa toissijainen huolehtimistehtävä osoitetaan nimenomaisen säännöksen perusteella kunnalle, on tällaista tehtävää perustuslakivaliokunnan mielestä perusteltua pitää ainakin osin perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Valiokunnan mielestä lakiehdotuksessa on kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuista julkisista hallintotehtävistä siltä osin kuin eräät tehtävät perustuvat laissa nimenomaan kunnille tai muille viranomaisille annettuihin tehtäviin (esim. 4 a, 5, 5 a ja 8 §). Tällaisia tehtäviä ei nyt ehdoteta annettavaksi muulle kuin viranomaiselle, minkä vuoksi säännösehdoituksia ei ole tarpeen tarkastella 124 §:n kannalta. Sen sijaan vesihuoltolaitoksen toiminnassa ei ole kyse julkisesta hallintotehtävästä, vaikka toiminnassa on sinänsä kyse lakisääteisestä palvelutehtävästä.

Elinkeinovapaus

(9) Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei viranomaiselle lähtökohtaisesti kuuluvien hallintotehtävien hoitaminen kuulu perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden piiriin (esim. PeVL 27/2012 vp). Vesihuoltolaitoksen toiminnassa ei ole kyse julkisesta hallintotehtävästä, joten sääntelyä on arvioitava perustuslain 18 §:n kannalta. Hallituksen esityksen säätämistarjottuun perustuslain 18 §:n kannalta tarkastellaan vesihuoltolain 4 c §:ään ehdotettua sääntelyä vesihuoltolaitoksen yhteisömuotoon kohdistuvista rajoituksista. Jokaisella on pe-

Valiokunnan lausunto PeVL 37/2025 vp

rustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

(10) Lakiehdotuksen 4 c §:n mukaan perustettavan vesihuoltolaitoksen on oltava kokonaan kunnan omistuksessa oleva vesihuoltolaitos tai tukkuvesihuoltolaitos taikka asiakasomisteinen vesihuolto-osuuskunta. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetulle elinkeinovapautta rajoittavalle sääntelylle on esityksen perusteluissakin (s. 73, 114) mainittuja väestön terveyteen, turvallisuuteen ja huoltovarmuuteen sekä veden välttämättömyyspalveluluonteeseen kytkeytyviä hyväksyttäviä ja painavia perusteita. Valiokunnan mielestä lainsäätäjällä on luonnollisten monopolien sääntelyssä laaja liikkumavara (PeVL 19/2021 vp, kappale 12) eikä ehdotettu sääntely nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä ole ongelmallista elinkeinovapauden kannalta (ks. myös PeVL 36/2004 vp, s 2, PeVL 4/2000 vp, s. 2).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 9.10.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Markku Eestilä kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala