SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 300

Antti Belinskij

OIKEUS VETEEN

Talousveden saatavuus Suomen ja Etelä-Afrikan oikeudessa

Oikeus veteen

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN JULKAISUJA
A-sarja N:o 300

Antti Belinskij

Oikeus veteen

Talousveden saatavuus Suomen ja Etelä-Afrikan oikeudessa

Yliopistollinen väitöskirja, joka Helsingin yliopiston oikeustieteen tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi Porthanian luentosalissa III, lauantaina 4.12.2010 klo 10.

With an English abstract

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS • HELSINKI 2010

Tilausosoite
Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. (09) 6120 300
f. (09) 604 668
toimisto@lakimiesyhdistys.fi
www.lakimiesyhdistys.fi

Verkkokirjan ISBN 978-951-855-492-2

© 2010 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja Antti Belinskij
ISSN-L 0356-7206
ISSN 0356-7206
ISBN 978-951-855-302-4
Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2010

Alkusanat

Aloin työskennellä tämän väitöskirjan parissa vuoden 2006 alussa. Vajaa kaksi vuotta aikaisemmin olin valmistunut lakimieheksi, minkä jälkeen tein lisensiaatintutkimuksen Natura 2000 -verkoston toteuttamisesta ja oikeusvaikutuksista. Väitöskirjan tekemistä en ollut alun perin suunnitellut.

Tutkijantyöni on ollut hyvin antoisaa, mutta ei vaivatonta. Kesti verraten pitkään hahmottaa, mitä ja miten olin tekemässä. Oikeus veteen on moniulotteinen tutkimusaihe, johon voi sisällyttää kaiken kansainvälispoliittisista tavoitteenasetteluista vesijohtojen sijoittamiseen. Tietyillä alueilla vedensaannin kehittäminen on elämän ja kuoleman kysymys, kun taas toisilla on riittävää varmistaa asianmukaisen vesivarojen hallinnan ja vesihuollon jatkuvuus. Nyt käsillä oleva lopputulos on lukuisten muokkausten, poistojen ja kirjoituskertojen tulos. Missään vaiheessa en ole kuitenkaan katunut väitöskirjatyön aloittamista.

Siihen miksi päädyin tutkimaan Suomen ohella Etelä-Afrikan oikeutta, on kaksi pääasiallista syytä. Ensinnäkin kansainvälinen keskustelu oikeudesta veteen oli tarpeellista suhteuttaa sellaiseen valtioon, jossa kaikki eivät saa riittävästi tai riittävän läheltä kotia hyvälaatuista vettä. Toiseksi Etelä-Afrikka tarjosi esimerkin siitä, missä määrin vedensaantia on mahdollista parantaa edistyksellisen lainsäädännön avulla. Lisäksi Etelä-Afrikan oikeuden tutkimiseen oli mahdollista saada apua sikäläiseltä kollegalta.

Tutkimisessa parasta on vuorovaikutus: kansainväliset ja kansalliset tieteelliset tilaisuudet sekä muut keskustelut kollegojen kanssa. Ohjaajani professori Erkki J. Hollon kanssa väitöskirjastani ja laajemmin ympäristöoikeudesta käymämme rakentavat väittelyt ovat olleet erityisen kehittäviä. Etelä-Afrikassa keväällä 2009 viettämäni tutkimusaika oli puolestaan ensiarvoisen tärkeä veden saatavuuteen liittyvien haasteiden ymmärtämiseksi. Jälkikäteen ajateltuna olisi vuorovaikutusta voinut olla enemmänkin.

Useat henkilöt Helsingin yliopiston oikeustieteellisestä tiedekunnasta ovat myötävaikuttaneet tämän väitöskirjan syntymiseen. Erityisesti haluan kiittää professori Erkki J. Holloa siitä suuresta tuesta, jota hän on osoittanut tutkijantyötäni kohtaan. Ilman häntä tämä väitöskirja tai muutkaan julkaisuni olisivat tuskin valmistuneet. Professori Vesa Majamaata kiitän monipuolisista keskusteluistamme ympäristöoikeudesta. OTT Juha Mäkelälle ja OTT Robert Utterille esitän kiitokseni erityisesti teoreettispainotteisesta ajatustenvaihdosta.

Väitöskirjani esitarkastajia professori Tuomas Kuokkasta, OTT Kari Kuusiniemeä ja professori Tapio Määttää kiitän ammattitaitoisesta esitarkastuksesta.

Erityisen hyödyllisiä minulle olivat keskustelut kirjani mahdollisista muokkaustarpeista. Kari Kuusiniemeä haluan kiittää myös hänen lupautumisestaan vastaväittäjäksi.

Esitarkastajien lisäksi olen saanut tärkeitä kommentteja väitöskirjastani ja kannustusta sen tekemiseen useilta muilta henkilöiltä. Kiitän lämpimästi niitä, jotka ovat esittäneet huomautuksia kirjani yksittäisistä luvuista tai aihioista. OTK Arto Hietaniemelle kuuluu suuri kiitos koko käsikirjoituksen kommentoinnista. Vesihallintojohtaja Kai Kaatralle esitän kiitokset veden saatavuudesta käymistämme keskusteluista sekä hänen kannustavasta suhtautumisestaan väitöskirjatyöhöni.

Olen suorittanut tutkimustyöni suurelta osin Helsingin yliopiston entisellä yksityisoikeuden laitoksella, joka on ollut hyvä työympäristö. Väitöskirjatyön lomaan osuneet työjaksot maa- ja metsätalousministeriön vesitalousyksikössä, jossa myös nykyisin työskentelen, auttoivat ymmärtämään erityisesti vesihuollon oikeuskysymyksiä. Korostettakoon kuitenkin, että kirjassa esitetty edustaa omia näkemyksiäni. Keväällä 2009 sain nauttia vieraanvaraisuudesta Etelä-Afrikan North-West yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa Potchefstroomin kampuksella, mistä kiitän erityisesti professori Louis Kotzéa.

Rahoituksen väitöskirjatyölleni olen saanut maa- ja metsätalousministeriön yhteistutkimusvaroista. Lisäksi Maaliskuun 25 päivän rahasto ja Wiipurilainen osakunta ovat myöntäneet minulle työtäni varten stipendit. Lakimiesyhdistys on hyväksynyt kirjan julkaisusarjaansa ja kustannustoimittaja Pipsa Kostamo parantanut merkittävästi sen kieliasua.

Minulle tärkeintä on perheeni. Vaimoni Susanna on tukenut työtäni paitsi olemalla läsnä myös auttamalla tarpeen tullen suhteuttamaan väitöskirjaa todellisuuteen. Nyt 6- ja 3-vuotiaat poikamme Joel ja Eemil ovat meille korvaamaton onnen lähde. Vanhempiani kiitän kaikkien opintojeni tukemisesta.

Helsingin Veräjämäessä lokakuussa 2010

Antti Belinskij

Sisällys

ALKUSANAT V

SISÄLLYS VII

LÄHTEET XIII

LYHENTEET XXXV

I KYSYMYKSENASETTELU JA TEOREETTISET PERUSTEET ... 1
1 JOHDANTO 1
2 KYSYMYKSENASETTELU 3
3 SISÄLTÖ JA RAJAUKSET 5
4 ETELÄ-AFRIKKA TARKASTELUVALTIONA 8
5 TALOUSVEDEN SAATAVUUS 10
5.1 Oikeus saatavuuteen 10
5.2 Perustarve veteen 13
5.3 Fyysinen, taloudellinen ja syrjimätön saatavuus 15
5.4 Talousveden laatu ja määrä 18
6 SYSTEMATISOINTI TUTKIMUKSESSA 20
6.1 Tutkimuksen paikallistaminen 22
6.2 Systematisointi ja arvot 25
6.3 Koherenssi ja oikeus veden saatavuuteen 29
6.4 Tapaoikeus ja soft law tutkimuksen lähteinä 31
7 TUTKIMUKSEN NÄKÖKULMA 36
7.1 Oikeuskäsitys 36
7.2 Oikeussuojaulottuvuus 39
7.3 Kontekstuaalisuus 40
7.4 Talousveden saatavuus ja oikeussuhteet 41

II TALOUSVEDEN SAATAVUUDEN KONTEKSTI 47
1 OLOSUHTEET 48
1.1 Talousveden saatavuus maailmanlaajuisesti 48
1.2 Talousveden saatavuus Suomessa ja Etelä-Afrikassa 51
1.2.1 Suomi: Vesihuolto järjestetty kattavasti 51
1.2.2 Etelä-Afrikka: Veden riittävyys ja vesihuollon kehittäminen haasteina 53
1.3 Vesivarojen allokointi eri käyttötarpeisiin 55
2 TALOUSVEDEN SAATAVUUDEN EDISTÄMINEN 56

2.1 Vesi-infrastruktuurin rakentaminen ja ylläpito 60
2.2 Vedenkulutuksen hillitseminen 63
2.3 Veden kaupallistaminen 65
2.3.1 Vesihuoltotoiminnan erityispiirteet ja niiden hallinta .. 66
2.3.2 Yksityinen vs. julkinen vesihuolto 68
2.4 Vesivarojen yhdennetty hallinta 72
3 TALOUSVEDEN SAATAVUUDEN EDISTÄMINEN JA OIKEUS 73
3.1 Kansainvälinen oikeus 75
3.2 Kansallinen sääntely 78
4 SÄÄNTELYN KEHITYS SUOMESSA 79
4.1 Sääntely ennen järjestettyä vesihuoltoa 80
4.2 Järjestetyn vesihuollon aloittaminen 83
4.2.1 Tausta 83
4.2.2 Veden ottaminen 84
4.2.3 Vesihuolto 89
4.3 Järjestetyn vesihuollon yleistyminen 90
4.3.1 Tausta 90
4.3.2 Veden ottaminen 93
4.3.3 Etusijajärjestys 96
4.3.4 Vesihuolto 98
4.4 Järjestetty vesihuolto pääsääntönä 100
4.4.1 Tausta 100
4.4.2 Veden ottaminen ja etusijajärjestys 103
4.4.3 Vesihuolto 105
4.5 Nykytilanne ja tulevaisuus 107
5 ARVIOINTIA 109

III TALOUSVEDEN SAATAVUUS IHMIS- JA PERUSOIKEUS-KYSYMYKSENÄ 111
1 IHMISOIKEUSNÄKÖKULMA VEDEN SAATAVUUTEEN 112
1.1 Ihmisoikeuskeskustelu 112
1.2 Oikeuden esitetty sisältö 118
2 ONKO VEDEN SAATAVUUS IHMISOIKEUS? 121
2.1 Ihmisoikeuden käsite 121
2.2 TSS-oikeuksien oikeudelliset vaikutukset 123
2.3 Veden saatavuus ja ihmisoikeuslähteet 126
2.3.1 Yleissopimukset 126
2.3.2 Tapaoikeus ja moraali 131
2.3.3 Alueelliset sopimukset 132
2.4 Ihmisoikeuden määrittelyn näkökulmasidonnaisuus 134

3 IHMISOIKEUSKYSYMYKSEN OIKEUDELLINEN MERKITYS 136
3.1 Oikeuden implementointi 136
3.2 Oikeudelliset vaikutukset Suomessa ja Etelä-Afrikassa 138
3.3 Oikeussuoja 141
3.4 Oikeudellisen merkityksen rajallisuus 144
4 TALOUSVEDEN SAATAVUUS SUHTEESSA PERUSOIKEUKSIIN 146
4.1 Suomi: Perusoikeuksilla liityntöjä veden saatavuuteen 147
4.2 Etelä-Afrikka: Veden saatavuus perusoikeutena 148
5 PERUSOIKEUS VEDEN SAATAVUUTEEN ETELÄ-AFRIKASSA 151
5.1 Sisältö 151
5.2 Oikeusvaikutukset 155
5.2.1 Toimeksiantovaikutus 156
5.2.2 Heikennyskieltovaikutus 164
5.2.3 Rajoitetun subjektiivisen oikeuden perustava vaikutus 167
5.2.4 Tulkintavaikutus ja syrjäyttävä vaikutus 169
5.2.5 Horisontaalivaikutukset 172
5.3 Toteutuminen 174
6 ARVIOINTIA 176

IV VEDEN OTTAMINEN TALOUSVEDEKSI 179
1 VEDEN OTTAMISEN LÄHTÖKOHDAT 180
1.1 Vesivarojen kestävä käyttö 180
1.2 Vesivarojen yhdennetty hallinta 184
1.2.1 Kansainvälisten vesivarojen hallinta 186
1.2.2 Kansallisten vesivarojen hallinta 188
1.2.3 Hallinnan vaikutukset veden ottamiseen talousvedeksi 192
1.2.4 Vedenottajan vastuu hallinnasta 194
1.2.5 Yleisön osallistuminen hallintaan 197
2 KANSAINVÄLISTEN VESIVAROJEN TALOUSVESIKÄYTTÖ 200
2.1 Talousvesikäyttö suhteessa muihin vedenkäyttötarpeisiin 200
2.2 Kansainväliset vesivarat 203
2.2.1 Kansainvälinen valuma-alue 203
2.2.2 Vesistövaltioiden määräysvallan jakaantuminen 206
2.3 Tasapuolisen käytön periaate suhteessa talousvesi-tarpeisiin 208
2.3.1 Tasapuolisen käytön periaatteen tausta 212
2.3.2 Tasapuolisen käytön periaatteen suhde haitattomuusperiaatteeseen 216

2.3.3 Vedenkäytön etusijajärjestys 218
2.3.4 Välttämättömän talousvesikäytön ensisijaisuus 222
2.4 Tasapuolisen käytön varmistamiskeinot 226
2.4.1 Tasapuolinen käyttö prosessina 226
2.4.2 Tiedottaminen 227
2.4.3 Neuvottelut 229
2.4.4 Valtion ja yksilön oikeussuoja kansainvälisten vesivarojen käytössä 230
3 VEDEN OMISTUS- JA HALLINTAOIKEUS 233
3.1 Vesivarojen omistusjärjestelmät 233
3.2 Vesivarojen omistus sekä hallinta Suomessa ja Etelä-Afrikassa 235
3.2.1 Oikeuden subjektit 235
3.2.2 Oikeuksien kohdentuminen ja sisältö 238
4 VEDEN TALOUSVEDEKSI OTTAMISEN EDELLYTYKSET SUOMESSA JA ETELÄ-AFRIKASSA 242
4.1 Käyttövapaudet 243
4.1.1 Suomi: Vapaus ottaa pintavettä talousvesikäyttöön 244
4.1.2 Vedenkäyttövapaudet ja normiohjaus Etelä-Afrikassa 246
4.2 Omistusoikeuteen perustuva veden ottaminen 248
4.2.1 Suomi: Omistusoikeus kiinteistökohtaisen vesihuollon perusteena 248
4.2.2 Etelä-Afrikka: Maanomistajalla oikeus veden ottamiseen talousvedeksi 250
4.3 Vesiluvan tarve veden talousvedeksi ottamiseen 251
4.3.1 Suomi: Luvantarpeen perustuminen vaikutuksiin ja käyttötarpeisiin 252
4.3.2 Etelä-Afrikka: Luvan tarve talousvesikäytön aloittamiseen ja kollektiivinen lupaprosessi 253
4.4 Vesiluvan myöntämisedellytykset 256
4.4.1 Suomi: Talousveden ottamisen suhteuttaminen omistusoikeuteen ja vaihtoehtoihin 256
4.4.2 Etelä-Afrikka: Perustarpeet keskeisellä sijalla lupaharkinnassa 262
4.5 Etusijajärjestys 267
4.5.1 Tapauskohtainen etusijajärjestys Suomessa 268
4.5.2 Talousvesitarpeiden ensisijaisuus Etelä-Afrikassa 273
4.6 Veden ottamisoikeuden suoja 276
4.6.1 Suomi: Suhteellinen pysyvyyssuoja 277
4.6.2 Heikko pysyvyyssuoja Etelä-Afrikassa 282

5 ARVIOINTIA 284
5.1 Veden talousvedeksi ottamisen lähtökohdat 284
5.2 Kansainvälisen vesioikeuden vaikutus veden talousvedeksi ottamiseen 286
5.3 Oikeus veden ottamiseen talousvedeksi Suomessa ja Etelä-Afrikassa 289

V TALOUSVEDEN SAANTI 293
1 VESIHUOLLON JÄRJESTÄMINEN 294
1.1 Talousveden toimittaminen laitospalveluna 296
1.1.1 Kunnan järjestämisvastuu Suomessa 296
1.1.2 Etelä-Afrikka: Vesihuoltopalvelujen progressiivinen varmistaminen 303
1.2 Kiinteistökohtaisen vesihuollon järjestäminen 305
1.2.1 Suomi: Kunnalla rajoitettu vastuu 305
1.2.2 Vesipisteet ja vesihuollon välittäminen Etelä-Afrikassa 308
1.3 Talousvesipalvelujen kaupallistaminen 309
1.3.1 Suomi: Laajat mahdollisuudet vesihuollon omistusjärjestelyihin 309
1.3.2 Yksityistäminen veden saatavuuden edistämiskeinona Etelä-Afrikassa 314
2 TALOUSVESIPALVELUN SISÄLTÖ 316
2.1 Huolehtimisvelvoitteet 316
2.1.1 Suomi: Vesihuoltoverkostojen ylläpito haasteena 316
2.1.2 Etelä-Afrikka: Perusvesihuollon saavuttaminen tavoitteena 319
2.2 Ilmaisen veden politiikka Etelä-Afrikassa 322
2.3 Vedensaannin keskeyttäminen 324
2.4 Vesihuollon turvaaminen erityistilanteissa 331
2.4.1 Suomi: Varautumisvelvoitteet yleisiä 331
2.4.2 Velvollisuus toimittaa varavettä Etelä-Afrikassa 335
3 VESIMAKSUT 336
3.1 Kustannusten kattaminen 336
3.1.1 Suomi: Kustannusten kattaminen ja yhdenvertaisuus .. 337
3.1.2 Kustannusten ristisubventointi Etelä-Afrikassa 341
3.2 Vesihuoltopalvelujen tuotto 345
3.2.1 Suomi: Tuoton kohtuullisuusvaatimus 345
3.2.2 Etelä-Afrikan väljä tuottosääntely 350
3.3 Vesihuoltotoiminnan talouden valvonta 351
3.3.1 Suomi: Ei erityistä valvontaviranomaista 352
3.3.2 Etelä-Afrikka: Valvonnan toiminta puutteellista 355

4 ARVIOINTIA 357
4.1 Vesihuollon järjestäminen 357
4.2 Vesihuollosta huolehtiminen 359
4.3 Vesimaksut 361

VI PÄÄTELMÄT 363
1 OIKEUDET TALOUSVEDEN SAATAVUUTEEN JA TOSIASIALLINEN OIKEUSTILA 363
2 OIKEUDELLISTEN OHJAUSKEINOJEN RAJAT JA MAHDOLLISUUDET 365
3 VÄLTTÄMÄTTÖMÄN TALOUSVESIKÄYTÖN ENSISIJAISUUS 367
4 OIKEUS TALOUSVESIPALVELUIHIN 368
5 SUOJA LUONNOLLISEN VESIHUOLTOMONOPOLIN VÄÄRINKÄYTÖKSILTÄ 370
6 MITEN TÄSTÄ ETEENPÄIN? 372

ABSTRACT 375

OIKEUSTAPAUSHAKEMISTO 379

ASIAHAKEMISTO 383

Lähteet

Aarnio, Aulis:
– Laintulkinnan teoria. Juva 1989.
– Onko oikeustiede yhteiskuntatiede? LM 5/1993, s. 695–710.
– Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. Porvoo 1997, s. 35–56.
– Uusi varallisuusoikeus – vai vanha? LM 4/2002, s. 515–534.

African International Courts and Tribunals (AICT), The African Court on Human and Peoples' Rights. – Http://www.aict-ctia.org/courts_conti/achpr/achpr_home.html (tarkistettu 26.9.2010).

Albuquerque, Sustainable Water. – Http://www.cabq.gov/albuquerquegreen/green-goals/water (tarkistettu 14.9.2010).

Allan, Andrew, The Role of Reasonableness in Assessing Equitable and Reasonable Use. YJ 1/2009, s. 22–36.

Alston, Philip, Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Teoksessa Alston, Philip (ed.): The United Nations and Human Rights. Oxford 1992, s. 473–508.

Amadi, Sam, The African Charter on Human and Peoples' Rights: Realising its potential. ESR Review, Vol 3, No 1, 2002, s. 4–5.

Anderson, Aileen – Quibell, Gavin – Cullis, James – Ncapayi, N., General Authorisations as a Tool to Promote Water Allocation Reform in South Africa, LEAD Vol. 3/2 (2007), s. 164–178. – Http://www.lead-journal.org/content/07164.pdf (tarkistettu 31.10.2010).

Andersson, Heidi, Veden saatavuus: Oikeustieteellinen tutkimus. Helsinki 2010.

Armeni, Chiara, The Right to Water in Belgium, IELRC Briefing Paper 2008 – 02. – Http://www.ielrc.org/content/f0802.pdf (tarkistettu 31.10.2010).

Barberis, Julio, The Development of International Law of Transboundary Groundwater. Natural Resources Journal, Vol. 31, Winter 1991, s. 167–186.

Barberton, Conrad, 'Progressive Realisation' of Socio-Economic Rights: Shifting the Focus to Outcomes. ESR Review, Vol 2, No 2, 1999, s. 2–3.

Barlow, Maude, The World's Water: A Human Right or a Corporate Good? Teoksessa McDonald, Bernadette – Jehl, Douglas (ed.): Whose Water Is It? The Unquenchable Thirst of a Water Hungry World. Washington 2003, s. 25–39.

Belinskij, Antti, Luonnonsuojelulain Natura 2000 -säännösten vaikutus vesilupa-asian käsittelyyn. YJ 1/2004, s. 41–68.

Berber, F. J., Rivers in International Law. The London Institute of World Affairs 1959.

Bilchitz, David, Placing Basic Needs at the Centre of Socio-Economic Rights Jurisprudence. ESR Review, Vol 4, No 1, 2003, s. 2–4.

Biswas, Asit K.:
– Water as a Human Right in the MENA Region: Challenges and Opportunities. International Journal of Water Resources Development. Vol. 23, No. 2, June 2007, s. 209–225.
– Management of Transboundary Waters: An Overview. Teoksessa Varis, Olli – Tortajada Cecilia – Biswas, Asit K. (ed.): Management of Transboundary Rivers and Lakes. Springer-Verlag 2008, s. 1–20.

Boelens, Rutgerd – Zwarteveen, Margreet – Roth, Dirk, Legal Complexity in the Analysis of Water Rights and Water Resources Management. Teoksessa Roth, Dirk – Boelens, Rutgerd – Zwarte-

veen Margaret (ed.): Liquid Relations: Contested Water Rights and Legal Complexity. Rutgers University Press 2005, s. 1–20.

Bogdanovic, S., International Law of Water Resources. Contribution of the International Law Association (1954–2000). Springer 2001.

du Bois, Francois, Part 1 – General. Teoksessa du Bois, Francois (ed.): Wille's Principles of South African Law. 9th Edition. Juta & Co 2007.

Bond, P. – Dugard, J, Water, Human Rights and Social Conflict: South African Experiences. Law, Social Justice and Global Development Journal (LGD), 2008(1). – Http://www.go.warwick.ac.uk/elj/lgd/2008_1/bond_dugard (tarkistettu 31.10.2010).

Bouchez, L. J., The Fixing of Boundaries in International Boundary Rivers. International & Comparative Law Quarterly, Volume 12, Issue 03, July 1963, s. 789–817.

Brand, Danie:

– The Right to Food. ESR Review, Vol 1, No 3, 1998, s. 5–7.
– Introduction to Socio-Economic Rights in the South African Constitution. Teoksessa Brand, Danie – Heyns, Christof (ed.): Socio-Economic Rights in South Africa. Pretoria University Law Press (PULP) 2005, s. 1–56.

Brand, Danie – Bekker, Gina, Hard Cases: A review of cases and international development. ESR Review, Vol 1, No 3, 1998, s. 15–18.

Broms, Bengt, Kansainvälinen oikeus. Helsinki 1978.

Brooks, David B., Human Rights to Water in North Africa and the Middle East: What is New and What is Not; What is Important and What is Not. International Journal of Water Resources Development, Vol. 23, No. 2, June 2007, s. 227–241.

Brownlie, Ian, Principles of Public International Law. Sixth Edition. Oxford 2003.

Caflisch, Lucius, Règles générales du droit des cours d'eaux internationaux. Recueil des cours, Volume 219 (1989-VII), s. 9–225.

Cahn, Claude, International Action to Strengthen the Right to Water and Sanitation. ESR Review, Vol 9, No 2, 2008, s. 15–18.

Cameron, Justice Edwin, Our Legal System – Precious and Precarious. The South African Law Journal, Vol 117, Issue 2, May 2000, s. 371–376.

Caponera, Dante A., National and International Water Law and Administration. Kluwer Law International 2003.

Cavanaugh, Karen, Emerging South Africa: Human Rights Responses in the Post-Apartheid Era. Cardozo Journal of International and Comparative Law, 5 (1997), s. 291–334.

Centre for Applied Legal Studies (CALS), Submission to Parliament on Free Basic Water, 13.8.2008. CALS 2008.

Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), Manual on the Right to Water and Sanitation. COHRE 2007.

Chapman, Audrey R., Monitoring Socio-Economic Rights: A "violations approach". ESR Review, Vol 1, No 3, 1998, s. 2–4.

Chirwa, Danwood Mzikenge:

– Non-State Actors' Responsibility for Socio-Economic Rights: The nature of their obligations under the South African Constitution. ESR review, Vol 3, Issue 3, Nov 2002, s. 2–6.
– Socio-Economic Rights and Privatisation of Basic Services in South Africa: A theoretical framework. ESR review, Vol 4, Issue 4, Nov 2003, s. 4–7.

Conteh, Sonkita – Dettmann, Marc – Dugard, Jackie – Langford, Malcolm – Tissington, Kate, Water Services Fault Lines: An Assessment of South Africa's Water and Sanitation Provision across 15 Municipalities. October 2008. – Http://web.wits.ac.za/NR/rdonlyres/14D413A0-9CA8-40A7-9428-4B7545548C05/0/WaterServicesReport_web_Nov08.pdf (tarkistettu 10.2.2010).

Cooley, Heather – Gleick, Peter H. – Wolff, Gary, Desalination, with a Grain of Salt. A California Perspective. Oakland 2006.

Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec(2001)14 on the European Charter on Water Resources.

Craven, Matthew, The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development. Clarendon Press, Oxford 1995.

Currie, Iain, Bill of Rights Jurisprudence. Annual Survey of South African Law 2001, s. 24–74.

Davis, D. M., Adjudicating the Socio-Economic Rights in the South African Constitution: Towards 'deference lite'? South African Journal on Human Rights, Vol 22, Issue 2, 2006, s. 301–327.

Dennis, Michael J. – Stewart, David P., Justiciability of Economic, Social, and Cultural Rights: Should There Be an International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights to Food, Water, Housing, and Health? The American Journal of International Law, Vol. 98, No. 3 (Jul., 2004), s. 462–515.

Devenish, G. E., The Nature, Evolution and Operation of Socio-Economic Rights in the South African Constitution. Tydskrif vir hedendaagse Romeins-Hollandse reg, Vol 70, Issue 1, Feb 2007, s. 84–106.

Di Leva, Charles E., Transboundary Management of Natural Resources: A Brief Overview of World Bank Policies and Projects. Teoksessa Hart, Sharelle (ed.): Shared Resources: Issues of Governance, IUCN Environmental Law and Policy Paper No. 72. IUCN 2008, s. 33–56.

Dombeck, Mike, From the Forest to the Faucet. Teoksessa McDonald, Bernadette – Jehl, Douglas (ed.): Whose Water Is It? The Unquenchable Thirst of a Water Hungry World. Washington 2003, s. 125–137.

Dublin Statement on Water and Sustainable Development, 1992. – Http://www.cawater-info.net/library/eng/l/dublin.pdf (tarkistettu 16.9.2010).

Dugard, Jackie, Rights, Regulation and Resistance: The Phiri Water Campaign. South African Journal on Human Rights (SAJHR) (2008) 24, s. 593–611.

Dugard, Jackie – Liebenberg, Sandra, Muddying the Waters: The Supreme Court of Appeal's judgment in the Mazibuko case. ESR review, Vol 10, No 2, 2009, s. 11–17.

Dworkin, Ronald, Taking Rights Seriously. Tenth impression. London 2002.

Dyzenhaus, David, The Pasts and Future of the Rule of Law in South Africa. The South African Law Journal, Vol 124, Issue 4, 2007, s. 734–761.

Edwards, A. B., The History of South African Law – An Outline. Butterworths, Durban 2001.

*Eide, Asbjorn – Rosas, Allan***,** Economic, Social and Cultural Rights: A Universal Challenge. Teoksessa Eide, Asbjorn – Krause, Catarina –Rosas, Allan (ed.): Economic Social and Cultural Rights: A Textbook. Martinus Nijhoff Publishers 1995, s. 15–20.

Energiamarkkinavirasto:

– Sähkön kantaverkkotoiminnan hinnoittelun kohtuullisuuden arvioinnin suuntaviivat vuosille 2008–2011. 30.6.2007, Dnro 156/422/2007.
– Sähköverkkotoimintaan sitoutuneen pääoman kohtuullinen kustannus vuodelle 2009. – Http://www.emvi.fi/data.asp?articleid=1617&pgid=195 (tarkistettu 21.1.2010).

Engle, Eric, Third Party Effect of Fundamental Rights (Drittwirkung). Hanse Law Review, Vol. 5 No. 2, 2009, s. 165–173.

Erävuori, Jukka, 100 vuotta vesilaitostoimintaa Helsingissä. Helsingin kaupungin julkaisuja No 28, 1976.

Euroopan unioni:

– Euroopan parlamentti, Päätöslauselma vedestä ennen Istanbulissa 16.–22. maaliskuuta 2009 järjestettävää maailman viidettä vesifoorumia. P6_TA(2009)0137, 12.3.2009.

– Euroopan yhteisöjen komissio, Komission tiedonanto neuvostolle, Euroopan parlamentille ja talous- ja sosiaalikomitealle: Hinnoittelupolitiikan avulla kestävämpään vesivarojen käyttöön. Bryssel 26.07.2000, KOM(2000) 477.

Fewtrell, Lorna – Kaufmann, Rachel B – Kay, David – Enanoria, Wayne – Haller, Laurence – Colford, John M. Jr, Water, sanitation, and hygiene interventions to reduce diarrhoea in less developed countries: a systematic review and meta-analysis. Lancet Infect Diseases 2005; 5, s. 42–52.

Filmer-Wilson, Emilie, The Human Rights-Based Approach to Development: The Right to Water. Netherlands Quarterly of Human Rights, Vol. 23/2, 2005, s. 213–241.

Francis, Rose, Water Justice in South Africa: Natural Resources Policy at the Intersection of Human Rights, Economics, and Political Power. Georgetown International Environmental Law Review, Fall 2005, Vol. 18, s. 149–196.

Freshwater Action Network ym., The Civil Society Statement, Change Just One Word. – Http://www. freshwateraction.net/web/d/doc_445.pdf (tarkistettu 14.9.2010).

Friedman, Milton, Capitalism and Freedom. The University of Chicago Press 1962.

Fuller, Lon L., The morality of law. Yale University Press 1969.

Gildenhuys, Antonie, The National Water Act: A Short Review. De Rebus, November 1997, s. 58–61.

Giordano, Meredith A. – Wolf, Aaron T., Transboundary Freshwater Treaties. Teoksessa Nakayama, Mikiyasu (ed.): International Waters in Southern Africa. United Nations University Press 2003, s. 71–100.

Glazewski, Jan – Witbooi, Emma, Sustainable Development, Poverty Alleviation and the Right to 'Sufficient Water' in the New Democratic South Africa. South African Journal of Environmental Law and Policy, Vol 13, Issue 2, Dec 2006, s. 197–210.

Gleick, Peter H.:

– Basic Water Requirements for Human Activities: Meeting Basic Needs. Water International, Vol. 21, 1996, No. 2, s. 83–92.
– The Human Right to Water. Water Policy 1 (1998), s. 487–503.
– Dirty Water: Estimated Deaths from Water-Related Diseases 2000–2020. Pacific Institute Research Report, August 15, 2002. – Http://www.pacinst.org/reports/water_related_deaths/water_related_deaths_report.pdf (tarkistettu 31.10.2010).
– A Soft Path: Conservation, Efficiency, and Easing Conflicts over Water. Teoksessa McDonald, Bernadette – Jehl, Douglas (ed.): Whose Water Is It? The Unquenchable Thirst of a Water Hungry World. Washington 2003, s. 187–198.

Gleick, Peter H. – Wolff, Gary – Chalecki, Elizabeth L. – Reyes, Rachel: The New Economy of Water: The Risks and Benefits of Globalization and Privatization of Fresh Water. Pacific Institute 2002.

Glennon, Robert, Bottling a Birthright? Teoksessa McDonald, Bernadette – Jehl, Douglas (ed.): Whose Water Is It? The Unquenchable Thirst of a Water Hungry World. Washington 2003, s. 9–24.

Global Water Partnership, The Boldness of Small Steps: Ten years of the Global Water Partnership. Global Water Partnership 2006. (GWP 2006)

Glos, George Ernest, International Rivers. A Policy-Oriented Perspective. Singapore 1961.

Godden, Lee, Water Law Reform in Australia and South Africa: Sustainability, Efficiency and Social Justice. Journal of Environmental Law (JEL) (2005), Vol 17 No 2, s. 181–205.

Goldberg, David, World Bank Policy on Projects on International Waterways in the Context of Emerging International Law and the Work of the International Law Commission. Teoksessa Blake, Gerald – Hildesley, William – Pratt, Martin – Ridley, Rebecca – Schofield, Clive (ed.):

The Peaceful Management of Transboundary Resources. International Environmental Law and Policy Series. Graham & Trotman 1995, s. 153–166.

Goldin, Jaqui, It Takes Two to Tango: Steps towards Change in the Water Sector. Teoksessa Hemson, David – Kulindwa, Kassim – Lein, Haakon – Mascarenhas, Adolfo (ed.): Poverty and Water: Explorations of the Reciprocal Relationship. Zed Books 2008, s. 47–64.

Government of Finland 2007, Finland's Human Right Policy; Access to water. – Http://www2.ohchr.org/english/issues/water/contributions/Finland.pdf (tarkistettu 14.9.2010).

Gowlland-Gualtieri, Alix, South Africa's Water Law and Policy Framework: Implications for the Right to Water. International Environmental Law Research Centre, Working Paper 2007 – 03. – Http://www.ielrc.org/content/w0703.pdf (tarkistettu 31.10.2010).

Grigg, Neil, S., Water, Wastewater, and Stormwater Infrastructure Management. Lewis Publishers 2003. – Http://www.environetbase.com/books/825/l1573_%20fm.pdf (tarkistettu 8.4.2008).

Grönwall, Jenny T., Access to Water: Rights, Obligations and the Bangalore Situation. Linköping 2008.

Haataja, Kyösti:

– Valtakunnan rajankäynnissä Pohjanlahdesta Jäämereen esiintyneitä oikeudellisia kysymyksiä. Helsinki 1927.
– Maa- ja vesioikeudellisia tutkielmia. Helsinki 1943.
– Talousoikeuden tutkimusmetodi. Suomalainen tiedeakatemia. Esitelmät ja pöytäkirjat 1948–1950. Helsinki 1950, s. 195–206.
– Vesioikeus I. Helsinki 1951.
– Vesioikeus II. Porvoo 1955.

Hahto, Vilja, Rikosoikeustiede ja oikeusvertailu. LM 8/2001, s. 1290–1308.

Hallberg, Pekka, Hallinto-oikeudellisen valituksen käyttöalasta. Vammala 1978.

Handl, Günther, The International Law Commission's Draft Articles on the Law of International Watercourses (General Principles and Planned Measures): Progressive or Retrogressive Development of International Law? Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, Vol 3, 1992, s. 123–134.

Hannikainen, Lauri, Kansainvälisten järjestöjen lisääntyvä rooli tapaoikeuden luomisessa. Teoksessa Koivurova, Timo (toim.): Kansainvälistyvä oikeus: Juhlakirja professori Kari Hakapää. Rovaniemi 2005, s. 27–38.

Hardin, Garrett, The Tragedy of the Commons. Science, New Series, Vol. 162. No. 3859 (Dec. 13, 1968), s. 1243–1248.

Hart, H.L.A.:

– Definition and Theory in Jurisprudence. The Law Quarterly Review. Vol. 70, Jan. 1954, s. 37–60.
– The Concept of Law. Second Edition. Oxford University Press 1997.

Hautamäki, Veli-Pekka, Oikeusvertailun edellytyksistä. LM 1/2003, s. 107–110.

Helsingin Sanomat 3.1.2008, Nokian vesikriisi kestänyt yli kuukauden. – Http://www.hs.fi/kotimaa/artikkeli/Nokian+vesikriisi+kestänyt+yli+kuukauden/1135233297995 (tarkistettu 17.11.2009).

Hemson, David, Water for All: from firm promises to 'new realism'. Teoksessa Hemson, David – Kulindwa, Kassim – Lein, Haakon – Mascarenhas, Adolfo (ed.): Poverty and Water: Explorations of the Reciprocal Relationship. Zed Books 2008, s. 13–46.

Henry, *Hagen,* The Global Environment and the Human Right to Development. Teoksessa Kuokkanen, Tuomas – Parkkari, Juhani K. (toim.): Kirjoituksia kansainvälisestä ympäristöoikeudesta. Helsinki 1989, s. 35–52.

Hepola, Matti, Oikeusvoimaopin transformaatio. Helsinki 2005.

Herler, Casper:
– Ympäristöoikeushistoria – oppikirjatäytettä vai tulkinta-apuvälineistöä? YJ 3/2006, s. 9–19.
– Markföroreningsansvaret. Helsingfors 2008.
Hey, Ellen, Sustainable Use of Shared Water Resources: The Need for a Pragmatic Shift in International Watercourses Law. Teoksessa Blake, Gerald – Hildesley, William – Pratt, Martin – Ridley, Rebecca – Schofield, Clive (ed.): The Peaceful Management of Transboundary Resources. International Environmental Law and Policy Series. Graham & Trotman 1995, s. 127–152.
Heyns, Piet, Water-Resources Management in Southern Africa. Teoksessa Nakayama, Mikiyasu (ed.): International Waters in Southern Africa. United Nations University Press 2003, s. 5–37.
Hoexter, Cora, Administrative Law in South Africa. Juta 2007.
Hohfeld, Wesley Newcomb, Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning. Ed. by Walter Wheeler Cook. New Haven 1978.
Holcombe, Randall G., A Theory of the Theory of Public Goods. Review of Austrian Economics 10, no. 1 (1997), s. 1–22.
Hollo, Erkki J.:
– Näkökohtia vesilainsäädäntöä tarkistettaessa. LM 5/1973, s. 496–505.
– Pilaamiskiellon sisältä vesilain mukaan. Vammala 1976.
– Oikeuksien tutkimisen näköaloja. Oikeustiede–Jurisprudentia XII:1979, s. 5–60.
– Näkökohtia vesistölupajärjestelmän toimivuudelle ja kehittämiselle asetettavista vaatimuksista. DL 1–2/1986, s. 17–37.
– Ympäristöoikeus. Helsinki 1991.
– Yhteisön vesipolitiikan puitedirektiivi ja Suomen oikeusjärjestys – Osa I. YJ 2–3/2001, s. 35–48.
– Yhteisön vesipolitiikan puitedirektiivi ja Suomen oikeusjärjestys – Osa II: Vedet sääntelyn kohteena. YJ 1/2002, s. 42–55. (Hollo 2002a)
– Yhteisön vesipolitiikan puitedirektiivi ja Suomen oikeusjärjestys – Osa III.1: Vaikutus Suomen lainsäädäntöön. YJ 3–4/2002, s. 39–55. (Hollo 2002b)
– Ympäristönsuojelu- ja luonnonsuojeluoikeus. Helsinki 2004.
– Maankäyttö- ja vesioikeus. Helsinki 2006.
– How Does Law Deal with Water Needs, Resources Management and Priorities – Water-Related Principles and Changing Realities in a Global Context? YJ 1/2009, s. 7–21.
Hollo, Erkki J. – Mehling, Michael – Taina, Tuire, Vertaileva vesioikeus. Helsinki 2003.
Hollo, Erkki J. – Salila, Jari, Vesipolitiikan puitedirektiivin (2000/60/EY) implementointi Suomen lainsäädäntöön. Ympäristöoikeudellisia tutkielmia 2001. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja 34, s. 7–68. Helsinki 2001.
Holopainen, Toivo, Vesihuollon oikeuskysymyksiä. LM 1964, s. 846–880.
Howard, G. – Bartram, J., Domestic Water Quantity, Service Level and Health. World Health Organization, Geneva 2003.
Hu, Desheng, Water Rights. IWA Publishing, London 2006.
Hukka, Jarmo J. – Katko, Tapio S., Yksityistäminen vesihuollossa. Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 19. Vammala 1999.
Husa, Jaakko:
– Vertaileva tutkimus ja oikeudellinen tutkimusintressi. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/1996, s. 323–328.
– Oikeudellisten siirrännäisten ongelmallisuus – esimerkkinä oikeussystematiikka ja hallintolainkäytön organisointi. LM 3/1999, s. 376–397.
Institut de Droit international (IDI), Session de Salzbourg – 1961: Utilisation des eaux internationales non maritimes (en dehors de la navigation). – Http://www.idi-iil.org/idiF/resolutionsF/1961_salz_01_fr.pdf (tarkistettu 2.10.2010).

International Conference on Freshwater: Bonn 3–7 December, 2001, Water – A Key to Sustainable Development:
– The Bonn Keys. – Http://www.eathsummit2002.org/ic/freshwater/Bonn%20Keys.pdf (tarkistettu 26.9.2010).
– Recommendations for Action. – Http://www.eathsummit2002.org/ic/freshwater/Bonn%20Recommendations.pdf (tarkistettu 26.9.2010).

International Law Association (ILA):
– Report of the ILA Fifty Second Conference. Helsinki 1966.
– Finnish Branch of International Law Association, The Work of the International Law Association on the Law of International Water Resources. Helsinki 1988.
– Berlin Conference (2004), Water Resources Law, Fourth Report.

International Law Commission (ILC):
– Yearbook of the International Law Commission 1974, Volume II, Part Two.
– Report of the International Law Commission on the work of its forty-sixth session, 2 May–22 July 1994, Official Records of the General Assembly, Forty-ninth session, Supplement No. 10, Doc. A/49/10.

Irujo, Antonio E., The Right to Water. International Journal of Water Resources Development. Vol. 23, No. 2, June 2007, s. 267–283.

Islam, Nahid, The Regime of International Watercourses: The Case of the Ganges from an Asian Perspective. Teoksessa Blake, Gerald – Lin Sien, Chia – Grundy-Warr, Carl – Pratt, Martin – Schofield, Clive (ed.): International Boundaries and Environmental Security: Frameworks for Regional Cooperation. Kluwer Law International 1997, s. 321–348.

Istanbul Ministerial Statement, 5th World Water Forum. Ministry of Foreign Affairs of Turkey and World Water Council, 22.3.2009. – Http://www.semide.net/media_server/files/a/i/WWF5_Istanbul-Ministerial-Statement_EN.pdf (tarkistettu 17.9.2010).

Isomäki, Eija – Britschgi, Ritva – Gustafsson, Juhani – Kuusisto, Esko – Munsterhjelm, Klaus – Santala, Erkki – Suokko, Tuulikki – Valve, Matti, Yhdyskuntien vedenhankinnan tulevaisuuden vaihtoehdot. Suomen ympäristö 27/2007. Helsinki 2007.

Iya, Philip F., Legal System and Legal Education in Southern Africa: an Overview of Past Influences and Current Challenges, Conference of International Legal Educators, May 24–27, 2000, Florence, Italy. – Http://www.aals.org/2000international/english/southafrica.htm (tarkistettu 31.10.2010).

Jansen van Rensburg, Linda:
– The Khosa Case – Opening the Door for the Inclusion of all Children in the Child Support Grant? South African Public Law 2005 (20), s. 102–127.
– The Right of Access to Adequate Water, Discussion of Mazibuko v. The City of Johannesburg Case No 13865/06). Stellenbosch Law Review Vol 19, No 3, 2008, s. 415–435.

Jehl, Douglas, Alchemy or Salvation? Desalting the Sea. Teoksessa McDonald, Bernadette – Jehl, Douglas (ed.): Whose Water Is It? The Unquenchable Thirst of a Water Hungry World. Washington 2003, s. 199–211.

Jääskeläinen, Jukka, Kunta, käyttäjä, markkinavoima: Kunnallisen monopolin ohjaus ja johtaminen. Jyväskylä 1994.

Kaisto, Janne, Lainoppi ja oikeusteoria. Helsinki 2005.

Kapteyn, P.J.G. – Verloren van Themaat, P., Introduction to the Law of the European Communities. Third edition. Kluwer Law International 1998.

Karapuu, Heikki, Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Teoksessa Helminen, Marjut – Lång, K. J. (toim.): Kansainväliset ihmisoikeudet. Mänttä 1987, s. 83–100.

Kasrils, Ronnie, Foreword. Teoksessa Reed, David – de Wit, Martin (ed.): Towards a Just South Africa: The Political Economy of Natural Resource Wealth. WWF 2003, s. 5–8.

Katko, Tapio S., Vettä! Suomen vesihuollon kehitys kaupungeissa ja maaseudulla. Helsinki 1996.
Katko, Tapio S. – Lehtonen, Jussi, Ämmänlängistä vesijohtoihin: Suomen vesihuollon kehityslinjat 1850–1994. 1999. – Http://elektra.helsinki.fi/se/h/0073-2540/1999/113/ammanlan.pdf (tarkistettu 31.10.2010).
Kaya, Ibrahim, Equitable Utilization: The Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses. Ashgate 2003.
Kelsen, Hans, Reine Rechtslehre: mit einem Anhang: das Problem der Gerechtigkeit. Zweite, vollständig neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Franz Deuticke, Wien 1960.
Ketokoski, Anja-Riitta, Ihmisoikeuksien kansainvälinen oikeudellinen valvontajärjestelmä. Teoksessa Helminen, Marjut – Lång, K. J. (toim.): Kansainväliset ihmisoikeudet. Mänttä 1987, s. 260–289.
Khalfan, Ashfag – Conteh, Sonkita, Big Leap Forward for the Right of Access to Water in South Africa, Case Review: Case No 06/13865 (W). ESR review, Vol 9, No 2, June 2008, s. 12–15.
Kidd, Michael, Notes and Comments: Not a Drop to Drink: Disconnection of Water Services for Non-Payment and the Right of Access to Water. SAJHR, Vol. 20, Part 1 (2004), s. 119–137.
Kilpailuvirasto, Määräävä markkina-asema. – Http://www.kilpailuvirasto.fi/cgi-bin/suomi.cgi?sivu=maaraava-markkina-asema (tarkistettu 19.10.2010).
Kinnunen, Kari, Suomalais-ruotsalaisen rajajokikomission tehtävät ja toiminnan aloittaminen: Suomalaisen selvitysmiehen väliraportti. 12.9.2010.
Kiss, Alexandre, The International Protection of the Environment. Teoksessa MacDonald, R. St. J. – Johnston, D. M. (ed.): The Structure and Process of International Law. Martinus Nijhoff Publishers, Second printing 1986, s. 1069–1094.
Kiss, Alexandre – Shelton, Dinah, International Environmental Law. Third Edition. New York 2004.
Kiuru, Heikki – Rautiainen, Jyri – Harinen, Antti, Selvitys vesihuoltolaitosten taloudellisesta tilasta, Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja 6/2001.
Klabbers, Jan, Reflections on soft international law in a privatized world. LM 7–8/2006, s. 1191–1205.
Klami, Hannu Tapani:
– Oikeushistoriallisesta ja oikeusvertailevasta tutkimusintressistä. LM 1976, s. 582–592.
– Finalistinen oikeusteoria. Turun yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja A:19:1979. Turku 1979.
– Kirjallisuutta. Määttä, Tapio: Maanomistusoikeus. Lakimies 5/1999, s. 772–779.
Kok, Anton – Langford, Malcolm, The Right to Water. Teoksessa Brand, Danie – Heyns, Christof (ed.): Socio-Economic Rights in South Africa, Pretoria University Law Press (PULP) 2005, s. 191–208.
Koskenniemi, Martti:
– From Apology to Utopia. Helsinki 1989.
– Peaceful Settlement of Environmental Disputes. Nordic Journal of International Law, Volume 60, 1991, s. 73–92.
– Mitä kansainvälinen ympäristöoikeus on? Teoksessa Hollo, Erkki J. – Parkkari Juhani K. (toim.): Kansainvälinen ympäristöoikeus. Jyväskylä 1994, s. 29–45.
– Ihmisoikeudet ja globalisaatio. Teoksessa Koivurova, Timo (toim.): Kansainvälistyvä oikeus: Juhlakirja professori Kari Hakapää. Rovaniemi 2005, s. 191–208.
Kotkasaari, Timo, Transboundary Cooperation between Finland and Its Neighbouring Countries. Teoksessa Varis, Olli – Tortajada, Cecilia – Biswas, Asit K. (ed.): Management of Transboundary Rivers and Lakes. Springer-Verlag 2008, s. 123–164.

Kotzé, Louis J.:
– The Southern African Development Community Experience in Shared Watercourse Governance. Teoksessa Hart, Sharelle (ed.): Shared Resources: Issues of Governance, IUCN Environmental Law and Policy Paper No. 72, IUCN 2008, s. 57–76.
– Access to Water in South Africa: Constitutional Perspectives from a Developing Country. YJ 1/2009, s. 70–106.

Kuhn, Thomas S., Tieteellisten vallankumousten rakenne. Helsinki 1994.

Kulindwa, Kassim – Lein, Haakon, Water and Poverty: the Inextricable Link. Teoksessa Hemson David – Kulindwa, Kassim – Lein, Haakon – Mascarenhas, Adolfo (ed.): Poverty and Water: Explorations of the Reciprocal Relationship. Zed Books 2008, s. 1–12.

Kumpula, Anne, Ympäristö oikeutena. Helsinki 2004.

Kuokkanen, Tuomas:
– Kriittinen kuormitus vai kohtuuton haitta: kansainvälisen ympäristöoikeuden kaksi tietä. Teoksessa Kuokkanen, Tuomas – Parkkari, Juhani K. (toim.): Kirjoituksia kansainvälisestä ympäristöoikeudesta. Helsinki 1989, s. 82–98.
– International Law and the Environment: Variations on a Theme. Kluwer Law International 2002.

Kuokkanen, Tuomas – Parkkari Juhani K., Kansainvälinen ympäristöoikeus: yleisiä huomautuksia ja keskeisiä näkökohtia. Teoksessa Kuokkanen, Tuomas – Parkkari, Juhani K. (toim.): Kirjoituksia kansainvälisestä ympäristöoikeudesta. Helsinki 1989, s. 1–18.

Kuusiniemi, Kari:
– Ympäristönsuojelu ja immissioajattelu. Helsinki 1992.
– Luontoarvojen asema oikeudellisessa päätöksenteossa. Teoksessa Haapala, Arto – Oksanen, Markku (toim.): Arvot ja luonnon arvottaminen. Helsinki 2000, s. 193–216.
– Ympäristöoikeus oikeudenalana. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeus. Juva 2001, s. 45–96.

Laintarkastuskunnan lausunto N:o 2/1980, Vesilain muuttaminen. Helsinki 1980.

Lang, J. N.:
– Omistusoikeudesta Suomen vesiin. Helsinki 1909.
– Vesioikeuden-luennot. Helsinki 1910.

Libya, GMR (Great Man-made River) Water Supply Project. – Http://www.water-technology.net/projects/gmr/ (tarkistettu 6.7.2010).

Liebenberg, Sandra:
– The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and its implications for South Africa, SAJHR 1995, s. 359–378.
– The National Water Bill: Breathing Life into the Right to Water. ESR Review, Vol 1, March 1998, s. 3–6.

Loperena, Demetrio, The Human Right to Water. Teoksessa Führ, Martin – Wahl, Rainer – von Wilmowsky, Peter (toim.): Umweltrecht und Umweltwissenschaft. Festschrift für Eckard Rehbinder. Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Berlin 2007, s. 434–461.

Länsi-Suomen ympäristökeskus, Ehdotus Kokemäenjoen-Saaristomeren-Selkämeren vesienhoitoalueen vesienhoitosuunnitelmaksi vuoteen 2015: Yhteistyöllä parempaan vesienhoitoon. Vaasa 2008.

Maa- ja metsätalousministeriö (MMM)
– Vesihuoltolakiopas. MMM:n julkaisuja 1/2002. Helsinki 2002.
– Vesihuollon erityistilannetyöryhmän loppuraportti. Työryhmämuistio MMM 2005:7. Helsinki 2005.
– Vesihuoltoverkostojen nykytila ja saneeraustarve: YVES-tutkimuksen päivitys 2008. Maa- ja metsätalousministeriö, FCG Planeko Oy, 30.4.2008.

– Vesihuoltolain tarkistamistyöryhmän väliraportti. Työryhmämuistio MMM 2009:13. Helsinki 2009. (MMM 2009a)
– Vesihuoltolaitosten omistusjärjestelyt ja talouden läpinäkyvyyden varmistaminen. Kiuru & Rautiainen Oy, 31.12.2009. (MMM 2009b)
– Vesihuoltolain tarkistamistyöryhmän loppuraportti. Työryhmämuistio MMM 2010:6, Helsinki 2010.

Mackay, Heather, Water Policies and Practices. Teoksessa Reed, David – de Wit, Martin (ed.): Towards a Just South Africa: The Political Economy of Natural Resource Wealth. WWF 2003, s. 49–84.

Magaziner, Andrew L., The Trickle Down Effect: The Phiri Water Rights Application and Evaluating, Understanding, and Enforcing the South African Constitutional Right to Water. North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation (2008), volume 33, issue 3, s. 509–580.

Majamaa, Vesa, Oikeudesta rakentaa poikkeusluvalla. Vammala 1981.

Majamaa, Vesa – Markkula, Markku, Kiinteistönmuodostamislaki. Helsinki 2001.

Malla, Katak B., The Legal Regime of International Watercourses: Progress and Paradigms Regarding Uses and Environmental Protection. Stockholm 2005.

Manner, E. J.:
– Yleiskäyttö vesioikeudellisena käsitteenä. Vammala 1953.
– Vesihuolto hallinnollisena ja oikeudellisena ongelmana. Suomen Lakimiesliiton XVII lakimiespäivien pöytäkirja 1966, s. 35–45.
– Suomen YK-aloite kansainvälisen vesioikeuden kehittämiseksi. Finnish Branch of International Law Association 1/1972, s. 59–68.
– Tuhatseitsemänsataaluku vesioikeutemme kehityksessä. Tidskrift, utgiven av Juridiska Föreningen i Finland, häfte 5–6/1984, s. 542–567.
– Kansainvälisen vesioikeuden kehittäminen ja sen kohteet. Teoksessa Edward Andersson ym. (toim.), Juhlajulkaisu Curt Olsson 1919–28/9–1989. Ekenäs 1989, s. 224–243.

Martin, Brendan, Kenen etu? Yksityistäminen ja julkisen sektorin uudistaminen. Tampere 1994.

Martin, Patricia, Just Administrative Action: The Key to Accessing Socio-Economic Rights. ESR Review, Vol 2, No 1, 1999, s. 9–11.

Martinez Austria, Poliptro – Zimmer, Daniel (ed.), Synthesis of the 4th World Water Forum. Mexico City 2006. – Http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/World_Water_Forum/WWF4/synthesis_sept06.pdf (tarkistettu 12.5.2009).

Mbazira, Christopher:
– Enforcing the Economic, Social and Cultural Rights in the African Charter on Human and Peoples' Rights: Twenty years of redundancy, progression and significant strides. African Human Rights Law Journal, Vol 6, Issue 2, 2006, s. 333–357.
– The Right of Access to Sufficient Water. ESR review, Vol 8, Issue 2, July 2007, s. 29–33.

McCaffrey, Stephen C.:
– International Organizations and the Holistic Approach to Water Problems. Natural Resources Journal, vol. 31, Winter 1991, s. 139–165.
– A Human Right to Water: Domestic and International Implications. Georgetown International Environmental Law Review, Vol. 5, 1992, no. 1, s. 1–24.
– The Law of International Watercourses: Non-Navigational Uses. Oxford University Press 2003.
– The Human Right to Water Revisited. 2003. – Http://www.mcgeorge.edu/Documents/centers/global/mccaffrey_paper.pdf (tarkistettu 31.10.2010).
– The Law of International Watercourses. Second Edition. Oxford University Press 2007.

Meade, James E., The Theory of Economic Externalities. Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales. A. W. Sijthoff – Leiden, Genève 1973.

Melkas, Eriika, Kyoto Protocol Flexibility Mechanisms and the Changing Role of Sovereign States. Turun yliopiston julkaisuja, sarja B, osa 309, Turku 2008.

Moring, K. A., Om vattenverk enligt finsk rätt: I. Rätten till strömfall. Helsinki 1908.

Multilateral Working Group on Water Resources, Declaration on Co-Operation on Water-Related Matters, Oslo 13.2.1996. 36 I.L.M. 761 (1997), s. 766.

Mäenpää, Olli:

– Yksityisoikeus ja julkisoikeus – rajanvedon arviointia. Teoksessa Tuomisto, Jarmo (toim.), Esineoikeuden rajat. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, kokoomateosten sarja C: 4. Turku 1989, s. 5–19.
– Hallintolupa. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 1992.

Mäkelä, Juha, Sopimus ja erehdys: Sopimusoikeudellinen tutkimus oikeuserehdyksestä valinnanvapauden teoria näkökulmasta. Helsinki 2010.

Määttä, Tapio:

– Maanomistusoikeus. Helsinki 1999.
– Oikeudellisen ympäristöstrategian mahdollisuudet ja rajat. Teoksessa Lehtinen, Ari – Rannikko, Pertti (toim.): Oikeudenmukaisuus ja ympäristö. Helsinki 2003, s. 107–129. (Määttä 2003a)
– Kyösti Haataja – sosiaalireformistinen käsitelainopin varhaiskriitikko ja taloushistoriallisen tutkimuksen uranuurtaja. Teoksessa Nuotio, Kimmo (toim.): Oikeusteoreettisia katkelmia. Saarijärvi 2003, s 11–54. (Määttä 2003b)
– Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen uudet suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa Tarmo Miettinen (toim.): Oikeustieteellinen opinnäytetyö. Joensuu 2004, s. 113–166.

Ndima, D. D., Socio-Economic Delivery: Is It a Political or a Judicial Function? Codicillus, Vol 43, Issue 2, 2002, s. 28–35.

Niemi, Matti Ilmari, Päämäärien valtakunta. Helsinki 1996.

Nino, Carlos, Introduction. Teoksessa Nino, Carlos (ed.): Rights. Aldershot 1992, s. xi–xxxiv.

Nollkaemper, André, The Contribution of the International Law Commission to International Water Law: Does it Reverse the Flight from Substance? Netherlands Yearbook of International Law, Volume XXVII (1996), s. 39–73.

Nybergh, Frey:

– Avtalsfrihet – rätt till avtal. Nordiska ministerrådet 1997.
– Rätten till tjänster i informations- och kreditsamhället. Jyväskylä 2004.

OECD:

– The Price of Water: Trends in OECD Countries. Paris 1999.
– Public-Private Partnerships in the Urban Water Sector. Policy Brief, April 2009.

Pienaar, Gerrit J. – van der Schyff, Elmarie:

– The Reform of Water Rights in South Africa. Law, Environment and Development Journal (LEAD), Vol. 3/2 (2007), s. 179–194. hHttp://www.lead-journal.org/content/07179.pdf (tarkistettu 31.10.2010).
– The Public Management of Water Resources in South Africa. Forum on Public Policy. Summer 2008 editionta hHttp://www.forumonpublicpolicy.com/summer08papers/archivesummer08/pienaar1.pdf (tarkistettu 9.9.2009).

Pietilä, Jorma, Vesioikeus. Helsinki 1973.

Pietilä, Pekka E., Role of Municipalities in Water Sector. Tampere 2006.

Pirkanmaan ympäristökeskus, Kunnan vesihuollon kehittämissuunnitelma – hyviä suunnittelukäytäntöjä. Tampere 2008.

Pokka, Hannele, Rakennettujen vesistöjen jälkivalvontajärjestelmät. Vammala 1991.

Pääkaupunkiseudun Vesi Oy, Päijänne-tunneli. – Http://www.psv-hrv.fi/paijanne.phtml?lang=i, (tarkistettu 14.9.2010).

Pölönen, Ismo, Ympäristövaikutusten arviointimenettely: Tutkimus YVA-menettelyn oikeudellisesta asemasta ja kehittämistarpeista ympäristöllisen vaikuttavuuden näkökulmasta. Jyväskylä 2007.

Pölönen, Ismo – Koivurova, Timo, Rajat ylittävä ympäristövaikutusten arviointi – vaihtoehtotarkastelun riittävyys ja suhde lupapäätöksentekoon. LM 3/2009, s. 371–393.

Pöyhönen, Juha, Uusi varallisuusoikeus. Helsinki 2000.

Rahaman, Muhammad Mizanur, Integrated Water Resources Management: Constraints and Opportunities with a Focus on the Ganges and the Brahmaputra River Basins. Helsinki 2009.

Rasinmäki, Jorma, Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Helsinki 1997.

Reed, David, Historical Overview of Institutional and Political Arrangements. Teoksessa Reed, David – de Wit, Martin (ed.): Towards a Just South Africa: The Political Economy of Natural Resource Wealth. WWF 2003, s. 19–31*Rees, Judith A*., Regulation and Private Participation in the Water and Sanitation Sector. Global Water Partnership/Swedish International Development Cooperation Agency 1998.

Reisner, Marc, Cadillac desert: the American West and its disappearing water. Penguin Books, New York 1993.

Rogers, Peter – Ramesh, Bhatia – Huber, Annette, Water as a Social and Economic Good: How to Put the Principle into Practice. Global Water Partnership/Swedish International Development Cooperation Agency 1998.

Rosas, Allan:

– So-Called Rights of the Third Generation. Teoksessa Asbjorn Eide – Catarina Krause – Allan Rosas (ed.): Economic Social and Cultural Rights: A Textbook. Martinus Nijhoff Publishers 1995, s. 243–245. (Rosas 1995a)
– The Right to Development. Teoksessa Asbjorn Eide – Catarina Krause – Allan Rosas (ed.): Economic Social and Cultural Rights: A Textbook. Martinus Nijhoff Publishers 1995, s. 247–255. (Rosas 1995b)

Rosen, Sydney – Vincent, Jeffrey R., Household Water Resources and Rural Productivity in Sub-Saharan Africa: A Review of the Evidence. Development Discussion Paper No. 673, Harvard Institute for International Development, February 1999.

Ross, Alf, Om ret og retfærdighed: en indførelse i den analytiske retsfilosofi. 4. oplag. København 1971.

Salila, Jari, Metsäalueen oikeudellisesta asemasta. Vammala 2005.

Salman, Salman M. A. – McInerney-Lankford, Siobhán, The Human Right to Water: Legal and Policy Dimensions. Law, Justice, and Development Series. World Bank 2004.

Salman, Salman M. A., Legal Regime for Use and Protection of International Watercourses in the Southern African Region. Natural Resources Journal, vol. 41, Fall 2001, s. 981–1022.

Saviranta, Leena – Vikman, Hannu (toim.), Suomen vesihuollon suuntaviivat. Helsinki 1990.

Scanlon, J., Water as Human Right. Teoksessa Postiglione, A (ed.): The Role of the Judiciary in the Implementation and Enforcement of Environmental Law. ICEF 2003, s. 232–311.

Scanlon, J. – Cassar, A – Nemes, N., Water as a Human Right? IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge 2004.

Schachter, Oscar, Sharing the World's Resources. Columbia University Press 1977.

Scheinin, Martin:

– Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Jyväskylä 1991.
– Ihmisarvon loukkaamattomuus valtiosääntöperiaatteena. Juhlakirja Kaarlo Tuori 50 vuotta. Helsinki 1998, s. 57–69.

Schindler, David, Mountain Water: Lifeblood to the Prairies. Teoksessa McDonald, Bernadette – Jehl, Douglas (ed.): Whose Water Is It? The Unquenchable Thirst of a Water Hungry World. Washington 2003, s. 163–175.

Serlachius, Julian:
– Finsk vattenrätt. Helsingfors 1909.
– Kommentar till lagen om vattenrätten. Helsingfors 1913.
Shelton, Dinah, International Cooperation on Shared Natural Resources. Teoksessa Hart, Sharelle (ed.): Shared Resources: Issues of Governance, IUCN Environmental Law and Policy Paper No. 72. IUCN 2008, s. 1–14.
Sievers, Eric W., Transboundary Jurisdiction and Watercourse Law: China, Kazakhstan and the Irtysh. Texas International Law Journal, vol. 37, no. 1 (2002), s. 1–42.
Siltala, Raimo:
– Oikeustieteen tieteenteoria. Vammala 2003.
– Oikeudellinen tulkintateoria. Jyväskylä 2004.
Smets, Henri, The Right to Water in National Legislations, Agence Francaise de Développement, Lyon 2006.
Smith, Laila, The Murky Waters of the Second Wave of Neoliberalism: Corporatization as a Service Delivery Model in Cape Town. Geoforum 35 (2004), s. 375–393.
Solanes, Miguel – Gonzalez-Villarreal, Fernando, The Dublin Principles for Water as Reflected in a Comparative Assessment of Institutional and Legal Arrangements for Integrated Water Resources Management. Global Water Partnership/Swedish International Development Cooperation Agency 1999.
Stein, Robyn, Water Law in a Democratic South Africa: A Country Case Study Examining the Introduction of a Public Rights System. South African Journal of Environmental Law and Policy, Vol 13, 2/2006, s. 181–195.
Stenbäck, Patrik, Kustannusten kattamisen periaate vesienkäytön sääntelyssä. Ympäristöoikeudellisia tutkielmia 2001. Suomen Ympäristöoikeustieteen Seuran julkaisuja 34, Helsinki 2001, s. 69–152.
Ståhlberg, K. J., Suomen hallinto-oikeus: Yleinen osa. Toinen, uudistettu painos. Helsinki 1928.
Suomen ympäristökeskus (SYKE):
– Pajula, Heikki – Triipponen, Juha-Pekka (toim.): Selvitys Suomen kastelutilanteesta: Esimerkkialueena Varsinais-Suomi. Suomen ympäristö 629, Helsinki 2003. (SYKE 2003)
– Silander, Jari – Järvinen, Erkki A. (toim.): Vuosien 2002–2003 poikkeuksellisen kuivuuden vaikutukset. Suomen ympäristö 731, Helsinki 2004. (SYKE 2004)
– Timothy R. Carter (toim.): Suomen kyky sopeutua ilmastonmuutokseen: FINADAPT, Yhteenveto päättäjille. Suomen ympäristö 1/2007, Helsinki 2007. (SYKE 2007)
– Suomen vesivarat. 12.5.2010 (päivitetty). – Http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=6611&lan=fi (tarkistettu 14.9.2010).
– Talous- ja juomavesi. 2.6.2010 (päivitetty). – Http://www.ymparisto.fi/default.asp?node=560&lan=fi (tarkistettu 15.10.2010).
Suzuki, David – McConnell, Amanda: A Child's Reminder. Teoksessa McDonald, Bernadette and Jehl, Douglas (ed.): Whose Water Is It? The Unquenchable Thirst of a Water Hungry World. Washington 2003, s. 177–185.
Tafuri, Anthony N. – Selvakumar, Ariamalar, Wastewater Collection System Infrastructure Research Needs in the USA. Urban Water 4 (2002), s. 21–29.
Tamanaha, Brian Z., Law as a Means to an End: Threat to the Rule of Law. Cambridge University Press 2006.
Tanzi, Attila, The Relationship between the 1992 UNECE Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes and the 1997 UN Convention on the Law of the Non Navigational Uses of International Watercourses. Report of the UNECE Task Force on Legal and Administrative Aspects, February 2000.

Tanzi, Attila – Arcari, Maurizio, The United Nations Convention on the Law of International Watercourses. Kluwer Law International 2001.

Tarukannel, Veijo, Terveydenhoidollinen sijoituslupa. Tampere 1990.

Teclaff, Ludwig A. – Utton, Albert E., International Groundwater Law. London 1981.

Thomas, Caroline, Remarks. Teoksessa Contemporary international law issues: opportunities at a time of momentous change: Proceedings of the Second Joint Conference held in The Hague, The Netherlands July 22–24, 1993/The American Society of International Law. Nederlandse Vereniging voor Internationaal Recht. Nijhoff 1994, s. 385–389.

Tilastokeskus, Tiedote 15.1.2008: Taajamissa asuu 84 prosenttia väestöstä. – Http://www.tilastokeskus.fi/ajk/tiedotteet/v2008/tiedote_001_2008-01-15.html (tarkistettu 15.10.2010).

TM 6.11.1981. Vesilain uudistamistyöryhmän mietintö.

Tolvanen, Jukka Pekka, Maankäytön luonnonsuojelullinen sääntely. Helsinki 1998.

Tomasevski, Katarina, Environmental Rights. Teoksessa Asbjorn Eide – Catarina Krause – Allan Rosas (ed.): Economic Social and Cultural Rights: A Textbook. Martinus Nijhoff Publishers 1995, s. 257–269.

Tully, Stephen, A Human Right to Access Water? A Critique of General Comment No. 15. Netherlands Quarterly of Human Rights, 2005, Vol. 23, no. 1, s. 35–63.

Tuori, Kaarlo:

– Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki 2000.
– Oikeudenalajaotus – strategista valtapeliä ja normatiivista argumentaatiota. LM 7–8/2004, s. 1196–1224.

Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas, Sosiaalioikeus. 4., uudistettu painos. Juva 2008.

Turton, Anthony, The Southern African Hydropolitical Complex. Teoksessa Varis, Olli – Tortajada Cecilia – Biswas, Asit K. (ed.): Management of Transboundary Rivers and Lakes. Springer-Verlag 2008, s. 21–80.

Turun Seudun Vesi Oy:

– Tekopohjavesijärjestelmä. – Http://www.turunseudunvesi.fi/?pageKey=suunnittelu_ja_rakentaminen (tarkistettu 14.9.2010).
– Veden siirtolinjat. – Http://www.turunseudunvesi.fi/?pageKey=veden_siirtolinjat (tarkistettu 14.9.2010).

Unnerstall, Herwig, The Principle of Full Cost Recovery in the EU-Water Framework Directive – Genesis and Content. Journal of Environmental Law (2007) Vol. 19 No. 1, s. 29–42.

Utter, Robert, Normativ miljökvalitet. Helsingfors 2007.

Vakkilainen, Pertti, Riittääkö vesi? Helsinki 2003.

Valtion ympäristöhallinto 28.5.2010 (päivitetty), Vesienhoidon suunnittelu ja yhteistyö. – Http://www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=166133 (tarkistettu 26.9.2010).

Varis, Olli:

– Externalities of Integrated Water Resources Management (IWRM) in South and South-East Asia. Teoksessa Biswas, Asit K. – Varis, Olli – Tortajada, Cecilia (ed.): Integrated Water Resources Management in South and South-East Asia. Water Resources Series. Oxford University Press 2005, s. 1–38.
– Right to Water: The Millennium Development Goals and Water in the MENA Region. International Journal of Water Resources Development. Vol. 23, No. 2, June 2007, s. 243–266.

Vehmaskoski, Teemu – Heikkinen, Teemu – Liikanen, Riina – Puhakka, Eeva Liisa, Suomen vesihuoltolaitosten liiketaloudellinen analyysi, MMM:n julkaisuja 6/2005.

Vehmaskoski, Teemu – Rautiainen, Jyri, Vesihuoltolaitosten talouden seuranta. Maa- ja metsätalousministeriö, Kiuru & Rautiainen Oy, 24.6.2003.

Vesi- ja viemärilaitosyhdistys, Vesihuoltolaitoksen yleiset toimitusehdot, 26.9.2001, s. 17.

Vesilakikomitean pohjavesitutkimus 1953.
Vihervuori, Pekka:
– Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa. Vammala 1981.
– Kiinteistöjen viemäröinti – normistojen raja-alueiden ongelmia. LM 6/1984, s. 704–742.
– Ympäristöoikeuden ja esineoikeuden suhteesta. Teoksessa Tuomisto, Jarmo (toim.): Esineoikeuden rajat. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Kokoomateosten sarja C; 4. Turku 1989, s. 26–51.
– Vesijuridiikka ja sen kehitys Suomessa. Teoksessa Timonen, Risto (toim.): Juhlajulkaisu Puhtaasti vedestä: Vesiyhdistys r.y. 25 vuotta. Helsinki 1994, s. 153–162.
– Standardit ja normit ympäristöoikeudessa. Teoksessa Korkein hallinto-oikeus 80 vuotta. Vammala 1998, s. 220–242.
– Vesitaloushankkeet. Teoksessa Kuusiniemi, Kari – Ekroos, Ari – Kumpula, Anne – Vihervuori, Pekka, Ympäristöoikeus. Juva 2001, s. 785–915.
– Kirjallisuutta. Kokko, Kai: Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. LM 1/2004, s. 147–158.
de Ville, J. R., Judicial Review of Administrative Action in South Africa. Revised First Edition. Lexisnexis Butterworths 2005.
Vinnari, Eija M., Public Service or Public Investment? An Assessment of the Consequences of New Public Management in the Water Sector. Tampere 2008.
Vinogradov, Sergei – Wouters, Patricia – Jones, Patricia, Transforming Potential Conflict into Cooperation Potential: The Role of International Water Law. University of Dundee 2003.
De Visser, Jaap – Cottle, Edward – Mettler, Johann, The Free Basic Water Supply Policy: How effective is it in realising the right? ESR review, Vol 3, Issue 1, July 2002, s. 18–19.
Voipio, Viljo, Kylän vesialue. Porvoo 1924.
de Vos, Pierre, Substantive Equality after Grootboom: The emergence of social and economic contest as a guiding value in equality jurisprudence. Acta Juridica, Juta Law 2001, s. 52–69.
de Waal, Johan – Currie, Ian – Erasmus, Gerhard, The Bill of Rights Handbook, Fourth Edition, Juta & Co 2001.
WATECO – Working Group 2.6. Economics and the Environment – The Implementation Challenge of the Water Framework Directive. European Communities 2003.
WHO/UNICEF, Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000 Report. WHO and UNICEF 2000.
Wikström, Kauko, Analyyttinen oikeusteoria ja julkisoikeus. Oikeustiede–Jurisprudentia XIII:1980, s. 225–261.
Wilhelmsson, Thomas, Sosiaalisen siviilioikeuden metodiset lähtökohdat. Teoksessa Häyhä, Juha (toim.): Minun metodini. Porvoo 1997, s. 339–358.
Wilhelmsson, Thomas – Sevón, Leif – Koskelo, Pauliine, Kauppalain pääkohdat. 4. uudistettu painos. Helsinki 1998.
Williamson, Oliver E., The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting. The Free Press 1987.
Wirilander, Juhani, Om Hohfelds analys av juridiska grundrelationer och dess användning I rättsveteskaplig forskning. JFT 1970, s. 295–324.
Wisdom, A. S., The Law of Rivers and Watercourses. Shaw & Sons Ltd. London 1970.
World Bank, Environmental Health and Child Survival: Epidemiology, Economics, Experiences. The International Bank of Reconstruction and Development / The World Bank 2008.
World Health Organisation (WHO):
– The Right to Water*,* World Health Organisation, France 2003.
– Guidelines for Drinking-water Quality. Vol 1: 3rd ed. WHO 2004.

Wouters, Patricia K., Allocation of the Non-Navigational Uses of International Watercourses: Efforts at Codification and the Experience of Canada and the United States. Canadian Yearbook of International Law 1992, s. 43–88.

Wouters, Patricia – Vinogradov, Sergei, Analysing the ECE Water Convention: What Lessons for the Regional Management of Transboundary Water Resources? Teoksessa Stokke, Olav Schram – Thommessen, Øystein, B. (ed.): Yearbook of International Co-operation on Environment and Development 2003/2004. London, Earthscan Publications 2003, s. 55–63.

Yeshanew, Sisay, Combining the 'Minimun Core' and 'Reasonableness' Models of Reviewing Socio-Economic Rights. ESR Review, Vol 9, No 3, 2008, s. 8–13.

Zitting, Simo, Omistajan oikeuksista ja velvollisuuksista. LM 1952, s. 387–401 ja 501–531.

HALLITUKSEN ESITYKSET JA KOMITEANMIETINNÖT

Keisarillisen Majesteetin armollinen esitys 1/1900 vp. Suomenmaan Valtiosäädyille vesioikeutta koskevan lain hyväksymisestä.

– Vesioikeusvaliokunnan mietintö 1/1900 vp. Keisarillisen Majesteetin armollisen esityksen johdosta vesioikeutta koskevan lain hyväksymisestä.

HE 24/1943 vp. Hallituksen esitys laiksi vesioikeuslain muuttamisesta.

HE 64/1959 vp. Hallituksen esitys vesilainsäädännön uudistamiseksi.

HE 38/1963 vp. Hallituksen esitys terveydenhoitolaiksi.

HE 18/1984 vp. Hallituksen esitys laiksi terveydenhoitolain 9 luvun muuttamisesta.

HE 266/1984 vp. Hallituksen esitys laiksi vesilain muuttamisesta.

HE 148/1987 vp. Hallituksen esitys laiksi kilpailunrajoituksista.

HE 234/1992 vp. Hallituksen esitys laeiksi vesilain, yleisistä vesi- ja viemärilaitoksista annetun lain, vesi- ja ympäristöhallinnosta annetun lain 2 §:n sekä terveydenhoitolain 52 §:n muuttamisesta.

HE 85/1993 vp. Hallituksen esitys laiksi vesilain muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 17/1994 vp. Hallituksen esitys laiksi vesilain muuttamisesta.

– YmVM 5/1994 vp. Hallituksen esitys laiksi vesilain muuttamisesta.

HE 42/1994 vp. Hallituksen esitys terveydensuojelulaiksi ja laiksi ympäristölupamenettelylain 2 §:n muuttamisesta.

HE 138/1994 vp. Hallituksen esitys sähkömarkkinalaiksi.

HE 192/1994 vp. Hallituksen esitys kuntalaiksi.

HE 17/1995 vp. Hallituksen esitys laiksi vesilain muuttamisesta.

HE 54/1996 vp. Hallituksen esitys laiksi vesilain muuttamisesta.

HE 85/2000 vp. Hallituksen esitys vesihuoltolainsäädännön uudistamiseksi.

HE 120/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

– PeVL 45/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

– YmVM 21/2004 vp. Hallituksen esitys laiksi vesienhoidon järjestämisestä, laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta ja laiksi vesilain muuttamisesta sekä maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn vuoden 1992 yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskevan pöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
HE 179/2005 vp. Hallituksen esitys laeiksi terveydensuojelulain, toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain ja kemikaalilain muuttamisesta.
HE 263/2006 vp. Hallituksen esitys laiksi kuntalain muuttamisesta.
HE 128/2007 vp. Hallituksen esitys eräiden Suomen ja Ruotsin välisen valtakunnanrajan vuonna 2006 suoritetussa rajankäynnissä todettujen rajalinjan muutosten hyväksymisestä.
KM 1895:7. Keisarilliselle majesteetille ehdotuksen laatimista varten vesioikeutta koskeviksi lakisäännöksiksi asetetulta komitealta alamaisimmasti.
KM 1939:3. Ehdotus uudeksi vesioikeuslaiksi.
KM 1958:97. Vesilakikomitean mietintö.
KM 1967: B 83. Vesihuoltokomitean osamietintö I.
KM 1972: B 134. Vesilain tarkistamiskomitean mietintö.
KM 2004:2. Vesilakitoimikunnan mietintö

SOUTH-AFRICA

– Government Notice No. 398, General Authorisations in Terms of Section 39 of the National Water Act, 1998 (Act No 36 of 1998). 26.3.2004.
– Government Notice No. 398, Revision of General Authorisations in Terms of Section 39 of the National Water Act, 1998 (Act No 36 of 1998). 26.3.2004.
– Government Notice No. 864, Extension of Time Period of General Authorisations in Terms of Section 39 of the National Water Act, 1998 (Act No 36 of 1998) to 1 April 2011. 29.9.2010.
– National Water Resource Strategy. First Edition, September 2004. (SANWRS 2004)
– South Africa Yearbook 2007/08, GCIS 2008.
– South Africa Yearbook 2008/09, GCIS 2009.
– White Paper on a National Water Policy for South Africa, 1997.
– White Paper on Water Supply and Sanitation Policy, 1994.

Department of Water Affairs and Forestry (DWAF)
– Free Basic Water Implementation Strategy, Version 2, August 2002. (DWAF 2002a)
– Guidelines for Compulsory National Standards and Norms and Standards for Water Services. Tariffs and Water Services Provider Contract Regulations, August 2002. (DWAF 2002b)
– Strategic Framework for Water Services: Water is life, sanitation is dignity, September 2003. (DWAF 2003)
– Ensuring Water Services to Residents on Privately Owned Land: A Guide for Municipalities, Version 1, July 2005. (DWAF 2005)
– National Water Services Regulation Strategy: Protecting the interests of the consumer and public through the effective regulation of water supply and sanitation services, Final draft, January 2008. (DWAF 2008)

South African Human Rights Commission
– 5th Economic and Social Rights Report Series 2002/2003 Financial Year. 21 June 2004. (SAHRC 2004)
– 6th Economic and Social Rights Report. August 2006. (SAHRC 2006)

UNITED NATIONS

General Assembly / Yleiskokous
- General Assembly, Proclamation of the International Drinking Water Supply and Sanitation Decade. A/RES/35/18, 10.11.1980.
- General Assembly, Rio Declaration on Environment and Development. UN doc. A/CONF.151/26 (Vol. 1), 12.8.1992.
- General Assembly, Vienna Declaration and Programme of Action. UN doc. A/CONF.157/23, 12.7.1993.
- General Assembly 2000, Millennium Declaration. UN doc. A/RES/55/2, 8.9.2000.
- General Assembly, The Right to Development. UN doc. A/RES/54/175, 15.2.2000.
- General Assembly, The Human Right to Water and Sanitation. Document A/64/L.63/REV.1, 26.7.2010.
- General Assembly 28.7.2010, GA/10967. – Http://www.un.org/News/Press/docs/2010/ga10967.doc.htm (tarkistettu 25.8.2010)

Konferenssit ja huippukokoukset
- Proclamation of Teheran, Final Act of the International Conference on Human Rights, Teheran, 22 April to 13 May 1968, UN Doc. A/CONF.32/41.
- Report of the UN Conference on the Human Environment, Stockholm, June 5–16, 1972, UN-Doc.A/CONF.48/14.
- The Vancouver Declaration on Human Settlements. United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, Canada, 31 May to 11 June 1976.
- The Vancouver Action Plan. 64 Recommendations for National Action Approved at Habitat: United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, Canada, 31 May to 11 June 1976.
- Report of the United Nations Water Conference, Mar del Plata, 14–25 March 1977, E/CONF.70/29. United Nations 1977.
- Report of the International Conference on Population and Development, Cairo, 5–13 September 1994. UN doc. A/CONF.171/13, 18.10.1994.
- WEHAB Working Group, A Framework for Action on Water and Sanitation. World Summit on Sustainable Development, Johannesburg 2002.
- Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development, Johannesburg Declaration on Sustainable Development. World Summit on Sustainable Development in Johannesburg, South Africa, from 2 to 4 September 2002. – Http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POI_PD.htm (tarkistettu 20.9.2010).

TSS-komitea
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights 1989, General Comment No. 1: The Reporting by States Parties, UN Doc. E/1989/22, Annex III. (TSS-komitea 1989)
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights 1990, General Comment No. 3: The nature of States parties obligations (Art. 2, par.1), UN Doc. E/1991/23, Annex VI. (TSS-komitea 1991)
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights 1995, General comment No. 6: The Economic, Social and Cultural Rights of Older Persons, UN Doc. E/1996/22. (TSS-komitea 1995)
- Committee on Economic, Social and Cultural Rights 2002, General Comment No. 15: The Right to Water, UN Doc. E/C.12/2002/11. (TSS-komitea 2002)

Human Rights Council (HRC)
– Human Rights Council, Annual Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights and Reports of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and the Secretary-General: Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the scope and content of the relevant human rights obligations related to equitable access to safe drinking water and sanitation under international human rights instruments, A/HRC/6/3, 16 August 2007. (Human Rights Council 2007)
– Human Rights Council, Report of the Working Group on an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Draft Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. A/HRC/8/7
– Human Rights Council, Human Rights and Access to Water. Decision 2/104, 27.11.2006.
– Human Rights Council, Human Rights and Access to Safe Drinking Water and Sanitation. Doc. A/HRC/7/L.16, 20.3.2008.

Muut toimielimet
– Human Rights Committee, General Comment No. 06 (1982): The right to life (art. 6), CCPR General Comment No. 6.
– Commission on Sustainable Development, Comprehensive Assessment of the Freshwater Resources of the World. Report of the Secretary General, U.N. Doc. E/CN.17/1997/9. (Commission on Sustainable Development 1997)
– Commission on Human Rights, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights, Final report of the Special Rapporteur on the Relationship between the enjoyment of economic, social and cultural rights and the promotion of the realization of the right to drinking water supply and sanitation, E/CN.4/Sub.2/2004/20. (UN Sub-Commission 2004)
– Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development, Agenda 21. – Http://www.un.org/esa/dsd/agenda21/index.shtml (tarkistettu 20.9.2010).
– Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (UNOHCHR), Committee on Economic, Social and Cultural Rights. – Http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm (tarkistettu 13.9.2010).

Development Reports
– Human Development Report 1997: Human development to Eradicate Poverty. United Nations Development Programme 1997. (UNHDR 1997)
– The 1st UN World Water Development Report: Water for People, Water for Life. UNESCO and Berghahn Books 2003.
– Human Development Report 2006: Beyond scarcity: Power, poverty and the global water crisis. United Nations Development Programme 2006. (UNHDR 2006)
– United Nations World Water Development Report 2, Water: A Shared Responsibility, UNESCO and Berghahn Books 2006.

Muut
– Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development 2002. hHttp://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/WSSD_PlanImpl.pdf (tarkistettu 26.9.2010).
– The Human Rights Based Approach to Development Cooperation – Towards a Common Understanding among UN Agencies. 2003. – Http://www.unescobkk.org/fileadmin/user_upload/appeal/human_rights/UN_Common_understanding_RBA.pdf (tarkistettu 5.6.2009).
– Press Release, Water Year 2003: International Year Aims to Calvanize Action on Critical Water Problems. DPI/2293A, December 2002.

– Treaty Collection, Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses, Status as at 16-9-2010. – Http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-12&chapter=27&lang=en (tarkistettu 16.9.2010)
– Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers 2008.

SOPIMUKSET

Sopimussarja

SopS 1/1956	Kansainvälisen tuomioistuimen perussääntö
Suomen ja Venäjän välinen rajavesistösopimus, SopS 26/1965	Suomen Tasavallan ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välinen rajavesistöjä koskeva sopimus
SopS 54/1971	Suomen ja Ruotsin välinen rajajokisopimus
TSS-sopimus, SopS 6/1976	Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä koskeva kansainvälinen yleissopimus
SopS 75/1976	Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välinen ympäristönsuojelusopimus
KP-sopimus, SopS 8/1979	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
SopS 32/1981	Suomalais-norjalaisesta rajavesistökomissiosta Suomen ja Norjan välillä tehty sopimus
SopS 68/1986	Kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus
SopS 37/1990	Kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus
SopS 60/1991	Yleissopimus lapsen oikeuksista
SopS 50/1996	YK:n merioikeusyleissopimus
ECE:n rajavesistösopimus, SopS 71/1996	Euroopan talouskomission yleissopimus maasta toiseen ulottuvien vesistöjen ja kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä
Århusin sopimus, SopS 122/2004	Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa
ECE:n vesi- ja terveyspöytäkirja, SopS 82–83/2005	Maasta toiseen ulottuvien vesistöjen sekä kansainvälisten järvien suojelusta ja käytöstä tehdyn Euroopan talouskomission yleissopimuksen vesivaroja ja terveyttä koskeva pöytäkirja

Muut

Afrikan ihmisoikeusperuskirja	African Charter on Human and Peoples' Rights, adopted June 27, 1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3
Afrikan ihmisoikeustuomioistuimen perustamispöytäkirja	Protocol to the African Charter on Human And Peoples' Rights on the Establishmentof an African Court on Human And Peoples' Rights, Ouagadougou, Burkina Faso, June 199 A
Afrikan lasten oikeuksien peruskirja	African Charter on the Rights and Welfare of the Child, OAU Doc. CAB/LEG/24.9/49 (1990.

Afrikan naisten oikeuksien pöytäkirja	Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa, Maputo, 11 July 200.
Kansainliiton Geneven vesivoimasopimus	Convention Relative to the Development of Hydraulic Power Affecting More than One State, Geneva 9.12.192.
SADC:n vesistöpöytäkirja	Protocol on shared watercourse systems in the Southern African development community (SADC) region, Johannesburg 28.8.199.
SADC:n tarkistettu vesistöpöytäkirja	Revised protocol on shared watercourses in the Southern African development community (SADC), Windoek 7.8.200.
	Treaty between the United States and Great Britain Relating to Boundary Waters, and Questions Arising between the United States and Canada, Washington 13.5.1909
	Utilization of Waters of the Colorado and Tijuana Rivers and of the Rio Grande. Treaty between the United States of America and Mexico, Washington 1944
YK:n vesistöyleissopimus	Convention on the Law of Non-navigational Uses of International Watercourses, UN General Assembly, 1997

SÄÄDÖKSIÄ

Suomi

	Asetus valtion talousarviosta 1243/1992
Terveydenhoitoasetus	Hänen Keisarillisen Majesteettinsa Armollinen Asetus, koskien terveydenhoitoa Suomessa 1879
	Jakolaki 604/1951
	Jätevesimaksulaki 610/1973
	Kauppalaki 355/1987
KML	Kiinteistönmuodostamislaki 554/1995
KRL	Kilpailunrajoituslaki 480/1992
KSL	Kuluttajansuojalaki 38/1978
KuntaL	Kuntalaki 365/1995
	Laki lainoista ja avustuksista vedenhankinta- ja viemärilaitteiden rakentamista varten maalaiskunnissa 398/1951
	Laki luottolaitosten varoista myönnettävistä eräistä korkotukilainoista 1015/1977
	Laki oikeudesta yleisiin vesialueisiin 204/1966
	Laki postisäästöpankin varoista myönnettävistä korkotukilainoista 761/1968
LVV	Laki, sisältävä määräyksiä välirajasta vedessä ja vesialueen jaosta 31/1902
	Laki valtion osanotosta eräiden maa- ja vesirakennustöiden kustannuksiin 433/1963
VHJL	Laki vesienhoidon järjestämisestä 1299/2004
	Laki vesihuollon tukemisesta 686/2004
YVVL	Laki yleisistä vesi- ja viemärilaitoksista 982/1977

YVAL	Laki ympäristövaikutusten arviointimenettelystä 468/1994
LSL	Luonnonsuojelulaki 1096/1996
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
Talousvesiasetus	Sosiaali- ja terveysministeriön asetus talousveden laatuvaatimuksista ja valvontatutkimuksista 461/2000
PL	Suomen perustuslaki 731/1999
	Rakennuslaki 370/1958
	Sähkömarkkinalaki 386/1995
	Terveydenhoitolaki 469/1965
	Terveydensuojeluasetus 1280/1994
TSL	Terveydensuojelulaki 763/1994
	Valmiuslaki 1080/1991
	Valtioneuvoston asetus vesienhoidon järjestämisestä 1040/2006
	Valtioneuvoston asetus vesienhoitoalueista 1303/2004
Vesilaitosasetus	Vedenjohdosta sekä vesilaitoksista 28.3.1868 annettu asetus
VHL	Vesihuoltolaki 119/2001
VL	Vesilaki 264/1961
VOL	Vesioikeuslaki 31/1902
	Vuoden 1734 lain rakennuskaari
YSL	Ympäristönsuojelulaki 86/2000

Etelä-Afrikka

Perustuslaki	Constitution of the Republic of South Africa, 1996
Hinnoittelunormit	DWAF, Norms and Standards in Respect of Tariffs for Water Services in Terms of Section 10(1) of the Water Services Act
Standard Regulations, Vakiomääräykset	DWAF, Regulations Relating to Compulsory National Standards and Measures to Conserve Water, No. R. 509, 8.7.2001
Sopimussäännökset	DWAF, Water Services Provider Contract Regulations, No. R. 980, 19.7.2002.
	Municipal System Act 32/2000
NWA	National Water Act 36/1998
	The Natives Land Act 1913
PAJA	Promotion of Administrative Justice Act 3/2000
Sosiaaliavustuslaki	Social Assistance Act 59/1992
WSA	Water Services Act 108/1997

Euroopan unioni

VPPD	Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY yhteisön vesipolitiikan puitteista
Pohjavesidirektiivi	Neuvoston direktiivi 80/68/ETY pohjaveden suojelemisesta tiettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamalta saastumiselta
Yhdyskuntajätevesidirektiivi	Neuvoston direktiivi 91/271/ETY yhdyskuntajätevesien käsittelystä

Lyhenteet

art.	artikla
av.	alaviite
CALS	Centre for Applied Legal Studies
COHRE	Centre on Housing Rights and Evictions
DWAF	Department of Water Affairs and Forestry, South Africa
ECE	United Nations Economic Commission for Europe
ed.	edited
ELY-keskus	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
ESR Review	Economic and Social Rights in South Africa
GWP	Global Water Partnership
HE	hallituksen esitys
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
IDI	Institut de Droit international
ILA	International Law Association
ILC	International Law Commission
KM	komiteanmietintö
KP-oikeudet	kansalais- ja poliittiset oikeudet
LEAD	Law, Environment and Development Journal
LM	Lakimies
MMM	maa- ja metsätalousministeriö
mom.	momentti
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PLO	Palestine Liberation Organization
SA	South Africa
SADC	Southern African Development Community
SAHRC	South African Human Rights Commission
SAJHR	South African Journal on Human Rights
SANWRS	South African National Water Resource Strategy
SYKE	Suomen ympäristökeskus
t.	taltio
TM	työryhmän mietintö
TSS-komitea	YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia käsittelevä komitea
TSS-oikeudet	taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
UN	United Nations
UN Sub-Commission	United Nations Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights
UNEP	United Nations Environment Programme
UNHDR	United Nations Human Development Report
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNOHCHR	United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights

v	versus
v.	vastaan
VLE	vesilakiehdotus (HE 277/2009)
WHO	World Health Organization
WT	Water Tribunal
YJ	Ympäristöjuridiikka
YK	Yhdistyneet kansakunnat

I Kysymyksenasettelu ja teoreettiset perusteet

1 JOHDANTO

Yksilöiden oikeudesta veden saatavuuteen käydään vilkasta keskustelua sekä kansainvälisellä tasolla että monissa valtioissa, kuten Etelä-Afrikassa. Kansainvälisellä tasolla keskeisenä kysymyksenä, joka herättää voimakkaita mielipiteitä, on ihmisoikeus perustarpeiden tyydyttämistä varten tarvittavaan veteen. Etelä-Afrikka on säätänyt oikeuden veden saatavuuteen perusoikeudeksi, minkä johdosta aihetta lähestytään siellä erityisesti perusoikeusnäkökulmasta. Suomessa keskustelu on laimeampaa, mutta esimerkiksi vesihuoltopalvelujen ulottuvuus, niiden hinta ja toimintavarmuus ovat ajankohtaisia kysymyksiä.

Ihmisoikeuskeskustelussa viitatuin dokumentti on YK:n TSS-komitean (taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia käsittelevä komitea) yleiskommentaari nro 15 oikeudesta veteen. TSS-komitea esittää, että ihmisoikeus veteen on välttämätön edellytys ihmisarvoiselle elämälle. Kommentaarin perusteella jokaisella on oikeus riittävään määrään turvallista, sopivaa, fyysisesti ja taloudellisesti saavutettavissa olevaa vettä henkilökohtaiseen ja kotitalouskäyttöön. Oikeuden olemassaoloa TSS-komitea perustelee tukeutumalla erityisesti TSS-sopimuksen 11 ja 12 artiklassa tarkoitettuihin oikeuksiin tyydyttävään elintasoon, riittävään ruokaan, sopivaan asuntoon ja korkeimpaan saavutettavissa olevaan terveyteen. Kommentaarissa edellytetään, että YK:n jäsenvaltiot toimeenpanisivat oikeuden veteen syrjimättömällä tavalla.[1] Heinäkuussa 2010 YK:n yleiskokous julisti veden ihmisoikeudeksi[2].

Myös kansainvälisessä vesioikeudessa pyritään edistämään yksilön oikeutta veden saatavuuteen. YK:n vesistöyleissopimuksen 10 artiklan 2 kohdan perusteella ihmisten perustarpeisiin tulee kiinnittää erityistä huomiota, kun ratkaistaan kansainvälisten vesivarojen käyttökonflikteja. Tässä suhteessa ristiriitaista kuitenkin on, että sopimuksen 10 artiklan 1 kohdan valossa kaikki kansainvälisten vesivarojen käyttötarpeet ovat lähtökohtaisesti samanarvoisia toisiinsa nähden.

---

[1] TSS-komitea 2002, s. 1–2.

[2] UN General Assembly document A/64/L.63/REV.1 sekä lehdistötiedote UN General Assembly 28.7.2010, GA/10967.

Etelä-Afrikassa taistelu oikeudesta veteen kulminoitui vuonna 2009 Mazibukon tapaukseen, jossa perustuslakituomioistuin tulkitsi ensimmäistä kertaa perustuslain 27 §:ssä tarkoitettua oikeutta veden saatavuuteen. Perustuslakituomioistuin ratkaisi ylimpänä oikeusasteena, olivatko Johannesburgin kaupungin päätökset ilmaisen veden toimittamisesta ja esimaksullisten vesimittarien asentamisesta perustuslain mukaisia. Päätösten mukaan Phiri-nimiselle mustien asuinalueelle toimitetaan ilmaista vettä 6.000 litraa/asiakas/kuukausi (jos liittymää käyttää esimerkiksi 8 henkilöä, merkitsee tämä 25 litraa ilmaista vettä/hlö/vrk) ja asennetaan esimaksulliset vesimittarit tämän vesimäärän ylittävän ilmaisen vedenkäytön estämiseksi. Perustuslakituomioistuin kumosi aikaisemmat tuomiot asiassa ja katsoi Johannesburgin kaupungin päätökset perustuslain mukaisiksi.

Suomessa veden saatavuutta koskevien oikeudellisten päätösten kohteina ovat olleet esimerkiksi vastuu vesihuollon järjestämisestä ja vesihuoltopalvelujen hinnoittelu. Helsingin hallinto-oikeus katsoi päätöksessään 26.1.2006 nro 06/0028/5, että Kirkkonummen kunnan tuli vesihuoltolain (VHL) 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen terveydellisten ja ympäristöllisten syiden vuoksi saattaa tietyin määräajoin vesihuoltoverkoston piiriin kaksi kunnan aluetta, joilla sijainneista kaivoista ei saatu vaikeuksitta juomakelpoista vettä. Kilpailuvirasto ei pitänyt päätöksessään 7.5.2004 dnro 129/61/2002 Forssan veden peruspääomalle maksamaa 21,1 %:n tuottoa, joka tarkoitti noin 40 % tuloutusta liikevaihdosta omistajakaupungille, riittävänä näyttönä kilpailunrajoituslain 6 §:n 1 kohdassa tarkoitetusta kohtuuttomasta hinnoittelusta.

Yllä olevien esimerkkien valossa veden saatavuuteen kohdistuvat oikeudelliset kysymykset ovat moniulotteisia ja vahvasti kontekstisidonnaisia. Yhtäältä monilla alueilla Etelä-Afrikassa kärsitään vesivarojen niukkuudesta, eikä perustuslaillinen oikeus veden saatavuuteen toteudu vesihuolto-infrastruktuurin puuttumisen vuoksi. Onkin helppo ymmärtää, että oikeudesta veteen käydään Etelä-Afrikassa ihmis- ja perusoikeusargumentteihin nojautuvaa taistelua. Toisaalta Suomessa on riittävästi vettä ja taloudellisia voimavaroja kehittää niin kollektiivista kuin kiinteistökohtaista vesihuoltoa, jolloin tarkastelun kohteeksi nousevat hienopiirteisemmät veden ottamisen ja sen saannin oikeudelliset edellytykset. Selvää joka tapauksessa on, että talousveden saatavuuden välttämättömyyden ja vesihuoltopalvelujen monopoliluonteen vuoksi saatavuuden takaaminen on kiinteästi sidoksissa oikeuksiin ja velvollisuuksiin niin kansainvälisellä tasolla, Etelä-Afrikassa kuin Suomessakin.

2 KYSYMYKSENASETTELU

Tämän väitöskirjatutkimuksen kysymyksenasettelu on tiivistäen seuraava: Minkälaisia oikeuksia yksilöllä on ottaa vettä talousvedeksi tai saada talousvettä Suomessa ja Etelä-Afrikassa, ja miten eri oikeuslähteet vaikuttavat näiden oikeuksien muotoutumiseen? Talousvesi viittaa tutkimuksessa yksityisiin kotitaloustarpeisiin, kuten juomiseen, ruoanlaittoon, henkilökohtaiseen hygieniaan ja sanitaatioon, tarvittavaan veteen. Veden ottaminen talousvedeksi tarkoittaa veden ottamista vesilähteestä talousvesikäyttöön, jota varten otettava vesi on yleensä käsiteltävä, ja talousveden saanti sen saantia toimitettuna. Oikeudet veden ottamiseen suoraan vesilähteestä ja talousveden saantiin vesihuoltolaitokselta tai muulta toimittajalta ovat ratkaisevia talousveden saatavuuden kannalta.

Kysymyksenasetteluun vastataan talousveden saatavuuteen kohdistuvien oikeudellisten säännösten ja mekanismien systematisoinnin, tulkinnan, vertailun ja niiden ohjaavan vaikutuksen arvioinnin avulla. Lisäksi tutkimuksen tehtävänä on esittää oikeudellisia kehittämisehdotuksia talousveden saatavuuden edistämiseksi. Tutkimuksella on paitsi oikeustieteellinen myös oikeuspoliittinen, kansainvälisen ja kansallisen oikeuden kehittämiseen tähtäävä ulottuvuus.

Tutkimuksen kohteina ovat Suomen ja Etelä-Afrikan oikeusjärjestelmät siten laajasti ymmärrettyinä, että ne sisältävät myös kansainvälisen oikeuden[3]. Veden saatavuutta tarkastellaan tutkimuksessa niin kansallisen sääntelyn ja EU-oikeuden kuin yleisen kansainvälisen oikeuden sekä Suomen ja Etelä-Afrikan solmimien kansainvälisten sopimusten perusteella. Tutkimuskohteiden tarkastelu etenee yleisestä erityiseen eli pääasiassa kontekstista oikeuksiin, kansainvälisestä oikeudesta kansalliseen sääntelyyn ja periaatteista sääntöihin.

Oikeuden eri tasojen tarkastelua yhdistävä kysymys on yksilön oikeus talousveden saatavuuteen. Kansainvälisen oikeuden analysointi kohdistuu siihen, miten kansainvälinen oikeus vaikuttaa tai miten sen pitäisi oikeuslähteiden perusteella vaikuttaa yhtäältä yksilön oikeuksiin ottaa tai saada vettä talousvesikäyttöön ja toisaalta valtioiden mahdollisuuksiin tai velvollisuuksiin säännellä saatavuutta oikeudellisesti. Kansallisen tason tarkastelussa tutkitaan puolestaan yksilöiden subjektiivisia ja välillisiä oikeuksia veden saatavuuteen tarkasteluvaltioissa.

---

[3] Ks. normijärjestelmien suhteesta *Scheinin* 1991, s. 16–18. Kansainvälisen oikeuden ja valtionsisäisen oikeuden suhde on järjestetty Suomessa ja Etelä-Afrikassa (ks. Etelä-Afrikan perustuslain 231 §) dualistisesti siten, että kansainvälisten sopimusten velvoitteiden valtionsisäinen sovellettavuus edellyttää erillistä voimaasaattamistointa. Dualistiseen malliin nojautuvissa valtioissa kansainvälinen ja kansallinen normijärjestelmä voidaan katsoa myös toisistaan erillisiksi.

Tutkimuksessa suoritettavan systematisoinnin ensisijaisena tarkoituksena on palvella eri oikeuslähteiden tulkintaa ja niiden suhteuttamista toisiinsa. Toissijaisesti systematisoinnilla on mahdollista jatkotutkimusta palveleva teoreettis-filosofinen arvo, sillä oikeutta talousveden saatavuuteen ei ole Suomessa laajalti tutkittu.[4]

Tulkintaan painottuvissa tutkimuksen osissa tarkastellaan talousveden saatavuuteen vaikuttavia oikeuksia ja oikeudellisia suhteita. Nämä oikeudelliset suhteet muodostuvat yhtäältä veden käyttäjien ja julkisen vallan välisistä vertikaalisuhteista ja toisaalta veden käyttäjien, vesihuoltolaitosten ja muiden asianosaisten välisistä horisontaalisuhteista.[5] Kansainvälisessä oikeudessa suhteet ovat valtioiden välisiä. Tulkittavina ovat niin Suomen ja Etelä-Afrikan kansallinen sääntely kuin muut oikeudellisesti merkitykselliset lähteet.

Oikeusvertailua tutkimuksessa suoritetaan Suomen ja Etelä-Afrikan sääntelyjärjestelmien ja sääntelyn oikeudellisten vaikutusten välillä. Tutkimuksen päätarkoituksena on kysymyksenasettelun mukaisesti tarkastella kahden eri valtion oikeusjärjestelmiä, joten vertailu ei ole tutkimuksen itsetarkoitus, eivätkä Suomen ja Etelä-Afrikan järjestelmät välttämättä ole kaikilta osin vertailukelpoista. Vertailu kohdentuu tosiasialliseen oikeustilanteeseen, ei siis ainoastaan normilausemateriaaliin[6].

Talousveden saatavuutta koskevien oikeuslähteiden ohjaavan vaikutuksen analyysillä on tutkimuksessa kaksi tarkoitusta. Ensinnäkin hahmottaa sääntelyn avulla tapahtuvan ohjauksen reunaehtoja suhteessa teknis-taloudellisiin, yhteiskunnallisiin ja hydrologisiin olosuhteisiin. Toiseksi arvioida, miten sääntelylle asetetut talousveden saatavuustavoitteet ovat toteutuneet. Ohjaavan vaikutuksen tarkastelun kautta on mahdollista arvioida oikeudellisten ohjauskeinojen vaikutusta talousveden saatavuuteen ja esittää perusteltuja kansallisen ja kansainvälisen oikeuden kehittämisehdotuksia[7].

---

[4] Ks. aivan viimeaikaisesta tutkimuksesta *Andersson 2010*. Aikataulusyistä Anderssonin veden saatavuutta etäsiirtojen kannalta käsittelevän väitöskirjan huomioon ottaminen tässä tutkimuksessa on rajoitettua.

[5] Ks. *Vihervuori* 1998, s. 237–238.

[6] Ks. oikeusvertailusta esimerkiksi *Husa* 1999, s. 376–377; *Hahto* 2001, s. 1290–1294 sekä *Hautamäki* 2003. Ks. tosiasiallisen oikeustilanteen tarkastelun tärkeydestä *Husa* 1996, s. 325–327. Husan mukaan vieraiden oikeusjärjestyksien tutkimuksessa ei voida systemaattisesti tyytyä lähteenä pelkkiin säädösteksteihin ja niiden valmistelumateriaaliin. Ks. myös *Klami* 1976, s. 584–586. Klami toteaa, että oikeusvertailevan aineiston hyväksikäytössä tavanomaisin virhe on pitäytyä pelkkään normilausemateriaaliin, sillä sen relevanssi voimassa olevien normien lähteenä vaihtelee. Ks. eri oikeusperheisiin kuuluvien valtioiden vertailusta *Salila* 2005, s. 29–30.

[7] Ks. ohjauskeinotutkimuksesta ympäristöoikeudessa *Määttä* 2004, s. 145–149. Määttä toteaa, että erilaiset oikeudellisen sääntelyn vaikutuksiin keskittyvät tutkimusotteet (arviointi-, vaikutus- ja ohjauskeinotutkimus) ovat muodostuneet oikeustieteessä yhä tärkeämmiksi. Ks. myös *Hollo* 1986 s. 18. Hollo tuo esille teknologian ja talouden kehittymisen ympäristöllisten lupajärjestelmien kehityksen taustasyinä. Tässä tutkimuksessa eräänlaisena hypoteesina on, että oikeudellisen

Tutkimuksessa tullaan esittämään seuraavat tulokset:
- talousveden saatavuuteen kohdistuvien oikeuksien arviointi edellyttää huomion kiinnittämistä tosiasialliseen oikeustilaan niin Etelä-Afrikassa kuin Suomessakin;
- oikeudellisten mekanismien vaikutus veden saatavuuteen on rajallinen;
- veden ottaminen välttämättömään talousvesikäyttöön tulee oikeuslähteiden perusteella olla ensisijaista muihin vedenkäyttötarpeisiin verrattuna;
- yksilöillä on tietyin edellytyksin toteutettavissa olevia oikeuksia vesihuoltopalveluihin sekä Suomessa että Etelä-Afrikassa;
- vesihuoltopalveluista voi huolehtia Suomessa ja Etelä-Afrikassa niin julkinen kuin yksityinen sektori, mutta julkisen sektorin tulee suojata vesihuollon asiakkaita luonnollisen monopoliaseman väärinkäytöltä.

3 SISÄLTÖ JA RAJAUKSET

Tutkimus jakautuu kuuteen päälukuun, jotka ovat 1) Kysymyksenasettelu ja teoreettiset perusteet, 2) Veden saatavuuden konteksti, 3) Veden saatavuus ihmis- ja perusoikeuskysymyksenä, 4) Veden ottaminen talousvedeksi, 5) Talousveden saanti ja 6) Päätelmät. Yleisesti ottaen tutkimus etenee yleisistä ja luonteeltaan teoreettisimmista kysymyksistä tulkintajuridiikkaan. Tutkimusten osien tehtävänä on mahdollistaa vastausten antaminen tutkimuskysymykseen yksilön oikeuksista veden talousvedeksi ottamiseen ja talousveden saantiin.

Kysymyksenasettelun lisäksi tässä ensimmäisessä pääluvussa määritellään tutkimuksen avainkäsitteitä ja artikuloidaan ne teoreettiset perusteet, joiden varaan tutkimus rakentuu. Nämä perusteet sisältävät tutkimuksessa suoritettavan systematisoinnin lähtökohdat ja tutkimuksen näkökulman. Ensimmäisen luvun tarkoituksena on asettaa tutkimustehtävä sekä esittää ja perustella tutkimustapa.

Toisessa luvussa oikeudellista sääntelyä veden saatavuuden ohjauskeinona tarkastellaan sääntelyn kontekstiin tukeutuen. Ensinnäkin luvussa hahmotetaan tutkimusaiheen taustaa hydrologisten, teknis-taloudellisten ja yhteiskunnallisten olosuhteiden kuvauksella[8]. Toiseksi esitellään vaihtoehtoisia ratkaisuja, joiden

---

sääntelyn vaikutus veden konkreettiseen saatavuuteen on tärkeä, mutta kontekstin varsin voimakkaasti rajaama.

[8] Talousveden saatavuuden oikeudellinen tarkastelu edellyttää sen kontekstisidonnaisuudesta johtuen tietoa veden ominaispiirteistä luonnonvarana, sen merkityksestä ihmisille sekä teknisistä mahdollisuuksista vesivarojen hyödyntämiseen. Ks. *McCaffrey* 2003, s. 4. Tutkimuksen lähdeaineistoa on avarrettu yhteiskuntatieteiden ja tekniikan suuntaan siten, että mielekkäiden tutkimuskysymysten esittäminen ja nykyisen sääntelyn vaikutusten sekä mahdollisten puutteiden paikallistaminen on mahdollistunut. Kansainvälisen vesioikeuden esityksissä on varsin yleistä, että tutki-

avulla olosuhteiden aiheuttamiin haasteisiin on ehdotettu vastattavan. Kolmanneksi tarkastellaan veden saatavuutta koskevan sääntelyn kehittymistä Suomessa suhteessa ympäröiviin olosuhteisiin[9]. Luvun tavoitteena on hahmottaa oikeudellisen sääntelyn mahdollisuuksia ja reunaehtoja veden saatavuuden ohjauskeinona. Toisin sanoen luvussa luodaan suuntaviivoja sille, millaista sääntelyä veden saatavuudesta on tarkoituksenmukaista antaa ja millä edellytyksillä sääntelyn oikeusvaikutukset ovat toivotunkaltaisia.

Veden saatavuutta koskevan sääntelyn kehittymisen yksityiskohtainen tarkastelu ulotetaan toisessa luvussa vain Suomen oikeusjärjestelmään. Etelä-Afrikan sulkeminen historiallisen tarkastelun ulkopuolelle johtuu siitä, että apartheidin päättymisen jälkeen Etelä-Afrikka omaksui laajamittaisen oikeudellisen reformin, joka kohdistui myös veden saatavuuden sääntelyyn. Uudistuksen lopputuloksena esimerkiksi vesivarat kansallistettiin, veden ottaminen saatettiin lupajärjestelmän piiriin ja veden saatavuus säädettiin perusoikeudeksi. Uudistus oli siinä määrin syvällekäyvä, että veden saatavuuteen vaikuttava sääntely ei muodosta Etelä-Afrikassa sellaista jatkumoa, jonka yksityiskohtainen analysointi olisi nykyisen oikeustilan tai sääntelyn hydrologisten tai yhteiskunnallisten reunaehtojen ymmärtämisen kannalta hedelmällistä.

Kolmannessa pääluvussa veden saatavuutta tarkastellaan ihmis- ja perusoikeuskysymyksenä. Veden saatavuudesta ihmisoikeutena on käyty viime vuosina vilkasta keskustelua erityisesti YK:n piirissä. Tarkasteluvaltioista Etelä-Afrikassa veden saatavuus on säädetty perusoikeudeksi, ja myös Suomessa sillä on tiettyjä perusoikeusulottuvuuksia. Toisin kuin ehkä Suomessa, on perusoikeussääntelyllä Etelä-Afrikassa suuri merkitys veden saatavuuden kannalta, sillä Etelä-Afrikan vesihuolto on monin paikoin puutteellista. Perusoikeuskysymyksen tarkastelu painottuukin tutkimuksessa Etelä-Afrikan oikeusjärjestelmään. Kolmannen pääluvun tavoitteena on selvittää, minkälaisia oikeudellisia vaikutuksia ihmis- ja perusoikeuksilla on veden saatavuuteen.

Neljäs ja viiden pääluku rakentuvat veden talousvedeksi ottamiseen (4 luku) ja talousveden saantiin (5 luku) liittyvien aineellisten oikeuksien tarkastelun varaan. Veden ottamista käsitellään luvuissa kansainvälisen tason kysymyksenä sekä nojautuen Suomen ja Etelä-Afrikan sääntelyyn. Veden saannissa, joka liittyy lähinnä vesihuoltopalveluihin, tarkastelutaso on lähes yksinomaan kansalli-

---

musaiheen taustaa käsitellään laajalti. Ks. suomalaisen oikeuskirjallisuuden osalta taustan huomioon ottamisesta esimerkiksi *Vihervuori* 1981, s. 1–9.

[9] Ks. ympäristöoikeushistoriallisesta lähestymistavasta *Herler* 2006, s. 9 ss. Herler lähestyy ympäristöoikeushistoriaa politian kautta ja esittää, että sillä on lisäarvoa ympäristöoikeudelliselle teorianmuodostukselle ja ympäristöoikeustieteilijän itseymmärrykselle. Hän myös viittaa esimerkiksi vesistörakentamisen sääntelyn vahvaan traditiosidonnaisuuteen ja toteaa, että huomattavan vanhallakin sääntelyllä on ympäristöoikeudessa yhä normitason merkitystä.

nen. Neljännen ja viidennen pääluvun tavoitteina on määrittää oikeudet veden talousvedeksi ottamiseen ja talousveden saantiin Suomen ja Etelä-Afrikan oikeusjärjestelmissä sekä vertailla näitä järjestelmiä keskenään.

Tutkimuksessa suoritettava systematisointi pitää sisällään veden talousvedeksi ottamiseen ja talousveden saantiin välittömästi ja välillisesti vaikuttavat kansainväliset sekä Suomen ja Etelä-Afrikan kansalliset oikeuslähteet. Tutkimuksen keskiössä on määrällinen oikeus riittävän hyvälaatuiseen talousveteen. Vesihuoltoon kuuluva ja talousveden hygieniaan olennaisella tavalla vaikuttava jätevesien poistaminen rajautuu tutkimusaiheen ulkopuolelle, eikä vesiympäristön suojelua käsitellä itsenäisenä kysymyksenä, vaan ainoastaan suhteessa talousvesikäyttöön[10]. Myös muihin vedenkäyttötarpeisiin liittyviä oikeuksia tarkastellaan tutkimuksessa vain talousvesikäytön näkökulmasta[11].

Veden talousvedeksi ottamiseen ja talousveden saantiin liittyy veden siirtäminen, joka edellyttää usein, että siirtäjä saa oikeuden sijoittaa vesijohdon toisen maa- ja/tai vesialueelle joko sopimalla siitä omistajan kanssa tai hakemalla luvan viranomaiselta. Tässä tutkimuksessa veden siirtämisen oikeudelliset kysymykset rajataan tarkastelun ulkopuolelle yhtäältä tutkimusekonomisista syistä ja toisaalta siksi, että ne eivät alustavan tarkastelun perusteella vaikuta estävän veden saatavuutta Suomessa tai Etelä-Afrikassa.

Tutkimuksen keskiössä on talousveden saatavuuden aineellisoikeudellinen sääntely. Aineellisen sääntelyn lisäksi kiinnitetään huomiota yksilöiden mahdollisuuksiin toteuttaa oikeutensa prosessuaalisin keinoin. Osallistumisoikeudet ja muu kuin oikeuksien toteuttamiseen välittömästi liittyvä menettelyllinen sääntely – kuten esimerkiksi vedenottamishankkeiden ympäristövaikutusten arviointi – rajautuvat pääasiassa tutkimuksen ulkopuolelle. Myöskään korvauskysymyksiä ei käsitellä muilta osin kuin toisen hankkeen vuoksi menetettävän talousveden raakavesilähteen korvaamisen kannalta.

---

[10] Vesivarojen kestävän käytön periaate, jonka mukaisesti vesivaroja tulee käyttää niiden uusiutumiskyvyn rajoissa, ilmentää muiden vedenkäyttötarpeiden ja ympäristöllisten tekijöiden vaikutusta talousveden hankintamahdollisuuksiin. Lisäksi ympäristönsuojelulliset ulottuvuudet ovat merkittävässä asemassa veden talousvedeksi ottamista kontrolloivassa vesilainsäädännössä. Näin ollen tutkimuksella on vesivarojen käyttötarpeiden keskinäisen suhteuttamisen lisäksi yhteys vesiympäristön suojelusääntelyyn siltä osin, kuin se välittömästi vaikuttaa talousveden käyttömahdollisuuksiin. Ylipäänsä vesioikeutta ja ympäristönsuojeluoikeutta ei voida, eikä ole syytä pyrkiä erottamaan tarkkarajaisesti toisistaan. Suomessa vesioikeudessa pääpaino oli aikaisemmin taloudellisyhteiskunnallisilla seikoilla. Moderni ympäristönsuojelusääntely, joka syntyi varsinaisesti 1960-luvulla, on kuitenkin vaikuttanut vesioikeuteen siten, että kansantaloudellisten päämäärien ohella ympäristölliset päämäärät ovat siinä nykyisin keskeisellä sijalla. Ks. *Hollo* 1991, s. 21–22.

[11] Vesivarojen käyttöön kohdistuva sääntely on tapana jakaa sisällöllisesti kolmeen osaan: vesiliikenteeseen, muun vesienkäytön sääntelyyn sekä vesiympäristön suojeluun. Talousvesikäytön sääntelyllinen suhde muihin vedenkäyttötarpeisiin ja vesiympäristön suojeluun on keskeisessä asemassa talousveden riittävän määrän ja laadun kannalta. Ks. *Malla* 2005, s. 6.

4 ETELÄ-AFRIKKA TARKASTELUVALTIONA

Etelä-Afrikan oikeusjärjestelmä muodostaa talousveden saatavuuden kannalta mielenkiintoisen vertailukohdan Suomen järjestelmään, koska saatavuuteen vaikuttavat hydrologiset, teknis-taloudelliset ja yhteiskunnalliset olosuhteet ovat näissä maissa hyvin erilaiset. Siinä missä Suomessa on runsaasti vesivaroja ja taloudellisia resursseja vesihuollon kehittämiseen, ovat Etelä-Afrikan vesivarat niukkoja ja suuri osa väestöstä on hyvin köyhää.

Etelä-Afrikka on edelleen räikeiden vastakohtien maa, vaikka apartheidin päättymisestä on kulunut noin 20 vuotta. Eurooppalais- ja afrikkalaisperäinen väestönosa elävät pitkälti omilla asuinalueillaan; edellinen teollisuusmaiden ja jälkimmäinen suurelta osin kehitysmaiden elinoloja vastaavissa olosuhteissa. Afrikkalaisperäisen väestönosan työttömyysaste on 30–60 % ja yli kolmasosalla on alle 2 dollaria käytettävissä päivittäin. Yhteiskunnan jakautuminen heijastuu vesihuoltoon siten, että eurooppalaisperäinen väestönosa, joka vastaa noin 10 % väestöstä, kuluttaa noin 50 % toimitettavasta talousvedestä. Vuonna 2000 valkoisista kotitalouksista 96 %:lla oli juokseva vesi, kun taas mustista kotitalouksista vastaava oli vain 27 %:lla.[12]

Etelä-Afrikan oikeusjärjestelmän perusteet ovat pluralistisia. Oikeusjärjestelmä on pohjimmiltaan roomalais-hollantilainen, mutta sen muotoutumiseen ovat vaikuttaneet voimakkaasti englantilainen common law ja afrikkalainen tapaoikeus. Apartheidin[13] päättymisen jälkeen Etelä-Afrikka toteutti perusteellisen oikeudellisen reformin, minkä johdosta järjestelmä on nykyisin myös voimakkaan perusoikeusorientoitunut. Reformi kulminoituu vuoden 1996 perustuslakiin ja erityisesti sen 9 §:ssä tarkoitettuun ihmisten tasa-arvoisuuteen[14]. Kaiken kaik-

---

[12] Ks. *Francis* 2005, s. 149–150.

[13] Ks. apartheidin lainsäädännöllisistä puitteista *Reed* 2003, s. 19 ss. Reedin mukaan apartheidin kulmakivenä oli vuoden 1913 alkuperäisasukkaiden maalaki (The Natives Land Act), jossa säädettiin maiden jakamisesta afrikkalaisten ja eurooppalaisten asukkaiden kesken. Maalain perusteella afrikkalaiset, joita oli tuolloin noin 4 miljoonaa ja jotka muodostivat noin 2/3 väestömäärästä, saivat hallintaansa vain 7 % Etelä-Afrikan pinta-alasta kattaneet reservit. Reservien ulkopuolisten maiden osto ei ollut afrikkalaisille sallittua. Työntekijämarkkinoille maalain vaikutukset ulottuivat siten, että eurooppalainen vähemmistö pystyi hyödyntämään afrikkalaisia edullisena työvoimana kaivoksissa ja maatiloilla.

[14] Ks. perustuslain keskeisestä merkityksestä Etelä-Afrikassa *Cameron* 2000, s. 371–373. Cameron toteaa olevan paradoksaalista, että apartheidin toimeenpanon instrumenttina toiminutta oikeusjärjestelmää pyritään nykyisin hyödyntämään sosiaalista oikeudenmukaisuutta ja tasa-arvoa edistävällä tavalla. Tasa-arvon saavuttaminen edellyttäisi hänen mukaansa kuitenkin myös valtavien varallisuuserojen kaventamista. Ks. Etelä-Afrikan perustuslain taustoista *Magaziner* 2008, s. 512–521.

kiaan Etelä-Afrikan oikeusjärjestelmä on eräänlainen *sui generis* -järjestelmä, jota on vaikea suoraan verrata muihin järjestelmiin.[15]

Apartheidin jälkeinen oikeudellinen reformi muutti voimakkaasti veden saatavuuteen kohdistuvia oikeuksia. Kun aikaisemmin vesien käyttöoikeus pohjautui maanomistusoikeuteen, perustuu Etelä-Afrikan vesioikeus nykyisin ajatukselle vesivarojen oikeudenmukaisesta jakamisesta yksilöiden kesken. Etelä-Afrikka on omaksunut edistyksellistä lainsäädäntöä talousveden saatavuuden edistämiseksi. Sääntelyn pohjana on Etelä-Afrikan perustuslain 27 §:ssä taattu oikeus perustarpeeksi luokiteltavaan veden saatavuuteen.[16]

> Etelä-Afrikan vuoden 1996 perustuslakiin sisällytettiin perusoikeuksina paitsi perinteiset kansalais- ja poliittiset oikeudet myös laaja joukko taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia. Veden saatavuuden lisäksi perustuslaillisia TSS-oikeuksia ovat muun muassa oikeudet ympäristöön, asumiseen, ruokaan ja koulutukseen. Etelä-Afrikan perusoikeussääntely siirtyikin uuden perustuslain myötä perinteisestä liberaalin oikeusvaltion mallista kohti hyvinvointivaltiollista mallia, jossa julkista valtaa käytetään vapauden, tasa- ja ihmisarvon sekä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ihanteiden edistämiseen.[17]
>
> Hyvinvointivaltiollista mallia ei ole Etelä-Afrikassa mahdollista toteuttaa nopeasti, mutta tätä kohden on perustuslain nojalla pyrittävä. Soobramoneyn tapauksessa perustuslakituomioistuin toi TSS-perusoikeuksien kontekstisidonnaisuuden esille seuraavasti: ”We live in a society in which there are great disparities in wealth. Millions of people are living in deplorable conditions and in great poverty. There is a high level of unemployment, inadequate social security, and many do not have access to clean water or to adequate health services. These conditions already existed when the Constitution was adopted and a commitment to address them, and to transform our society into one in which there will be human dignity, freedom and equality, lies at the heart of our new constitutional order. For as long as these conditions continue to exist that aspiration will have a hollow ring.”[18]

Vesipolitiikka, jota Etelä-Afrikka on pyrkinyt noudattamaan 1990-luvun loppupuolelta asti, tiivistyy iskulauseeseen: ”Some for all forever”. Iskulauseen mukaisesti lainsäädännön on perustuttava vesivarojen rajallisuuden tunnustamiseen (some), niiden ulottamiseen tasapuolisesti kaikkien saataville (for all) ja vesiva-

---

[15] Ks. *Iya* 2000, luku 2. Ks. Etelä-Afrikan oikeusjärjestelmästä tarkemmin *du Bois* 2007, s. 64 ss. ja erityisesti sen historiasta *Edwards* 2001.

[16] Ks. *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 1 sekä *Hoexter* 2007, s. 2, ks. myös *Stein* 2006, s. 181.

[17] Ks. *Brand* 2005, s. 1 ja av. 2. Brand toteaa, että Etelä-Afrikan nykyisen perustuslain edistyksellisyys TSS-oikeuksien osalta on jyrkässä kontrastissa sen kanssa, että Etelä-Afrikka yhtenä harvoista valtioista vastusti TSS-oikeuksien sisällyttämistä YK:n vuoden 1948 ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen. Ks. perustuslain taustalla vaikuttaneesta valtioideologiasta myös *Davis* 2006, s. 301–303 sekä *Devenish* 2007, s. 85–86.

[18] Soobramoney, kohta 8.

rojen tasapuoliseen sekä ympäristöllisesti kestävään käyttöön (forever).[19] Etelä-Afrikan vesi- ja vesihuoltolainsäädäntö ilmentääkin pyrkimystä sosiaaliseen tasapuolisuuteen, ympäristölliseen kestävyyteen ja yhteiskunnallisen vakauden luomiseen[20].

Etelä-Afrikan tärkeimmät talousveden saatavuuteen vaikuttavat lait ovat vuoden 1998 vesilaki (National Water Act, jäljempänä NWA) sekä vuoden 1997 vesihuoltolaki (Water Services Act, jäljempänä WSA). Näistä edellisessä säännellään raakaveden ottamista ja käyttöä sekä vesiensuojelua, kun taas jälkimmäisen soveltamisalana on talousveden toimittaminen. Keskeisimpiä lainsäädännössä omaksuttuja vesipoliittisten tavoitteiden toteuttamiskeinoja ovat vesivarojen määrittely jakamattomaksi kansallisomaisuudeksi, ekologisia ja perustarpeita varten vaadittavan vesireservin määrittely sekä vesivarojen yhdennetty hallinta vesistöaluekohtaisesti[21].

Etelä-Afrikassa veden saatavuuskysymyksiä käsittelevät tuomioistuimet ovat perustaltaan kolmentasoisia. Ensimmäisenä asteena ovat alueelliset alioikeudet, ja muutoksenhakuasteena on valtakunnallinen korkein muutoksenhakutuomioistuin. Perustuslaillisissa kysymyksissä ylimpänä asteena on perustuslakituomioistuin. Lisäksi vesilain 15 luvussa säädetään erityisestä vesitribunaalista, joka toimii vesilain perusteella tehtyjen viranomaispäätösten muutoksenhakuasteena ja jonka tekemästä päätöksestä voi valittaa alioikeuteen.

5 TALOUSVEDEN SAATAVUUS

5.1 Oikeus saatavuuteen

Tutkimuksessa tarkoitettu oikeus talousveden saatavuuteen sisältää veden ottamiseen ja sen saantiin välittömästi ja välillisesti kohdistuvat oikeudet. Talousveden saatavuus voi toteutua joko siten, että yksilö ottaa vettä talousvesikäyttöön tai vesihuoltopalvelujen avulla. Suuri enemmistö niin Suomen kuin Etelä-Afrikan asukkaista saa talousvetensä vesihuoltolaitosten toimittamana, mutta osa kotitalouksista tai näiden yhteenliittymistä ottaa itse veden vesilähteestä talous-

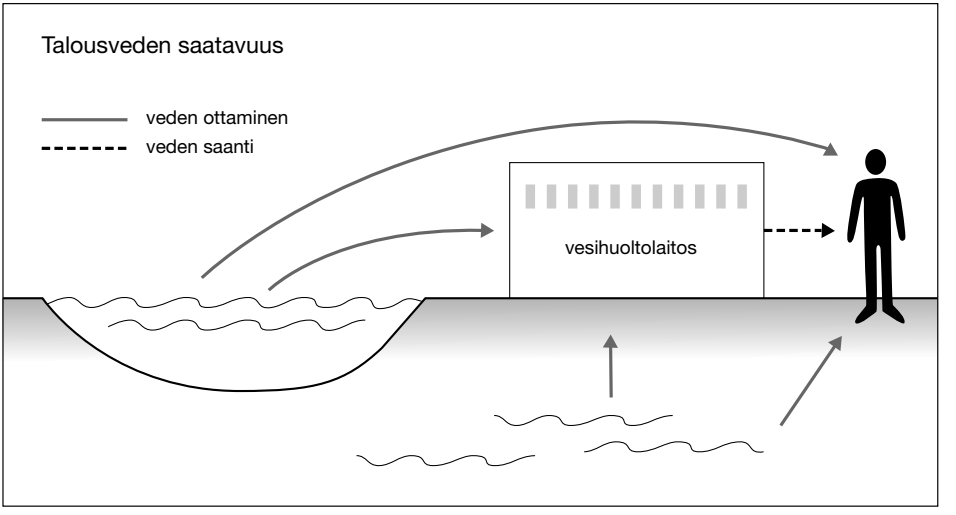
---

[19] *Mackay* 2003, s. 53 sekä SANWRS 2004, s. 7.

[20] Ks. *Reed* 2003, s. 20 ja *Godden* 2005, s. 198. Reed korostaa, että Etelä-Afrikan luonnonvarojen ja niistä saatavien hyötyjen uudelleenjakaminen on keskeistä eri väestöryhmien hyvinvoinnin ja sosiaalisen vakauden säilyttämisen kannalta.

[21] Ks. SANWRS 2004, s. 7. Ks. apartheidin aikaisesta vesivarojen hallinnasta Etelä-Afrikassa *Stein* 2006, s. 183 sekä *Glazewski – Witbooi* 2006, s. 198. Stein tuo esille, että aikaisemmassa vesivarojen hallinnassa keskityttiin erityisesti maatalouden kasteluveden saatavuuden edistämiseen ja sitä kautta esimerkiksi suurimittaisiin patoprojekteihin.

vesitarpeisiin. Siten tutkimuksessa tarkastelun kohteina ovat oikeudellisten ja luonnollisten henkilöiden oikeudet veden ottamiseen talousvesitarpeisiin sekä yksilöiden oikeudet talousveden saantiin vesihuoltolaitokselta tai muulta toimittajalta.



Kuvio 1. Talousveden saatavuus.

Yksilön tai vesihuoltolaitoksen oikeus veden ottamiseen on välttämätön edellytys talousveden saatavuudelle. Kiinteistökohtaisessa vesihuollossa yksilön tulee pystyä ottamaan raakavettä ja tarvittaessa käsitellä se talousvesikäyttöä varten, kun taas järjestetyssä vesihuollossa veden ottamismahdollisuus tulee olla vesihuoltolaitoksella tai tälle vettä toimittavalla. Veden otettavissa oleminen on sidoksissa siihen, että valtion alueella on riittävästi vesivaroja käytettävissä. Tässä suhteessa usein ratkaisevia ovat useamman valtion alueelle levittäytyvät kansainväliset vesivarat. Näin ollen oikeuksia veden talousvedeksi ottamiseen lähestytään tutkimuksessa paitsi yksilön myös vesihuoltolaitosten oikeuksien ja valtioiden välisten vedenkäyttösuhteiden kannalta.

Veden saannin edellytyksenä on oikeus vesihuollon palveluihin. Tässä suhteessa merkityksellistä on ensinnäkin vastuu vesihuollon järjestämisestä eli vesihuoltopalvelujen ulottamisesta yksilöiden saataville. Toiseksi huomiota on kiinnitettävä vesihuollosta huolehtimiseen, johon liittyvät esimerkiksi palvelujen toimivuutta ja hinnoittelua koskevat velvoitteet. Oikeutta talousveden saantiin

lähestytään tutkimuksessa erityisesti julkisen vallan ja vesihuoltolaitoksen velvoitteiden näkökulmasta[22].

Veden toimittamisella viitataan tutkimuksessa vesihuoltolaitoksen toimintaan. Veden toimittaminen perustuu vesihuoltolaitoksen ja veden käyttäjän väliseen oikeussuhteeseen. Vesihuoltolaitos on veden saatavuuden kannalta keskeisessä asemassa: yhtäältä se tarvitsee oikeuden veden ottamiseen ja toisaalta on velvollinen täyttämään velvoitteensa asiakasta kohtaan. Yhdyskunnissa talousveden saatavuus on yleensä parhaiten järjestettävissä vesihuoltolaitoksen avulla[23].

Talousveden saatavuuteen välittömästi tai välillisesti kytkeytyvät oikeussuhteet ovat jaettavissa henkilöiden välisiin horisontaalisiin, henkilöiden ja julkisen vallan välisiin vertikaalisiin sekä valtioiden välisiin kansainvälisiin oikeussuhteisiin. Vettä talousveksi ottavalle voi muodostua horisontaalisia oikeussuhteita lähinnä muiden vedenottajien ja vesialueen omistajien kanssa sekä vastaavasti vertikaalisuhde ottamista kontrolloivaan julkiseen valtaan. Veden saantiin liittyvät oikeussuhteet muodostuvat vesihuoltolaitoksen ja sen asiakkaiden välisistä suhteista sekä laitoksen ja yksilöiden vertikaalisuhteista julkiseen valtaan. Valtion kontrolloitavissa olevien vesivarojen määrä ja laatu on taas osin riippuvainen kansainvälisistä oikeussuhteista, jos kysymys on kahden tai useamman valtion alueelle levittäytyvien kansainvälisten vesivarojen käytöstä.

Tutkimuksessa luodaan eräänlainen funktionaalinen läpileikkaus talousveden saatavuuteen liittyviin oikeussuhteisiin. Tarkastelu on kuitenkin siten järjestelmälähtöistä, että se kohdistuu systematisoitavaan sääntelykokonaisuuteen, eikä tutkimuksessa esimerkiksi erityisesti luokitella oikeussuhteita julkis- ja yksityisoikeudellisiin[24]. Alustavasti voidaan todeta, että sekä Suomen että Etelä-Afrikan järjestelmässä varsin suuri osa veden ottamisen ja saannin oikeuskysymyksistä kuuluu viranomaisten toimivallan piiriin, joten tutkimus painottuu julkisoikeuden puolelle.

Talousveden saatavuuden oikeudelliset kysymykset ovat ajallisesti ja paikallisesti rajoitettuja. Saatavuuden järjestäminen on riippuvainen tilannekohtaisista tarpeista ja saatavilla olevista teknisistä ratkaisuista. Saatavuus on joka tapauksessa sidoksissa perustaviin oikeudellisiin instituutioihin, kuten omistusoikeu-

---

[22] Ks. vesihuollosta sopimuspakon näkökulmasta *Nybergh* 1997, s. 124–132. Nybergh katsoo, että vesihuollossa asiakkaan ja vesihuoltolaitoksen välille muodostuu tosiasiassa sopimuspakko. Ks. sopimuspakon määrittelystä Nybergh 2004, s. 14–20.

[23] Ks. HE 85/2000, s. 3. Vesihuoltolainsäädännön uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä korostetaan vesihuollon merkitystä ihmisten hyvinvointia sekä yhteiskunnan toimintaa edistävänä välttämättömyyspalveluna. Esityksen mukaan terveydellisesti moitteetonta talousvettä tulisi olla kohtuullisin kustannuksin riittävästi kaikkien saatavilla.

[24] Ks. julkis- ja yksityisoikeuden rajanvedon suhteellisuudesta *Mäenpää* 1989, s. 5 ss. Ks. vesioikeuden julkis- ja yksityisoikeutta yhdistävästä luonteesta *Hollo* 1979, s. 5 ss., ja ympäristöoikeuden yksityis- ja julkisoikeudellisista juurista *Kuusiniemi* 2001, s. 48.

teen, yhteiskunnan vastuuseen peruspalvelujen tuottamisesta sekä tästä aiheutuvaan kustannusten jakamiseen.[25]

5.2 Perustarve veteen

Yksilön talousvesitarpeen tyydyttyminen edellyttää, että riittävä määrä riittävän hyvälaatuista vettä on saatavilla. Veden saatavuus on mahdollista järjestää kiinteistökohtaisesti tai vesihuoltolaitoksen palvelujen avulla, vesi saatetaan toimittaa suoraan asuntoon tai se voi olla haettavissa pitkänkin matkan päästä, myös saatavan veden määrä, hinta sekä laatuvaatimukset voivat vaihdella. On joka tapauksessa selvää, että talousvettä tulee olla riittävästi saatavilla yksilön perustarpeisiin.

Yksilön perustarpeella veteen voidaan viitata paitsi ihmiselämän ylläpidon kannalta elintärkeään vedenkäyttöön myös tiettyjen hyvinvointitarpeiden tyydyttämiseen. Edellisessä tapauksessa perustarpeisiin lukeutuvat lähinnä juominen ja ruoanlaitto, jälkimmäisessä myös jotkin muut henkilökohtaiset ja kotitaloustarpeet, kuten esimerkiksi puhtaudesta huolehtiminen.[26] Perustarpeen mitoittaminen näyttäytyy hyvin erilaisista näkökulmista, kun asiaa tarkastellaan yhtäältä vesivaroiltaan niukan ja talousvaikeuksissa kamppailevan Etelä-Afrikan tai toisaalta Suomen kannalta.

Yksilön perustarve veteen on saanut oikeudellisena käsitteenä ilmauksen YK:n vesistöyleissopimuksen 10 artiklan 2 kohdassa (vital human needs), jonka nojalla perustarpeiden tyydyttämiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota, kun vedenkäyttökonflikteja ratkaistaan. ILC:n (International Law Commission) kommentaarin mukaan perustarpeilla viitataan ihmiselämän ylläpitämiseksi tarvittavaan veteen. Tämä sisältää sekä juomaveden että välttämättömään ruoantuotantoon tarvittavan veden, joka on tarpeen nälkiintymisen estämiseksi.[27] Juomavedellä viitataan kansainvälisessä oikeudessa yleensä varsinaisesti juomiseen käytettävän veden ohella ruoanlaittoon ja henkilökohtaiseen hygieniaan sekä vastaaviin tarkoituksiin käytettävään veteen[28]. Näin ollen vesistöyleissopimuk-

---

[25] Ks. *Holopainen* 1964, s. 846–847.

[26] YK:n vesistöyleissopimuksen 10 artiklan 2 kohdassa vaikuttaa lähtökohtana olevan, että perustarve veteen käsittää välttämättömät tarpeet. Ks. ILC 1994, s. 110. TSS-komitea on omaksunut jonkin verran laajemman käsityksen perustarpeesta veteen oikeutta veteen käsittelevässä kommentaarissaan. Ks. TSS-komitea 2002, s. 5. Sekä YK:n vesistöyleissopimuksessa että TSS-komitean kommentaarissa käytetään perustarpeista käsitettä ”vital human needs”.

[27] ILC 1994, s. 110.

[28] Esimerkiksi ECE:n rajavesistösopimuksen vesi- ja terveyspöytäkirjan 2 artiklassa juomaveden määritellään tarkoittavan myös ruoanlaittoon ja -valmistukseen, henkilökohtaisen hygienian hoitamiseen sekä vastaaviin tarkoituksiin käytettävää tai käytettäväksi tarkoitettua vettä. Pöytäkirjan suomennoksessa juomaveden käsite on korvattu määritelmää ehkä paremmin kuvaavalla talousve-

sessa yksilön perustarpeisiin sisältyy veden käyttö kohtuullisiin kotitaloustarpeisiin ja välttämättömään ruoantuotantoon.

ILA:n (International Law Association) Berliinin sääntöjen 3 artiklan 20 kohdan perusteella yksilön perustarve veteen käsittää ihmiselämän ylläpitoon ja kotitaloustarpeisiin välittömästi tarvittavan veden. Ihmiselämän ylläpitämiseksi tarvitaan ILA:n mukaan vettä juomiseen, ruoanlaittoon ja saniteettitarpeisiin[29]. Kotitaloustarpeet käsittävät Berliinin sääntöjen kommentaarin valossa omiin kotitarpeisiin hyödynnettävän karjan juottamisen ja kotipuutarhan kastelun.[30] Yksilön perustarve veteen rinnastuu ILA:n näkemyksen mukaan siten pitkälti kiinteistökohtaista taloutta varten tarvittavaan veteen.

Edellä mainittujen lähteiden valossa yksilön perustarve veteen käsittää henkilö- ja kiinteistökohtaisiin taloustarpeisiin käytettävän veden eli käytännössä talousveden[31]. Perustarpeeksi on luettavissa nestehukan ja sairauksien välttämiseksi vaadittava vesi ja myös laajemmin nautittavaksi, ruoanlaittoon sekä henkilökohtaiseen ja kotitalouden hygieniaan tarvittava vesi[32]. Perustarve veteen näyttäytyy siten tarpeena perustavanlaatuiseen hyvinvointiin, johon viitataan TSS-sopimuksen 11 ja 12 artiklassa tarkoitetuilla tyydyttävän elintason sekä mahdollisimman hyvän ruumiin- ja mielenterveyden käsitteillä. Talousvesi sisältää kohtuullisiin ja tavanomaisiin kotitaloustarpeisiin käytettävän veden erotuksena veden teollisesta tai muusta erityisestä hyötykäytöstä[33].

Selviytymiseen tarvittavan ruoan kasvattaminen tyydyttää perustarpeita, mutta vedenkäyttö teolliseen ruoantuotantoon tätä tarkoitusta varten on tässä tutki-

---

den käsitteellä. Ks. juomaveden määrittelystä myös TSS-komitea 2002, s. 4 av. 13. TSS-komitea katsoo juomaveden pitävän sisällään myös ruoan sisältämän veden. Henkilökohtaiseen hygieniaan kuuluu puhtaus ja sanitaatio, jolla viitataan eritteiden käsittelyyn. Tältä osin tulee ottaa huomioon, että sanitaatioon on usein käytettävissä myös muita kuin mittavaa vedenkäyttöä edellyttäviä ratkaisuja. Ruoanvalmistuksessa voidaan tarvita vettä niin ruoan hygieniasta huolehtimiseen kuin elintarvikkeiden valmistukseen riippumatta siitä, tarvitaanko vettä itse tuotteeseen.

[29] Berliinin sääntöjen 3 artiklan 20 kohta kuuluu seuraavasti: ”Vital human needs” means waters used for immediate human survival, including drinking, cooking, and sanitary needs, as well as water needed for the immediate sustenance of a household.

[30] ILA 2004, s. 12.

[31] Suomen järjestelmässä talousvesi on määritelty tästä hieman poikkeavasti. Terveydensuojelulain 16 §:n mukaanhan talousveteen ei lueta kuuluvaksi saniteettitarpeisiin käytettävää vettä, kun taas elintarvikealan yrityksen käyttämä vesi on määritelmän piirissä.

[32] Ks. TSS-komitea 2002, s. 2. Ks. yksinomaan juomiseen käytettävän veden vähimmäistarpeesta *Gleick* 1996, s. 84. Gleickin mukaan ihminen tarvitsee vettä vähintään kolme litraa/hlö/vrk selviytyäkseen keskimääräisessä ilmastossa. Trooppisessa ilmastossa tämä tarve on noin 5 litraa/hlö/vrk.

[33] Näin ollen veden taloudelliset hyödyntämisintressit esimerkiksi maataloudessa, kaivosteollisuudessa tai energiantuotannossa eivät ole yksilön välittömiä perustarpeita Ks. ILA 2004, s. 12 ja 22 sekä UN Sub-Commission 2004, s. 10–11. ILA on hakenut tukea perusvedenkäyttötarpeiden määrittelylleen kansallisista oikeusjärjestelmistä ilmaistusta kotitalouskäytön (domestic use) käsitteestä.

muksessa rajattava tarkastelun ulkopuolelle määrittelyvaikeuksien vuoksi. Ruoan kasvattamiseen vaadittavan veden määrään vaikuttavat muun muassa ilmasto-olosuhteet, ruokakulttuuri, käytettävissä oleva kastelu- ja ruoantuotantoteknologia ja useat sosiaaliset näkökohdat. Ruoan viljelyä on myös periaatteessa mahdollista siirtää vedenpuutteesta kärsiviltä alueilta runsasvetisille alueille.[34] Kotipuutarhojen tai pienimuotoisen karjankasvatuksen edellyttämä vedenkäyttö sisältyy joka tapauksessa talousvesikäyttöön ja voi usein olla yksilöiden tyydyttävän elintason kannalta ratkaisevaa[35].

Koska perustarvetta veteen tarkastellaan tutkimuksessa ihmiskeskeisestä näkökulmasta, rajataan ekosysteemien vedentarve perustarpeiden ulkopuolelle. On kuitenkin selvää, että vesiekosysteemien turvaaminen edellyttää vähimmäisvirtaamien säilyttämistä ja ylipäänsä kestävää vedenkäyttöä[36]. Vesistöjen ja pohjavesien uusiutumiskyvyn säilyminen on pitkällä tähtäimellä olennaista yksilön perustarpeiden tyydyttämisen kannalta[37]. Vesiekosysteemien tarpeet tulevat tutkimuksessa oikeudellisesti merkityksellisiksi vesivarojen kestävän käytön periaatteen ja sitä ilmentävien oikeuslähteiden tarkastelun kautta.

Veteen kohdistuvan perustarpeen tyydyttymisen kriteerit ovat jaettavissa veden saavutettavuuteen, laatuun ja määrään. Veden saavutettavuus koostuu edelleen kolmesta osatekijästä: fyysisestä ja taloudellisesta saatavuudesta sekä syrjimättömyydestä yksilöiden välillä. Laadultaan veden tulee olla turvallista ihmiskäyttöön ja määrältään riittävää perustarpeiksi luokiteltaviin käyttötarkoituksiin.[38]

5.3 Fyysinen, taloudellinen ja syrjimätön saatavuus

Talousveden fyysinen saatavuus tarkoittaa, että vettä on saatavilla riittävän läheltä ja jatkuvasti. Se edellyttää raakaveden ja sen hyödyntämiseksi tarvittavien laitteiden tai palveluiden saatavilla olemista. Jos vettä ei johdeta suoraan sisätiloihin, tulisi sen olla haettavissa kunkin kotitalouden, oppilaitoksen tai työpaikan välittömästä läheisyydestä esimerkiksi yleisestä vesijohdosta, kaivosta, lähteestä tai sadevesikertymästä. Tankkiautojen toimittamaa, pullotettua tai muuten irral-

---

[34] *Gleick* 1996, s. 85–86. Gleickin mukaan ruokaa siirretään valtavasti, joskin omavaraisuuteen ja vaihtotaseen tasapainoon liittyvät näkökohdat samoin kuin kuljetusongelmat muodostavat edelleen esteitä siirtämiselle.

[35] Ks. UN Sub-Commission 2004, s. 10.

[36] Ks. *Gleick* 1996, s. 86–87.

[37] Ks. *Scanlon* 2003, s. 278.

[38] Ks. *Scanlon* 2003, s. 270. Scanlon erittelee sisältöä, joka tulisi antaa ihmisoikeudelle veteen. Hänen lähtökohtanaan on joka tapauksessa ihmisen perustarpeiden tyydyttäminen.

lisena myytävää vettä ei katsota fyysisesti saatavilla olevaksi.[39] Veden tulee olla mahdollisista katkoista huolimatta saatavilla päivittäin. Veden fyysisessä saatavuudessa kysymys on ennen kaikkea siitä, että veden hankkimiseen ei tulisi kulua liian paljon aikaa.[40]

Howard ja Bartram jakavat veden fyysisen saatavuuden perustasoon, keskitasoon ja optimaaliseen tasoon. Perussaatavuus on käsillä, jos etäisyys vesilähteelle on sadasta metristä kilometriin. Tällöin vettä kuljetetaan käytettäväksi noin 20 litraa/hlö/vrk, mikä ei ole riittävästi kaikkien perustarpeiden tyydyttämiseen tai terveysriskien poistamiseen. Keskitaso edellyttää, että vettä on saatavilla pihaalueelta tai yhdestä vesipisteestä asuinrakennuksessa. Tällöin vettä kulutetaan noin 50 litraa/hlö/vrk ja terveysriskit ovat vähäisiä. Optimaalinen saatavuus edellyttää veden johtamista suoraan kotiin, jolloin vettä kulutetaan jo muihinkin kuin edellä tarkoitettuihin perustarpeisiin (100–300 litraa/hlö/vrk). Kilometrin matka tai yli 30 minuuttia kestävä vedenhakumatka muodostaa rajan veden fyysiselle saatavuudelle. [41]

Vuonna 2000 kuudennes maailman väestöstä (1,1 miljardia ihmistä) eli siten, että asianmukaista vedenottopistettä ei ollut kilometrin etäisyydellä kodista.[42] Suomessa veden fyysinen saatavuus tarkoittaa käytännössä veden saatavuutta sisätiloista tai vähintään pihapiiristä, kun taas Etelä-Afrikassa läheisyysedellytys voi täyttyä, vaikka vettä haettaisiin hieman pitemmältä.

Taloudellinen saatavuus toteutuu, jos järjestetyn tai kiinteistökohtaisen vesihuollon kustannukset ovat yksilöiden kannettavissa[43]. Kustannukset sisältävät veden hinnan ja muut vesihuoltoon liittyvät kustannukset[44], joita voivat olla esimerkiksi liittymismaksut ja vesijohdon tai kaivon rakentamiskustannukset. Taloudellinen saatavuus voi muodostua ongelmaksi lähinnä silloin, jos valtio ei ole asettanut riittäviä oikeudellisia reunaehtoja järjestetyn vesihuollon hinnoittelulle.

Taloudellisen saatavuuden näkökulmasta veden ei tarvitse olla ainakaan kokonaan ilmaista. Päinvastoin voidaan katsoa, että rajoittamattoman ilmaisen veden tarjoaminen johtaa liikakulutukseen, eikä ole taloudelliselta tai ympäristölliseltä

---

[39] TSS-komitea 2002, s. 6 sekä WHO/UNICEF 2000, s. 1 ja 77–78.

[40] Ks. *Smets* 2006, s. 65–67. Smetsin mukaan veden saatavuudelle tulisi olla vesijohtoverkon lisäksi toinen vaihtoehto palvelukatkoja ja kuivuutta silmällä pitäen. Vaihtoehtoina voivat olla esimerkiksi varavedenjakelupisteen perustaminen tai veden kuljettaminen.

[41] *Howard – Bartram* 2003, s. 22. Jos vettä ei ole fyysisesti lainkaan saatavilla (1000 m/30 min), alittaa kuljetettava määrä usein 5 l/hlö/vrk. Tällöin perustarpeiden tyydyttäminen muodostuu mahdottomaksi ja terveysriskit ovat erittäin suuria.

[42] WHO/UNICEF 2000, s. 1 ja 77–78. Suurin osa ihmisistä, joiden saatavilla ei ollut vettä, eli Afrikassa tai Aasiassa. Afrikassa ilman veden fyysistä saatavuutta eli 2/5 väestöstä.

[43] TSS-komitea 2002, s. 6.

[44] *Scanlon* 2003, s. 271.

kannalta kestävää. Vesimaksujen tulisi joka tapauksessa olla sellaisia, että niiden johdosta veden saatavuus ei vaarantuisi.[45]

> YK:n TSS-komitea määrittelee veden julkishyödykkeeksi (public good) perustelematta asiaa tarkemmin[46]. Taloustieteessä julkishyödykkeellä tarkoitetaan hyödykettä, jonka lisäkäytöstä ei seuraa lisäkustannuksia ja jonka käyttöä ei voi rajoittaa. Näiden ominaispiirteiden vuoksi julkishyödykkeitä ei tuoteta riittävästi ilman valtion toimia.[47] Vesi ei täytä tällaisen julkishyödykkeen kriteerejä kuin korkeintaan laadun osalta[48], koska sen lisäkäytöstä seuraa aina kustannuksia ja käyttöä voidaan ja usein pitää rajoittaa yksityisen hyödykkeen käytön tavoin. Näin ollen TSS-komitea lienee viitannut veden julkishyödykeominaisuuteen taloustiedettä laajemmasta näkökulmasta siten, että virtaava vesi ei voi varsinaisesti olla yksityisen omistusoikeuden kohteena ja että vedellä on sekä taloudellinen että myös sosiaalinen ja ympäristöllinen arvo.[49]

Taloudellinen saatavuus voidaan varmistaa niin vesihuollon hinnoittelusääntelyn kuin sosiaalituen avulla. Vesihuollon tuottoja voidaan pyrkiä rajoittamaan yleisesti tai määrätä tietty vesimäärä ilmaiseksi kuluttajien käyttöön. Etelä-Afrikka on omaksunut vesihuoltoon ilmaisen veden politiikan, ja esimerkiksi Belgiassa flaamilaisen alueen hallitus on määritellyt kaikkien olevan oikeutettuja 15.000 litran ilmaiseen vedensaantiin vuosittain, minkä jälkeen veden hinta nousee progressiivisesti[50]. Yleensä taloudellisen saatavuuden takaaminen edellyttää valtiolta jonkinlaisia toimenpiteitä.

Talousveden saatavuuden syrjimättömyysedellytys on yhteydessä sekä fyysiseen että taloudelliseen saatavuuteen. Sen mukaisesti vesipalveluiden tulisi olla tasavertaisesti kaikkien saatavilla. Erityisesti huomiota tulisi kiinnittää haavoittuvimmassa asemassa esimerkiksi köyhyyden tai alentuneen toimintakyvyn vuoksi oleviin. Yleisesti ottaen veden saatavuuden puutteellisuuksista kärsivät eniten lapset, naiset ja alkuperäiskansat.[51]

---

[45] Ks. UN Sub-Commission 2004, s. 15. Komission mukaan veden liian korkea hinta johtaa käytännössä siihen, että köyhät joutuvat tinkimään perusvedenkulutuksesta, turvautumaan huonolaatuiseen veteen, jättämään sanitaatiovedet käsittelemättä tai supistamaan muiden perustarpeiden tyydyttämistä.

[46] TSS-komitea 2002, s. 1.

[47] *Holcombe* 1997, s. 1.

[48] Ks. veden määrästä yksityisenä ja laadusta julkishyödykkeenä *Meade* 1973, s. 33.

[49] *McCaffrey* 2003, s. 20–21.

[50] *Armeni* 2008, s. 1–2.

[51] Ks. TSS-komitea 2002, s. 6 sekä WHO 2003, s. 22–27. Naiset ovat suhteellisesti köyhempiä kuin miehet. Lisäksi veden haku kuuluu monissa kulttuureissa naisten velvollisuuksiin. Paitsi että vedenhankintaan kuluu usein runsaasti aikaa, altistaa veden kantaminen terveysongelmille. Lapset ovat aikuisia alttiimpia veden kautta levittäytyville taudeille sekä veden sisältämille kemikaaleille. Alkuperäiskansoille puhdas vesi on osa perinteistä elämänmuotoa siten, että luonnollisia vesilähteitä käytetään paitsi talousveden hankkimiseen myös esimerkiksi kalastukseen sekä purjehtimi-

Talousveden saatavuuden puute kohdistuu köyhään väestönosaan niin maaseudulla kuin kaupungeissa. Epäasianmukaisesta veden saatavuudesta kärsivistä 80 prosenttia on maaseudulla asuvia köyhiä. Pitkät vedenhakumatkat, jotka yleensä kuuluvat naisten ja lasten tehtäviin, verottavat tuotantoon ja koulutukseen käytettävää aikaa. Kaupungeissa vesihuoltoverkosto ei välttämättä ulotu köyhien asuinalueille, jolloin talousvedestä on maksettava enemmän kuin järjestetyn vesihuollon piirissä.[52]

Syrjimättömyyden toteuttaminen edellyttäisi huomion kiinnittämistä vesihuoltopalvelujen ulottuvuuteen, laatuun ja maksuehtoihin. Yhtäältä vesihuoltoverkostoja tulisi laajentaa syrjimättömästi ja toisaalta taata vesihuollon laatu, johon liittyvät esimerkiksi keskeytyksettömyys ja riittävä vedenpaine sekä maksuehtojen tasavertaisuus. Jos vedestä on puutetta, tulisi myös vedenkäytön rajoitukset kohdistaa kuluttajiin tasavertaisesti.[53]

5.4 Talousveden laatu ja määrä

Talousveden tulee olla riittävän hyvälaatuista käyttötarkoitukseensa. Henkilökohtaiseen ja kotitalouskäyttöön tarkoitetun veden tulisi olla siten turvallista, että siinä ei ole terveysriskejä muodostavia mikro-organismeja, kemikaaleja tai radiologisia vaaroja. Lisäksi veden värin, hajun ja maun tulisi olla hyväksyttäviä.[54] Huonolaatuinen talousvesi aiheuttaa vakavia ja laajalle leviäviä terveysongelmia[55], mistä on kokemusta niin Suomessa (muun muassa Nokian vesikriisi vuonna 2007[56]) kuin Etelä-Afrikassa (vuoden 2000 koleraepidemia[57]).

Talousveden turvallisuudelle on vaikea määrittää yksiselitteisiä kansainvälisiä raja-arvoja. Sen riittävä laatu on pikemminkin pyrittävä turvaamaan kansallisten riskinhallintastrategioiden kautta, joissa on otettava huomioon paikalliset ympäristö-, talous- ja kulttuuriolosuhteet. Edellytettävät standardit voivat vaihdella

---

seen. Veden saastuminen ja vesilähteiden lunastaminen muuhun käyttöön ovat saattaneet alkuperäiskansat vaikeuksiin.

[52] WHO 2003, s. 16–27. Rosen ja Vincent arvioivat, että yhden kotitalouden vedenhakuun käytetään Saharan eteläpuolisessa Afrikassa keskimäärin 2 tuntia 14 minuuttia päivittäin. Ks. *Rosen – Vincent* 1999, s. 58.

[53] *Smets* 2006, s. 65. Smets toteaa, että tiettyjen vedenkäyttäjien, kuten sairaaloiden, vesihuollon erityinen turvaaminen voi kuitenkin olla syrjimättömyysedellytyksen kannalta hyväksyttävää.

[54] TSS-komitea 2002, s. 5. WHO:n mukaan suurin osa vedestä aiheutuvista terveysongelmista on seurausta mikrobiologisesta pilaantumisesta, mutta myös kemikaalien vaikutus on tältä osin huomattava. WHO 2004, s. 3.

[55] *Scanlon* 2003, s. 272.

[56] Ks. esimerkiksi Helsingin Sanomat 3.1.2008, Nokian vesikriisi kestänyt yli kuukauden.

[57] Vuonna 2000 Etelä-Afrikassa puhkesi Kwazulu-Natalin alueella koleraepidemia, jonka seurauksena kuoli useita satoja ihmisiä. Ks. *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 6.

maa- ja aluekohtaisesti. Laadun turvaamisessa on tarpeen yhtäältä reagoida nopeasti vakaviin ongelmiin sekä toisaalta pyrkiä kohti laadun jatkuvaa kehittämistä ja turvaamista.[58] Veden laatua on tarpeen lähestyä kokonaisvaltaisesti siten, että kaikki siihen kohdistuvat riskit otetaan huomioon. Talousveden laatuongelmat voivat olla seurausta niin valuma-alueella, vedenottopaikalla kuin vesihuoltolaitoksella esiintyvistä tekijöistä. Talousveden laaturiskien hallinta edellyttää laadun jatkuvaa tarkkailua.[59]

Perustarpeiden tyydyttämiseen tarvittavasta vesimäärästä esiintyy erilaisia näkemyksiä kahdesta 200 litraan päivässä riippuen siitä, miten perustarve määritellään. Minimivaihtoehto edustaa välittömästi selviytymiseen vaadittavaa vettä, kun taas maksimimäärä on mitoitettu kaikkia mahdollisia hyvinvointitarpeita silmällä pitäen. Eniten vettä kulutetaan nykyisellään Yhdysvalloissa, noin 575 litraa/hlö/vrk. Vastaavasti Mosambikissa vedenkulutus on alle 10 litraa/hlö/vrk.[60] Suomessa kotitalouksien vedenkulutuksen arvioidaan olevan noin 150 litraa/hlö/vrk.

Perustarve veteen on edellä määritelty siten, että siihen kuuluu veden käyttäminen kohtuullisiin kotitaloustarpeisiin. Rio de Janeirossa vuonna 1992 hyväksytyn Agenda 21 -toimintaohjelman valossa tällaisten perustarpeiden tyydyttäminen edellyttää turvallista vettä vähintään 40 litraa/hlö/vrk[61], kun taas Gleick esittää yksilön tarvitsevan perustarpeisiinsa vettä 50 litraa/vrk[62]. Tässä tutkimuksessa ei ole tarpeen määrittää tarkkaa perustarpeiden tyydyttämiseen vaadittavaa talousveden määrää, vaan tältä osin oletuksena voidaan pitää noin 50 litraa/hlö/vrk.

On olennaista ottaa huomioon, että perustarpeiden tyydyttämiseen tarvittava vesimäärä muodostaa varsin pienen osan maailman käytetyistä makean veden varoista. Yhdyskuntien vedenkäytön osuus on noin 10 prosenttia kokonaisvedenkäytöstä, minkä pohjalta perusvedenkäytön osuus lienee korkeintaan 5 prosenttia.[63] Siten vedenkäyttö perustarpeiden tyydyttämiseen voi itsessään muodostaa vain poikkeuksellisesti uhkan veden riittävyydelle tai sen käytölle muihin tarpei-

---

58 Ks. WHO 2004, s. 1–2.

59 WHO 2004, s. 3.

60 UNHDR 2006, s. 34. Euroopassa vedenkulutus on ilmeisesti suurinta Italiassa, jossa vettä kulutetaan lähes 400 litraa/hlö/vrk. Muita maita, joissa kulutetaan paljon vettä, ovat esimerkiksi Australia (lähes 500 l/hlö/vrk), Japani sekä Meksiko (yli 350 l/hlö/vrk) ja Norja (yli 300 l/hlö/vrk). Lähes kaikki maat, joissa vettä kulutetaan alle 50 l/hlö/vrk, sijaitsevat Afrikassa.

61 Kaikkien kaupungissa asuvien olisi tullut toimintaohjelman luvun 18.58 mukaan saada päivässä vähintään 40 litraa turvallista vettä käyttöönsä vuonna 2000.

62 *Gleick* 1996, s. 88.

63 Ks. *Smets* 2006, s. 25. Smetsin mukaan perusvedenkäytön osuus Ranskassa käytetyistä vesivaroista on 4,5 prosenttia. Ks. myös UN Human Rights Council 2007, s. 11.

siin riippumatta siitä, määritetäänkö tarvittava vesimäärä jonkin verran yli tai alle 50 litraksi.

6 SYSTEMATISOINTI TUTKIMUKSESSA

Tässä tutkimuksessa oikeuslähteiden systematisointi tapahtuu ensisijaisesti tutkimuksen sisäisiin tarpeisiin. Sen tarkoituksena on palvella tutkimuksen tulkintaan keskittyviä osioita, ei osallistua oikeudenalakeskusteluun. Kysymys on pikemmin oikeusjärjestyksen kuin oikeustieteen systematisoinnista[64]. Tällainen ongelmakeskeinen systematisointi on lähellä kansainvälisessä oikeudessa yleistä niin sanottua *regime*-systematisointia, jonka tarkoituksena on kulloiseenkin tutkimuskysymykseen liittyvien käsitteiden, näkökulmien, periaatteiden, sääntöjen ja institutionaalisten mekanismien analysointi[65].

Oikeustieteessä systematisointi tapahtuu oikeudenalalle ominaisten yleisten oppien eli käsitteiden ja periaatteiden muotoilun kautta. Yleisten oppien tulee saada tukea konkreettisesta oikeusaineistosta, mutta ne vaikuttavat myös toiseen suuntaan eli oikeuslähteiden tulkintaan. Erityisesti julkilausutuilla tai -lausumattomilla oikeusperiaatteilla on merkittävä vaikutus ympäristöoikeudessa yleisten joustavien normien tulkintoihin. Tutkijan tulkintasuositusten taustalla olevat yleiset opit ja niiden muodostamisen tapa ovat siten tutkimuksen painoarvon kannalta merkitykseltään olennaisia.

Oikeustieteen kehitystä ilmentää siirtymä käsitelainopin ja analyyttisen koulun suosimasta käsitteisiin pohjautuvasta staattisesta systematisoinnista dynaamisen systeemikäsityksen suuntaan muun muassa ihmis- ja perusoikeuskeskeisen tulkintalainopin esiinmurtautumisen kautta. Tämä tarkoittaa oikeusperiaatteiden roolin korostumista tulkintakannanotoissa. Samalla oikeusperiaatteiden suhteuttaminen toisiinsa ja tapauskohtaisiin faktoihin on noussut entistä merkittävämmäksi. Tulkintojen kannalta keskeisiksi nousevat sisällölliset punnintanormit, oikeudellisesti merkitykselliset yhteiskunnalliset arvot ja/tai tavoitteet sekä oikeudellinen ja yhteiskunnallinen arvoteoria, jotka kaikki ovat oikeusperiaatteiden ja muiden vastaavien ratkaisustandardien ainesosia.[66]

---

[64] Ks. *Vihervuori* 1989, s. 26–27. Vihervuori erottaa oikeustieteen sekä oikeusjärjestyksen systematiikan toisistaan kiistämättä näiden näkökulmien välistä yhteyttä ja vuorovaikutusta. Oikeustieteen systematiikka viittaa hänen mukaansa oikeustieteen jakaantumiseen ja sijoittuu ikään kuin ”makrotasolle”, kun taas oikeusjärjestyksen systematiikka esiintyy normitulkintojen rinnakkaisilmiönä ”mikrotason” systeeminmuodostuksena.

[65] Ks. esim. *Malla* 2005, s. 21 sekä *Melkas* 2008, s. 34–43.

[66] Ks. *Siltala* 2003, s. 368–377. Siltalan mukaan staattinen systematiikka on suljettu ja vakioitu siten, että oikeuslähteiden ja niistä johdettujen ratkaisuperusteiden keskinäissuhteet voidaan mää-

Veden saatavuus on tutkimusaiheena erityisen herkkä yhteiskunnallisten arvojen ja tavoitteiden vaikutuksille, koska perussaatavuus on ihmisarvoisen elämän edellytys. Useissa veden saatavuutta käsittelevissä julkaisuissa arvoperusteisuus on ilmeistä:

> Esimerkiksi Gleick toteaa, että ihmisoikeus veteen olisi arvokasta tunnustaa, jotta kansainvälinen yhteisö sekä kansalliset hallitukset pyrkisivät painokkaammin turvaamaan kaikkien perusvedensaannin ja jotta tämä oikeus johtaisi kansallisten sekä kansainvälisten oikeudellisten velvoitteiden omaksumiseen[67]. Smets puolestaan katsoo, että YK:n TSS-komitean vuoden 2002 kommentaari nro 15, jonka perusteella oikeus veteen on yksi TSS-sopimuksen suojaamista oikeuksista, olisi tarkoittanut varmuutta siitä, että oikeus veteen on olemassa oleva ja perustavanlaatuinen oikeus[68]. Grönwall hakee tukea oikeuden määrittelylleen Joseph Raz'n ajattelusta ja päätyy seuraavaan: "X has a right to water because her well-being is of ultimate value and, other things being equal, this aspect of X's well-being/interest is a sufficient reason for holding the state to be under duty"[69].

Kun oikeutta veden saatavuuteen tutkitaan, tutkimuksellisena lähtökohtana ei usein olekaan sen tutkiminen, minkälaisia oikeuksia veden saatavuuteen kohdistuu, vaan yksilön oikeuksia tukevien argumenttien kehittäminen. Käytännössä hyvin erilaisille väitteille yksilön oikeuksista on myös saatavissa jonkinasteista

---

rittää ennalta formaalien konfliktinratkaisunormien, käsitteiden, oikeudellisten dogmien ja konstruktioiden avulla. Dynaaminen systematiikka on avointa niin, että nämä keskinäissuhteet eivät ole määriteltävissä ennalta tai edes jälkikäteen yleistettävissä olevalla tavalla. Dynaaminen systematiikka liittyy oikeusperiaatteiden ja vastaavien ratkaisustandardien systeemiseen jäsennykseen, joka mahdollistaa yksittäisen ratkaisuperusteen oikeudellisen arvon määrittämisen osana ratkaisuharkintaa ainoastaan tilannekohtaisesti. Siltala toteaa, että dynaamisen, periaatteiden avulla tapahtuvan systeeminrakennuksen osatekijät voivat olla varsin erisuuntaisia perinteisiin konfliktinratkaisunormeihin, käsitteisiin sekä dogmeihin ja konstruktioihin nähden. Oikeusperiaatteiden systeemisidonnaisuuden aste voi eri tulkintamatriiseissa vaihdella, mutta jos niiden avulla pyritään luomaan tai ylläpitämään oikeudenalakohtaista koherenssia, tulisi niiden punnintamenettelyn olla alisteinen ennalta määritettävissä olevalle heikolle etusijajärjestykselle. Periaatteiden tulisi toisin sanoen asettua heikosti systemaattiseen punnintakehykseen siten, että systematiikka määrittäisi oikeudenalan johtavat sekä väistyvät periaatteet. Ilman tällaista jäsennystä periaatteiden keskeiset normikollisiot ovat ratkaistavissa vain tapauskohtaisen punninnan avulla. Siltala tuo heikosta periaatteiden etusijajärjestyksestä esimerkiksi perusoikeuskeskeisen tulkintalainopin. Osana tällaista tulkintamatriisia perusoikeuksille annetaan vähintään heikko etusija suhteessa muihin oikeusperiaatteisiin. Lisäksi henkeä ja terveyttä suojaavilla perusoikeuksilla voidaan Siltalan mukaan olettaa olevan etusija suhteessa kollektiivisiin, yhteisöllis-kulttuurisiin perusoikeuksiin, joita esimerkiksi oikeus omaehtoiseen kulttuuriin edustaa. Ks. varallisuusoikeusnormiston perusoikeusmyönteisestä systematisoinnista *Pöyhönen* 2000, s. 68 ss. Pöyhösen mukaan uudessa varallisuusoikeudessa on tiivistetysti kysymys oikeudenmukaisiin yhteisöllisiin käytäntöihin sitoutuvasta ajattelumallista, jossa käytäntöjen oikeudenmukaisuuskriteerit saadaan perusoikeusjärjestelmästä.

67 *Gleick* 1998, s. 489.

68 *Smets* 2006, s. 31

69 *Grönwall* 2008, s. 136.

institutionaalista tukea oikeuslähteiden – etenkin soft law -materiaalin runsaudesta johtuen.

Veden saatavuuteen liittyvät arvot ja tavoitteet heijastuvat erityisen helposti kansainvälisen oikeuden ja Etelä-Afrikan oikeusjärjestelmän systematisointeihin ja tulkintoihin, mutta myös suomalainen sääntely esimerkiksi vesihuollon järjestämisvelvoitteista ja hinnoittelusta on varsin joustavaa. Näin ollen seuraavaksi käsitellään systematisoinnin arvoperustaa ja siihen liittyvää koherenssikysymystä yksityiskohtaisemmin. Sitä ennen kuitenkin tutkimus ja sen keskeiset periaatteet paikallistetaan.

6.1 Tutkimuksen paikallistaminen

Tutkimuksen kysymyksenasettelu talousveden saatavuudesta on ongelmakeskeinen, ei siten tiettyyn oikeudenalaan kiinnittyvä. Tutkimus sijoittuu luonnonvaraoikeuden alalle, jossa keskeistä on luonnonvarojen hyötykäyttö ja siihen sisältyvät ympäristöllis-taloudelliset seikat[70]. Tarkemmin eriteltynä tutkimuksen keskiössä on vesivarojen hyödyntämistä sääntelevä vesioikeus, mutta tutkimus laajenee myös ihmis- ja perusoikeusjuridiikan sekä vesihuollon oikeuskysymysten puolelle. Koska tutkimuksessa on pohjimmiltaan kysymys vesiluonnonvaran saatavuuteen kohdistuvista oikeuksista, voidaan tutkimusta pitää laajasti ymmärretyn vesioikeuden piiriin kuuluvana. Talousveden saatavuus aiheena mahdollistaa myös vesihuolto-oikeuden käsitteen käyttämisen kuvaamaan tutkimuksen systematisointia.

Vesioikeus on yksi perinteisimmistä oikeudenaloista. Vedensaannin ja vesiliikenteen tärkeys johti jo varhain veden käyttöön liittyvien tapaoikeudellisten ja myöhemmin sopimuksiin perustuvien sääntöjen hyväksymiseen.[71] Vesioikeudessa on kysymys ympäristöoikeudelle ominaiseen tapaan konfliktioikeudesta, jonka avulla järjestetään vesivarojen käytöstä kilpailevien tahojen asema pääasiassa julkisoikeudellisin toimenpitein. Vesioikeudessa konflikti ilmenee paitsi suhtees-

---

[70] Ks. *Hollo* 2004, s. 163. Luonnonvaraoikeuteen voidaan Hollon mukaan katsoa laajassa merkityksessä kuuluvan myös kohdesuojeluun painottuvan luonnonsuojeluoikeuden, jossa hallitsevia ovat luonnontieteellis-ekologiset seikat.

[71] *McCaffrey* 2003, s. 60–61 sekä *Hollo* 2009, s. 9. Ks. myös *Glennon* 2003, s. 16–17. Glennon tuo esille, että pintaveden ja pohjaveden ottaminen ovat pitkään olleet toisistaan poikkeavissa asemissa. Pohjavesiä on opittu hyödyntämään tehokkaasti ja niiden hydrologiasta on saatu tutkittua tietoa pintavesiä huomattavasti myöhemmin. Näin ollen pohjaveden ottoa koskeva lainsäädäntö on kehittynyt myöhemmin ja on monilla alueilla edelleen puutteellista. Oikeus pohjaveden ottamiseen olikin pitkään riippuvainen ainoastaan mahdollisuudesta ottamiseen. Tämän ajattelutavan taustalla oli käsitys pohjavesivarojen ehtymättömästä luonteesta. Useissa valtioissa on yhä erikseen säännökset pintaveden ja pohjaveden ottamista varten.

sa vesiympäristöön, mutta myös – ja ehkä ennen kaikkea – eri ihmisten ja ihmisryhmien vedenkäyttötarpeiden välillä.

Vesi- ja yleisemmin luonnonvaraoikeuden sisältöä määrittää tarve säädellä uusiutuvien luonnonvarojen käyttöä niiden luontainen uudistumiskyky ja niistä saatavien hyötyjen tasapuolinen jakautuminen turvaavalla tavalla. Sääntelytarve aiheutuu luonnonvarojen rajallisuudesta, ja sääntelyn avulla tähdätään luonnonvarojen kestävään ja tasapuoliseen käyttöön. Makean veden varat ovat sinänsä riittävät maailmanlaajuisesti, mutta veden saatavuudessa on suuria alueellisia eroja.[72] Tässä tutkimuksessa keskitytään vesiluonnonvaran tasapuoliseen käyttöön ihmisten kesken, mutta myös ympäristölliset seikat otetaan huomioon vesivarojen riittävyyttä turvaavan kestävän käytön periaatteen kautta[73].

Tasapuolisen käytön periaate muodostaa kansainvälisessä vesioikeudessa vakiintuneen perustan makean veden varojen käytölle, ja myös Suomen ja Etelä-Afrikan järjestelmissä sillä on myöhemmin tarkemmin eriteltävä käyttöalansa. Periaatteen ajatuksena on, että vesistövaltioilla tai eri vedenkäyttäjillä on yhtäältä oikeus saada käyttöönsä tasapuolinen ja kohtuullinen osuus kansainvälisistä tai kansallisista vesivaroista sekä toisaalta velvollisuus ottaa toisten vesistövaltioiden tai käyttäjien vedenkäyttöintressit huomioon. Vedenkäytön tasapuolisuutta voidaan arvioida vain tapauskohtaisesti, mutta periaatteen toteutumisen perusedellytyksenä on, ettei vedenkäyttö yhden vesistövaltion alueella tai tietyn käyttäjän toimesta aiheuta merkittäviä haittoja tai vahinkoja toisessa vesistövaltiossa tai toisille käyttäjille.[74]

Kestävän käytön periaatteen ideana luonnonvaraoikeudessa on luonnonvarojen käyttö niiden luontainen uusiutumiskyky säilyttävällä tavalla. Periaatteen mukaisesti luonnonvarojen tulisi olla tulevien sukupolvien hyödynnettävissä[75]. Vesivarojen kestävä hyödyntäminen edellyttää kehittynyttä ja valuma-aluekohtaisesti yhdennettyä vesivarojen hallintaa[76]. Kestävän käytön periaatteella onkin niin aineellinen kuin menettelyllinen ulottuvuus vesioikeudessa. Talousvesikäyt-

---

[72] Ks. *Kiss – Shelton* 2004, s. 453.

[73] Tämän tutkimuksen näkökulmasta Hollon 1970-luvulla esittämä näkemys sekä vesien tehokkaaseen hyötykäyttöön että niiden suojeluun tähtäävän vesistöpolitiikan mahdottomuudesta on mielenkiintoinen. Ks. *Hollo* 1973, s. 496–497. Sittemmin vesioikeudessa on alettu korostaa entistä enemmän kestävän käytön periaatetta, jossa vesivarojen määrään ja laatuun liittyvät ympäristölliset näkökohdat muodostavat vedenkäytön reunaehdot.

[74] Ks. ILA 2004, s. 20–21.

[75] Kestävän käytön periaatteen sukupolvien välinen ulottuvuus tuotiin esille varsin selkeästi jo YK:n vuoden 1972 Tukholman ympäristökonferenssissa. Report of the UN Conference on the Human Environment 1972. Tukholman julistuksen 2 periaatteen mukaisesti luonnonvarojen, kuten ilman, veden, kasvien, eläinten ja ekosysteemien, säilyminen on turvattava nykyisille sekä tuleville sukupolville asianmukaisen suunnittelun ja hallinnan avulla.

[76] *Varis* 2007, s. 250. Ks. myös *Godden* 2005, s. 199.

tö ei suhteellisen pienistä veden kulutusmääristä johtuen itsessään vaaranna kestävää käyttöä kuin poikkeuksellisesti[77].

> Tasapuolisen ja kestävän käytön periaatteet on ilmaistu sekä kansainvälisen että kansallisen vesioikeuden aineellisissa ja menettelyllisissä säännöksissä. YK:n vesistöyleissopimuksen 5.1 artiklan nojalla vesistövaltioiden tulee käyttää kansainvälisiä vesivaroja tasapuolisella ja kohtuullisella tavalla. Vesistöyleissopimuksen samoin kuin ILA:n Berliinin sääntöjen 12.2 artiklan mukaisesti kansainvälisen vesistön käytön ja kehittämisen tavoitteena tulee olla sen optimaalinen ja kestävä käyttö. ECE:n (YK:n Euroopan talouskomissio) rajavesistösopimuksen[78] 3 artiklan i kohdassa kestävyyttä edellytetään vesivarojen hallinnalta. Suomen vesioikeudessa tasapuolinen ja kestävä käyttö rakentuvat haittojen minimoinnin (VL 2:3) ja vesiluvan myöntämisedellytysten varaan. Etelä-Afrikassa tasapuolinen ja kestävä käyttö on määritelty vesilain keskeisimmiksi tavoitteiksi (NWA 1 luku)[79], ja konkreettisena kestävän käytön varmistamiskeinona on vesireservin muodostaminen[80].

Kuten aikaisemmin on tullut ilmi, tarkastellaan tässä tutkimuksessa niin kansainvälisen kuin kansallisen oikeuden piiriin kuuluvia asioita. Vesivarojen käyttöä säännellään ensisijaisesti kansallisissa oikeusjärjestelmissä, ja kansainvälinen vesioikeus soveltuu kansainvälisten vesivarojen käyttöön[81]. Ratkaisevassa asemassa kansainvälisen oikeuden soveltamisen kannalta on siten vesivarojen luokittelu kansallisiksi tai kansainvälisiksi.[82] Vesivarat luokitellaan kansainvälisiksi kansainvälisen vesistö- tai valuma-alueen käsitteen avulla. Käsitteellä viitataan useamman kuin yhden valtion alueelle levittäytyvään yhtenäisten pinta- ja pohjavesien systeemiin, jossa pintavedet laskevat yleensä yhtenäiseen päätepisteeseen. Vesistö- tai valuma-aluevaltiolla tarkoitetaan vastaavasti sellaista valtiota, jonka alueella osa kansainvälisestä vesistöstä tai valuma-alueesta sijaitsee.[83]

---

[77] Ks. *Smets* 2006, s. 23.

[78] Ks. ECE:n rajavesistösopimuksen taustasta ja kehityksestä *Wouters – Vinogradov* 2003, s. 56–57.

[79] Kestävän käytön tavoitetta on NWA 2 §:ssä täsmennetty siten, että vesilain tarkoituksena on edistää vesivarojen tehokasta, kestävää ja hyödyllistä käyttöä yleisen edun mukaisesti.

[80] Vesireservi koostuu Etelä-Afrikan vesilain 3 luvun perusteella ihmisen perustarpeiden sekä vesiympäristön tarpeiden kannalta riittävästä määrästä riittävän hyvälaatuista vettä.

[81] Ks. kansainvälisen vesioikeuden määrittelystä *Manner* 1989, s. 224. Manner käyttää artikkelissaan kansainvälisestä vesioikeudesta määritelmää, jonka mukaisesti siihen kuuluvat normit ja oikeusperiaatteet, jotka sääntelevät vesistöihin ja muihin vesivaroihin sekä niiden käyttöön kohdistuvia valtioiden keskeisiä suhteita.

[82] Ks. vesivarojen luokittelusta *Malla* 2005, s. 3–6.

[83] Ks. ILA:n Berliinin sääntöjen 3 artikla sekä YK:n vesistöyleissopimuksen 2 artikla. Käytännössä vedenjakajat määrittävät vesistö- tai valuma-alueen rajoja. Vesistö- ja valuma-alueen käsitteet eivät välttämättä ole sisällöltään täysin yhteneväisiä. Tässä tutkimuksessa ei ole kuitenkaan tarvetta analysoida näiden käsitteiden merkityssisältöjen eroja. Ks. myös *McCaffrey* 2003, s. 26. McCaffrey tuo esille, että vesistöalueen päätepiste suhteessa mereen voi olla tietyissä tilanteissa

6.2 Systematisointi ja arvot

Oikeudesta on mahdotonta tehdä arvo- tai arvostusvapaata tutkimusta, koska tulkintaperiaatteita ei voi muotoilla puhtaan induktiivisesti konkreettisesta oikeusaineistosta. Kuten Ross toteaa, ei voimassa olevan oikeuden tutkimusta ylipäänsä voida erottaa tarkkarajaisesti oikeuspolitiikasta. Voimassa olevasta oikeudesta esitetyt väitteet kohdistuvat aina tulevaisuuteen, koska ne ennustavat tulevia sosiaalisia tapahtumia eli lainsoveltamista. Jokaisella esitetyllä tulkinnalla pyritään osaltaan vaikuttamaan oikeuden muotoutumiseen, mikä on myös oikeuspoliittisen toiminnan tarkoitus.[84] Muodollinen ero oikeustieteen ja oikeuspolitiikan välille voidaan tehdä sillä perusteella, että oikeustieteen vaikutus kohdistuu lainsoveltamiseen, kun taas oikeuspolitiikan lainsäätämiseen.

Systematisointi rajaa väistämättä niitä tulkintavaihtoehtoja, joita säätelyinformaatioon liittyy, koska oikeusnormit ovat merkityksen, sääntöjen ja käyttäytymisen piiriin kuuluvia asioita. Kun normeja ja ylipäänsä merkityksiin liittyviä asioita ilmaistaan jäsentävästi, on lähes väistämätöntä, että jäsentävät ilmaukset tulkitaan eri tavalla kuin alkuperäiset. Jo systeemin rakentamiseen liittyy sääntölauseiden ja käyttäytymisen merkityksen tulkintaa.[85] Näin ollen systematisointi vaikuttaa oikeusjärjestyksestä saatavaan tietoon[86].

Systematisoinnin ja tulkinnan välisen suhteen kannalta käsitän oikeusperiaatteiden täydentävän oikeuspositivismia siten, että asetetun oikeuden lisäksi periaatteet voivat vaikuttaa normin muotoutumiseen[87]. Periaatteet vaikuttavat siten tulkintaan ja sääntöjen sisältöön, kun normilauseita muodostetaan, mutta vain yhtenä argumenttina. Periaatteet eivät osoita automaattisesti sääntöjen sisältöä tai oikeusseuraamuksia.[88]

Veden saatavuuteen liittyvien oikeuslähteiden ristiriitaisuus asettaa haasteita niiden systematisoinnille. Ristiriitaisuutta ovat lisänneet niin oikeuden taustalla vaikuttavien arvojen ja arvostusten kuin itse oikeuslähteiden monipuolistuminen. Valtion tuottaman sääntelyn ohella korostetaan muita yhteiskunnassa ja

---

esimerkiksi deltojen vuoksi vaikeasti määritettävissä. Tämä ei kuitenkaan ole hänen mukaansa johtanut ongelmiin valtiokäytännössä.

84 *Ross* 1971, s. 63. Ks. oikeuden ja politiikan rajan suhteellisuudesta ympäristöoikeudessa *Herler* 2008, s. 20–21 sekä kansainvälisen oikeuden tavoitehakuisesta käytöstä *Melkas* 2008, s. 10–11.

85 *Klami* 1979, s. 224.

86 *Niemi* 1996, s. 238–241. Niemen mukaan systematisointi on usein ratkaisevassa asemassa niin normien voimassaolon kuin sisällön selvittämisen suhteen. Systematisoinnin vahvan aineellisen ulottuvuuden vuoksi sitä ei voida pitää pelkkänä tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä tai mahdollisuutena järjestää faktat halutulla tavalla. Sen sijaan systematisoinnin voidaan olettaa selventävän oikeudellista traditiota ja pyrkivän oikean kuvan antamiseen yhteisön oikeusjärjestelmästä.

87 Ks. *Kaisto* 2005, s. 74.

88 *Niemi* 1996, s. 75.

kansainvälisellä tasolla tuotettuja normatiivisia lähteitä (soft law), joita muodolliselta ja institutionaaliselta asemaltaan erilaiset toimijat tuottavat ja joihin sisältyy tehokkuudeltaan vaihtelevia pakkokeinoja. Tällaisen soft law'n alaan määritellään usein kuuluviksi esimerkiksi tapaoikeus ja osa itsesääntelystä. Koska soft law'n legitimiteetti vaihtelee voimakkaasti, ovat legitimiteettiin ja valtaan liittyvät kysymykset saaneet oikeustieteessä entistä enemmän painoarvoa.[89]

On selvää, että nykyisessä sääntely-ympäristössä oikeuden käsitteen on oikeustieteessä tullut muuntua staattisesta rakenne- ja systeeminkeskeisyydestä dynaamisempaan ja tilanneherkempään suuntaan. Sääntelyn monipuolistuminen on antanut aiheen laventaa huomioon otettavien oikeuslähteiden spektriä ja tarkastella näiden vaikutusta toisiinsa. Tämä on johtanut sekä systematisoinnissa että tulkinnassa eri oikeuslähteiden välisen keskinäisen painoarvon hämärtymiseen siten, että oikeustieteen tulokset ovat heikosti kontrolloituvia. Hyväksyttävien lähteiden moninaisuus lisää osaltaan mahdollisuuksia oikeustieteen tavoitteelliselle hyödyntämiselle esimerkiksi yksilö- tai ryhmäkeskeisten arvojen edistämisessä.[90]

Jos yksilö- tai ryhmäkeskeiset arvot asetetaan systematisoinnin perusteeksi, nähdään esitettävä systematisointi yhtenä mahdollisuutena. Toisin sanoen arvoperusteisuus avaa tilaisuuden rakentaa olemassa olevasta ristiriitaisesta oikeusaineistosta useita erilaisia systeemejä[91]. Ehdotettavilla yleisillä opeilla ei tällöin tavoitella totuusarvoa, vaan ne nähdään mahdollisuuksina oikeuden kehittämiseen. Oikeudellisesti mahdollisella tulee olla yhteys oikeusjärjestyksen sisältämään aineistoon, jotta voitaisiin osoittaa, että oikeudellinen toimija voisi ajatella ehdotettujen yleisten oppien mukaisesti. Arvoperusteisessa systematisoinnissa lähteiden käyttö voi kuitenkin olla siten valikoivaa, että esille tuodaan etupäässä traditiota kyseenalaistavaa aineistoa ja esimerkiksi soft law -instrumentteja.[92]

Arvoperusteisen systematisoinnin kiinnekohdat tulkintalainoppiin eivät ole välttämättä kovin vahvoja. Jos systematisoinnin lähtökohtana ovat esimerkiksi oikeudellisten instrumenttien kehittely tai kansainvälisen oikeuden yleistavoitteet, muodostuvat yleiset opit hyvin toisenlaisiksi kuin perinteisen oikeusläh-

---

89 Ks. *Boelens ym.* 2005, s. 6.

90 Vrt. *Boelens ym.* 2005, s. 6–7.

91 *Wilhelmsson* 1997, s. 345. Esitetyn systematisoinnin oikeellisuuden vahvistamiseen ei ole olemassa metakriteereitä. Lopulta siirtyminen olemisesta pitämiseen on Wilhelmssonin mukaan riippuvainen arvostavan subjektin valinnoista, koska ei ole löydettävissä vain yhtä oikeaa yhteiskuntateoriaa. Samoin ei myöskään vaihtoehtoisessa lainopissa pyritä rakentamaan yhtä oikeaa kuvausta oikeudesta, vaan tuottamaan mahdollinen uusi malli, jonka hyväksyminen on oikeudellisen auditorion asia.

92 *Wilhelmsson* 1997, s. 347–350. Oikeudellisesti mahdollisen tulee Wilhemssonin mukaan olla myös yhteiskunnallisesti mahdollista. Siten olisi pystyttävä osoittamaan, että ehdotetut yleiset opit ovat sopusoinnussa yhteiskunnan taloudellisen ja poliittisen kehitystason kanssa.

deopin mukaisesti toteutetussa yleisten oppien muodostamisessa, jossa systematisointi liitetään lainsäädäntöön ja sovellettavina oleviin normeihin. Arvoperusteisessa systematisoinnissa yleisten oppien on mahdollista muodostua pitkälti eettisten arvovalintojen pohjalta ilman, että vastakkaisiin suuntiin vaikuttavia oikeusjärjestyksen mekanismeja otettaisiin syvällisesti huomioon.[93]

Jotta arvot ja arvostukset olisivat oikeudellisesti merkityksellisiä, tulisi niiden kuitenkin ilmetä oikeusjärjestyksestä tai oikeusjärjestyksen tulisi vähintään mahdollistaa niiden perusteltu huomioon ottaminen. Oikeustieteen ei siten tulisi itsessään tuottaa arvostuksia, vaan ainoastaan ratkaista niiden oikeudellinen merkitys.[94] Oikeustieteessä pitäisi ylipäänsä voida erottaa toisistaan voimassa olevaa oikeutta ja sen kehitystä koskevat väitteet, voimassa olevan oikeuden tehokkuuden arviointi ja vaatimukset oikeuden muuttamiseksi[95].

Luonnonvaraoikeuden sekä ihmis- ja perusoikeusjuridiikan piiriin luettaville esityksille on usein yhteistä aineellista oikeudenmukaisuutta kohti pyrkiminen. Ihmis- ja perusoikeusjuridiikassa oikeudenmukaisuus määrittyy ihmiskeskeisestä ja luonnonvaraoikeudessa myös ekologisesta näkökulmasta. Ihmis- ja perusoikeusargumentit ovat saaneet luonnonvaraoikeudessa yhä enemmän painoarvoa siten, että luonnonvarojen saatavuus on alettu käsittämään ihmis- ja perusoikeutena[96], ja kestävän kehityksen tavoite pyrkii yhdistämään ihmiskeskeiset ja ekologiset näkökulmat toisiinsa. Aineellisen oikeudenmukaisuuden tavoittelu oikeustieteessä tarkoittaa väistämättä jonkinasteista arvoväritteisyyttä.

Myös veden saatavuuteen keskittyvässä tutkimuksessa oikeudellinen systematisointi nähdään usein vaihtoehtoisen lainopin tapaan voimakkaan tarve- tai tavoiterationaalisena. Arvoväritteisyys ilmenee tällöin siten, että oikeus veden saatavuuteen otetaan lähtökohdaksi, jonka maailmanlaajuista olemassaoloa tai esiin murtautumista pyritään kritiikittömästi perustelemaan, ja että oikeuden ja ihmisoikeuden käsitteitä käytetään pitkälti toistensa synonyymeina[97]. Toisin sanoen systematisointi perustetaan veden saatavuuteen liittyvien yksilön oikeuksien kehittämistavoitteen varaan sen sijaan, että lähtökohtana olisivat valtioiden, lainsäätäjän, tuomarien ja muiden institutionaalisten toimijoiden kollektiivisesti hyväksymät normatiiviset lähtökohdat.[98]

---

93 Ks. *Vihervuori* 2004, s. 148.
94 *Hollo* 1991, s. 6–17.
95 Ks. *Määttä* 2003a, s. 111–128.
96 Ks. esim. *Määttä* 2003a, s. 115.
97 Ks. esimerkit s. 21 sisennetty teksti.
98 Ks. *Siltala* 2003, s. 375–376. Siltala katsoo vaihtoehtoisen, kriittisen tai avoimen poliittisen oikeusopin rikkovan lainopin vallitsevan doktriinin mukaisen systematisoinnin tulkitsemalla pääsääntö/poikkeus -luokitusta selvästi totutusta poikkeavalla tavalla.

Tutkimuksen ankkuroiminen veden saatavuuden edistämiseen on oikeustieteen näkökulmasta epäanalyyttista ja johtaa esimerkiksi argumentaatiota tukevien lähteiden valinnassa tutkimuksen arvoväritteisiä tavoitteita palvelevaan näkökulmaan. Jos oikeus hahmotetaan toteutuneen tai toteutettavissa olevan yhteiskunnallisen tosiasian sijaan mahdollisuudeksi ja potentiaalisen muutoksen välineeksi, johtaa tämä myös yhden ainoan systematisointitavan idean hylkäämiseen. Systematisoinnilla voidaan näin ollen toteuttaa tutkijan tai tietyn opillisen suuntauksen sisäistämiä oikeudellisia ja yhteiskuntaideologisia arvoja ja tavoitteita esimerkiksi viranomaisten arvojen sijaan.[99]

Tutkimuksen oikeustieteellinen arvo palautuu lopulta esitetyn argumentaation uskottavuuteen, ja argumentaatio rakentuu keskustelunäkökulman pohjalle. Metodiset takeet muodostuvat puolestaan tutkijan tieteellisestä asennoitumisesta, johon kuuluu systemaattisuus, johdonmukaisuus, intersubjektiivisuus, objektiivisuus, täsmällisyys ja asiallisuus. Tieteellisestä asenteesta johtuen oikeustieteen tulkinnat ovat – tai niiden tulisi olla – muita oikeusjärjestyksen sisällöstä tehtäviä päätelmiä paremmin kontrolloitavissa olevia.[100] On selvää, että voimakkaan arvoväritteinen tutkimus ei täytä argumentaation uskottavuuden kannalta olennaisia metodisia takeita.

Talousveden saatavuuden edistäminen hahmottamalla oikeus mahdollisuutena ja muutoksen välineenä tarkoittaa usein häilyvää suhtautumista oikeuteen. Yhtäältä oikeus veden saatavuuteen nähdään välttämättömänä poliittisena tavoitteena, jonka toteutumista perinteisen kansainvälisen yhteistyön poliittis-oikeudellisen rakenteen ja kansallisen oikeuden tulkintojen katsotaan jarruttavan. Toisaalta kuitenkin kansainvälisen ja kansallisen oikeuden mahdollisuuksiin kehittää oikeustilaa suhteessa veden saatavuuteen uskotaan ideaalisesti, ja oikeuslähteiden uudelleentulkinnan kautta oikeus veden saatavuuteen perustellaan valtiointressien ensisijaisuus, valtiosuvereniteetti ja oikeuslähteiden institutionaaliset tulkinnat sivuuttavalla tavalla. Näin ollen oikeus nähdään lopulta sekä muutoksen esteenä että sen välineenä.[101]

---

[99] Ks. *Siltala* 2003, s. 375–376.

[100] Ks. *Aarnio* 1989, s. 53–54 sekä *Aarnio* 1997, s. 35–52. Aarnion argumentaatioteorian mukaan oikeudellisessa argumentaatiossa pyritään oikeuslähteitä ja niitä koskevaa oikeuslähdeoppia hyväksi käyttäen vakuuttamaan auditorio ratkaisun tai tulkinnan oikeellisuudesta. Argumentaatiomallissa korostuu oikeudellisen päättelyn rationaalisuus. Päättely ei ole syllogistista päättelyä, vaan diskurssia puolesta ja vastaan argumentteja hyväksi käyttäen. Kannanoton uskottavuus palautuu aina perustelujen uskottavuuteen. Auditoriona toimiva oikeusyhteisö arvioi perustelujen riittävyyden. Argumentaation uskottavuuden tuntomerkkejä on mahdotonta määritellä yksiselitteisesti.

[101] Ks. *Koskenniemi* 1994, s. 35–37. Koskenniemi liittää ristiriitaisen suhtautumisen oikeuteen nimenomaan kansainväliseen ympäristöoikeuteen. Toisena ristiriitana hän tuo esille yleisluonteisen ja yksityiskohtaisen sääntelyn välisen suhteen. Myös oikeus veden saatavuuteen edellyttäisi kansainvälisellä tasolla pikemminkin yleisluonteisten periaatteiden kuin teknisten säännösten hyväksymistä. Ongelmana tässä on kuitenkin se, että esimerkiksi yleisluonteinen ihmisoikeusperiaate

6.3 Koherenssi ja oikeus veden saatavuuteen

Klamin mukaan oikeustieteen heuristiikka ja justifikaatio rakentuu kahden metanormin varaan, joita tulee noudattaa mahdollisuuksien rajoissa. Ensinnäkin kaikki normit ja periaatteet on otettava täydestä. Toiseksi oikeusjärjestys tulee ymmärtää täydelliseksi ja ristiriidattomaksi. Ristiriitojen hallinta tapahtuu luomalla oikeusjärjestyksestä johdonmukainen eli koherentti oikeusjärjestelmä.[102]

Koherenssin käsitteellä viitataan joko koko oikeusjärjestyksen tai tietyn oikeudenalan sisällölliseen johdonmukaisuuteen. Oikeustieteessä koherenssin katsotaan usein rakentuvan etupäässä kunkin oikeudenalan oikeusperiaatteiden varaan. Koko oikeusjärjestyksen yhtenäisyyden tavoitteesta on siirrytty enintään oikeudenalakohtaisen koherenssin tavoitteeseen.[103] Tämän tutkimuksen kannalta keskeinen kysymys on, onko oikeutta veden saatavuuteen syytä tai edes mahdollista lähestyä koherentilla tavalla.

Kuten aikaisemmin on tullut ilmi, on arvoperusteinen näkökulma oikeuslähteisiin ominainen oikeudesta veden saatavuuteen käytävälle keskustelulle. Asiaan liittyvien lähteiden moninaisuus ja monikerroksisuus kansallisesta vesi- ja vesihuoltolainsäädännöstä veden saatavuuden edistämisen kansainvälispoliittisiin tavoitteisiin ja näiden lähteiden suhde toisiinsa on jäänyt tutkimuksissa usein vähäiselle huomiolle. Tässä tutkimuksessa otetaan huomioon oikeuslähteiden ristiriitaisuus ja pyritään löytämään sellainen systeeminrakennusavain, jossa lähteiden keskinäinen painoarvo määräytyy arvoja tasapainottavalla tavalla.[104]

---

oikeudesta veden saatavuuteen saatettaisiin hyväksyä, koska se jättäisi valtioille runsaasti harkintavaltaa asianmukaisten toimien mitoittamiseen. Tällöin valtioiden velvollisuudet eivät muodostuisi tarkkarajaisiksi ja oikeus veteen saattaisi jäädä hyvin tehottomaksi.

[102] *Klami* 1999, s. 774.

[103] *Tuori* 2004, s. 1197–1211. Tuorin mukaan oikeuden systematisointi voidaan jakaa luokittelevaan ja sisällölliseen ulottuvuuteen. Luokittelevassa systematisoinnissa on kysymys normistojen luokittelusta niiden sääntelykohteen nojalla, kun taas sisällöllisessä systematisoinnissa kriteerinä on oikeusjärjestyksen sisäisen yhtenäisen ja johdonmukaisen perusajatuksen löytäminen. Tässä tutkimuksessa tapahtuva systematisointi liittyy näihin molempiin ulottuvuuksiin. Ks. myös *Wilhelmsson* 1997, s. 340–345 sekä *Mäkelä* 2010, s. 26–27. Wilhelmssonin mukaan modernin aikakauden oikeustieteessä oikeusjärjestys nähtiin pitkään, ainakin teoriassa, ristiriidattomana kokonaisuutena, jonka perustana ovat yhdenmukaiset arvot. Johdonmukaisuutta pidettiin näistä arvoista ehkä keskeisimpänä, ja siten konkreettisesta oikeudellisesta aineistosta pyrittiin systematisoimalla rakentamaan looginen ja hyväksyttävä järjestelmä. Sittemmin vaihtoehtoisen lainopin myötä oikeustieteen kritiikki kohdistui nimenomaan ideaan arvoista vapaasta lainopista. Oikeustieteen pyrkimys koko oikeusjärjestyksen kattamaan koherenssiin näyttäytyy nykyisin mahdottomalta, ja myös oikeudenalakohtainen koherenssi kyseenalaiselta, koska oikeusaineiston taustalla vaikuttaa ristiriitaisia arvoja ja tavoitteita. Wilhelmssonin toteaa, että ristiriitoja esiintyy oikeudessa paitsi tavoitteenasetteluissa, oikeusnormien välillä ja oikeudenalojen välillä myös saman oikeudenalan erilaisten konkreettisten elementtien välillä. Mäkelä kuitenkin katsoo, että ennakoitavuus ja yhdenvertaisuus ovat edelleen oikeuden tärkeitä lähtökohtia.

[104] Ks. *Boelens ym*. 2005, s. 13.

Tutkimuksessa esitettävää systematisointia ei siten nähdä vain yhtenä mahdollisuutena, vaan koherenssia tuottavana.

Arvojen tasapainottamista tukee vallan kolmijako-oppiin pohjautuva vaatimus, jonka mukaan lainsäätäjän tulisi kontrolloida oikeutta edeltävien maailmankuvallisten, eettisten ja poliittisten käsitysten oikeusjärjestelmässä saamaa painoarvoa. Oikeustieteilijä on sidottu lakiin niin, että uuden sisällön luominen oikeusjärjestykselle laista välittämättä vaikuttaa mahdottomalta. Oikeustieteellä on normatiivinen rooli, mutta lainsäädäntö muodostaa sille rajat, koska kysymys on nimenomaan lain tulkinnasta.[105] Systematisoinnissakaan ei tulisi unohtaa tulkintajuridiikkaa, sillä systematisointien vaikutus kanavoituu lopulta konkreettisiin oikeudellisiin ongelmiin[106]. Arvosidonnaista lähestymistapaa voidaan kritisoida oikeuden ennustettavuuden puutteesta, joskin myös arvojen tasapainottamiseen pyrkivässä mallissa konkreettisen lopputuloksen ennustaminen voi olla vaikeaa[107]. Oikeuspoliittiset tavoitteet tulisi joka tapauksessa vähintään pystyä erittelemään vallitsevan oikeustilan analyysista.

Myöhäismoderniin kulttuuriin liitetyn eettiseen hajaannuksen saatetaan katsoa asettavan oikeudenalakohtaisen koherenssin tavoitteen ja siten ehkä myös arvojen tasapainottamiseen pyrkivän lähestymistavan saavuttamattomaksi. Tuori kuitenkin esittää, että oikeuden taustalla voi vaikuttaa etiikan sijaan moraali. Etiikassa kysymys on arvoista, hyvää elämää koskevista käsityksistä sekä yksilöllisistä ja ryhmäkohtaisista identiteettimäärityksistä, jotka liikkuvat minä- ja me-perspektiivien järjenkäytöllisissä ulottuvuuksissa. Moraalin muotoutumiseen taas vaikuttavat kaikkien tosiasiallisten tai potentiaalisten osallistujien näkökannat. Siten moraalinormit ja moraaliset arvostelmat eivät kohdistu välittömästi eettisiin kysymyksiin, vaan ristiriitoihin, joita inhimillisessä yhteiselämässä esiintyy tai voi esiintyä. Moraali pyrkii sovittamaan yhteen käsitykset hyvästä elämästä niin, että yhteiselämä eri eettisiä näkemyksiä edustavien subjektien kesken mahdollistuu.[108]

Myös eri oikeudenaloja luonnehtivat oikeusperiaatteet rinnastuvat etiikan sijasta pikemminkin moraaliin. Periaatteet eivät perustu välittömästi tiettyjen yk-

---

[105] *Aarnio* 2002, s. 525–526. Ks. uuden lainsäädännön ja yleisten oppien välisestä suhteesta *Mäkelä* 2010, s. 22–25. Mäkelän mukaan yleisten oppien uudistamisen tarpeen kannalta ratkaisevaa on, pidetäänkö uuteen lainsäädäntöön sisältyviä muutoksia uusina poikkeuksina yleisistä opeista vai yleisiä oppeja muuttavana aineksena. Hän toteaa, että yleisten oppien kehittelijän tulisi luoda johdonmukaista järjestelmää kiinnittäen samalla huomiota pintatason normiston todelliseen tilaan ja muutoksiin.

[106] Ks. *Kaisto* 2005, s. 22–23 ja av. 27. Kaisto katsoo, että oikeustieteen systemaattisessa keskiössä tulee olla varsin kovaa ainesta, jolla hän viittaa tiettyihin oikeuden käsitteellisiin lähtökohtiin, joiden tulisi soveltua millaisen oikeusjärjestyksen tahansa tarkasteluun ja käsittelyyn.

[107] Vrt. *Wilhelmsson* 1997, s. 352.

[108] *Tuori* 2004, s. 1222.

silöiden tai ihmisryhmien arvoihin, vaan ohjaavat moraalinormien tapaan yksilöiden ja ryhmien välisten ristiriitojen ratkaisemista. Oikeuden ei tulisi niinkään olla yhteydessä etiikkaan, vaan jättää tilaa yksilöiden ja ryhmien arvovalinnoille. Vasta näiden arvovalintojen ristiriidat, joiden ratkaisut kuuluvat moraalisen järjenkäytön maailmaan, tekevät oikeuden tarpeelliseksi. Näin ollen eettinen fragmentaatio ennemminkin korostaisi koherenssin tavoittelemisen merkitystä kuin tekisi sen mahdottomaksi saavuttaa.[109] Tutkimusaiheen kannalta tämä tarkoittaa sitä, että talousveden saatavuuden kehittäminen ei voi yksinomaan ohjata argumentaatiota voimassa olevasta oikeudesta, jos ja kun oikeusjärjestelmä sisältää ristiriitaisia tavoitteita.

Edellä esitetyn perusteella olennaista periaatteiden avulla tapahtuvassa systematisoinnissa on se, että siinä otetaan huomioon periaatteiden suhteuttaminen toisiinsa kunkin oikeudenalan tai oikeuskysymyksen muodostamassa kontekstissa. Tämä tapahtuu periaatteiden punninnan ja keskinäisen tasapainottamisen kautta. Objektiivisuuteen pyrkivässä systematisoinnissa voidaan päätyä ainoastaan kaikkien asiaan vaikuttavien oikeuslähteiden ja niiden ristiriitaisuuksien huomioon ottamisen kautta määrittelemään, mitkä ovat yhtäältä johtavia sekä toisaalta väistyviä oikeusperiaatteita.[110] Tämän tutkimuksen tarkoituksena on veden saatavuuteen kohdistuvien oikeuksien tarkastelu, ei niinkään periaatteiden avulla tapahtuva systematisointi, mutta periaatteet ja niiden tasapainottaminen muodostavat taustan tarkasteltavien oikeuslähteiden tulkinnalle.

6.4 Tapaoikeus ja soft law tutkimuksen lähteinä

Tutkimuksessa hyödynnetään tapaoikeutta ja soft law'n luonteisia lähteitä erityisesti, kun tarkastellaan kansainvälistä oikeutta. Tämä johtuu paitsi tutkimuksen

---

[109] Ks. *Tuori* 2004, s. 1222–1223. Voi olla, että eettinen hajaannus on modernin aikakauden jälkeen yhä voimistunut. Tämä ei kuitenkaan tarkoita Tuorin mukaan automaattisesti sitä, että moraalikäsityksien ja -normien osalta kehitys olisi ollut samansuuntaista. Päinvastoin näyttäisi siltä, että yhteisymmärrys perustavista moraalisista normeista on lisääntynyt, kun tarkastellaan esimerkiksi perusoikeuksien ja kansainvälisten sopimusten ihmisoikeusmääräysten kehitystä myöhäismodernina aikana. Myös ekologiaan liittyvillä eettisillä näkökohdilla on ollut vaikutusta sääntelyn taustalla vaikuttavaan moraaliin. Yhteisymmärryksen saavuttamisen hintana on tosin ollut moraalinormien muuntuminen hyvin yleisiksi ja abstrakteiksi, mikä on siirtänyt moraalisten kysymysten painopistettä moraalinormien perusteltavuudesta niiden soveltamisen suuntaan. Moraali muodostuu oikeudeksi tavallisimmin lainsäädäntöprosessin kautta, mutta näin voi tapahtua myös, kun lakia tulkitaan. Joka tapauksessa oikeusperiaatteen muodostuminen vaatii periaatteen sisällöllisen merkityksen ja arvon lisäksi institutionaalista tukea lainsäädännöstä, esitöistä ja oikeuskäytännöstä. Jos moraaliperiaate toimii ratkaisuperustana tai perustana ratkaisun oikeuttamiseksi, siitä ei itsessään tämän vuoksi tule automaattisesti oikeusperiaatetta. Ks. *Aarnio* 1989, s. 82–83 ja *Tuori* 2000, s. 197.

[110] Ks. *Siltala* 2004, s. 512–514.

jäljempänä tarkemmin esiteltävästä oikeuskäsityksestä, mutta myös siitä, että yleisessä kansainvälisessä vesioikeudessa ja veden saatavuuteen kohdistuvassa ihmisoikeuskeskustelussa ei ole juurikaan mahdollisuuksia tukeutua sitoviin yleissopimuksiin tai kansainväliseen oikeuskäytäntöön[111]. Haasteena tapaoikeuden ja soft law'n hyödyntämisessä on yhtäältä tapaoikeuden todentaminen ja toisaalta eri soft law -lähteiden oikeuslähdeopillisen aseman paikantaminen.

Tapaoikeus muodostuu Kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön 38 artiklan mukaisesti kansainvälisestä tavasta yleisen käytännön ilmauksena. Sen muodostuminen edellyttää sekä valtiokäytäntöä että valtioiden hyväksyntää tuon käytännön velvoittavuudesta (opinio juris). Valtioiden oikeusvakaumuksesta on saatavilla tietoa valtiokäytännöstä, alueellisista sopimuksista samoin kuin erilaisista soft law -lähteistä, kuten julistuksista, suosituksista ja muista ei-sitovista päätöksistä. On kuitenkin tulkinnanvaraista, missä vaiheessa valtioiden oikeusvakaumus muuntuu tavanomaiseksi oikeudeksi eli sellaiseksi yleiseksi valtiokäytännöksi, jota valtiot pitävät velvoittavana.[112]

Kansainvälisessä vesioikeudessa ILA ja YK ovat pyrkineet kodifioimaan tapaoikeutta. Lukuisten kahden- ja monenvälisten vesistösopimusten johdosta vesioikeudesta on ollut mahdollista laatia systematisoivia esityksiä. Merkittävin ja laajinta institutionaalista tukea nauttiva kodifikaatiopyrkimys on YK:n yleiskokouksen vuonna 1997 hyväksymä yleissopimus kansainvälisten vesistöjen muuhun kuin liikennekäyttöön sovellettavista säännöistä (YK:n vesistöyleissopimus), jota valmisteltiin ILA:n vuoden 1966 Helsingin sääntöjen ja Suomen hallituksen YK:n yleiskokoukselle tekemän aloitteen pohjalta vuodesta 1970 lähtien[113]. Vaikka vesistöyleissopimus ei ole tullut voimaan, koska riittävä määrä

---

[111] Yleensä kansainvälisen oikeuden lähteinä viitataan Kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön 38 artiklan mukaisiin lähteisiin eli valtiosopimuksiin, tapaoikeuteen, yleisiin oikeusperiaatteisiin, oikeuskäytäntöön sekä oikeuskirjallisuuteen. Ks. kansainvälisen ympäristöoikeuden lähteistä *Kuokkanen – Parkkari* 1989, s. 9–13.

[112] Ks. *Kuokkanen – Parkkari* 1989, s. 10–11; *Caponera* 2003, s. 175 ss. sekä *Hannikainen* 2005, s. 27–30. Hannikainen esittelee kolme näkemystä nykyajan kansainvälisestä tapaoikeudesta. Ensimmäisen ja perinteisen näkemyksen mukaan tapaoikeus edellyttää kehittyäkseen runsaasti konkreettista valtiokäytäntöä. Toisen näkemyksen valossa tapaoikeus on politisoitunut sitä kautta, että se perustuu eri valtioiden käytännön valikoivaan selvittämiseen. Kolmannessa näkemyksessä, jota Kansainvälinen tuomioistuin Hannikaisen mukaan lähinnä edustaa, korostuu puolestaan tapaoikeuden luonne dynaamisena oikeuslähteenä, joka mukautuu tilannekohtaisiin vaatimuksiin ja josta on saatavissa tietoa kansainvälisten järjestöjen julistuksista ja päätöslauselmista valtiokäytännön ohella. Kansainvälisten järjestöjen rooli onkin osoittautunut varsin merkittäväksi kansainvälisen tapaoikeuden luomisessa. Kun keskustellaan esimerkiksi ihmisoikeudesta veden saatavuuteen tapaoikeutena, on kuitenkin vaikea välttää keskustelun politisoitumista järjestöjen piirissä.

[113] Ks. Suomen yleiskokousaloitteesta *Manner* 1972. Manner tuo esille, että Suomi katsoi voivansa tehdä aloitteen kansainvälisestä vesioikeudesta, koska ala oli poliittisesti suhteellisen neutraali ja koska Suomen omat rajavesistökysymykset olivat sovinnollisesti järjestettyjä. Mannerin mu-

valtioita ei ole liittynyt siihen, on sillä oikeudellista merkitystä juuri makean veden käyttöön liittyvän tapaoikeuden kodifikaationa[114].

YK:n vesistöyleissopimuksen oikeudellisen merkityksen puolesta, mutta myös sitä vastaan on esitettävissä perusteluja. Yhtäältä esimerkiksi Kansainvälinen tuomioistuin vetosi sopimukseen sen solmimisvuonna 1997 Gabčíkovo-Nagymarosin tapauksessa[115], ja eteläisen Afrikan kehitysjärjestö SADC:n tarkistettu vesistöpöytäkirja laadittiin vuonna 2000 pitkälti vesistöyleissopimuksen määräysten ja kielen pohjalta[116]. Toisaalta vesistöyleissopimuksen ei kuitenkaan ole tarkoitettu sisältävän *jus cogens* -luonteisia määräyksiä[117]. Voidaan myös esittää, että sen voimaantulo on lykkääntynyt, koska sopimus edustaa vain yhtä näkemystä kansainvälisen vesioikeuden kehityksestä. Lopulta kysymys vesistöyleissopimuksen oikeudellisesta merkityksestä tiivistyy siihen, antaako valtiokäytäntö riittävästi tukea vesistöyleissopimuksen periaatteiden, joista keskeisimpiä ovat tasapuolisen ja kestävän käytön periaatteet, luokittelulle tapaoikeudeksi.[118]

Kun YK:n vesistöyleissopimuksen oikeudellista merkitystä arvioidaan, on syytä ottaa huomioon kansainvälisen vesioikeuden vaikutustavat. Vain harvat kansainväliset vedenkäyttökonfliktit päätyvät varsinaisten lainkäyttöelinten – kuten tuomioistuimen tai välimieskokoonpanon – ratkaistaviksi, vaikka suhteel-

---

kaan ajateltiin myös, että Suomen tunnetuksi tuleminen aloitteen tekijänä edistäisi mahdollisuuksia kehitysmaiden suurten vesitaloudellisten projektien toteuttamiseen.

[114] *Kiss – Shelton* 2004, s. 461. YK:n vesistöyleissopimuksen 36.1 artiklassa säädetään sopimuksen voimaantulosta seuraavasti: The present Convention shall enter into force on the ninetieth day following the date of deposit of the thirty-fifth instrument of ratification, acceptance, approval or accession with the Secretary-General of the United Nations. Voimaantulon edellyttämät toimenpiteet oli 2.9.2010 mennessä suorittanut 19 valtiota mukaan lukien Suomi. Ks. UN Treaty Collection, Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses, Status as at 16-9-2010.

[115] Gabčíkovo-Nagymaros, kohdat 85 ja 147. Ks. myös *McCaffrey* 2003, s. 193–194. McCaffrey katsoo, että Kansainvälisen tuomioistuimen viittaus sopimukseen korostaa sen asemaa keskeisenä vesioikeuden instrumenttina ja kannustaa valtioita vetoamaan siihen vesioikeudellisten kiistojen yhteydessä.

[116] Ks. *Giordano – Wolf* 2003, s. 85–87 sekä *Kotzé* 2008, s. 61. Kotzé tuo esille, että SADC:n vuoden 1995 vesistöpöytäkirjan tarkistamiseen vuonna 2000 vaikutti tarve sisällyttää YK:n vesistöyleissopimuksen säännökset pöytäkirjaan. Ks. tarkemmin SADC:n vesistöpöytäkirjan ja YK:n vesistöyleissopimuksen yhtäläisyyksistä ja eroista *Salman* 2001, s. 1006 ss.

[117] *McCaffrey* 2003, s. 303 ja 314–317. McCaffrey katsoo, että sopimuksen ratifioineiden valtioiden vähäinen määrä on selitettävissä muun muassa sillä, että useilla valtioilla on ollut kansainvälisten vesistöjen kannalta tyydyttävä sopimustilanne jo ennen yleissopimusta ja että osa valtioista ei halua tulla sidotuksi sopimukseen meneillään olevien konfliktien vuoksi. Sopimuksen merkitystä hänen mukaansa vahvistaa kuitenkin muun muassa se, että sopimuksen artiklat heijastavat ennen yleissopimuksen solmimista tehtyjä kansainvälisiä rajavesistösopimuksia.

[118] Ks. *Sievers* 2002, s. 14. Lisäksi voidaan kysyä, missä määrin vesistöyleissopimuksen tulkinnanvaraiset sopimusmääräykset, jotka heijastavat sopimusneuvottelujen kompromisseja, ylipäänsä muodostavat selväpiirteistä pohjaa kansainväliselle vesioikeudelle.

lisesti vesioikeudelliset ratkaisut edustavat merkittävää osaa Kansainvälisen tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä. Lainkäyttöelinten sijaan vesistövaltioiden vedenkäyttöintressit sovitetaan yleensä yhteen valtioiden välisissä neuvotteluissa, joiden lopputuloksena on usein rajavesistösopimuksen tekeminen tai tarkistaminen. Konfliktinratkaisu- ja sopimusneuvotteluissa vesistöyleissopimuksen tarjoamalla mallilla voi olla ratkaiseva merkitys, kuten esimerkiksi SADC:n vesistöpöytäkirjan laatiminen sopimuksen pohjalta osoittaa.[119] YK:n yleiskokouksessa ainoastaan kolme valtiota äänesti sopimuksen hyväksymistä vastaan, joten sopimus ilmentää vakiintuvaa käsitystä kansainvälisten vesivarojen hallintaan liittyvistä säännöistä[120].

Kaiken kaikkiaan YK:n vesistöyleissopimus selventää tapaoikeudeksi luokiteltavaa kansainvälistä vesioikeutta, vaikka se ei ole tullut voimaan[121]. Sen asema kansainvälisen vesioikeuden lähteenä on merkittävä, ja sopimus heijastuu vahvasti kansainvälisestä vesioikeudesta käytävään keskusteluun.

Kansainvälisiin soft law -lähteisiin luetaan tavallisesti esimerkiksi kansainvälisten järjestöjen päätöslauselmat, kommentaarit ja julistukset. Soft law ei yhtäältä ole sitova oikeuslähde valtiosopimusten tapaan jo siitä syystä, että se ei edellytä valtionsisäistä parlamentaarista hyväksymismenettelyä, vaan hallitukset voivat esimerkiksi valtioidenvälisissä järjestöissä liittyä vapaasti julistuksiin ja muihin lauselmiin. Toisaalta soft law'lla on määritelmällisesti normatiivista painoarvoa ja sen muotoilu liitetään julkisen vallan käyttöön. Soft law'n avulla pyritään myös usein kuvaamaan tapaoikeutta ja julistusten sekä muiden soft law -lähteiden pohjalta saatetaan myöhemmin solmia valtiosopimuksia. Oikeustieteelle, joka on perinteisesti rakentunut oikeuden ja ei-oikeuden sekä vastaavasti sitovuuden ja sitomattomuuden vastakkainasetteluille, soft law'n huomioon ottaminen on haasteellista. Kuvaavaa soft law'n oikeuslähdeopillisesti epäselvän aseman kannalta on, että sen piiriin luettavista lähteistä ei ole vakiintunutta käsitystä.[122]

---

[119] Ks. *Nollkaemper* 1996, s. 71–72.

[120] *Sievers* 2002, s. 14.

[121] Ks. *Tanzi – Arcari* 2001, s. 3–4. Vesistöyleissopimus on ylipäänsä ensimmäinen yleismaailmallinen sopimus vedenkäytöstä sitten vuoden 1923 Kansainliiton Geneven vesivoimasopimuksen.

[122] *Klabbers* 2006, s. 1192–1195. Klabbers esittelee useita tutkijoiden yrityksiä määritellä soft law'n sisältöä. Niissä soft law'ksi on katsottu muun muassa ei-sitovat julistukset, kansainvälisten järjestöjen päätöslauselmat tai ylipäänsä kaikki lähteet, jotka ohjaavat normatiivisesti eri toimijoita. Myös kaikki laajalti harkinnanvaraiset sitovat sopimusmääräykset on saatettu lukea soft law'n piiriin. Tällä perusteella lähes koko kansainvälinen vesioikeus olisi soft law'ta. Soft law'n merkityksen kannalta kriittisissä puheenvuoroissa on viitattu esimerkiksi kansainvälisiltä järjestöiltä puuttuvaan valtaan sekä siihen, että oikeus voi olla vain sitovaa. Jos kaikki normatiivisia vaikutuksia omaavat lähteet katsotaan oikeudellisiksi, voi mikä tahansa, ja samalla ei mikään, olla oikeutta.

Klabbers jakaa soft law'n kehityksen kolmeen vaiheeseen. 1970-luvulla pyrittiin määrittelemään soft law ilmiönä ja 1980 luvulla keskityttiin sen oikeuttamiseen. 1990-luvulta lähtien tutki-

Talousveden saatavuutta käsittelevän kansainvälisen soft law'n suuri määrä on selitettävissä osittain sillä, että lukuisat kansainväliset järjestöt pyrkivät edistämään oikeutta veden saatavuuteen. Niistä hallitustenvälisistä järjestöistä, joiden tuottamaa lähdeaineistoa tutkimuksessa hyödynnetään, voidaan mainita YK:n ympäristöohjelma (UNEP), YK:n TSS-komitea ja ECE. Myös muut kuin hallitustenväliset kansainväliset järjestöt, kuten ILA, ovat tuottaneet kansainvälisestä vesioikeudesta runsaasti normatiiviseksi tarkoitettua materiaalia.[123]

Kiistatonta on, että kansainvälinen vesioikeuden kehityksen samoin kuin veden saatavuudesta käytävän ihmisoikeuskeskustelun kannalta soft law -materiaalilla on ollut keskeinen rooli. Kansainvälisen vesioikeuden näkökulmasta erityisen merkityksellisiä ovat ILA:n vuoden 1966 Helsingin säännöt, jotka ovat vaikuttaneet niin YK:n vesistöyleissopimuksen kuin useiden alueellisten vesistösopimusten muotoutumiseen[124]. Ihmisoikeuskeskustelun kulmakivenä on puolestaan YK:n TSS-komitean vuoden 2002 yleiskommentaari nro 15 oikeudesta veteen[125].

Tässä tutkimuksessa otetaan huomioon, että soft law on ei-sitova oikeuslähde. Osalla soft law -lähteistä on auktoritatiivista painoarvoa niiden laatijoiden asiantuntemuksen tai useiden valtioiden oikeusvakaumuksen ilmaisemisen vuoksi, mutta usein soft law:n merkitys palautuu auktoriteetin ohella tai yksinomaan esitetyn oikeudellisen argumentaation vakuuttavuuteen. Siten soft law'n oikeuslähdeopillinen asema rinnastuu tutkimuksessa osin oikeuskirjallisuuteen, ja sitä

---

joiden enemmistö on hyväksynyt sen olemassaolon ja toiminnalliset käyttötarkoitukset. Oikeuslähdeopin lisäksi pehmeämpi lähestymistapa on ollut nähtävissä keskustelussa kansainvälisen oikeuden noudattamisesta ja toimeenpanosta erityisesti kansainvälisessä ympäristöoikeudessa, jossa Klabbersin mukaan katsotaan kannustimien avulla tapahtuvan suostuttelun olevan usein pakkokeinoja tehokkaampi tapa saada valtiot noudattamaan velvoitteitaan.

123 Ks. *Kuokkanen – Parkkari* 1989, s. 12–13.

124 Ks. Helsingin säännöistä yleisesti *Broms* 1978, s. 284–287. Broms toteaa, että Helsingin säännöissä etsitään ratkaisuja, jotka ovat yleisesti hyväksyttäviä kansainvälisen vesioikeuden kodifiointityöskentelyn yhteydessä.

125 TSS-komitea on YK:n talous- ja sosiaalineuvoston perustama, sen alainen ja siltä toimivaltansa johtava YK:n orgaani, jonka tehtävänä on TSS-sopimuksen täytäntöönpanon valvonta ja siihen liittyen erityisesti TSS-sopimukseen sisältyvien normien selventäminen, tiedonkulun parantaminen sekä valvontamekanismien tehostaminen. Komiteassa on 18 sopimusvaltioista riippumatonta asiantuntijajäsentä, jotka talous- ja sosiaalineuvosto valitsee. TSS-komitean yleiskommentaarit perustuvat sen itsensä vuonna 1988 tekemään päätökseen kommentaarien valmistelun aloittamisesta. Kommentaarien tarkoituksena on avustaa TSS-sopimuksen sopimusvaltioita sopimuksen 16 ja 17 artiklan mukaisten kertomusvelvoitteiden täyttämisessä, selkeyttää TSS-sopimuksen tarkoituksen, merkityksen ja sisällön tulkintaa sekä yleisesti edesauttaa sopimuksen panemista asianmukaisella tavalla täytäntöön. Ks. TSS-komiteasta *Alston* 1992, s. 473 ss. Alston toteaa, että TSS-komitean työn haastavuutta lisäävät muun muassa TSS-sopimuksen määräysten käsitteellinen epäselvyys, useimpien hallitusten välinpitämättömyys TSS-oikeuksista sekä vaikeudet saada riittävästi tietoa tehokasta valvontaa varten. Ks. myös UNOHCHR, Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

hyödynnetään lähinnä yhtenä osana argumentaatiota - ei itsessään voimassa olevaa oikeustilaa osoittavana lähteenä. Toisin sanoen poliittisista sitoumuksista, julistuksista sekä muista soft law -lähteistä ei suoraan johdeta oikeutta veden saatavuuteen, vaan korkeintaan haetaan tukea normitulkinnoille[126].

7 TUTKIMUKSEN NÄKÖKULMA

7.1 Oikeuskäsitys

Perustellut vastaukset oikeustieteen tutkimuskysymyksiin rakentuvat aina jollekin tieteenteoreettiselle pohjalle. Oikeudella ei nykyisin ole sellaista jäsentynyttä epistemistä, käsitteellistä, konstitutiivista tai metodista identiteettiä, joka määrittelisi yksiselitteisesti, mitä voimassa oleva oikeus on tai miten sitä olisi perusteltua tutkia.[127] Seuraavassa määritellään sitä tieteenteoreettista perustaa, jolle tämä tutkimus rakentuu.

Oikeutta talousveden saatavuuteen on mahdollista lähestyä useasta näkökulmasta. Sillä voidaan tarkoittaa ensinnäkin yksilön moraalista oikeutta talousveteen, jolloin kysymys on luonnonoikeudellisesta lähestymistavasta. Jos tutkimuksen lähtökohdaksi otettaisiin moraalinen oikeus talousveteen, abstrakti oikeus käsitettäisiin apriorisena siten, että se on olemassa positiivisen sääntelyn sisällöstä riippumatta[128]. Toiseksi oikeutta veteen voidaan lähestyä modernin oi-

---

[126] Poliittiset instrumentit eivät pidä sisällään oikeuden käsitteeseen liittyvää ehdottomuuden vaatimusta, eivätkä täytä normatiivisiin käsitteisiin liittyvää vaatimusta oikeuden olemassaolosta. Vrt. *Smets* 2006, s. 28–33. Smetsin mukaan sillä, onko oikeutta veteen määritelty olevan virallisesti olemassa, ei olisi juurikaan merkitystä oikeuden olemassaolon kannalta. Kun otetaan huomioon veden saatavuuteen liitetyt poliittiset tavoitteet ja sitoumukset, on hänen mukaansa selvää, että valtioilla on velvoitteita, joiden täyttämistä ne eivät voi kokonaan välttää.

[127] Ks. *Siltala* 2003, s. 5 ja 29.

[128] Eri näkökulmia tällaiseen ajatteluun edustavat muun muassa oikeusfenomenologia, luonnonoikeusfilosofia sekä oikeusteologia. Luonnonoikeusfilosofiassa oikeus samaistuu yhteisöllisesti ja/tai uskonnollisesti määriteltyyn oikeudenmukaisuuteen. Muodollisesti velvoittava oikeus koostuu tällöin siitä, mitä oikeuden pitäisi olla oikean yhteiskuntamoraalin mukaisesti. Luonnonoikeusajattelu on tapana jakaa klassiseen, skolastiseen, rationalistiseen ja moderniin vaiheeseen. Modernissa luonnonoikeusajattelussa oikeudenmukaisuus liitetään annettuihin perushyviin tai oikeuden edellyttämään sisäiseen moraaliin. Ks. *Siltala* 2003, s. 2-4 ja 26. Ks. oikeuden edellyttämästä sisäisestä moraalista *Fuller* 1969, s. 33. Nähdäkseni Fullerin ajattelu on pitkälti yhteen sovitettavissa positiiviseen oikeuskäsitykseen, sillä hänen tulkintansa oikeuden sisäisestä moraalista muodostavat hyvin väljät puitteet aineellisen sääntelyn antamiselle. Fuller ei toisin sanoen juurikaan liitä oikeuden sisäistä moraalia sen aineelliseen sisältöön.

Koska vesi on ihmiselämän edellytys, esitetään usein, että moraalisena velvollisuutenamme olisi asettaa yksilön perustarpeiden tyydyttäminen etusijaiseksi veden muihin käyttötarpeisiin nähden sekä poliittisena tavoitteena että lainsäädännössä turvattuna oikeutena. Juuri ihmiselämän

keuden tunnuspiirteenä olevan positiivisuuden eli asetetun oikeuden kautta. Näiden kahden päävaihtoehdon välillä ja niiden sisällä on lisäksi lukuisia näkökulmamuunnoksia. Näkökulman valinta on olennaista tutkimuskohteen määrittelyn, oikeuslähdeopin ja ylipäänsä tutkimuksen suorittamisen kannalta. Tämän tutkimuksen lähestymistapa aiheeseen on selvästi lähempänä oikeuspositivismia kuin luonnonoikeutta. Sen tarkempi kuvaaminen edellyttää kuitenkin eri oikeuskäsitysten hieman eritellympää tarkastelua.

Oikeuspositivistisia suuntauksia edustavat esimerkiksi analyyttinen ja institutionaalinen oikeuspositivismi sekä analyyttinen oikeusrealismi.[129] Analyyttisessa oikeuspositivismissa oikeus näyttäytyy suvereenin lainsäätäjän antamina yleisinä määräyksinä, jotka on ilmaistu kielellisessä muodossa ja joiden tehokkuus perustuu laissa määriteltyyn sanktiouhkaan. Oikeuden muodollinen voimassaolo erotetaan sen sisällöllisestä hyväksyttävyydestä. Institutionaalisessa oikeuspositivismissa oikeus määrittyy korostuneemmin tiettyjen oikeudellisesti toimivaltaisten institutionaalisten toimijoiden sääntösidonnaisten puhetekojen kautta. Amerikkalaisessa ja skandinaavisessa oikeusrealismissa oikeus puolestaan käsitetään yhteiskunnallisena tosiasiana, joka muodostuu tuomioistuinten sekä muiden lakia soveltavien viranomaisten ratkaisujen kokonaisuudesta.[130]

Se, minkälaiseen oikeuskäsitykseen tutkimus pohjautuu, määrittelee siinä esitettävän argumentaation sisältöä. Jos oikeutta veden saatavuuteen lähestytään luonnonoikeusfilosofian näkökulmasta, nousevat eettiset pohdinnat keskeiseksi osaksi tätä tutkimusta. Analyyttisessä oikeuspositivismissa keskitytään tarkastelemaan oikeutta lainsäädännön nojalla, kun taas analyyttisessä realismissa painotetaan myös mahdollisuutta oikeuden toteuttamiseen.

---

edellytyksenä vesi poikkeaa lähes kaikista muista yksilön tarpeista. Tarve elämän ylläpitämiseksi vaadittavaan veteen ei ole sivilisaation kehityksenä syntynyt, kuten tarve koulutukseen tai asuntoon. Päinvastoin vesi on mahdollistanut sivilisaatioiden kehittymisen. Tämän johdosta on esitetty argumentteja, joiden mukaan lainsäädännössä tulisi ottaa veden merkitys biologisena välttämättömyytenä nykyistä paremmin huomioon. Ks. *Loperena* 2007, s. 434 sekä *Smets* 2006, s. 22–23.

[129] Luonnonoikeusfilosofiaa kritisoitiin ennen sen modernia vaihetta juuri luonnonlakien sekä positiivisen oikeuden samaistamisesta. Kun oikeus määriteltiin oikeuspositivismissa nimenomaan asetetuksi oikeudeksi, katsottiin että luonnonoikeudella ei ole sijaa tällaisessa oikeustieteen paradigmassa. Ks. *Hart* 1997, s. 189. Paradigman käsitteen käyttöä on oikeustieteen parissa kritisoitu epätäsmällisyydestä. Paradigman sijaan voidaankin puhua oikeustieteen ja ehkä erikseen ympäristöoikeuden matriisista, joka koostuu erityyppisistä jäsentyneistä alkioista. Muutokset kohdistuvat pikemminkin näihin alkioihin kuin koko matriisiin. Ks. *Kuhn* 1994, s. 192. Ks. myös *Kaisto* 2005, s. 33–35.

[130] *Siltala* 2003, s. 27–28. Siltalan mukaan erona analyyttiseen oikeuspositivismiin oikeusrealismissa on se, että ensisijaisena oikeuslähteenä pidetään ratkaisukäytännössä toteutunutta tai toteutettavissa olevaa oikeutta muodollisen lainsäädännön sijaan. Esimerkiksi Rossin määrittelemän analyyttisen oikeusrealismin mukaan oikeus on tunnistettavissa tuomarien sekä muiden lakia soveltavien viranomaisten kollektiivisen tuomarinideologian avulla. Ks. *Ross* 1971, s. 47 ss.

Tämän tutkimuksen näkökulmassa veden saatavuuteen on analyyttiseen realismiin liitettäviä painotuksia siten, että talousveden saatavuutta koskevien oikeuksien tarkastelu tapahtuu aineellisen oikeuden lisäksi oikeussuojaulottuvuus huomioon ottaen. Toisin sanoen oikeuksien olemassaoloa tarkastellaan myös siltä kannalta, ovatko ne toteutettavissa tuomioistuinten vakiintuneesti hyödyntämien oikeuslähteiden valossa. Tutkimuksessa ei kuitenkaan kokonaan sivuuteta luonnonoikeusfilosofisia kysymyksiä talousveden saatavuuteen kohdistuvien oikeuksien riippumattomuudesta asetetun oikeuden sisällöstä.

Luonnonoikeudellinen, ihmisen selviytymiseen liittyvä argumentaatio ei ole oikeuspositivismin kannalta täysin vieras ajatus. Esimerkiksi Hart katsoo, että paitsi moraali myös oikeus sisältää aina minimimäärän luonnonoikeutta. Hartilla tämän minimisisällön teleologisena perusteena on ihmisen selviytyminen. Selviytymistä voidaan ehkä pitää pienimpänä yhteisenä nimittäjänä, jota kohden yhtä lailla oikeuden kuin moraalin tulee pyrkiä. Ilman tällaista sisältöä oikeudelliset säännöt eivät olisi hyväksyttäviä, ja niiden noudattamista olisi mahdotonta kontrolloida pakkokeinoin, koska enemmistö ei käyttäytyisi sääntöjen edellyttämällä tavalla. Ihmisten rinnakkaiselossa yksi selviytymiseen vaikuttavista ja sääntelyä edellyttävistä tekijöistä on juuri luonnonvarojen – tässä tapauksessa vesivarojen – niukkuus.[131]

Jos hyväksytään ajatus luonnonoikeuden vähimmäissisällöstä oikeudessa, muodostuu oikeudellisten ja moraalisten oikeuksien välinen suhde merkitykselliseksi. Kun tarkastellaan oikeutta veden saatavuuteen, voidaan kysyä, onko oikeudella jonkinlainen moraalinen vähimmäissisältö.[132] Jos ihmisellä katsotaan olevan ehdoton oikeus selviytymiseen oikeusjärjestyksen sisällöstä riippumatta, tarkoittaa tämä vähintään muutaman litran vesimäärän saatavuutta päivässä. Toisaalta kaikille ihmisille kuuluva oikeus selviytymiseen voidaan johtaa myös positiivisesta oikeudesta, esimerkiksi KP-sopimuksen 6 artiklan mukaisesta oikeudesta elämään[133].

---

[131] *Hart* 1997, s. 193–200. Toisaalta selviytyminen oikeuden perustana edellyttää ainoastaan enemmistön selviytymistä. Hart ei myöskään käsittele luonnonvarojen niukkuutta ensisijaisesti siltä kannalta, että perustarpeiden tyydyttäminen tulisi taata kaikille, vaan perustelee niukkuuteen vetoamisella omistusoikeuden tarpeellisuutta. Vrt. *Fuller* 1969, s. 184–186. Fuller katsoo, että kommunikaatio olisi selviytymisen sijaan elämän perusedellytys. Nykyisessä vesikriisissä veden saatavuuden ja selviytymisen yhteys on välitön käytännössä vain vedensaannin kannalta vaikeissa olosuhteissa asuville köyhille.

[132] Ks. *Nino* 1992, s. xxiii.

[133] Oikeutta elämään on tosin tulkittu muiden KP-sopimukseen sisältyvien oikeuksien tavoin siten, että se luo valtioille pääasiallisesti negatiivisen velvoitteen olla puuttumatta tähän oikeuteen, ei positiivista velvoitetta edistää sen toteutumista. Ks. *Salman – McInerney-Lankford* 2004, s. 21–22. Nyttemmin negatiivisten ja positiivisten velvoitteiden välinen rajanveto on suhteellistunut, kuten jäljempänä esitetään.

7.2 Oikeussuojaulottuvuus

Tässä tutkimuksessa oikeussuojaulottuvuus tarkoittaa huomion kiinnittämistä primäärinormien ohella tarvittaessa sekundäärinormeihin. Primäärinormilla viitataan aineelliseen oikeustilaan eli siihen, että esimerkiksi oikeus veden saatavuuteen on asetetun oikeuden nojalla olemassa. Sekundäärinormi liittyy taas oikeutetun kelpoisuuteen panna reaktiokoneisto käyntiin tämän oikeuden toteuttamiseksi.[134] Toisin sanoen tutkimuksessa kiinnitetään aineellisen oikeustilan tarkastelun ohella erityistä huomiota oikeuksien toteuttamismahdollisuuksiin[135].

Ympäristöoikeudessa keskustellaan usein primääri- ja sekundäärinormia laajemmassa merkityksessä aineellisista ja menettelyllisistä oikeuksista. Menettelylliset ympäristölliset oikeudet voidaan jakaa oikeuteen saada ympäristötietoa julkisesta asiakirjasta tai tallenteesta; oikeuteen tulla kuulluksi osallistumalla ympäristöasioiden valmisteluun ja päätöksentekoon; sekä oikeuteen saattaa asia tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen ratkaistavaksi.[136] Tässä tutkimuksessa keskitytään tällä tavoin jaotelluista menettelyllisistä oikeuksista erityisesti mahdollisuuteen saattaa asioita lainkäyttöelimen ratkaistavaksi, joskin esimerkiksi vesivarojen hallinnan ja tiettyjen muiden luonteeltaan menettelyllisten kysymysten yhteydessä kiinnitetään huomiota myös yleisön osallistumiseen.

Primäärinormi on kansallisen oikeuden piirissä tavallisesti riittävä osoitus oikeuden olemassa olosta[137]. Kansainvälisessä oikeudessa tilanne on kuitenkin yleensä sellainen, että primäärinormit eivät ole kiinteässä yhteydessä sekundäärinormeihin. Siten ei välttämättä ole selvää, onko valtiolla tai yksilöillä mahdollisuuksia kansainvälisten aineellisten oikeuksiensa toteuttamiseen. Myöhemmin esitettävällä tavalla myös tutkimuksen tarkasteluvaltioissa – erityisesti Etelä-Afrikassa, mutta tietyiltä osin myös Suomessa – tilanne saattaa olla sellainen, että asetetun oikeuden oikeudelliset vaikutukset eivät ole tarkoitetunkaltaisia sekundäärinormien tehottomuuden vuoksi.

Veden saatavuuteen kohdistuvien oikeuksien analyysi edellyttää oikeusjärjestyksen sisällön tuntemusta ennen huomion kiinnittämistä oikeussuojaulottuvuuteen. Oikeussuojasta on ylipäänsä mahdotonta saada tietoa, eikä sen olemassa

---

[134] Ks. *Zitting* 1952, s. 393.

[135] Pelkästään oikeussuojaa painottava näkökulma johtaisi esimerkiksi kansainvälisen oikeuden tarkastelun supistumiseen vakiintuneesta poikkeavalla tavalla. Ks. myös *Kaisto* 2005, s. 85. Kaiston mukaan täysin tuomioistuinkeskeinen jäsennystapa johtaisi oudoksuttaviin lopputulemiin myös varallisuusoikeuden piirissä.

[136] Ks. *Kumpula* 2004, s. 11–29. Ks. myös asettamis- (inrättande norm) ja seuraamusnormista (följdnorm) ympäristöoikeusteorian näkökulmasta *Utter* 2007, s. 38–43.

[137] *Zitting* 1952, s. 393.

oloa voida perustella, ennen kuin oikeuksien aineellinen sisältö hahmotetaan. Siten oikeuksien ja velvollisuuksien voimassaolon osittainen liittäminen oikeussuojan saatavuuteen ei poista tutkimuksessa tarvetta aineellisen oikeuden tarkasteluun. Myös rakenteellisesta näkökulmasta oikeussuojaa myönnetään oikeuden vuoksi. Oikeuksista voidaan näin ollen keskustella, vaikka viranomainen ei antaisi niille tapauskohtaisesti vahvistusta. Oikeudellisessa ajattelussa on yleisemminkin kysymys Niemen esittämällä tavalla tietynlaisesta kehässä kulkemisesta, jossa oikeutta koskevien sääntöjen muotoilu ja oikeudenhaltijan oikeussuoja edellyttävät käsitystä aineellisen oikeuden sisällöstä.[138]

7.3 Kontekstuaalisuus

Eri oikeuslähteiden vaikutukset yksilöiden oikeuteen ottaa vettä talousvesikäyttöön tai saada talousvettä ovat riippuvaisia hydrologisten, yhteiskunnallisten ja teknis-taloudellisten tekijöiden muodostamista olosuhteista. Toisin sanoen paitsi itse oikeuslähteiden myös talousveden saatavuuteen kohdistuvien oikeuksien kontekstin tarkastelulla on yhteys tutkittaviin oikeudellisiin vaikutuksiin.

Kontekstuaalisuudella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa huomion kiinnittämistä oikeudellista sääntelyä edeltäneisiin olosuhteisiin ja sääntelyllä tavoiteltujen päämäärien toteutumiseen. Veden saatavuuden oikeuskysymysten paikallistaminen, ymmärtäminen ja niihin vastaaminen edellyttävät vedenkäytön hydrologisten, yhteiskunnallisten, teknisten ja taloudellisten reunaehtojen tiedostamista. Esimerkiksi tekniikan kehittyminen on monipuolistanut vedenkäyttöä, mahdol-

---

[138] *Niemi* 1996, s. 76–77 sekä *Kaisto* 2005, s. 83–89 ja 487. Niemi ja samankaltaisesti myös Kaisto kritisoivat Rossia ja oikeusrealismia siitä, että realismissa asetetaan oikeussuojalle ja seuraamusnormeille ensisijainen asema, kun voimassa oleva oikeus ymmärretään tuomioistuinten ja muiden ratkaisuvaltaa käyttävien viranomaisten näkemyksiksi siitä. Toisaalta Kaisto esittää, että oikeussuojan myöntäminen edellyttää, että tuomio vastaa aineellista oikeustilaa. Niemen ja Kaiston kritiikissä ei oteta varsinaisesti kantaa siihen, miten aineellinen oikeustila määritellään, mikä on Rossin ajattelun ydin. Tuomarinideologiaan pohjautuva käsitys voimassa olevasta oikeudesta ei sinänsä edellytä aineellisen oikeuden asettamista toissijaiseen asemaan oikeussuojaan nähden. Kysymys on pikemminkin siitä, kenellä on valta määrittää aineellisen oikeuden sisältö, ja tuon vallan käsittäminen oikeuslaitokselle kuuluvaksi on perusteltu ratkaisu. Oikeustieteen näkökulmasta tuomarinideologiaan pohjautuvan oikeuskäsityksen hyväksyminen tarkoittaisi lähinnä sitä, että oikeustieteen vaikutus aineellisen oikeuden muotoutumiseen kanavoituisi oikeuden sisällä ensisijaisesti tuomioistuinjärjestelmän kautta. Ks. myös ympäristöoikeudessa aineellisten ja menettelyllisten oikeuksien välisestä suhteesta *Kumpula* 2004, s. 19 sekä asettamis- ja seuraamusnormin välisestä suhteesta *Utter* 2007, s. 39. Kumpula toteaa, että menettelylliset oikeudet saavat merkitystä aineellisten oikeuksien kautta, mutta voivat myös parantaa aineellisten oikeuksien toteutumista. Utterin mukaan asettamis- ja seuraamusnormin suhde on symbioottinen siten, että ne edellyttävät toimiakseen toisiaan.

listanut asutuksen levittäytymisen yhä kauemmaksi vesilähteistä ja lisännyt vedenkulutusta[139].

Tutkimustavan avaaminen ympäröiviin olosuhteisiin tuo syvyyttä argumentaatioon ja mahdollistaa oikeudellisesti relevanttien kysymysten esittämisen. Erityisesti kontekstin huomioon ottaminen avaa mahdollisuuden arvioida oikeudellisten ohjauskeinojen vaikutuksia ja vaikutusmahdollisuuksia veden saatavuuteen. Kontekstuaalisuus luo tarvittaessa edellytykset myös perusteltujen sääntelyn muutosehdotusten esittämiselle. Tutkimuksen lähdeaineistoon se heijastuu siten, että myös muilla kuin oikeudellisilla lähteillä on siinä merkittävä osuus.[140]

Käytännössä kontekstuaalisuus ilmenee tutkimuksessa veden saatavuuden kontekstin ja sen vaikutusten hahmottamisena erityisesti II pääluvussa. Tämä tarkoittaa huomion kiinnittämistä yhtäältä veden saatavuuden olosuhteisiin, toisaalta siihen, miten olosuhteet ovat vaikuttaneet oikeustilan kehittymiseen ja sääntely heijastunut olosuhteisiin.

7.4 Talousveden saatavuus ja oikeussuhteet

Yksilön oikeus talousveden saatavuuteen voidaan käsittää usealla eri tavalla. Oikeuden käsitteellä viitataan suomen kielessä oikeusjärjestykseen tai sen osaan, erilaisiin oikeusasemakokonaisuuksiin, kuten omistus- tai vapausoikeuksiin, ja oikeuteen henkilösuhteessa. Oikeuden ja velvollisuuksien käsitteiden hahmottamisen vaikeus palautuu pitkälti siihen, että ne voidaan ymmärtää ainoastaan

---

[139] Ks. tekniikan vaikutuksesta vedenkäyttöön *Malla* 2005, s. 18–19.

[140] Tutkimuksen näkökulmalla on yhtäläisyyksiä Haatajan yhteiskunnallis-historialliseen metodiin. Haatajan mukaan maa- ja vesioikeuden tutkimuksen pohja ja perusta muodostuvat taloudellisista, yhteiskunnallisista, historiallisista ja poliittisistakin ilmiöistä ja opeista. Näiden tutkimisen ja tiedostamisen kautta mahdollistetaan perusteellinen oikeudellinen argumentaatio. Ks. *Haataja* 1950, s. 203–204. Haataja nimeää metodinsa tältä osin niin induktiiviseksi kuin dogmaattis-deduktiiviseksi. Määttä analysoi Haatajan yhdistäneen taloushistoriallisen ja yhteiskunnallisen näkökulman taitavasti osaksi lainopillista argumentaatiota. Perustana tälle oli Haatajan syvällinen perehtyminen historialliseen aineistoon ja oikeustapauksiin. Määttä katsoo, että Haatajan tutkimusmenetelmän rakenneosina ovat positiivisen oikeuden säännökset, oikeuden historiallinen muutosdynamiikka sekä sääntelyn yhteiskunnalliset ja taloudelliset päämäärät. Lähtökohtana on joka tapauksessa positiivinen oikeus, jota tarkastellaan muutosdynamiikka ja sääntelyn päämäärät huomioon ottaen. Ks. *Määttä* 2003b, s. 12. Ks. kontekstin huomioon ottamisesta myös *Pölönen* 2007, s. 3 sekä *Herler* 2008, s. 20–21. Pölönen esittää ympäristövaikutusten arviointimenettelyä koskevan väitöskirjansa perustuvan lainopillisen tutkimusotteen ohella YVA:n vaikutusmekanismeja koskevaan analyysiin, jota hän nimittää funktiotarkasteluksi. Pölönen tavoittelee funktiotarkastelulla arviointimenettelyn ominaispiirteiden sekä suunnitteluinstrumenttien vaikutusperusteiden ymmärtämistä. Herler toteaa ympäristöoikeuden kiinnittyvän vahvasti yhteiskuntaan sen tavoitteellisuuden ja normien joustavuuden kautta.

niiden käyttöä koskevan teorian ja niihin liittyvien käsitteellisten sitoumusten kautta.[141]

Oikeus talousveden saatavuuteen toteutuu henkilösuhteissa, jolloin oikeuden vastineena tulee olla toisen henkilön velvollisuus. Oikeus veden saatavuuteen edellyttää käsitteellisesti vastaparinaan henkilöiden ja/tai julkisen vallan velvollisuuksia[142]. Henkilösuhde on oikeussuhde, jos se on järjestetty oikeusnormilla.[143] Oikeutta veden saatavuuteen lähestytään tutkimuksessa viime kädessä yksilön subjektiivisten oikeuksien näkökulmasta.

> Oikeuksista keskustelemisen yhteydessä viitataan usein Hohfeldin esille tuomaan käsitteistöön, jossa oikeus ja velvollisuus ovat korrelaatteja. Oikeuden staattiseen suojaan liittyy toisena korrelaattiparina vapaus ja ei-oikeus. Hohfeldin käsitteistö on ymmärrettävä ehdotetuksi tulkintaskeemaksi, jonka avulla oikeudellisia henkilösuhteita pyritään hallitsemaan yhtenäistä käsitteistöä käyttäen. Olennaista Hohfeldin käsitteistössä on tämän tutkimuksen kannalta se, että oikeuden edellytyksenä on aina toisen henkilön velvollisuus kahden henkilön välisessä suhteessa. Aineellisesti oikeuden ja velvollisuuden käsitteet ovat itsessään tyhjiä ja siten sovellettavissa erilaisiin oikeudellisiin tilanteisiin.[144] Hallinto- ja ympäristöoikeuden piirissä oikeuksien typistämiseen subjektiivisiksi oikeuksiksi on suhtauduttu varautuneesti. Wirilander, Hollo, Wikström, Scheinin ja Määttä ovat päätyneet toteamaan Hohfeldin käsitteistön epätarkoituksenmukaiseksi julkisoikeudellisen oikeussuhteen, ihmisoikeuksien tai ympäristöoikeuden tarkasteluun.[145]

---

[141] *Dworkin* 2002, s. 14–15. Dworkinin mukaan juristien ymmärrys oikeuksien ja velvollisuuksien käsitteistä on varsin vajavainen. Hänen mukaansa esimerkiksi oikeudellisen velvoitteen (legal obligation) osalta viittaaminen oikeusjärjestyksen (law) sisältöön ei ole tyydyttävää, koska myös oikeusjärjestyksen käsite on vaikeasti hahmotettavissa. Ks. myös *Hart* 1954, s. 37 ss. Hart toteaa, että eräs vaikeus oikeuden käsitteen käyttämisessä on sen kontekstisidonnaisuus. Oikeutta on mahdotonta määritellä itsessään ilman, että sorrutaan yhtä lailla epäselvien synonyymien käyttöön.

[142] Oikeussuhteet voidaan jakaa horisontaalisiin ja vertikaalisiin sen mukaan, onko kysymys yksityis- vai julkisoikeudellisesta suhteesta. Horisontaalisella suhteella tarkoitetaan vakiintuneen käsitystavan mukaan yksityisten oikeussubjektien välistä yksityisoikeudellista oikeussuhdetta, kun taas vertikaalinen suhde on yksityisen ja julkisen vallan välinen ja siten julkisoikeudellinen. Tulevien sukupolvien etujen valvominen, johon esimerkiksi kestävän käytön periaate osaltaan viittaa, sijoittuu vertikaalisuhteeseen.

[143] *Aarnio* 1993, s. 706.

[144] *Hohfeld* 1978, s. 36 ss.

[145] *Wirilander* 1970, s. 306–307; *Hollo* 1979, s. 23–29; *Wikström* 1980, s. 249–252 ja *Määttä* 1999, s. 175–178. Usein Hohfeldin käsitteistön käyttö on torjuttu jo sillä perusteella, että valtiota tai kuntaa ei voitaisi katsoa oikeussuhteen osapuoleksi. Esimerkiksi Wikström toteaa, että valtio näyttäisi olevan Hohfeldin tavalla ymmärrettynä vain tietyn henkilöryhmän yhteisnimitys, joka voitaisiin korvata luettelemalla siihen sisältyvät henkilöt. Näin ei kuitenkaan Wikströmin mukaan voi olla, koska käsitteen valtio merkityssisältöä ei voida tyhjentää tällaisen luettelon avulla. Valtion tai kunnan mieltämiselle oikeuksia ja velvollisuuksia omaavaksi tahoksi ei kuitenkaan ole varsinaisia esteitä. Ks. *Kaisto* 2005, s. 223. Hollon mukaan Hohfeldin analyysi voi olla hyödyllinen lähinnä silloin, jos olettamaksi asetetaan, että tietyt oikeusnormit perustavat oikeuden, jonka rakennetta tutkitaan eri henkilö- ja viranomaissuhteissa. Mikäli taas tarkastelun kohteena on useista oikeuk-

Subjektiivisen oikeuden käsitteellä kuvataan varsin erilaisia asiantiloja. Yhtäältä sillä voidaan viitata yksilön negatiiviseen vapauteen tehdä tai jättää tekemättä tietty teko, jota ei ole oikeudellisesti kielletty. Toisaalta subjektiivinen oikeus liitetään toisen yksilön tai yksilöiden velvollisuuteen käyttäytyä tietyllä tavalla oikeutettua yksilöä kohtaan. Tämän velvollisuuden sisältönä voi olla joko negatiivinen tai positiivinen käyttäytyminen eli tietty teko tai sen tekemättä jättäminen. On olennaista kiinnittää huomiota siihen, että oikeus on subjektiivisen oikeuden merkityksessä ainoastaan toisen tai toisten velvollisuuden korrelaatti. Yksilön subjektiivisen oikeuden käsitteleminen tästä korrelaatiosuhteesta irrallaan viittaa kahteen oikeudellisesti relevanttiin asiantilaan, vaikka todellisuudessa kysymys on yhdestä oikeussuhteesta.[146]

Veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden vastineena voi olla monenlaisia velvollisuuksia. Jos yksilöllä on oikeus järjestettyyn vesihuoltoon, on oikeuden korrelaattina toisten henkilöiden velvollisuus vesihuollon järjestämiseen ja siitä huolehtimiseen. Oikeutta veden ottamiseen talousvedeksi vastaa taas muiden henkilöiden velvollisuus kunnioittaa tätä oikeutta. Veden ottaminen yleiskäyttönä on puolestaan luokiteltavissa vapauden käsitteen alaan, ja se toteutuu ainoastaan niin pitkään kuin sitä ei toisten henkilöiden oikeuksien johdosta rajoiteta.

Vaikka oikeus veden saatavuuteen liitetään tutkimuksessa viime kädessä subjektiivisiin oikeuksiin, on tutkimuksen tarkastelunäkökulma varsin laaja. Hart erittelee subjektiivisen oikeuden edellyttävän kolmea seikkaa: oikeusjärjestyksen olemassaoloa, toisen henkilön velvollisuutta toimia tai pidättyä toimimasta tietyllä tavalla tähän järjestykseen sisältyvien säännösten nojalla sekä sitä, että oikeutettu henkilö tai hänen edustajansa ratkaisee valinnallaan sen, realisoituuko toisen henkilön velvollisuus.[147] Tutkimuksessa tarkastelukohteena on Hartin erittelyä mukaillen koko objektiivinen oikeus eli oikeusjärjestys, siihen sisältyvät aineelliset veden saatavuuden normit ja mahdollisuus oikeussuojaan.

Subjektiivisen oikeuden käsite on käyttökelpoinen lainsäädännön aloittaman yhteiskunnallisen prosessin lopputilan tarkastelussa. Sen avulla ei kuitenkaan

---

sista ja velvollisuuksista koostuva oikeusasema, ei analyysista ole vastaavaa hyötyä. Tällöin esteeksi muodostuvat sen rajoittuneisuus kahden subjektin muodolliseen suhteeseen sekä käyttövallan rakenteen erittelemättömyys kollisiotapauksissa tai esineellisten muutosten yhteydessä. Määttä katsookin maanomistusoikeuden muodostavan oikeudellisen suhdekentän, jonka palauttaminen ihmisten välisiksi suhteiksi ei ole mahdollista tai ainakaan rationaalista.

[146] Ks. *Kelsen* 1960, s. 130–135. Kelsen toteaa, että näkemys oikeuksien ensisijaisuudesta ja erillisyydestä velvollisuuksiin lienee peräisin luonnonoikeusfilosofiasta, joka perustuu käsitykseen luontaisista, positiivisesta oikeusjärjestyksestä riippumattomista oikeuksista. Kelsenin mukaan subjektiivisen oikeuden käsite velvollisuuden heijasteena on oikeuden tieteellisen kuvauksen kannalta tarpeeton, joskin se voi esitysteknisenä apukäsitteenä olla hyödyllinen. Oikeuksien sijaan saattaisi olla perustellumpaa tarkastella velvollisuuksia, jotka määrittävät oikeuksien sisällön.

[147] *Hart* 1954, s. 49.

ole mahdollista tarkastella oikeusnormien muotoutumisprosessia tai saada käsitystä oikeusnormeista tyyppitilanteiden sääntelijänä.[148] Subjektiivinen oikeus talousveden saatavuuteen määräytyy monien erityyppisten oikeudellisten tekijöiden – kuten kansainvälisen oikeuden, perusoikeuksien, oikeudellisten periaatteiden ja aineellisen lainsäädännön – yhteisvaikutuksen perusteella.

Ihmis- ja perusoikeudet ovat ideaalityypiltään yksilön oikeuksia suhteessa julkiseen valtaan. Niiden symmetrisenä korrelaattina voidaan siten pitää julkisen vallan tai tietyn viranomaistahon velvollisuutta. Tällainen subjektiivisiin oikeuksiin pohjautuva käsitys ihmis- ja perusoikeuksista kaksiasianosaissuhteina eittämättä kuitenkin Scheininin esittämällä tavalla köyhdyttää ja vääristää teoreettista ymmärrystä perusoikeuksien sisällöstä, rakenteesta ja vaikutuksista.[149]

Scheinin näyttää katsovan, että Hohfeldin käsitteistö toimii perusoikeuksien analysoinnissa ainoastaan silloin, jos oikeussuoja asetetaan oikeuden käsitteelliseksi kriteeriksi. Esimerkiksi Suomessa perusoikeuksien vaikutukset kanavoituvat edelleen merkittäviltä osin lainsäätäjään ja yleisesti julkiseen valtaan, vaikka niiden vaikutus tuomioistuinten ratkaisutoimintaan on jatkuvasti korostunut. Julkisen vallan velvollisuuksien olemassaolo oikeuttaa puhumaan vastineenaan yksilön perusoikeuksista, vaikka yksilö ei voisi menestyksekkäästi vedota näihin tuomioistuimessa. Esimerkiksi TSS-sopimus ei välittömästi perusta yksilöille oikeuksia, vaan synnyttää sopimusvaltioille velvoitteita sopimuksessa tarkoitettujen oikeuksien turvaamiseen. Näiden velvoitteiden muuntaminen yksilön täytäntöönpanokelpoisiksi oikeuksiksi tapahtuu tavallisesti siten, että lainsäätäjä siirtää sopimuksen edellyttämät oikeudet osaksi kansallista oikeusjärjestystä.[150]

Näin ollen perusoikeuksia, perusoikeustyyppisiä normeja tai perusoikeuksiin liittyviä velvoitteita on myös subjektiivisten korrelaatiosuhteiden ulkopuolella. Symmetriset kaksiasianosaissuhteet onkin Scheininin mukaan nähtävä oikeuksien ainesosina, ei itse perusoikeuksina. Kun perusoikeuksien käsitetään koostu-

---

[148] Ks. *Wikström* 1980, s. 250–252. Wikström kritisoi Hohfeldin käsitteistöä käyttäen esimerkkinään liikevaihtoveron maksuvelvollisuutta. Kritiikki on kuitenkin siinä mielessä aiheetonta, ettei Hohfeld ole pyrkinyt muuhun kuin oikeudellisen lopputilan tarkasteluun.

[149] *Scheinin* 1998, s. 60–62. Scheinin katsoo myös, että käsitys perusoikeuksista vain yksilön oikeuksina liittyisi siten oikeustoimikelpoisuuteen, että perusoikeudet saatettaisiin nähdä eettisesti ja moraalisesti kestämättömällä tavalla vain esimerkiksi täysi-ikäisten ja mieleltään terveiden oikeuksiksi. Vrt. *Kaisto* 2005, s. 227. Kuten Kaisto toteaa, merkitsevät hohfeldilaiset käsitykset vain muodollista rakennetta, joka ei itsessään voine johtaa eettisesti tai moraalisesti kestämättömiin lopputuloksiin. Nähdäkseni Scheinin huoli hohfeldilaisten käsitteiden eettisyydestä ja moraalisuudesta perusoikeuksien tarkastelun yhteydessä ei liity välittömästi näihin käsitteisiin, vaan niiden mahdolliseen väärinkäyttöön. Käsitteistön yhteydessähän on kysymys oikeudellisen lopputilanteen tarkastelusta, ei perusoikeuksien vaikutuksesta aineelliseen lainsäädäntöön.

[150] *Scheinin* 1998, s. 60–61.Vrt. *Klami* 1999, s. 778. Klami toteaa, että esimerkiksi perusoikeudet ovat hallittavissa modifioidun hohfeldilaisen käsitteistön avulla. Kokonaan toinen asia on, missä määrin tämä käsittelytapa on tarkoituksenmukainen.

van ryppäistä erilaisia elementtejä, nähdään niiden vaikutusten kohdistuvan eri toimijoiden kaksiasianosaissuhteisiin, joista ainoastaan osassa yksilö perusoikeuksien subjektina on osapuolena. Esimerkiksi yksilön perusoikeudet suhteessa lainsäätäjään ovat tehokkaita vain, jos oikeusjärjestys sisältää mekanismeja, joiden avulla muut toimijat voivat varmistaa lainsäätäjän kunnioittavan näitä oikeuksia.[151]

Ihmis- ja perusoikeudet erotetaan tutkimuksessa subjektiivisista oikeuksista, koska niiden välittömät vaikutukset kohdistuvat subjektiivisten oikeuksien sijaan pääasiassa oikeusjärjestyksen sisältöön. Siten ne järjestävät oikeusasemia, joita kuvataan subjektiivisten oikeuksien käsitteiden avulla. Ihmis- ja perusoikeuksien ja subjektiivisten oikeuksien käsitteiden välille näyttääkin jäävän ero, jota ei pystytä häivyttämään pelkästään sillä, että edellisiä pidettäisiin ainoastaan apukäsitteinä perusoikeuksia koskevan sääntelyn sisällön kuvaamisessa. Tämä johtuu siitä, että subjektiivisten oikeuksien käsitteellä tulkitaan nimenomaan koko oikeusjärjestyksen mukaan määräytyviä oikeusasemia.[152]

Edellä esitetyn perusteella tämän tutkimuksen tarkastelua ei ole aiheellista tai tarkoituksenmukaista rajata yksinomaan subjektiivisten oikeuksien tarkasteluun. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että oikeudellisessa kielenkäytössä ei olisi syytä pyrkiä täsmällisyyteen tai että oikeutta veden saatavuuteen ei tulisi tarkastella henkilösuhteissa ja velvollisuuksien näkökulmasta. Päinvastoin on ensiarvoisen tärkeää tiedostaa, että oikeudellisen sääntelyn ja muiden oikeuslähteiden vaikutukset yksilöiden oikeuksiin tiivistyvät lopulta subjektiivisten oikeuksien muotoon.

---

[151] *Scheinin* 1998, s. 61–62. Scheinin toteaa, että perusoikeuksia suhteessa lainsäätäjään turvaavat mekanismit voidaan sinänsä käsittää kasiasianosaissuhteiksi eduskunnan ja sen määrävähemmistön, yksittäisen kansanedustajan, puhemiehen, oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehin välille.
[152] *Kaisto* 2005, s. 227.

II Talousveden saatavuuden konteksti

Luvun tehtävänä on tarkastella talousveden saatavuuden oikeudellista ohjausta suhteessa hydrologisiin, teknis-taloudellisiin ja sosiaalisiin olosuhteisiin. Tässä tarkoituksessa tuodaan ensinnäkin esille veden saatavuuden olosuhteet yleisesti ja erityisesti Suomessa ja Etelä-Afrikassa. Toiseksi käsitellään vaihtoehtoisia ratkaisuja, joiden avulla veden saatavuutta on ehdotettu kehitettäväksi. Kolmanneksi tarkastellaan veden saatavuuden kansainvälisen ja kansallisen oikeudellisen ohjauksen lähtökohtia ja sääntelyn kehittymistä Suomessa suhteessa ympäröiviin olosuhteisiin. Luvun tavoitteena on hahmottaa oikeudellisten ohjauksen mahdollisuuksia, reunaehtoja ja yleisemmin sen vaikutusta talousveden saatavuuden kehittämisessä.

Sääntelyn kehittymisen yksityiskohtainen tarkastelu ulotetaan luvussa yksinomaan Suomen oikeusjärjestelmään. Etelä-Afrikan apartheidin aikaisen sääntelyn käsittely ei olisi tutkimuksen kannalta hedelmällistä, koska se tyydytti lähinnä maata omistavan valkoisen kansanosan tarpeita ja koska apartheidin päättymistä seurasi syvällekäynyt oikeudellinen reformi. Suomalaisen sääntelyn tarkasteluajanjakso alkaa vuoden 1734 laista ja jatkuu aina nykytilaan sekä tällä hetkellä vireillä oleviin vesilain uudistamis- ja vesihuoltolain tarkistamishankkeeseen; tarkastelu painottuu kuitenkin järjestetyn vesihuollon yleistymisen jälkeiseen aikaan. Nykyistä sääntelyä tarkastellaan yksityiskohtaisesti kirjan muissa luvuissa, joten tässä yhteydessä lähinnä peilataan sen tuomia muutoksia aikaisempaan oikeustilaan.

Eräänlaisena hypoteesina luvussa on, että hydrologiset olosuhteet sekä tekninen ja taloudellinen kehitys ovat pitkälti määränneet veden saatavuuteen vaikuttavan kansallisen sääntelyn sisällön. Yhtäältä talousveden riittävyys on noussut oikeudelliseksi kysymykseksi olosuhteiden kehityksen myötä, kun suurimittainen veden ottaminen on mahdollistunut. Toisaalta tekninen ja taloudellinen kehitys on mahdollistanut talousveden käyttötarpeita entistä paremmin tyydyttävän sääntelyn antamisen.[1] Hypoteesin valossa veden saatavuuden oikeudellinen ohjaus on tehokasta vain, jos sen valmistelussa otetaan ympäröivät olosuhteet riittävällä tavalla huomioon.

---

[1] Ks. *Hollo* 1986 s. 18. Hollo liittää ympäristöllisten lupajärjestelmien kehityksen teknologian ja talouden kehittymiseen.

1 OLOSUHTEET

1.1 Talousveden saatavuus maailmanlaajuisesti

Noin 1,1 miljardin ihmisen talousveden saatavuus on siten puutteellista, että lähin turvallinen vesilähde sijaitsee yli kilometrin päässä kodista. Lisäksi lukuisien ihmisten veden saatavuus on rajoittunutta puutteellisen maksukyvyn, vesihuoltokatkosten tai vedenhakumatkan vaarallisuuden vuoksi. Talousvesi joudutaankin usein keräämään viemäreistä, ojista ja puroista, joissa vesi voi olla saastunutta ja aiheuttaa vakavia sairauksia tai kuolemantapauksia erityisesti lapsille.[2] Puhtaan veden puutteesta aiheutuvista sairauksista kärsii satoja miljoonia ihmisiä[3], ja yli kolmen miljoonan arvioidaan vuosittain kuolevan saastuneen veden johdosta[4]. Laajamittainen puute puhtaasta juomavedestä ja sen seurauksien kohdistuminen erityisesti lapsiin on ehkä suurin ja häpeällisin nykyisistä terveyskriiseistä ja välitön este kehitykselle[5].

Alueellisiin veden saatavuusongelmiin on lukuisia syitä. Ensinnäkin vesivarat ovat jakaantuneet maapallolle epätasaisesti. Toiseksi väestön määrä sekä kaupungistuminen ovat lisääntyneet ennakoimattoman voimakkaasti. Kolmanneksi teollistuminen ja maatalouden tehostuminen ovat lisänneet veden kulutusta sekä johtaneet sen laadun heikentymiseen, ja neljänneksi talousveden kulutus henkilöä kohden on moninkertaistunut viimeisen sadan vuoden kuluessa. Edellä mainitut tekijät ovat yhdessä ja erikseen johtaneet vedenkulutuksen lisääntymiseen,

---

[2] UNHDR 2006, s. 6 ja 33–34 sekä COHRE 2007, s. 3. COHRE:n mukaan maaseudulla ongelmat liittyvät erityisesti vesilähteiden laatuun ja niiden pitkään etäisyyteen kodista. Kaupungeissa vesihuoltoverkostoja ei puolestaan ole useinkaan ulotettu köyhien asuinalueille. COHRE tuo esille, että maksukyvyn puute voi heijastua veden saatavuuteen muun muassa siten, että vettä ei ole varaa ostaa kaikkiin talousvesitarpeisiin, kuten ruoanlaittoa tai peseytymistä varten. Ks. myös *Salman – McInerney-Lankford* 2004, s. 1. Veden turvallisuus on usein välittömästi sidoksissa sanitaatioon, sillä sen puuttuminen on suurin yksittäinen syy talousvesilähteiden pilaantumiseen sekä vesiperäisiin sairauksiin. Ks. TSS-komitea 2002, s. 1. Ks. sanitaation ja infektiosairauksien yhteydestä tarkemmin *Fewtrell ym.* 2005, s. 44. Ilman asianmukaista sanitaatiota elää arviolta 2,6 miljardia ihmistä.

[3] *Gleick* 2003, s. 187–188. Ks. sairauksista tarkemmin COHRE 2007, s. 6. COHRE:n mukaan kehitysmaiden asukkaista lähes puolet sairastaa puutteelliseen veden saatavuuteen liittyviä sairauksia, kuten koleraa, lavantautia tai hepatiitti A:ta, punatautia tai trakoomaa.

[4] UN Press Release 2002, Water Year 2003: International Year Aims to Calvanize Action on Critical Water Problems.

[5] Ks. vesiperäisistä sairauksista ja kuolemantapauksista tarkemmin *Gleick* 2002. Gleick arvioi, että jopa 135 miljoonaa ihmistä saattaa kuolla vesiperäisiin, sinänsä estettävissä oleviin sairauksiin vuosien 2000 ja 2020 välillä. Jos YK:n vuosituhattavoitteet saavutettaisiin, olisi tämä luku silti 34–76 miljoonaa. Ks. vesihuollon yhteydestä kehitykseen *Vinnari* 2008, s. 14. Vinnari tuo esille, että toimiva vesihuolto vähentää sairauksia, luo pohjan talousjärjestelmien kehitykselle sekä edistää vesivarojen kestävää käyttöä.

keskittymiseen tietyille alueille, mittaviin vedensiirtohankkeisiin, vesivarojen pilaantumiseen sekä siihen, että talousveden saatavuus riippuu usein järjestetyn vesihuollon olemassaolosta.[6]

> Veden saatavuusongelmien syistä voidaan nostaa esiin myös kestämätön maankäyttö ja – ehkä hieman yllättäen – vesihuoltotekniikan kehittyminen. Maankäyttöhankkeista vesivarojen muodostumiseen ja pysyvyyteen ovat vaikuttaneet esimerkiksi kosteikkojen hävittäminen, jokien kanavoiminen ja etenkin metsien tuhoaminen. Metsät ovat korvaamattoman tärkeitä vesivarojen kerääntymisen, pidättämisen, käytön sekä kierron kannalta, ja ne synnyttävät omia paikallisia ilmastoja, jotka ulottavat vaikutuksensa laajempiin alueellisiin ilmastoihin. Kun metsäalueita hakataan, sadanta vähentyy ja maaperä pidättää kosteutta heikommin. Vesihuoltotekniikan kehittyminen on puolestaan kasvattanut veden kulutusta ja mahdollistanut asutuksen sijoittumisen kauemmas vesilähteistä.[7]

Väkiluvun kasvu sekä ilmastonmuutos tulevat asettamaan veden saatavuudelle yhä suurempia haasteita[8]. Ennusteena on, että vuonna 2050 vähintään neljännes ihmisistä asuu valtioissa, jotka kärsivät kroonisesta tai ajoittaisesta vesipulasta[9].

Talousveden saatavuusongelmat ovat sidoksissa köyhyyteen ja painottuvat kehitysmaihin[10]. Länsimaissa talousveden saatavuus sekä taajamissa että hajaasutusalueilla on parantunut 1970-luvulta lähtien merkittävästi, mutta kehitysmaissa ei vastaavaa yleistä kehitystä ole osoitettavissa. Siten veden saatavuuteen liittyy valtiokohtaisten haasteiden lisäksi yleismaailmallista merkitystä omaavia sosiaalisia, taloudellisia ja poliittisia kysymyksiä. Puutteellinen talousveden saatavuus johtuu köyhyydestä ja ylläpitää sitä.[11] Eri valtioiden välillä on kuitenkin

---

[6] *Salman – McInerney-Lankford* 2004, s. 1; *Boelens ym.* 2005, s. 1 sekä COHRE 2007, s. 2–3. Ks. myös *McCaffrey* 2003, s. 15–16 sekä *Biswas* 2007, s. 209.

[7] Ks. *Suzuki* 2003, s. 178; *Dombeck* 2003, s. 125–128 ja *Schindler* 2003, s. 167–175. Dombeckin mukaan metsien hakkaaminen on ollut monilla alueilla, kuten Israelissa, Kreikassa ja osissa Afrikkaa, välittömänä syynä kuivuudelle.

[8] *Salman – McInerney-Lankford* 2004, s. 1 sekä *Boelens ym.* 2005, s. 1. Ks. myös *McCaffrey* 2003, s. 15–16 sekä *Biswas* 2007, s. 209. Ilmastonmuutoksen vaikutus vesivaroihin ei sinänsä ole historiallisesti uusi ilmiö. Esimerkiksi noin 4000–6000 vuotta sitten lämpimällä kaudella, jota kutsutaan keskiholoseeniksi, Pohjois-Amerikan 12. suurin järvi Manitoba oli täysin ja Winnipegjärvi lähes kuiva. Ks. *Schindler* 2003, s. 164.

[9] UN World Water Development Report 1 (2003), s. 10.

[10] Köyhyys voidaan määritellä joko absoluuttiseksi tai suhteelliseksi. Absoluuttisella köyhyydellä tarkoitetaan sitä, että yksilöllä ei ole mahdollisuutta huolehtia perustarpeistaan, kuten ruoasta, vaatetuksesta ja terveydenhuollosta. Suhteellinen köyhyys viittaa puolestaan siihen, että köyhällä väestönosalla on merkittävästi vähemmän tuloja ja varallisuutta kuin muilla yhteiskunnan jäsenillä. Ks. *Kulindwa – Lein* 2008, s. 1. Köyhyyden määritellään usein jo itsessään johtavan ihmisoikeusrikkomuksiin. Ks. UNHDR 1997, s. 106.

[11] Ks. esimerkiksi UN World Water Development Report 2 (2006), s. 6–7; *Biswas* 2007, s. 211–224; sekä COHRE 2007, s. 7–8. Talousvesi on köyhille usein liian kallista ostettavaksi ja vesihuollon kehittäminen vaatii mittavia investointeja. Köyhät asuvat usein vesijohtoverkostojen ulkopuo-

huomattavia eroja siinä, kuinka taloudelliset resurssit on suunnattu veden saatavuuden kehittämiseen[12].

Köyhyyden ja veden saatavuusongelmien välinen yhteys osoittaa, että suurin haaste talousveden saatavuudessa ei useinkaan ole absoluuttinen vesivarojen niukkuus[13]. Pikemminkin kysymys on siitä, miten veden eri käyttötarpeiden välinen etusijajärjestys ratkaistaan ja kuinka paljon vesi-infrastruktuurin kehittämiseen panostetaan. Yleisesti ottaen maailmassa on riittävästi vesivaroja ihmisten perustarpeiden tyydyttämiseen, mutta ei välttämättä kaikkiin käyttötarpeisiin. Veden saatavuusongelmien taustasyinä ovat ennen kaikkea puutteellinen vesivarojen hallinta ja vesivaroista kilpailevien käyttötarpeiden moninaisuus.[14]

Maailman makean veden varoista, jäätiköt pois lukien, 97 % on pohjavettä. Talousveden saatavuus onkin suurimmalta osin sidoksissa pohjavesivaroihin, ja pohjaveden vesihuollollisen merkityksen ennustetaan kasvavan tulevaisuudessa entisestään muun muassa pintaveden jatkuvasta pilaantumisesta johtuen. Monilla kuivilla alueilla pohjavesi muodostaa käytännössä ainoan vesilähteen. Se on usein myös parempilaatuista pintaveteen verrattuna ja näin ollen soveliaampaa talousvesikäyttöön. Ongelmana kuitenkin on, että pohjavesivaroja käytetään useilla alueilla kestämättömästi niiden uudistumiskykyä nopeammin.[15]

Pohjaveden yhä mittavampi hyödyntäminen on tuonut mukanaan useita haasteita. Ensinnäkin pohjaveden pinnat ovat useilla alueilla alentuneet siten, että veden ottamisen kustannukset ovat kasvaneet selvästi. Toiseksi otettavan pohjaveden laatu on heikentynyt, koska syvältä otettava pohjavesi sisältää usein luonnostaan tiettyjä haitallisia aineita, kuten arsenikkia, fluoria ja radonia. Kolmanneksi rannikkoalueilla liiallinen pohjaveden ottaminen on saattanut johtaa meriveden imeytymiseen pohjavesiesiintymään ja näin ollen pohjaveden suolaantumiseen. Neljänneksi pohjaveden ottaminen on voinut aiheuttaa maan vajoamista ja viidenneksi kuivattaa vesistöjä, puroja, lähteitä sekä kosteikkoja. Pintavesivaroihin pohjaveden ottamisen vaikutukset kanavoituvat vasta vuosien tai jopa vuosikymmenien kuluessa. Siten on pelättävissä, että jo nyt tapahtuneen pohja-

---

lella epävirallisissa asumuksissa, jolloin veden kantaminen vie aikaa työnteolta ja koulutukselta. Jos he ovat vesijohtoverkostojen piirissä, on yhden talouden asukasluku yleensä suuri, mikä voi johtaa veden porrastetun hinnoittelun olosuhteissa yksilökohtaisesti korkeampiin litrahintoihin.

12 UNHDR 2006, s. 6. Esimerkiksi Sri Lankassa ja Vietnamissa veden saatavuus on huomattavasti parempi kuin bruttokansantuote antaisi olettaa.

13 Ks. *Gleick* 1998, s. 496–499.

14 Ks. *Smets* 2006, s. 22–23. Ks. myös *Tully* 2005, s. 46.

15 Ks. *Glennon* 2003, s. 17; *Barlow* 2003, s. 28 sekä *McCaffrey* 2003, s. 27. McCaffrey toteaa, että suurin osa maailman pohjavesivaroista on vuorovaikutussuhteessa pintavesivarojen, kuten lähteiden ja järvien, kanssa. Pohjaveden ottaminen tietyltä alueelta voi vaikuttaa voimakkaasti toisen alueen pohja- ja pintavesivaroihin.

veden hyödyntämisen vaikutukset konkretisoituvat kokonaisuudessaan vasta tulevaisuudessa.[16]

1.2 Talousveden saatavuus Suomessa ja Etelä-Afrikassa

Suomi ja Etelä-Afrikka eroavat merkittävällä tavalla toisistaan niin hydrologisten olosuhteiden kuin veden saatavuuteen käytettävissä olevien taloudellisten resurssien kannalta. Suomi on tunnetusti yksi maailman vesirikkaimmista valtioista, kun taas Etelä-Afrikassa makean veden varat ovat niukat. Suomessa on myös Etelä-Afrikkaan verrattuna huomattavasti enemmän kollektiivisia ja kotitalouskohtaisia taloudellisia resursseja käytettävissä vesihuoltoon, joten talousveden saatavuus on ollut mahdollista järjestää vesihuoltolaitosten tai kiinteistönomistajien omien toimenpiteiden avulla kaikkien ulottuville. Etelä-Afrikassa köyhän väestönosan vesihuolto on edelleen puutteellista[17].

1.2.1 Suomi: Vesihuolto järjestetty kattavasti

Suomi sijaitsee merellisen ja mantereisen ilmaston välialueella. Keskimääräinen sadanta on noin 660 mm vuodessa. Tästä sademäärästä haihtuu hieman yli puolet. Vesistöjen kokonaisvirtaama on noin 107.200 miljoonaa m^3 vuodessa (3.400 m^3/s).[18] Kokonaisvirtaamasta hyödynnetään vain noin 2 prosenttia ihmiskäyttöön[19].

Ilmastonmuutoksen ennustetaan vaikuttavan Suomen hydrologisiin olosuhteisiin siten, että sademäärä kasvaa vuosisadan loppuun mennessä selvästi (talvella 13–22 % ja kesällä noin 4 %). Talven valunta lisääntyisi samalla merkittävästi, mutta vuosittaisen valunnan muutoksesta ei ole tarkkaa arviota (-5 – +10). Useiden järvien vedenkorkeudet tulisivat myös nousemaan.[20] Tällä hetkellä ei ole

---

[16] *Glennon* 2003, s. 17–19. Varoittavia esimerkkejä pohjaveden ottamisen vaikutuksista on jo nyt olemassa esimerkiksi Yhdysvalloissa, jonka lounaisosissa tietyt joet ovat kuivuneet. Tampa Bayn lähellä Floridassa järvet ovat puolestaan muuttuneet ottamisen vuoksi mutalätäköiksi ja rakennusten perusteet olennaisesti heikentyneet. Liiallinen pohjaveden ottaminen voi Glennonin mukaan johtaa välillisesti myös eläimistön ja kasviston tuhoutumiseen.

[17] Etelä-Afrikan hydrologisia ja yhteiskunnallisia olosuhteita selvennetään tiivistetysti korkeimman muutoksenhakuasteen Mazibukon tapauksessa antaman ratkaisun kappaleessa 48. Kappaleen mukaisesti veden saatavuutta arvioitaessa on Etelä-Afrikassa otettava huomioon vesivarojen niukkuus, vesivarojen kansainvälinen luonne, apartheidin ajoilta periytyvä yhteiskunnallinen epätasa-arvo, kansalliset vaikeudet taata perustavaa laatua olevien TSS-oikeuksien toteutuminen sekä veden saatavuustarpeiden vaihtelu asuinalueittain.

[18] SYKE 12.5.2010 (päivitetty), Suomen vesivarat.

[19] SYKE 2003, s. 7.

[20] SYKE 2007, s. 8 ja 21.

näköpiirissä, että ilmastonmuutos varsinaisesti uhkaisi talousveden saatavuutta Suomessa.

Suomen vesivarojen määrä vaihtelee jossain määrin suhteessa niiden kysyntään, minkä vuoksi kuivuus saattaa vaikuttaa talousveden saatavuuteen alueellisesti. Erityisesti rannikkoalueilla voi hyvästä raakavedestä olla kuivina kausina suoranaista puutetta. Laaja-alaista kuivuutta ei Suomessa esiinny usein, mutta esimerkiksi vuosina 2002–2003 Uudellamaalla, Lounais-Suomessa ja Etelä-Pohjanmaalla satoi vain puolet keskimääräisestä sadannasta ja muuallakin maassa selvästi keskimääräistä vähemmän. Vähäinen sadanta aiheutti ongelmia etenkin pohjaveden varassa toimivalle vesihuollolle. Ongelmat kohdistuivat erityisesti haja-asutusalueilla oman kaivon varassa oleviin talouksiin, joiden asukkaista 27.000:n arvioidaan tuolloin kärsineen veden niukkuudesta. Myös useilla vesihuoltolaitoksilla oli veden riittävyys- ja laatuongelmia, mikä johti veden ostamiseen toisilta laitoksilta ja veden säästösuositusten antamiseen.[21]

Suomessa järjestetyn vesihuollon, jollaiseksi tilastoidaan vähintään 50 liittyjää palveleva vesihuoltolaitostoiminta, piirissä on nykyisin arviolta noin 4,8 miljoonaa asukasta. Vesihuoltoon liittymisprosentti on siten yli 90 %. Kuluttajille toimitettavasta vedestä noin 48 % on pohjavettä, noin 12 % tekopohjavettä ja noin 40 % pintavettä. Yhdyskuntien vedenhankintaa on 1970-luvulta lähtien pyritty kehittämään pohja- ja tekopohjaveden käytön suuntaan. Luonnolliset pohjavesivarat ovat kuitenkin monilla alueilla, kuten Uudellamaalla, Pirkanmaalla ja Lounais-Suomessa, taajamien vesihuollon järjestämiseksi riittämättömiä. Näin ollen vesihuoltoa on alettu järjestää entistä enemmän tekopohjaveden varaan.[22]

Suomen vesihuollon erityisiä kehittämistarpeita ovat varavedenoton kattavampi järjestäminen erilaisia häiriötilanteita varten, talousveden laadun varmistaminen, riittävän vedensaannin turvaaminen kasvavissa taajamissa sekä vesihuoltomaksujen kustannuskattavuuden ja kohtuullisuuden varmistaminen. Myös vesihuoltoverkoston saneeraukseen ja kiinteistöjen vesijohtojen uusimiseen on syytä kiinnittää huomiota veden hävikin ja vesihuollon toimintahäiriöiden vähentämiseksi. Haja-asutusalueiden vesihuollon kehittäminen edellyttää paikoin järjestyn vesihuollon ulottamista uusille alueille ja olemassa olevien pienten ve-

---

[21] SYKE 2004, s. 1–13. Kuivuus kohdistuu Suomessa pohjavesivaroihin verraten nopeasti, koska vedenhankintaan käytettävät muodostumat ovat yleensä kooltaan pieniä, pohjavesikerrokseltaan ohuita ja kiertoajaltaan lyhyitä.

[22] *Isomäki ym.* 2007, s. 9–25. Isomäen ym. mukaan vuonna 2007 suunnitteilla olleiden tekopohjavesihankkeiden toteutuessa tulisi yli 600.000 Suomen asukasta lisää tekopohjaveden jakelun piiriin. Tekopohjaveden valmistaminen edellyttää olemassa olevan pohjavesiesiintymän antoisuuden kasvattamista suodattamalla vettä maaperän läpi. Esimerkiksi Helsingin seudulla tekopohjaveden valmistus ei ilmeisesti ole realistinen vaihtoehto sopivien esiintymien puuttumisen vuoksi.

siyhtymien yhdistämistä. Loma-asuntojen tason nousu ja niiden käyttöasteen kasvaminen asettaa osaltaan paineita järjestetyn vesihuollon laajentamiseen.[23]

1.2.2 Etelä-Afrikka: Veden riittävyys ja vesihuollon kehittäminen haasteina

Suurin osa Etelä-Afrikasta sijaitsee puolikuivan ilmastotyypin alueella. Keskimääräinen sadanta on noin 450 mm vuodessa, mikä on selvästi alle 860 mm maailmanlaajuisen sadantakeskiarvon. Vähäisen sadannan lisäksi kuivuutta lisää runsas veden haihtuminen. Alueellisesti ilmasto vaihtelee maan länsiosan aavikko- ja puoliaavikko-olosuhteista itäisen rannikon puolikosteaan ilmastoon. Sadanta – ja sitä myöten myös valunta – vaihtelee alueellisesti, vuodenaikojen välillä ja vuodenaikojen sisällä huomattavasti.[24]

Etelä-Afrikan vesivarat koostuvat 22 pääjoesta ja sadoista pienemmistä joista. Maailmanlaajuisesti tarkasteltuna vesivarat ovat niukat. Vesistöjen kokonaisvirtaama on noin 49.200 miljoonaa m^3 vuodessa, kun se esimerkiksi yksistään Sambes-joessa Etelä-Afrikan pohjoispuolella on yli kaksi kertaa suurempi. Vesivarat ovat alkuperältään kansallisia lukuun ottamatta kokonaisvesivaroista noin 10 %:a vastaavan osuuden virtaamaa Lesothosta (4.800 miljoonaa m^3) ja pientä virtaamaa Swazimaasta (700 miljoonaa m^3). Pohjavesivarat ovat kallioperäisestä maaperästä ja pohjaveden osittaisesta pilaantumisesta johtuen rajallisia siten, että ainoastaan muutamaa pohjavesilähdettä on mahdollista hyödyntää laajamittaisesti.[25]

Ilmastonmuutoksen arvioidaan vähentävän Etelä-Afrikan vesistöjen kokonaisvirtaamaa ja heikentävän tätä kautta saatavilla olevan veden laatua. Maan länsiosassa virtaamaan pelätään kutistuvan 10 prosentilla jo vuoteen 2015 mennessä. Maan itäosiin ilmastonmuutoksen ennustetaan vaikuttavan selvästi hitaammin siten, että vastaavat vaikutukset ilmenevät vuoteen 2060 mennessä. Samalla kun virtaamat heikkenevät, tulee niistä entistä vaihtelevampia sateiden lisääntyvästä jaksottumisesta johtuen, minkä vuoksi vesivarojen hyödyntämismahdollisuudet kutistuvat.[26]

Vesivarojen niukkuudesta aiheutuvia veden saatavuusongelmia pahentaa Etelä-Afrikassa yhtäältä vaihteleva sadanta ja toisaalta epätarkoituksenmukainen teollisuuden ja asutuksen sijoittuminen. Vaihtelevasta sadannasta johtuen vesiva-

---

[23] *Isomäki ym.* 2007, s. 13–15.
[24] SA Yearbook 2007/08, s. 586 ja SANWRS 2004, s. 15.
[25] SA Yearbook 2007/08, s. 586–587 sekä SANWRS 2004, s. 15. Vuosikirjan mukaan useilla Etelä-Afrikan valuma-alueilla vedenkysyntä ylittää selvästi sen tarjonnan.
[26] SANWRS 2004, s. 50.

rat ovat jakautuneet epätasaisesti eri alueille ja eri ajankohdille. Jokien valunta on suurimman osan vuotta verraten vähäistä yhdistettynä yksittäisiin ja hajanaisiin rankkasateiden aiheuttamiin tulvahuippuihin. Teollisuuden ja asutuksen sijoittuminen ei puolestaan noudata vesivarojen alueellista jakaantumista, minkä vuoksi Etelä-Afrikassa siirretään suuria määriä vesivaroja valuma-alueiden välillä. Alueellisesti vesivarat ovat Etelä-Afrikan pohjoisosissa osin kestämättömällä tavalla hyödynnettyjä, kun taas maan ilmastoltaan selvästi kosteammassa kaakkoisosassa olisi vedenkäyttöä mahdollista lisätä.[27]

Puutteellisesta talousveden saatavuudesta kärsivien ihmisten määrästä Etelä-Afrikassa esitetään vaihtelevia arvioita. Vesi- ja metsätalousministeriön tilastojen mukaan noin 1,7 miljoonaa asukasta eli keväällä 2010 kokonaan vesi-infrastruktuurin ulottumattomissa siten, että talousvesikäyttö saattoi perustua ainoastaan käsittelemättömiin ja ei-turvallisiin vesilähteisiin. Vailla perusvesihuoltoa oli samaan aikaan arviolta noin 3,6 miljoonaa asukasta eli noin 7 % väestöstä. Veden saatavuus on kehittynyt selvästi esimerkiksi vuoden 2001 tilanteesta, jolloin ilman perusvesihuoltoa eli vielä yli 13 miljoonaa ihmistä.[28] Sen edelleen kehittäminen muodostaa Etelä-Afrikalle taloudellisen ja oikeudellisen haasteen.

Vesivarojen kokonaisvalunnasta hyödynnetään ihmiskäyttöön Etelä-Afrikassa noin 20 % (10.200 miljoonaa m^3), kun otetaan huomioon jo kertaalleen käytetyn veden uudelleenkäyttö. Haihdunnan osuuden arvioidaan olevan puolestaan noin 8 %, ja noin 6 % valunnasta kuluu erityyppisten maankäyttötoimenpiteiden johdosta. Näin ollen 66 % kokonaisvalunnasta päätyy meriin ilman sen kuluttamista ihmistarpeisiin.[29] Tästä huolimatta 19:stä veden hallinta-alueesta 10 alueella vesitasapaino oli vuonna 2000 alijäämäinen siten, että vedenkulutus oli vesivarojen ekologisesti kestävän käytön ylittävää[30].

Vesivarojen suhteellisesta niukkuudesta huolimatta Etelä-Afrikassa on riittävästi vettä yksilöiden perustarpeiden tyydyttämiseen. Pintavesivaroja on myös arvioitu olevan mahdollista saada käyttöön vielä yli 5 miljoonaa m^3:ä ja myös pohjavesivaroja jossain määrin. Vesivarojen riittävyyden takaaminen edellyttää kuitenkin nykyistä tehokkaampaa vedenkäyttöä, vesivarojen allokointia tasapuolisella tavalla eri käyttötarpeiden kesken ja niiden pilaantumisen torjuntaa. Jotta

---

[27] SA Yearbook 2007/08, s. 586–587.

[28] SA Water Services National Information System (April 2010), verkkosivut WSA Perspective: National Profile sekä Water Supply Backlog – Population (Access Below RDP). Aluehallinnon näkemys vesihuollon puutteista vuonna 2005 oli keskushallintoa jonkin verran pessimistisempi. Se arvioi perusvedensaannin ulkopuolella elävien asukkaiden määräksi tuolloin yli 12 miljoonaa, kun keskushallinnon arvio oli noin 9 miljoonaa.

[29] SA Yearbook 2007/08, s. 587.

[30] SANWRS 2004, s. 3 ja 35.

talousveden saatavuus voitaisiin ulottaa kaikille, on vesi-infrastruktuuria ja vesihuollon rahoitusta kehitettävä.[31]

1.3 Vesivarojen allokointi eri käyttötarpeisiin

Vedenkäyttötarpeet voidaan jakaa kolmeen kategoriaan: maatalouden, yhdyskuntien ja teollisuuden tarpeisiin. Tällä hetkellä vesivarojen määrällinen hyödyntäminen jakaantuu maailmanlaajuisesti likimäärin siten, että maatalous käyttää 70 %, teollisuus 20 % ja yhdyskunnat 10 % maailman käytetyistä makean veden varoista.[32] Vesivarojen allokointi eri käyttötarpeisiin vaihtelee suuresti valtioittain. Ratkaisevassa asemassa tässä suhteessa on kunkin valtion elinkeinoja talousrakenteen riippuvuus vedenkäytöstä. Kehitysmaissa maatalouden osuus käytetyistä vesivaroista on noin 90 %.[33]

Veden eri käyttötarpeiden edellyttämät vesimäärät vaihtelevat suuresti. Talousveden henkilökohtaisesta minimimäärästä esitetyt arviot ovat muutaman kymmenen litran luokkaa päivässä. Viljakilon tuottaminen kuluttaa puolestaan 1000–4000 litraa vettä[34], ja teollisuuden tarpeet riippuvat täysin teollisuudenalasta. Kun yhdyskuntien vedenkäytön on arvioitu muodostavan vain 10 prosenttia kokonaisvedenkulutuksesta, vastaa perustarpeeksi luokiteltava talousvesikäyttö vain pientä osaa nykyisestä kulutuksesta.

Suomessa vedenkäyttö eri käyttötarpeisiin jakaantuu selvästi eri tavalla kuin maailmanlaajuisesti. Eniten vettä käyttää teollisuus ja toiseksi eniten yhdyskunnat sekä kotitaloudet, kun taas kastelun osuus kokonaisvedenkäytöstä on hyvin pieni. Teollisuuden osuus on arviolta 70 % kokonaisvedenkäytöstä, yhdyskuntien ja kotitalouksien 28 % ja kasteluveden vain noin 2 %[35]. Siten kastelun merkitys veden riittävyyden kannalta on vähäinen[36], joskin paikallisesti sillä voi erityisesti kuivuuden aikana olla vaikutusta talousveden saatavuuteen.

---

[31] SANWRS 2004, s. 3 ja 19–24. Esimerkiksi maaseudulla on vesistrategian valossa riittävästi pohjavesivaroja saatavilla talousvesitarpeiden tyydyttämiseen. Etelä-Afrikan rannikkoseuduilla voidaan vesistrategian mukaan mahdollisesti siirtyä enenevissä määrin meriveden hyödyntämiseen, kun tekniikka kehittyy. Jo nykyisin merivedestä poistetaan suolaa tietyillä paikallisilla alueilla.

[32] Ks. esim. *Vakkilainen* 2003, s. 13 ja UNHDR 2006, s. 137–138.

[33] *Varis* 2007, s. 246. Maatalous edellyttää monilla alueilla sitä suosivaa vesivarojen hallintaa, energiantuottaminen saattaa perustua pitkälti vesivoimaan ja teollisuus voi olla runsaasti vettä kuluttavaa.

[34] *Varis* 2007, s. 246.

[35] Vedenkäytön sektorikohtaisesta jakautumisesta ei ole julkaistua tietoa, mutta asiaa on arvioitu esimerkiksi eri kansainvälisille järjestöille suoritettujen raportointien yhteydessä. Tässä esitetty perustuu MMM:n vesitalousyksikön hallussa oleviin materiaaleihin ja vesiylitarkastaja Ville Keskisarjan kanssa 1.9.2010 käytyyn keskusteluun.

[36] SYKE 2003, s. 7.

Etelä-Afrikan vedenkäyttösektoreista maatalous on selvästi suurin. Sen osuus on noin 60 % maan kokonaisvedenkäytöstä, ja kasteluveden tarpeen ennustetaan kasvavan ilmastonmuutoksen vuoksi. Toiseksi eniten eli noin 25 % käytetyistä vesivaroista kuluu kaupunkien tarpeisiin, ja loput 15 % kulutetaan teollisuuden, haja-asutusalueiden sekä muiden vedenkäyttäjien tarpeisiin.[37] Kotitalouksien talousvesikäytön osuutta kokonaiskulutuksesta on vaikea arvioida, sillä kaupunkien ja haja-asutusalueiden vedenkulutus pitää sisällään kaikki käyttötarkoitukset, kuten teollisen vedenkäytön kaupungeissa[38]. Kotitalouksien vedenkulutuksen osuus lienee joka tapauksessa alle 10 % kokonaisvedenkäytöstä.

Etelä-Afrikan vedenkäyttösektoreista kaupungit, teollisuus ja maatalous hyödyntävät pääasiassa pintavesivaroja. Pohjavesivarojen käyttö on yleisintä maatalousvaltaisilla ja kuivilla alueilla, joilla veden saatavuusongelmat ovat kärjistyneimpiä. Suurin osa vuodesta 1994 lähtien vesihuollon piiriin liitetyistä kotitalouksista (60 %) hyödyntää pohjavesivaroja.[39]

Kun otetaan huomioon eri vedenkäyttösektorien osuus vedenkulutuksesta, on selvää, että talousveden saatavuuden suurimpana esteenä ei yleensä ole absoluuttinen vesipula. Vesi-infrastruktuurin rakentamisen ohella talousveden saatavuuden edistäminen edellyttääkin sen tehokasta suojaamista kilpailevia vedenkäyttötarpeita vastaan. Suomessa konkreettinen tarve talousvesikäytön suojaamiseen ilmenee ainoastaan paikallisesti tai alueellisesti, mutta Etelä-Afrikassa kilpailu niukoista makean veden varoista on huomattavasti intensiivisempää.

Teollisuuden ja yhdyskuntien maailmanlaajuisten vedenkäyttötarpeiden ennustetaan kasvavan merkittävästi vuoteen 2025 mennessä kaupungistumisen ja teollisuustuotannon lisääntymisen vuoksi. Samanaikaisesti väestömäärän ja varallisuuden kasvaminen edellyttäisi, että vettä olisi nykyistä enemmän myös maatalouden käytössä, koska absoluuttinen ruoantarve lisääntyy ja koska paljon vettä tuottamiseen edellyttävän ruoan, kuten lihan, suhteellinen osuus ruoankulutuksesta kasvaa.[40]

2 TALOUSVEDEN SAATAVUUDEN EDISTÄMINEN

Talousveden saatavuutta on mahdollista edistää monella tapaa niin kansainvälisin, kansallisin kuin alueellisin ja paikallisin toimenpitein. Erilaisten ratkaisujen

---

[37] SA Yearbook 2007/08, s. 587. Ks. kasteluvesitarpeen lisääntymisestä SANWRS 2004, s. 50.
[38] Ks. SANWRS 2004, s. 28.
[39] SA Yearbook 2007/08, s. 587.
[40] UNHDR 2006, s. 137–138. Raportissa tuodaan esille myös maanviljelijöiden ammatinharjoittamisen jatkuvuuden varmistaminen riittävien vedenotto-oikeuksien avulla.

tarve ja mahdollisuudet niihin riippuvat alueellisista olosuhteista. Vesihuollon kehittäminen näyttäytyy maailmanlaajuisesti ja Etelä-Afrikassa varsin erilaisena kysymyksenä kuin Suomessa, jossa talousvesi on kaikkien saatavilla. Vesi-infrastruktuurin rakentaminen ja kunnossapito, vedenkulutuksen hillitseminen sekä vesivarojen yhdennetty hallinta ovat joka tapauksessa kaikkialla tarpeellisia toimenpiteitä.[41]

Veden saatavuusongelmien ratkaisemiseen on olemassa kolme pääasiallista keinoa. Ensinnäkin useilla alueilla olisi kehitettävä vesihuoltoinfrastruktuuria. Toiseksi veden eri käyttötarpeet tulisi pystyä suhteuttamaan toisiinsa siten, että vesivarojen niukkuudesta kärsivillä alueilla perustarpeiden tyydyttämiseen tarvittavan talousveden saatavuus ei olisi uhattuna muiden vedenkäyttöintressien vuoksi. Kolmanneksi monilla alueilla tulisi vähentää kokonaisvedenkulutusta veden tarkoituksenmukaisen hinnoittelun, vesiteknologian ja veden uusiokäytön avulla.[42] Talousveden saatavuuden edistämiskeinot koostuvat siten niin veden tarjonnan lisäämisestä kuin kokonaisvedenkulutuksen hallinnan tehostamisesta.

Maailmanlaajuisesti talousveden saatavuusongelmia on yritetty ratkaista poliittisin keinoin 1970-luvulta lähtien. Ensimmäisenä merkkipaaluna voidaan pitää YK:n vuonna 1976 Vancouverissa pidettyä asuinyhteisökonferenssia (UN Conference on Human Settlements), jossa kiinnitettiin huomiota puhtaaseen veteen perustarpeena.[43] Toiseksi YK:n yleiskokous julisti 1980-luvun vesihuollon ja sanitaation kansainväliseksi vuosikymmeneksi[44]. Kolmanneksi 1990-luvulla Agenda 21 -toimintaohjelmassa pyrittiin parantamaan kaupunkilaisten talousvesihuoltoa. Nykyisin talousveden saatavuutta edistetään YK:n vuosituhattavoitteiden avulla.

Vancouverin vuoden 1976 asuinyhteisökonferenssia seuranneessa Vancouverin julistuksessa[45] puhtaan veden todettiin olevan perustarve (kohta II.1). Vancouverissa hyväksytyssä toimintaohjelmassa[46] tuotiin esille, että lähes kaksi kolmasosaa kehitysmaiden asukkaista eli asianmukaisen talousveden saatavuuden

---

[41] Veteen liittyvää poliittista keskustelua on 1990-luvulta lähtien alettu käydä entistä enemmän maailmanlaajuisella tasolla. Vedensaantiin liittyvien ongelmien katsotaan ulottuvan koko kansainväliseen yhteisöön ja niiden ratkaisukeinot, kuten valuma-aluekohtainen vesivarojen hallinta sekä veden yksityistäminen, esitetään usein yleisesti pätevinä. Samalla kansalliset oikeusjärjestelmät nähdään ainoastaan välikappaleina poliittisten tavoitteiden täytäntöönpanossa. Ks. *Boelens ym.* 2005, s. 1.

[42] Ks. *Gleick* 2003, s. 195.

[43] Ks. *Biswas* 2007, s. 211. Biswas pitää jälkikäteen yllättävänä sitä, että vedensaanti ja sanitaatio päätyivät kehitysagendalle vasta 1970-luvun puolivälissä. Niillä on kuitenkin aina ollut merkittävä vaikutus ihmisten terveyteen, ympäristöongelmiin ja elämänlaatuun kaikissa kehitysmaissa.

[44] UN General Assembly 1980, Proclamation of the International Drinking Water Supply and Sanitation Decade.

[45] UN 1976, The Vancouver Declaration On Human Settlements.

[46] UN 1976, The Vancouver Action Plan.

ulkopuolella. Toimintaohjelmassa suositeltiin, että useimpien valtioiden tulisi muun muassa hyväksyä ohjelmia, joiden tavoitteena olisi turvallisen ja riittävän veden saatavuuden varmistaminen kaupunki- ja maaseutualueilla vuoteen 1990 mennessä sekä vedenkäytön tehokkuuden ja veden kierrätyksen edistäminen (suositus C.12).

Mar del Platassa YK:n vesikonferenssissa vuonna 1977 tehdyn ehdotuksen mukaisesti YK:n yleiskokous päätti vuonna 1980 julistaa vuodet 1981–1990 juomavesihuollon ja sanitaation kansainväliseksi vuosikymmeneksi[47]. Vuosikymmenen keskeisimpänä tavoitteena, jota ei saavutettu, oli juomavesihuollon ulottaminen kaikille. Vesihuollon vuosikymmen oli merkityksellinen erityisesti siinä suhteessa, että sen kautta vesihuoltoon alettiin kiinnittää kehitysyhteistyössä yhä enemmän huomiota. Lisäksi usean sadan miljoonan kehitysmaan asukkaan vesihuolto tehostui vuosikymmenen aikana. Näin ollen vesihuollon vuosikymmen oli jonkinasteinen menestys, vaikka sen tavoitteet jäivät saavuttamatta.[48]

Sittemmin YK:n jäsenvaltiot ovat asettaneet yksimielisesti poliittisia tavoitteita veden saatavuuden ja sanitaation kehittämiseksi. Rio de Janeiron konferenssissa 1992 hyväksytyn Agenda 21 -toimintaohjelman yksi tavoite oli varmistaa, että kaikki kaupunkilaiset olisivat saaneet 40 litraa turvallista vettä päivittäin vuoteen 2000 mennessä[49]. YK:n vuosituhatjulistuksessa[50] ja Johannesburgin julistuksessa[51] tavoitteeksi asetetaan asianmukaisen veden saatavuuden ulkopuolella elävien ihmisten määrän puolittaminen vuoden 1990 tasosta vuosien 2000–2015 aikana. Tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että tätä tavoitetta ei saavuteta[52].

Talousveden saatavuutta on siten pyritty parantamaan 1970-luvun lopulta lähtien ilman suurta menestystä. Sitä mukaa kun asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa on epäonnistuttu, on tavoitteenasettelu käynyt varovaisemmaksi. Kun veden vuosikymmenen tavoitteena oli veden saatavuuden ja sanitaation ulottaminen kaikille, pyritään nykyisten vuosituhattavoitteiden avulla puolittamaan saatavuuden ulkopuolella elävien ihmisten määrä. Yhtenä suurimpana veden

---

47 UN General Assembly 1980, Proclamation of the International Drinking Water Supply and Sanitation Decade.

48 *Biswas* 2007, s. 212. Biswaksen mukaan vuoteen 1985 mennessä vain harvat kehitysmaat olivat tehneet suunnitelmia juomavesihuollon ja sanitaation vuosikymmenen tavoitteiden saavuttamiseksi.

49 UN Department of Economic and Social Affairs, Agenda 21, luku 18.58.

50 UN General Assembly 2000, Millennium Declaration, kohta 19.

51 UN Department of Economic and Social Affairs 2002, Johannesburg Declaration on Sustainable Development, kohta 18.

52 *Biswas* 2007, s. 213.

saatavuuden edistämissitoumusten puutteena on ollut tavoitteiden riittämätön sitominen rahoituksen turvaamiseen.[53]

On epäselvää, kuinka toimiva maailmanlaajuinen lähestymistapa veden saatavuuteen on, koska sen mahdollisuudet ottaa huomioon valtio- tai aluekohtaisten olosuhteiden ja yhteiskunnallisten kontekstien erilaisuus ovat rajallisia. Vesivarojen niukkuus ja kilpailu niistä ovat alueellisia ja kontekstisidonnaisia kysymyksiä, joita ei voida palauttaa pelkiksi veden ottamista ja varastointia koskeviksi luonnontieteellisiksi ongelmiksi. Siten talousveden saatavuuden järjestämiseen ei välttämättä ole olemassa yleisesti päteviä taloudellisia tai muita lainalaisuuksia, koska toimivat ratkaisut vaihtelevat alueellisten toimintaympäristöjen mukaan.[54]

> Ongelmana esimerkiksi on, että yleensä köyhimpien valtioiden, joilla on muutenkin vaikeuksia vesihuollon kehittämisessä, taloudet ovat riippuvaisimpia vedestä. Kaivattu talouskasvu köyhyyden poistamiseksi edellyttäisi näissä valtioissa vedenkäytön lisäämistä, mikä taas voi olla ristiriidassa talousveden saatavuuden turvaamistavoitteen kanssa. Tämän kehityskulun estämiseksi veden niukkuudesta kärsivien valtioiden olisi pystyttävä muuttamaan talouksiaan vähemmän luonnonvarariippuvaisiksi työvoimavaraisuuden ja modernin teollisuuden suuntaan.[55]

Etelä-Afrikka on tyypillinen esimerkkivaltio, kun veden saatavuustavoitteita asetetaan kansainvälisellä tasolla. Aikaisemmin esitetyn perusteella onkin yhtäältä selvää, että Etelä-Afrikassa on tarve vesi-infrastruktuurin kehittämiseen ja veden kulutuksen tasapainottamiseen. Toisaalta Etelä-Afrikan osittainen kyvyttömyys ratkaista veden saatavuuteen kohdistuvia ongelmia kuvaa veden saatavuuden edistämisen haasteellisuutta.

Suomessa veden saatavuuteen liittyvät keskeisimmät haasteet ovat osin erilaisia kuin kansainvälisellä tasolla tai Etelä-Afrikassa. Ne kohdistuvat esimerkiksi vesihuoltolaitosten vaihtoehtoisten vedensaantilähteiden järjestämiseen ja vesi-infrastruktuurin riittävään kunnossapitoon[56]. Vedenkulutuksen vähentäminen on Suomessa ennen kaikkea energiankäyttökysymys, joskin se voi olla alueellisesti tarpeellista pohjavesilähteiden kestävän käytön turvaamiseksi. Vesihuollon kau-

---

53 *Hemson* 2008, s. 15.

54 Ks. *Boelens ym.* 2005, s. 1–2.

55 Ks. *Varis* 2007, s. 246 ja 264. Varis toteaa, että talouskasvu ei itsessään ole riittävää, vaan sen tulee myös heijastua köyhien elintasoon. Ilman tätä vaikutusta taloudesta muodostuu jakaantunut. Ks. myös *Brooks* 2007, s. 227–228. Brooks katsoo, että nimenomaan Lähi-idän ja Pohjois-Afrikan maissa talous on rakentunut voimakkaasti rajallisten vesiresurssien käytön varaan. Siten vaikka alue ei ole poikkeuksellisen kuiva, käyttävät alueella sijaitsevat valtiot vettä kestämättömällä tavalla.

56 Ks. *Isomäki ym.* 2007, s. 72–74.

pallistuminen ja vesivarojen yhdennetty hallinta ovat joka tapauksessa myös Suomen kannalta keskeisiä kysymyksiä.

2.1 Vesi-infrastruktuurin rakentaminen ja ylläpito

Infrastruktuurilla viitataan fyysisiin järjestelmiin, joita julkisten palvelujen tuottaminen edellyttää ja joita ihmiset tarvitsevat varallisuustasosta riippumatta. Vesi-infrastruktuurilla tarkoitetaan siten vesihuollon järjestämiseen vaadittavia fyysisiä komponentteja. Näihin kuuluvat muun muassa vedenottamot, vesivarastot, vesijohdot ja vesien käsittelyyn tarvittavat laitteet ja laitteistot. Vesi-infrastruktuurin rakentaminen ja ylläpito edellyttävät merkittäviä taloudellisia resursseja ja tuottoja, koska vesihuoltopalvelut ovat pääomariippuvaisia.[57]

Veden saatavuusongelmia pyrittiin pitkään ratkaisemaan yksinomaan lisäämällä vedentarjontaa vesi-infrastruktuurin kehittämisen avulla. Vedentarjonnan kasvattamisen kautta onkin yhtäältä parannettu merkittävästi talousveden saatavuutta, ja vesihuoltoverkostoja on edelleen syytä pyrkiä rakentamaan veden puutteellisesta saatavuudesta kärsivien ulottuville[58]. Toisaalta suuret vesihuoltoprojektit, joiden tavoitteena on vesilähteiden entistä tehokkaampi hyödyntäminen, ovat saattaneet johtaa ennakoimattomiin ongelmiin niin ympäristön pilaantumisen kuin projektien kalleuden vuoksi.[59]

Vesi-infrastruktuurin rakentamiskustannukset vaihtelevat alueittain. Kustannuksiin vaikuttavat etenkin saatavilla olevien vesilähteiden sijoittuminen ja niiden antoisuus. Mitä enemmän vettä käytetään, sitä suurempia taloudellisia ja ympäristöllisiä kustannuksia uuden infrastruktuurin rakentaminen yleensä aiheuttaa. Veden tarjonnan laajentaminen kasvavia vedenkäyttöintressejä vastaavaksi ei ylipäänsä ole enää monilla alueilla toteuttamiskelpoinen vaihtoehto taloudellisista, sosiaalisista ja ympäristöllisistä esteistä sekä veden yleisestä fyysisestä vähyydestä johtuen.[60]

Jos vedensiirtohankkeisiin on sijoitettavissa runsaasti varoja, on veden etäsiirrolle yleensä olemassa mahdollisuuksia. Esimerkiksi Kaliforniassa vettä siirretään Los Angelesin vesistöalueelle yli 1.000 kilometriä pohjoisesta[61]. Massiiviset vedensiirtoprojektit muodostavat useissa tapauksissa kuitenkin uhan uusiutuvien vesivarojen kestävälle tai uusiutumattomien vesivarojen säästävälle käytölle.[62]

---

57 Ks. *Grigg* 2003, Chapter 1.
58 Ks. vesihuollon kehittämisen terveydellisistä hyödyistä World Bank 2008, s. 39–43.
59 *Gleick* 2003, s. 189–190.
60 *Biswas* 2007, s. 222.
61 *Reisner* 1993, s. 368.
62 *McCaffrey* 2003, s. 9–15. McCaffrey tuo esille, että on olemassa lukuisia vielä osin toteutumattomia suunnitelmia siitä, miten vettä voitaisiin siirtää veden vähyydestä kärsiville alueille. Suunni-

Myös Suomessa alueellisia veden saatavuuskysymyksiä on ratkaistu vedensiirtojen avulla. Pääkaupunkiseudun vesihuollon lähteenä on tunnetusti Päijänteen vesi, jota johdetaan Vantaalle Silvolan tekoaltaaseen maailman pisintä yhtenäistä kalliotunnelia pitkin 120 km:n matka[63]. Pääkaupunkiseudun vesihuolto perustuukin vesistöalueiden väliseen vedensiirtoon, jossa vesilähteenä hyödynnetään Kymijoen vesistöä. Turun seudulle on puolestaan rakenteilla tekopohjavesihanke, jossa vettä kuljetetaan Kokemäenjoesta Loimaalle imeytettäväksi ja sieltä edelleen Turkuun siten, että hankkeen siirtolinjojen yhteispituus on noin 120 km[64]. Suomessa vesi-infrastruktuuria on kehitetty myös rakentamalla yhdysjohtoja eri vesihuoltolaitosten välille laitoskohtaisiin vedensaantiongelmiin varautumiseksi.

Etelä-Afrikassa on turvauduttu jo useiden vuosikymmenien ajan mittaviin valuma-alueiden välisiin vedensiirtoihin alueellisten vedensaantierojen tasaamiseksi. Nykyisin 19:stä vesivarojen hallinta-alueesta yhtä lukuun ottamatta kaikki ovat toisiinsa yhdistettyjä vedensiirtojärjestelmien kautta. Tämä mahdollistaa veden siirtämisen käytettäväksi mahdollisimman hyödyllisellä tavalla. Kansallisessa vesistrategiassa eri vesistöalueiden yhdistämisen katsotaan olevan yhdenmukaista sen kanssa, että vesivarat ovat vesilain mukaisesti kansallisena omaisuutena kaikille kuuluvia.[65]

Yhtenä jo suhteellisen laajalti käytössä olevana ratkaisuna makean veden varojen niukkuuteen on suolan poistaminen meri- tai murtovedestä. Vuonna 2005 noin 130 maassa oli toiminnassa yli 10 000 kapasiteetiltaan yli 100 kuutiota vettä päivässä puhdistavaa laitosta, joiden päivittäinen kokonaistuotanto oli noin 36 miljardia litraa makeaa vettä. Tämä vastasi kuitenkin vain 3 promillen osuutta makean veden kokonaiskäytöstä.[66]

---

telmat koostuvat muun muassa uusien mittavien vesiputkien rakentamisesta, veden kuljettamisesta tankkereilla tai erityisillä vesipusseilla meriteitse ja jäävuorten siirtämisestä. Ks. esimerkiksi Libyan projektista ottaa niin sanottua fossiilista pohjavettä Saharasta Libya, GMR (Great Man-made River) Water Supply Project. Libyassa kuljetetaan uusiutumattomia pohjavesivaroja etelästä rannikon asutuskeskuksiin pohjavesiesiintymästä, jonka Libya jakaa kolmen muun valtion kanssa. Pohjavesivaroja siirretään valtavissa metalliputkissa noin tuhannen kilometrin matka, ja niitä käytetään talousvedeksi sekä kasteluun. Tavoitteena on muun ohella muodostaa Libyasta alueen viljaaitta. Kriittisissä puheenvuoroissa on ennustettu, että pumpattavat pohjavesivarat on käytetty loppuun 50 vuoden kuluessa ja että pumppaaminen tulee laskemaan pohjavedenpintaa Libyan alueiden lisäksi koko Pohjois-Saharassa. Projekti on edelleen keskeneräinen.

63 Pääkaupunkiseudun Vesi Oy, Päijänne-tunneli. Ks. tarkemmin hankkeesta ja sen oikeudellisista kysymyksistä *Andersson* 2010, s. 275–287.

64 Ks. tarkemmin hankkeesta ja sen oikeudellisista kysymyksistä Turun Seudun Vesi Oy, verkkosivut Tekopohjavesijärjestelmä sekä Veden siirtolinjat. Ks. tarkemmin *Andersson* 2010, s. 288–316.

65 SANWRS 2004, s. 15 ja 19.

66 *Cooley ym.* 2006, s. 9–19. Suolan poistamisen tutkimukseen on käytetty runsaasti resursseja maailmanlaajuisesti. Cooleyn ym. mukaan 2000-luvun alussa Yhdysvaltain hallitus oli investoinut

Meriveden käyttökelpoisuus talousveden lähteenä liittyy olosuhteisiin, joissa on käytössä riittävästi taloudellisia resursseja sekä edullista energiaa ja joissa maasto on suhteellisen tasaista veden siirtämiseen.[67] Kun arvioidaan suolan poistamisen vaikutusta alueellisiin talousveden saatavuusongelmiin, on otettava huomioon, että saatavuusongelmat kohdistuvat lähes yksinomaan köyhiin väestönosiin ja että niiden ratkaisemisessa olisi tärkeintä laajentaa vesihuoltoverkostoja. Siten suolan poistaminen merivedestä ei vaikuttaisi toimivalta ratkaisulta veden saatavuusongelmiin esimerkiksi Etelä-Afrikassa. Jos kysymys on kuitenkin absoluuttisesta veden määrällisestä vähyydestä, tarjoaa suolan poistaminen merivedestä tietyin edellytyksin käyttökelpoisen keinon tilanteen parantamiseen.

Vesi-infrastruktuurin kehittäminen on tärkeää, kun pyritään vähentämään talousveden saatavuuden ulkopuolella elävien ihmisten määrää. Koska veden saatavuusongelmat liittyvät kuitenkin enenevissä määrin liialliseen vedenkäyttöön, epätarkoituksenmukaiseen vesivarojen allokointiin, vesivarojen saastumiseen ja ekologisiin tuhoihin, saattaa vedenhankinnan lisääminen olla tietyillä alueilla kallein, hitain ja ympäristön kannalta haitallisin ratkaisu. Veden tarjonnan lisäämiselle onkin olemassa rajat, jotka ohjaavat tarkastelemaan myös muita lähestymistapoja veden saatavuuden turvaamiseen. Tällaisia voivat olla muun muassa vedenkulutuksen hillitseminen, vesihuollon alueellistaminen tai paikallistaminen ja uuden teknologian käyttöönotto.[68]

Pelkän vesi-infrastruktuurin laajentamisen lisäksi tulisi vesihuollon kehittämisen painopisteen olla selvemmin nykyisten rakenteiden kunnossapidossa. Esimerkiksi Suomessa vesihuoltolaitosten laskuttamattoman veden osuus on noin

---

lähes kaksi miljardia dollaria suolan poistamiseen soveltuvien teknologioiden tutkimukseen ja kehittämiseen. Jehl toteaa, että puhdistettu merivesi on tietyillä alueilla, kuten osissa Lähi-itää, Persianlahtea, Pohjois-Afrikkaa ja Karibiaa, ensiarvoisen tärkeä talousveden lähde. Esimerkiksi Saudi-Arabiassa noin 70 % vedenkäytöstä perustuu puhdistettuun meriveteen. *Jehl* 2003, s. 206.

[67] *Jehl* 2003, s. 202–207 sekä *Cooley ym.* 2006, s. 11–12. Jehl tuo esille, että yritykset meriveden puhdistamiseen eivät ole aina olleet toivotulla tavalla kannattavia. Cooleyn ym. mukaan meriveden puhdistaminen tarjoaa nykyisellään vaihtoehdon talousveden hankintaan ainoastaan sellaisilla taloudellisesti vaurailla alueilla, jotka kärsivät vesivarojen niukkuudesta. Puhdistaminen on siinä määrin kallista, teknologisesti vaativaa ja ympäristöllisiä haittoja sisältävää, että merivedestä ei voine lähitulevaisuudessa tulla laajamittaisesti primäärinen makean veden lähde, joskin sen käyttömahdollisuuksia tutkitaan parhaillaan useilla alueilla. Jehl esittää, että suolan poistamisen sijaan ja ohella veden saatavuutta voidaan tarvittaessa parantaa myös muilla veden puhdistamiskeinoilla. Yksi tärkeimmistä on niin sanottujen harmaiden vesien kierrätys kastelu- ja kotitalouskäyttöön. Kierrätyksen etuna on, että sen avulla saatavuutta voidaan parantaa ilman uusia täydentäviä vesilähteitä. Toisaalta vaikeutena kierrätyksen nykyistä tehokkaammassa hyödyntämisessä on se, että maataloudessa käytettävää kasteluvettä on lähes mahdotonta kerätä uudelleen käytettäväksi.

[68] *Gleick* 2003, s. 187–190. Gleick katsoo, että taloudellisten, informatiivisten sekä hallinnollisten ohjauskeinojen tulisi etenkin maissa, joissa talousveden saanti on turvattua, ilmentää entistä voimakkaammin pehmeämpää lähestymistapaa vesivaroihin. Vedenkäyttöä ei tulisi nähdä itseisarvoisena tavoitteena, vaan keinona moniulotteisten ja usein ristiriitaisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

15–20 % vesijohtoverkostoon pumpattavasta vedestä. Vuotovesien määrä vaikuttaa tämän perusteella olevan monilla laitoksilla huomattavan suuri.[69] Vesi-infrastruktuurin kunnossapidon avulla voidaan vesihuoltolaitosten vedentarvetta rajoittaa merkittävästi.

2.2 Vedenkulutuksen hillitseminen

Väestönkasvu on muodostanut monilla alueilla mittavan haasteen talousveden saatavuudelle. Vedenkulutus on kuitenkin kasvanut maailmanlaajuisesti vielä väestömäärää nopeammin. Kun väestömäärä noin kolminkertaistui viime vuosisadan aikana, kasvoi vedenottomäärä yli kuusinkertaiseksi. Vedenkulutus on lisääntynyt niin maataloudessa, teollisuudessa kuin kotitalouksissakin.[70]

Yhdyskuntien vedenkäytön vähentämisellä on vesivarojen kokonaiskulutukseen vain rajallinen merkitys, koska yhdyskuntien kulutuksen osuus kokonaiskulutuksesta on noin 10 prosenttia. Merkittävimmät säästöt voitaisiin kotitalouksien sijaan saavuttaa maatalouden ja teollisuuden vedenkäyttöä tehostamalla. Maataloudessa tulisi esimerkiksi tarvittaessa siirtyä vähemmän vettä kuluttavien lajikkeiden viljelyyn tai ylipäänsä siirtää maatalouden painopistettä vesivaroiltaan runsaille alueille[71]. Teollisuudessa painopistettä olisi tarvittaessa pystyttävä siirtämään perinteisestä raskaasta teollisuudesta esimerkiksi elektroniikkateollisuuden suuntaan, mikä vähentäisi selvästi vesivarojen käytön tarvetta. Vedenkulutuksen hillintä edellyttäisi siten monesti syvällekäyviä rakenteellisia muutoksia ruoantuotantoon ja kansantalouteen.

Kun keskustellaan vedenkulutuksen vähentämisestä, on muistettava, että veden riittävyysongelmat ovat maailmanlaajuisuuden sijaan alueellisia. Vedenkulutuksen vähentämisellä esimerkiksi Suomessa ei ole käytännön vaikutusta talousveden saatavuuteen muualla. Tarkoituksenmukaisempaa vedenkäyttöä kohti on siten aiheellista pyrkiä vain siinä määrin kuin vedenkäytöstä saatavat yksityiset edut vähentävät vesivaroista yleisesti saatavia hyötyjä. Vedenkulutuksen hillitseminen on ehdottoman tarpeellista vain silloin, kun vesiresurssien liiallinen hyödyntäminen vähentää niiden tosiasiallista arvoa yhteismaan tragediana tunnetun ilmiön tavoin.[72] Suomessa vedenkulutuksen rajoitukset voivat olla vesiva-

---

[69] *Isomäki ym.* 2007, s. 12 ja 69.

[70] Ks. Commission on Sustainable Development 1997, s. 15, kohta 42. Ks. myös *Gleick* 2003, s. 190 sekä UNHDR 2006, s. 137. Raportissa esitetään väestömäärän nelinkertaistuneen ja vedenkulutuksen seitsenkertaistuneen viimeisen sadan vuoden aikana.

[71] Maatalouden vedenkulutuksen rajoittaminen on hyvin moniulotteinen kysymys, joka liittyy kiinteästi maailmanlaajuisen ruokahuollon varmistamiseen ja valtioiden omavaraisuuteen.

[72] Ks. *Glennon* 2003, s. 18–19. Ks. yhteismaan tragediasta *Hardin* 1968, s. 1244. Hardinin esimerkki yhteismaan tragediasta on karjan laiduntaminen yhteismaalla sen jälkeen, kun maan kestä-

rojen runsaudesta ja niiden alhaisesta käyttöasteesta johtuen huomattavasti lievempiä kuin Etelä-Afrikassa.

Rohkaiseva kehityspiirre on, että vedenkulutus ei enää useilla alueilla kasva. Esimerkiksi Yhdysvalloissa, jossa veden ominaiskulutus on maailman suurinta ja jossa vesivarat ovat tietyillä alueilla rajallisia, on vedenkulutus laskenut noin 20 % 1980 luvun alusta lähtien, vaikka väestö on samanaikaisesti kasvanut ja talous voimistunut. Tätä ennen otettavan veden määrä kymmenkertaistui vuosien 1900–1980 välillä. Suomessa veden asukaskohtainen ominaiskulutus on pienentynyt 1970-luvun alun 335 litrasta 240 litraan päivässä eli lähes 30 %[73].

Veden ominaiskulutuksen vähentymiselle on ainakin kaksi selittävää tekijää. Ensinnäkin veden tuotannollinen hyödyntäminen ja talousvesikäyttö ovat kehittyneet vähemmän vesi-intensiiviseen suuntaan, minkä ansiosta tuotteita, palveluja ja hyvinvointia pystytään tuottamaan pienemmin vesimäärin. Esimerkiksi maataloudessa uudet kastelumenetelmät, erityisesti pisarakastelu, mahdollistavat veden tehokkaan käytön, ja kotitalouksissa nykyiset vesikalusteet ja pesukoneet kuluttavat aikaisempiin verrattuina huomattavasti vähemmän vettä. Toiseksi teollisuuden rakenne on muuttunut vesi-intensiivisestä raskaasta teollisuudesta, kuten teräs- ja kaivosteollisuudesta, kohti vähemmän vettä edellyttävää palveluja elektroniikkateollisuutta. Taloudellisen kasvun ja vedenkulutuksen lisääntymisen välinen yhteys on nyttemmin selvästi heikentynyt.[74]

Taustatekijöinä vedenkulutuksen vähentymisessä ovat myös pyrkimykset vähentää jätevesien määrää ympäristönsuojelullisin perustein ja veden hinnan kohoaminen[75]. Vedenkulutuksen vähentyminen Suomessa oli yhteydessä vuonna 1974 voimaan tulleeseen jätevesimaksulakiin, jonka seurauksena veden hinta kohosi noin kaksinkertaiseksi[76]. Oma merkityksensä on ollut myös yksittäisten kaupunkien toimenpiteillä[77].

---

vä käyttö on ylitetty. Tällöin karjanomistaja saa edelleen itselleen hyödyn uuden eläimen laiduntamisesta samalla, kun kustannukset yhteismaan kulumisesta jakaantuvat kaikkien karjanomistajien kannettaviksi.

[73] *Isomäki ym.* 2007, s. 32.

[74] *Gleick* 2003, s. 189–193. Esimerkeiksi talouden ja vedenkäytön välisen yhteyden heikentymisestä Gleick esittää Kiinan ja Kalifornian. Gleickin mukaan Kiinan vedenkäytön kasvun arvioidaan tapahtuvan selvästi taloudellista kasvua hitaammin. Kaliforniassa puolestaan veden tuotantokyky kaksinkertaistui 1970-luvun puolenvälin ja 1990-luvun lopun välisenä aikana. Myös perinteisen raskaan teollisuuden, kuten teräksen tuotannon, tuotantoprosessit ovat muuttuneet vettä selvästi vähemmän kuluttaviksi. Kun 1930–1940-luvuilla tonnin terästuotanto edellytti 200–300 tonnia vettä, oli tarvittavan veden määrä 1980-luvun puolivälissä laskenut 20–30 tonniin. Nykyisin tehokkaimmat laitokset kuluttavat ainoastaan 3–4 tonnia vettä terästonnin valmistukseen.

[75] Ks. *Gleick* 2003, s. 193.

[76] Ks. *Katko* 1996, s. 170–174.

[77] Esimerkiksi Albuquerque Yhdysvalloissa on onnistunut tavoitteellisen ohjelmansa avulla vähentämään vedenkulutusta 33 % vuoden 1994 jälkeen. Ks. Albuquerque, Sustainable Water. Kau-

2.3 Veden kaupallistaminen

Veden kaupallistaminen esitetään usein keinona, jonka avulla on taloudellisesti mahdollista kehittää vesi-infrastruktuuria ja rajoittaa pinta- ja pohjaveden liiallista käyttöä. Kaupallistamisella voidaan ensinnäkin tarkoittaa vesihuollon muuntamista markkinatalouden periaattein toimivaksi liiketoiminnaksi. Jos vesihuoltopalvelut luovutetaan yksityisoikeudellisen yrityksen operoitaviksi, nimitetään kaupallistamista tavallisesti vesihuollon yksityistämiseksi. Toiseksi veden kaupallistamisella voidaan viitata veden irtomyyntiin esimerkiksi pullotettuna.

Vedelle on olemassa kasvavat markkinat sekä vesihuoltopalveluiden että irtomyynnin muodossa. Tässä alaluvussa käsitellään ennen kaikkea vesihuoltotoiminnan kaupallistamista. Sitä ennen on kuitenkin syytä esittää muutama seikka veden irtomyynnistä.

Pullovedestä on tullut eräänlainen länsimaisen kulttuurin ilmentäjä. Esimerkiksi Yhdysvalloissa sen kulutus nousi 13-kertaiseksi vuosien 1978 ja 2001 välisenä aikana. Erityisen merkittävän liiketuotteen vedestä tekee sen tuottoarvo, joka on korkeampi kuin esimerkiksi maidolla tai öljyllä tai monilla vedestä valmistetuilla hyödykkeillä, kuten virvoitusjuomilla. Pullotettu vesi on siinä suhteessa eri asemassa kuin paikallisesti kulutettu, että se ei yleensä palaudu alueelliseen kiertokulkuun. Jos veden ottaminen pullotettavaksi vaarantaa talousveden saatavuuden ja/tai aiheuttaa haittaa ympäristölle, kanavoituvat vedenoton ulkoiskustannukset ottamisalueen asukkaiden ja ympäristön kannettaviksi. Tällöin veden ilmainen ottaminen suuria liikevoittoja tuottavaan toimintaan vaikuttaa helposti kyseenalaiselta.[78]

Suomessa veden irtomyyntiä sivutaan hallituksen esityksessä vesilainsäädännön uudistamiseksi. Esityksen mukaan muutamia taloudellisessa hyötymistarkoituksessa toteutettuja veden ottamishankkeita on pidetty epäoikeudenmukaisina, koska ottaminen ei edellytä kytkentää vesialueen omistukseen tai hallintaan eikä maanomistajalla ole oikeutta saada korvausta alueeltaan otettavasta vesiaineesta. Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että Suomessa on runsaat vesivarat ja että suurimittaiset vesikauppahankkeet ovat epätodennäköisiä. Pintavesiä otetaan vain satunnaisesti taloudellisessa hyötymistarkoituksessa, ja pohjaveden pullottaminen ei poikkea luonteeltaan muusta juomateollisuudesta.[79] Onkin syytä pitää mielessä, että Suomessa veden ottaminen vesikauppatarkoituk-

---

pungin toimenpiteisiin kuuluvat muun muassa vettä vähän kuluttavien vesiklosettien ja pesukoneiden oston tukeminen, kasteluveden kierrätys sekä kielto kastella puutarhaa päivän kuumimpina aikoina.

[78] *Glennon* 2003, s. 10–13. Glennonin mukaan pullovedestä on tullut Amerikassa kolmanneksi suosituin juoma alkoholin ja hiilihapollisten virvoitusjuomien jälkeen.

[79] HE 277/2009, s. 23.

sessa ei ilmeisesti muodosta riskiä vesivarojen riittävyydelle edes paikallisesti ja että juomateollisuus hyödyntää vesivaroja jatkuvasti kaupallisiin tarkoituksiin.

2.3.1 Vesihuoltotoiminnan erityispiirteet ja niiden hallinta

Vesihuoltotoiminnalla, joka sisältää niin talousveden toimittamisen kuin jäte- ja hulevesien viemäröinnin, on moniin muihin palveluihin nähden useita erityispiirteitä. Vesihuoltotoiminta on ensinnäkin poikkeuksellisen pääomavaltaista siten, että poistojen ja korkojen osuus vesihuoltolaitoksen vuosikustannuksista on jopa 70–75 %. Toiseksi laitoksen kokonaiskustannuksista noin 80 % muodostuu tuotantomääristä riippumatta, kun taas tulot määräytyvät lähes yksinomaan asiakkaille myytävän vesimäärän perusteella. Kolmanneksi vesihuoltolaitos muodostaa toiminta-alueellaan luonnollisen monopolin.[80]

> Luonnollista monopolia on vaikea määritellä tarkasti. Yleisellä tasolla kysymys on siitä, että yhteistuotannon edut ovat suuret ja uudesta hyödykkeestä aiheutuvat rajakustannukset ovat alhaiset. Vesihuollossa kynnys päällekkäisten verkostojen rakentamiseen tietylle alueelle on hyvin korkea suurten pääomakustannusten vuoksi. Vesihuoltolaitosten on määritelty muodostavan myös niin sanottuja julkisia tai teknisiä monopoleja, koska vesihuolto on yleishyödyllinen palvelu ja koska jakeluverkoston luominen on kallista. Käytännössä vesihuoltolaitoksen luonnollinen monopoliasema merkitsee, että vesihuollon asiakkailla ei ole kuin yksi vaihtoehto vesihuoltopalvelujen hankkimiseen.[81]

Vesihuollon ominaispiirteet – erityisesti vesihuoltopalvelujen monopoliluonne – asettavat tiettyjä reunaehtoja vesihuoltotoiminnan järjestämiselle. Luonnollisen monopolin organisointiin ei Friedmanin mukaan ole hyvää ratkaisua, vaan valittavana on ainoastaan kolme huonoa vaihtoehtoa, joita ovat yksityinen sääntelemätön monopoli, yksityinen valtion sääntelemä monopoli ja julkinen monopoli.[82]

Yksityisen ja julkisen vesihuoltomonopolin vastakkainasettelu on johtanut keskusteluun siitä, onko vesi kaupallinen vai niin sanottu yhteinen hyödyke[83].

---

[80] *Hukka – Katko* 1999, s. 14–16.

[81] *Jääskeläinen* 1994, s. 11, 26–27 ja 49. Jääskeläinen toteaa, että monet julkiset palvelut, joihin hän lukee ilmeisesti muun muassa puhelin- ja teleliikenteen, teidenpidon, sähkönjakelun sekä vesihuollon, ovat luonteeltaan niin sanottuja luonnollisia monopoleja.

[82] *Friedman* 1962, s. 128. Tarkasti ottaen Friedman käyttää luonnollisen monopolin sijaan käsitettä tekninen monopoli, joksi vesihuolto voidaan myös mieltää. Sittemmin neljänneksi vaihtoehdoksi on esitelty myös eräänlaista ennakollista tarjouskilpailua, jossa monopoli luovutetaan palvelun parhaimmin ehdoin toteuttavalle toiminnanharjoittajalle. Ks. *Williamson* 1987, s. 326 ss.

[83] Yhteisen hyödykkeen käsitettä ei ole yksiselitteisesti määritelty. Yleensä sen katsotaan pitävän sisällään hyödykkeet ja palvelut, joiden käytöstä seuraavat hyödyt tai kustannukset jakaantuvat

Kaupallisena tuotteena vesi rinnastuu vapailla markkinoilla myytäviin muihin luonnonvaroihin, kuten öljyyn, kaasuun, hiileen tai puutavaraan, eikä vesihuollon yksityistämiselle ole rajoituksia. Yhteisenä hyödykkeenä veden katsotaan taas palvelevan yleistä etua, minkä johdosta vesihuollon tulisi olla julkisen kontrollin kohteena ja vesihuolto ulottaa julkisen vallan toimenpitein kaikkien ulottuville.[84]

> Vedestä ennustetaan usein tulevan tämän vuosisadan öljy. Vertaus on sikäli osuva, että öljyyn liittyvät lieveilmiöt ovat realisoituneet tai ovat vaarassa realisoitua veden kohdalla. Monin paikoin vettä otetaan liikaa ja käytetään tuhlaavasti johtuen etenkin siitä, että se on alihinnoiteltua. Tämä voi johtaa kansainvälisiin konflikteihin ja kilpailutilanteisiin sekä ympäristön pilaantumiseen. Öljyriippuvuudesta aiheutuvat ongelmat ovat veden osalta kuitenkin vältettävissä kansallisten ja kansainvälisten toimenpiteiden avulla. Tässä tarkoituksessa vedenkäytön ohjauskeinojen tulisi kannustaa veden tehokkaampaan käyttöön, oikeudenmukaisempaan vesivarojen jakamiseen ja niiden pilaantumisen estämiseen.[85]

Veden tai vesihuoltopalvelujen kategorinen luokittelu kaupalliseksi tai yhteiseksi hyödykkeeksi ei ole mahdollista. Vesi on yhtäältä yhteinen hyödyke, koska turvallisen veden saatavuus parantaa niin yksilökohtaista kuin yleistä hyvinvointia. Toisaalta vedellä on yksityisen hyödykkeen piirteitä siten, että tietystä vesilähteestä ei välttämättä riitä vettä kaikkien käyttöintressien tyydyttämiseen. Kategorisointien sijaan veden eri ulottuvuuksien välille olisi tärkeää löytää välittävä tasapaino, jonka avulla saatavuutta voitaisiin edistää kokonaisvaltaisesti.[86] Tasapainon löytäminen edellyttää vesihuollon hinnoittelua kustannusten kattamisen periaatteen mukaisesti, mutta kuitenkin niin, että kohtuullinen talousvesikäyttö ei vaarannu.[87]

---

käyttäjätahoa laajemmalle. Taloudellinen hyödyke tai palvelu voidaan määritellä siten, että sillä on arvoa yhtä useammalle henkilölle. Tämän määritelmän mukaisesti lähes kaikki yhteiset hyödykkeet ovat myös taloudellisia hyödykkeitä. Ks. *Gleick ym.* 2002, s. 5–7.

84 *Malla* 2005, s. 1.

85 *Gleick* 2003, s. 188–189. Gleickin mukaan on rohkaisevaa, että vakavat poliittiset ristiriidat eivät ole estäneet vesivarayhteistyötä esimerkiksi Israelin ja Jordanian välillä tai Etelä-Aasiassa.

86 Ks. *Hukka – Katko* 1999, s. 13 sekä *Gleick ym.* 2002, s. 5–8. Kansainvälinen yhteisö pitää vettä laajalti sekä yhteisenä että taloudellisena hyödykkeenä. Rio de Janeirossa vuonna 1992 hyväksytyn Agenda 21 -toimintaohjelman 18 luvun 8 kappaleen mukaisesti vesivarojen yhdennetyssä hallinnassa vettä tulisi pitää sekä yhteisenä että taloudellisena hyödykkeenä. Ks. UN Department of Economic and Social Affairs, Agenda 21, luku 18.8. Samana vuonna Dublinissa pidetyn vesi- ja ympäristökonferenssin tuottamien Dublinin periaatteiden mukaan vesi tulisi käsittää taas taloudelliseksi hyödykkeeksi, koska veden kaikilla käyttötarpeilla on taloudellinen arvo (4 periaate). Ks. Dublin Statement on Water and Sustainable Development 1992, s. 2.

87 Ks. *Gleick ym.* 2002, s. 6–7.

> Käytännössä veden käsittäminen yksinomaan yhteiseksi tai taloudelliseksi hyödykkeeksi on johtanut edellisessä tapauksessa sen liian matalaan ja jälkimmäisessä tapauksessa liian korkeaan hintaan. Vesipalveluiden voimakas julkinen tukeminen ohjaa veden tuhlailevaan käyttöön, minkä johdosta palveluiden hintoja tulee usein korottaa. Veden eri käyttötarpeiden arvottaminen taloudellisesti merkitsee taas veden ja vesipalveluiden myymistä niistä eniten maksavalle. Markkinapohjainen vesihuollon hinnoittelu uhkaa saattaa ainakin köyhimmän väestönosan vesihuollon ulkopuolelle, ja useissa kehitysmaissa veden yksityistäminen onkin johtanut veden saatavuuden heikkenemiseen. [88]

Vesihuollon erityispiirteisiin liittyvien haasteiden ratkaiseminen edellyttää hallinnollisten ja taloudellisten ohjauskeinojen yhdistelmää. Yhtäältä kustannusten kattamisen periaatteen mukaisesti luonnonvarojen käyttämisestä olisi maksettava siten, että taloudelliset ja myös ympäristölle kulutuksesta aiheutuvat ulkoiskustannukset sisältyisivät veden hintaan. Toisaalta talousvesitarpeen tyydyttäminen tulisi olla kaikille mahdollista tulo- tai varallisuustasosta riippumatta. Eräänä ratkaisuna, jota jo joissain valtioissa hyödynnetään, on veden litrahinnan porrastaminen vedenkulutuksen mukaan.[89] Etelä-Afrikan ilmaisen veden politiikan mukaisesti vettä tulisi pystyä takaamaan 25 litraa/hlö/vrk ilmaiseksi, minkä jälkeen vesimaksut määräytyvät kustannusten kattamiseen perustuen.

On selvää, että vesihuoltotoimintaa ei luonnollisena monopolina tule jättää sääntelemättä. Vesihuollon sisältämien etujen jakaantuminen yksilöiden kesken on varmistettavissa hallinnollisin toimenpitein, joiden avulla rajoitetaan vesihuollon voittojen maksimointia. Vesihuollon ohjaaminen hallinnollisin ja taloudellisin keinoin on yleensä välttämätöntä paitsi vesihuoltopalvelujen saatavuuden myös niiden tehokkuuden näkökulmasta.[90]

2.3.2 Yksityinen vs. julkinen vesihuolto

Vesihuoltopalvelut ovat perinteisesti olleet kuntien hoitamia julkisia monopoleja. Julkisen vesihuollon varjopuolina pidetään toiminnan tehottomuutta, sen alihinnoittelua ja tappioiden kattamista verovaroista[91]. Erityisesti 1990-luvulta lähtien vesihuoltoa on alettu yhä enemmän yksityistää eri valtioissa siten, että il-

---

[88] *Gleick ym.* 2002, s. 6–7. Ks. myös UN Sub-Commission 2004, s. 16–17 sekä *Biswas* 2007, s. 222.

[89] Vrt. *Glennon* 2003, s. 22–24.

[90] Ks. *Gleick ym.* 2002, s. 5–6.

[91] Ks. *Jääskeläinen* 1994, s. 12–13 ja 27 sekä *Vinnari* 2008, s. 14. Vinnari toteaa julkisen vesihuoltomonopolin ongelmana ylipäänsä olevan, että vesihuoltopalvelujen kysyntä ylittää niiden kehittämiseen saatavilla olevat varat.

miöstä on tullut kansainvälinen.[92] Yksityistämisen seurauksena vesipalvelujen hinnat tavallisesti nousevat ja vedensiirrot yleistyvät. Yksityinen ja julkinen vesihuolto nähdään usein kilpailevina ratkaisuina, joiden taustalla on veden mieltäminen joko kaupalliseksi tai yhteiseksi hyödykkeeksi.[93]

Vesihuollon yksityistämisellä tarkoitetaan julkisten vesihuoltopalvelujen yleensä myymällä tapahtuvaa siirtämistä osittain tai kokonaan yksityisille yrityksille, ja sille on olemassa lukuisia muotoja. Vesihuollon yksityistämisen eri vaihtoehtoja edustavat muun muassa alihankinta ja ostopalvelut, ylläpitourakointi, vuokraaminen, vesihuoltotoimiluvan myöntäminen tai koko vesihuoltoomaisuuden yksityistäminen. Vähimmillään yksityistäminen tarkoittaa sitä, että yksityiset yritykset vastaavat laitoksen vedenjakelu- ja/tai jätevesien käsittelytekniikasta, mutta myös vesi-infrastruktuurin omistusoikeus, vastuu vesihuollon järjestämisestä sekä veden ottamiseen kohdistuvat oikeudet saatetaan yksityistää. Yksilön näkökulmasta yksityistämisen eri vaihtoehtojen vaikutukset saattavat vaihdella huomattavasti.[94] Maailmassa on tällä hetkellä noin kymmenen suuryritystä, jotka ovat erikoistuneet yksityisiin vesihuoltopalveluihin[95].

---

[92] *Hukka – Katko* 1999, s. 9–10. Hukka ja Katko tuovat esille, että Englannissa ja Walesissa yksityistettiin vuonna 1989 noin kaksi kolmasosaa vesilaitoksista ja melkein kaikki viemärilaitokset niiden rahoitusvajeesta johtuen, ja esimerkiksi Yhdysvalloissa julkiset vesihuoltolaitokset ovat pitkälti ulkoistaneet toimintojaan. Myös monet Itä-Euroopassa sijaitsevat kaupungit ovat organisoineet vesihuoltonsa yhteisyrityksin alan kansainvälisten suuryritysten kanssa. Hukka ja Katko toteavat myös, että yksityistäminen ei ole sinänsä uusi ilmiö, vaan esimerkiksi Ranskassa yksityiset yritykset ovat jo pitkään solmineet noin 30 vuotta kestäviä vesihuollon toimilupasopimuksia (concession), vuokranneet laitoksia lyhyemmiksi ajanjaksoiksi tai suorittaneet ylläpitourakointia. Näistä ranskalaisyrityksistä monet ovat kehittyneet maailmanlaajuisesti merkittäviksi vesihuoltopalveluiden tarjoajiksi.

[93] Ks. *Gleick ym.* 2002, s. 1. Gleick ym. yhdistävät vesihuollon yksityistämisen nimenomaan siihen, että vesi käsitetään kaupalliseksi hyödykkeeksi, joka on taloudellisten lainalaisuuksien ja sääntelyn kohteena sekä ostettavissa monikansallisten suuryritysten hallintaan. On kuitenkin todettava, että vesivarojen yksityinen omistus ja vesihuoltopalvelujen yksityistäminen ovat kaksi erillistä asiaa, joskin vesihuoltolaitoksella tavallisesti on oikeus veden ottamiseen.

[94] *Gleick ym.* 2002, s. 3 sekä *Hukka – Katko* 1999, s. 20.

[95] *Barlow* 2003, s. 27–35. Veden yksityistämisen ja sitä seuranneen vesiyhtiöiden kasvun taustalla on nähtävissä Maailmanpankin ja Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) vaikutus. Maailmanpankki on ollut yksityistämisen pääasiallinen rahoittaja. Kun pankki on myöntänyt kehitysmaille lainoja vesipalvelujen kehittämiseen, on se yleensä edellyttänyt julkisten vesipalvelujen muuttamista yksityisiksi. Strategiaa on arvosteltu voimakkaasti. Ks. *Rasinmäki* 1997, s. 109. Rasinmäen mukaan OECD:n yksityistämisstrategiaa ja yksityistämissuosituksia Keski- ja Itä-Euroopan maille sekä kehitysmaille voidaan arvostella kritiikittömyydestä ja vaihtoehdottomuudesta. Eettisesti arveluttavaksi pakkovallan muodoksi kehitysmaalainoituksen hänen mielestään tekee se, jos lainan saanut valtio joutuu sitoutumaan taloutensa tasapainottamisessa vain yhteen keinoon eli yksityistämiseen. Vrt. *Gleick ym.* 2002, s. 2. Kansainvälisten sijoitusorgaanien veden yksityistämistä koskevalle strategialle on Gleickin ym. mukaan luontevana selityksenä aikaisempien vesi-infrastruktuuri-investointien tehottomuus vesikriisin ratkaisuun. Investointien vähentyessä monet hallitukset ovat kykenemättömiä tai haluttomia satsaamaan vesi-infrastruktuurin kehittämiseen.

Yksityistämisen käsitteen määrittelyn kannalta on olennaista havaita, että vesihuoltotoiminnassa on keskeisiä ydintoimintoja ja tukitoimintoja. Hukka ja Katko katsovat vesihuollon ydintoimintojen sisältävän päävastuun investointien rahoituksesta, laitoksen omistuksesta sekä pitkän aikavälin suunnittelu- ja kehitystyöstä. Tukitoiminnoiksi voidaan laskea kaikki muu, kuten yksityiskohtainen suunnittelu, rakentaminen, laitetoimitukset ja toiminnan ylläpito. Yksityistämisen käsitettä lienee perusteltua käyttää vain, jos ydintoiminnat luovutetaan yksityiselle sektorille. Näin ollen vesihuollossa yksityistäminen tarkoittaa lähinnä pitkäaikaisia vesihuollon ylläpitourakoita tai vesihuoltolaitoksen omaisuuden siirtoa yksityisille.[96]

Vesihuollon yksityistämisen taustalla on perinteisten julkisten lähestymistapojen tehottomuus veden saatavuusongelmien ratkaisussa. Syinä tehottomuuteen pidetään muun muassa julkisen sektorin korruptoituneisuutta ja sen toimintakykyä lamauttavia poliittisia erimielisyyksiä. Huolimatta viime vuosisadan mittavista investoinneista vesi-infrastruktuuriin, kuten patoihin, vesihuoltoverkostoihin ja kastelujärjestelmiin, ei ihmisten perustarpeita ole pystytty tyydyttämään tavoitteiden mukaisesti. Toisaalta julkisten vesihuoltopalvelujen kehittämiselle entistä tehokkaammiksi ei ole olemassa esteitä.[97]

Pahimmillaan veden yksityistäminen on johtanut köyhien ajautumiseen vesihuoltopalvelujen ulkopuolelle. Yksityisten yritysten vastuullisuus vesihuoltopalveluihin liittyvien yleisten etujen toteuttamisesta saattaa olla myös yleisemmin puutteellista. Yritykset eivät välttämättä ole riittävän sitoutuneita toimitettavan veden laadun takaamiseen tai kehittämiseen, vedenkulutuksen alentamiseen, vesi-infrastruktuurin kunnostamiseen, läpinäkyvään hinnoitteluun tai veden kierrätykseen.[98] Yksityistämisen negatiivisten seurausten estäminen edellyttää julkiselta vallalta asianmukaista oikeudellista sääntelyä ja sen tehokasta valvontaa.

Julkisen ja yksityisen vesihuollon vastakkainasettelun sijaan olisi hyödyllisempää miettiä julkisen palvelun periaatteiden ja liiketaloudellisen voitontavoittelun välistä eroa. Jos kysymys asetetaan näin, ei se, onko vesihuolto yksityistä vai julkista, ole itsessään ratkaisevaa talousveden saatavuuden kannalta. Yksityinen sektori voi julkisen kontrollin alaisena toteuttaa julkisten palvelujen arvoja

---

[96] *Hukka – Katko* 1999, s. 13–14 ja 24.

[97] *Gleick ym.* 2002, s. 1 sekä *Biswas* 2007, s. 223. Ks. myös *Glennon* 2003, s. 20. Biswas näkee julkisen vesisektorin tehokkuuden lisäämisen ja ylläpitämisen ensiarvoisen tärkeänä tehtävänä vedensaannin kehittämisen kannalta. Hänen mukaansa kehitysmaatutkimuksessa ei ole kiinnitetty tähän ulottuvuuteen riittävästi huomiota.

[98] Ks. *Gleick ym.* 2002, s. 3–6. Gleickin ym. mukaan esimerkiksi veteen sisältyvät karsinogeenit vaikuttavat terveyteen pitkällä aikavälillä, mutta niillä ei ole merkitystä veden maun tai koostumuksen kannalta.

samoin kuin julkinen sektori saattaa omaksua yksinomaan liiketaloudelliset toimintatavat.[99] Näin ollen keskeistä vesihuollon organisointimuodon sijaan on se, missä määrin ja millaisia liiketaloudellisia toimintatapoja siihen sovelletaan.

Vesihuoltotoiminnan mieltäminen liiketoiminnaksi voi johtaa niin vesihuollon osittaiseen tai täydelliseen yksityistämiseen kuin liiketaloudellisten toimintatapojen omaksumiseen julkisella sektorilla. Yksityistäminen siinä merkityksessä, että vesihuoltolaitteisto luovutetaan yksityiselle sektorille, on saanut runsaasti ja pääosin kielteistä huomiota. Sen sijaan julkisen sektorin sisäiset liiketaloudelliset järjestelyt, kuten kunnallisten vesihuoltoyhtiöiden voitontavoittelu tai niihin liittyvät varainsiirrot, ovat säilyneet pitkälti arvostelujen ulkopuolella. Kuitenkin yksityisten omistamat vesihuoltoyhtiöt palvelevat vain pientä osaa maailman väestöstä, kun taas julkista vesihuoltoa organisoidaan jatkuvasti liiketaloudelliseen suuntaan.[100]

Koska vesihuollossa on kysymys luonnollisesta monopolista, on sen julkinen kontrollointi organisointimuodosta riippumatta keskeistä[101], ja viimekätinen vastuu veden saatavuuteen kohdistuvien oikeuksien toteuttamisesta on julkisella vallalla. Vesihuoltolaitosten – sekä julkisten että yksityisten – tehtävänä on tuottaa palveluja niiden tavoitteiden ja aikataulujen mukaisesti, joihin lainsäädäntö velvoittaa tai joista laitos on sopinut julkisen sektorin kanssa. Laitokset pyrkivät saavuttamaan tavoitteet luonnollisesti mahdollisimman kustannustehokkaasti ja joutuisasti. Olennaista yksilön oikeuksien kannalta on, että veden saatavuuteen ja erityisesti vesihuoltoon liittyvä sääntely on asianmukaista ja täytäntöönpanokelpoista ja että vesihuollon liiketoiminta on läpinäkyvää.[102] Toimivan sääntelyn

---

[99] *Martin* 1994, s. 23.

[100] Ks. *Vinnari* 2008, s. 15–17. Ks. yksityisen sektorin osuudesta vesihuollon palveluista OECD 2003. Ks. yksityistämien lieveilmiöistä *Barlow* 2003, s. 31–34. Vesiyhtiöt ovat yhtäältä saavuttaneet suuria voittoja vesipalveluiden avulla; toisaalta ne ovat välillä ajautuneet myös eri syistä johtuviin vaikeuksiin. Esimerkiksi vuonna 2002 Suez irtisanoi Buenos Airesin kanssa tehdyn vesipalvelusopimuksen, kun Argentiinan talouskriisi aiheutti sen aikaisemmin varsin tuottoisan liiketoiminnan muuttumisen tappiolliseksi. Boliviassa Cochabamban kaupungissa Bechtelin tytäryhtiön Aguas del Tunarin suorittama vesipalveluiden hinnoittelu johti asukkaiden vastarintaan, jonka lopputuloksena vesipalvelut palautuivat voittoa tavoittelemattomalle, asukkaiden määräysvallassa olevalle yritykselle. Ks. julkisen sektorin liiketaloudellisista vesihuoltojärjestelyistä Etelä-Afrikan Kapkaupungissa *Smith* 2004, s. 382 ss. Smith katsoo, että liiketaloudellisten toimintaperiaatteiden, kuten kustannusten kattavuuden, hyödyntäminen on johtanut Kapkaupungissa ja tietyissä muissa Etelä-Afrikan suurissa kaupungeissa siihen, että vesihuoltokysymykset ovat siirtyneet insinöörien ratkaistaviksi. Kuitenkin paikallishallinnon tulisi Smithin mukaan pyrkiä varmistamaan talousveden saatavuus tasapuolisella tavalla.

[101] Ks. *Brooks* 2007, s. 230. Julkisen kontrollin tarve korostuu erityisesti silloin, kun vesihuolto on yksityistä.

[102] Ks. *Biswas* 2007, s. 216. Biswasin mukaan yksityisten yritysten ja valtioiden hallitusten välisissä vesihuollon järjestämissopimuksissa määritellään yleensä myös kuluttajahinnat.

lisäksi julkisen vallan vastuu veden saatavuudesta edellyttää usein tarkoituksenmukaisten vesihuollon liiketoiminnan valvontamekanismien perustamista[103].

Käytännössä valtion tulisi asettaa vesihuoltopalveluille oikeudelliset puitteet muun muassa riittävän seurannan, yleisön osallistumisen ja asianmukaisten sanktioiden avulla. Valtion tulisi taata esimerkiksi vesimaksujen kohtuullisuus, riittävät investoinnit vesihuoltoon ja palveluiden keskeytymättömyys aidoissa maksukyvyttömyystilanteissa.[104]

2.4 Vesivarojen yhdennetty hallinta

Kuten jo tässä vaiheessa tutkimusta on käynyt ilmi, ovat vesivarojen riittävyys eri käyttötarpeisiin ja vesihuollon järjestäminen moniulotteisia kysymyksiä, joiden ratkaiseminen edellyttää lukuisten hydrologisten, sosiaalisten ja taloudellisten tekijöiden huomioon ottamista. Vesipolitiikassa onkin siirrytty yhä enemmän korostamaan valuma-aluekohtaista vesivarojen yhdennettyä hallintaa sekä valtionsisäisesti että kansainvälisillä valuma-alueilla. Erityisesti kansainvälisten vesivarojen asianmukainen hallinta on veden saatavuuden kannalta tärkeää, koska suuri osa ihmisistä on riippuvaisia kansainvälisistä vesivaroista ja koska kansainvälisiin vesivaroihin liittyvät kysymykset ovat usein poliittisesti herkkiä.[105]

Vesivarojen yhdennettyä hallintaa on vaikea määritellä yksityiskohtaisesti. Siihen kuuluvat vesivarojen käytön hallinta, niiden pilaantumisen ehkäisy ja suojelu valuma-aluekohtaisesti.[106] Olennaisinta on, että vesivarojen käyttöä hallitaan niiden uusiutumiskyky huomioon ottavalla tavalla kestävän käytön periaatteen mukaisesti. Käyttö on oikein mitoitettu silloin, kun se ei vaikuta pysyvästi vesiesiintymän vesivarojen määrään tai laatuun. Yhdennetyn hallinnan järjestäminen edellyttää päätöksentekoelimien – esimerkiksi kansainvälisten valuma-aluekomissioiden – organisointia riippumattomalla ja asianmukaisella tavalla.

> Vesi on useimmissa muodoissa uusiutuva luonnonvara, mutta eri vesilähteet ovat uudistumiskykynsä kannalta hyvin erilaisia. Erityisesti pohjavesien uusiutumiskyky vaihtelee. Suomessa esiintyvät pohjavesivarat uudistuvat suhteellisen nopeasti, mutta esimerkiksi Kiinassa, läntisissä Yhdysvalloissa ja Saharassa esiintyy niin sanottuja fossiilisia pohjavesivaroja, joiden uudistuminen voi kestää tuhansia vuosia. Joistakin vesivaroista voi taas muodostua uusiutumattomia ihmistoiminnasta johtuen. Tähän voi johtaa esimerkiksi hitaasti uusiutuvien pohjavesivarojen uudistumiskyvyn ylittävä käyttö tai niiden saastuttaminen. Myös maaperän muokkaaminen tai metsän hakkaa-

---

[103] Ks. *Vinnari* 2008, s. 17.
[104] Ks. Sub-Commission 2004, s. 17.
[105] Ks. *McCaffrey* 2003, s. 60–61. Ks. vesivarojen yhdennetystä hallinnasta vesipolitiikassa *Rahaman* 2009, s. 5–12.
[106] Ks. *Varis* 2007, s. 250 sekä *Godden* 2005, s. 199.

minen voi muuttaa pysyvästi tietyn alueen hydrologista tasapainoa siten, että alueen vesivarat eivät enää uusiudu.[107] Jos kysymys ei ole uusiutuvasta vesilähteestä, tulee sen käytön olla säästävää.

Talousveden saatavuuden suhteuttaminen vesivarojen yhdennettyyn hallintaan on haasteellista. Vettä tarvitsevien yksilöiden, yritysten sekä maanviljelijöiden näkemykset asianmukaisesta vesivarojen hallinnasta voivat olla erilaisia siten, että edelliset painottavat alueellisesti rajattuja hallintaratkaisuja, kun taas jälkimmäiset laaja-alaista vesivarojen hallintaa. Yhdennetty hallinta saattaa myös johtaa kalliin ja ympäristön kannalta haitallisen vesitekniikan, kuten esimerkiksi patojen ja siirtolinjojen, rakentamiseen.[108]

Talousveden saatavuuden edistämisen kannalta vesivarojen yhdennettyyn hallintaan tarvittaisiin kestävän käytön ohella muita lähtökohtia. Ensinnäkin yksilöiden talousvesitarpeet olisi asetettava ensisijaisiksi muihin vedenkäyttötarpeisiin verrattuina. Toiseksi vesivarojen allokointi tulisi toteuttaa veden eri käyttötarpeita silmällä pitäen, ei niinkään siten, että tarjotaan mahdollisimman paljon vettä kulutettavaksi. Tavoitteena tulisi olla vedenkäyttötarpeiden ja -mieltymysten erottaminen toisistaan ja etusijan antaminen ensiksi mainituille.[109] Vesivarojen yhdennettyyn hallintaan palataan tarkemmin luvussa IV.

3 TALOUSVEDEN SAATAVUUDEN EDISTÄMINEN JA OIKEUS

Oikeudelliset mekanismit tarjoavat yhden tärkeän apukeinon talousveden saatavuutta edistävien toimien toteuttamiseen. Kansainvälistä ja kansallista oikeutta pyritään hyödyntämään tässä tarkoituksessa yhä tavoitteellisemmin. On kuitenkin epäselvää, kuinka tehokkaita erilaiset oikeudelliset keinot ovat edistämään talousveden saatavuutta. Koska veden saatavuus on kiinteästi yhteydessä ympäröiviin hydrologisiin, sosiaalisiin ja taloudellisiin olosuhteisiin, tulisi oikeudellisilla mekanismeilla pystyä vaikuttamaan juuri näihin. Toisin sanoen oikeuden avulla tulisi edistää vesivarojen riittävyyttä talousvesikäyttöön ja kohdistaa voimavaroja sekä resursseja vesihuollon kehittämiseen ja ylläpitoon.

Veden saatavuuden edistämistä lähestytään oikeudellisesti pääasiassa kolmesta eri näkökulmasta. Ensinnäkin painotetaan valtioiden ja lainsäädännön roolia vesivarojen hallinnassa. Toiseksi neoliberaalina ratkaisukeinona erilaisiin veden

---

[107] *Gleick ym.* 2002, s. 5.
[108] Ks. *Gleick* 2003, s. 188.
[109] Ks. *Gleick* 2003, s. 195–197.

saatavuuskysymyksiin esitetään markkinapohjaista lähestymistapaa – niin vesihuollon yksityistämistä kuin liiketaloudellisten toimintaperiaatteiden omaksumista vesihuoltoon julkisella sektorilla. Kolmanneksi viime vuosina on kiinnitetty entistä enemmän huomiota veden eri käyttäjätahojen osallistumiseen päätöksentekoon ja siihen vaikuttamiseen. Erityisesti kahden ensimmäisen lähestymistavan välillä on usein nähty olevan sovittamattomia ristiriitoja.[110]

Vesivarojen ottamisen ja talousveden saannin kansallisessa sääntelyssä ja säännösten tulkinnassa valtiokeskeinen ja neoliberaali näkökulma johtavat varsin erilaisiin lopputuloksiin. Valtiokeskeistä vesivarojen hallintaa painottavassa näkökulmassa lähtökohtana on vesivarojen yhteisyys ja niiden käyttöön oikeuttaminen tasapuolisella tavalla tarpeiden mukaan. Vettä ei nähdä niinkään omistettavana kuin eri käyttäjätahojen sosiaalisiin suhteisiin vaikuttavana objektina. Koska vesivarat ovat yhteisesti omistettuja, tulee omistavalla yhteisöllä olla mahdollisuus säätää niihin liittyvistä oikeuksista, velvollisuuksista ja menettelyistä. Sen sijaan neoliberaalissa ajattelussa pyritään mahdollistamaan vesimarkkinoiden tehokas toiminta sitä kautta, että vesivaroihin ja vesihuoltoon kohdistuvat oikeudet ja velvollisuudet olisivat selväpiirteisesti ja markkinamyönteisesti määriteltyjä.[111]

Suomen tai Etelä-Afrikan järjestelmää on sinänsä vaikea luokitella yksinomaan valtiokeskeiseksi tai neoliberaaliksi, vaikka edellinen pohjautuu vesivarojen yksityisomistukseen ja jälkimmäinen niiden kuulumiseen kaikille. Molemmissa valtioissa julkisella sektorilla on keskeinen rooli veden ottamislupien myöntämisessä sekä vesihuollon kehittämisessä, kuten jäljempänä tarkemmin esitetään.

---

[110] Ks. *Boelens ym.* 2005, s. 2–3 sekä *Bond – Dugard* 2008, s. 4. Myös Suomen kuntalain uudistus 1990-luvulta heijastaa yleisellä tasolla yhtäältä julkisen sektorin markkinaehtoistumista ja toisaalta osallistumismahdollisuuksien parantamista. Kuntalain pääasiallista sisältöä kuvataan valmistelutöissä siten, että laissa tulee aikaisempaa korostetummin esille kuntalaisten osallistumisoikeuden toteutuminen ja että lain mukaiset talouslaskelmat ilmentävät kunnan taloutta sekä tuloslaskennan että rahoituksen näkökulmasta. HE 192/1994, s. 1. Vinnarin mukaan kuntasektorin uudistuksella tavoiteltiin joustavuuden ja kunnallisen autonomian lisäämistä kuntien palveluntuotantoon hyvinvointivaltion ehdoilla. Tämän perusajatuksen mukaisesti kunnat ensinnäkin ovat edelleen vastuussa peruspalveluiden, kuten vesihuollon, järjestämisestä, mutta voivat delegoida konkreettisen huolehtimisvastuun yksityiselle taholle. Toiseksi kuntien edellytetään ottavan taloudenpidostaan entistä enemmän liiketaloudellista vastuuta, mitä heijastaa osaltaan VHL 20 §:ssä tarkoitettu kunnallisen vesihuoltolaitoksen kirjanpidon eriyttäminen. Ks. *Vinnari* 2008, s. 15–16.

[111] Ks. *Boelens ym.* 2005, s. 10–11. Olemassa olevia oikeusjärjestyksiä arvostellaan neoliberaalissa ajattelussa yleensä siitä, että niissä vesivaroihin kohdistuvat oikeudet eivät ole riittävän tarkasti määriteltyjä, jotta ne muodostaisivat edellytykset vesimarkkinoille. Yhteisomistukseen pohjautuvaa näkökulmaa voidaan Boelensin ym. mukaan kritisoida puolestaan siitä, että sen taustalla oleva ajatus tasapuolisuudesta ei käytännössä toteudu. Tasapuolisuuden toteutuminen edellyttäisi toimijoiden yhtenäisyyttä ja homogeenisyyttä sekä tiettyä solidaarisuutta nykyisen konfliktiherkkyyden sijaan.

Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia korostavassa näkökulmassa kiinnitetään huomiota vesivarojen hallintaan liittyviin menettelyllisiin oikeuksiin tasapuolisuutta, demokratiaa sekä sosiaalista oikeudenmukaisuutta korostavalla tavalla. Päätäntävalta vesiasioissa olisi tämän mukaisesti palautettava valtioiden tai erilaisten järjestöjen sijaan vettä käyttäville ihmisille. Näkökulma perustuu jossain määrin ajatukseen, jonka mukaan mahdollisuudet tasapuoliseen kehitykseen lisääntyisivät, jos ihmiset olisivat valtuutettuja päättämään omista eduistaan, vaikka päätöksenteolle ei olisi asetettu sisällöllisiä vaatimuksia.[112]

3.1 Kansainvälinen oikeus

Kansainvälisessä oikeudessa talousveden saatavuuden edistämistä voidaan lähestyä joko vesioikeuden tai ihmisoikeuksien näkökulmasta. Kansainvälisen vesioikeuden kannalta kysymys on kansainvälisten vesivarojen käytöstä talousvesitarpeiden tyydyttämiseen. Kansainvälisillä vesivaroilla tarkoitetaan kahden tai useamman valtion alueelle levittäytyviä valuma-alueita pinta- ja pohjavesivaroineen. Maailman väestöstä yli 40 % asuu 250 kansainvälisellä valuma-alueella, ja osa valtioista saa yli 75 % makean veden varoistaan toisten valtioiden alueelta virtaavasta vedestä. Jos vesivaroja on niukasti tarjolla, saattavat valtiot ajautua konfliktiin kansainvälisten vesivarojen käytöstä. Ihmisoikeusnäkökulmasta voidaan kysyä, missä määrin valtion tulisi taata asukkaiden talousveden saatavuus tai edistää saatavuutta maailmanlaajuisesti kehitysyhteistyön avulla.

Kansainvälinen vesioikeus, joka alkoi muotoutua ennen toista maailmansotaa solmittujen rajavesistösopimusten pohjalta, on yksi keskeisimmistä kansainvälisen ympäristöoikeuden alueista[113]. Sen painopiste on viimeisten vuosikymmen-

---

[112] Ks. *Boelens ym.* 2005, s. 12–13. Nykyisin näin ei Boelensin ym. mukaan ole, vaan vähiten vaikutusvaltaa omaavat tahot, ennen kaikkea naiset ja köyhät, sivuutetaan usein päätöksentekoprosesseissa. Osallistumisnäkökulman ilmeisenä heikkoutena on sen keskittyminen yksinomaan vedenkäytön poliittisiin ulottuvuuksiin taloudellisten mekanismien kustannuksella. Siinä myös painotetaan vesivarojen kontrollointia ja veden käyttöoikeuksiin liittyvää valtaa, mutta pitkälti sivuutetaan voimassa olevan lainsäädännön rooli ongelmien ratkaisemisessa. Ks. osallistuvasta kansalaisesta ympäristönsuojelun näkökulmasta *Kumpula* 2004, s. 28–29. Kumpula viittaa kansalaisten demokraattiseen ympäristöasioihin osallistumiseen, jonka kautta luonnon ajatellaan tulevan sisäistetyksi päätöksentekoon.

[113] Ks. *Kuokkanen – Parkkari* 1989, s. 5 ja av. 9. Kuokkanen ja Parkkari erottavat kansainvälisestä ympäristöoikeudesta seuraavat kuusi osa-aluetta: 1) merten ja vesistön suojelu, 2) ilmakehän suojelu, 3) luonnonvarojen ja energialähteiden suojelu ja hyödyntäminen sekä energiantuotannon haittojen sääntely, 4) eläinten ja kasvien suojelu sekä elollisten luonnonvarojen hyödyntäminen, 5) kansainvälisten tai muutoin valtioiden yhteisten vesi- tai muiden alueiden hallinto ja hyödyntäminen, sekä 6) ympäristönsuojelu. Ks. kansainvälisen vesioikeuden historiasta *Manner* 1989, s. 225. Mannerin mukaan kansainvälisen vesioikeuden kehitys on peräisin keskiajalta, josta lähtien valtioiden väliset sopimukset vesivarojen jakautumisesta ja käytöstä alkoivat vähitellen yleistyä.

ten aikana siirtynyt alueellisesti ja asiallisesti kapeasti rajatuista sopimuksista kansainvälisten vesivarojen kokonaisvaltaisen hallinnan suuntaan. Samalla yksilöiden talousveden saatavuus ja ympäristönsuojelu ovat saaneet maatalouden ja teollisuuden vedenkäyttötarpeiden rinnalla enemmän painoarvoa. Taustana tälle kehitykselle on monia määrälliseen ja laadulliseen vesipulaan sekä vesiekosysteemien tilan heikkenemiseen vaikuttavia tekijöitä.[114]

> Kansainvälisen vesioikeuden kehitys oli erityisen merkittävää 1990-luvulla. Tuolloin solmittiin muun muassa vuoden 1992 ECE:n rajavesistösopimus sekä YK:n vuoden 1997 vesistöyleissopimus. Lisäksi kansainvälinen tuomioistuin vahvisti vuonna 1997 kansainvälisen vesioikeuden perustana olevan tasapuolisen käytön periaatteen olevan osa kansainvälistä tapaoikeutta Gabčíkovo-Nagymaros-tapauksessa antamassaan tuomiossa.[115]

Kansainvälisten vesivarojen käytöstä on tarkoituksenmukaista sopia yleissopimusten pohjalta vesistövaltioiden kesken. Kansainvälisiä vesivaroja hyödynnetään veden talousvedeksi ottamisen ohella muihin tarkoituksiin, kuten kasteluun maataloudessa ja vesivoiman tuottamiseen. Seurauksena vesivarojen intensiivisestä käytöstä voi olla vesivarojen vähentyminen sekä vesiympäristön muutokset, ja monilla alueilla epävarmuus talousveden saatavuudesta on johtanut valtioiden välisiin kiistoihin.[116] Rajavesistösopimuksen solmiminen edesauttaa valtioita toimimaan yhteistyössä kansainvälisten vesivarojen hallinnassa.

Valtiot ovat solmineet satoja kahden- tai monenvälisiä rajavesistösopimuksia. Sopimukset eivät kuitenkaan kata kaikkia kansainvälisiä vesistöjä, ja yksittäisistä vesistöalueista ne saattavat kattaa vain osia. Vedenkäytöstä sopiminen valumaaluekohtaisesti on varsin haastavaa, ja sopimista vaikeuttaa entisestään se, että pohjavesivarat eivät välttämättä noudata vesistöalueiden rajoja[117]. Jos kansainvälisten vesivarojen käyttöä ei ole säännelty tyhjentävästi valtioiden välisin sopimuksin, on valtiolla mahdollisuutena pyrkiä turvautumaan veden saatavuuskysy-

---

[114] Ks. *Malla* 2005, s. 7. Mallan mukaan kansainvälisen vesioikeuden kehitys on kulkenut valtioiden rajojen määrittämisen ja kauppavesiliikenteen turvaamisen kautta maatalouden ja teollisuuden tarpeiden huomioon ottamiseen. Sittemmin virkistyskäyttö ja myös talousvesi- sekä ympäristönsuojelutarpeet ovat nousseet keskeisiksi kansainvälisen vesioikeuden kohteiksi.

[115] Ks. *Malla* 2005, s. 27.

[116] Ks. *Malla* 2005, s. 2–3. Esimerkiksi Etelä-Aasiassa Intian suhteissa Pakistaniin, Bangladeshiin ja Nepaliin ovat poliittisesti arkaluonteiset vedenkäyttökysymykset keskeisiä. Alueella, jolla asuu noin neljännes maapallon väestöstä ja jonka väestönkasvu on voimakasta, vedestä tai sen puutteesta on helppo ennustaa tulevan yhä merkittävämpi ongelma. Ks. *Thomas* 1994, s. 386–387.

[117] Ks. vesistöalueiden sekä pohjaveden hallinnollisesta yhteensovittamisesta vesipolitiikan puitedirektiivin 3.1 artikla. Lainkohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan yksilöimään pohjavedet, jotka eivät noudata täysin tietyn vesistöalueen rajoja, ja liittämään ne lähimpään tai soveltuvimpaan vesipiiriin.

myksissä kansainväliseen tapaoikeuteen, jota erityisesti YK:n vesistöyleissopimus vesioikeuden alalla heijastaa.[118]

Kansainvälisellä vesioikeudella on merkittävä rooli, kun erilaisia kansainvälisiä vedenkäyttökonflikteja pyritään ratkaisemaan rauhanomaisin keinoin. Vaikka sen ja politiikan raja on vedenkäyttökiistoissa sumea, tarjoaa kansainvälinen vesioikeus legitiimin pohjan valtioiden vedenkäyttövaatimuksille. Se myös edistää vesistövaltioiden yhteisymmärrystä vedenkäyttöoikeuksista siten, että vedenkäyttökonfliktit on mahdollista ratkaista.[119] Kansainvälinen vesioikeus ei kuitenkaan vaikuta välittömästi yksilön oikeuksiin ottaa vettä talousvedeksi tai saada talousvettä, vaan sen tarkastelukeskiössä ovat valtioiden väliset suhteet kansainvälisten vesivarojen käytössä. Talousveden saatavuus ratkeaa viime kädessä kansallisen sääntelyn nojalla, mutta se edellyttää usein välillisesti, että asuinvaltiolla on oikeus riittäviin kansainvälisiin makean veden varoihin.

Ihmisoikeusnäkökulma veden saatavuuteen on kehittynyt viimeisen kymmenen vuoden aikana erityisesti YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien komitean (TSS-komitea) sekä ILA:n toimenpiteiden johdosta. Käännekohta ihmisoikeuskeskustelulle oli TSS-komitean yleiskommentaari nro 15 oikeudesta veteen vuodelta 2002. Kommentaarissa komitea tulkitsee oikeuden veteen olevan TSS-sopimuksen 11 ja 12 artiklasta johdettava ihmisoikeus. ILA:n Berliinin sääntöjen 17 artiklan mukaan jokaisella on oikeus tyydyttää perustarpeensa veteen, ja valtioiden tulee huolehtia siitä, että vettä on jokaisen saatavilla[120].

Ihmisoikeuskeskustelussa on kaksi ilmeistä haastetta suhteessa veden saatavuuteen. Ensinnäkään vettä ei ole suoraan määritelty ihmisoikeudeksi yhdessäkään kansainvälisessä ihmisoikeussopimuksessa, vaan sen esitetään olevan niistä johdettavissa oleva ihmisoikeus. Valtioista vain harvat ovat Etelä-Afrikan lisäksi sisällyttäneet oikeuden veden saatavuuteen perustuslakiin[121]. Oikeustieteessä ihmisoikeuksien jälkikäteiseen johtamiseen olemassa olevista sopimuksista on suhtauduttu ristiriitaisesti[122]. Toiseksi ihmisoikeuskeskustelu on hyvin abstraktia. Mahdollinen ihmisoikeus veden saatavuuteen esitetään usein sisällöltään ja oikeusvaikutuksiltaan täsmentymättömänä, eikä sen käytännön toteuttamiseksi vaadittavia toimenpiteitä tavallisesti yksilöidä.[123]

---

[118] Ks. *Nollkaemper* 1996, s. 43–44.
[119] Ks. *Nollkaemper* 1996, s. 43. Nollkaemper toteaa, että kansainvälinen oikeus ei itsessään takaa ratkaisuja luonnonvarojen käyttökonflikteihin, mutta se luo edellytykset ratkaisujen löytämiselle.
[120] Ks. ILA 2004, s. 4.
[121] Muita tällaisia valtioita ovat ilmeisesti Ecuador, Etiopia, Panama, Gambia, Iran, Uganda, Venezuela ja Sambia. Ks. UN Sub-Commission 2004, s. 11.
[122] Ks. *Biswas* 2007, s. 217.
[123] Ks. COHRE 2007, s. VII.

Voidaan alustavasti todeta, että yleisen kansainvälisen oikeuden rooli talousveden saatavuuden edistämisessä on rajallinen, mutta rajavesistösopimuksissa vedenkäytöstä talousvesitarkoituksiin saatetaan sopia tyhjentävästi. Tässä tutkimuksessa kansainvälisen vesioikeuden ja ihmisoikeusnäkökulman mahdollinen vaikutus yksilön oikeuteen ottaa vettä talousvedeksi tai saada talousvettä tulee tarkemmin arvioitavaksi myöhemmissä pääluvuissa.

Talousveden saatavuuteen Suomessa kansainvälisellä vesioikeudella tai ihmisoikeusnäkökulmalla ei ole juuri vaikutusta, vaan saatavuuden edistäminen kanavoituu lähinnä kehitysyhteistyökysymykseksi. Sen sijaan Etelä-Afrikassa virtaa neljä suurta kansainvälistä jokea, joiden valuma-alueet kattavat 60 % valtion pinta-alasta ja joiden valunta muodostaa noin 40 % pintavesien kokonaisvalunnasta. Etelä-Afrikan väestön vedenkäytön arvioidaan pohjautuvan 70-prosenttisesti kansainvälisiin vesivaroihin. Puutteet veden saatavuudessa näyttäytyvät Etelä-Afrikassa puolestaan helposti ihmis- ja perusoikeuskysymyksinä. Näin ollen kansainvälisen vesioikeuden ja ihmisoikeuskeskustelun rooli on Etelä-Afrikassa veden saatavuuden edistämisen kannalta merkittävä.[124]

3.2 Kansallinen sääntely

Kansallinen lainsäädäntö tarjoaa hallinnollisena ohjauskeinona yhden mahdollisuuden talousveden saatavuuden turvaamiseen ja kehittämiseen niin Etelä-Afrikassa kuin Suomessakin. Jatkuvasti kasvaneet intressit vedenkäyttöön yhdistettyinä vesivarojen osin kestämättömään hyödyntämiseen ovat johtaneet tarpeeseen järjestää vesivarojen hallinta entistä enemmän oikeudelliseen sääntelyyn nojautuen.[125] On kuitenkin otettava huomioon, että oikeudellisen sääntelyn ohjausvaikutus vesivarojen käyttöön ja vesihuoltoon on myös kansallisella tasolla sidoksissa ympäröiviin hydrologisiin, sosiaalisiin ja taloudellisiin olosuhteisiin[126]. Koska veden saatavuuden kehittäminen edellyttää usein merkittäviä taloudellisia voimavaroja sekä vedenkäyttötottumusten ja -asenteiden muuttumista, ei pelkästään edistyksellisen sääntelyn avulla voida useinkaan ratkaista talousveden saatavuusongelmia.

Etelä-Afrikka tarjoaa esimerkin veden saatavuussääntelyn yhteiskunnallisista vaikutusmahdollisuuksista ja reunaehdoista. Etelä-Afrikan vesioikeudellisen lainsäädännön edistyksellisyys on heijastunut osaltaan yksilöiden talousveden saatavuustilanteen kehittymiseen. Apartheidin perintönä alueelliset saatavuuse-

---

[124] Ks. SANWRS 2004, s. 10 ja 15.
[125] Ks. *Boelens ym.* 2005, s. 1–2.
[126] Ks. *Hollo* 2009, s. 7. Hollo ilmaisee asian siten, että pelkkä oikeudellinen sääntely ei varmista veden saatavuutta, jos vettä tai vesihuoltoa ei ole saatavilla.

rot ovat joka tapauksessa edelleen huomattavia. Vesipolitiikan perustaminen taloudelliseen lähestymistapaan, joka pitää sisällään niin vesihuoltopalveluiden kustannusten kattamisen kuin niiden yksityistämisen, ei myöskään vaikuta edistäneen Etelä-Afrikassa köyhän väestönosan veden saatavuutta parhaalla tavalla. Vaikka kehitystä on tapahtunut, on huomattavalla osalla Etelä-Afrikan väestöstä puutetta talousvedestä. Siten varsin radikaali vesioikeudellinen muutos ei ole täysin johtanut toivottuihin käytännön tuloksiin.[127]

Etelä-Afrikan nykyisen vesioikeudellisen oikeustilan tarkastelussa onkin otettava huomioon vesireformin yhteiskunnallinen tausta ja sen totaalisuus. Lainsäädäntö on tässä kontekstissa yksi, mutta ei ainoa, ohjauskeino uudella vesipolitiikalla tavoiteltavien sosiaalisten muutosten toteuttamiseen. Koska myös lainsäädännön taustalla vaikuttavien yksilöllisten asenteiden on muututtava, edellyttää merkittävien vesioikeudellisten muutosten toimeenpano taloudellisten resurssien lisäksi jonkinlaista siirtymäaikaa.[128] Tällä hetkellä Etelä-Afrikan vesioikeuden merkittävimmistä muutoksista on yli kymmenen vuotta, mutta uudistetun lainsäädännön toimeenpano on edelleen keskeneräistä myöhemmissä luvuissa tarkemmin esitettävällä tavalla.

Veden saatavuuteen liittyvän oikeudellisen sääntelyn kehittymistä suhteessa ympäröiviin olosuhteisiin ja sen ohjaavaa vaikutusta Suomessa tarkastellaan yksityiskohtaisesti seuraavassa luvussa.

4 SÄÄNTELYN KEHITYS SUOMESSA

Kuten edellä on tullut ilmi, on talousvesitarpeet mahdollista tyydyttää joko kiinteistökohtaisen tai useamman kiinteistön yhteisen veden ottamisen tai vesihuoltopalvelujen saannin avulla. Suomessa historiallisena lähtökohtana on ollut yksi-

---

[127] Ks. *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 1. Yhtenä syynä siihen, että veden saatavuudelle asetetut tavoitteet eivät ole täysin toteutuneet Etelä-Afrikassa, lienee myös se, että apartheidin päättymisen ehtona oli valkoisen väestönosan saavutettujen etujen ja siten esimerkiksi aikaisemman lainmukaisen vedenkäytön suojaaminen. Ks. *Reed* 2003, s. 29. Ks. veden saatavuuden sääntelyn reunaehdoista Etelä-Afrikassa *Kasrils* 2003, s. 5–6. Kasrils toteaa, että puutteellisen veden saatavuuden lisäksi esimerkiksi työttömyysaste on maaseudulla erittäin korkea. Vuonna 2003 noin 7 miljoonaa maaseudun asukasta eli ilman asianmukaista talousveden saatavuutta ja maaseudun työttömyysaste oli määrittelytavasta riippuen 34–52 %. Etelä-Afrikan kansantalouden kannalta puolestaan energiaintensiivinen ja saastuttava teollisuus, jonka vedenkäytön ja -saastuttamisen kustannukset eivät ole tulleet katetuiksi, on Kasrilsin mukaan merkittävässä asemassa.

[128] Ks. *MacKay* 2003, s. 49–52. MacKay toteaa, että perusvesihuollon ulottaminen kaikille eteläafrikkalaisille sekä vedenkäytön ja siitä saatavien hyötyjen tasapuolistaminen nousivat varsin nopeasti ja odottamattomasti ensisijaisten poliittisten tavoitteiden joukkoon 1990-luvun alkupuolella.

tyisomistusta heijastava kiinteistökohtainen veden ottaminen[129], ja järjestetty vesihuolto nykyisessä muodossaan on verraten uusi ilmiö. Seuraavassa veden saatavuuteen vaikuttavan sääntelyn kehitystä Suomessa tarkastellaan suhteessa sääntelyn kontekstiin. Tarkastelu jakautuu eri aikakausiin järjestetyn vesihuollon yleistymisen perusteella.

Veden saatavuuteen vaikuttava sääntely on perinteisesti sijoittunut Suomessa vesi-, rakennus- sekä terveydensuojelulainsäädäntöön[130]. Veden ottamisen sääntely alkoi varsinaisesti vuoden 1868 vedenjohdoista sekä vesilaitoksista annetusta asetuksesta (vesilaitosasetus)[131]. Sittemmin asetusta seurasivat vuoden 1902 vesioikeuslaki ja vuoden 1961 vesilaki. Rakennuslainsäädännössä alettiin kiinnittää huomiota veden saatavuuskysymyksiin kaavoitetuilla alueilla vuoden 1958 rakennuslaissa.

Ensimmäinen vesihuollon varsinainen erityislaki eli laki yleisistä vesi- ja viemärilaitoksista säädettiin vuonna 1977. Vesi- ja viemärilaitoslailla uudistettiin veden saatavuuteen vaikuttavat säännökset sekä niiden systematiikka, ja vesihuollon oikeudelliset kysymykset sisällytettiin entistä kattavammin lainsäädännön piiriin. Nykyisellä vesihuoltolailla sääntely saatettiin vastaamaan paremmin muuttuneita tarpeita.

4.1 Sääntely ennen järjestettyä vesihuoltoa

Ennen järjestetyn vesihuollon yleistymistä mahdollisuus veden ottamiseen talousvedeksi oli keskeisellä sijalla, kun talon sijoittamisesta päätettiin. Asutus on perinteisesti muodostunut vesistöjen varsille ja lähteiden ympäristöön. Veden talousvedeksi ottaminen perustui Suomessa ensin luonnon pintavesilähteisiin eli lähinnä vesistöihin sekä lähteisiin ja sittemmin yhä enemmän pohjaveteen. Veden ottamisessa oli maaseudulla yleistä hyödyntää useita eri lähteitä. [132] Kaupungeissa talousvesi otettiin 1800-luvulla pääasiassa yksityisistä ja yleisistä kaivoista, joista jälkimmäiset merkitsivät ensimmäistä järjestetyn vesihuollon muotoa ja

---

[129] *Holopainen* 1964, s. 849.

[130] Ks. esimerkiksi *Holopainen* 1964, s. 848 sekä KM 1967: B 83, s. 75 ss.

[131] Ks. *Vihervuori* 1994, s. 153. Vihervuori katsoo, että vesilaitosasetuksen voimaantulon myötä vesioikeudesta tuli itsenäinen lainsäädännön ala.

[132] Ks. *Katko* 1996, s. 105–107 sekä *Saviranta – Vikman* (toim.) 1990, s. 11. Katkon mukaan esimerkiksi 1930–1940-luvuilla noin 70–80 % sai maaseudulla talousveden kaivoista, noin 10 % lähteestä sekä loput pintavesistä. Karjanhoidon tarpeisiin käytettiin maaseudulla yleisesti järvi- tai jokivettä. Saviranta – Vikmanin (toim.) mukaan juomavesien arvojärjestys on varhaisimpien tietojen valossa perustunut vedenottopaikkojen ”neitseellisyyteen”. Parhaimpana olisi näin ollen pidetty lähdevettä, tämän jälkeen joki-, järvi- tai sadevettä ja vasta kolmantena kaivovettä.

joita oli käytössä vielä 1900-luvun puolivälissä[133]. Yksittäiset vesijohdot alkoivat yleistyä Suomessa 1800-luvun puolivälin jälkeen Pohjanmaalta lähtien[134].

Oikeudesta veden ottamiseen säädettiin vuoden 1734 lain rakennuskaaren 20 luvun 7 §:ssä siten, että kaikenlainen veden johtaminen oli kiellettyä, jos tästä saattoi aiheutua toiselle haittaa tai vahinkoa. Lainkohdan nojalla veden käyttö oli sallittua vain omalla kiinteistöllä ja siten, että veden luonnollista juoksua suhteessa toisen kiinteistöön ei muuteta. Jos haitattomuusedellytys ei täyttynyt, saattoi veden johtaminen perustua vain sopimukseen. Vuoden 1734 lain rakennuskaaren 20 luvun 7 §:ssä ilmaistiin ensimmäistä kertaa veden luonnollisten olojen muuttamiskielto, joka oli aikaisemmin ollut voimassa tapaoikeudellisena sääntönä.[135]

Ruotsinvallan aikana veden ottaminen toisen vesialueelta yleiskäyttönä oli tapaoikeuden perusteella sallittua. Perusta veden yleiskäytölle pohjautui käsitykseen luonnon antimien yhteisyydestä ja siihen liittyvästä vähäisen sekä harmittoman jokamiehenkäytön luvallisuudesta. Rakennuskaaren 20 luvun 7 §:n mukaisella muuttamiskiellolla ilmaistiin ainoastaan yleiskäytön rajat, jotka määräytyivät haitattomuusedellytyksestä käsin.[136] Ruotsinvallan ajalta periytynyt vesioikeus jäi voimaan aina 1860-luvulle saakka[137].

---

[133] *Katko – Lehtonen* 1999, s. 18–21. 1800-luvulla oli Katkon mukaan edelleen yleistä myös kuljettaa talousvettä hevosilla. Ks. *Katko* 1996, s. 98. Ks. myös *Saviranta – Vikman* (toim.) 1990, s. 11.

[134] *Katko* 1996, s. 129. Ennen 1800-luvun puoliväliä yksittäisiä vesijohtoja oli Katkon mukaan tehty lähinnä linnojen ja kartanojen yhteyteen. Painovoimaan perustuvan vieton tai vesioinaan avulla toimineet vesijohtolinjat olivat aluksi talokohtaisia, ja sittemmin linjoja alettiin haaroittaa myös lähitaloihin.

[135] *Lang* 1910, s. 175–176. Ks. 1700-luvun vesioikeudellisista kielloista *Manner* 1984, s. 558 ss. Muuttamiskiellon lisäksi vuoden 1734 laissa säädettiin myös vesioikeudellisista sulkemis- ja pilaamiskiellosta. Rakennuskaaren 20 luvun 3 §:n, jossa säädettiin ensimmäistä kertaa valtaväylästä yleisessä laissa, mukaisesti valtaväylänä oli auki pidettävä kolmannes vesistöstä siellä, missä valtaväylä oli vanhastaan ollut. Pilaamiskielto sisältyi puolestaan rakennuskaaren 20 luvun 6 §:ään, jonka mukaan sahamyllyn omistajan tuli huolehtia, että sahausjätteet eivät täyttäneet vesistöä tai ajelehtineet toisen pellolle tai niitylle.

[136] *Manner* 1953, s. 101. Mannerin mukaan ei ole osoitusta siitä, että ruotsinvallan aikaista yleiskäyttöä olisi perusteltu vesialueiden muinaiseen yhteisnautintaan tai roomalaisen oikeuden communis omnium -oppiin vedoten. Tiedossa ei ole, että veden yleiskäyttö olisi tuolloin aiheuttanut oikeudellisia kiistoja sen vuoksi, että sitä olisi harjoitettu muuttamiskiellon estämällä tavalla. Tähän lienee vaikuttanut vedenottoon sekä -johtamiseen tarvittavan tekniikan kehittymättömyys, jonka vuoksi ottamista saattoi tapahtua suhteellisen vähissä määrin.

[137] Ennen valtiopäivien kokoontumista annettiin 1800-luvulla ainoastaan tiettyjä hallinnollisia määräyksiä, jotka liittyivät erityisesti vesistöjen varrella sijanneiden sahojen ja muiden teollisuuslaitosten sekä vesivoimalaitosten sääntelyyn. 1700-luvun vesioikeussääntelyn yhteiskunnallisena taustana, joka lienee vaikuttanut lain pitkäikäisyyteen, oli merkantilismin korvautuminen taloudellisella liberalismilla. Ks. *Manner* 1984, s. 543 ja av. 3.

Vuoden 1868 vesilaitosasetuksen säännökset järven tai joen laskemisesta soveltuivat periaatteessa myös veden talousvedeksi ottamiseen. Vesilaitosasetuksen 19 §:ssä säädettiin, että sen joka tahtoi vesijätön saamiseksi alentaa veden pintaa tai muuhun tarkoitukseen johtaa kanavan tai vesivieton kautta vettä järvestä tai virrasta, oli noudatettava asetusta. Asetuksen 20 §:n nojalla omistajat olivat yksimielisenä oikeutettuja laskemaan pienen järven, jos laskemisella ei loukattu toisen oikeutta, kun taas asetuksen 21 §:n mukaisesti muissa tapauksissa järven laskemista tai uuttaa vedenjohtoa ei tullut aloittaa ilman asianomaisen kuvernöörin lupaa.

Koska muuta tarkoitusta ei vesilaitosasetuksen 19 §:ssä rajattu, on sen tulkittu sisältäneen myös veden johtamisen talousvedeksi[138]. Yksittäisen kiinteistön veden johtaminen vesistöstä saattoi vain poikkeuksellisesti alentaa veden pintaa, minkä estäminen oli vesilaitosasetuksen 19 §:n ensisijaisena tarkoituksena. Vesilaitosasetuksen veden johtamissäännösten valossa maanomistajilla oli vesilaitosasetuksen perusteella vapaa tai ilmoitukseen perustuva oikeus veden ottamiseen järvestä tai virrasta, jos ottaminen ei loukannut toisten oikeuksia. Muutoin veden johtamiseen vaadittiin periaatteessa kuvernöörin lupa.

Vesilaitosasetuksessa säädettiin veden käytöstä maataloustarkoituksiin verraten yksityiskohtaisesti. Asetuksen 7 §:n nojalla maanomistajalla oli oikeus johtaa vettä järvestä, joesta tai ojasta maataloustarkoituksia varten. Edellytyksenä oli, että johtamisella ei aiheutettu vahingollista vedennousua, vahingoitettu kulkuväylää tai kalastusta tai loukattu parempaa tai aikaisempaa oikeutta veteen. Veden ottaminen maataloustarkoituksiin liitettiin siten vesilaitosasetuksessa yhtäältä maanomistusoikeuteen ja toisaalta ottamisen haitattomuuteen, ei sen sijaan vesialueen omistukseen[139].

Käytännössä oikeus veden talousvedeksi ottamiseen kuului vesilaitosasetuksen tultua voimaan edelleen lähinnä tapaoikeuden piiriin[140]. Vesilaitosasetuksen merkitystä veden ottamisen kannalta vähensi myös se, että siinä ei säädetty pohjaveden ottamisesta. Vesilaitosasetus poikkesi joka tapauksessa merkittävästi vuoden 1734 laista siinä suhteessa, että asetuksen perusteella veden johtamiseen talousvedeksi saattoi ilmeisesti saada kuvernöörin luvan, vaikka johtaminen olisi

---

[138] Ks. *Pietilä* 1973, s. 5–6. Vrt. *Haataja* 1955, s. 80. Haatajan mukaan vasta hallituksen esitys vuoden 1900 valtiopäiville sisälsi ehdotuksen veden johtamisoikeuden myöntämiseksi muitakin kuin maataloustarkoituksia varten.

[139] Vesilaitosasetuksessa säädettiin myös maanomistajien etusijajärjestyksestä maataloustarkoituksiin vaadittavan veden ottamiseen. Asetuksen 8 §:n nojalla etuoikeus veden ottamiseen oli maata lähimpänä vettä omistavalla. Huomionarvoista on, että myös etusijajärjestys liitettiin asetuksessa veden omistusoikeuden sijaan maanomistusoikeuteen.

[140] Lang toteaa, että oikeus käyttää vesiä taloustarpeisiin on kuulunut vanhastaan yleisesti tunnustettuihin oikeuksiin, joita ei ole ollut tarvetta laissa erikseen vahvistaa. *Lang* 1910, s. 174.

loukannut toisen oikeutta. Siten vesilaitosasetuksessa veden talousvedeksi ottaminen vesistöstä tuotiin lupajärjestelmän piiriin.

Vedenkäytön sääntelyssä ennen järjestettyä vesihuoltoa korostuivat lähinnä vesivoima- ja maataloustarpeet. Kiinteistökohtaisen veden talousvedeksi ottamisen vaikutukset vesistöihin olivat ilmeisesti niin vähäisiä, että vesien käyttö taloustarpeisiin ei edellyttänyt varsinaista sääntelyä tapaoikeuden vahvistukseksi. Pohjaveden ottaminen saattoi johtaa pohjavesiesiintymän kestämättömään käyttöön, mutta sen vaikutuksista tiedettiin vasta vähän.

Terveydenhoitolainsäädännössä alettiin kiinnittää 1800-luvun loppupuolella huomiota vesihuollon järjestämiseen. Vuonna 1879 annetun terveydenhoitosääntöasetuksen 15 §:n nojalla viranomaisten tuli pyrkiä varmistamaan, että kaupungissa oli hyvää vettä runsaasti ja helposti saatavilla. Tämä ei kuitenkaan tarkoittanut, että viranomaisilla olisi ollut varsinaista vesihuollon järjestämisvastuuta, vaan kysymys oli lähinnä olemassa olevien kaivojen ja lähteiden veden laadusta huolehtimisesta[141].

4.2 Järjestetyn vesihuollon aloittaminen

4.2.1 Tausta

Vesilaitosten synty liittyi Suomessa 1800-luvun lopun teollistumiskehitykseen ja sen mukanaan tuomaan kaupungistumiseen. Kaupunkien rakennukset oli tehty etupäässä puusta, ja niiden paloturvallisuus oli heikko. Kaupunkien koon kasvu yhdistettynä puuttuvaan viemäröintiin ja jätehuoltoon aiheutti kaivojen veden laadun huonontumista. Vettä ei myöskään aina riittänyt kasvaneisiin käyttötarpeisiin. Pontimina vesilaitosten perustamiselle olivatkin sekä puisten kaupunkien paloherkkyys että kaivojen veden laadun huononemisesta ja niiden ehtymisestä johtunut talousveden tarve.[142]

---

[141] Veden saatavuuden toteuttamiseksi kaupunkien kaivot ja lähteet tuli terveydenhoitoasetuksen 16 §:n mukaisesti varustaa tarkoituksenmukaisilla päällysrakenteilla, pitää hyvässä kunnossa ja sijoittaa niin, että maanpäällisen veden ja lian pääsy niihin pystyttiin estämään. Jos julkisen tai yksityisen kaivon vesi aiheutti tautien leviämistä, oli viranomaisella asetuksen 17 §:n perusteella valta sulkea tai täyttää kaivo. Ks. terveydenhoitoasetuksen taustalla vaikuttaneesta ajattelumallista *Tarukannel* 1990, s. 17–19. Tarukannel toteaa, että yleisen terveydenhoidon ajateltiin asetuksessa sisältyvän eräänä julkisen vallan huolehdittavana etuna poliisin tai politian piiriin. Tämä näkemys yhdistyi poliisiajatteluun, jonka mukaan valtion edun toteuttamisessa valtiolla oli suhteellisen laaja harkintavalta ja poliisin alaan kuuluva normisto voitiin toteuttaa hallinnollisessa järjestyksessä. Ks. politiasta tarkemmin *Herler* 2006, s. 11–12 sekä *Herler* 2008, s. 53–62. Herler toteaa, että politialle oli ominaista yleisten etujen painottaminen yksilön oikeuksien sijaan.

[142] *Katko – Lehtonen* 1999, s. 18–19. Ks. myös *Katko* 1996, s. 40 ja 80. Monissa Suomen kaupungeissa oli ollut 1900-luvun vaihteeseen mennessä tuhoisia tulipaloja. Katkon mukaan 1800-luvulla jouduttiin yleisten kaivojen käyttöä usein rajoittamaan huonon hygienian ja puutteellisen viemä-

Suomen ensimmäinen vesilaitos perustettiin Helsinkiin vuonna 1876. Laitoksen rakensi yksityinen yhtiö, ja se kunnallistettiin vuonna 1880.[143] Seuranneen vuosisadan vaihteen molemmin puolin rakennettiin myös muihin Suomen suurimpiin kaupunkeihin vesilaitokset, joista Viipuriin vuonna 1892 perustettu laitos oli ensimmäinen pohjavesilaitos.[144] Samaan aikaan yleistyi myös viemäröinti. Järjestyneen vedenhankinnan ja viemäröinnin ansiosta kaupunkien yleinen hygienia parani ja kuolleisuus väheni ratkaisevasti.[145] Vuonna 1917 kaupungeissa oli 16 vesilaitosta. Kehitystä lienee vauhdittanut se, että Helsingin vesilaitos osoittautui varsin pian taloudellisesti kannattavaksi. Lisääntynyt vedenkäyttö aiheutti pohjavesivarojen ehtymistä, mistä syystä ryhdyttiin suosimaan pintavesilaitosten rakentamista.[146]

Maaseudulle alettiin Pohjanmaalta lähtien rakentaa 1800-luvun lopussa yhteisiä puisia vesijohtoja. Ensimmäinen näistä tehtiin Ilmajoelle vuonna 1872.[147] 1900-luvun alkupuolella alkoi syntyä ja kehittyä maaseudun vesijohtoyhtymiä, vaikka haja-asutusalueilla perinteiselle kiinteistökohtaiselle vesihuollolle ei ollut vielä pitkään aikaan taloudellisesti kilpailukykyisiä vaihtoehtoja[148].

4.2.2 Veden ottaminen

Vesihuolto-olosuhteiden muuttumiseen reagoitiin säätämällä vuoden 1902 vesioikeuslaki (VOL), jolla luotiin vesilaitosasetusta ajanmukaisemmat puitteet veden ottamiseen talousvedeksi. Lain tavoitteena oli veden sekä sen tarjoaman energian entistä tehokkaampi hyväksikäyttäminen, ja sen valmistelussa kiinni-

---

röinnin aiheuttamien tautien vuoksi. Esimerkiksi Tampereella vesijohtoverkon laajentamista 1900-luvun alussa vauhdittivat vaikeat lavantautiepidemiat. Ks. myös *Erävuori* 1976, s. 8–12 sekä *Saviranta – Vikman* (toim.) 1990, s. 13, jonka mukaan palontorjunta oli pääargumenttina Keisarillisen senaatin vuonna 1861 alkaneessa väittelyssä vedenjakelujärjestelmän rakentamisesta Helsinkiin.

143 *Saviranta – Vikman* (toim.) 1990, s. 13–14.

144 *Katko – Lehtonen* 1999, s. 18–19.

145 *Katko* 1996, s. 103.

146 *Saviranta – Vikman* (toim.) 1990, s. 13–15. Julkaisun mukaan vuonna 1900 Helsingin vesilaitoksen vedenmyyntituloilla katettiin laitoksen käyttökustannukset.

147 *Katko* 1996, s. 130–138. Katkon mukaan puuputkilaitokset toimivat alkuun yleensä vietonvaraisina siten, että vesilähteen tuli sijaita korkeammalla kuin vedenkulutuspaikan. Sittemmin vettä alettiin pumpata esimerkiksi harjun laelle sijoitettuun säiliöön. Katko toteaa, että puuputkilaitoksia käytettiin vielä 1950-luvulla runsaasti, mutta ne syrjäytyivät nopeasti, kun muoviputket yleistyivät 1950-luvun lopussa. Puuputkien käyttö oli halpaa ja oikein asennettuna putket olivat tiiviitä. Ongelmalliseksi niiden käytön teki putkien heikko paineensietokyky.

148 *Saviranta – Vikman* (toim.) 1990, s. 12. Julkaisun mukaan maaseudun vesijohtoyhtymiä alkoi syntyä, jos kiinteistökohtainen vesihuolto oli puutteellista tai jos väestöllä oli myönteisiä kokemuksista yhteistoiminnan organisoinnista joillakin muilla aloilla.

tettiin huomiota paitsi vesivoimaan myös veden talous- ja maatalouskäyttöön.[149] Vuoden 1895 komiteanmietinnössä korostettiin järjestetystä vesihuollosta seuraavia positiivisia terveysvaikutuksia ja katsottiin, että oikeus yhdyskuntien vedenottoon tuli taata, vaikka siitä aiheutuisi maanomistajille vahinkoa.[150] Pohjaveden ottamisesta ei vesioikeuslaissa kuitenkaan säädetty.

Vesioikeuslain merkitys oli veden talousvedeksi ottamisen sääntelyn kannalta huomattava. Käytännössä vesihuoltoa edistettiin vesioikeuslailla siten, että myös muille kuin vesialueen omistajille säädettiin mahdollisuus veden talousvedeksi ottamiseen vesistöstä. Veden ottamisen ei kuitenkaan tullut loukata yleistä etua tai vesialueen omistusoikeutta niin, että vettä ei riittäisi omistajan käytettäväksi.[151] Vesioikeuslakiin sisällytettiin erityiset säännökset sekä vesialueen omistajan että muiden oikeudesta veden ottamiseen pintavedestä. Oikeus veden ottamiseen liitettiin edelleen tiiviisti haitattomuusedellytykseen.

Vesioikeuslain sääntely oli monelta osin nykyisen vesilainsäädännön tapaista. Laissa säädettiin erikseen muiden kuin omistajan oikeudesta pintaveden ottamiseen, vesiluvan tarpeesta ja vedenkäytön etusijajärjestyksestä. Vesialueen omistusoikeuteen perustuvan veden talousvedeksi ottamisen rajat määräytyivät VOL 1:2:n mukaisten vesistön muuttamis- ja sulkemiskiellon perusteella[152].

> VOL 1:2:n mukaan vesistöstä ei tullut vetää omalle puolelle tai johtaa vettä, vesistöön ei tullut rakentaa tai ryhtyä muutenkaan sellaiseen toimeen, että vesistön syvyyden tai aseman tai sen vedenkorkeuden muuttumisesta aiheutuu haittaa toisen vesialueelle tai kalastukselle, maalle tai muulle omaisuudelle. Edellä mainitut toimet olivat kiellettyjä myös, jos ne aiheuttivat valtaväylän huonontumista tai muuta haittaa kulku- ja lauttausväylällä[153]. VOL 1:2:ssä tarkoitetut käyttörajoitukset ulottuivat kaikkiin vedenkäyttäjiin.

---

[149] Keisarin esitys 1/1900, s. 1–6.

[150] KM 1895:7, s. 65–67. Huomionarvoista lain valmistelutöissä on se, että yksilön oikeus johtaa vettä muihin kuin maataloustarkoituksiin ei sisältynyt vielä vesioikeuslakia koskeneeseen komiteanmietintöön, vaan vasta Keisarin esitykseen.

[151] Keisarin esitys 1/1900, s. 6–7.

[152] *Serlachius* 1913, s. 96–99. Ks. myös *Lang* 1910, s. 183–184. VOL 1:15:ssä oikeutettiin vesialueen omistaja tekemään ojan tai muun johdon veden johtamiseksi kiinteistölleen tai sieltä pois toisen tiluksien poikki. Tämä ei kuitenkaan laventanut omistajan oikeutta veden ottamiseen. Lang toteaa, että vaikka vesialueen omistajan valta talousveden käyttöön oli vesioikeuslaissa pitkälti samansisältöinen yleiskäyttömahdollisuuden kanssa, oli omistajan subjektiivisen käyttöoikeuden sekä yleiskäytön välillä merkittävä ero käytön pysyvyyden sekä sen oikeussuojan kannalta. Lang esittää, että VOL 1:15:n mukainen vesialueen omistajan veden johtaminen olisi edellyttänyt, että pois johdettu vesi, jota ei ole kulutettu, johdetaan alempana asuvalle koituvan vahingon tai haitan estämiseksi takaisin vesistöön.

[153] Ks. vesioikeuslain muuttamis- ja sulkemiskiellosta *Haataja* 1955, s. 81.

VOL 1:2:ssä tarkoitetussa muuttamiskiellossa oli kysymys naapuruusoikeudellisesta toisen omaisuutta suojaavasta vedenkäytön rajoittamisesta. Lainkohdassa mainitut toimenpiteet olivat muuttamiskiellon vastaisia vain, jos niiden vaikutukset kohdistuivat toisen vesi- tai maa-alueeseen; eivät sen sijaan silloin, jos haittaa aiheutui vain omalle omaisuudelle tai yleiselle edulle.[154]

VOL 1:2:n mukaisten muuttamis- ja sulkemiskiellon tulkintaan ei sisältynyt intressivertailua, vaan kiellot olivat ehdottomia. VOL 1:20:ssä kuitenkin määrättiin, että VOL 1:19:n mukaista vesilaitosten luvantarvesääntelyä noudatettiin soveltuvin kohdin, jos viemärin tai muun vedenjohdon tekeminen saattoi aiheuttaa vesistön syvyyden tai vedenkorkeuden muutoksen. Näin ollen vesialueen omistajan oli vesioikeuslain perusteella mahdollista saada yleiskielloista riippumatta lupa veden talousvedeksi ottamiseen[155], kun taas muilla tätä mahdollisuutta ei ilmeisesti ollut[156].

Muun kuin omistajan oikeus pintaveden ottamiseen määräytyi yhtäältä VOL 1:25:ssä tarkoitetun yleiskäyttöoikeuden ja toisaalta tapaoikeuden perusteella. Tapaoikeuden sisällöstä oli saatavilla tietoa VOL 1:16:stä, jossa säädettiin veden johtamisesta toisen tiluksien poikki ja vedenkäytön etusijajärjestyksestä.

Vesioikeuslaissa säädettiin ensimmäistä kertaa pienestä yleiskäytöstä VOL 1:25:n 2 momentissa[157]. Lainkohdan nojalla vesistöstä voitiin ottaa vettä kotitar-

---

[154] Ks. *Serlachius* 1913, s. 10–13 sekä *Haataja* 1955, s. 28–34. Haataja katsoo, että VOL 1:2:n mukainen muuttamiskielto suojasi ainoastaan toisen esineen käyttöön kohdistuvaa taloudellista arvoa, jonka johdosta ainoastaan haitan kohteeksi joutuneen omaisuuden omistaja oli oikeutettu moittimaan haitan aiheuttamista. Esimerkiksi kauneusarvon vähentymistä ei itsessään tullut hänen mukaansa ottaa muuttamiskiellon tulkinnassa huomioon. Sen sijaan sulkemiskielto suojasi myös väylien käyttöön kohdistuvia yleisiä intressejä, ja sulkemiskiellon piiriin kuulunutta valtaväylän huonontumista tai kulku- ja lauttausväylälle aiheutunutta haittaa oli Haatajan mukaan oikeutettu moittimaan jokainen haittaa kärsivä sekä väylää valvova viranomainen.

[155] Vesioikeuslain nojalla ei ollut mahdollista saada lupaa muun vedenottoon tarkoitetun laitoksen kuin padon rakentamiseen toisen alueelle. VOL 1:28:ssä säädettiin, että yleistä tarvetta palvelevan vedenjohdon laittamiseksi tarvittavan muun rakennuksen osalta noudatettiin, mitä kiinteän omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen oli säädetty.

[156] Ks. *Serlachius* 1913, s. 101–102.

[157] Vaikka pienestä yleiskäytöstä säädettiin vesioikeuslaissa ensimmäistä kertaa, oli lupaa veden ottamiseksi kotitarpeeksi vesistöstä pidetty jo perinteisesti maan tapana. Tämän tavan olemassaolo olisi voitu päätellä jo veden ottamista ja johtamista koskeneen VOL 1:16:n sisällön perusteella. Pientä yleiskäyttöä koskevan säännöksen sisällyttäminen lakiin poikkesi siihen asti yleensä noudatetusta pidättyväisestä lainkirjoitustavasta. Tradition muutoksesta johtuen vesioikeusvaliokunta suhtautui mietinnössään yleiskäyttösäännöksen sisällyttämiseen vesioikeuslakiin pidättyväisesti, mutta päätyi suosittamaan säännöksen pysyttämistä säädettävässä laissa sillä perusteella, että muuten koko periaate saatettaisiin kyseenalaistaa. Vesioikeusvaliokunnan mietintö 1/1900, s. 45–47. Vesioikeusvaliokunnan mukaan yleiskäyttösäännös saattoi johtaa olettamaan, että sillä tähdättäisiin pitemmälle kuin tapaoikeuden julkilausumiseen. Ks. myös *Lang* 1910, s. 174, jonka mukaan oikeus käyttää vesiä taloustarpeisiin ”kuului niihin, joita vanhempaan aikaan pidettiin niin yleisesti tunnustettuina, ettei edes juolahtanut mieleen, että niitä olisi tarvinnut laissa erittäin vahvistaa”.

peeksi, jos siitä ei aiheutunut haittaa omistajalle. Maanomistaja vallitsi kuitenkin vapaasti niin sanottuja pieniä vesiä, kuten lähteitä, samoin kuin umpinaista vettä[158], joka sijoittui hänen kiinteistölleen. Vesioikeuslaissa veden talousvedeksi ottaminen saattoi siten kohdistua vain vesistöihin, eikä se voinut syrjäyttää vesialueen omistajan vedenkäyttöoikeutta[159]. Pieneen yleiskäyttöön kuulunutta kotitarvekäyttöä ei VOL 1:25:n 2 momentissa määritelty tarkemmin. Yleiskäyttönä oikeutettu kotitarvekäyttö sisälsi vähintään juomavedeksi, ruoanlaittoon ja henkilökohtaisiin hygieniatarpeisiin tarvittavan veden. Veden ottaminen yleiskäyttönä saattoi tapahtua paitsi käsiastialla ammentaen myös esimerkiksi rannanomistajan rannalleen rakentamalla pumppulaitteella.[160]

Vesioikeuslaissa eräänlaisena yleiskäytön ja veden johtamisoikeuden yhdistävänä säännöksenä toimi VOL 1:16. Sen 1 momentissa myönnettiin yleiskäytön perusteella vettä ottavalle oikeus ojan kaivamiseen tai johdon rakentamiseen toisen tiluksien poikki[161]. Momentin nojalla muu kuin vesialueen omistaja saattoi tehdä VOL 1:15:ssä tarkoitetun vedenjohdon ja käyttää sitä, jos vesi ei käynyt omistajalle riittämättömäksi ja tämä saattoi muuten tapahtua laillisesti eli VOL 1:2:ssä tarkoitettujen muuttamis- ja sulkemiskiellon rajoissa[162]. VOL 1:15:ssä säädettiin, että vesialueen omistaja oli oikeutettu sijoittamaan tietyin rajoituksin toisen maalle vesijohdon, jos johdettavan veden käyttö tapahtui talous- tai maataloustarkoituksiin. Siten VOL 1:16:n 1 momentissa ilmaistiin, että muu kuin vesialueen omistaja saattoi ottaa vettä talousvedeksi yleiskäyttöperusteella.

Yleiskäyttö kohdistui vesioikeuslaissa kaikkiin vesistöihin. Vettä saattoi ottaa yleiskäytön perusteella riippumatta vedenkäyttöpaikan etäisyydestä vesistöön tai veden omistajasta. Yleiskäyttövapaus väistyi aina korvauksetta omistusoikeuden tieltä, jos molemmat eivät olleet rinnakkain toteutettavissa.[163] Omistajan oikeus veden käyttöön oli siten yleiskäyttöön verrattuna ehdoton ja aina etusijainen. Yleiskäytössä oli kysymys yhteisestä, ei subjektiivisesta oikeudesta, jonka käy-

---

[158] Umpinaisella vedellä tarkoitettiin vesioikeuslaissa sellaista välirajasta vedessä annetun lain 9 §:n 2 momentissa määriteltyä yhden tilan alueelle rajoittuvaa järveä, joka on yhteydessä ulkopuoliseen vesistöön korkeintaan puron kautta, jota myöten kala ei voi sanottavassa määrin kulkea. Ks. *Serlachius* 1913, s. 131–132.

[159] Ks. *Haataja* 1955, s. 76.

[160] *Haataja* 1955, s. 78. Haatajan mukaan näiden käyttömuotojen lisäksi kotitarvekäyttöön kuului ilmeisesti myös veden ottaminen karjataloutta varten sekä kotipuutarhan hoitoon. Sen sijaan veden johtaminen vesistöstä maan viljelemistä tai parantamista tai teollisuuden tarpeita varten oli erikseen säännelty VOL 1:15–16:ssä.

[161] Ks. *Serlachius* 1913, s. 101.

[162] Koska laillisuusedellytyksen tuli täyttyä aina, kun vesi- tai maa-alueita käytettiin, oli VOL 1:16:n mukainen laillisuussäännös sinänsä tarpeeton ja luonteeltaan vain informatiivinen. Ks. *Haataja* 1951, s. 81.

[163] HE 24/1943, s. 1.

tön estymisen aiheuttamasta vahingosta ei voinut saada korvausta.[164] Yleiskäyttöön oli olemassa vesioikeuslaissa vahvistettu yleinen lupa, joka ei kuitenkaan ollut oikeus. Yleiskäyttö saattoi myös sisältää vain kohtuullisen ja säästeliään vedenkäytön, eikä veden riittämättömyyttä ollut hyväksyttyä aiheuttaa todellista tarvetta suuremmalla kulutuksella[165].

VOL 1:16:n 2 momentin perusteella veden johtaminen toisen vesialueelta yleiskäyttönä saattoi tapahtua sekä yksittäisten kotitalouksien että myös yhdyskunnan tai muun yleisen vedentarpeen tyydyttämiseksi. Lainkohdassa säädettiin muiden kuin vesialueen omistajien vedenkäytön etusijajärjestyksestä siten, että ensimmäisellä sijalla oli veden ottaminen kaupungin tai muun yhdyskunnan tai muuten yleiseen tarpeeseen[166]. Yleisiä vedentarpeita ei liitetty VOL 1:16:n 2 momentissa maanviljelys- tai taloustarpeisiin, kuten pykälän 1 momentissa. Siten vesioikeuslaissa tarkoitetun yleiskäytön sisältö oli laajempi, kun kysymys oli yleisestä vedentarpeesta, sillä esimerkiksi kaupungissa vettä käytettiin kaikkiin siellä esiintyviin tarpeisiin.[167] Omistajan oikeutta veden käyttöön VOL 1:16:n mukainen vedenjohtaminen ei voinut syrjäyttää, vaikka kysymys olisi ollut yleisen vedentarpeen tyydyttämisestä[168].

Yhdyskuntien vedentarpeen preferointi vesioikeuslaissa selittyi sammutus- ja juomavesitarpeilla. Yhdyskuntien vedentarpeen luokittelemista yleiseksi tarpeeksi oli vahvistanut se, että vuoden 1879 terveydenhoitoasetuksen 15 §:ssä kaupungin terveyshoitokunta velvoitettiin mahdollisuuksien mukaan varmistamaan, että kaupungissa oli hyvää vettä runsaasti ja helposti saatavilla[169]. Käytännössä myös teollisuuden vedentarpeet saattoivat sisältyä VOL 1:16:n 2 momentin perusteella etusijalla olleisiin yhdyskunnan vedentarpeisiin.

Yleisen tarpeen jälkeen muiden kuin vesialueen omistajien etusijajärjestys veden ottamiseen määräytyi sen mukaan, kenellä oli maa tai laitos lähempänä vesialuetta. Laitoksella viitattiin VOL 1:16:n 2 momentissa VOL 1:15:n käyttö-

---

[164] Ks. *Moring* 1908, s. 27 sekä *Lang* 1910, s. 184. Lang luokittelee VOL 1:25:n sisältämät yhteisoikeudet samanluonteisiksi kuin esimerkiksi oikeuden käyttää yleistä tietä.

[165] *Manner* 1953, s. 149.

[166] VOL 1:16:n 2 momentti: Jos useat tahtovat käyttää vettä VOL 1:16:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla eikä vesi riitä heille kaikille, käy vedenjohto kaupungin tai muun yhdyskunnan tai muuten yleiseen tarpeeseen edellä kaikkia muita. Muista on sillä etuoikeus, jonka maa tai laitos on lähempänä vesialuetta. Jos kummankin maa tai laitos on yhtä lähellä, on heillä yhtäläinen oikeus.

[167] Ks. HE 24/1943, s. 1. Ks. myös *Serlachius* 1913, s. 102 sekä *Haataja* 1955, s. 82.

[168] Serlachius toteaa, että VOL 1:16:n nojalla saattoi muu kuin omistaja johtaa ainoastaan sellaista vettä, joka muutoin olisi virrannut tarpeettomana pois tai jäänyt omistajalta käyttämättä. Ks. *Serlachius* 1913, s. 101–102.

[169] Ks. yleisestä tarpeesta *Ståhlberg* 1928, s. 418 sekä *Haataja* 1955, s. 82. Esimerkiksi rahallisen hyödyn saaminen valtiolle ei täyttänyt VOL 1:16:n 2 momentissa tarkoitetun yleisen tarpeen vaatimusta, kun taas esimerkiksi yleisen sairaalan vedentarve täytti.

tarkoitusrajoitusten perusteella ilmeisesti vain maatalouteen tai talousveden toimittamiseen liittyviin laitoksiin.

Vesioikeuslaissa ei säädetty aikaisemmin aloitetun yleiskäytön pysyvyydestä tilanteissa, joissa vettä ei riittänyt kaikkien yleiskäyttäjien tarpeisiin. Koska yksityiselle yleiskäytölle ei ollut mahdollista saada suojaa, oli VOL 1:16:n 2 momentissa tarkoitettu veden käyttäminen yleiseen tarpeeseen ilmeisesti etusijaisessa asemassa aikaisemmin aloitettuun yksityiseen käyttöön verrattuna.[170]

Vaikka vesioikeuslailla parannettiin merkittävästi edellytyksiä ottaa vettä vesihuoltotarpeisiin, ei sääntely palvellut tehokkaasti järjestetyn vesihuollon tarpeita. Koska muiden kuin vesialueen omistajan vedenotto perustui vesioikeuslaissa ennen vuoden 1943 muutosta yleiskäyttöön, ei sille ollut mahdollista saada pysyvyyssuojaa. Yleiskäyttö ei muuttunut luonteeltaan oikeudeksi riippumatta nautinnan pitkäaikaisuudesta. Siten veden ottamista yleiskäyttönä saattoi jatkaa vain niin kauan kuin vettä riitti omistajan tarpeisiin, eikä veden ottamisella ollut VOL 1:2:n mukaisten yleiskieltojen vastaisia seurauksia.[171] Omistajalla oli vesioikeuslaissa etusija ottaa vettä mihin tahansa tarpeisiin muuttamis- ja sulkemiskiellon rajoissa.

4.2.3 Vesihuolto

Vesilaitosten synty sekä kaupungistuminen johtivat terveydenhoitolainsäädännön uudistamiseen siten, että vesihuollolle annettiin entistä suurempi painoarvo ja sen julkisoikeudellisia piirteitä vahvistettiin. Vuoden 1927 terveydenhoitosäännössä erityisesti kaupunkien vesihuoltokysymykset nostettiin keskeiselle sijalle. Terveydenhoitosääntöön sisällytettiin useita talousveden määrän ja laadun turvaamisvelvoitteita kaupunkien terveydenhoitolautakunnille. Sen 16 §:ssä asetettiin myös talonomistajalle velvoite liittää talo vesijohtoon.

Terveydenhoitosäännön perusteella kunnille syntyi entistä kattavampi vastuu vesihuollon edistämisestä. Terveydenhoitosäännön 1 §:ssä kaupungin terveydenhoitolautakunta velvoitettiin vuoden 1879 terveydenhoitoasetuksen tapaan huo-

---

[170] Vrt. *Serlachius* 1913, s. 103–104. Serlachius katsoo, että aikaisemmin aloitettu yleiskäyttö olisi ollut vesioikeuslaissa etusijaisessa asemassa myöhemmin realisoituneisiin yleiskäyttöintresseihin nähden. Serlachiuksen mukaan aikaisemmin vedenjohtamisen yleiskäytön perusteella aloittanut olisi saanut vedenjohtamisen hallintaansa (vinna besittning) siten, ettei toinen yleiskäyttö voinut tätä hallintaa murtaa. Serlachius näyttää irtautuvan ajatuksesta, jonka mukaan yleiskäytölle ei ole mahdollista saada oikeudellista suojaa.

[171] *Serlachius* 1913, s. 102–103. Ks. myös KM 1967: B 83, s. 78. Serlachius katsoo, että vesialueen omistaja olisi ollut oikeutettu myös sellaiseen käyttöön, jonka ainoana tarkoituksena on estää vesistön yleiskäyttö. Shikaaninomainen oikeudenkäyttö ei kuitenkaan ilmeisesti ollut tuolloinkaan sallittua.

lehtimaan siitä, että kaupungissa on hyvää vettä runsaasti ja helposti saatavilla[172]. Tässä tarkoituksessa lautakunnan tuli huolehtia siitä, että yleisiä vesi- ja viemärijohtoja rakennettiin vähitellen tarpeen ja kaupungin varojen mukaan. Terveydenhoitosäännön 18 §:n nojalla oli yleisiin vedenottopaikkoihin asennettava sopivat vedennostolaitteet. Myös maalla terveydenhoitolautakunnan tuli huolehtia veden määrästä ja laadusta. Varsinaisen vesihuollon järjestämisvastuun sijaan kysymys oli terveydenhoitosäännössä siitä, että kuntien tuli kiinnittää huomiota järjestetyn vesihuollon toimivuuteen ja laajentumiseen.[173]

Liittämisvelvollisuudesta säädettiin terveydenhoitosäännön 16 §:ssä. Sen mukaisesti kaupungissa talonomistaja oli velvollinen hankkimaan vesijohdon taloonsa, jos talo oli sellaisen kadun varrella, jossa sijaitsi vesijohto. Terveydenhoitolautakunta saattoi erityisissä tapauksissa myöntää vapautuksen liittämisvelvollisuudesta.

Näin ollen terveydenhoitolainsäädäntö alkoi saada 1900-luvun alkupuolella nykyiseen vesi- ja vesihuoltolainsäädäntöön liittyviä piirteitä. Ensinnäkin kunnan vastuu vesihuollon järjestämisestä alkoi muotoutua. Toiseksi merkittävänä piirteenä oli talon liittämisvelvollisuus vesijohtoverkostoon kaupungissa.

4.3 Järjestetyn vesihuollon yleistyminen

4.3.1 Tausta

Vuonna 1945 Suomen 35 kaupungista 26:lla sekä 25 kauppalasta 14:llä oli vesilaitos. Kaupunkien vesilaitoksista 13 käytti pintavettä, 11 pohjavettä ja kaksi laitosta molempia. Kauppaloiden laitoksista viidessä käytettiin pintavettä ja yhdeksässä pohjavettä.[174]

Veden ottamisessa pyrittiin hyödyntämään 1940-luvulla pintavettä, ja vuonna 1950 vesilaitosten ottamasta vedestä vain 15 % oli pohjavettä. Pohjaveden käyttö lisääntyi 1950-luvun alusta lähtien sen uudelleen kohonneen arvostuksen ja vesitekniikan kehittymisen myötä. Muoviputkien yleistyminen mahdollisti veden entistä taloudellisemman johtamisen ja vesijohtoverkkojen laajentamisen,

---

[172] Terveydenhoitosäännöstä vuoden 1879 terveydenhoitoasetukseen sisältynyt ilmaisu ”mahdollisuuksien mukaan” oli kuitenkin jätetty pois.

[173] *Holopainen* 1964, s. 850–851. Holopaisen mukaan kaupungilla ei ollut velvoitetta huolehtia vesi- ja viemärijohtojen rakentamisesta siten, että lääninhallitus olisi voinut saattaa kunnan vuoden 1927 terveydenhoitolain 20 §:n nojalla pakkokeinoin ryhtymään rakennustoimiin. Terveydenhoitolain 20 §:n mukaan lääninhallitus saattoi sopivin pakkokeinoin velvoittaa kunnanvaltuuston täyttämään velvollisuutensa, milloin kunnan terveydenhoito-oloissa ilmeni epäkohtia, joita ei muutoin saatu oikaistua.

[174] *Katko* 1996, s. 167.

joten myös syrjäisempiä pohjavesiesiintymiä oli mahdollista ottaa käyttöön. 1960-luvulla pohjavesiesiintymistä saatiin entistä tarkempaa tietoa, jonka perusteella arvioitiin, että pohjavettä sekä tekopohjavettä voitiin hyödyntää vedenhankinnan pääasiallisena lähteenä.[175] 1960-luvulla veden lisääntynyt käyttö aiheutti kuitenkin sen, että pohjavesi kävi monin paikoin riittämättömäksi taloustarkoituksiin, mikä lisäsi taas pintavesivarojen hyödyntämistä[176].

Kaupungistuminen vaikutti voimakkaasti sodan jälkeisen vesihuollon kehittymiseen. Rakennemuutoksen syvällekäyvyyttä kuvaa se, että kun sodan jälkeen kaupungeissa asui noin kolmannes väestöstä, oli vastaava osuus 1980-luvun puolivälissä jo 60 %. Samassa ajassa maanviljelijöiden osuus kutistui 40 %:sta noin 10 %:iin väestöstä. Vesihuolto alkoikin kehittyä 1950-luvulla nopeasti, ja kaupunkeihin sekä kauppaloihin perustettiin vuosikymmenen kuluessa yhteensä kaksikymmentä uutta vesilaitosta.[177] Vesihuollon palvelutaso säilyi kaupungeissa pitkään selvästi korkeampana kuin kauppaloissa tai maalaiskunnissa[178].

Maaseudulla vesihuolto perustui 1950-luvun vaihteessa edelleen pitkälti kiinteistökohtaiseen vedenhankintaan, ja 90 prosenttia maaseudun kotitalouksissa käytetystä vedestä kuljetettiin kantamalla[179]. Vuoden 1951 jakolaki ilmensi kiinteistökohtaisen vesihuollon perinnettä siten, että jakolain 113 §:ssä edellytettiin tarvittaessa tilusmäärästä erotettavaksi paikka veden ottoa varten niiden tilojen yhteisiin tarpeisiin, joille ei vedensaantia voitu muutoin järjestää[180]. Muoviputkien yleistymisen myötä myös maaseudulle oli mahdollista alkaa rakentaa entistä laajempia vesijohtoverkostoja[181].

Vesihuollon yleistymiseen vaikutti ratkaisevasti se, että valtio alkoi tukea vesihuoltohankkeita. Kunnat eivät sen sijaan vielä 1950-luvulla juuri osallistuneet vesihuollon kehittämiseen. Tähän vaikutti poliittisten syiden lisäksi se, että vuo-

---

[175] *Saviranta – Vikman* (toim.) 1990, s. 15–16. 1950-luvun alussa yhdyskuntien vesilaitosten vedenkulutus oli noin 170 000 m^3 vuorokaudessa.
[176] HE 38/1963, s. 7.
[177] *Katko* 1996, s. 167–169 ja 197.
[178] Ks. *Saviranta – Vikman* (toim.) 1990, s. 15.
[179] *Saviranta – Vikman* (toim.) 1990, s. 15.
[180] Ks. *Manner* 1966, s. 36–37. Manner kritisoi vuoden 1951 jakolakia siitä, että sen mukaisten vedenottopaikkaan kohdistuvien rasitteiden perustaminen oli vain rajallisesti mahdollista. Rasite voitiin perustaa vain toisen kiinteistön tarpeeksi tai kaupungin hyväksi eikä jakamaton vesialue voinut olla rasitteen kohteena. Useimmissa tapauksissa rasitteen perustamisen edellytyksenä oli myös osapuolien välinen sopimus. Manner katsoo kuitenkin, että jakolainsäädännön mukaisen rasitteen perustaminen oli hyödyllinen mahdollisuus yksityisten kiinteistöjen vedenhankintaongelmien ratkaisuun.
[181] *Katko* 1996, s. 242. Ks. myös KM 1967: B 83, s. 38–39. Komiteanmietinnön mukaan vielä vuonna 1955 maaseudun yhteisten vedenhankintalaitosten putkista 85 % oli puuta, kun vuonna 1960 enää 45 %.

den 1951 tukilaissa[182] sallittiin tuen myöntäminen vain yksityisille vesiyhtymille, mutta ei kunnallisille vesilaitoksille. Vuoden 1958 rakennuslaissa kunnat kuitenkin velvoitettiin huolehtimaan viemäröinnistä asema- ja rakennuskaava-alueella, ja vuoden 1963 tukilain[183] perusteella maalaiskunnat saattoivat saada tukea vesihuoltohankkeisiin.[184] 1950-luvun lopulta lähtien aikaisemmin melko harvinaisten kunnallisten vesilaitosten lukumäärä alkoi kasvaa voimakkaasti[185].

Vesihuolto alettiin nähdä kunnissa 1960-luvulla osana kunnallista palvelutoimintaa, jota voitiin edistää taloudellisten mahdollisuuksien mukaan. Maalaiskunnissa asukkaat vastasivat kuitenkin pitkään vapaaehtoisin toimin yhteisen vesihuollon kehittämisestä. Maaseudulla vedenhankinnan kehittämisen ensisijaisena perusteena oli työn rationalisointi, minkä lisäksi myös terveysnäkökohdat puolsivat kehittämistyötä. Vuoden 1951 maalaiskunnille kohdistetun vesihuollon laina- ja avustuslain taustalla oli kotitalouden rationalisoimiskomitean eli niin sanotun naiskomitean mietintö.[186]

Vuonna 1963 valtioneuvosto asetti maaseudun vesihuollon edistämiseksi komitean, jonka tehtävänä oli tutkia vesihuoltosääntelyyn, vesihuollon rahoitukseen ja suunnitteluun liittyviä puutteellisuuksia sekä esittää näihin parannuksia. Komitea keskittyi mietinnössään erityisesti maaseudun asutustaajamien vesihuoltokysymyksiin. Maaseudun taajamien asunnoista vain noin kolmasosassa oli vesijohto- ja viemärilaitteet 1960-luvun puolivälissä, ja haja-asutusalueilla tämä oli vielä harvinaisempaa. Ilman kelvollista vesihuoltoa maaseudulla asui noin 2 miljoonaa ihmistä, joista noin 600 000 asutustaajamissa. Komitean mielestä vesihuollon puutteellisuus Suomessa oli räikeä epäkohta, joka ei kestänyt kansainvälistä vertailua.[187]

---

[182] Laki lainoista ja avustuksista vedenhankinta- ja viemärilaitteiden rakentamista varten maalaiskunnissa.

[183] Laki valtion osanotosta eräiden maa- ja vesirakennustöiden kustannuksiin.

[184] Ks. *Katko* 1996, s. 241 ja 301. Katkon mukaan kuntien luottamusmiehillä ei ollut rohkeutta suunnata verovaroja taajamien vesihuollon kehittämiseen, koska suurin osa äänestäjäkunnasta asui vielä 1950-luvulla haja-asutusalueella. Ks. myös *Manner* 1966, s. 45. Manner kritisoi vuoden 1963 tukilakia siitä, että siinä suljettiin teollisuus ja kaupunkikunnat vesihuoltoavustusten piiristä.

[185] Ks. KM 1967: B 83, s. 16–17. Maalaiskunnissa kunnallisten laitosten lukumäärä oli 18 vuonna 1956, 106 vuonna 1960 sekä vuoden 1963 lopussa jo 154.

[186] *Saviranta – Vikman* (toim.) 1990, s. 15–16. Naiskomitea katsoi mietinnössään muun muassa, että lehmille pystyttiin tuomaan kantamalla liian vähän vettä maidontuotannon kannalta. Kannetun veden laskennallinen hinta oli myös moninkertainen pumpattuun tai omalla paineellaan virtaavaan veteen verrattuna. Koska naiset vastasivat veden kantamisesta, oli vedenhankinnan ja viemäröinnin alkeellisuuden syynä komitean mukaan naisten työn aliarvostaminen. Komitea esitti, että vesihuoltolaitteiden tulisi olla kaikkien käytettävissä vuoteen 1990–2000 mennessä.

[187] KM 1967: B 83, s. 1–6 ja 34–35.

4.3.2 Veden ottaminen

Vesioikeuslain mukainen veden ottamissääntely alkoi ympäröivän kehityksen myötä vaikuttaa puutteelliselta. Vesioikeuslain säännökset eivät olleet riittäviä järjestämään yksityisten, yhdyskuntien ja teollisuuden vedenhankintaan liittyviä kysymyksiä. Edelleen erityisten pohjaveden käyttösäännösten puuttuminen vesioikeuslaista muodosti selvän puutteen, kun otettiin huomioon pohjaveden käytön lisääntymisen mukanaan tuomat oikeudelliset ongelmat.[188] Lisäksi vesioikeuslaki tarjosi varsin rajoitettuja mahdollisuuksia vedenhankinnan järjestämiseen toisen alueelta pakko-oikeuden nojalla.[189] Valtioneuvosto asetti vuonna 1928 komitean tekemään ehdotuksen vesioikeuslainsäädännön uudistamiseksi. Tämän niin sanotun Hällforsin komitean mietintö valmistui vuonna 1939, mutta ei johtanut ehdotetun uuden vesioikeuslain säätämiseen.[190] Komitean esittämät ehdotukset vaikuttivat kuitenkin olennaisesti vesilainsäädännön myöhempään uudistamiseen.

Pintaveden ottaminen yleiskäyttönä ei vastannut kehitystarpeita enää 1940-luvun lähestyessä[191]. VOL 1:16 uudistettiinkin vuonna 1943 siten, että muiden kuin vesialueen omistajien oikeudet veden talousvedeksi ottamiseen vesistöstä järjestettiin nykyisenkaltaisiksi. Oikeutta ei rajoitettu enää tiettyihin tarkoituksiin ja se tehtiin vesiluvanvaraiseksi. Välittömänä kimmokkeena vesioikeuslain vedenottamissäännösten uudistukselle toimi Helsingin kaupungin tarve saada lisää vettä käyttöönsä. Kaupungin mukaan Vantaanjoen vesimäärä ei tullut vastaisuudessa riittämään kaupungin ja ympäristön asutuskeskusten vedentarpeen tyydyttämiseen, minkä johdosta Vantaanjoen vesimäärää tuli lisätä ja vesioikeuslakia tämän mahdollistamiseksi muuttaa.[192]

Uudistuksen valmistelutöissä todettiin, että veden ottamisoikeutta oli tarpeellista kehittää ja laajentaa. Ensinnäkin veden ottamiseen tuli olla mahdollista saada lupa ilman VOL 1:28:ssä tarkoitettua pakkolunastusta, vaikka veden johtamisesta aiheutuisi VOL 1:2:ssä tarkoitettujen yleiskieltojen vastaisia muutoksia

---

188 HE 64/1959, s. 1.
189 *Manner* 1966, s. 36.
190 Ks. KM 1939:3, s. III–V.
191 Ks. KM 1939:3, s. 3 ja 105 sekä HE 24/1943, s. 2. Hallituksen esityksen mukaan yhdyskuntien vedentarpeen laajamittaisempi tyydyttäminen edellytti, että veden ottaminen toisen vesialueelta mahdollistetaan entistä laajemmin vesiluvan perusteella.
192 Ks. HE 24/1943, s. 1. Hallituksen esityksestä käy ilmi, että Vantaanjoen vesimäärän lisäämiseksi oli tehty suunnitelma, jonka toteuttamisen vesioikeudellinen mahdollistaminen olisi edellyttänyt vesioikeuslain säännöstelysäännösten muuttamista. Säännöstelyn tarkoituksena ei kuitenkaan ollut vesioikeuden järjestelmässä vedenjohto-oikeuden, vaan vesivoiman käyttömahdollisuuksien parantaminen. Näin ollen säännöstelysäännösten sijaan oli muutettava vesioikeuslain varsinaisia vedenjohtamissäännöksiä.

vesistöön. Toiseksi lupa tuli pystyä saamaan pysyvänä veden johtamiseen tarvittavien laitteiden ja investointien suojaksi.[193]

Vuonna 1943 VOL 1:16:n 1 ja 2 momentti muutettiin kuulumaan seuraavasti:

> Sille, joka ei ole vesistön omistaja eikä osakas, voidaan hakemuksesta myöntää toistaiseksi lupa johtaa vesistöstä nesteenä käytettäväksi vettä, mikäli se saattaa tapahtua vaikuttamatta sanottavasti veden korkeuteen tai juoksuun ja vesistöstä edelleenkin riittää vettä omistajain samanlaisiin tarpeisiin. Sellainen lupa voidaan myöntää pysyväiseksikin sekä vaikka veden johtamisesta aiheutuu suurempi muutos veden korkeuteen tai juoksuun, mutta on hankkeeseen tällöin vastaavasti sovellettava, mitä vesilaitoksen rakentamisesta säädetään sekä veden poisjohtamisen aiheuttamasta vahingosta ja haitasta annettava täyttä arvoa vastaava korvaus. Jos on tehtävä vedelle johtoa toisen maalle tai vesistöön taikka muu laitos on veden patoamista tai johtamista varten tarpeen, on tästäkin annettava lupapäätöksessä määräys, vastaavasti noudattamalla 15 §:n säännöksiä.
>
> Yksityiseen talouteen saadaan 15 §:ssä mainitussa tarkoituksessa johtaa toisen vesialueesta vettä, niin kuin sanotussa pykälässä säädetään, lupaa siihen hankkimattakin, jollei veden poisjohtaminen vaikuta sanottavasti vedenkorkeuteen ja jos vesistöstä edelleenkin riittää vettä omistajain tarpeisiin.

VOL 1:16:n uudistuksessa eriytettiin muiden kuin vesialueen omistajien veden haitaton ottaminen yksityiseen talouteen (2 mom.) ja muuten nesteenä käytettäväksi (1 mom.) toisistaan. Veden ottaminen yksityiseen talouteen oli muutoksen jälkeenkin oikeutettua yleiskäyttönä.[194] Jos kysymys oli muusta veden ottamisesta, mukaan lukien ei-haitaton ottaminen yksityiseen talouteen, oli ottamisen edellytyksenä vesituomioistuimen myöntämä lupa, jonka tuomioistuin saattoi myöntää ilman vesistön omistajan suostumusta.

Vuoden 1943 VOL 1:16:n perusteella pintaveden ottamislupa nesteenä käytettäväksi voitiin myöntää käyttötarkoituksesta riippumatta ja pysyvänä[195]. Lupa voitiin myöntää myös sellaisille hankkeille, joilla oli VOL 1:2:ssä tarkoitettujen muuttamis- ja sulkemiskiellon vastaisia seurauksia tai jotka aiheuttivat vesialueen omistajalle vahinkoa tai haittaa. Vuoden 1943 muutoksessa olennainen uudistus oli myös se, että jos vedelle oli tehtävä johto toisen maalle tai vesistöön

---

[193] HE 24/1943, s. 3–4.

[194] Ks. HE 24/1943, s. 3. Ks. myös HE 64/1959, s. 17. VOL 1:16:n 2 momentissa vivahde-erona entiseen oli viittaus vedenkorkeuteen laillisuuden sijaan. Vedenkorkeus viittasi yleisiin etuihin, kun taas VOL 1:2:n muuttamiskielto oli ankkuroitu omistajille aiheutuvaan haittaan.

[195] Vesi tuli joka tapauksessa johtaa nesteenä käytettäväksi, joten esimerkiksi veden vesivoimakäyttöön ei voinut saada VOL 1:16:n nojalla lupaa. *Haataja* 1955, s. 83–84. Haataja mainitsee esimerkkeinä käyttötarkoituksista, joihin vettä voitiin johtaa VOL 1:16:n 1 momentin perusteella, veden käytön juomavedeksi, talousvedeksi tai virvoitusjuomatehtaan tai nahkurin tarpeisiin. Haataja myös toteaa, että muuta kuin yksityisen haitatonta talouskäyttöä ei voitu enää vuoden 1943 vesioikeuslain uudistuksen jälkeen lukea yleiskäytön piiriin kuuluvaksi, vaikka veden johtaminen ei olisi aiheuttanut vesialueen omistajalle haittaa tai vahinkoa

tai muu laitos veden patoamista tai johtamista varten, oli tästä annettava lupapäätöksessä määräys. Siten veden ottaja saattoi rakentaa tarkoituksenmukaisen laitoksen vesiluvan perusteella toisen vesistöön tai maa-alueelle.[196]

Pintaveden ottamisen aiheuttamasta vahingosta ja haitasta tuli suorittaa täyttä arvoa vastaava korvaus vesistön omistajalle. Vettä tuli myös riittää omistajan samanlaisiin tarpeisiin, joten omistajan oikeudet veden ottamiseen olivat tässä suhteessa edelleen ensisijaisia[197].

> VOL 1:16:n 1 momentissa tarkoitettua korvausta ei tullut suorittaa vesiaineesta itsessään, vaan veden poisjohtamisesta aiheutuneesta vahingosta ja haitasta. Korvaus säädettiin yksinkertaiseksi muutoin jo tuolloin sovelletun puolitoistakertaisen korvauksen sijaan. Yksinkertaista korvausta perusteltiin yhtäältä sillä, että vesi on tarpeellista kaikille ja toisaalta sillä, että veden omistusoikeus oli muihin omistusoikeuksiin verrattuna erikoislaatuinen.[198]

Vesilailla, joka säädettiin vuonna 1961, säilytettiin pintaveden ottamissääntelyn perusteet. Myös vesilaissa veden ottaminen talousvedeksi voi perustua yleiskäyttöön, vesialueen omistajan oikeuteen tai vesilain mukaiseen lupaan. Ehkä olennaisiin ero aikaisempaan sääntelyyn pintaveden ottamisen kannalta oli se, että vesilailla siirryttiin veden ottamis- ja muiden vesitaloushankkeiden tarkastelussa osittain intressivertailuun. Vesilupa pintaveden ottamiseen voitiin alkuperäisen VL 2:6:n perusteella myöntää paitsi haitattomuus tai intressivertailuedellytyksen täyttyessä, mutta myös yksistään yleisen tarpeen perusteella.[199]

Pohjaveden ottaminen saatettiin vesilailla ensimmäistä kertaa sääntelyn piiriin. Kun vesilakia säädettiin, oli erityisesti teollisuuslaitoksen tai yhdyskunnan vedenkulutusta varten tapahtuvan pohjaveden ottamisen havaittu heikentäneen pohjaveden muita käyttömahdollisuuksia. Vesilakiin sisällytettiinkin säännökset

---

[196] HE 24/1943, s. 3.

[197] Koska vedenjohtamislupa voitiin muutetun VOL 1:16:n nojalla myöntää pysyvänä ja siitä huolimatta, että veden johtaminen saattoi vaikuttaa voimakkaasti vesialueen omistajan etuihin ja oikeuksiin, tuli kaikille vesistön oikeudenomistajille varata tilaisuus valvoa hakemusasiassa etujaan. Siten vedenjohtamisluvan yhteydessä säädettiin tällaisissa tapauksissa sovellettavaksi vesilaitoksen rakentamista koskevia säännöksiä, joihin sisältyi katselmustoimituksen suorittaminen hakemusasian käsittelyn yhteydessä.

[198] HE 24/1943, s. 3.

[199] HE 64/1959, s. 7–8. Intressivertailu päädyttiin säätämään painotetuksi siten, että hankkeen hyötyjä ja haittoja vertailtaessa ei oteta huomioon rakentamiskustannuksia. Hallituksen esityksessä myös katsottiin, ettei Ruotsissa tuolloin omaksuttua rahamääräistä vertailua ollut syytä sisällyttää Suomen lainsäädäntöön, koska hankkeen yleiseen etuun kohdistuvat negatiiviset ja positiiviset vaikutukset eivät tuolloin tulisi otetuksi riittävässä määrin huomioon. Tämän vuoksi VL 2:11:n 3 momenttiin otettiin säännös yrityksen ja menetettävän edun vertailusta yleiseltä kannalta katsottuna. Jo hallituksen esityksessä tiedostettiin, että tällä tavoin toteutettava intressivertailu asettaa vesioikeudellisen päätöksenteon objektiivisuudelle suuria vaatimuksia.

pohjaveden ottamisesta, joiden avulla pyritään kontrolloimaan ottamisen vahingollisia vaikutuksia ympäristön pohjavesioloihin.[200]

Vesilailla pyrittiin edistämään pohjavesivarojen entistä laaja-alaisempaa käyttöön ottamista talousvesitarpeisiin. Vesilakia valmisteltaessa todettiin, että riittävän antoisien pohjavesiesiintymien, jotka ovat Suomessa suhteellisen harvinaisia, hyötykäyttöön saaminen oli omistussuhteista riippumatta tärkeää ja että pohjaveden saantia yksityistä taloutta varten tuli terveydellisistä syistä edistää. Näin ollen vesilakiin sisällytettiin säännökset pohjaveden ottamisesta toisen maalta talousvesikäyttöön sekä sellaiseen teolliseen ja muuhun taloudelliseen toimintaan, jota varten pohjaveden saaminen on erityisen tärkeää.[201]

Vesilakia säädettäessä katsottiin, että pohjaveden ottamon perustajan tuli voida saada varmuus mahdollisuudesta pohjaveden saamiseen, vaikka kysymys ei olisi luvantarpeen piirissä olevasta pohjaveden ottamisesta[202]. Tältä pohjalta VL 9:7:n 3 momentissa säädettiin ottamon omistajan mahdollisuudesta hakea lupaa pohjaveden ottamiseen ottamismäärästä tai sen vaikutuksista riippumatta.

4.3.3 Etusijajärjestys

Vuoden 1943 VOL 1:16:n uudistus kohdistui myös pintavedenkäytön etusijajärjestykseen. Lainkohdan 3 momentissa säädettiin etusijajärjestyksestä seuraavasti:

> Jos useat tahtovat tämän pykälän nojalla käyttää toisen vesistöä hyväkseen eikä siitä riitä vettä heille kaikille, on etusija yhdyskunnan yleistä tarvetta varten tehtävällä vesijohdolla ja sen jälkeen veden käyttämisellä talouteen tai viljelysmaan parantamiseksi. Veden käyttäjistä samanlaiseen tarkoitukseen on etuoikeus sillä, joka aikaisemmin on laillisella oikeudella tehnyt vedenjohdon, ja hänen jälkeensä sillä, jonka maa tai laitos on lähempänä vesistöä.

VOL 1:16:n 3 momentin nojalla etusijajärjestyksessä ensimmäisenä oli veden ottaminen yhdyskunnan yleisiin tarpeisiin ja toisena veden käyttäminen talouteen tai maanviljelyyn. Samanlaiseen tarkoitukseen vettä käyttävien etusijajärjestys määräytyi vesialueen omistuksen tai aikaprioriteetin ja tämän jälkeen veden ottamis- ja kulutuspaikan läheisyyden perusteella.

Kuten edellä on tullut ilmi, olivat vesialueen omistajien oikeudet muiden käyttötarpeisiin nähden ensisijaisia, sillä vettä saattoi ottaa vain, jos sitä edelleen riitti omistajan samanlaisiin tarpeisiin (VOL 1943 1:16.1). Jos kilpailevat käyttö-

---

[200] HE 64/1959, s. 17–18.
[201] HE 64/1959, s. 18. Ks. myös Vesilakikomitean pohjavesitutkimus 1953, s. 87–88.
[202] HE 64/1959, s. 18.

tarpeet eivät olleet samanlaisia, sovellettiin kuitenkin VOL 1:16:n 3 momentin mukaista etusijajärjestystä vesistön omistussuhteista riippumatta. Näin ollen veden ottaminen yhdyskunnan yleisiin talousvesitarpeisiin saattoi syrjäyttää omistajan vedenkäyttötarpeet.

Vuoden 1943 uudistuksella ei muutettu olennaisesti veden käyttötarpeiden etusijajärjestystä, vaan sitä lähinnä täsmennettiin siitä syystä, että veden ottamista nesteenä käytettäväksi ei enää uudistetussa VOL 1:16:ssä sidottu tiettyihin käyttötarkoituksiin. Uudistuksen olennaisin merkitys vedenkäytön etusijajärjestyksen kannalta oli se, että VOL 1943 1:16:n nojalla rajoitettiin vesistön omistajan etuoikeutettua asemaa vesistön käyttöön. Esimerkiksi omistajan talousvesikäytön tuli tarpeen vaatiessa väistyä yhdyskunnan yleistä tarvetta varten tehtävän vesijohdon tieltä.

Vesilailla muutettiin VOL 1:16:n 3 momentin mukaista vedenkäytön etusijajärjestystä tilanteessa, jossa useat hakevat lupaa pintaveden ottamiseen[203]. VL 9:3:n nojalla etuoikeutetussa asemassa tällöin on se, joka käyttää vettä paikallisesti talousvedeksi tai muuten taloustarkoituksiin. Toisin kuin vesioikeuslaissa, yhdyskunnan pintavesitarpeet ovat vasta toissijaisessa asemassa. Viimeisellä sijalla vesilain mukaisessa pintaveden käytön etusijajärjestyksessä on teollisuuden vedenkäyttö.

Kun vesilakia valmisteltiin, kiinnitettiin pohjaveden etuoikeusjärjestyksen osalta huomiota muun muassa hyötyperiaatteeseen, yleisen edun etuoikeusasemaan ja vedenhankinnan vaihtoehtoihin. Etusija tuli valmistelutöiden mukaan antaa sellaiselle pohjavesihankkeelle, joka on yksityisen tai yleisen edun kannalta hyödyllisin. Yleensä tällaisena on pidettävä kunnallista tai muuten yleistä tarvetta palvelevaa pohjaveden ottamista, kun otetaan huomioon sosiaaliset näkökohdat sekä kuntien jatkuvasti lisääntynyt vedentarve. Hyödyn arviointiin katsottiin vaikuttavan olennaisesti myös sen, onko veden saannille tietystä pohjavesiesiintymästä olemassa vaihtoehtoja.[204]

Pohjaveden ottamisen etusijajärjestyksen sääntely toteutettiin vesilaissa siten, että VL 9:9:n mukainen etusijajärjestyssäännös oli varsin riisuttu, kun sen sijaan pohjaveden ottamisluvan myöntämisedellytyksiä toisen maalta koskeneessa VL 9:4:ssä eri vedenkäyttötarpeet suhteutettiin toisiinsa. VL 9:9:ssä säädettiin ainoastaan, että lupaa pohjavedenkäyttöön samanaikaisesti hakevista etusija on hakijalla, jolle pohjaveden saanti on erityisen tarpeellista ja jonka toiminta on katsottava yleiseltä kannalta tärkeäksi. Näin ollen etusijajärjestykseen vaikutti

---

[203] VL 9:3:ssä tarkoitettua etusijajärjestystä noudatetaan vain silloin, kun veden ottamiseksi on useita hakemuksia samanaikaisesti vireillä. Etuoikeuden suojaaminen edellyttää siten veden johtamista tarkoittavan hakemuksen tekemistä, jos lupaharkinnassa oleva asia uhkaa suunniteltua veden ottamista.

[204] Vesilakikomitean pohjavesitutkimus 1953, s. 88–89.

olennaisesti se, kenellä oli mahdollisuus saada lupa pohjaveden ottamiseen omalta tai toisen maalta. Vasta tämän jälkeen ratkaistiin samanarvoisten hakijoiden keskinäinen järjestys VL 9:9:n nojalla.[205]

Edellä esitetyn perusteella sekä vesioikeuslaissa että vesilaissa talousvesitarve asetettiin muihin vedenkäyttötarpeisiin nähden ensisijaiseksi. Vesilain mukaisen vedenkäytön etusijajärjestyksen vaikutus yksilön talousveden saantiin oli ja on edelleen pääasiassa välillinen, koska pintaveden ottamiseen yksittäistä kiinteistöä varten ei vaadita vesilupaa eikä VL 9:9:n mukaisessa pohjaveden ottamisen etusijajärjestyksessä mainita erityisesti yksityistä talousvesitarvetta[206]. Vesilain etusijajärjestyksen keskeisin merkitys yksilön kannalta liittyy siten vesihuoltolaitoksen mahdollisuuksiin saada vettä ja erityisesti pohjavettä kuluttajille toimitettavaksi talousvesitarpeisiin.

Vesilain alkuperäisessä sääntelyssä oli etusijajärjestyksen ja hankkeen luvanmyöntämisedellytysten kannalta keskeistä se, otettiinko pinta- tai pohjavettä yleistä tarvetta varten vai muuhun käyttöön. Pintaveden ottamisessa yhdyskunnan tarve, joka VL 9:4:n valossa rinnastuu yleiseen tarpeeseen[207], on etuoikeusjärjestyksessä toisena paikallisen talousvesikäytön jälkeen, ja yleinen tarve pohjaveden ottamiseen syrjäyttää muut käyttötarpeet. Koska lupa veden ottamiseen saatettiin aikaisemmin myöntää yksinomaan yleisen tarpeen täyttymisen perusteella, edesauttoi sen olemassaolo veden ottamishankkeen toteutumista olennaisesti.

4.3.4 Vesihuolto

Vuoden 1927 terveydenhoitosäännön 1 §:ssä terveydenhoitolautakunnalle asetettu velvollisuus huolehtia siitä, että kaupungissa on hyvää vettä runsaasti ja helposti saatavilla kuvasi vähittäistä siirtymää kohti pääsääntöä, jonka mukaan vesihuolto on kunnan ja vesihuoltolaitoksen vastuupiiriin kuuluvaa[208]. Kehitys jatkui siten, että 1950-luvulla alettiin kiinnittää entistä enemmän huomiota itse vesihuoltotoimintaan. Vuoden 1958 rakennuslailla pyrittiin edistämään asutuk-

---

[205] Ks. KM 1967:B 83, s. 82.

[206] Välitön vaikutus liittyi lähinnä tilanteisiin, joissa kiinteistöjen haltijat organisoivat vesihuollon yhteishankkeena.

[207] VL 9:4:n 2 momentissa viitataan kunnan tai suurehkon kuluttajajoukon talousvesitarpeeseen tai muuhun yleiseen tarpeeseen.

[208] Ks. *Holopainen* 1964, s. 851. Holopainen tuo esille, että terveydenhoitosäännön voimaantulosta kesti vielä pitkän aikaa varmuuden saamiseen siitä, että vesihuoltoa on pidettävä kuntalain mukaisena yhteisenä asiana. Tätä ennen kunnan oikeus vesilaitoksen rakentamiseen asemakaava- ja rakennuskaava-alueille saatettiin riitauttaa sillä perusteella, että kysymys ei ollut yhteisen asian hoitamisesta.

sen tarkoituksenmukaista sijoittamista vesihuollon kannalta, ja lain 6 §:ssä kiellettiin sallimasta taaja-asutuksen muodostumista alueelle, jolle vedensaannin tai viemäröinnin järjestäminen aiheuttaa kohtuuttoman suuria kustannuksia. Vuonna 1965 pitkän valmistelutyön tuloksena säädettyyn terveydenhoitolakiin sisällytettiin luku veden käyttämisestä taloustarkoituksiin.

Vuoden 1965 terveydenhoitolaissa terävöitettiin kiinteistön liittämisvelvollisuutta vesihuoltoverkostoon. Terveydenhoitolain 58 §:ssä velvoitettiin tontinomistaja tai -haltija rakentamaan asemakaava- ja rakennuskaava-alueella liittymisjohto yleiseen vesijohtoon[209]. Terveydenhoitolain 58 § kuului kokonaisuudessaan seuraavasti:

> Alueella, jolla on voimassa asemakaava, on tontinomistaja tai -haltija velvollinen, mikäli 2 momentista ei muuta johdu, rakentamaan liittymisjohdon yleiseen vesijohtoon, jos yleinen vesijohto oli enintään 15 metrin etäisyydellä tontista ja tontille on rakennettu uudisrakennus asemakaavan vahvistamisen jälkeen tai tontti on sitä ennen rakennettu pääasiallisesti asemakaavan mukaisesti. Terveydenhoitolautakunta voi määrätä liittymisjohdon rakennettavaksi kauempanakin sijaitsevalta tontilta samoin kuin sellaiselta tontilta, jota ei ole rakennettu sillä tavoin kuin edellä on mainittu, mikäli se on katsottava terveydellisistä syistä tarpeelliseksi eikä siitä aiheudu kohtuuttomia kustannuksia. Lautakunnalla on myös valta erityisestä syystä myöntää vapautus liittymisjohdon rakentamisvelvollisuudesta.
>
> Mitä 1 momentissa on säädetty, ei rajoita yleisen vesijohdon omistajan oikeutta määrätä, saako ja millä ehdoilla vesijohtoon liittyä.
>
> Mitä edellä tässä pykälässä on säädetty tontista ja tontinomistajasta tai -haltijasta, koskee rakennuskaava-alueella vastaavasti rakennuspaikkaa ja sen omistajaa tai haltijaa.
>
> Väestökeskuksessa ei asuin-, työ- tai kokoontumishuoneistoon saa ilman terveydenhoitolautakunnan lupaa johtaa vesijohtoa, jollei huoneistoa ole liitetty yleiseen tai hyväksyttyyn yksityiseen viemäriin.

Terveydenhoitolain 58 §:ssä tontinomistajan- tai haltijan liittämisvelvollisuuden vastinparina ei ollut liittämisoikeutta, sillä lainkohdan 2 momentin nojalla yleisen vesijohdon omistaja saattoi määrätä, saako ja millä ehdoilla johtoon liittyä. Tontin liittämismuotona yleiseen vesijohtoon oli yksityisoikeudellinen sopimus, jonka mukaan vesimaksut määräytyivät[210]. Liittämisriita oli kuitenkin terveydenhoitolain 58 §:ssä asetetun liittämisvelvollisuuden perusteella julkisoikeudellinen hallintoriita[211].

---

[209] 1960-luvun alkupuolella maaseudulla huomattava osa laitosten johtoverkostojen varsilla sijainneista asuinrakennuksista ei ollut liittynyt verkostoon. Ks. KM 1967: B 83.

[210] Ks. *Pietilä* 1973, s. 229.

[211] KHO 1979-A-II-104. Tapauksessa oli kysymys siitä, että hakija oli vaatinut kunnanhallitukselta omistamiensa kiinteistöjen liittämistä kunnan vesijohtoverkostoon. Kunnanhallitus oli hylännyt hakemuksen ja lääninoikeus oli käsitellyt valituksen kunnanhallituksen päätöksestä tehtynä vali-

Järjestetyn vesihuollon yleistyminen ja keskittyminen edellyttivät terveydenhoitolainsäädännön uudistamista myös siten, että terveysviranomaisten mahdollisuuksia ehkäistä talousveden laatuun liittyviä riskejä parannetaan. Vuoden 1965 terveydenhoitolain valmistelutyössä pidettiin erityisenä puutteena, että terveydenhoitolainsäädännössä ei ollut varattu terveysviranomaiselle mahdollisuutta vaikuttaa vesilaitoksen suunnitteluvaiheessa talousveden laatuun liittyviin seikkoihin, kuten vedenottamon sijaintiin ja vedenkäsittelymenetelmän valintaan.[212] Terveydenhoitolain säätämisen yhteydessä kiinnitettiin erityisesti huomiota talousvetenä käytettävän veden laadun valvonnan tarpeeseen[213].

Vuoden 1965 terveydenhoitolain ja sen perusteella annetun terveydenhoitoasetuksen myötä vesilaitosten jakaman talousveden ja raakaveden laatua alettiin seurata jatkuvasti. Vuonna 1971 ilmestyneistä valvonnan tutkimustuloksista ilmeni, että vesilaitosten toimittaman veden mikrobiologinen laatu oli puutteellinen 5–10 prosentissa tutkituista näytteistä[214]. Tilanne ei ollut olennaisesti parempi vuoden 1977 tulosten perusteella.[215]

4.4 Järjestetty vesihuolto pääsääntönä

4.4.1 Tausta

Järjestetyn talousveden jakelun piirissä oli vuonna 1970 jo 2,6 miljoonaa asukasta eli 57 prosenttia väestöstä. Yhteiskunnallisen rakennemuutoksen seurauksena haja-asutusalueilla asuvan väestön määrä oli 1970-luvun vaihteessa laskenut 36 prosenttiin, mikä oli osaltaan vaikuttanut järjestetyn vesihuollon yleistymiseen. Asuntojen varustetason kohoaminen oli johtanut siihen, että vesijohdolla ja viemärillä varustettujen asuntojen osuus oli kahdessakymmenessä vuodessa lähes kolminkertaistunut.[216]

---

tuksena. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kysymys oli muun muassa terveydenhoitolain 58 § huomioon ottaen hallintoriita-asiasta, koska asiassa kiisteltiin oikeudesta liittyä yleiseen vesijohtoon ja viemäriin.

[212] Ks. HE 18/1984, s. 1. Hallituksen esityksen mukaan vesilaitosten jakamaan veteen liittyvistä ongelmista olivat osoituksena eräät veden välityksellä levinneet epidemiat sekä kemikaalien annostelussa tapahtuneet häiriöt. Vuoden 1965 terveydenhoitolain talousveden käyttämistä koskevat säännökset oli käytännössä valmisteltu jo 1950-luvulla, jolloin vielä suurin osa talousvedestä otettiin yksittäisistä kaivoista ja muista vedenottamoista. Seurannutta kehitystä kuvaa se, että vuonna 1984 jo yli 70 % väestöstä kuului järjestetyn vesihuollon piiriin.

[213] Ks. HE 38/1963, s. 7.

[214] Pintavesilaitosten näytteistä viidesosassa oli liian korkea orgaanisten aineiden pitoisuus. Pohjavesilaitosten osalta raudan raja-arvot ylittyivät noin neljäsosassa sekä mangaanin noin kymmenesosassa tutkituista näytteistä.

[215] *Saviranta – Vikman* (toim.) 1990, s. 17–18.

[216] *Saviranta – Vikman* (toim.) 1990, s. 16.

Järjestetyn vesihuollon kehitys jatkui siten, että vuonna 1988 vähintään 200 asukkaan tarpeita palvelevien vesilaitoksien toiminta-alueiden piirissä oli 4,1 miljoonaa asukasta ja viemärilaitosten 3,7 miljoonaa asukasta. Vesihuoltoverkosto oli ulotettu lähes kaikkiin taajamiin ja osaan haja-asutusalueista. Muualla kuin Pohjanmaalla järjestetty vesihuolto oli 1970-luvulla rajoittunut pääasiassa taajamiin. Se alkoi laajeta yleisemmin myös haja-asutusalueille vasta 1980-luvulla.[217]

Vesilaitokset toimittivat vuonna 1988 1,4 miljoonaa kuutiometriä vettä, josta 54 % käytettiin talousvetenä, 14 % palvelutoimintoihin eli esimerkiksi virastojen ja sairaaloiden tarpeisiin ja 19 % yleiseen kulutukseen, kuten puistojen kasteluvedeksi ja palokuntien tarpeisiin. Teollisuuden osuus vesilaitosten jakamasta vesimäärästä oli noin 13 %, joka vastasi murto-osaa teollisuuden arvioidusta 3 miljoonan kuutiometrin vuorokautisesta vedenkulutuksesta.[218]

Vesihuollon ja vesihuoltotekniikan kehityksen seurauksena yksittäisen asukkaan vuorokautinen veden ominaiskulutus kasvoi Suomessa 1970-luvun alkupuolelle asti. Vastoin 1960-luvun uskomuksia ominaiskulutus alkoi kuitenkin tämän jälkeen laskea. Merkittävin syy laskulle oli ilmeisesti veden hinnan kohoaminen noin kaksinkertaiseksi vuonna 1974 voimaan tulleen jätevesimaksulain seurauksena. [219] Veden asukaskohtainen vuorokautinen ominaiskulutus tasaantui 335 litrasta noin 280 litraan vuotta 1972 seuranneiden kymmenen vuoden aikana. Ominaiskulutuksen lasku osoitti selvästi vesihuoltopalvelujen hintajouston.[220]

Vaikka veden ominaiskulutus pienentyi, lisääntyi vesilaitosten jakama kokonaisvesimäärä vesijohtoverkoston laajentumisen vuoksi. Erityisen voimakasta kokonaisvesimäärän kasvu oli 1960–1980- luvuilla. Samanaikaisesti pohjaveden ja tekopohjaveden suhteellinen osuus jaettavasta vesimäärästä lisääntyi.[221] Vuoteen 1970 mennessä pohja- ja tekopohjaveden osuus käytetystä vedestä oli kohonnut 31 prosenttiin, ja vuonna 1988 jo yli puolet vesilaitosten toimittamasta vedestä oli pohja- tai tekopohjavettä[222].

---

[217] *Saviranta – Vikman* (toim.) 1990, s. 17–18. Julkaisun mukaan järjestetyn vesihuollon piirissä oli 27 % haja-asutusalueiden asukkaista vuonna 1985.
[218] *Saviranta – Vikman* (toim.) 1990, s. 18.
[219] Ks. *Katko* 1996, s. 170–174 sekä 301. Jätevesimaksulaissa edellytettiin, että yleishyödyllisenä toimintana harjoitettu kunnallinen viemärilaitostoiminta tuli muuttaa liikelaitostoiminnaksi. Muina syinä ominaiskulutuksen laskuun Katko mainitsee esimerkiksi vesilaitosten 1970-luvulla alkaneet vuotovesiselvitykset ja kaluston parantamisen, veden mittauksen tehostumisen sekä kylpyammeiden korvaamisen suihkuilla.
[220] *Saviranta – Vikman* (toim.) 1990, s. 16, jonka mukaan vettä säästävät toimenpiteet olivat osin seurausta 1970-luvun energiakriisistä.
[221] *Katko* 1996, s. 178.
[222] *Saviranta – Vikman* (toim.) 1990, s. 16–18.

Vesihuoltolaitosten toimittamassa vedessä oli edelleen 1980-luvulla laatuongelmia, joita laaturaja-arvojen kiristäminen korosti. Vesijohtoveden mikrobiologinen laatu kuitenkin parani olennaisesti 1980-luvulla siten, että kun vuosina 1979–1980 vesijohtovesi aiheutti neljä epidemiaa, ei niitä tämän jälkeen esiintynyt ennen vuotta 1989. Maaseudulla talousveden laadun parantumiseen vaikutti ratkaisevasti siirtyminen maidon tankkikeräykseen, sillä tankin käyttöönotto edellytti, että sen puhdistukseen käytetty talousvesi todettiin korkealaatuiseksi.[223]

Lainsäädännöllisesti vesihuollon kehittymiseen reagoitiin 1970-luvulla jätevesimaksulain lisäksi säätämällä vuonna 1977 laki yleisistä vesi- ja viemärilaitoksista. Järjestetyn vesihuollon yleistymistä edistettiin vesihuollon tukilainsäädännön uudistuksilla[224]. Myös esimerkiksi valtioneuvoston vuoden 1978 päätös valtion vesihuoltotöistä vaikutti merkittävästi vesihuollon laajentumiseen. Hallinnollisesti merkittävä uudistus oli vesihallituksen perustaminen vuonna 1970 huolehtimaan vesihuollon edistämisestä.[225]

Vuoden 1961 vesilain veden ottamissääntelyä uudistettiin varsinaisesti vasta 1990-luvulla, joskin pohjaveden ottamisluvan pysyvyyssuojaa muutettiin vuonna 1987. Vedenkäytön etusijajärjestyksen ongelmat tiedostettiin kuitenkin jo 1970-luvulla, sillä vuonna 1972 vesilain tarkistamiskomitean mietinnössä kiinnitettiin huomiota siihen epäkohtaan, ettei VL 9:3 ja 9:9:n mukainen etusijajärjestys suojannut mahdollisesti tulevaisuudessa alueelta vettä tarvitsevien etuja[226]. Vuonna 1987 tehtiin lähinnä kosmeettisia, välillisesti veden ottamiseen liittyviä muutoksia vesilain 1 luvun luvantarvesääntelyyn[227].

---

[223] *Saviranta – Vikman* (toim.) 1990, s. 17–20. Pintavesilaitoksilla orgaanisen aineen raja-arvot ylittyivät 1980-luvulla usein raakaveden humuspitoisuuden vuoksi. 1990-luvun vaihteessa arvioitiin, että lähes sadan pintavettä raakavetenä käyttäneen vesilaitoksen toimittaman veden laatu ei täyttänyt kansallisia säännöksiä tiukempia EY:n vedenlaatuvaatimuksia. Pohjavesilähteitä käyttäneiden vesilaitosten veden laatuongelmina olivat liiallinen rauta- ja mangaanipitoisuus sekä vedenjakelulaitteiden syöpymistä aiheuttava happamuus. Vuonna 1987 pohjavesilaitoksista otetuista näytteistä 14 % sisälsi liikaa rautaa ja 6 % liikaa mangaania.

[224] Muun muassa vuonna 1977 säädettiin laki luottolaitosten varoista myönnettävistä eräistä korkotukilainoista, jolla kumottiin vuoden 1968 korkotukilainalaki. Rahoituslainsäädäntöä muutettiin ja tarkastettiin useaan otteeseen myös 1980-luvulla siten, että valtio saattoi entistä paremmin avustaa vesihuollon kehittämistä.

[225] Ks. *Saviranta – Vikman* (toim.) 1990, s. 18.

[226] KM 1972: B 134, s. 37.

[227] Tuolloin VL 1:15:n mukaista muuttamiskieltoa tarkennettiin siten, että sen piiriin säädettiin kuuluvaksi vesistön vedenhankintaa koskevan käyttökelpoisuuden melkoinen vähentyminen. Myös VL 1:18:ssä tarkoitettua pohjaveden muuttamiskieltoa laajennettiin siten, että sen piiriin tuli kuuluvaksi myös maa-ainesten otto. Vesilain uudistamistyöryhmä piti vedenhankinnan mainitsemista VL 1:15:ssä tarpeellisena jo selvyyssyistä, vaikka vedenhankinnan katsottiinkin olleen jo vesilain alkuperäisen muuttamiskiellon piirissä. Ks. TM 6.11.1981, s. 13.

4.4.2 Veden ottaminen ja etusijajärjestys

Pohjaveden ottamisluvan pysyvyyssuojaa muutettiin olennaisesti vuonna 1987, kun VL 9:15:ään lisättiin 2 momentti. Tuolloin vesilakiin tehtyjen muutosten yhtenä tavoitteena oli taata pohjavesivarojen sekä määrällinen että laadullinen riittävyys yhdyskuntien vesihuoltotarpeisiin. Uuden VL 9:15:n 2 momentin nojalla voidaan pohjaveden ottamisluvan lupaehtoja muuttaa tai lupa lakkauttaa. Edellytyksenä tälle on, että luvan hyväksikäyttö aiheuttaa melkoista haittaa, jota lupaa myönnettäessä ei ole edellytetty. Erityisen huomionarvoista uudistuksessa oli se, että pysyvyyssuojan poistaminen ulotettiin paitsi pilaantumisasioihin myös sellaiseen pohjaveden ottamiseen, joka aiheutti ainoastaan määrällisiä muutoksia pohjavesivaroihin.[228]

VL 9:15:n 2 momenttia muutettiin jo vuonna 1992 siten, että olosuhteiden muuttumiseen perustuvasta luvan muuttamisesta säädettiin olevan voimassa, mitä VL 2:28:ssä säädetään sillä erotuksella, että pohjaveden pilaamiskiellon noudattamiseksi annetun määräyksen vuoksi ei tullut maksaa luvanhaltijalle korvausta. Lainkohdan muuttaminen katsottiin tarpeelliseksi, koska VL 9:15:n 2 momentissa oli yhdistetty VL 2:27 sekä 2:28:n mukaisia edellyttämättömiä vahinkoja ja olosuhteiden muutoksia koskevia säännöksiä muusta vesilain järjestelmästä poikkeavalla tavalla. Mahdollisuus luvan lakkauttamiseen säilytettiin ilmeisesti vain sellaisia tilanteita varten, joissa haitta yksityiselle tai yleiselle edulle aiheutui edellyttämättömästä vahingosta, ei sen sijaan olosuhteiden muuttumisesta[229].

ETA-jäsenyyden vaikutus heijastui veden ottamiseen erityisesti siten, että vuonna 1993 uudistetun VL 9:16:n 2 momentin nojalla tekopohjavesihankkeelle tuli hakea aina lupaa. Uudistus oli tarpeen pohjavesidirektiivin[230] 6 artiklan panemiseksi täytäntöön.[231]

Vuonna 1993 vesilain 9 lukuun lisättiin uusi 22 §, jonka nojalla vettä voi tietyin edellytyksin toimittaa lupapäätöksen mukaisesta käyttötarkoituksesta poiketen tilapäisesti muihin kohteisiin. Tämä edellyttää yhtäältä sitä, että on kysymys vedenhankinnan kriisi- tai häiriötilanteesta, sekä toisaalta sitä, että on tarpeen turvata kunnan tai suurehkon kuluttajajoukon vedensaanti. Kyseisellä sään-

---

[228] Ks. HE 266/1984, s. 10. Hallituksen esityksen mukaisesti aikaisempi VL 9:15:n mukainen sääntely oli koettu lupaehtojen muuttamisen osalta epäselväksi, koska siinä ei suoranaisesti viitattu vesilain 2 luvun lupaehtojen muuttamista koskeneisiin säännöksiin.

[229] Sääntely ei tältä osin muutoksen jälkeenkään muodostunut erityisen selkeäksi, koska VL 9:15:n 2 momentissa tarkoitettu haitta saattoi aiheutua myös olosuhteiden muuttumisen vuoksi, eikä haittaan vetoamiselle asetettu muutoksella aikarajoja, kuten VL 2:27:ssä.

[230] Neuvoston direktiivi 80/68/ETY pohjaveden suojelemisesta tiettyjen vaarallisten aineiden aiheuttamalta saastumiselta.

[231] HE 234/1992, s. 8.

nöksellä oikeutettiin poikkeamaan ainoastaan käyttökohdetta tarkoittavasta lupamääräyksestä, ei sen sijaan luvassa määritellyistä vedenottamismääristä. Uudistus oli perustelujen mukaan tarpeen, jotta esimerkiksi yleinen vesilaitos saattaa perustellusta syystä toimittaa tilapäisesti vettä naapurikunnan vesilaitokselle.[232]

Vuoden 1995 lainmuutoksella pohjaveden ottamisen VL 9:9:n mukainen etusijajärjestys yhdenmukaistettiin pohjaveden ottamista toisen maalta koskeneen VL 9:4:n kanssa. Ongelmaksi koettiin tuolloin se, että kyseiset lainkohdat saattoivat johtaa etusijajärjestyksen erilaiseen määräytymiseen. Sille, sovellettiinko hankkeeseen säännöksiä pohjaveden ottamisesta omalta vai toisen maalta, ei katsottu voitavan antaa tilanteen vesitaloudellisen arvioinnin kannalta merkitystä.[233] Siten VL 9:9:ää muutettiin niin, että etusija annettiin asianomaisen kunnan sekä tämän jälkeen muun yhdyskunnan vesihuoltotarpeille.

Vuonna 1994 muutettiin vesilain rakentamislupien edellytysharkintaa siten, että VL 2:6:stä poistettiin maininta yleisestä tarpeesta rakentamisluvan edellytyksenä. Muutosta perusteltiin sillä, ettei yleisen tarpeen edellytys soveltunut rakenteeltaan vesioikeudelliseen järjestelmään, jossa muutoin eri etuja vertailtiin tasapuolisesti. Yleinen tarve saattoikin periaatteessa oikeuttaa hankkeen toteuttamiseen, vaikka muihin yleisiin etuihin olisi kohdistunut hankkeen hyötyjä suurempia haittoja. Lisäksi katsottiin, ettei yleinen tarve yksinomaisena lupaedellytyksenä turvannut hankkeen eri toteuttamisvaihtoehtojen tarkastelua.[234] Kun yleistä intressivertailusäännöstä uudistettiin, tiedostettiin tarve myös pohjaveden ottamista koskevan VL 9:8:n muuttamiseen[235], mutta yleinen tarve poistettiin siitä vaihtoehtoisena lupaedellytyksenä vasta vuonna 1996[236].

VL 9:8:n muuttamisen yhteydessä kiinnitettiin huomiota siihen, että vaikka yhdyskuntien vedenhankinta oli erittäin tärkeää, ei hakijan tullut automaattisesti saada lupaa ottaa vettä nimeämästään lähteestä, jos oli olemassa haitattomampia vedenottokohteita[237]. Yhdyskuntien vedenhankinnan painoarvo säilyi kuitenkin intressivertailussa suurena, joten VL 9:8:n muuttamisella ei ilmeisesti ollut suurta käytännön merkitystä järjestetyn vesihuollon kannalta. Muutoksella ei pyritty

---

[232] HE 85/1993, s. 4. Lienee niin, että VL 9:22:ssä tarkoitetuissa tilanteissa täyttyvät usein myös force majeuren tunnusmerkit, joten sääntely vaikuttaa lähinnä selventävältä.
[233] HE 17/1995, s. 4.
[234] HE 17/1994, s. 26.
[235] Ks. YmVM 5/1994, s. 3.
[236] VL 2:11:ään tehtiin samalla muutos, jonka perusteella myös sellaiset kustannukset, jotka aiheutuivat asianosaisten kanssa sovituista vahingoista tai vapaaehtoisesti hakijalle luovutettujen alueiden hankintakustannuksista, sisällytettiin intressivertailuun. Intressivertailussa ei kuitenkaan siirrytty tuolloin nettohyödyn arvioimiseen, sillä hakijalle koituvia varsinaisia rakentamiskustannuksia ei lainmuutoksen jälkeenkään tullut ottaa intressivertailussa huomioon. Ks. muutoksen perusteluista HE 54/1996, s. 3–4.
[237] HE 54/1996, s. 5.

siihen, että pohjavesihankkeen lupaharkinnassa olisi varsinaisesti otettu huomioon eri hankevaihtoehtoja laajemmin kuin VL 9:6:n mukainen vahinkojen minimoinnin periaate edellyttää.

4.4.3 Vesihuolto

Vuoden 1977 lailla yleisistä vesi- ja viemärilaitoksista (YVVL) vastuu vesihuollon järjestämisestä ja kehittämisestä yhdyskunnissa määrättiin kunnille sekä yleisille vesi- ja viemärilaitoksille. Lailla myös yhtenäistettiin vesihuoltolaitoksen verkostoon liittymisen yleisiä ehtoja ja liittymissopimuksia koskeva sääntely, mikä selvensi liittyjän ja laitoksen välistä suhdetta. Vesi- ja viemärilaitoslailla luotiin siten yhtenäisemmät perusteet vesihuoltosääntelylle aikaisemman hajanaisen ja osin puutteellisen sääntelyn tilalle.[238] Liittämisvelvollisuudesta vesijohtoon säädettiin kuitenkin edelleen terveydenhoitolaissa.

Vesihuollon kehittämisestä ja järjestämisestä säädettiin YVVL 5 §:ssä siten, että yleisen vesi- ja viemärilaitoksen[239] tuli taloudellisten edellytysten sallimissa rajoissa kehittää toiminta-alueensa vedenhankintaa ja viemäröintiä yhdyskunnan muun kehityksen asettamien vaatimusten mukaisesti. Milloin terveydelliset syyt tai suurehkon kuluttajajoukon tarve tätä edellytti, kunnan tuli huolehtia, että joko sen tai muun soveliaan yhteisön omistama yleinen vesi- tai viemärilaitos ryhtyi toimenpiteisiin vedenhankinnan ja viemäröinnin järjestämiseksi. YVVL 3 §:n nojalla asianomaisen kunnan kunnanvaltuusto määräsi laitoksen tarkoituksenmukaisesta toiminta-alueesta siten, että vedenhankinta ja viemäröinti voitiin järjestää ja hoitaa taloudellisesti.

Vesi- ja viemärilaitoslaissa säädettiin terveydenhoitolaissa olleen liittämisvelvollisuuden vastapariksi kiinteistön liittämisoikeudesta vesihuoltolaitoksen vesijohtoon ja viemäriin. YVVL 6 §:n nojalla yleisen vesi- ja viemärilaitoksen toiminta-alueella oleva kiinteistö oli oikeutettu liittymään laitoksen vesijohtoon ja viemäriin yleisten liittymismääräysten mukaisesti. Liittämisoikeus ei kuitenkaan koskenut sellaista liittyjää, jonka vedenkulutuksen tai viemäriin johdetun jäteveden määrän tai laadun vuoksi vesi- ja viemärilaitoksen toiminta tai sen tehtävien hoitaminen muiden kiinteistöjen osalta olisi vaikeutunut. Siten liittämisoikeus

---

[238] Ks. HE 85/2000, s. 4.

[239] Vesi- ja viemärilaitos oli vesi- ja viemärilaitoslain 1 ja 4 §:n mukaan yleinen, jos se oli kunnan tai kuntainliiton (nykyisin kuntayhtymä) omistama tai sen kunnan kunnanvaltuuston, jonka alueella laitoksen toiminta-alue sijaitsee, yleiseksi hyväksymä. Hyväksymisen edellytyksenä oli, että laitos palveli suurehkon kuluttajajoukon tarvetta ja että sen voitiin katsoa olevan kykenevä huolehtimaan asianmukaisella tavalla sille kuuluvista tehtävistä. Kunnissa saattoi olla erikseen sekä yleisiä vesilaitoksia että yleisiä viemärilaitoksia.

määräytyi vesi- ja viemärilaitoslain mukaisesti, kun taas liittämisvelvollisuudesta väestökeskuksissa säädettiin terveydenhoitolaissa[240].

Liittämismääräyksistä säädettiin YVVL 11 §:ssä, jonka perusteella laitoksen omistaja saattoi antaa liittymisestä ja liittymän käytöstä tasapuolisia yleisiä määräyksiä, jotka eivät kohtuuttomasti rajoita tai vaikeuta liittyjän mahdollisuuksia käyttää laitoksen palveluja. Tämä oikeus antaa yleisiä määräyksiä koski myös yksityisoikeudellisia vesi- ja viemärilaitoksia. Käytännössä määräysten pohjana olivat kuntien sekä vesi- ja viemärilaitoksia edustavien järjestöjen laatimat määräysten mallit.[241]

YVVL 9 §:ssä säädettiin kiinteistön liittymiskohdista vesijohto- ja viemäriverkkoon. Niiden tuli pääsäännön mukaan sijaita kiinteistön välittömässä läheisyydessä. Jos alueella ei ollut vahvistettua asema- tai rakennuskaavaa, ei liittymiskohtaa saanut määrätä sataa metriä kauemmaksi liitettävästä rakennuksesta. Liitettävän kiinteistön vesi- ja viemärilaitteiston kunnossapitovastuu kuului YVVL 10 §:n nojalla liittyjälle.[242]

YVVL 13 §:n mukaan yleiselle vesi- ja viemärilaitokselle suoritettavista maksuista oli voimassa, mitä niistä oli erikseen säädetty tai sovittu. Talousveden toimittamisen osalta maksut perustuivat sopimuksiin kunnallisen tai yksityisoikeudellisen vesilaitoksen ja sen asiakkaiden kesken. Talousvesimaksut olivat siten jo vesi- ja viemärilaitoslain valossa luonteeltaan yksityisoikeudellisia.[243]

Terveydenhoitolain 9 luvun säännöksiä veden käyttämisestä taloustarkoituksiin uudistettiin vuonna 1984. Uudistettujen säännösten mukaan kaikkien vesilaitostoimintaa harjoittavien tuli tehdä toiminnasta ilmoitus terveyslautakunnalle hyvissä ajoin ennen laitoksen rakentamisen aloittamista. Ilmoituksen johdosta terveyslautakunta saattoi tehdä päätöksen, jossa sen oli mahdollista antaa määräyksiä talousveden terveydellisen laadun turvaamisesta. Päätös tuli tehdä aina, jos kysymys oli talousvettä yli 200 henkilölle toimittavasta tai vastaavasta vesilaitoksesta. Vesilaitos määriteltiin tässä yhteydessä yksinkertaisesti laitokseksi, jonka tehtävänä on huolehtia vesijohtoveden toimittamisesta käytettäväksi talousvetenä. Ainoastaan sellaisia vedenhankintalaitteistoja, jotka oli tarkoitettu enintään kahden asuinhuoneiston omaan käyttöön, ei pidetty vesilaitoksina.

Vesi- ja viemärilaitoksista annetun lain jälkeenkin vesihuollon kokonaissääntely säilyi vaikeaselkoisena ja aukollisena. Rakennuslainsäädännön, vesilainsäädännön ja terveydenhoitolainsäädännön välinen suhde sääntelyssä oli edelleen vaikeasti hahmotettava. Kiinteistöjen vesihuollosta taaja-asutusalueilla säädet-

---

240 Ks. *Vihervuori* 1984, s. 706.
241 HE 85/2000, s. 5.
242 Ks. HE 85/2000, s. 5.
243 Ks. HE 85/2000, s. 5.

tiin vuoden 1958 rakennuslaissa yhdessä terveydenhoitolain ja vesi- ja viemärilaitoslain kanssa, kun taas haja-asutusalueiden kiinteistöjen vesihuollosta säädettiin vesilaissa. Lakien soveltamisalojen rajaus saattoi tapahtua vain tilannekohtaisesti.[244]

4.5 Nykytilanne ja tulevaisuus

Kiinteistökohtaisesta vesihuollosta on Suomessa siirrytty kohti yhä kattavampaa vesihuoltolaitosjärjestelmää. Kiinteistökohtainen tarve ottaa vettä talousvedeksi suoraan pohja- tai pintavesivaroista on samalla vähentynyt. Oikeudellisesti yhä merkityksellisemmiksi ovat nousseet veden ottamisen ohella muut järjestettyyn vesihuoltoon kohdistuvat kysymykset sekä vesihuoltolaitosten ja asiakkaiden väliset oikeussuhteet.

Vuonna 2000 järjestetyn vesihuollon piirissä oli noin 88 % Suomen asukkaista. Haja-asutusalueilla kiinteistökohtaisen vesihuollon merkitys on edelleen suuri ja myös taajamissa vesihuoltoverkostojen ulkopuolella oli vuosituhannen vaihteessa noin 40 000 asukasta.[245] Järjestettyä vesihuoltoa ei voida Suomessa ulottaa kustannustehokkaasti paljoa laajemmalle yhdyskuntarakenteen hajanaisuuden vuoksi.

Vesihuollossa raakaveden ottamiseen hyödynnetään yhä enemmän pohjavesivaroja tai tekopohjavettä. 1990-luvulla suurin osa vesihuoltolaitosten jakamasta vesimäärästä oli pohjavettä. Kun myös pienet laitokset ja yksittäiset kiinteistöt käyttivät lähes yksinomaan pohjavettä, oli pohjaveden osuus kaikesta vedenhankinnasta noin kolme neljäsosaa.[246] Sittemmin Suomessa on toteutettu tai toteutetaan esimerkiksi Turun seudulla mittavia tekopohjavesihankkeita.

Oikeudellisesti vesihuollon toimintaympäristön muutoksiin reagoitiin säätämällä vuonna 2001 vesihuoltolaki, jolla korvattiin yleisistä vesi- ja viemärilaitoksista annettu laki, laki jätevesimaksusta sekä terveydensuojelulain säännökset vesijohtoon ja viemäriin liittymisestä.[247] Vesihuoltolain avulla pyritään turvaamaan vesihuollon välttämättömyyspalvelut kaikkien tarvitsijoiden ulottuville kohtuullisin kustannuksin erityisesti asemakaava-alueiden ulkopuolisissa taajamissa ja haja-asutusalueilla. Vesihuoltolailla selvennettiin kunnan ja vesihuolto-

---

[244] *Vihervuori* 1984, s. 704–705. Vihervuori katsoo näiden normistojen välisen suhteen tarkastelussa sorrutun käsiteajatteluun perustuviin yleistyksiin tilanteissa, jotka eivät ole olleet oikeudellisesti rinnastettavissa.

[245] HE 85/2000, s. 3. Taajamalla tarkoitetaan tässä yhteydessä aluetta, jolla asuu yli 200 asukasta ja jonka kiinteistöt sijaitsevat alle 200 metrin päässä toisistaan.

[246] *Katko* 1996, s. 178.

[247] HE 85/2000, s. 1–4.

laitoksen keskinäistä suhdetta ja niiden vastuita vesihuollon kehittämisestä, järjestämisestä ja vesihuollosta huolehtimisesta.[248]

Vesilain säännöksiä veden ottamisesta talousvedeksi ollaan parhaillaan uudistamassa vesilainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. Veden ottamissääntelyyn tehtyjen muutosehdotusten taustavaikuttimena on ennen kaikkea sen varmistaminen, että kaupallisessa tarkoituksessa tapahtuva veden ottaminen tai muut vedensiirtohankkeet eivät vaarantaisi veden perinteistä lähikäyttöä. Veden ottaminen kaupallisiin tarkoituksiin on herättänyt Suomessa julkista keskustelua, vaikka niin sanottu vesikauppa ei toistaiseksi ole vaarantanut veden riittävyyttä muihin käyttötarpeisiin.[249]

Vesilakiehdotuksessa (VLE) ehkä suurimpina eroina nykyiseen vedenottamissääntelyyn ovat paikkakunnan tarpeiden korostuminen vedenkäytön etusijajärjestyssääntelyssä, etusijajärjestyksen yleinen soveltaminen ja kiinteistökohtaisen veden ottamisen luvantarvesääntelyn muuttaminen. VLE 4:5:n nojalla vedenkäytön etusijajärjestyksessä ensimmäisellä sijalla olisi veden perinteinen lähikäyttö ja tämän jälkeen yhdyskunnan vesihuolto paikkakunnalla. Etusijajärjestys olisi myös yleinen, kun se nykyisin soveltuu vain tilainteisiin, joissa useat hakevat samanaikaisesti lupaa veden ottamiseen. VLE 4:2:ssä kiinteistökohtainen veden talousvedeksi ottaminen alueen omistus- tai hallintaoikeuden perusteella ilman lupaa oikeuttaisi vain yksityisen edun loukkaukseen, kun VL 1:16 ja 1:18:n 3 momentin nojalla myös yleisen edun loukkaus on sallittu.[250] Vesilakiehdotuksen veden ottamissäännökset eivät kuitenkaan olennaisesti poikkeaisi nykyisestä vesilaista.

Vesihuoltolakia ollaan myös parhaillaan tarkistamassa. Vesihuoltolain tarkistamistyöryhmän loppuraportissa tehdään ehdotuksia muun muassa vesihuollon erityistilanteisiin varautumisen ja vesihuoltolaitteiston kunnossapidon parantamiseksi sekä vesihuoltolaitosten talouden läpinäkyvyyden lisäämiseksi. Vesihuoltolaitoksen tulisi ensinnäkin laatia suunnitelma erityistilanteisiin varautumiseksi. Toiseksi laitteiston kunnossapitoa edistettäisiin siten, että vesihuollon maksujen edellytettäisiin kattavan myös korjausinvestoinnit ja vesihuollon asiakas olisi oikeutettu yli 12 tunnin vesihuoltokeskeytyksen perusteella vakiohyvitykseen. Kolmanneksi kaikkien vesihuoltolaitosten tulisi laatia vesihuoltoa koskeva tilinpäätös ja julkaista tunnuslukuja taloudenpidosta. Työryhmä ehdottaa myös sen selvittämistä, tulisiko Energiamarkkinaviraston valvoa vesihuoltomak-

[248] HE 85/2000, s. 1–4.
[249] Ks. KM 2004:2, s. 24–25. Ks. myös edellä s. 65–66.
[250] HE 277/2009, s. 77–82 ja 227–228.

sujen kohtuullisuutta, vesihuoltolaitoksen toiminnan tehokkuutta ja kannattavuutta sekä palvelujen laatua.[251]

5 ARVIOINTIA

Talousveden saatavuuden edistämiseen on useita keinoja, joista edellä on käsitelty vesi-infrastruktuurin rakentamista, vedenkulutuksen hillitsemistä, veden kaupallistamista ja vesivarojen yhdennettyä hallintaa. Se, mikä näistä keinoista tai niiden yhdistelmistä on tarkoituksenmukaisin ja kuinka paljon julkisen vallan on tarpeen osallistua saatavuuden edistämiseen, on sidoksissa ympäröiviin olosuhteisiin. Esimerkiksi Etelä-Afrikassa saatavuuden kehittäminen edellyttää vesi-infrastruktuurin lisärakentamista ja vesivarojen riittävyyden varmistavaa yhdennettyä hallintaa, kun taas Suomessa painopiste on pikemminkin nykyisen saatavuuden ja vesihuollon kustannuskattavuuden varmistamisessa.

Talousvesikäyttö ei yksistään muodosta uhkaa vesivarojen kestävälle käytölle Suomessa tai Etelä-Afrikassakaan, sillä sen osuus kokonaisvedenkäytöstä on verraten pieni. Siten talousvesikäytön oikeudellisessa ohjauksessa korostuu vesivarojen tasapuolinen allokointi eri käyttötarpeisiin (talousvesikäyttö, maatalous, teollisuus) ja vesihuoltopalvelujen saannin järjestäminen, ei sen sijaan niinkään ihmisen toiminnan ympäristövaikutusten sääntely.

Veden kaupallistaminen on yksi, mutta ei varsinaisesti itsenäinen apukeino veden saatavuuden edistämiseen. Kaupallistamisen avulla on mahdollista pyrkiä laajentamaan ja ylläpitämään vesihuoltoverkostoja sekä hillitsemään vedenkulutusta. Vesihuollossa niin yksityinen kuin julkinen sektori voi omaksua liiketaloudellisia toimintatapoja, joiden avulla saatavuutta voidaan yhtäältä edistää kustannukset kattavalla tavalla. Toisaalta koska vesihuoltoverkosto muodostaa luonnollisen monopolin, voivat liiketaloudelliset toimintatavat pahimmillaan johtaa kohtuuttomaan vesihuoltopalvelujen hinnoitteluun ja verkostojen rakentamiseen vain maksukykyisille alueille. Näin ollen valtion tulisi asettaa sekä yksityisille että julkisille vesihuoltopalveluille sellaiset oikeudelliset puitteet, joilla estetään luonnollisen monopoliaseman väärinkäytökset, varmistetaan palvelujen saatavuus vesihuoltoverkostojen piirissä oleville asukkaille ja edesautetaan vesihuoltoverkostojen tarkoituksenmukaista laajentamista.

Talousveden saatavuutta on jossain määrin mahdollista ohjata kansainvälisen ja kansallisen oikeuden keinoin. Suomen sääntelyn kehitys osoittaa kuitenkin oikeudellisen ohjauksen sidonnaisuuden ympäröiviin olosuhteisiin. Suomessa

[251] MMM 2010.

sääntely on yhtäältä vahvistanut vallinneita olosuhteita ja toisaalta sitä on mukautettu herkästi niiden muutoksiin, kuten Helsingin kaupungin veden ottamistarpeisiin 1940-luvulla. Sääntelyn tavoitteellinen hyödyntäminen – esimerkiksi talousvesikäytön asettaminen etusijaiseksi muihin vedenkäyttötarpeisiin verrattuna sekä vesihuollon järjestämisvelvollisuuden asettaminen kunnille – on tapahtunut vasta, kun tekniikan kehittyminen on johtanut suurimittaiseen vedenkäyttöön ja mahdollistanut vesihuoltoverkostojen laajentamisen. Siten Suomessa järjestetyn vesihuollon kehitys on pikemminkin ohjannut sääntelyä kuin toisin päin.

Oikeudellisten ohjauskeinojen mahdollisuuksista kertoo se, että Suomessa on kontekstiin suhteutetun sääntelyn avulla pystytty vaikuttamaan talousveden saatavuuteen ja sen käyttöön. Esimerkiksi 1970-luvulla jätevesimaksulain vuoksi veden hinta nousi merkittävästi, mikä johti selvään veden ominaiskulutuksen laskuun. Lisäksi vesihuollon tukilainsäädäntö on edesauttanut vesihuoltoverkostojen laajentamista. Siten erityisesti taloudelliset ohjauskeinot ovat osoittaneet Suomessa potentiaalinsa suhteessa talousveden saatavuuteen.

Oikeudellisten mekanismien esille nouseminen veden saatavuudesta käytävässä keskustelussa on ymmärrettävää, kun otetaan huomioon poliittisten tavoitteenasettelujen tehottomuus saatavuuden edistämisessä. Suomen sääntelyn kehittymisen analyysin valossa yksinomaan oikeudellisen ohjauksen avulla ei kuitenkaan ole mahdollista saavuttaa tehokkaita saatavuuden edistämistuloksia, jos ohjauksen kontekstia ei oteta riittävästi huomioon. Oikeudellisella sääntelyllä on mahdollista vaikuttaa myös ympäröiviin olosuhteisiin, kuten taloudellisten voimavarojen ohjaamiseen vesihuoltoon, joten kysymys ei ole yksisuuntaisesta vaikutussuhteesta. On selvää, että veden saatavuuden oikeudellinen ohjaus tulee suhteuttaa järkevällä tavalla olemassa oleviin resursseihin, jotta sen vaikutukset olisivat tavoitteiden mukaisia.

Luvun lopuksi on kysyttävä, missä määrin Suomen sääntelyhistorian tarkastelulla on merkitystä Etelä-Afrikan nykyisen sääntelyn näkökulmasta. Tässä suhteessa voidaan todeta, että Suomen aikaisemmassa ja Etelä-Afrikan nykyisessä vesihuoltotilanteessa on tiettyjä yhtäläisyyksiä. Suomessa esimerkiksi maaseudun vesihuollon kehittymättömyyttä pidettiin 1960-luvulla räikeänä epäkohtana, joka ei kestänyt kansainvälistä vertailua. Eroina kuitenkin ovat vesivarojen niukkuus Etelä-Afrikassa ja se, että Etelä-Afrikassa vesihuoltoa pyritään kehittämään erittäin tavoitteellisen sääntelyn avulla, kuten seuraavista luvuista käy ilmi. Arviointia oikeudellisen ohjauksen mahdollisuuksista ja sen vaikutuksista tarkennetaan tutkimuksen lopussa nykyisen oikeustilan tarkastelun jälkeen.

III Talousveden saatavuus ihmis- ja perusoikeuskysymyksenä

Luvun tavoitteena on selvittää, mitä vaikutuksia ihmis- ja perusoikeuksilla on veden saatavuuteen kohdistuviin yksilön oikeuksiin. Ihmisoikeuksilla viitataan maailmanlaajuisiin, kaikille ihmisille kuuluviin oikeuksiin, joiden lähteinä ovat erityisesti YK:n ihmisoikeussopimukset. Perusoikeudet ovat valtiokohtaisia ja sisältyvät kansallisiin perustuslakeihin.

Veden saatavuudesta ihmisoikeutena käydään jatkuvaa kansainvälisoikeudellista keskustelua, joka on yhteydessä veden saatavuusongelmiin Etelä-Afrikan kaltaisissa valtioissa. Luvussa kysytään, onko veden saatavuus ihmisoikeus ja mikä tämän kysymyksen oikeudellinen merkitys yksilön oikeuksien näkökulmasta on Suomessa ja Etelä-Afrikassa. Onko ihmisoikeuskeskustelu veden saatavuudesta siis vain poliittista retoriikkaa, vai pystytäänkö ihmisoikeusnäkökulman avulla todella edistämään yksilön oikeutta ottaa vettä talousvedeksi tai saada talousvettä?

Perusoikeutta veden saatavuuteen käsitellään luvussa yleisesti Suomen ja Etelä-Afrikan näkökulmista ja yksityiskohtaisemmin Etelä-Afrikan oikeusjärjestelmän kannalta. Etelä-Afrikassa – toisin kuin Suomessa – veden saatavuus on säädetty perusoikeudeksi ja sitä on käsitelty useissa perustuslain tulkintaan liittyneissä oikeusprosesseissa. Perusoikeussääntelyn oikeudelliset vaikutukset ovat Etelä-Afrikassa merkitykseltään keskeisiä edelleen puutteellisen talousveden saatavuuden järjestämisen kannalta.

Ihmis- ja perusoikeuksia analysoidaan luvussa käsitteellisen oikeusvaikutusjaottelun avulla. Tähän jaotteluun kuuluvat toimeksiantovaikutus, heikennyskieltovaikutus, subjektiivisen oikeuden perustava vaikutus, tulkintavaikutus, syrjäyttävä vaikutus ja horisontaalivaikutukset. Ihmis- ja perusoikeuksien vaikutuksia yksilöiden oikeuksiin lähestytään paitsi välittömien sääntöluonteisten, mutta ennen kaikkea välillisten ja siten periaateluonteisten oikeusvaikutusten kautta. Välillisistä vaikutuksista tyyppiesimerkkinä on toimeksiantovaikutus, joka tarkoittaa, että valtiolla on velvoite ryhtyä toimenpiteisiin oikeuden toteuttamiseksi.

1 IHMISOIKEUSNÄKÖKULMA VEDEN SAATAVUUTEEN

1.1 Ihmisoikeuskeskustelu

Ihmisoikeudesta veden saatavuuteen on käyty vilkasta keskustelua kansainvälisen oikeuden ja politiikan piirissä erityisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Lukuisat kansainväliset järjestöt, merkittävimpänä YK, ja oikeustieteilijät ovat tukeneet voimakkaasti tällaisen oikeuden olemassaoloa.[1] YK:n yleiskokous julisti veden ihmisoikeudeksi heinäkuussa 2010 äänestyksessä, jossa asiaa tuki 122 valtiota (muun muassa Suomi ja Etelä-Afrikka) ja josta pidättäytyi 41 valtiota (muun muassa Yhdysvallat ja Ruotsi)[2]. Kansallisella tasolla tietyt valtiot, kuten Etelä-Afrikka, ovat säätäneet oikeuden veden saatavuuteen perusoikeudeksi[3]. Vettä ei kuitenkaan mainita soveltamisalaltaan yleisissä kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, eivätkä valtiot ole täysin päässeet yksimielisyyteen veden julistamisesta ihmisoikeudeksi.[4]

> Suomessa oikeudesta veden saatavuuteen käydyllä keskustelulla ei ole ollut Etelä-Afrikan tapaan näkyvää vaikutusta kansalliseen sääntelyyn tai politiikkaan. Vesivarojen runsaus ja hyvät taloudelliset edellytykset kehittää sekä kollektiivista että kiinteistökohtaista vesihuoltoa suhteellistavat ylipäänsä kysymyksen merkitystä. Suomi on kuitenkin YK:n yleiskokousäänestyksen ohella ilmoittanut pyrkivänsä edistämään ihmisoikeutta veden saatavuuteen kansainvälisessä vuoropuhelussa ja olevansa sitoutunut toteuttamaan sitä kehitysyhteistyössä[5].

Ihmisoikeuskysymyksen ajankohtaisuudelle on ainakin kaksi selittävää tekijää. Ensinnäkin maailmassa elää yli miljardi ihmistä ilman asianmukaista veden saatavuutta[6]. Toiseksi viimeisten vuosikymmenten aikana tehdyt poliittiset sitou-

---

1 Ks. esimerkiksi YK:n järjestöjen kannanotoista asiaan TSS-komitea 2002; sekä UN Sub-Commission 2004, ja oikeustieteilijöiden näkemyksistä *Gleick* 1998; *Smets* 2006; sekä *Hu* 2006. Ks. kansalaisjärjestöjen kannanottona esim. Istanbulin vesifoorumissa 2009 esitetty Freshwater Action Network ym., The Civil Society Statement, Change Just One Word.

2 Lehdistötiedote General Assembly 28.7.2010, GA/10967.

3 Ks. Etelä-Afrikan perustuslain 27 §. Ks. oikeudesta veteen Intiassa *Grönwall* 2009, s. 287 ss.

4 Ennen yleiskokouksen julkilausumaa veden saatavuus pyrittiin julistamaan ihmisoikeudeksi maailman viidennessä vesifoorumissa Istanbulissa maaliskuussa 2009. Istanbulin julkilausuma on kuitenkin mitäänsanomaton siinä mielessä, että sen 15 artiklassa yhtäältä kiinnitetään huomiota veden saatavuudesta käytyyn ihmisoikeuskeskusteluun, mutta toisaalta todetaan itsestään selvällä tavalla veden saatavuuden olevan perustarve: ”We acknowledge the discussions within the UN system regarding human rights and access to safe drinking water and sanitation. We recognize that access to safe drinking water and sanitation is a basic human need.”

5 Government of Finland 2007, Finland’s Human Right Policy; Access to water, s. 3.

6 Ks. luku s. 48.

mukset, kuten Agenda 21 ja YK:n vuosituhattavoitteet, joilla veden saatavuutta on pyritty edistämään, ovat osoittautuneet enemmän tai vähemmän tehottomiksi[7]. Näin ollen on ymmärrettävää, että kansainvälinen yhteisö keskustelee vesipoliittisten tavoitteiden ohella veden saatavuuteen kohdistuvista yksilöiden oikeuksista. Oikeus veden saatavuuteen tulee pysymään kansainvälisen politiikan asialistalla, sillä esimerkiksi YK:n ihmisoikeusneuvosto nimitti vuonna 2008 kolmeksi vuodeksi itsenäisen asiantuntijan selvittämään ihmisoikeusvelvoitteiden liityntää veden ja sanitaation saatavuuteen[8].

Veden saatavuudesta käytävälle keskustelulle on ollut 1970-luvulta lähtien leimallista tasapainoilu oikeuden ja perustarpeen käsitteiden välillä. Näitä käsitteitä on käytetty kansainvälisissä yhteyksissä usein vaihtoehtoisesti siten, että niiden välillä ei ole nähty olevan merkittävää käsitteellistä tai operationaalista eroa. Usein on myös kiistelty siitä, onko vesi ihmisoikeus vai kaupallinen hyödyke. Kaiken kaikkiaan veden saatavuudelle ihmisoikeutena ei ole muodostunut vakiintunutta lähestymistapaa, joka antaisi selvän pohjan sen tarkastelulle.[9]

---

[7] Ks. s. 56–59.

[8] UN Human Rights Council 2008. Asiantuntijan tehtävä on määritelty seuraavasti:

(a) To develop a dialogue with Governments, the relevant United Nations bodies, the private sector, local authorities, national human rights institutions, civil society organizations and academic institutions, to identify, promote and exchange views on best practices related to access to safe drinking water and sanitation, and, in that regard, to prepare a compendium of best practices;

(b) To advance the work by undertaking a study, in cooperation with and reflecting the views of Governments and relevant United Nations bodies, and in further cooperation with the private sector, local authorities, national human rights institutions, civil society organizations and academic institutions, on the further clarification of the content of human rights obligations, including non-discrimination obligations, in relation to access to safe drinking water and sanitation;

(c) To make recommendations that could help the realization of the Millennium Development Goals, in particular of Goal 7;

(d) To apply a gender perspective, including through the identification of gender-specific vulnerabilities;

(e) To work in close coordination, while avoiding unnecessary duplication, with other special procedures and subsidiary organs of the Council, relevant United Nations bodies and the treaty bodies, and taking into account the views of other stakeholders, including relevant regional human rights mechanisms, national human rights institutions, civil society organizations and academic institutions;

(f) To submit a report, including conclusions and recommendations, to the Council at its tenth session.

Ks. asiantuntijan nimittämisen taustoista *Cahn* 2008, s. 16–18. Cahn pitää päätöstä asiantuntijan asettamisesta erittäin merkittävänä veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden edistämisen kannalta, mikä heijastaa hänen ideologista suhtautumistaan asiaan. Lienee niin, että asiantuntijaraportti tulee joka tapauksessa olemaan ihmisoikeudesta veteen käytävän keskustelun seuraava kiinnekohta.

[9] Ks. *Biswas* 2007, s. 214–218. Ks. myös *Salman – McInerney-Lankford* 2004, s. 15–16. Salman ja McInerney-Lankford toteavat, että tarpeen tyydyttäminen nähdään helposti hyväntekeväisyyte-

Lähtölaukaus oikeusnäkökulmalle oli YK:n vesikonferenssin ja sittemmin yleiskokouksen hyväksymä Mar del Platan vuoden 1977 toimintaohjelma. Toimintaohjelman sisältämän päätöslauselman mukaisesti kaikilla ihmisillä on oikeus perustarpeiden tyydyttämiseksi laadultaan ja määrältään riittävään juomaveden saatavuuteen.[10] Ihmisoikeusnäkökulma nousi uudestaan esille vuoden 1992 Dublinin julkilausumassa, jonka 4. periaatteen mukaisesti on ensiarvoisen tärkeää tunnistaa jokaiselle ihmiselle perustavanlaatuinen oikeus kohtuuhintaisen veden saatavuuteen. Jossain määrin ristiriitaista kuitenkin on, että Dublinin julkilausumassa oikeus veteen lähinnä pehmensi 4. periaatteen mukaista päätavoitetta tunnistaa vesi taloudelliseksi hyödykkeeksi.[11]

Monissa kansainvälisen oikeuden ja politiikan asiakirjoissa sopimuksista julistuksiin on Dublinin julistuksen jälkeen painotettu ihmisoikeusmyönteistä lähestymistapaa veteen. Esimerkiksi Euroopan neuvoston vuoden 2001 vesivarapöytäkirjan 5 kohdassa oikeus perustarpeiden tyydyttämiseen tarvittavaan veteen luokitellaan ruokaan ja riittävään elintasoon kohdistuvien ihmisoikeuksien aineosaksi[12]; ILA toteaa vuoden 2004 Berliinin säännöissä, että jokaisella on oikeus tyydyttää perustarpeensa veteen ja että valtioiden tulee huolehtia tämän oikeuden täytäntöönpanosta syrjimättömällä tavalla[13]; ja UNDP (UN Development Programme) katsoo vuoden 2006 inhimillisen kehityksen raportissaan veden olevan perustavanlaatuinen ihmisoikeus[14].

Vuonna 2010 YK:n yleiskokouksessa vesi julistettiin edellä esitetyn mukaisesti ihmisoikeudeksi 122 valtion äänestäessä julistuksen puolesta ja 41 valtion pidättäytyessä äänestyksestä. Julistus kuuluu seuraavasti:

> The General Assembly
> 1. *Recognizes* the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights;
> 2. *Calls upon* States and international organizations to provide financial resources, capacity-building and technology transfer, through international assistance and cooperation, in particular to developing countries, in order to scale up efforts to provide safe, clean, accessible and affordable drinking water and sanitation for all;

---

nä ja tarvitsevat yksilöt passiivisina hyödynsaajina, kun taas oikeus viittaa vastinparinaan oikeudellisiin velvoitteisiin.

[10] UN 1977, s. 66.

[11] Ks. Dublin Statement on Water and Sustainable Development 1992.

[12] Council of Europe 2001.

[13] On epäselvää, onko ILA katsonut ihmisoikeuden veteen osaksi kansainvälistä oikeutta vai pyrkiikö se kehittämään oikeutta tähän suuntaan. Berliinin säännöt koostuvat kansainvälisen voimassa olevan oikeuden lisäksi säännöistä, jotka ovat ILA:n mukaan kehittymässä kansainväliseksi oikeudeksi. Berliinin sääntöjen 17 artiklassa tarkoitettu oikeus veteen vaikuttaisi edustavan kehittymässä olevaa oikeutta. Ks. ILA 2004, s. 4.

[14] UNHDR 2006, s. 60.

3. *Welcomes* the decision by the Human Rights Council to request that the independent expert on the issue of human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation present an annual report to the General Assembly and encourages her to continue working on all aspects of her mandate and, in consultation with all relevant United Nations agencies, funds, and programmes, to include in her report to the Assembly, at its sixty-sixth session, the principal challenges related to the realization of the human right to safe and clean drinking water and sanitation and their impact on the achievement of Millennium Development Goals.[15]

Julistuksen 1 kohdassa oikeus veteen määritellään ihmisoikeudeksi, joka on kiinteästi sidoksissa muiden ihmisoikeuksien toteutumiseen. Julistuksen 2 kohdassa painotetaan kehitysyhteistyön tärkeyttä veden saatavuuden kehittämisessä, ja 3 kohdassa kannustetaan YK:n ihmisoikeusneuvoston nimittämää asiantuntijaa selvittämään veden saatavuuden suhdetta ihmisoikeuksiin.

Nykyisin ihmisoikeudesta veden saatavuuteen käytävällä keskustelulla vaikuttaisi olevan kaksi päähaaraa. Yhtäältä kansainvälisessä politiikassa, ja jossain määrin myös oikeuskirjallisuudessa, jatketaan kiistaa siitä, onko oikeus veden saatavuuteen ihmisoikeus.[16] Tämän keskustelun yhdeksi erityiskysymykseksi on muodostunut se, onko veden saatavuus itsenäinen ihmisoikeus vai ihmisoikeuksien ainesosa[17]. Toisaalta YK ja tietyt muut kansainväliset järjestöt sekä monet ihmisoikeusjuristit ovat alkaneet määritellä yksityiskohtaisemmin veden saatavuuteen kohdistuvan ihmisoikeuden sisältöä veden saatavuuden peruskriteerien valossa.[18]

Vettä on harvoin julistettu itsenäiseksi ihmisoikeudeksi[19]. YK:n TSS-komitea tulkitsee yleiskommentaarissa nro 15 oikeudesta veteen vuodelta 2002 oikeuden veteen olevan kuitenkin TSS-sopimuksen 11 ja 12 artiklan mukaisista tyydyttävään elintasoon ja korkeimpaan saavutettavissa olevaan ruumiin- ja mielenterveyteen kohdistuvista oikeuksista johdettava itsenäinen ja yleisesti sovellettavissa oleva ihmisoikeus[20]. Toisin sanoen TSS-komitea esittää, että oikeus veden

---

[15] UN General Assembly 2010, The Human Right to Water and Sanitation; sekä lehdistötiedote General Assembly 28.7.2010, GA/10967. Julistusluonnoksen 1 kohdan alun sanamuoto vaihdettiin yleiskokouksessa sanasta declares sanaan recognize. Vaihtamisen taustalla oli valtioiden rohkaiseminen veteen ja sanitaation kohdistuvan oikeuden suojelemiseen.

[16] Ks. esimerkiksi Istanbul Ministerial Statement 2009 sekä Freshwater Action Network ym., The Civil Society Statement, Change Just One Word.

[17] Ks. esimerkiksi Human Rights Council 2007, s. 21.

[18] Ks. esimerkiksi TSS-komitea 2002.

[19] *Salman – McInerney-Lankford* 2004, s. 16.

[20] TSS-komitea on ensimmäinen YK:n ihmisoikeuselin, joka on katsonut ihmisoikeuden veden saatavuuteen olevan itsenäinen ihmisoikeus. *McCaffrey* 2003, s. 16–17. Aikaisemmissa YK:n elinten kannanotoissa veden saatavuus katsottiin vain ihmisoikeuksien ainesosaksi. TSS-komitea tulkitsi asiaa itse aikaisemmassa yleiskommentaarissaan nro 6 siten, että ihmisoikeus veteen sisältyy TSS-sopimuksen 11 artiklan 1 kohtaan. TSS-komitea 1995, kohta 32.

saatavuuteen paitsi sisältyy ainesosana TSS-sopimuksen 11 ja 12 artiklassa tarkoitettuihin oikeuksiin, mutta on näiden sopimuskohtien nojalla myös itsenäinen ihmisoikeus.[21] Myös YK:n yleiskokouksen vuoden 2010 yllä mainitussa julistuksessa veden katsotaan ilmeisesti olevan itsenäinen ihmisoikeus, vaikka se liitetään elämään ja muihin ihmisoikeuksiin.

YK ja monet valtiot ovat omaksuneet ihmisoikeusnäkökulman veden saatavuuteen kehitysyhteistyöhön ja ulkopolitiikkaan osana oikeusperusteista lähestymistapaa[22]. Ihmisoikeusnäkökulmalla tarkoitetaan tällöin ihmisoikeusstandardien ohjaamaa kehitysyhteistyötä, jossa ihmisoikeuksien toteutumista pyritään edistämään auttamalla valtioita täyttämään velvoitteensa ja yksilöitä tiedostamaan oikeutensa[23]. Oikeusperusteisella lähestymistavalla viitataan yleisesti kehitysprosessiin, joka on normatiivisesti sidottu ihmisoikeusstandardeihin ja jolla pyritään edistämään sekä suojelemaan ihmisoikeuksia. Lähestymistavan tarkoituksena on sisällyttää kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän normit, standardit ja periaatteet kehityspolitiikkaan, joka tulisi siten liittää oikeuksiin, vastuunalaisuuteen, yksilöiden osallistumisen mahdollistamiseen, syrjimättömyyteen ja haavoittuvassa asemassa olevien ihmisryhmien suojeluun.[24]

Haasteina ihmisoikeuskeskustelussa ovat sen abstrakti taso ja keskittyminen yksinomaan talousveden saatavuuteen. Ihmisoikeus veden saatavuuteen esitetään usein sisällöltään ja oikeusvaikutuksiltaan täsmentymättömänä, eikä sen käytännön toteuttamiseksi vaadittavaa sääntelyä, toimenpiteitä, rahoitusta tai ylipäänsä eri toimijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia ole tavallisesti yksilöity. Yleensä keskustelu ei esimerkiksi ulotu vesivarojen allokointiin eri käyttötarpeiden kesken. Ongelmana on, että keskustelussa korostetaan itsestäänselvyyksiä veden saatavuuden välttämättömyydestä ja sen yhteyksistä lukuisiin ihmisoikeuksiin, kun taas kysymykseen oikeuden käytännön toteuttamisesta ei juuri oteta kantaa. [25] Tilanne on siinä mielessä ristiriitainen, että oikeudesta veteen on

---

[21] Ks. veden saatavuuteen kohdistuvan ihmisoikeuskeskustelun kehityksestä tarkemmin *Salman – McInerney-Lankford* 2004, s. 7–16.

[22] *Filmer-Wilson* 2005, s. 216. Ks. ihmisoikeusnäkökulmasta myös *Grönwall* 2008, s. 197–199. Ihmisoikeusnäkökulman tavoitteena on ihmisoikeuksien saavuttaminen kehitysyhteistyössä. Tässä tutkimuksessa ihmisoikeusnäkökulman käsitettä käytetään sillä tavoin laajemmassa merkityksessä, että sillä tarkoitetaan yleisesti veden saatavuuden lähestymistä ihmisoikeuskysymyksenä.

[23] UN 2003, The Human Rights Based Approach to Development Cooperation – Towards a Common Understanding among UN Agencies.

[24] Ks. *Salman – McInerney-Lankford* 2004, s. 23. Ks. ihmisoikeusperusteisesta lähestymistavasta veteen *Filmer-Wilson* 2005.

[25] Ks. COHRE 2007, s. VII; *Biswas* 2007, s. 214 ja 221 sekä *Brooks* 2007, s. 227–231. Biswas katsoo, että nimenomaan veden yksityistämistä vastustavat ihmisoikeusjuristit ja kansalaisjärjestöt pitävät yllä keskustelua vedestä ihmisoikeutena. Toisaalta siinä ei ole hänen mukaansa juuri paneuduttu yksityisen sektorin rooliin ihmisoikeuskysymyksissä, eikä hahmotettu yksityisen ja julkisen vallan kumppanuuden mahdollista sisältöä vesihuollossa. Keskustelussa ei myöskään ole otettu

varsin vaikeaa – ellei mahdotonta – päästä yksimielisyyteen valtioiden välillä, jos sen sisällöstä ja oikeusvaikutuksista ei ole tietoa.

Ihmisoikeutta veden saatavuuteen ei ole juuri pyritty suhteuttamaan laajempaan vesivarojen hallinnan kontekstiin. Olennaista kuitenkin on, miten ihmisoikeus veteen tulisi suhteutumaan muihin vedenkäyttöoikeuksiin. Tältä osin kysymys on käytännössä juuri vesivarojen allokoinnista eri käyttötarpeiden välillä eli näiden tarpeiden asettamisesta etusijajärjestykseen.[26]

Kansainvälisellä oikeudella – ja erityisesti ihmisoikeusjuridiikalla sen osana – on kiinteä yhteys kansainväliseen politiikkaan. Ihmisoikeuskeskustelu veden saatavuudesta on erityisen tavoitehakuista siinä mielessä, että se nähdään varteenotettavana välineenä nykyisen – ja tulevaisuudessa väestönkasvun ja ilmastonmuutoksen vuoksi edelleen mahdollisesti pahentuvan – vesikriisin lieventämiseen. Tästä näkökulmasta veden julistaminen ihmisoikeudeksi näyttäytyy itseisarvoisena päämääränä, jonka avulla pyritään luomaan poliittista tahtoa ja vaikuttamaan päätöksentekoon veden saatavuutta edistävällä tavalla[27]. Tällainen tavoitehakuisuus on ymmärrettävää ja hyväksyttävää, mutta oikeustieteen piirissä se tarkoittaa helposti objektiivisuuden hylkäämistä.

Sinänsä ihmisoikeuskeskustelun ja kansainvälisen vesipolitiikan tavoitteissa ei ole eroa; molemmissa tähdätään talousveden ulottamiseen kaikkien saatavilleen[28]. Veden saatavuuskysymyksen pukeminen ihmisoikeuden asuun eroaa kuitenkin poliittisesta tavoitteenasettelussa siinä, että ihmisoikeus pitää sisällään ehdottomuuden vaatimuksen. Ihmisoikeuksien avulla pyritään määrittelemään po-

---

juuri kantaa siihen, pitäisikö vedensaannin olla ilmaista tai voimakkaasti tuettua. Ks. myös *Irujo* 2007, s. 273–274.

[26] Ks. *Biswas* 2007, s. 215–220. Biswas katsookin, että talousvesikäytön julistaminen ihmisoikeudeksi vaikuttaa yksinkertaiselta, mutta sen oikeusvaikutukset ja operationalisointi ovat varsin vaikeita kysymyksiä. Vesivarojen allokointi eri käyttötarpeisiin voi myös olla käytännössä hankalaa Suomen kaltaisissa vesihuolto-olosuhteissa, joissa monet teollisuusyritykset ovat vesihuoltolaitosten asiakkaita. Ks. *Irujo* 2007, s. 270.

[27] Ks. COHRE 2007, s. 18. Ks. ihmisoikeuskeskustelun taustasyistä *Gleick* 1998, s. 489. Gleickin mukaan laajalti tunnustettu ihmisoikeus veteen:

1. Rohkaisisi kansainvälistä yhteisöä sekä hallituksia tyydyttämään entistä tehokkaammin yksilöiden veteen kohdistuvan perustarpeen;
2. Edistäisi oikeuden vastinparina olevien velvollisuuksien kansainvälistä ja kansallista implementointia;
3. Korostaisi huomion kiinnittämistä vesivarojen kestämättömään hallintaan eri puolilla maailmaa;
4. Edesauttaisi rajavesikiistojen ratkaisua sitä kautta, että kaikille vesistövaltioille määriteltäisiin ihmisoikeuden suojelun kannalta tarpeelliset minimiosuudet yhteisistä vesivaroista; ja
5. Ohjaisi ottamaan yksilöiden perustarpeet vesipolitiikassa ennen muita vedenkäyttötarpeita huomioon.

Gleickin argumentoinnissa korostuu oikeuden käyttäminen instrumentaalisella tavalla siten, että hän ei tee eroa ihmisoikeuskysymyksen ja vesipolitiikan välillä.

[28] Ks. *Biswas* 2007, s. 221–222.

liittisen ja taloudellisen toiminnan sekä ylipäänsä harkintavallan rajat siten, että ihmisoikeudet – tai ainakin niiden ydinosat – jäävät arvo- tai intressivertailun tai tehokkuuspyrkimysten ulkopuolelle[29]. Toisin sanoen jos veden saatavuus katsotaan ihmisoikeudeksi, sisältyy tähän ajatus, että saatavuuden kunnioittamiseen, suojeluun ja toteuttamiseen ei liittyisi poliittista harkintaa[30]. Kuten jäljempänä osoitetaan, on veden saatavuutta kuitenkin lähes mahdotonta erottaa poliittisen harkintavallan piiristä, vaikka se määriteltäisiin ihmisoikeudeksi.

1.2 Oikeuden esitetty sisältö

Ihmisoikeudella veden saatavuuteen tarkoitetaan oikeutta ihmisen perustarpeita tyydyttävään veden saatavuuteen[31]. Ihmisoikeuskeskustelussa on pyritty määrittelemään myös veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden minimisisältöä, joka valtioiden tulisi pyrkiä takaamaan välittömästi. Tämä koostuisi sairauksien välttämisen kannalta riittävän vesimäärän syrjimättömästä ja turvallisesta saatavuudesta siten, että veden hankintaan ei kuluisi kohtuuttomasti aikaa tai taloudellisia resursseja.[32] Määritelmät ovat yleisiä ja sisältävät useita arvostuksenvaraisia elementtejä, kuten veden hankintaan käytettävän ajan tai resurssien kohtuullisuuden mitoituksen. Tarkempiin määritelmiin on kuitenkin veden saatavuuden tapauskohtaisuuden vuoksi vaikeaa päästä.

Veden saatavuuteen kohdistuvan ihmisoikeuden vastaparina olisi muiden ihmisoikeuksien tapaan valtion velvollisuus oikeuden kunnioittamiseen, suojeluun ja toteuttamiseen. Kunnioittaminen tarkoittaisi valtion pidättymistä sellaisista toimenpiteistä, jotka suoraan tai välillisesti haittaavat laillista talousvesikäyttöä. Suojelu liittyisi siihen, että valtion tulisi lainsäädännöllisten ja muiden toimenpiteiden avulla estää kolmansien, kuten toisten yksilöiden ja yritysten, epätasapuolinen tai kestämätön vedenkäyttö sekä vesivarojen pilaaminen[33]. Lisäksi valtion

---

[29] Ks. *Koskenniemi* 2005, s. 194–196. Koskenniemi liittää ihmisoikeuksien tarpeen oikeusjärjestelmän kehityksen kolmanteen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa yhteiskunnallisten kysymysten hallinnointi rakentuu yleisten normien varaan, jotka eivät kuitenkaan pysty enää vastaamaan monimutkaistuvan ja erikoistuvan yhteiskunnan vaatimuksiin. Toisessa vaiheessa turvaudutaan avoimiin standardeihin, jotka jättävät viranomaisille tai oikeussubjekteille runsaasti harkintavaltaa ja joiden johdosta päätöksentekomenettelyt nousevat itse normien sisältöä ratkaisevammiksi. Toisen vaiheen ongelmana on kuitenkin sellaisten ihmisryhmien, jotka eivät ole edustettuina päätöksentekoelimissä, etujen toteutuminen. Oikeusjärjestelmän kehityksessä tarvitaankin kolmas vaihe, joka rakentuu ihmisoikeusarvojen loukkaamattomuuden varaan.

[30] Ks. *Scanlon ym.* 2004, s. 22

[31] Ks. perustarpeita tyydyttävästä veden saatavuudesta edellä s. 13–20.

[32] Ks. TSS-komitea 2002, s. 12–13.

[33] Suojelun kannalta veden kysynnän sääntely on monesti olennaisessa asemassa erityisesti suurissa kaupungeissa, joissa vedenottoa ei ole mahdollista lisätä. Käytännössä tämä tarkoittaa veden-

tulisi valvoa yksityistä vesihuoltoa siten, että esimerkiksi veden kohtuuton hinnoittelu ei muodostuisi sen saatavuuden esteeksi.[34]

> Realisoitunutta veden saatavuutta pyritään kunnioittamaan ja suojelemaan sekä kansainvälisessä vesioikeudessa että kansallisissa oikeusjärjestelmissä riippumatta sen mahdollisesta luokittelusta ihmisoikeudeksi. Esimerkiksi Etelä-Afrikassa veden jakelun keskeyttämisestä maksukyvyttömyyden vuoksi on runsaasti oikeuskäytäntöä. Veden saatavuuden kunnioittaminen ja suojelu on miellettävissä valtion negatiiviseksi velvoitteeksi, johon liittyvät oikeuskysymykset ovat usein positiivisia velvoitteita yksinkertaisempia.

Ihmisoikeus veden saatavuuteen on esitetty toteutettavan olosuhteiden luomisen, edistämisen ja viime kädessä julkisen sektorin takaaman vedensaannin avulla. Toteuttamiskeinoihin kuuluisivat muun muassa vesilähteiden turvallisuudesta huolehtiminen; veden hygieeniseen käyttöön, vesilähteiden suojeluun ja jätevesien käsittelyyn annettava koulutus; kestävää käyttöä edistävän kansallisen vesistrategian tai -toimenpideohjelman hyväksyminen; veden saatavuuskustannusten kohtuullisuuden takaaminen erityisesti vähäosaisille; syrjinnän estäminen; ja ylipäänsä veteen kohdistuvan ihmisoikeuden huomioon ottaminen päätöksenteossa. Oikeudellisena toimenpiteenä toteuttaminen edellyttäisi asianmukaisen lainsäädännön antamista.[35]

Ihmisoikeuskeskustelussa pyritään rauhoittelemaan valtioita veden saatavuuteen kohdistuvista ihmisoikeusvelvoitteista. On esimerkiksi esitetty, että ihmisoikeus veden saatavuuteen ei sinänsä toisi lisävelvoitteita nykyisiin YK:n vuosituhattavoitteisiin verrattuna, eikä se vaikuttaisi kansainvälisten vesivarojen tasapuoliseen käyttöön[36]. Tämä on siinä mielessä erikoinen näkökulma, että koko ihmisoikeuskeskustelun tausta-ajatuksena on poliittisten vesisitoumusten saattaminen normatiivisten velvoitteiden muotoon. Jos ihmisoikeus veden saatavuu-

---

käyttötarpeiden priorisointia ja käytön tehokkuuden lisäämistä paikallisiin olosuhteisiin nähden tarkoituksenmukaisella tavalla. Ks. *Grönwall* 2008, s. 325–326.

[34] TSS-komitea 2002, s. 9–10. Ks. myös COHRE 2007, s. 16.

[35] TSS-komitea 2002, s. 10–11. TSS-komitean mukaan veden saatavuuden kohtuullisuuden takaaminen voisi tapahtua muun muassa tarkoituksenmukaisen teknologian, veden hintapolitiikan tai toimeentuloavustusten avulla. Erityisesti tässä suhteessa tulisi kiinnittää huomiota eri ihmisryhmien tasavertaisuuteen ja sosiaalisesti epäedullisessa asemassa oleviin siten, että köyhille kotitalouksille ei koituisi veden saatavuudesta kohtuuttomia kustannuksia. Ks. syrjinnän estämisestä, veden saatavilla olemisesta ja kustannusten kohtuullisuudesta tarkemmin COHRE 2007, s. 57 ss. Kuten aikaisemmin on tullut ilmi, kohdistuvat veden saatavuusongelmat köyhiin ja eri väestöryhmistä erityisesti naisiin, lapsiin ja alkuperäisväestöön. Ks. s. 17–18.

[36] Ks. esimerkiksi *Smets* 2006, s. 35. Smets toteaa oikeuden veteen jättävän valtioille laajan harkintavallan tämän oikeuden implementointiin. Asia on kiistämättä näin, mutta on silti varsin eri asia käsitellä veden saatavuutta poliittisena kuin oikeudellisena käsitteenä, sillä oikeuden olemassaolo edellyttää aina vastinparinaan velvollisuutta oikeuden toteuttamiseen.

teen ei tuo mitään uutta sisältöä tai velvoittavaa elementtiä vesipolitiikkaan, voidaan koko kysymyksen oikeudellinen merkitys ja sitä myöten normatiivisten käsitteiden käyttö tässä yhteydessä kyseenalaistaa.

Kansainvälisen oikeuden näkökulmasta valtion ihmisoikeusvelvoitteiden tarkastelu on sinänsä riittävää. Kansallisen oikeuden tasolla haastava kysymys on kuitenkin ensinnäkin se, miten ihmisoikeudet vaikuttavat kolmansien velvollisuuksiin niin sanotun Drittwirkung-vaikutuksen kautta.[37] Toiseksi voidaan kysyä, onko valtiolla kansainvälisiä vesioikeudellisia tai kehitysyhteistyövelvoitteita toisen maan asukkaita kohtaan. Tulisiko valtion esimerkiksi hillitä sen alueella tapahtuvaa vedenkäyttöä, jos tämä vaikuttaa talousveden saatavuuteen toisen valtion alueella, tai esimerkiksi Suomen kantaa jossain määrin oikeudellista vastuuta siitä, että veden saatavuustilanne parantuisi Etelä-Afrikassa?[38]

Kansainvälisestä näkökulmasta on olennaista ottaa huomioon, että veden saatavuudella on välitön yhteys köyhyyteen ja siten teollisuus- ja kehitysmaiden väliseen oikeudenmukaisuuteen. Valtiot, jotka eivät ole tähän mennessä pystyneet tyydyttämään asukkaidensa perustarvetta veteen, eivät luultavasti kykene tähän lähitulevaisuudessakaan ilman muiden maiden ja kansainvälisten organisaatioiden myötävaikutusta.[39] Tässä tarkoituksessa muun muassa YK:n yleiskokouksen vuoden 2010 julistuksessa oikeudesta veteen painotetaan kehitysyhteistyön merkitystä veden saatavuuden edistämisessä[40].

---

[37] Ks. *Irujo* 2007, s. 271. Irujo tuo esille, että Drittwirkung-vaikutus on saksalaisesta doktriinista peräisin. Sillä viitataan ihmis- ja perusoikeuksien kolmatta osapuolta sitoviin vaikutuksiin eli lähinnä siihen, voivatko ihmis- ja perusoikeudet vaikuttaa yksityisoikeudellisiin suhteisiin. Ks. Drittwirkung-vaikutuksesta tarkemmin *Engle* 2009.

[38] Ks. TSS-komitea 2002, s. 11–12. Kehitysyhteistyön kannalta viitataan usein TSS-sopimuksen 2 artiklan 1 kohtaan, jonka nojalla sopimusvaltiot ovat sitoutuneet paitsi kansallisiin toimiin, mutta myös kansainväliseen apuun ja yhteistoimintaan varsinkin talouden ja tekniikan alalla TSS-oikeuksien toteuttamiseksi. TSS-komitean näkemyksen mukaan valtiolla on vastuuta myös toisten maan asukkaiden veden saatavuudesta siten, että sen tulee säännellä vedenkäyttöä alueellaan tästä näkökulmasta ja osallistua saatavuuden kehittämiseen. Komitea katsoo muun muassa, että vettä ei tulisi koskaan käyttää poliittisen tai taloudellisen painostuksen välineenä. Samoin valtioiden tulisi osallistua käytettävissä olevien resurssien puitteissa veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden realisoimiseen toisissa valtioissa. Ks. myös *Irujo* 2007, s. 271.

[39] *Irujo* 2007, s. 273. Irujo pitää tässä suhteessa mielenkiintoisena esimerkkinä Yhdysvalloissa 30.11.2005 voimaan tullutta Water for the Poor -lakia (Senator Paul Simon Water for the Poor Act of 2005). Laissa todetaan, että Yhdysvaltojen politiikkana on lisätä veteen ja sanitaatioon liittyvän avun osuutta tietyissä valtioissa (Section 3). Lailla muutettiin vuoden 1961 ulkomaanapulakia (Foreign Assistance Act) lisäämällä siihen uusi 135 §, jonka mukaan tavoitteena on muun muassa vuoteen 2015 mennessä puolittaa vuonna 1990 juomaveden tai sanitaation puutteesta kärsineiden ihmisten osuus.

[40] Ks. General Assembly 2010, The Human Right to Water and Sanitation.

2 ONKO VEDEN SAATAVUUS IHMISOIKEUS?

2.1 Ihmisoikeuden käsite

Ihmisoikeudet ovat osa kansainvälistä oikeutta, jonka pääsääntöisenä sääntelykohteena ovat valtioiden väliset oikeudelliset suhteet. Esimerkiksi kansainvälisessä vesioikeudessa kysymys on valtioiden oikeuksista ja velvollisuuksista kansainvälisten vesivarojen käyttöön. Myös ihmisoikeussopimukset ovat valtioiden välisiä sopimuksia, mutta ihmisoikeuksien subjektirakenne eroaa yleisestä kansainvälisestä oikeudesta siten, että valtioilla on ainoastaan velvoitteita oikeuksien kuuluessa yksilöille tai ryhmille.[41]

Ihmisoikeudet jaetaan usein ensimmäisen, toisen ja kolmannen sukupolven ihmisoikeuksiin[42]. Ensimmäisen sukupolven ihmisoikeuksilla viitataan KP-sopimuksessa tarkoitettuihin kansalais- ja poliittisiin oikeuksiin (KP-oikeudet), joita ovat muun muassa oikeus elämään, inhimilliseen kohteluun, oikeudelliseen yhdenvertaisuuteen ja yhdistymisvapauteen. Toisen sukupolven ihmisoikeuksilla tarkoitetaan TSS-sopimuksen mukaisia taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS-oikeudet), kuten oikeutta työhön, sosiaaliturvaan ja opetukseen. Kolmannen sukupolven oikeuksia kutsutaan solidaarisiksi oikeuksiksi ja niihin luetaan kuuluviksi esimerkiksi oikeudet kehitykseen, ympäristöön ja rauhaan[43].

> Kolmannen sukupolven oikeuksilla viitataan joko sellaisiin solidaarisiin oikeuksiin, joita ei ole KP- tai TSS-sopimuksessa suoraan määritelty, tai sitten yleisesti ihmisryhmien kollektiivisiin oikeuksiin, jolloin niihin luetaan tavallisesti kuuluviksi myös esimerkiksi itsemääräämisoikeus ja oikeus ruokaan. Solidaarisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, että kolmannen sukupolven oikeuksien toteuttaminen edellyttäisi usein kansainvälistä yhteistyötä, ja kollektiivisuudella vastaavasti näiden oikeuksien hyötyjen kohdistumista yksilöiden ohella ihmisryhmille. Kansainvälinen yhteistyön tarve on liitetty etenkin kehitykseen kohdistuvaan oikeuteen, jonka kannalta keskustellaan ihmisoikeusperusteisesta lähestymistavasta veteen. Kolmannen sukupolven ihmisoikeudet ovat enemmän tai vähemmän kiistanalaisia.[44]

Ihmisoikeuskeskustelussa oikeus veden saatavuuteen luokitellaan yleensä TSS-oikeudeksi.[45] Mahdollista ihmisoikeutta veteen onkin syytä tarkastella ottaen

---

[41] *Scheinin* 1991, s. 5. Scheinin toteaa, että ihmisoikeussopimusten hyödyt kohdistuvat muille kuin itse sopimusosapuolille.

[42] Nykyään puhutaan välillä myös neljännen ja viidennenkin sukupolven ihmisoikeuksista.

[43] *Rosas* 1995a, s. 244.

[44] *Rosas* 1995a, s. 243–245. Ks. myös *Brownlie* 2003, s. 540–541.

[45] Ks. esimerkiksi *McCaffrey* 1992, s. 8–9.

huomioon TSS-oikeuksien erityispiirteet ja niiden suhde KP-oikeuksiin.[46] Oikeus veden saatavuuteen voidaan luokitella myös kolmannen sukupolven ihmisoikeudeksi, mutta lopulta tällainen luokittelu ei ole ratkaisevaa oikeudellisen analyysin kannalta.

KP-oikeudet ja TSS-oikeudet eroavat toisistaan niin sopimuspohjan kuin niihin liittyvien valtion velvoitteiden kannalta. Kun KP-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdan nojalla sopimusvaltioiden velvollisuutena on kunnioittaa ja taata yksilöille KP-sopimuksessa tunnustetut oikeudet ilman syrjintää, niin TSS-sopimuksen 2 artiklan 1 kohdassa sopimusvaltiot sitoutuvat käytettävissä olevien voimavarojen mukaan ryhtymään toimenpiteisiin TSS-sopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan. KP-oikeuksien kunnioittaminen ja takaaminen saavutetaan pitkälti sillä, että valtio pidättyy tietyistä toimenpiteistä, kuten yksilöiden hengen riistämisestä. TSS-oikeuksien asteittainen toteuttaminen edellyttää puolestaan yleensä esimerkiksi erilaisia toimintaohjelmia, joiden toimeenpano saattaa vaatia paljon resursseja ja pitkän aikavälin rahoitusta.[47]

KP- ja TSS-oikeuksien toteuttamisvelvoitteet jaetaan tavallisesti negatiivisiin ja positiivisiin velvoitteisiin. KP-oikeuksien, kuten oikeuden elämään, täytäntöönpanossa pääpaino on valtioiden negatiivisissa velvoitteissa olla puuttumatta oikeuksien sisältöön. Siten niiden toteuttaminen ei välttämättä edellytä valtioilta merkittäviä taloudellisia panostuksia tai institutionaalisia uudelleenjärjestelyjä. Jos tarvittava poliittinen tahto on olemassa, on KP-oikeuksien täytäntöönpano periaatteessa verraten yksinkertaista. Sen sijaan TSS-oikeuksien toteuttaminen edellyttää valtioilta aktiivisia toimenpiteitä kaikilla hallinnon tasoilla. Nämä sisältävät muun muassa kansallisten ihmisoikeusohjelmien valmistelun ja ohjelmien täytäntöönpanoon liittyvät institutionaaliset järjestelyt.[48]

> Yksilön näkökulmasta KP- ja TSS-oikeuksien eroa voidaan luonnehtia Karapuun tavoin siten, että siinä missä KP-oikeudet estävät yksilön vapautta välittömästi rajoittavat toimet, kuten vapaudenriiston, uskonnollisen syrjinnän tai sensuurin, turvaavat

---

[46] Ks. *Biswas* 2007, s. 219.

[47] *McCaffrey* 2003, s. 7–8. Ks. KP- ja TSS-oikeuksien erilaisesta syntyhistoriasta *Alston* 1992, s. 490 sekä *Gleick* 1998, s. 488. Alstonin mukaan KP-oikeudet määriteltiin lukuisten kansallisiin oikeusjärjestelmiin sisältyvien normien, kuten epäinhimillisen kohtelun kiellon tai rangaistussäännösten pohjalta, kun taas TSS-oikeudet ovat yhä monilta osin edistyksellisiä kansallisten oikeusjärjestelmien sisältöön verrattuina. Oikeuksien erilainen syntyhistoria heijastuu edelleen niiden tulkintaan siten, että KP-oikeuksien sisältö on tavallisesti TSS-oikeuksiin verrattuna täsmällisemmin määriteltävissä. Gleick toteaa, että ihmisoikeussopimuksilla pyrittiin ensin estämään väkivalloin tai vapaudenriiston kautta tapahtuva moraalisten arvojen ja standardien loukkaaminen. Sittemmin kansainvälinen yhteisö alkoi laajentaa ihmisoikeuksia ihmisten hyvinvointitarpeet huomioon ottavalla tavalla.

[48] Ks. *Biswas* 2007, s. 219.

> TSS-oikeudet yksilöille jonkin positiivisen edun, kuten asunnon tai terveydenhoidon tai koulutuksen. Yhteiskuntapoliittisesti tämä merkitsee käytännössä, että KP-oikeuksien toteuttaminen tulee kohdistaa yhtä lailla kaikkiin ihmisiin, kun taas TSS-oikeuksien tarkoituksena on ennen kaikkea yhteiskunnan vähäosaisten aseman kohentaminen. Monet KP-oikeudet, kuten oikeus kotirauhan suojaan tai painovapaus edellyttävät, että yksilöiden TSS-oikeudet, kuten oikeus asumiseen tai peruskoulutukseen, ovat toteutuneet.[49]

Käytännössä valtion velvoitteiden tarkkarajainen jako ei ole mahdollista KP- ja TSS-oikeuksien erottelun kautta. Esimerkiksi YK:n ihmisoikeuskomitea on todennut, että oikeus elämään edellyttää valtioilta positiivisia suojelutoimenpiteitä, joiden avulla vähennetään lapsikuolleisuutta ja nostetaan odotettavissa olevaa elinikää[50]. Toteutuneita TSS-oikeuksia valtion tulee puolestaan kunnioittaa ja suojella negatiivisin toimenpitein[51]. Kaikki ihmisoikeudet ovat siten riippuvaisia toisistaan ja yhteydessä toisiinsa, että yksistään eri ihmisoikeussukupolvien erottelusta ei tulisi tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä oikeuksien vaikutuksesta.[52] Pääperiaate kuitenkin on, että TSS-oikeuksien toteuttamisessa valtion positiiviset velvoitteet ovat hallitsevia, kun taas KP-oikeuksien vastinparina olevat velvoitteet ovat pääosin negatiivisia.

2.2 TSS-oikeuksien oikeudelliset vaikutukset

Ihmisoikeuksia sekä KP- ja TSS-oikeuksien eroavuutta on mahdollista lähestyä erityyppisten oikeusvaikutusten kautta. Ihmisoikeuksille luokitellaan ainakin seuraavia mahdollisia oikeusvaikutuksia:

---

[49] *Karapuu* 1987, s. 83–84. Jo vuonna 1968 YK:n Teheranin ihmisoikeuskonferenssin julkilausumassa KP- ja TSS-oikeuksien yhteys ilmaistiin seuraavasti: ”Since human rights and fundamental freedoms are indivisible, the full realization of civil and political rights without the enjoyment of economic, social and cultural rights is impossible. The achievement of lasting progress in the implementation of human rights is dependent upon sound and effective national and international policies of economic and social development.” UN Proclamation of Teheran 1968.

[50] Human Rights Committee 1982, kohta 5. Ks. myös *Karapuu* 1987, s. 83–84 sekä *McCaffrey* 1992, s. 8–12.

[51] Ks. *Craven* 1995, s. 110–113.

[52] *Eide – Rosas* 1995, s. 15–17. Ihmisoikeuksien maailmankonferenssissa vuonna 1993 hyväksytyssä Wienin julistuksen ja toimintaohjelman I osan 5 kohdassa eri ihmisoikeuksien keskinäinen riippuvaisuus ilmaistaan seuraavasti: ”All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis. While the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms.” General Assembly, Vienna Declaration and Programme of Action 1993.

1. *Subjektiivisen oikeuden perustava vaikutus*. Ihmisoikeus muodostaa yksilölle välittömän oikeuden ja vastaavasti valtiolle välittömän toteuttamisvelvollisuuden.
2. *Toimeksiantovaikutus.* Ihmisoikeus velvoittaa valtiota ryhtymään oikeuden toteuttamista tarkoittaviin toimenpiteisiin.
3. *Heikennyskieltovaikutus.* Ihmisoikeus velvoittaa valtiota olemaan heikentämättä oikeuden toteuttamisessa aikaisemmin saavutettua tasoa.
4. *Syrjäyttävä vaikutus / abrogaatiovaikutus.* Tuomioistuimen tai muun viranomaisen tulee olla soveltamatta ihmisoikeuden kanssa ristiriitaista säännöstä.
5. *Tulkintavaikutus.* Ihmisoikeus tulee ottaa huomioon muun lainsäädännön tulkinnassa.
6. *Ohjelmallinen vaikutus.* Ihmisoikeus velvoittaa valtiota ainoastaan poliittisesti tai moraalisesti.[53]

Sekä KP- että TSS-sopimus velvoittavat objektiivisesti sopimusosapuolina olevia valtioita toimeksianto- ja heikennyskieltovaikutuksen sekä tulkintavaikutuksen mukaisesti, mutta pääsääntöisesti vain KP-sopimuksessa asetettujen velvoitteiden vastinparina taataan yksilöille subjektiivisia, toteuttamiskelpoisia oikeuksia. TSS-sopimuksen kannalta oikeuksista keskusteleminen on siinä mielessä usein harhaanjohtavaa, että TSS-oikeuksien vastinparina ei ilman aineellisen lainsäädännön tukea yleensä ole valtion välitöntä toteuttamisvelvollisuutta ja että mahdollisen syrjäyttävän vaikutuksen merkitystä suhteellistaa tulkintavaikutus. Näin ollen TSS-oikeudet toimivat lähinnä oikeudellisen periaatteen tavoin siten, että ne ohjaavat lainsäädännön antamista ja vaikuttavat lainsäädännön tulkintaan toimeksianto-, heikennyskielto- ja tulkintavaikutuksen kautta.[54]

TSS-sopimuksen 2 artiklan mukaisesti sopimusvaltioiden tulee edistää TSS-oikeuksien toteutumista progressiivisesti käytettävissä olevien resurssien rajoissa. Valtion positiiviset toteuttamistoimenpiteet voidaan jakaa kolmeen ulottuvuuteen eli velvoitteisiin luoda edellytykset, edistää ja taata TSS-oikeudet. Näistä kaksi edellistä liittyvät lähinnä valtion välillisiin toimenpiteisiin siten, että valtion tulee avustaa yksilöitä ja yhteisöjä saavuttamaan itse nämä oikeudet sekä varmistaa tässä suhteessa riittävät tiedolliset valmiudet. Vasta jos yksilöt tai ihmisryhmät eivät voi TSS-oikeuksien toteutumista tukevien valtion toimenpitei-

[53] *Karapuu* 1987, s. 88–90 sekä *Tuori – Kotkas* 2008, s. 190–191. Karapuu sekä Tuori ja Kotkas ovat luokitelleet yllä esitettyjä oikeusvaikutuksia TSS-oikeuksille.
[54] Ks. *Tuori – Kotkas* 2008, s. 186–193.

den avulla saavuttaa oikeuksiaan, tulee valtion taata oikeuksien asteittainen toteutuminen.[55]

Näin ollen TSS-oikeuksiin liittyvät velvoitteet ovat pääsääntöisesti *due diligence* -tyyppisiä velvoitteita edistää oikeuksien toteutumista hyvän hallinnon periaatteen mukaisesti. Veden saatavuuden näkökulmasta tämä merkitsisi sitä, että valtion voitaisiin katsoa rikkoneen ihmisoikeusvelvoitteitaan, jos se ei olisi käytettävissä olleista resursseista huolimatta ryhtynyt toimiin perustarpeeksi luokiteltavan vedenkäytön takaamiseksi tai esimerkiksi tällaista vedenkäyttöä uhkaavan kuivuuden vaikutusten minimoimiseksi.[56]

TSS-oikeuksiin liittyy kuitenkin tiettyjä valtioita välittömästi ja suhteellisen selväpiirteisesti velvoittavia elementtejä, erityisesti TSS-sopimuksen 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu syrjinnän kielto ja saman artiklan 1 kohdan mukainen velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin TSS-oikeuksien asteittaiseksi toteuttamiseksi. Syrjimättömyysvelvoitteen mukaisesti valtion tulee asettaa asukkaansa tasavertaiseen asemaan suhteessa TSS-oikeuksiin ja niiden toteuttamiseen. Toimenpiteisiin ryhtyminen tarkoittaa sitä, että vaikka TSS-oikeudet on toteutettava ainoastaan asteittain, tulee toteuttamiseen tähtäävät toimenpiteet aloittaa joutuisasti ja niiden tulee olla tarkoituksellisia, konkreettisia sekä mahdollisimman tarkasti kohdennettuja. Lisäksi TSS-oikeuksille, esimerkiksi riittävälle ruoansaannille, on mahdollista hahmottaa minimisisältöjä, joiden toteuttaminen on kunkin sopimusvaltion välittömänä velvollisuutena.[57]

TSS-oikeudet sisältävät vastinparinaan valtion velvollisuuden paitsi oikeuksien toteuttamiseen myös osin tai kokonaan toteutuneiden oikeuksien kunnioittamiseen ja suojeluun. Kunnioittaminen tarkoittaa, että valtion ei tule suoraan tai välillisesti puuttua oikeuksista nauttimiseen, ja suojelu sisältää valtion velvoitteen estää kolmansia häiritsemästä realisoituneita oikeuksia.[58] Velvoitteet kunnioittaa ja suojella jo toteutuneita TSS-oikeuksia ovat etupäässä KP-oikeuksien vastinparina oleviin negatiivisiin velvoitteisiin rinnastuvia velvoitteita.

---

[55] Ks. TSS-komitea 2002, s. 9 sekä COHRE 2007, s. 16. Tilanteet, joissa yksilöt eivät voi saavuttaa TSS-oikeuksia, voivat liittyä esimerkiksi köyhyyteen, onnettomuuksiin, syrjintään, ikään tai vammaisuuteen. Ks. *Gleick* 1998, s. 499.

[56] Ks. *McCaffrey* 1992, s. 13–14.

[57] Ks. TSS-komitea 1991 sekä *Alston* 1992, s. 495–496. TSS-komitea toteaa, että myös TSS-oikeuksien minimisisällön toteuttaminen riippuu osin käytettävissä olevista resursseista. Jos valtio ei ole pystynyt takaamaan minimisisällön toteutumista, tulisi sen pystyä todistamaan vakava resurssien puute.

[58] TSS-komitea 2002, s. 9–10. Ks. myös COHRE 2007, s. 16.

TSS-oikeuksien resurssi-intensiivisyydestä ja progressiivisuudesta johtuen niiden oikeudellinen merkitys usein kyseenalaistetaan sillä perusteella, että niitä ei voida toteuttaa pakkokeinoin[59].

TSS-oikeuksien toteuttaminen oikeudellisten pakkokeinojen avulla ei yleensä olekaan mahdollista. Toisaalta monien muidenkin ihmisoikeuksien toteuttaminen edellyttää valtiolta negatiivisen pidättymisen ohella myös positiivisia ja resursseja kuluttavia toimenpiteitä. Siten TSS-oikeuksia ei tule kategorisesti sulkea oikeussuojaa nauttivien ihmisoikeuksien piirin ulkopuolelle, vaan kutakin TSS-oikeutta ja sen implementointisäännöksiä on tutkittava tässä suhteessa erikseen.[60]

Ihmisoikeusvaatimusten ongelmaksi suhteessa politiikkaan on muodostunut niiden moninaisuus. Ihmisoikeus veden saatavuuteen on vain yksi esimerkki erilaisista oikeuksista, jotka pyritään saattamaan poliittisen päätöksenteon ulkopuolelle. Erityisesti TSS-oikeuksien piiriin on tulkinnallisesti luettavissa hyvin erilaisia tavoitteita ja kollektiivisia oikeuksia. Vaatimusten moninaisuudesta johtuen ihmisoikeuksien ja politiikan raja uhkaa hämärtyä siten, että ihmisoikeudet ajautuvat uudelleen poliittisen päätöksenteon piiriin, kun yhteiskunnalliset ristiriidat aletaan nähdä yhä enemmän eri oikeuksien konflikteina. Näin ollen kunkin ihmisoikeuden merkitys ja suhde muihin oikeuksiin on vaarassa palautua yhteisöllisten ihanteiden punnintaan.[61]

2.3 Veden saatavuus ja ihmisoikeuslähteet

2.3.1 Yleissopimukset

YK:n ihmisoikeusneuvosto liittää veden saatavuuteen kohdistuvat ihmisoikeusvelvoitteet seuraaviin ihmisoikeussopimuksiin:

- TSS-sopimus,
- KP-sopimus,
- kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus,

---

[59] TSS-oikeuksien kyseenalaistamista perustellaan muun muassa siten, että tuomioistuimilla ei ole asiantuntemusta eikä vallan kolmijako-opin perusteella edes valtaa arvioida TSS-oikeuksien toteuttamiseen tarvittavien taloudellisten resurssien allokointia sosiaali- ja talouspoliittiselta kannalta. Ks. *de Waal ym.* 2001, s. 433 sekä *Brand* 2005, s. 21. de Waal ym. toteavat, että argumentaatiossa, jonka mukaisesti TSS-oikeuksille ei voida antaa tuomioistuimissa oikeussuojaa, korostetaan usein lainkäyttövallan luonnetta. Tämän mukaisesti tuomioistuimet eivät sovellu ratkaisemaan TSS-oikeuksiin liittyviä resurssinjakokysymyksiä, koska tuomiovaltaa käyttää yleensä epädemokraattisesti valittu eliitti. Ks. myös *Devenish* 2007, s. 88–89.

[60] Ks. *Brand* 2005, s. 21–22.

[61] Ks. *Koskenniemi* 2005, s. 199–200.

– kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus, sekä
– yleissopimus lapsen oikeuksista.[62]

Vettä ei kuitenkaan mainita YK:n soveltamisalaltaan yleisissä ihmisoikeussopimuksissa eli KP- tai TSS-sopimuksessa[63], eikä myöskään yleissopimuksessa rotusyrjinnän poistamiseksi. Soveltamisalaltaan rajoitetuimmissa yleissopimuksissa naisten ja lasten oikeuksista sekä vuonna 2006 hyväksytyssä yleissopimuksessa vammaisten henkilöiden oikeuksista veden saatavuus pyritään nimenomaisesti takaamaan.[64]

> Naisten syrjinnän poistamista koskevan yleissopimuksen 14 artiklan 2 kohdassa oikeus veden saatavuuteen liitetään naisten asianmukaisiin elinolosuhteisiin maaseudulla. Sopimuskohdan nojalla sopimusvaltioiden tulee ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin naisten syrjinnän poistamiseksi maaseudulla ja erityisesti varmistaa naisille oikeus saada asianmukaiset elinolosuhteet muun muassa veden saatavuuden kannalta.
>
> Lasten oikeuksien yleissopimuksen 24 artiklan mukaisesti veden saatavuus on ainesosa lapsen oikeudessa nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta. Sopimusvaltioiden tulee ryhtyä asianmukaisiin toimiin taistellakseen tauteja ja aliravitsemusta vastaan perusterveydenhuollon tasolla muun muassa huolehtimalla puhtaan juomaveden saatavuudesta.
>
> Vammaisten henkilöiden yleissopimuksen 28 artiklassa oikeus veden saatavuuteen taataan osana oikeutta sosiaaliturvaan. Sopimuksen 28 artiklan 2 kohdan nojalla vammaisten oikeus sosiaaliturvaan tulee toteuttaa syrjimättömästi muun muassa varmistamalla vammaisten veden saatavuus tasavertaisella tavalla.

Oikeus veden saatavuuteen on siten määritelty kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa lapsille ja maaseudulla asuville naisille. Lisäksi vammaisilla on muihin väestöryhmiin verrattuna tasavertainen oikeus veden saatavuuteen. Nämä oikeudet ovat luonteeltaan TSS-oikeuksia, jotka valtioiden tulee pyrkiä toteuttamaan. Oikeus veden saatavuuteen on muiden ihmisoikeuksien ainesosa siten, että se liitetään oikeuksiin asianmukaisiin elinolosuhteisiin, parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan, sosiaaliturvaan ja syrjimättömyyteen. Sille ei määritellä sopimuksissa tarkentavia kriteerejä.

---

[62] Human Rights Council 2006, Human Rights and Access to Water. Lisäksi neuvosto viittaa moniin YK:n konferensseissa ja vastaavissa tapahtumissa omaksuttuihin julki- ja päätöslausumiin sekä toimintaohjelmiin, kuten esimerkiksi YK:n vuosituhattavoitteisiin.

[63] Veden puuttumista KP- ja TSS-sopimuksesta selitetään sillä, että vesi olisi katsottu sopimusten säätämisen aikaan ilman kaltaiseksi välttämättömyydeksi, minkä vuoksi oikeudesta veteen ei olisi ollut tarpeen sopia. Ks. esimerkiksi *Gleick* 1998, s. 490–493.

[64] Suomi on allekirjoittanut vammaisten henkilöiden yleissopimuksen vuonna 2007, mutta ei ole vielä ratifioinut sitä. Etelä-Afrikka on ratifioinut sopimuksen vuonna 2007.

Kaikille ihmisille mahdollisesti kuuluva yleinen ihmisoikeus veden saatavuuteen voi olla ainoastaan johdettavissa eri ihmisoikeuslähteistä[65]. Se voidaan pyrkiä liittämään ensinnäkin KP-sopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuun oikeuteen elämään, mutta tavallisimmin ihmisoikeus veden saatavuuteen johdetaan TSS-komitean kommentaarin nro 15 tapaan TSS-sopimuksen 11 ja 12 artiklasta. TSS-sopimuksen 11 artiklassa taataan jokaiselle oikeus saada itselleen ja perheelleen tyydyttävä elintaso, joka sisältää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, sekä oikeuden elinehtojen jatkuvaan parantamiseen. TSS-sopimuksen 12 artiklan nojalla sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä ja sitoutuvat ryhtymään oikeuden toteuttamisen saavuttamiseksi välttämättömiin toimenpiteisiin muun muassa ympäristöhygienian parantamiseksi sekä tautien estämiseksi, hoitamiseksi ja valvomiseksi.

> Sinänsä oikeus veden saatavuuteen on mahdollista liittää myös useisiin muihin ihmisoikeuksiin yllä mainittujen lisäksi. Esimerkiksi oikeus koulutukseen on usein riippuvainen talousveden saatavuudesta, sillä jos vettä ei ole saatavilla kodin läheltä, on etenkin tyttöjen usein käytettävä aikansa koulunkäynnin sijaan veden hakemiseen.[66] Ihmisoikeus veden saatavuuteen on liitetty myös kolmannen sukupolven ihmisoikeutena usein esille tuotuihin, itsessään kiistanalaisiin oikeuksiin kehitykseen ja ympäristöön[67].

Veden saatavuuden liittäminen KP-sopimuksen 6 artiklan mukaiseen oikeuteen elämään olisi siinä mielessä selväpiirteinen ratkaisu, että KP-oikeudet on implementoitava kokonaisuudessaan välittömästi. Tukea liittämiselle on saatavissa YK:n ihmisoikeuskomitean argumentaatiosta, jonka mukaan oikeus elämään edellyttää valtiolta sekä negatiivisia että positiivisia toimenpiteitä. KP-oikeuk-

---

65 Ks. *McCaffrey* 1992, s. 7–12.

66 UN Sub-Commission 2004, s. 10.

67 YK:n yleiskokous katsoi vuonna 1999 päätöslauselmassaan oikeudesta kehitykseen, että tämän oikeuden täysimääräinen realisoitumisen kannalta oikeus puhtaaseen veteen on perustavanlaatuinen ihmisoikeus. General Assembly 2000, The Right to Development, kohta 12. Päätös jatkuu kuitenkin hämmentävästi siten, että veteen kohdistuvan oikeuden edistäminen muodostaa moraalisen imperatiivin – ei siis oikeudellista velvollisuutta – kansallisille hallituksille ja kansainväliselle yhteisölle. Mahdollinen oikeus ympäristöön liitetään veden saatavuuteen sitä kautta, että ympäristön puhtaus ja terveellisyys sekä luonnonvarojen kestävä käyttö ovat perusedellytyksiä veden saatavuudelle. Koska oikeudet kehitykseen ja ympäristöön ovat oikeudelliselta kannalta jäsentymättömiä, ei näistä keskusteluhaaroista ole saatavissa varsinaista tukea veden saatavuudelle. Ks. oikeudesta kehitykseen *Rosas* 1995b, s. 247–255, ja vastaavasti ihmisoikeuksien yhteyksistä ympäristöön *Tomasevski* 1995, s. 257–269. Ks. myös *Smets* 2006, s. 31 sekä *Salman – McInerney-Lankford* 2004, s. 57–58. Smets pitää yleiskokouksen päätöslauselmaa veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden kannalta erittäin merkittävänä. On kuitenkin otettava huomioon, että oikeus veteen ei ylipäänsä ollut tähän lauselmaan liittyvän harkinnan keskiössä ja että sille ei ole annettu lauselmassa itsenäistä merkitystä.

sien vastinparina olevien positiivisten toimenpiteiden on kuitenkin ajateltu vain täydentävän negatiivisia velvoitteita, ja esimerkiksi oikeudesta tyydyttävään elintasoon on säädetty erikseen TSS-sopimuksessa, koska se ei kuulu KP-sopimukseen.[68] Lisäksi elämän ylläpitämiseen vaadittava vesimäärä on suhteellisen pieni, ja se on mahdollista kerätä kauempaa kuin kodin välittömästä läheisyydestä.

Siltä osin kuin kysymys on elämän ylläpidon kannalta välttämättömän veden tarpeen tyydyttämisestä, on KP-sopimuksen 6 artiklassa tarkoitettua oikeutta elämään perusteltua tulkita siten, että valtion tulee huolehtia veden saatavuuden kunnioittamisesta, suojelusta ja jossain määrin myös toteutuksesta. Valtion ei tulisi puuttua tai sallia puututtavan selviytymisen kannalta välttämättömään veden saatavuuteen, ja sen tulisi viime kädessä taata tällainen saatavuus. Argumentaation tueksi voidaan nojautua myös aikaisemmin esille tuotuun Hartin näkemykseen positiivisen oikeuden luonnonoikeudellisesta minimisisällöstä[69].

Veden saatavuuden liittäminen TSS-oikeuksiin on siinä mielessä todellisuutta vastaava vaihtoehto, että veden asianmukaista saatavuutta ei ole mahdollista saavuttaa KP-sopimuksessa edellytetyllä tavalla välittömästi, vaan TSS-oikeuksien tapaan asteittain.[70] TSS-komitean pääargumentti veteen kohdistuvan ihmisoikeuden johtamiselle TSS-sopimuksen 11 artiklan mukaisesta oikeudesta tyydyttävään elintasoon on, että tyydyttävän elintason ainesosien luetteloa ei olisi tarkoitettu tyhjentäväksi. TSS-sopimuksen 11 artiklan mukaan tyydyttävä elintaso sisältää ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon, ja artiklan englanninkielisessä sanamuodossa nämä ainesosat on liitetty tyydyttävään elintasoon termillä *including*, joka komitean mukaan olisi osoitus ainesosalistauksen avoimuudesta[71]. TSS-sopimuksen 12 artiklasta (oikeus terveyteen) komitea kiinnittää huomiota 2b kohtaan, jonka mukainen ympäristöhygienian asteittainen parantami-

---

[68] Ks. *McCaffrey* 2003, s. 9–10.

[69] Ks. tarkemmin s. 38.

[70] *McCaffrey* 2003, s. 11.

[71] TSS-komitean tulkinta TSS-sopimuksen 11 artiklan mukaisen riittävän elintason sisällöstä ei ole kansainvälisen yhteisön piirissä ainutlaatuinen. Jo YK:n vuoden 1994 väestö- ja kehityskonferenssin toimintaohjelmassa oikeuden riittävään elintasoon määritellään sisältävän veden, ja esimerkiksi YK:n ihmisoikeuskomitea on tukenut voimakkaasti TSS-komitean näkemyksiä. Euroopan neuvoston ministerikomitea on liittänyt oikeuden veteen ruokaan ja yleisemmin riittävään elintasoon kohdistuviin ihmisoikeuksiin. Ks. UN 1994, Report of the International Conference on Population and Development, Programme of Action, 2 periaate; UN Sub-Commission 2004 sekä Council of Europe 2001, kohta 5. Ks. myös *McCaffrey* 2003, s. 6. McCaffrey toteaa, että ruoan käsitteen voidaan itsessään katsoa sisältävän riittävän veden saatavuuden ja että ruoan kasvattaminen luonnollisesti edellyttää vettä.

nen edellyttäisi epäpuhtaan ja myrkyllisen veden aiheuttamien terveysuhkien estämistä ja siten oikeutta veteen.[72]

TSS-komitean argumentaatio on altista kritiikille. Sen lähestymistapaa voidaan kritisoida ensinnäkin siitä, että TSS-sopimuksen 11 artiklassa tarkoitetun oikeuden riittävään elintasoon voitaisiin tulkita sisältävän veden saatavuuden ohella myös muita ainesosia, joita ei ole kirjattu sopimukseen, kuten esimerkiksi oikeuden sähköön. Toiseksi valtion velvoitteiden tulkinnallinen laajentaminen ajautuu helposti ristiriitaan oikeusvarmuuden periaatteen kanssa ja heikentää koko ihmisoikeusjärjestelmän normatiivista arvoa.[73] Kolmanneksi voidaan viitata siihen, että valtiot eivät ole täysin päässeet yksimielisyyteen ihmisoikeudesta veteen TSS-kommentaarin jälkeenkään[74], ja neljänneksi siihen, että muiden oikeuksien kautta tapahtuva veden saatavuuden tarkastelu ei tue oikeuksien tarkkarajaista määrittämistä.

Veden saatavuuden liittäminen muihin ihmisoikeuksiin näyttäytyy ihmisoikeuskeskustelussa usein epätyydyttävänä ratkaisuna, ja sen ohella tai sijaan oikeus veteen on pyritty määrittelemään itsenäiseksi ihmisoikeudeksi. TSS-komitean yleiskommentaari nro 15 valaisee tätä ajattelutapaa siten, että siinä oikeus veteen luokitellaan paitsi TSS-sopimuksen 11 ja 12 artiklan mukaisten oikeuksien ainesosaksi myös itsenäiseksi, näistä artikloista seuraavaksi ihmisoikeudeksi[75]. Sillä, luokitellaanko oikeus veteen itsenäiseksi ihmisoikeudeksi vai muiden oikeuksien ainesosaksi, ei kuitenkaan ole oikeudellisesti ratkaisevaa merkitystä, sillä yhtäältä veden saatavuus on kaikissa ajateltavissa olevissa tilanteissa sidot-

---

[72] TSS-komitea 2002, s. 2. Ehkä hieman yllättäen komitea ei esimerkeissään sido ympäristöhygienian parantamista vesihuollon kehittämiseen, vaan vesivarojen suojeluun ja niiden tarkkailuun.

[73] *Tully* 2005, s. 37. Ks. TSS-komitean tulkintalinjan yleisempänä kritiikkinä *Dennis – Stewart* 2004, s. 493 ss. Dennis ja Stewart toteavat, että TSS-komitea on jakanut oikeuden tyydyttävään elintasoon neljään itsenäiseen erilliseen oikeuteen ruokaan, veteen, vaatetukseen ja asuntoon, vaikka TSS-sopimuksen 11 artiklassa säädetään vain, että tyydyttävä elintaso sisältää riittävän ravinnon, vaatetuksen ja sopivan asunnon.

[74] TSS-komitean kommentaarin poliittista ulottuvuutta korostaa sen julkaisuajankohta, joka oli hieman ennen Kiotossa vuonna 2003 pidettyä kolmatta maailman vesifoorumia. Kommentaarin ajateltiin vaikuttavan vesifoorumiin siten, että hallitukset ja kansainväliset organisaatiot olisivat kiinnittäneet vesihuoltoon ja sanitaatioon sekä niiden rahoitukseen korostetun paljon huomiota. Käytännössä kommentaarilla ei kuitenkaan ollut merkittävää vaikutusta Kiotossa vedestä ihmisoikeutena tai vesihuollon rahoituksesta käytyyn keskusteluun. Ks. *Biswas* 2007, s. 213–214. Ks. TSS-kommentaarin ja valtioiden reaktioiden välisestä riippuvuudesta *McCaffrey* 2003, s. 4–5.

[75] TSS-komitea 2002, s. 2. TSS-komitean lähestymistapa kysymykseen on jossain määrin erikoinen, sillä se näyttää johtavan ihmisoikeuden veden saatavuuteen TSS-sopimuksen 11 ja 12 artiklasta samalla, kun se pitää ihmisoikeutta veteen näiden ja muiden ihmisoikeuksien toteutumisen ennakkoedellytyksenä. Ks. myös *McCaffrey* 2003, s. 4.

tavissa asetettuihin ihmisoikeuksiin ja toisaalta itsenäistäkin oikeutta perustellaan ihmisoikeussopimuksien määräyksiin tukeutuen[76].

2.3.2 Tapaoikeus ja moraali

Yleisestä ihmisoikeudesta veden saatavuuteen on edellä esitetyn perusteella olemassa ainoastaan soft law -kategoriaan luokiteltavia oikeuslähteitä, jotka eivät itsessään velvoita valtioita. Myöskään TSS-komitean yleiskommentaarit eivät ole niiden auktoritatiivisesta luonteesta huolimatta sitovia, vaan sinänsä kritisoitavissa oikeustieteen tulkintakannanottojen tapaan[77]. Soft law -lähteiden voidaan kuitenkin nähdä kuvaavan kansainvälisen tapaoikeuden kehittymistä ja omaavan relevanssia sitä kautta. Oikeutta veden saatavuuteen pyritäänkin tukemaan myös sillä perusteella, että se sisältyisi kansainväliseen tapaoikeuteen[78], joka koostuu ei-sopimuspohjaisista yleisesti sovellettavista standardeista[79].

Tapaoikeuden olemassaoloa osoittaa valtiokäytännön ja oikeudellisten päätösten yhtenäisyys, ja ihmisoikeusjuridiikassa erityisesti kansallisten perustuslakien yhtenäiset säännökset.[80] Oikeudelle veden saatavuuteen tapaoikeutena on haettu tukea kansallisista oikeusjärjestelmistä niin perustuslain tasolta kuin esimerkiksi aineellisessa lainsäädännössä yleisesti määritellystä vesistöjen yleiskäytöstä. Nimenomaisesta perusoikeudesta veteen on vain harvoja esimerkkejä[81], vaikka useissa perustuslaeissa säädetään oikeudesta terveelliseen ympäristöön. Sen sijaan yleiskäyttö on eri muodoissa laajalti tunnustettu eri maiden oikeusjärjestelmissä[82], joten se ilmeisesti on osa kansainvälistä tapaoikeutta.

Yleiskäytön samaistaminen laajuudeltaan ja seuraamuksiltaan ihmisoikeuteen on mahdotonta. Sinänsä veden ottaminen yleiskäyttönä kuuluu määritelmällisesti kaikille samanaikaisesti, ei edellytä viranomaispäätöstä ja on ilmaista. Se kuitenkin kohdistuu ensinnäkin vain pintavesiin. Toiseksi yleiskäyttö on tarkoitettu ainoastaan yksittäisten ihmisten tai kotitalouksien suoraan vesilähteestä tapahtuvaa veden ottamista varten, ei sen sijaan paikallisten tai alueellisten vesihuoltoongelmien ratkaisemiseen. Olosuhteissa, joissa ei ole järjestettyä vesihuoltoa,

---

[76] Ks. Human Rights Committee 2007, s. 21–22. YK:n ihmisoikeusvaltuutettu katsoo raportissaan, että kiistely ihmisoikeudesta veden saatavuuteen itsenäisenä tai muista ihmisoikeuksista johdettuna oikeutena ei saisi haitata veden saatavuuden tunnustamista ihmisoikeudeksi, johon on ihmisoikeusvaltuutetun mukaan riittävä oikeudellinen pohja olemassa.

[77] Ks. *Tully* 2005, s. 43.

[78] Ks. esimerkiksi ILA 2004, s. 23–24.

[79] Ks. *Koskenniemi* 1989, s. 343 ss.

[80] *Scanlon ym.* 2004, s. 9.

[81] Ks. s. 77 av. 121.

[82] Ks. *Haataja* 1955, s. 60–73.

eikä vesihuollosta voida huolehtia kiinteistökohtaisesti, ei yleiskäytöstä ole juurikaan apua.[83] Kolmanneksi yleiskäyttö ei esimerkiksi Suomen järjestelmässä ole siinä mielessä oikeus, että se nauttisi oikeussuojaa kilpailevia käyttötarpeita vastaan.

Ihmisoikeudelle veden saatavuuteen esitetään tueksi myös eri valtioiden näkemyksiä. Vaikka osa valtioista tukee voimakkaasti tämän oikeuden olemassaoloa ja YK:n yleiskokous julisti 122 valtion tuella veden ihmisoikeudeksi vuonna 2010, ei asiasta ole täysin päästy yksimielisyyteen. Myös Euroopan unionin kanta veden saatavuuteen kohdistuvaan ihmisoikeuteen on kielteinen, vaikka Euroopan parlamentti on esittänyt myönteisiä näkemyksiä asiasta[84].

Näin ollen ihmisoikeutta veden saatavuuteen on varsin vaikeaa pitää osana kansainvälistä tapaoikeutta. Ylipäänsä on kyseenalaista, voivatko TSS-oikeudet varsinaisesti muodostua tapaoikeudeksi niihin liittyvien velvoitteiden positiivisen luonteen vuoksi[85]. TSS-oikeudet vaativat siinä määrin hienojakoista velvoitteiden erittelyä, että tähän on soveltamiskäytäntöjä tutkimalla vaikeaa päästä.[86]

Lopulta ihmisoikeuksien määrittelyn vaikeus palautuu kysymykseen, ovatko ne määriteltävissä ainoastaan asetetun oikeuden vai sen ohella myös yhtenäisten moraalisten käsitysten avulla. Jälkimmäinen vaihtoehto tarkoittaisi, että ihmisoikeuksien hyväksyttäisiin sisältävän jossain määrin luonnonoikeutta oikeudenmukaisuuskäsityksen muodossa[87]. Tässä tutkimuksessa luonnonoikeudellinen argumentaatio yhdistetään vain selviytymisen kannalta välttämättömään veden saatavuuteen.

2.3.3 Alueelliset sopimukset

Alueellisella tasolla oikeudesta veden saatavuuteen on Suomea tai Etelä-Afrikkaa sitovissa sopimuksissa säädetty ECE:n vuoden 1992 rajavesistösopimuksen vesi- ja terveyspöytäkirjassa[88] sekä Afrikan lasten oikeuksien peruskirjassa ja

---

[83] Ks. *Irujo* 2007, s. 274–281. Irujo tarkastelee Espanjan vesilainsäädännön mukaisen yleiskäytön suhdetta ihmisoikeudesta veteen käytyyn keskusteluun. Espanjan yleiskäyttösääntely muistuttaa artikkelin perusteella Suomen yleiskäyttösääntelyä.

[84] Ks. Euroopan parlamentti, Päätöslauselma vedestä 2009 sekä toisaalta *Martinez Austria – van Hofwegen* (ed.) 2006, s. 89.

[85] KP-oikeuksista ja niihin liittyvistä pääasiassa negatiivisista velvoitteista on selvästi yksinkertaisempaa tiivistää tapaoikeudellisia standardeja kuin TSS-oikeuksista ja niihin liittyvistä pääasiassa positiivisista velvoitteista.

[86] Ks. *McCaffrey* 2003, s. 5–7.

[87] Ks. ihmisoikeuksien taustan yhteydestä luonnonoikeuteen esimerkiksi *Grönwall* 2008, s. 186–190.

[88] Vesi- ja terveyspöytäkirjaa ei lueta ihmisoikeuslähteeksi, mutta sen määräykset veden saatavuudesta ovat pitkälti ihmisoikeusmääräysten kaltaisia.

Afrikan naisten oikeuksien pöytäkirjassa. Myös näissä lähteissä oikeus veden saatavuuteen on TSS-luonteinen oikeus, joka edellyttää valtioilta ryhtymistä tarpeellisiin toimenpiteisiin.

> Vesi- ja terveyspöytäkirjalla edistetään oikeutta veden saatavuuteen sopimusvaltioissa siten, että pöytäkirjan 4 ja 6 artiklan nojalla sopimuspuolten tulee toteuttaa kaikki tarpeelliset toimenpiteet turvatakseen määrällisesti riittävän ja puhtaan talousveden saannin kaikille kokonaisvaltaisten vesien käyttö-, hoito- ja suojelujärjestelmien puitteissa muun muassa yhteisten järjestelmien avulla. Lisäksi vesi- ja terveyspöytäkirjan 5 artiklan l kohdassa on asetettu yleiseksi periaatteeksi, että koko väestölle, erityisesti huonossa asemassa oleville ja yhteiskunnallisesti syrjäytyneille, turvataan yhtäläinen oikeus määrällisesti ja laadullisesti riittäviin vesivaroihin.
>
> Afrikan lasten oikeuksien peruskirjan sääntely on lähes identtistä lasten oikeuksien yleissopimukseen nähden siten, että sopimusvaltioiden tulee pyrkiä peruskirjan 15 artiklan perusteella toteuttamaan lapsen oikeus parhaaseen saavutettavissa olevaan terveydentilaan muun muassa riittävän juomaveden saannin avulla.
>
> Afrikan naisten oikeuksien pöytäkirjan 15 artiklassa oikeus juomaveden saatavuuteen liitetään oikeuteen ruokaan. Lainkohdan nojalla oikeus ravitsevaan ja riittävään ruokaan tulee pyrkiä toteuttamaan muun muassa takaamalla puhtaan juomaveden saatavuus.

ECE:n vesi- ja terveyspöytäkirja on siinä mielessä ainutlaatuinen kansainvälisen vesioikeuden lähde, että sillä pyritään aktiivisesti edistämään veden saatavuutta ja erityisesti vesihuollon kehittämistä[89]. Vesi- ja terveyspöytäkirja on ylipäänsä yksi harvoista sellaisista kansainvälisen oikeuden lähteistä, jotka heijastavat ihmisoikeudesta veteen käytyä keskustelua aineellisella tasolla. Se myös poikkeaa lähestymistavaltaan muusta vesioikeudellisesta materiaalista siinä suhteessa, että vesi- ja terveyspöytäkirjassa yhtenä painopisteenä on vesihuollon ulottaminen mahdollisimman monen saataville.

Afrikan lasten ja naisten ihmisoikeussopimukset ovat siten maailmanlaajuisten ihmisoikeussopimusten kaltaisia, että oikeutta veden saatavuuteen ei ole sopimusteksteissä ulotettu kaikkien yksilöiden ulottuville ja että se on liitetty muihin oikeuksiin. Naisten oikeuksien pöytäkirjassa tarkoitetun juomaveden saatavuuden soveltamisala on naisten syrjinnänvastaiseen yleissopimukseen verrattuna kuitenkin laajempi, sillä se ulottuu asuinpaikasta riippumatta kaikkiin naisiin. Afrikan lasten ja naisten sopimukset vahvistavat osaltaan oikeutta veden saatavuuteen TSS-oikeuksien ainesosana.

---

[89] Wouters ja Vinogradov toteavat, että vesi- ja terveyspöytäkirja on ensimmäinen kansainvälinen sopimus, jolla pyritään nimenomaisesti edistämään talousveden saatavuutta. Ks. *Wouters – Vinogradov* 2003, s. 57.

2.4 Ihmisoikeuden määrittelyn näkökulmasidonnaisuus

Ihmisoikeuskeskustelua veden saatavuudesta vaikeuttaa se, että oikeuteen liittyvistä valtion velvoitteista ei ole jäsentynyttä kuvaa. Edellä esitetyn perusteella mahdollinen oikeus veden saatavuuteen on TSS-oikeus, joka käsittää riittävän määrän turvallista ja kustannettavissa olevaa vettä (20–50 l/hlö/vrk), jonka tulee olla saatavilla kodin välittömästä läheisyydestä. Valtion tulisi kunnioittaa ja suojella tätä oikeutta ja tarvittaessa pyrkiä aktiivisin toimenpitein toteuttamaan se käytettävissä olevien resurssien rajoissa. Ihmisoikeus veden saatavuuteen ei siten tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että valtion tulisi automaattisesti taata kaikille asukkaille riittävä määrä ilmaista talousvettä tai kieltää veden kaupallistaminen. Sen sijaan valtion velvoitteena olisi pikemminkin jo nykyisten poliittisten vesisitoumusten mukainen veden saatavuuden edistäminen.[90]

Ihmisoikeudelle veden saatavuuteen on useita myötä- ja vasta-argumentteja. Ensinnäkin sen ydinosan tueksi voidaan viitata KP-sopimuksen 6 artiklassa tarkoitettuun oikeuteen elämään tai ylipäänsä veden minimimäärän saatavuuteen kaikkien ihmisoikeuksien toteutumisen ennakkoehtona[91]. Tämä ei kuitenkaan tarjoa vastausta siihen, onko ihmisoikeutta veden saatavuuteen olemassa TSS-oikeutena, johon sisältyy myös hyvinvointiulottuvuuksia.

Toiseksi ihmisoikeutta veden saatavuuteen perustellaan monien TSS-oikeuksien, erityisesti TSS-sopimuksen 11 artiklassa tarkoitetun oikeuden tyydyttävään elintasoon, toteutumisen ennakkoehtona. Onkin kiistatonta, että asianmukainen veden saatavuus yhtäältä edistää useiden TSS-oikeuksien toteutumista merkittävästi ja että saatavuutta voidaan pitää näiden oikeuksien ainesosana. Toisaalta yleisesti sovellettavissa ihmisoikeussopimuksissa vettä ei mainita, ja ihmisoikeuksien laajentava tulkinta johtaa oikeusvarmuuden vaarantumiseen sekä ihmisoikeusvaatimusten inflaatioon ja politisoitumiseen.

Kolmanneksi ihmisoikeuden veden saatavuuteen voidaan katsoa olevan osa kansainvälistä tapaoikeutta lukuisten soft law -lähteiden sekä osin myös kansallisten oikeusjärjestelmien perusteella. Vasta-argumenttina tähän on mahdollista todeta valtioiden erimielisyyden todentavan, että ei ole olemassa yhtenäistä valtiokäytäntöä, joka osoittaisi ihmisoikeuden veden saatavuuteen olevan osa kan-

---

[90] Ks. ihmisoikeusvelvoitteiden epäselvyydestä *Biswas* 2007, s. 215–217. Biswasin mukaan juuri ihmisoikeutta veden saatavuuteen vastaavien oikeudellisten velvoitteiden epäselvyys on syynä siihen, että useat valtiot ovat haluttomia hyväksymään sitä. Jos oikeuteen liittyviä käsitteitä, velvoitteita ja vastuita ei pystytä selventämään, jatkunee nykyinen epäselvä oikeustila pitkälle tulevaisuuteen. Toisaalta käsitteellistä epäselvyyttä ruokkii juuri ihmisoikeuksien instrumentalistinen käyttö esimerkiksi kansalaisjärjestöjen taholta. Näistä monet näkevät Biswasin mukaan ihmisoikeuden veteen niin, että se edellyttää vesihuollon pysyttämistä julkisena ja veden tarjoamista kuluttajille joko ilmaiseksi tai voimakkaasti subventoituna.

[91] TSS-komitea 2002, s. 2.

sainvälistä tapaoikeutta[92]. Oikeudesta veden saatavuuteen ei ole myöskään yleensä säädetty kansallisissa perustuslaeissa[93].

Onko veden saatavuus siis ihmisoikeus? Vastaus on riippuvainen oikeuskäsityksestä, jonka avulla kysymystä lähestytään. Ihmisoikeuksia voidaan tarkastella niin oikeuspositiivisesta kuin luonnosoikeusfilosofian näkökulmasta; yleensä lähtökohtana on kuitenkin näitä ääripäitä jollain tapaa välittävä ratkaisu. On selvää, että jos omaksutaan oikeuspositivistinen ja oikeussuojaa painottava oikeuskäsitys, ei veden saatavuutta voida pitää ihmisoikeutena. Jos taas oikeuskäsitystä lavennetaan voimakkaasti kansainvälisen politiikan, soft law'n ja mahdollisesti luonnonoikeusfilosofian suuntaan, on vastaus myönteinen. Ihmisoikeuskeskustelua vaikeuttaakin se, että keskusteluun osallistuvat eri intressiryhmät käsittävät ihmisoikeuden veden saatavuuteen toisistaan poikkeavalla tavalla. Oikeuskäsityksen muodostamista kansainvälisestä oikeudesta ja erityisesti ihmisoikeuksista vaikeuttaa ylipäänsä kansainvälisen oikeuden ja politiikan välisen rajanvedon suhteellisuus.

Edellä esitetyn perusteella oikeus veden saatavuuteen ei yhtäältä ole vakiintunut osaksi ihmisoikeusjuridiikkaa, vaikka sitä voimakkaasti tuetaankin. Jotta tätä näkemystä olisi aihetta tarkistaa, tulisi valtioiden sopia asiasta tai vähintään osoittaa selvästi yksimielisyytensä.[94] Toisaalta on selvää, että veden saatavuus muodostaa ainesosan, kun arvioidaan monien ihmisoikeuksien kunnioittamista, suojelua ja toteutumista.

Lopulta on aiheellista kysyä, mikä vaikutus veden saatavuudella TSS-oikeuksien ainesosana tai ihmisoikeusjuridiikalla on yksilön oikeuteen ottaa vettä talousvedeksi tai saada talousvettä. Ihmisoikeuksien vaikutukset ovat viime kädessä riippuvaisia niiden implementoinnista kansallisiin oikeusjärjestelmiin. Seuraavassa alaluvussa käsitellään ensinnäkin näitä implementointivaatimuksia ja niistä seuraavia oikeusvaikutuksia. Toiseksi tarkastellaan kansainvälisen tason valvonta- ja oikeussuojakeinoja tilanteissa, joissa valtio ei kunnioita TSS-oikeuksiin liittyviä velvollisuuksiaan. Luvun perusteella on mahdollisuus arvioida, missä määrin ihmisoikeudesta veden saatavuuteen on ylipäänsä mielekästä keskustella yksilön oikeuksien näkökulmasta.

---

92 Ks. edellä s. 131–132.

93 Ks. s. 77 av. 121

94 Ks. *Tully* 2005, s. 43, ks. myös *McCaffrey* 2003, s. 19. McCaffrey toteaa, että TSS-komitean tulkinta ihmisoikeudesta veden saatavuuteen vaikuttaisi olevan valtiokäytäntöä edellä ja siten luonteeltaan pikemmin *de lege ferenda* kuin *de lege lata*.

3 IHMISOIKEUSKYSYMYKSEN OIKEUDELLINEN MERKITYS

3.1 Oikeuden implementointi

Ihmisoikeuksien määrittely kansainvälisellä tasolla on vasta ensimmäinen ja itsessään riittämätön askel niiden toteuttamiseen. Tämän lisäksi valtioiden, jotka omaavat tähän tarvittavan suvereniteetin omalla lainkäyttöalueellaan, tulee panna ihmisoikeudet täytäntöön. Ihmisoikeuksiin liittyvät ongelmat ilmenevät yleensä kansallisen täytäntöönpanon puutteellisuuksina. Vaikka ihmisoikeudesta veteen päästäisiin yhteisymmärrykseen, jäisi valtioille runsaasti harkintavaltaa sen implementoinnissa.[95]

TSS-sopimuksen 2 artiklan nojalla sopimusvaltioiden on toteutettava sopimuksessa tarkoitetut oikeudet asteittain ja syrjimättömästi käytettävissä olevien voimavarojen mukaan. Ihmisoikeus veden saatavuuteen edellyttäisi positiivisia toimenpiteitä. Valtioiden velvoitteet olisivat ehdottomien, subjektiivisia oikeuksia synnyttävien takaamisvelvoitteiden sijaan pääasiassa tavoitteellisia.[96] Veden saatavuuden kehittäminen edellyttäisi monessa valtiossa merkittäviä taloudellisia resursseja sekä teknistä ja hallinnollista asiantuntemusta. Kehittämiseen tulisi olla riittävä poliittinen tahtotila, sillä TSS-oikeuksia ei voida ulottaa kaikille ilman, että hallitukset tukevat aktiivisesti oikeuksien toteuttamista hallinnon kaikilla tasoilla.[97]

Valtion velvoitteet veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden toteuttamiseksi olisivat luonteeltaan poliittisia ja oikeudellisia. Ensinnäkin valtion tulisi laatia oikeuden edistämiseen, toteuttamiseen ja suojeluun tähtäävä toimintasuunnitelma. Toiseksi sen tulisi varmistaa, että jo realisoitunut veden saatavuus ei vaarantuisi. Siten veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden toteuttaminen edellyttäisi valtioilta sekä positiivisia että negatiivisia toimenpiteitä ja niihin liittyviä lainsäädännöllisiä sekä -tulkinnallisia ratkaisuja.[98] Oikeudellisesti ihmisoikeudessa veden saatavuuteen olisi kysymys lähinnä lainsäädäntöä ohjaavasta ja kansallis-

---

[95] *Biswas* 2007, s. 219 sekä *Brooks* 2007, s. 235.

[96] Ks. *McCaffrey* 1992, s. 12–16.

[97] *Biswas* 2007, s. 219. Biswasin mukaan veteen kohdistuvan oikeuden toteuttamiseksi ei ole tarvittavaa poliittista tahtotilaa monessakaan valtiossa. Biswas katsoo, että asiantila voi muuttua ainoastaan, jos kansalaiset alkavat nykyistä voimakkaammin vaatia kaikkien oikeutta veden saatavuuteen ja ovat valmiita maksamaan tästä aiheutuvat suorat ja epäsuorat verot. Ilman kansalaisaktiviteetin merkittävää lisääntymistä veden saatavuuden kehitys säilynee hänen näkemyksensä mukaan hitaana.

[98] Ks. UN Sub-Commission 2004, s. 15.

ten säännösten tulkintaan vaikuttavasta oikeusperiaatteesta, ei subjektiivisia oikeuksia synnyttävästä säännöstä.

Oikeus veden saatavuuteen on mahdollista saavuttaa monella tapaa. Kuten aikaisemmin on tullut ilmi, veden saatavuus edellyttää määrällisesti ja laadullisesti riittävän raakaveden käytettävissä olemista, tarkoituksenmukaista vesihuoltoinfrastruktuuria ja veden taloudellista saatavuutta[99]. Käytännössä sen toteuttaminen voi liittyä niin vesivarojen allokointiin eri käyttötarpeiden kesken ja vesiinfrastruktuurin rakentamiseen kuin vesihuollon taloudellisiin ohjauskeinoihin ja sosiaalioikeuteen. Valtion tulisi oikeudellisten toimenpiteiden avulla tarvittaessa taata talousvesitarpeiden tyydyttämisen ensisijaisuus muihin vedenkäyttötarpeisiin verrattuna sekä vesihuoltopalvelujen saanti.[100]

Veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden implementointivaatimukset eivät olisi yksiselitteisiä. Talousvesikäytön priorisoinnin kannalta olisi otettava huomioon, että useat muut vedenkäyttötarpeet voivat olla merkityksellisiä TSS-oikeuksien toteutumisen kannalta. Esimerkiksi vedenkäyttö maataloudessa voi edistää TSS-sopimuksen 11 artiklassa tarkoitettua oikeutta ruokaan. Siten etusijajärjestyksessä ensisijaiseksi asetettavan vedenkäytön tulisi rajoittua perustarpeiden tyydyttämisen kannalta välttämättömään talousvesikäyttöön.

Oikeuksien suhde taloudellisiin ohjauskeinoihin, kuten kustannusten kattamisen periaatteeseen[101] ja aiheuttamisperiaatteeseen[102], on merkityksellinen veden saatavuuden kannalta. Oikeus veden saatavuuteen edellyttäisi, että julkinen sektori asettaisi veden hinnoittelulle raamit ja että talousveden saatavuus varmistettaisiin tarvittaessa valtion tukitoimin. Käytännössä valtio voisi esimerkiksi edellyttää vesiyhtiöltä portaittaisen hinnoittelumallin noudattamista tai myöntää sosiaalitukea yksilöille[103]. Ylipäänsä valtion tulisi huolehtia siitä, että veden hin-

---

[99] Ks. s. 13–20. Valtion tulisi taata taloudellinen saatavuus esimerkiksi siten, että vesihuoltopalveluja ei katkaistaisi maksukyvyttömyydestä johtuen.

[100] Ks. UN Sub-Commission 2004, s. 15. Alakomitea listaa yksityiskohtaisempina vaatimuksina veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden toteuttamiseksi muun muassa sen, että valtio huolehtii veden laadusta ja sen kohtuullisesta hinnoittelusta. Lisäksi valtion tulisi varmistaa, että vedenkäyttäjillä on riittävät oikeudelliset palvelut oikeuksiensa toteuttamiseksi tarjolla. Ks. myös *Grönwall* 2008, s. 222–223. Ks. vesivarojen allokoinnista eri käyttötarpeisiin TSS-komitea 2002, s. 3. TSS-komitea katsoo, että talousvesikäytölle on annettava etusija muihin käyttötarpeisiin verrattuna. Tämän ohella etusijaisessa asemassa tulisi olla vedenkäyttö, joka on tarpeen nälänhädän ja sairauksien estämisen tai TSS-sopimuksessa asetettujen keskeisempien velvoitteiden täyttämisen kannalta. Siten vedenkäytön etusijajärjestyksessä ensisijaisessa asemassa TSS-komitean näkökulmasta on ilmeisesti talousvesikäyttö ja toissijaisessa asemassa terveyttä ylläpitävä vedenkäyttö.

[101] Ks. kustannusten kattamisen periaatteesta edellä s. 68.

[102] Aiheuttamisperiaate on YSL 4 §:n 4 kohdassa määritelty siten, että ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittaja vastaa vaikutuksien ennaltaehkäisystä ja ympäristöhaittojen poistamisesta tai rajoittamisesta mahdollisimman vähäisiksi.

[103] Sosiaalituessa kysymys ei ole veden toimittajan velvollisuuksista vesipalveluihin ja niiden hintaan liittyen, vaan siitä, miten valtio voi taata asukkaidensa vesihuollon. Sosiaalituella on siten

noittelu tai vesilaitoksen muut toimet tai laiminlyönnit eivät vaarantaisi ihmisoikeuden toteutumista.[104]

Edellä esitetyn perusteella valtion velvollisuudet implementoida oikeus veden saatavuuteen olisivat asteittaisia ja varsin väljiä, vaikka saatavuus määriteltäisiin yksiselitteisesti ihmisoikeudeksi. Valtion ei tulisi välittömästi taata veden saatavuutta subjektiivisena oikeutena, vaan kehittää vesivarojen hallintaa ja vesi-infrastruktuuria siten, että yksilöiden perustarve veteen voitaisiin tyydyttää asteittain kokonaisuudessaan. Oikeuden täytäntöönpanon sitova aikataulu olisi riippuvainen lukuisista valtiokohtaisista tekijöistä, kuten kehitystasosta, hydrologisista olosuhteista, käytettävissä olevasta tekniikasta ja infrastruktuurista sekä kehitysyhteistyömahdollisuuksista.[105]

TSS-oikeuksien toteuttamisvelvoitteiden näkökulmasta ei olisi esimerkiksi selvää, kuinka paljon kehitysmaiden tulisi investoida vesihuoltosektoriin tai missä määrin haja-asutusalueiden vesihuolto teollisuusmaissa olisi ihmisoikeuskysymys. Näin ollen veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden implementointi jäisi pitkälti riippuvaiseksi kunkin valtion poliittisesta tahdosta.

3.2 Oikeudelliset vaikutukset Suomessa ja Etelä-Afrikassa

Ihmisoikeudella veden saatavuuteen olisi suurin merkitys Etelä-Afrikan kaltaisissa valtioissa, joissa veden saatavuudessa on vakavia puutteita. Tällaisten valtioiden tulisi pyrkiä järjestämään vesivarojen käyttö nykyistä paremmin ja kohdistaa resursseja vesihuollon kehittämiseen.[106] Sen sijaan Suomen kaltaisissa vauraissa valtioissa, joissa talousvesi on periaatteessa kaikkien ulottuvilla, oi-

---

monesti välittömämpi yhteys veden saatavuudesta käytävään ihmisoikeuskeskusteluun kuin esimerkiksi sillä, tulisiko vesihuollon olla yksityistä vai julkista tai minkälaiseksi veden hinnoittelun tulisi muodostua. Ks. *Irujo* 2007, s. 279–280.

[104] Ks. TSS-komitea 2002, s. 10. TSS-komitea toteaa, että veden taloudellisen saatavuuden varmistamiseksi valtioiden tulisi ryhtyä toimenpiteisiin, jotka voisivat sisältää sosiaaliavun lisäksi edullisen vesiteknologian ja asianmukaisen veden hinnoittelupolitiikan kehittämisen. Vesimaksujen tulisi olla komitean mukaan tasapuoliset ja kohtuulliset siten, että köyhät kotitaloudet eivät joutuisi maksamaan vesipalveluistaan suhteettoman paljon varakkaampiin talouksiin verrattuna. Ks. myös *Tully* 2005, s. 54–55.

[105] Ks. *McCaffrey* 2003, s. 8 ja 24–27. McCaffrey toteaa, että mahdollisen implementointivajeen osoittaminen olisi oikeudellisesti varsin vaikeaa TSS-sopimuksen 2 artiklan mukaisen käsitteistön (voimavarojensa mukaan, kaikin soveltuvin keinoin, toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan) valossa. Toisaalta hän tuo esille, että TSS-komitean hahmottelemat veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden asteittaiset implementointivaatimukset ovat niin moniulotteisia, että monen kehittyneenkään maan oikeusjärjestelmät eivät nykyisellään vastaa niitä.

[106] Ks. *Irujo* 2007, s. 281–282. Ks. myös *Glazewski – Witbooi* 2006, s. 197. Glazewski ja Witbooi toteavat, että yksi komponentti köyhyyden kitkemisessä on luonnonvarojen, erityisesti veden, tasapuolinen jako asianmukaisen politiikan ja ohjelmien avulla.

keudella veden saatavuuteen olisi varsin rajoitettu valtionsisäinen vaikutus, vaikka TSS-oikeudet on TSS-sopimuksen 2 artiklan mukaisesti toteutettava progressiivisesti kunkin valtion voimavarojen mukaan. Suomessa ihmisoikeusnäkökulma veden saatavuuteen saattaisi lähinnä johtaa veteen liittyvän kehitysyhteistyön rahoituksen lisääntymiseen. Ihmisoikeus veden saatavuuteen ei ylipäänsä välttämättä toisi uutta sisältöä veden saatavuuden edistämiselle asetettuihin poliittisiin tavoitteisiin[107].

Ihmisoikeuskeskustelu on Etelä-Afrikassa vaikuttanut merkittävästi perustuslaillisen veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden tulkintaan. Perusteena tälle vaikutukselle on Etelä-Afrikan perustuslain 39 §:n 1b kohdassa ja 233 §:ssä omaksuttu kansainvälisoikeudellisen tulkinnan periaate, jonka mukaisesti tuomioistuinten tulee tulkita perusoikeuksia ja muuta kansallista lainsäädäntöä mahdollisuuksien mukaan kansainvälisen oikeuden mukaisesti[108]. Esimerkiksi Mazibukon tapauksessa alioikeus tukeutui muun muassa TSS-sopimukseen ja TSS-komitean kommentaariin nro 15 oikeudesta veteen, kun se tulkitsi perustuslain 27 §:ssä tarkoitettua oikeutta veden saatavuuteen[109].

Etelä-Afrikan perustuslakituomioistuin otti kantaa perustuslain 39 §:ssä tarkoitettuun perusoikeuksien kansainvälisoikeudelliseen tulkintaan ja erityisesti kansainvälisen ei-sitovan oikeuden merkitykseen vuonna 1995 Makwanyanen tapauksessa. Perustuslakituomioistuin avasi tuolloin mahdollisuuden tukeutua kansainvälisiin soft-law-lähteisiin, kuten kansainvälisten järjestöjen raportteihin, kun kansallisia perusoikeuksia tulkitaan. Tuomioistuin argumentoi Makwanyanessa näkemyksiään seuraavasti:

---

[107] Ks. *Biswas* 2007, s. 215–216.

[108] Etelä-Afrikan perustuslain 39 ja 233 § kuuluvat seuraavasti:

39. *Interpretation of Bill of Rights*

1. When interpreting the Bill of Rights, a court, tribunal or forum
   a. must promote the values that underlie an open and democratic society based on human dignity, equality and freedom;
   b. must consider international law; and
   c. may consider foreign law.

233. *Application of International Law*

When interpreting any legislation, every court must prefer any reasonable interpretation of the legislation that is consistent with international law over any alternative interpretation that is inconsistent with international law.

Ks. Etelä-Afrikan perustuslain ja ihmisoikeuksien välisistä yhteyksistä *Cavanaugh* 1997, s. 297–300.

[109] Ks. Mazibuko, alioikeus, kohdat 31–40. Ks. kansainvälisen oikeuden vaikutuksesta TSS-oikeuksien tulkintaan Etelä-Afrikassa myös perustuslakituomioistuimen ratkaisema Grootboomin tapaus, kohdat 26–33 sekä alioikeuden tuomio Bon Vistassa, kohdat 14–15.

> In the context of *section* 35(1) [of the interim Constitution][110], public international law would include non-binding as well as binding law. They may both be used under the *section* as tools of interpretation. International agreements and customary international law accordingly provide a framework within which Chapter Three can be evaluated and understood, and for that purpose, decisions of tribunals dealing with comparable instruments, such as the United Nations Committee on Human Rights, the Inter-American Commission on Human Rights, the Inter-American Court of Human Rights, the European Commission on Human Rights, and the European Court of Human Rights, and in appropriate cases, reports of specialised agencies such as the International Labour Organisation may provide guidance as to the correct interpretation of particular provisions of Chapter Three (kohta 35).

Bon Vistan tapauksessa alioikeus lähestyi perustuslain 27 §:n mukaista oikeutta veden saatavuuteen Makwanyanessa perustuslakituomioistuimen omaksuman näkemyksen valossa ja otti myös kansainvälisen soft law'n tulkinnassaan huomioon. Erityisen kiinnostavaa Bon Vistassa on, että alioikeus vetosi TSS-komitean yleiskommentaariin ja katsoi yleiskommentaarien olevan yksi kansainvälisen oikeuden auktoritatiivisista lähteistä:

> Alioikeus viittasi Bon Vistassa ensinnäkin oikeustieteessä Cravenin esittämään tulkintaan, jonka mukaisesti valtion tulee pidättyä toimista, jotka johtavat yksilön TSS-oikeuksien riistämiseen[111]. Toiseksi se toi TSS-oikeuksien kunnioittamisvaatimuksen tueksi esille TSS-komitean yleiskommentaarissa nro 12 tarkoittaman ruoan saatavuuden kunnioittamisvaatimuksen[112], jonka perusteella valtion tulee pidättyä saatavuuden estävistä toimenpiteistä, ja totesi yleiskommentaarien omaavan auktoritatiivisen statuksen kansainvälisessä oikeudessa (kohdat 15–18).

Mazibukon tapauksessa korkein muutoksenhakutuomioistuin tukeutui TSS-komitean yleiskommentaariin nro 15 oikeudesta veteen siltä osin, kuin se katsoi, että perustuslain 27 §:ssä tarkoitetun veden saatavuuden määrän tuli tyydyttää ihmisarvoisen elämän tarpeet ja kuulua kaikille sekä lainsäädännön perusteella että tosiasiallisesti:

> A commitment to address a lack of access to clean water and to transform our society into one in which there will be human dignity and equality, lying at the heart of our Constitution, it follows that a right of access to sufficient water cannot be anything less than a right of access to that quantity of water that is required for dignified human

---

[110] Perustuslakituomioistuimen tulkinta perustui Makwanyanessa Etelä-Afrikan vuoden 1993 väliaikaiseen perustuslakiin, jonka sisältö ei kansainvälisen oikeuden huomioon ottamisen kannalta eronnut olennaisesti voimassa olevasta perustuslaista. Ks. perustuslain 39 §:n nojalla huomioon otettavista lähteistä *Brand – Bekker* 1998, s. 15–17.

[111] Ks. *Craven* 1995, s. 110.

[112] Päätöksen tekoaikana TSS-komitea ei ollut vielä julkaissut yleiskommentaaria nro 15 oikeudesta veteen.

existence. Support for this conclusion is to be found in the 2002 General Comment 15 of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, in which it is stated: ”The human right to water is indispensable for leading a life in human dignity. It is a prerequisite for the realization of other human rights.” And ”The right to water clearly falls within the category of guarantees essential for securing an adequate standard of living, particularly since it is one of the most fundamental conditions for survival… The right should also be seen in conjunction with other rights enshrined in the International Bill of Human Rights, foremost amongst them the right to life and human dignity.” For this reason ”the elements of the right to water must be *adequate* for human dignity, life and health” (kohta 17).

In terms of s 27(1) everyone has the right to have access to sufficient water ie every Phiri resident has the right to have access to 42 litres per day. But many of the Phiri residents are poor and at least some of them cannot afford to pay for the water they need. Not being able to pay for the water, they have no access to that water. Compare in this regard 2002 General Comment 15 of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights on the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in which it is said, under the heading ”Accessibility”, that water, and water facilities and services, must be affordable for all and must be accessible to all including the most vulnerable or marginalized sections of the population, in law and in fact (kohta 28).

Etelä-Afrikka tarjoaa esimerkin siitä, että ihmisoikeuskeskustelu saattaa sille suotuisassa ilmapiirissä heijastua yksittäisissä valtioissa lainsäädäntöön ja -soveltamiseen ja sitä kautta vaikuttaa yksilöiden oikeuksiin talousveden saatavuuteen. Seuraavaksi tarkastellaan, onko oikeudessa sellaisia pakko- tai painostuskeinoja, joiden perusteella voitaisiin puhua veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden kansainvälisestä oikeussuojasta. Tältä pohjalta arvioidaan, olisiko ihmisoikeudella veden saatavuuteen valtion poliittisen harkintavallan ylittäviä vaikutuksia.

3.3 Oikeussuoja

Ihmisoikeus veden saatavuuteen olisi viime kädessä toteutettavissa siinä määrin, kuin siihen liittyviin oikeudellisiin instrumentteihin sisältyy pakkokeinomekanismeja. Kansainvälisessä oikeudessa ei itsessään ole sellaisia oikeussuojamekanismeja, joiden avulla valtion voitaisiin katsoa rikkoneen veden saatavuuteen kohdistuvia ihmisoikeusvelvoitteita, eikä TSS-oikeuksien soveltamisesta ole ylipäänsä muodostunut merkittävää kansainvälistä oikeuskäytäntöä.[113]

TSS-sopimuksen valvontamekanismina on sen 16 ja 17 artiklan mukainen sopimusvaltioiden kertomusmenettely, jonka nojalla sopimusvaltion tulee rapor-

[113] Ks. *Irujo* 2007, s. 273 sekä *Alston* 1992, s. 490.

toida suorittamistaan toimenpiteistä ja saavutetusta edistyksestä TSS-sopimuksen noudattamisessa. TSS-komitea kokoaa sopimusvaltioiden kertomusten perusteella yhteenvedon (concluding observations), josta ilmenee TSS-sopimuksen status sekä sen mahdollinen rikkominen kussakin sopimusvaltiossa ja jossa komitea antaa suosituksen sopimukseen liittyvistä jatkotoimenpiteistä. Yhteenveto ei sido sopimusvaltioita oikeudellisesti, mutta useissa tapauksissa siinä esitetyillä suosituksilla on ollut kiistaton vaikutus sopimusvaltion politiikan ja oikeuden muotoutumiseen. Kertomusten toimittamisen varmistamiseksi ei ole käytössä pakkokeinoja.[114]

TSS-sopimuksen toteuttamisen kansainvälinen seuranta on kaiken kaikkiaan varsin haastavaa. Syynä tähän on väljien raportointivelvoitteiden ohella ensinnäkin se, että TSS-sopimus on hyvin laaja-alainen sisältäen lähes kaikki yhteiskuntaelämän sektorit. Toiseksi sopimusvaltiot ovat niin taloudellisten voimavarojen kuin poliittisten järjestelmien kannalta hyvin erilaisia, minkä johdosta TSS-oikeuksien konkretisoinnin edellytykset tai käytettävissä olevat keinot eroavat merkittävästi valtioiden välillä.[115]

> TSS-oikeuksien valvonnan terävöittämiseksi on valmistunut ehdotus TSS-sopimuksen lisäpöytäkirjaksi. Ehdotetun lisäpöytäkirjan nojalla TSS-komitea voisi vastaanottaa ja harkita yksityisten sekä ryhmien kanteluita TSS-sopimuksen II ja III osassa tarkoitettujen oikeuksien rikkomisesta. Lisäksi myös toiset valtiot voisivat kannella rikkomuksista komitealle, jos asianomaiset valtiot olisivat tähän erikseen suostuneet. Harkittuaan asiaa komitea tiedottaisi näkemyksistään asianomaista valtiota sekä asianosaisia ja antaisi suosituksen jatkotoimenpiteistä. Tämän jälkeen sopimusvaltion

---

[114] YK:n talous- ja sosiaalineuvosto on määritellyt, että kertomusten toimittamisväli on viisi vuotta. Ks. UNOHCHR, Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Jos sopimusvaltio ei ole toimittanut kertomusta, on TSS-komitea käytännössä arvioinut TSS-oikeuksien statusta kyseisessä valtiossa muiden saatavilla olevien lähteiden valossa. TSS-komitea on ohjeistanut valtioiden kertomusmenettelyä sen ensimmäisessä yleiskommentaarissa. Ks. TSS-komitea 1989. Kommentaarin mukaan kertomusmenettelyllä on seitsemän tavoitetta:

1. Kokonaisvaltainen kansallisen lainsäädännön, hallinnollisten määräysten ja menettelyjen läpikäynti niiden TSS-sopimuksen mukaisuuden varmistamiseksi;
2. Tiedon saanti TSS-oikeuksien tosiasiallisesta toteutumisesta kunkin sopimusvaltion alueella;
3. Taata perusta nimenomaiselle TSS-oikeuksien toteutumista edistävälle politiikalle, ja antaa hallituksille mahdollisuus osoittaa niiden politiikan yhdenmukaisuus sopimuksen kanssa;
4. Mahdollistaa hallituksen TSS-oikeuksiin liittyvän politiikan julkinen silmälläpito sekä rohkaista eri yhteiskuntaryhmiä osallistumaan näiden poliitikkojen muotoiluun, täytäntöönpanoon ja arviointiin;
5. Luoda perusta sekä komitealle että sopimusvaltiolle itselleen arvioida tehokkaasti valtion edistymistä TSS-oikeuksien toteuttamisessa;
6. Taata, että sopimusvaltio tiedostaa kansalliset vaikeudet ja puutteet liittyen TSS-oikeuksien asteittaiseen toteuttamiseen;
7. Mahdollistaa valtioiden välinen tiedonvaihto TSS-oikeuksiin liittyvien haasteiden tiedostamiseksi.

[115] Ks. *Ketokoski* 1987, s. 270.

tulisi antaa 6 kuukauden kuluessa komitealle kirjallinen vastaus, jossa se tiedottaisi mahdollisista jatkotoimista ihmisoikeusrikkomuksen vuoksi.[116] Lisäpöytäkirja terävöittäisi TSS-sopimuksen valvontaa muiden ihmisoikeussopimusten tasolle, mutta sopimuksen valvominen olisi sen tavoitteellisuudesta johtuen edelleen vaikeaa[117].

Alueellisella tasolla ECE:n vesi- ja terveyspöytäkirjassa ei ole oikeussuojakeinoja, joiden avulla yksilö voisi tehokkaalla tavalla pyrkiä toteuttamaan pöytäkirjan 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun oikeuden talousveden saantiin. Pöytäkirjassa on kuitenkin tiettyjä mekanismeja, kuten sen 6 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut palvelutasotavoitteet, joiden avulla valtion velvoitteiden toteuttamista seurataan ja edistetään, sekä 7 artiklan mukainen tavoitteiden uudelleentarkastelu ja edistymisen arviointi.

Sopimuspuolten tulee vesi- ja terveyspöytäkirjan 6 artiklan 2 kohdan nojalla laatia ja julkaista palvelutasotavoitteet vedestä aiheutuvien sairauksien tehokkaaksi estämiseksi ja sisällyttää niihin muun muassa toimitettavan talousveden laatu sekä se osa alueesta tai väestöstä, jonka olisi päästävä osalliseksi yhteisistä talousvesijärjestelmistä tai jonka talousvesihuoltoa olisi muuten parannettava. Sopimuspuolten tulee esittää palvelutasotavoitteiden saavuttamisen tavoitepäivämäärät (6 artiklan 3 kohta) ja arvioida edistystään tavoitteiden saavuttamisessa sekä julkaista tämä arvio (7 artikla). Kunkin sopimusvaltion tulee toimittaa pöytäkirjan sihteeristölle yhteenveto kerätyistä ja arvioiduista tiedoista ja arvio saavutetusta edistyksestä. Sopimuspuolten kokous arvioi pöytäkirjan täytäntöönpanon edistymistä näiden yhteenvetoraporttien perusteella (7 artikla).

Afrikan lasten oikeuksien peruskirjassa ja Afrikan naisten oikeuksien pöytäkirjassa raportointivelvoitteista ja maakohtaisten raporttien yhteenvedoista ja käsittelystä Afrikan ihmisoikeuskomissiossa ja lasten oikeuksien komiteassa määrätään pitkälti TSS-sopimuksen tapaan[118]. Sopimuksissa on kuitenkin erikseen mahdollistettu yksityisten yhteydenotot ihmisoikeuskomissioon ja lasten oikeuksien komiteaan sekä yhteydenottojen pohjalta tehtävät tutkinnat. Varsinaisia pakkokeinoja oikeuksien toteuttamiseen ei näissäkään sopimuksissa ole, ja ainakin ihmisoikeuskomission toimintaa on leimannut ilmeinen tehottomuus[119].

---

[116] HRC, Report of the Working Group on an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Draft Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. A/HRC/8/7, Annex I.

[117] Ks. *Dennis – Stewart* 2004, s. 496–497. Dennisin ja Stewartin näkemys lisäpöytäkirjasta on varsin kriittinen.

[118] Ks. Afrikan lasten oikeuksien peruskirjan artiklat 43–45 ja Afrikan naisten oikeuksien pöytäkirjan 26 ja 33 artikla. Jälkimmäisissä artikloissa viitataan Afrikan ihmisoikeusperuskirjan 62 artiklan mukaiseen raportointiin ja ihmisoikeuskomission väliaikaiseen toimivaltaan naisten oikeuksien tulkinnassa.

[119] Ks. ihmisoikeuskomission tehottomuudesta *Amadi* 2002 sekä *Mbazira* 2006.

Afrikan lasten ja naisten oikeutta veden saatavuuteen saattaa tulevaisuudessa tehostaa Afrikan ihmisoikeustuomioistuimen toiminnan alkaminen. Sen perustamispöytäkirja on tullut voimaan jo vuonna 2004, mutta tuomioistuin ei ilmeisesti ole aloittanut toimintaansa[120]. Pöytäkirjan 3 artiklan mukaisesti tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvat kaikki asianosaisen valtion ratifioimiin ihmisoikeusinstrumentteihin liittyvät kysymykset. Afrikan naisten oikeuksien pöytäkirjan 27 artiklassa viitataan nimenomaisesti ihmisoikeustuomioistuimeen.

3.4 Oikeudellisen merkityksen rajallisuus

Edellä esitetyn perusteella ihmisoikeuskysymyksen merkitys veden saatavuuden kannalta on rajallinen ja luonteeltaan pikemminkin poliittinen ja symbolinen kuin oikeudellinen. On epäselvää, kuinka paljon veden saatavuutta voitaisiin TSS-oikeutena edistää TSS-oikeuksien tavoitteellisuuden ja valtion asianmukaisten toimenpiteiden mitoitusvaikeuksin vuoksi. Kun otetaan lisäksi huomioon ihmisoikeuskysymykseen annettavan vastauksen näkökulmasidonnaisuus, näyttäytyy koko ihmisoikeuskeskustelu oikeudellisesti verraten vähämerkityksellisenä. Lopulta veden saatavuuden edistäminen on pitkälti sidoksissa poliittiseen tahtoon riippumatta siitä, pidetäänkö saatavuutta ihmisoikeutena vai ei.

Ihmisoikeuskeskustelun poliittisista ulottuvuuksista ja tarkoitusperistä saa hyvän kuvan UNDP:n vuoden 2006 kehitysraportista. Siinä todetaan, että ihmisoikeusnäkökulman kyseenalaistava lähestymistapa veteen sekä muihin sosiaalisiin ja taloudellisiin sitoumuksiin olisi virheellinen. Vaikka veden julistaminen ihmisoikeudeksi ei riitä ratkaisemaan vesikriisiä nopeasti tai antamaan vastauksia moniin vaikeisiin kysymyksiin hinnoittelusta, investoinneista ja palveluista, ovat ihmisoikeusvaatimukset raportin mukaan moraalisesti vahvoja ja auttavat ihmisiä saavuttamaan oikeutensa.[121] On kuitenkin aiheellista kysyä, onko normatiivisten käsitteiden hyödyntäminen ilman selvää oikeusperustaa pitkällä aikavälillä poliittisestikaan tarkoituksenmukaista vai tulisiko tilannetta pyrkiä selventämään ennemminkin esimerkiksi uusien kansainvälisten sopimusten avulla.

Veden saatavuusongelmien kiinteä yhteys köyhyyteen asettaa ylipäänsä kyseenalaiseksi länsimaisen ihmisoikeuskäsityksen, jossa ihmisoikeuksia ei varsinaisesti liitetä talouden järjestelmiin ja jossa ihmisoikeusjärjestelmän yhteydet muihin kansainvälisen oikeuden järjestelmiin ovat väljiä. Tulonjaon tasapuolistuminen siten, että köyhien määrä vähenisi merkittävällä tavalla, edistäisi tehokkaim-

[120] AICT, The African Court on Human and Peoples' Rights. Lähteen valossa osasyynä viivästymiseen ovat Afrikan Unionin tuomioistuinjärjestelyt.
[121] UNHDR 2006, s. 60–61.

min talousveden saatavuuden toteutumista.[122] Sen sijaan pelkkä veden saatavuuden julistaminen ihmisoikeudeksi ilman puuttumista taloudellisiin rakenteisiin ei välttämättä mahdollista asetettujen vesipoliittisten tavoitteiden saavuttamista.

Veden saatavuuden kiinteä yhteys köyhyyteen ja hydrologiaan tarkoittaa myös sitä, että kysymys ihmisoikeudesta veden saatavuuteen näyttäytyy eri alueilla hyvin erilaisena. Suomen ja monien muiden kehittyneiden maiden, joihin vesikriisi ei vaikuta valtionsisäisesti, on tai olisi yhtäältä helppo tukea ihmisoikeutta veteen. Toisaalta voidaan kysyä, kuinka uskottavaa oikeudellisesta näkökulmasta tällainen tuki on, jos oikeutta veden saatavuuteen ei ole varsinaisesti harkittu oman oikeusjärjestelmän näkökulmasta. Etelä-Afrikan kaltaisissa valtioissa, joissa veden saatavuus on puutteellista, ihmisoikeuskysymyksellä on konkreettinen merkitys myös kansallisen oikeuden piirissä.

Poliittisena retoriikkana ihmisoikeuskeskustelusta ei sinänsä ole haittaa. Sen symbolinen merkitys saattaa edistää tahtoa ongelmien ratkaisuun siten, että veden saatavuuteen kohdistetaan entistä enemmän ja aikaisempaa syrjimättömämmällä tavalla resursseja. Keskustelu saattaa myös johtaa siihen, että kansallisella tasolla – erityisesti tuomioistuimissa – valtiolla katsotaan olevan oikeudellinen velvollisuus veden saatavuuden toteuttamiseen. Lisäksi ihmisoikeuskeskustelu pitää veden saatavuusongelmia esillä ja levittää tietoisuutta niistä juristeille sekä muille toimijoille. Samaan suuntaan vaikuttaa myös valtioiden mahdollinen raportointi veden saatavuudesta[123].

Kun ihmisoikeudelle veden saatavuuteen etsitään perusteluja, viitataan yleisesti valtioiden asettamiin poliittisiin tavoitteisiin vesihuollon ulottamiseksi useampien ihmisten saataville. Yhtäältä yksikään valtio tuskin vastustaa sitä, että kaikkien ihmisten tulisi saada riittävästi turvallista talousvettä käyttöönsä. Toisaalta juuri tämän poliittisen yksimielisyyden vuoksi ihmisoikeuskysymyksen tärkeys on kyseenalaistettavissa. Pääasia ihmisoikeusväittelyn sijaan on, miten voitaisiin varmistaa, että vesihuolto olisi kaikkien saatavilla sosiaalisista, taloudellisista, fyysisistä ja poliittisista elinolosuhteista ja esteistä riippumatta. Tähän

---

[122] Ks. *Koskenniemi* 2005, s. 202–205. Ks. myös *Karapuu* 1987, s. 85; *McCaffrey* 1992, s. 17 sekä *Loperena* 2007, s. 443–444. Karapuu toteaa, että vain maailman talousjärjestelmän syvällinen uudistus aineellisten voimavarojen nykyistä tasaisemman jakaantumisen mahdollistavalla tavalla loisi edellytykset TSS-sopimuksen muuttumiselle todella yleismaailmalliseksi. Loperena katsoo, että kestävän kehityksen ja yhtiöiden sosiaalisen vastuun kautta ihmisoikeusjärjestelmää oltaisiin nykyisin lähentämässä talouden järjestelmiin. On kuitenkin todettava, että kestävän kehityksen periaate ei ole saanut sellaisia konkreettisia ilmentymiä, että sillä olisi voitu vaikuttaa merkittävästi köyhien maiden kehitykseen.

[123] Ks. *McCaffrey* 2003, s. 28.

kysymykseen vastaaminen on monimutkaista ja edellyttää kulloistenkin olosuhteiden tuntemista.[124]

4 TALOUSVEDEN SAATAVUUS SUHTEESSA PERUSOIKEUKSIIN

Siinä missä Suomessa säädetään yleisesti oikeudesta sosiaaliturvaan ja vastuusta ympäristöstä, on Etelä-Afrikka yksi harvoista valtioista, jotka ovat säätäneet oikeuden veden saatavuuteen perusoikeudeksi[125]. Etelä-Afrikassa perusoikeus veden saatavuuteen on yksi soveltuva keino tyydyttävän elintason varmistamiseksi vähäosaisille, kun taas Suomessa ei vastaavankaltaiselle perusoikeussääntelylle ole välttämättä tarvetta, vaan yleisempi sosiaaliturvasta säätäminen vaikuttaa riittävältä ratkaisulta. Perusoikeuskysymyksen merkitysero Suomen ja Etelä-Afrikan välillä kuvaa TSS-oikeuksien merkitystä vähäosaisten aseman parantamisessa.

Veden saatavuus liittyy sekä Suomessa että Etelä-Afrikassa useiden TSS-perusoikeuksien toteutumiseen[126]. Näitä ovat muun muassa oikeus asumiseen ja sosiaaliturvaan. On olennaista ottaa huomioon, että saatavuus voidaan pyrkiä takaamaan paitsi nimenomaisen perusoikeussääntelyn avulla myös esimerkiksi osana oikeutta sosiaaliturvaan. TSS-sopimuksessa ei velvoiteta sopimusvaltioita ryhtymään tiettyihin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin, vaan ainoastaan toteuttamaan TSS-oikeudet, joihin veden saatavuus kuuluu ainesosana, kaikin soveltuvin keinoin ja erityisesti lainsäädäntötoimenpitein (TSS-sopimuksen 2 artikla).

Seuraavassa veden saatavuuden yhteyksiä perusoikeuksiin hahmotetaan Suomen ja Etelä-Afrikan perusoikeusjärjestelmien kannalta. Tämän jälkeen alaluvussa 5 analysoidaan tarkemmin Etelä-Afrikan perustuslain 27 §:ssä tarkoitettua oikeutta veden saatavuuteen.

---

[124] Ks. *Biswas* 2007, s. 215–217. Biswas katsoo, että ihmisoikeusyhteisön energia on suuntautunut lähes yksinomaan ihmisoikeuksien piiriin laajentamiseen. Sen sijaan esitettyjen ihmisoikeuksien aineellinen implementointi ja operationalisointi on jäänyt vähäisemmälle huomiolle.

[125] Ks. *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 1 ja av. 3.

[126] Ks. *Glazewski – Witbooi* 2006, s. 198–199.

4.1 Suomi: Perusoikeuksilla liityntöjä veden saatavuuteen

Siitä huolimatta, että veden saatavuutta ei ole Suomessa säädetty perustusoikeudeksi, on veden ottamisella ja vesihuollolla perusoikeusliityntöjä. Esimerkiksi omistusoikeus (PL 15 §) muodostaa yhden perustan veden ottamiselle talousvedeksi, ja oikeudella terveelliseen ympäristöön (PL 20 §) on liityntä talousveden saatavuuteen vesivarojen suojelun kautta. Ehkä selvin yhteys talousveden saatavuudella on Suomessa PL 19 §:ssä tarkoitettuun oikeuteen sosiaaliturvaan, sillä esimerkiksi vesimaksujen maksaminen saattaa edellyttää sosiaalitukea.

PL 19 § on siinä mielessä poikkeuksellinen TSS-oikeussäännös, että sen 1 momentin mukainen oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon on subjektiivinen oikeus. PL 19 §:n 2–4 momenteissa tarkoitetut oikeudet perustoimentuloon, terveyteen ja asumiseen ovat taas tavanomaisia TSS-oikeuksiin liittyviä toimeksiantosäännöksiä, mitä kuvaa PL 19 §:n 2 momentissa lainsäätäjälle asetettu velvoite taata jokaisen perustoimentulo tavallisella lailla.[127]

Yksilön on periaatteessa mahdollista nojata vaatimuksensa välttämättömästä toimeentulosta ja sosiaaliturvasta, joihin sisältyy esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen, menestyksekkäästi suoraan PL 19 §:n 1 momenttiin. Edellytyksenä tälle kuitenkin on, että yksilö ei voi hankkia tai saada muuten sosiaaliturvajärjestelmästä ihmisarvoisen elämän kannalta välttämätöntä toimeentuloa tai huolenpitoa. Siten PL 19 §:n 1 momentin mukainen oikeus on luonteeltaan viimesijainen sosiaaliturvan takaamiskeino.[128] Suomen oloissa on vaikea kuvitella, että vaatimusta veden saatavuudesta olisi tarvetta perustaa suoraan PL 19 §:n 1 momenttiin, kun otetaan huomioon tavalliseen lainsäädäntöön sisältyvä toimeentulotukijärjestelmä.

Eduskunnan oikeusasiamies otti päätöksessään 30.7.1999, dnro 596/4/99, kantaa veden saatavuuteen PL 19 §:n 1 momentissa tarkoitetun välttämättömän toimeentulon kannalta viitaten juuri toimeentulotukijärjestelmään:

> Asiassa oli kysymys vedentoimituksen keskeyttämisestä maksamattomien vesilaskujen vuoksi. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon tarkoitti käsiteltävänä olleessa asiassa käytännössä sitä, että

---

[127] Ks. *Tuori – Kotkas* 2008, s. 215–231.

[128] *Tuori – Kotkas* 2008, s. 215–220. Ks. myös HE 309/1993, s. 69–72. Hallituksen esityksessä esimerkkinä PL 19 §:n 1 momentin mukaisesta välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta käytetään terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestämistä. Siinä viitataan myös säännöksen läheiseen yhteyteen oikeutta elämään turvaavaan PL 7 §:n 1 momenttiin. Tuori ja Kotkas esittävät perustellusti, että PL 19 §:n 1 momentin merkitys ei typisty pelkästään elämän biologisen jatkuvuuden vähimmäisehtoihin, vaan laajentuu osittain kulttuurisia ja historiallisia ainesosia sisältävään ihmisarvoiseen elämään.

perheellä olisi ollut oikeus hakea kunnalta toimeentulotukea, jollei sillä ollut varoja maksaa vesilaskuja.

Veden saatavuuden yhteys PL 20 §:ssä tarkoitettuun oikeuteen ympäristöön on välillinen. Erityisesti PL 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu vastuu ympäristöstä on suhteessa veden saatavuuteen hyvin yleinen säännös, jonka tarkoitetaan toteutuvan muun lainsäädännön välityksellä ja tuella. PL 20 §:n 2 momentti, jossa asetetaan terveellisen ympäristön turvaamisvelvoite, on tässä suhteessa konkreettisempi, mutta senkin vaikutus on lähinnä tavallista lainsäädäntöä ja muuta norminantoa ohjaava. PL 20 §:n nojalla lainsäätäjän tulee suojella vesivaroja siten, että ne ovat talousvesikäyttöön soveltuvia, eivätkä lisää välittömiä tai välillisiä sairastumisriskejä.[129]

4.2 Etelä-Afrikka: Veden saatavuus perusoikeutena

Etelä-Afrikan vuonna 1996 säädetyn perustuslain 27 §:n 1 kohdan nojalla kaikilla on oikeus riittävään veden saatavuuteen, ja perustuslain 27 §:n 2 kohdassa velvoitetaan valtio toteuttamaan tämä oikeus progressiivisesti lainsäädännöllisten ja muiden toimenpiteiden avulla käytettävissä olevien resurssien puitteissa:

27. *Health care, food, water and social security*
1. Everyone has the right to have access to
   a. health care services, including reproductive health care;
   b. sufficient food and water; and
   c. social security, including, if they are unable to support themselves and their dependants, appropriate social assistance.
2. The state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of each of these rights.

Perustuslain 27 §:ssä kulminoituu apartheidin jälkeinen vesipolitiikan uudistaminen, jonka taustalla olivat puutteet talousveden saatavuudessa. Vuonna 1996 arvioitiin, että noin 40 prosenttia Etelä-Afrikan väestöstä (16 miljoonaa) ei ollut turvatun talousveden saatavuuden piirissä. Saatavuus oli myös vahvasti jakaantunut siten, että veden puutteesta kärsi afrikkalaisperäinen väestönosa. Vesireformilla olikin vahva yhteiskuntapoliittinen tilaus, ja sen avulla pyritään korjaamaan epätasa-arvoisuutta. Perusoikeudesta säätämisen lisäksi vedenkäyttöoi-

[129] Ks. HE 309/1993, s. 66–67; *Kuusiniemi* 2000, s. 194–195 sekä *Hollo* 2004, s. 54–58. Hollo toteaa PL 20 §:n jättävän aineelliset tavoitteet tavallisen lainsäädännön varaan ja sen sääntelyn tähtäävän siihen, että ympäristöön vaikuttavia toimia suoritettaessa ei turmella toisten elinympäristöä tai vaaranneta kenenkään terveyttä muuten kuin laissa kulloinkin säädetyin edellytyksin.

keuksien uudistaminen edellytti esimerkiksi veden ottamisoikeuksien osittaista irrottamista maanomistusoikeudesta.[130]

Myös useat muut perusoikeudet ovat Etelä-Afrikassa merkityksellisiä veden saatavuuden kannalta. Perustuslain 24 §:ssä säädetään oikeudesta ympäristöön. Sen nojalla kaikilla on oikeus siten suojeltuun ympäristöön, että muun muassa luonnonvarojen kestävä käyttö voidaan varmistaa samalla, kun edistetään oikeudenmukaista taloudellista ja sosiaalista kehitystä[131]. Muita merkityksellisiä perusoikeuksia veden saatavuuden kannalta ovat perustuslain 9–11 §:n mukaiset KP-oikeudet yhdenvertaisuuteen, ihmisarvoon ja elämään samoin kuin perustuslain 25–27 §:ssä tarkoitetut TSS-oikeudet asumiseen[132], terveydenhuoltoon, ruokaan[133] ja sosiaaliturvaan. Perusoikeuksien ja erityisesti TSS-oikeuksien saavu-

---

[130] Ks. *Pienaar – van der Schyff* 2007, s. 181–184 sekä *Kotzé* 2009, s. 83–84. Etelä-Afrikan perustuslain johdannossa lain yleisempi korjaava merkitys on ilmaistu seuraavasti:

We therefore, through our freely elected representatives, adopt this Constitution as the supreme law of the Republic so as to

- Heal the divisions of the past and establish a society based on democratic values, social justice and fundamental human rights;
- Lay the foundations for a democratic and open society in which government is based on the will of the people and every citizen is equally protected by law;
- Improve the quality of life of all citizens and free the potential of each person; and
- Build a united and democratic South Africa able to take its rightful place as a sovereign state in the family of nations.

Kotzé toteaa, että vesihuoltosääntelyn kontekstissa korjaavan (transformative) toiminnan tarve on ehkä kaikista suurin. Brand määrittelee Etelä-Afrikan perustuslain edellyttävän klassisten vapausoikeuksien suojelun lisäksi, että julkista valtaa käytetään vapauden, tasavertaisuuden, ihmisarvon sekä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden edistämiseen. *Brand* 2005, s. 1.

[131] Etelä-Afrikan perustuslain 24 § kuuluu seuraavasti:

24. *Environment*

Everyone has the right –

a. to an environment that is not harmful to their health or well-being; and
b. to have the environment protected, for the benefit of present and future generations, through reasonable legislative and other measures that
   i. prevent pollution and ecological degradation;
   ii. promote conservation; and
   iii. secure ecologically sustainable development and use of natural resources while promoting justifiable economic and social development.

[132] Ks. myös Grootboom, kohdat 22–24, jossa perustuslakituomioistuin totesi, että tulkittaessa oikeutta asumiseen tuli ottaa huomioon myös muut TSS-perusoikeudet.

[133] Ks. oikeudesta ruokaan Etelä-Afrikassa *Brand* 1998. Brandin artikkelista ilmenee, että Etelä-Afrikassa vuonna 1998 noin 2,5 miljoonaa ihmistä kärsi aliravitsemuksesta. Brand korostaa valtion velvoitteita huolehtia ruoan saatavuudesta asianmukaisen maatalouspolitiikan avulla ja viime kädessä taata yksilön riittävä ravinto. Veden saatavuuden näkökulmasta Brandin jaottelu tarkoittaa, että valtion tulee yhtäältä huolehtia vesivarojen riittävyydestä talousvesikäyttöön ja toisaalta vastata tarvittaessa vesihuoltoverkoston rakentamisesta ja vesihuollon saannista.

tettavuutta edistävät myös perustuslain 32–33 §:ssä tarkoitetut oikeudet informaatioon, oikeudenmukaiseen hallintoon ja tuomioistuinkäsittelyyn.[134]

Oikeutta veden saatavuuteen on Etelä-Afrikan perustuslain tarkoituksen valossa tulkittava kaikkia merkityksellisiä perusoikeuksia yhdistävällä tavalla. Siten sekä perinteiset KP-oikeudet että TSS-oikeudet on otettava tulkinnassa tasavertaisesti huomioon ja niitä on punnittava keskenään.[135] Erityisesti kaikki TSS-oikeudet ovat Grootboomin tapauksen valossa TSS-oikeuksien kontekstisidonnaisessa tulkinnassa merkityksellisiä:

> Grootboomin kohdassa 24 perustuslakituomioistuin totesi oikeudesta asumiseen suhteessa muihin TSS-oikeuksiin seuraavasti: ”The right of access to adequate housing cannot be seen in isolation. There is a close relationship between it and the other socio-economic rights. Socio-economic rights must all be read together in the setting of the Constitution as a whole. The State is obliged to take positive action to meet the needs of those living in extreme conditions of poverty, homelessness or intolerable housing. Their interconnectedness needs to be taken into account in interpreting the socio-economic rights, and, in particular, in determining whether the State has met its obligations in terms of them.”

Usein tilanne on ympäristöoikeudessa sellainen, että luonnonvarojen käyttöä ja ympäristönsuojelua punnitaan perustuslaillista omaisuudensuojaa vasten. Etelä-Afrikan perustuslain 25 §:n mukaisessa omaisuudensuojasäännöksessä näkökulma on kuitenkin aikaisemman rotuerottelumenneisyyden vuoksi jossain määrin erilainen kuin esimerkiksi Suomessa, sillä perustuslain 25 §:n 8 kohdassa säädetään, että omaisuudensuoja ei estä vesi- ja maareformien toteuttamiseen tähtäävän sääntelyn antamista. Näin ollen omaisuudensuojalla ei yleensä ole ratkaisevaa merkitystä Etelä-Afrikassa, kun harkitaan oikeutta veden saatavuuteen ja sen edellyttämiä toimenpiteitä.[136]

Oikeutta veden saatavuuteen määrittää Etelä-Afrikassa osaltaan myös aikaisemmin mainittu perustuslain 39 §:n 1 momentti, jonka mukaisesti perusoikeuksia tulkitessaan tuomioistuinten tulee ottaa kansainvälinen oikeus huomioon. Kuten edellä on tullut ilmi, on TSS-sopimuksella ja TSS-komitean kommentaareilla ollut huomattava vaikutus niin TSS-oikeuksien sisällyttämiseen Etelä-Afrikan perustuslakiin kuin niiden tulkintaan kansallisessa oikeuskäytännössä, vaikka Etelä-Afrikka ei ole liittynyt TSS-sopimukseen.[137]

---

[134] Ks. *Kotzé* 2009, s. 74–75. Ks. TSS-oikeuksien yhteydestä perustuslain 9 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen *de Vos* 2001, s. 53–54.
[135] Ks. *Stein* 2006, s. 184.
[136] Ks. *Stein* 2006, s. 185.
[137] Ks. s. 138–141. Ks. myös *Brand* 2005, s. 6–7 sekä *Devenish* 2007, s. 86–87. Ks. erityisesti TSS-sopimuksen vaikutuksesta Etelä-Afrikan perustuslakiin *Liebenberg* 1995, s. 359.

5 PERUSOIKEUS VEDEN SAATAVUUTEEN ETELÄ-AFRIKASSA

5.1 Sisältö

Kun tarkastellaan perusoikeutta veden saatavuuteen, ja ylipäänsä TSS-oikeuksia, on täysimääräisen oikeuden käsitteellinen sisältö syytä erottaa sen oikeusvaikutuksista eli lähinnä valtion velvoitteista oikeuden kunnioittamiseen, suojeluun, edistämiseen ja toteuttamiseen. Etelä-Afrikassa veden saatavuusoikeuden sisältö on määritelty perustuslain 27 §:n 1 kohdassa, kun valtion velvoitteet sen toteuttamiseen määrittyvät puolestaan perustuslain 27 §:n 2 kohdan mukaisen asteittaisen toteuttamisvelvoitteen sekä perustuslain 2 ja 7 §:ssä tarkoitettujen perustuslain ensisijaisuuden sekä perusoikeuksien kunnioittamisen ja suojelun kautta[138]. Veden saatavuusoikeuden sisältö käsittää sen oikeuden, jota kohden valtion tulee käytettävissä olevien resurssien rajoissa pyrkiä.

Perustuslain 27 §:n 1 kohdassa ilmaistaan veden saatavuusoikeuden kriteereinä ainoastaan, että oikeus kuuluu kaikille ja että siihen sisältyy riittävästi (sufficient) vettä. Saatavuus käsittää sekä fyysisen että taloudellisen saatavuuden, ja oikeuden kuuluminen kaikille tarkoittaa, että oikeutettuja yksilöitä ovat kaikki Etelä-Afrikan asukkaat, eivät ainoastaan maan kansalaiset. Jälkimmäinen lähtökohta laventaa Etelä-Afrikan vastuuta lukuisista maassa asuvista siirtolaisista. Veden riittävyys viittaa niin veden määrään kuin sen laatuun.[139]

Veden fyysiselle ja taloudelliselle saatavuudelle sekä sen laadulliselle ja määrälliselle riittävyydelle on asetettu tarkempia kriteerejä vesi- ja vesihuoltolainsäädännössä ja tietyissä poliittisissa instrumenteissa[140]:

> Etelä-Afrikan vesihuoltolain (Water Services Act, WSA) yhtenä keskeisimpänä tavoitteena on taata oikeus riittävään veden saatavuuteen (WSA 2§). Tähän liittyen

---

[138] Etelä-Afrikan perustuslain 2 ja 7 § kuuluvat seuraavasti:
2. *Supremacy of Constitution*
This Constitution is the supreme law of the Republic; law or conduct inconsistent with it is invalid, and the obligations imposed by it must be fulfilled.
7. *Rights*
1. This Bill of Rights is a cornerstone of democracy in South Africa. It enshrines the rights of all people in our country and affirms the democratic values of human dignity, equality and freedom.
2. The state must respect, protect, promote and fulfil the rights in the Bill of Rights.
3. The rights in the Bill of Rights are subject to the limitations contained or referred to in section 36, or elsewhere in the Bill.

[139] Ks. *Kotzé* 2009, s. 73–74. Ks. myös *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 1–2.

[140] Etelä-Afrikan vesi- ja vesihuoltolainsäädäntöä sekä niihin liittyviä poliittisia instrumentteja käsitellään tarkemmin pääluvuissa IV ja V.

WSA 3 §:ssä säädetään oikeudesta saatavuuteen perustuslakia tarkentavalla tavalla seuraavasti:

> 1. Everyone has a right of access to basic water supply and basic sanitation.
> 2. Every water services institution must take reasonable measures to realise these rights.
> 3. Every water services authority must, in its water services development plan, provide for measures to realise these rights.
> 4. The rights mentioned in this section are subject to the limitations contained in this Act.

Etelä-Afrikan vesi- ja metsätalousministeriö on täsmentänyt WSA 3 §:n mukaista perusvesihuollon sisältöä määräyksin. Perusvesihuollon minimitasoksi on näissä määräyksissä määritelty 25 litraa juomakelpoista vettä/hlö/vrk tai vastaavasti 6.000 litraa/kotitalous/kuukausi. Veden tulee olla saatavissa 200 metrin etäisyydellä kodista ja vedensaantinopeuden on oltava vähintään 10 litraa minuutissa. Kuluttajan vedensaanti saa olla keskeytyneenä korkeintaan seitsemän vuorokauden ajan vuodessa (Standard Regulations, Paragraph 3).

Vesilaissa (National Water Act, NWA) säädetään vesivarojen hallinnan tavoitteina olevan muun muassa nykyisen ja tulevien sukupolvien perustarpeiden tyydyttäminen, tasapuolisen vedensaannin edistäminen sekä aikaisemman rotu- ja sukupuolisyrjinnän seurausten korjaaminen (NWA 2§). Vesilaissa olennaisin säännös liittyen veteen kohdistuvaan perusoikeuteen on NWA 3 §:n 3 kohta, jossa säädetään ihmisen perustarpeita palvelevasta vesireservistä. Ihmisen perustarpeeksi luetaan lainkohdassa juomiseen, ruoanvalmistukseen ja henkilökohtaiseen hygieniaan määrällisesti ja laadullisesti riittävä vesi, ja viranomaisten tulee varmistaa perustarpeita palvelevan vesireservin säilyminen ennen kuin vettä otetaan muihin tarkoituksiin. Talousvesikäyttö on siten säädetty vesilaissa ensisijaiseksi muihin veden käyttötarpeisiin nähden.[141]

Yksi tärkeimmistä muista kuin lainsäädännöllisistä toimenpiteistä veden saatavuusoikeuden toteuttamiseksi on Etelä-Afrikan vuonna 2001 omaksuma ilmaisen veden politiikka, jonka mukaisesti perusvesihuolto on kuluttajille ilmaista. Politiikan tarkoituksena on, että perustuslaillinen oikeus veden saatavuuteen toteutuu köyhimmille asukkaille siten, että kotitalous saa tarvittaessa ilmaiseksi perustarpeiden tyydyttämiseen vaadittavan minimimäärän vettä. Tämä määrä on 6.000 litraa/kotitalous/kuukausi perustuen olettamalle, jonka mukaan yksilö tarvitsee 25 litraa vettä päivässä. Määrä on siten joustamaton, että se ei ole riippuvainen kotitalouden varallisuudesta tai siitä, kuinka monta henkilöä kotitaloudessa todellisuudessa asuu.[142]

Vesihuoltolakia tarkentavat vesi- ja metsätalousministeriön määräykset perusvesihuollon minimitasosta ovat erityisen merkityksellisiä, kun perustuslaillisen

---

[141] Ks. *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 4. NWA 3 §:n 3 kohdassa säädetään lisäksi vedenkäytön etusijajärjestyksessä toisella sijalla olevasta ekologisesta vesireservistä, jonka tarkoituksena on vesiekosysteemien riittävä suojelu.

[142] Ks. DWAF 2002a, s. 7–8 ja *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 5.

veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden sisältöä mitoitetaan. Määräyksissä on ilmaistu veden saatavuuden minimitaso, joka on ilmeisesti perustuslain 27 §:n 2 kohdan nojalla ylitettävä, jos käytettävissä on riittävästi resursseja. Siten oikeus veden saatavuuteen sisältää vettä enemmän kuin 25 litraa/hlö/vrk tai 6.000 litraa/ kotitalous/kuukausi, ja veden tulee olla saatavilla lähempää kuin 200 metrin etäisyydellä kotitaloudesta. Sääntelyn valossa jää kuitenkin avoimeksi, mikä saatavuuteen kohdistuvan oikeuden tarkempi sisältö on.

Etelä-Afrikan oikeuskäytännössä on veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden sisältöä tarkasteltu myös suoraan perustuslain 27 §:n 1 kohdan nojalla. Mazibukon tapauksessa perustuslakituomioistuin – toisin kuin korkein muutoksenhakutuomioistuin – kieltäytyi kuitenkin korkeimpana oikeusasteena määrittelemästä perustuslain 27 §:n 1 kohdassa tarkoitettua veden riittävyyttä. Mazibukossa korkein muutoksenhakutuomioistuin oli ottanut veden riittävään määrään ja taloudelliseen saatavuuteen kantaa seuraavasti:

> Korkein muutoksenhakutuomioistuin totesi Mazibukossa viitaten erityisesti TSS-komitean yleiskommentaariin nro 15 oikeudesta veteen, että perustuslain 27 §:n 1 kohdassa tarkoitetun veden riittävän määrän tulee vastata ihmisarvoisen elämän vaatimuksia. Ihmisarvoinen elämä edellytti sen mukaan, että vettä on riittävästi juomiseen, henkilökohtaiseen hygieniaan, ruoanlaittoon, tiskaukseen, vaatteiden pesuun, siivoukseen ja sanitaatioon. Mazibukon tapauksessa, jossa vettä kului myös vesiklosettiin, perustuslain 27 §:n 1 momentissa tarkoitettu veden riittävä määrä oli tuomioistuimen mukaan 42 litraa/hlö/vrk, josta sanitaatioon tarvittiin 15 litraa. Korkeimman muutoksenhakutuomioistuimen mukaan perustuslain 27 §:n 1 kohdan mukaisen veden saatavuuden tulee olla ilmaista, jos yksilö ei pysty maksamaan riittävästä vedestä (kohdat 16–46).[143]

Korkeimman muutoksenhakutuomioistuimen Mazibukon tuomion pohjalta perustuslain 27 §:n 1 kohdassa tarkoitettu täysimääräinen oikeus veden saatavuuteen sisältää vettä noin 42 litraa/hlö/vrk, jos sanitaatio perustuu vesikäymälään, ja noin 27 litraa/hlö/vrk päinvastaisessa tapauksessa[144]. Veden ilmaisuuden liittäminen maksukyvyttömyyteen noudatti TSS-oikeuksien toteuttamisen perus-

---

[143] Ks. veden ilmaiseksi määrittelyn merkityksestä suhteessa ilmaisen veden politiikkaan *Khalfan – Conteh* 2008. Khalfan ja Conteh toteavat, että veden ilmaisuuden perustuslaillinen takaaminen on merkityksellistä, kun otetaan huomioon, että kaikkien köyhien kotitalouksien vedensaanti ei ole omaksutusta politiikasta huolimatta ilmaista.

[144] Vrt. *Dugard – Liebenberg* 2009, s. 15–16. Dugard ja Liebenberg kritisoivat ensinnäkin muutoksenhakutuomioistuimen ratkaisua vähentää perustuslailliseen veden saatavuuteen liittyvää veden määrää alioikeuden aikaisemmin määrittelemästä 50 litrasta 42 litraan. Toiseksi he katsovat, että muutoksenhakutuomioistuimen olisi pitänyt määritellä 42 litran päivittäinen veden saatavuus nimenomaan perustuslain 27 §:n 2 kohdassa tarkoitetuksi kohtuulliseksi edistämistoimenpiteeksi, eikä perustuslain 27 §:n 1 kohdan mukaiseksi perustuslaillisen veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden riittäväksi määräksi.

ideaa, jonka mukaisesti valtion tulee vasta viime kädessä vastata näiden oikeuksien toteutumisesta. Perustuslakituomioistuin ei siis kuitenkaan yhtynyt korkeimman muutoksenhakutuomioistuimen päätökseen, vaan jätti perustuslain 27 §:n 1 kohdan sisällön määrittelemättä.

Perustuslakituomioistuin perusteli Mazibukossa päätöstään olla määrittelemättä veden saatavuusoikeuden sisältöä kolmella tapaa. Ensinnäkin se totesi, että perustuslain 27 §:n 1 momentissa tarkoitettua oikeuden käsitteellistä sisältöä ja 2 momentissa tarkoitettuja oikeusvaikutuksia tulisi käsitellä yhdessä. Toiseksi se katsoi, että tuomioistuimen ei tule pyrkiä vallan kolmijako-opin valossa määrittelemään tarkasti hallinnon velvoitteita TSS-oikeuksiin liittyen. Kolmanneksi perustuslakituomioistuin viittasi siihen, että valituksissa ei ollut kyseenalaistettu vesi- ja metsätalousministeriön määrittelemää perusvesihuollon 25 litran/hlö/vrk tai 6000 litran/kotitalous/kuukausi minimitasoa:

> Perustuslakituomioistuin katsoi ensimmäisen perusteen osalta, että koska perustuslain 27 §:n 1 ja 2 kohtaa tulee tarkastella yhdessä, ei yksilö voi välittömästi vaatia riittävää määrää vettä valtiolta. Se, mitä toimenpiteitä oikeus veden saatavuuteen valtiolta edellyttää, on sidoksissa aikaan ja kontekstiin. Jos veden saatavuusoikeuden sisältö määritellään, saattaa tämä perustuslakituomioistuimen mukaan vaikuttaa epätoivottavalla tavalla niin, että kontekstia ei oteta perustuslain 27 §:n 2 kohdassa tarkoitettua kohtuullisuutta arvioitaessa huomioon (kohdat 57–60).
>
> Toista perustettaan perustuslakituomioistuin tarkensi vetoamalla siihen, että tuomioistuin ei voi määrittää TSS-oikeuksiin liittyviä valtion toimenpiteitä oikeuksien saavuttamiseksi tai edes oikeuden sisältöä yleisesti. Näissä suhteissa tuomioistuin voi aikaisemman oikeuskäytännön valossa ainoastaan arvioida hallinnon toimenpiteiden perustuslain 27 §:n 2 kohdassa tarkoitettua kohtuullisuutta (kohdat 61–65).
>
> Kolmatta perustetta, jonka mukaan asiassa ei ollut perustuslakituomioistuimessa kyseenalaistettu vesi- ja metsätalousministerin määrittelemää perusvesihuollon minimitasoa, tarkentavat perustuslakituomioistuimen kannanotot ovat epäselviä. Yhtäältä tuomioistuin totesi, että hallinnon tehtävänä on määritellä TSS-oikeuksiin liittyvät tavoitteet selvästi ja että minimisisältöpäätöksen perustuslainmukaisuutta voidaan käsitellä tuomioistuimessa. Toisaalta se katsoi, että subsidiariteettiperiaate, jonka mukaisesti perustuslain sijaan on nostettava kanne aineellisen sääntelyn perustuslainmukaisuudesta, ei välttämättä sovellu Mazibukon tapauksessa. Koska vesipolitiikka täytti perustuslain 27 §:n 2 kohdassa tarkoitetun kohtuullisuuden vaatimuksen, ei perustuslakituomioistuin ilmaissut selkeästi, muodostiko minimitason aikaisempi määrittely esteen perustuslain 27 §:n 1 kohdan sisällön määrittelylle (kohdat 69–76).

Perustuslakituomioistuimen Mazibukon päätös on altis kritiikille, sillä päätöksessään perustuslakituomioistuin irtaantui veden saatavuusoikeuden sisällön ja sen oikeusvaikutusten erottelusta. Tässä suhteessa on kysyttävä, miten ylipäänsä perustuslain 27 §:n 2 kohdassa tarkoitettua valtion velvoitetta ryhtyä kohtuullisiin toimenpiteisiin oikeuden toteuttamiseksi voidaan arvioida, jos toteutettavan oikeuden sisältö ei ole määritettävissä. Määrittelyn kontekstisidonnaisuus ei vaikuta hyväksyttävältä perusteelta sen tekemättä jättämiseen, koska kontekstista

aiheutuvat erot veden saatavuuden perustarpeessa eivät ole suuria, eikä kontekstin huomioon ottamiselle ollut tapauksessa esteitä.[145]

Vesi- ja ympäristöministeriön määräykset perusvesihuollon minimitasosta ja korkeimman muutoksenhakutuomioistuimen päätös Mazibukossa valaisevat veden saatavuusoikeuden sisältöä. Määräysten perusteella veden tulee olla saatavissa lähempää kuin 200 metrin päästä kodista, ja veden määrä on korkeimman muutoksenhakutuomioistuimen kannan valossa olosuhteista riippuen noin 42 litraa/hlö/vrk. Koska perustuslakituomioistuin ei katsonut korkeimman muutoksenhakutuomioistuimen kannanottoa vääräksi – vaan ainoastaan totesi, että sisällön määrittely ei olisi tuomioistuinten toimivaltaan kuuluva asia – voidaan 42 litran/hlö/vrk vesimäärän saatavilla olemista alle 200 metrin päässä kodista pitää veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden sisällön ohjeellisena lähtökohtana.

On mielenkiintoinen kysymys, kuinka kiinteästi perustuslain 27 §:n 1 kohdan mukaiset veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden kriteerit voidaan määritellä, kun otetaan huomioon TSS-oikeuksien progressiivinen luonne. Yhtäältä yksilön oikeus veden saatavuuteen toteutuu ja valtion toteuttamisvelvoitteet täyttyvät, jos vettä on saatavilla ihmisarvoiseen elämään tarvittava määrä. Toisaalta ihmisarvoisen elämän vaatimukset ovat osittain olosuhderiippuvaisia. Koska veden saatavuusoikeuden määrällinen sisältö on mitoitettu perustarpeiden tyydyttämisen näkökulmasta, ei siinä kuitenkaan voi tapahtua suuria muutoksia, vaikka hyvinvoinnin taso lisääntyisi selvästi. Näin ollen perusoikeus veden saatavuuteen toteutuu pitkälti olosuhteista riippumatta, jos valtio takaa, että vettä on saatavilla noin 50 litraa/hlö/vrk.

5.2 Oikeusvaikutukset

Veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden tosiasialliset oikeusvaikutukset ovat osittain sidoksissa oikeuden saatavuuteen eli mahdollisuuteen saattaa oikeuskysymykset tuomioistuinten käsiteltäviksi ja saada tätä kautta oikeussuojaa. Oikeuden saatavuuden näkökulmasta Etelä-Afrikan perusoikeusjärjestelmä on varsin liberaali, eikä puhevalta tavallisesti muodostu ongelmaksi perusoikeuksiin liittyvässä oikeudenkäynnissä. Etelä-Afrikan perustuslain 38 §:ssä säädetään ensinnäkin laajasta puhevallasta asioissa, jotka liittyvät perusoikeuksien loukkaamiseen tai sen uhkaan. Lainkohdan nojalla yksilö voi saattaa asian toimivaltaisessa tuomioistuimessa vireille omassa intressissään tai toisen henkilön, ryhmän tai

[145] Perustuslakituomioistuimen kannan olisi tehnyt ymmärrettävämmäksi, jos se olisi katsonut vesi- ja metsätalousministeriön määritelleen veden saatavuusoikeuden sisällön tyhjentävästi tarkentavissa määräyksissään, mutta näihin määräyksiin saatavuuden minimisisällöstä tuomioistuin ei varsinaisesti tukeutunut.

yleisen edun puolesta ja järjestö vastaavasti jäsentensä puolesta. Toiseksi tuomioistuimen tulee perustuslain 38 §:n mukaisesti suojata perusoikeuksia siten, että se oikaisee oikeuden loukkauksen[146].

Etelä-Afrikan perustuslakituomioistuin toteaa tuomioistuinten mahdollisuuksista antaa oikeussuojaa TSS-oikeuksille, että TSS-oikeudet ovat ainakin jossain määrin oikeussuojan piirissä niiden budjettivaikutuksista huolimatta. Perustuslaillisten TSS-oikeuksien oikeussuojan vähimmäissisältönä on tuomioistuimen mukaan näiden oikeuksien negatiivinen suojelu lainvastaisilta loukkauksilta.[147]

Veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden oikeusvaikutuksia lähestytään seuraavaksi aikaisemmin esitetyn oikeusvaikutusjaottelun kautta[148]. Tarkasteltaviksi tulevat toimeksiantovaikutus, heikennyskieltovaikutus, subjektiivisen oikeuden perustava vaikutus, tulkintavaikutus, syrjäyttävä vaikutus sekä horisontaalivaikutus.

5.2.1 Toimeksiantovaikutus

Toimeksiantovaikutus, jonka mukaisesti valtion tulee ryhtyä oikeuden toteuttamista tarkoittaviin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin, on veden saatavuuden kehittämisen kannalta keskeisin perustuslaillisen veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden oikeusvaikutus. Se liittyy etenkin sellaisten vähäosaisten yksilöiden tilanteen parantamiseen valtion positiivisten toimenpiteiden avulla, joiden oikeus veden saatavuuteen ei ole toteutunut.

Perustuslain 27 §:n 2 kohdan nojalla oikeus veden saatavuuteen on progressiivisesti toteutettava TSS-oikeus, joka velvoittaa valtiota ryhtymään kohtuullisiin lainsäädännöllisiin sekä muihin toimenpiteisiin ja mitoittamaan ne käytettävissä olevien resurssien mukaisesti. Perusoikeudella veden saatavuuteen ei näin ollen taata yksilölle subjektiivista oikeutta talousveteen, vaan asetetaan valtiolle objektiivinen ja due diligence -tyyppinen velvollisuus toimia veden saatavuusoi-

---

[146] 38. *Enforcement of rights*
Anyone listed in this section has the right to approach a competent court, alleging that a right in the Bill of Rights has been infringed or threatened, and the court may grant appropriate relief, including a declaration of rights. The persons who may approach a court are –
1. anyone acting in their own interest;
2. anyone acting on behalf of another person who cannot act in their own name;
3. anyone acting as a member of, or in the interest of, a group or class of persons;
4. anyone acting in the public interest; and
5. an association acting in the interest of its members.

[147] Tuomioistuinten mahdollisuuksia antaa oikeussuojaa perustuslain TSS-oikeuksille käsiteltiin perustuslakituomioistuimessa yleisellä tasolla perustuslain varmentamispäätöksessä vuonna 1996. Ks. Certification, kohta 78. Perustuslakituomioistuin viittasi tuolloin perusteluna oikeussuojan antamiselle TSS-oikeuksille budjettivaikutuksista riippumatta siihen, että myös KP-oikeuksilla voi olla vastaavia vaikutuksia. Ks. TSS-oikeuksien oikeussuojasta myös *Martin* 1999, s. 9–10.

[148] Ks. s. 123–124.

keuden edistämiseksi.[149] TSS-oikeuksien toimeksiantovaikutusta vahvistetaan Etelä-Afrikan perustuslain 2 ja 7 §:ssä tarkoitetuilla säännöksillä perustuslain ensisijaisuudesta ja perusoikeuksien kunnioittamisesta, suojelusta, edistämisestä ja toteuttamisesta.[150]

Veden saatavuusoikeuden toimeksiantovaikutuksella on perustuslain 27 §:n 2 kohdan perusteella kolme ulottuvuutta. Ensinnäkin valtion tulee ryhtyä kohtuullisiin lainsäädännöllisiin ja muihin toimenpiteisiin. Toiseksi näillä toimenpiteillä tulee toteuttaa oikeutta veden saatavuuteen asteittainen, ja kolmanneksi toimenpiteiden kohtuullisuus ja siten oikeuden toteuttamisen aikataulu määrittyvät käytettävissä olevien resurssien perusteella. Keskeistä on, että valtio varaa riittävästi taloudellisia ja henkilöllisiä resursseja saatavuuden toteuttamiseen. Valtion toimenpiteiden kohtuullisuus on arvioitavissa vain tapauskohtaisesti, mutta yleisenä kohtuullisuuden vähimmäiskriteerinä on, että eniten avun tarpeessa olevia ei suljeta toteuttamistoimenpiteiden vaikutusten ulkopuolelle.[151]

Oikeuskäytännössä veden saatavuuden luonnetta TSS-oikeutena on selvennetty Etelä-Afrikan perustuslakituomioistuimessa Soobramoneyn tapauksessa, josta ilmenee myös edistettävien TSS-oikeuksien moninaisuus.

> Perustuslakituomioistuin totesi Soobramoneyssa, että perustuslain 26 ja 27 §:n mukaiset asumisen, terveydenhuollon, ruoan, veden ja sosiaaliturvan saatavuuteen liittyvät valtion velvoitteet ovat riippuvaisia käytettävissä olevista resursseista. Resurssien puute rajoittaa näiden velvoitteiden vastinparina olevia yksilöiden oikeuksia. Perustuslakituomioistuin katsoi, että resurssipulasta johtuen valtiolla ei ole välitöntä velvollisuutta tyydyttää perustuslain 26 ja 27 §:ssä tarkoitettuja tarpeita (kohta 11).

Kun arvioidaan valtion velvoitetta toteuttaa oikeus veden saatavuuteen, on otettava huomioon, että valtion tulee jakaa käytettävissä olevat resurssit eri TSS-oikeuksien kesken. Etelä-Afrikan perustuslain 26 ja 27 §:ssä säädetään veden saatavuuden lisäksi oikeuksista asumisen, terveydenhoitopalvelujen, ruoan ja sosiaaliturvan saatavuuteen, ja veden saatavuus on lainsäädäntöteknisesti sijoitettu ruoan saatavuuden rinnalle. Perustuslain 26 ja 27 §:n avulla pyritään siten

---

[149] *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 1–2. Ks. myös *Kok – Langford* 2005, s. 202.
[150] Ks. *Kotzé* 2009, s. 75.
[151] *Currie* 2001, s. 52–60. Ks. myös *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 2–3. Grootboomin tapauksessa perustuslakituomioistuin otti kantaa kohtuullisuusvaatimukseen eniten apua tarvitsevien kannalta: ”Those whose needs are the most urgent and whose ability to enjoy all rights therefore is most in peril, must not be ignored by the measures aimed at achieving realisation of the right. It may not be sufficient to meet the test of reasonableness to show that the measures are capable of achieving a statistical advance in the realisation of the right. Furthermore, the Constitution requires that everyone must be treated with care and concern. If the measures, though statistically successful, fail to respond to the needs of those most desperate, they may not pass the test (kohta 44).”

tyydyttämään laajalti yksilöiden perustavanlaatuiset hyvinvointitarpeet, eikä näitä tarpeita ole perustuslaissa asetettu hierarkkiseen järjestykseen.[152]

On tulkinnanvaraista, missä määrin ja missä aikataulussa oikeus veden saatavuuteen on toteutettava lainsäädännöllisin toimenpitein. Perustuslain 27 §:n 2 kohdan mukainen vaatimus lainsäädännöllisistä ja muista toimenpiteistä viittaa ensinnäkin siihen, että lainsäädännöllä on muodostettava pohja oikeuden toimeenpanolle. Toisena periaatteena on, että jos muut toimenpiteet eivät ole riittäviä käytettävissä olevat resurssit huomioon ottaen, on valtion turvauduttava lainsäädännön antamiseen. Lainsäädäntövallalla on siten viimekätinen vastuu kontrolloida toimeenpanovallan käyttämistä suhteessa veden saatavuuteen kohdistuvaan oikeuteen.[153] Perustuslaissa ei kuitenkaan edellytetä, että oikeudesta veden saatavuuteen tulisi säätää kaikenkattavasti tavallisilla laeilla, jos niiden toimeenpanoon ei ole riittävästi resursseja[154].

Perustuslain 27 §:n 2 kohdassa tarkoitettu kohtuullisuus jättää valtiolle runsaasti harkintavaltaa tarkoituksenmukaisten oikeuden edistämistoimenpiteiden mitoitukseen. Vallan kolmijako-oppiin nojautuvana lähtökohtana Etelä-Afrikassa on, että tuomioistuin voi tarkastella ainoastaan valittujen TSS-oikeuksien toteuttamistoimenpiteiden kohtuullisuutta, ei sen sijaan puuttua viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaan toimenpiteiden valinnassa. Toisin sanoen veden saatavuuteen kohdistuvaan oikeuteen liittyvien toteuttamistoimenpiteiden harkinta kuuluu perustuslain 27 §:n 2 kohdassa tarkoitetun kohtuullisuuden rajoissa yksinomaan lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan piiriin. Tuomioistuin ei voi edellyttää viranomaista valitsemaan sellaisia toimenpiteitä, jotka tuomioistuimen näkökulmasta vaikuttaisivat tarkoituksenmukaisimmilta.[155]

Perustuslakituomioistuin raamitti tuomioistuimen mahdollisuuksia puuttua valittuihin TSS-oikeuksien toteuttamistoimenpiteisiin Grootboomin tapaukses-

---

[152] Ks. *Kotzé* 2009, s. 73–74.

[153] Ks. *Martin* 1999, s. 10 sekä *Currie* 2001, s. 52–53. Grootboomin tapauksessa perustuslakituomioistuin toi lainsäädännöllisten toimenpiteiden ensisijaisuuden selvästi esille: ”The State is required to take reasonable legislative and other measures. Legislative measures by themselves are not likely to constitute constitutional compliance. Mere legislation is not enough. The State is obliged to act to achieve the intended result, and the legislative measures will invariably have to be supported by appropriate, well directed policies and programs implemented by the Executive (kohta 42).”

[154] Ks. Mazibuko, korkein muutoksenhakutuomioistuin, kohdat 10–15. Korkeimman muutoksenhakutuomioistuimen Mazibukossa esittämän näkemyksen mukaan oikeudesta veden saatavuuteen ei ollut säädetty tyhjentävästi vesihuoltolaissa. Se ei kuitenkaan katsonut vesihuoltolakia perustuslain vastaiseksi.

[155] Ks. *de Ville* 2005, s. 212–213; *Hoexter* 2007, s. 313 sekä *Devenish* 2007, s. 87–88. Ks. käytännön vaikeuksista, joita toimenpiteiden tarkka oikeudellinen arviointi aiheuttaisi *Chapman* 1998, s. 2.

sa[156]. Perustuslakituomioistuin katsoi, että perustuslain 26 §:n mukainen oikeus asianmukaiseen asumiseen[157] voi olla oikeudellisen tuomion perusteena myös siltä osin, kuin kysymys on pykälässä tarkoitetuista valtion asianmukaisista toimenpiteistä oikeuden toteuttamiseksi.[158] Tapauksen valossa tuomioistuin voi katsoa valtion toimenpiteet TSS-oikeuksien edistämiseksi perustuslain vastaisiksi, jos niitä ei ole kohdistettu siten, että heikoimmassa asemassa olevien yksilöiden tilanne parantuu[159].

> Perustuslakituomioistuin katsoi Grootboomissa, että perustuslain 26 §:n nojalla yksilöt eivät sinänsä voi vaatia välittömästi asuntoa valtiolta. Pykälässä kuitenkin edellytetään, että valtio laatii suunnitelman, jonka avulla se voi käytettävissä olevien resurssien puitteissa täyttää velvoitteensa asumisen järjestämiseen. Kysymyksessä olleella alueella voimassa ollut suunnitelma oli ilmeisen riittämätön käytettävissä olleisiin resursseihin nähden ja siten perustuslain 26 §:n vastainen, koska sillä ei pystytty parantamaan eniten asunnon tarpeessa olleiden yksilöiden asemaa (kohdat 95–98).

Etelä-Afrikan tuomioistuimet rakentavat arvionsa TSS-oikeuksien positiivisten toteuttamistoimenpiteiden perustuslain mukaisuudesta kohtuullisuusharkinnan varaan. Tämä harkinta eroaa olennaisesti jäljempänä tarkasteltavasta perustuslain 36 §:n mukaisesta negatiivisten perusoikeusvelvoitteiden arvioinnista, joka perustuu niin sanottuun suhteellisuustestiin ja vaihtoehtotarkasteluun. Kohtuullisuusharkinnan kriteerit ovat tapauskohtaisia ja jossain määrin liukuvia, mutta sen tunnuspiirteenä on, että tuomioistuimet eivät arvioi TSS-oikeuksia edistävien valtion positiivisten toimenpiteiden suhteellista tehokkuutta verrattuna

---

[156] Grootboomin päätöstä ovat kommentoineet muun muassa *de Vos* 2001; *Currie* 2001, s. 52–60 sekä *Davis* 2006, s. 310 ss.

[157] Perustuslain 26 § kuuluu seuraavasti:

26. *Housing*
1. Everyone has the right to have access to adequate housing.
2. The state must take reasonable legislative and other measures, within its available resources, to achieve the progressive realisation of this right.
3. No one may be evicted from their home, or have their home demolished, without an order of court made after considering all the relevant circumstances. No legislation may permit arbitrary evictions.

[158] Grootboom, kohta 20. Perustuslakituomioistuin korosti, että sosiaalis-taloudelliset perusoikeudet voivat olla oikeudenkäynnin kohteena. Niihin liittyvien toimeenpanovelvoitteiden täyttyminen ja yksittäistapauksellinen velvoittavuus ovat sen sijaan tuomioistuimen mukaan huomattavasti vaikeammin arvioitavia. Ks. myös *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 2–3. Gowlland-Gualtierin mukaan Grootboomin tuomion merkitys veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden kannalta oli ennen kaikkea siinä, että valtion edistämisvelvoitteiden toteutuminen on mahdollista saattaa tuomioistuimen oikeudellisen tarkastelun kohteeksi.

[159] Ks. *Stein* 2006, s. 185.

vaihtoehtoisiin toimintatapoihin, vaan ainoastaan valittujen toimenpiteiden kohtuullisuutta.[160]

> Grootboomin tapauksessa perustuslakituomioistuin totesi valittujen toimenpiteiden kohtuullisuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta, että se ei tutki kohtuullisuutta arvioidessaan, olisiko valtio voinut pyrkiä toteuttamaan oikeutta asumiseen suotuisampien toimenpiteiden avulla, vaan ainoastaan omaksuttujen toimenpiteiden kohtuullisuutta. Perustuslakituomioistuimen vakiintuneen kannan mukaan tuomioistuimet eivät voi ratkaista kysymyksiä, joilla on lukuisia sosiaalisia ja taloudellisia seurauksia. Valtion positiivisten toimenpiteiden kohtuullisuusarviointi voi sinänsä vaikuttaa valtion budjettiin, mutta kohtuullisuusarviointia ei voi kohdistaa valtion budjetin allokointiin (kohdat 38–41).

Perustuslakituomioistuimen suorittaman valtion positiivisten velvoitteiden kohtuullisuusharkinnan tarkkuus on vaihdellut epäjohdonmukaisesti[161]. Harkintatarkkuuteen ovat vaikuttaneet myös muut perusoikeudet kuin kulloinkin tarkasteltavana oleva TSS-oikeus ja perusoikeuksiin mahdolliset liittyvät negatiiviset velvoitteet. Ylipäänsä TSS-oikeuksia käsittelevässä oikeuskäytännössä ovat Ete-

---

[160] Ks. *Brand* 2005, s. 27–28 sekä *Yeshanew* 2008, s. 10–11. Yeshanew tuo esille kohtuullisuusharkinnan heikkouksina, että sen avulla ei voida välittömästi toteuttaa yksilön oikeuksia, että se asettaa todistustaakan yksilölle ja että kohtuullisuus on ylipäänsä arvosidonnainen käsite. Ks. oikeuskäytännöstä esimerkiksi Grootboom, kohdat 39–45 ja Treatment Action Campaign, kohdat 38 ja 123. Ks. kriittisenä näkökulmana TSS-oikeuksien oikeudelliseen arviointiin Etelä-Afrikan tuomioistuimissa myös *Davis* 2006, s. 303–305 ja 313 ss. Davisin mukaan perustuslakituomioistuin turvautuu hallinto-oikeudellisen laintulkinnan malliin TSS-oikeuksien osalta, vaikka sen olisi perustuslain ja kansainvälisen oikeuden valossa mahdollisuus tarkastella näihin oikeuksiin liittyviä valtion velvoitteita yksityiskohtaisemminkin. Siten Davis katsoo, että perustuslakituomioistuimen tulisi ottaa aktiivisempi rooli TSS-oikeuksien edistämisessä Etelä-Afrikassa. Toisaalta Davis tuo esille päätöksenteon realiteettina valtion niukan budjettikehyksen, mikä on yksi syy perustuslakituomioistuimen varovaisuuteen TSS-oikeuksien velvoittavuuden arvioinnissa. Jos perustuslakituomioistuin asettaisi valtiolle epärealistisia velvoitteita, olisi tämä Davisin mukaan ylipäänsä uhka perustuslain legitimiteetille. Ks. tähän liittyen laillisuusperiaatteesta Etelä-Afrikassa *Dyzenhaus* 2007.

[161] Ks. *Brand* 2005, s. 27–28 ja 44–45. TSS-oikeuksien sisältöä on lähestytty Etelä-Afrikassa myös ns. minimisisältöperiaatteen (core minimum) kautta. Yleisesti ottaen minimisisältö viittaa siihen, että täysimääräisen oikeuden edistämisvelvoitteen ohella valtion tulisi taata oikeuden jonkinlaisen ytimen toteutuminen kaikin käytettävissä olevin resurssein. Ks. *de Vos* 2001, s. 58 sekä *Devenish* 2007, s. 87. Minimisisältöperiaate ei kuitenkaan Etelä-Afrikan oikeuskäytännön valossa tarkoita, että yksilöillä olisi yksiselitteinen, toteutettavissa oleva oikeus TSS-oikeuksien minimisisältöön, vaan että valtiolla on velvollisuus edistää näiden oikeuksien minimisisällön toteutumista käytettävissä olevien resurssien rajoissa. Siten minimisisältöperiaate ei tuo varsinaisia lisävelvoitteita valtiolle tai perusta subjektiivisia oikeuksia yksilöille, eikä ehkä lainkaan sovellu TSS-oikeuksien tarkasteluun. Ks. Treatment Action Campaign (TAC), kohdat 34–35 sekä *Bilchitz* 2003, s. 3–4. TAC:ssa oli kysymys HIV-lääkityksen saatavuudesta, ja tuomiossaan perustuslakituomioistuin määräsi hallitusta poistamaan tähän liittyvät rajoitukset (kohta 135). Bilchitz kritisoi perustuslakituomioistuinta siitä, että se ei määrittänyt tapauksessa oikeuden minimisisältöä, eikä poistanut rajoituksia välittömästi. Ks. myös *Davis* 2006, s. 311–312 sekä *Yeshanew* 2008, s. 11–12.

lä-Afrikassa korostuneet eri perus- ja ihmisoikeuksien kiinteät yhteydet sekä se, että perusoikeuksia ei voi luokitella yksinomaan positiivisia tai negatiivisia velvoitteita valtiolta edellyttäviin oikeuksiin[162].

> Esimerkiksi Khosan tapauksessa, jossa oli kysymys sosiaaliavustuslain (Social Assistance Act) määräyksistä, joiden nojalla vakituisen oleskeluluvan omaavat ihmiset suljettiin sosiaaliavun ulkopuolelle, tuomioistuin arvioi valtion velvoitteita TSS-oikeuden toteuttamiseen myös perustuslain 9 §:n 1 kohdassa tarkoitetun epäoikeudenmukaisen syrjinnän kiellon perusteella seuraavasti:
>
> > When the rights to life, dignity and equality are implicated in cases dealing with socio-economic rights, they have to be taken into account along with the availability of human and financial resources in determining whether the state has complied with the constitutional standard of reasonableness. This is, however, not a closed list and all relevant factors have to be taken into account in this exercise. What is relevant may vary from case to case depending on the particular facts and circumstances. What makes this case different to other cases that have previously been considered by this Court is that, in addition to the rights to life and dignity, the social-security scheme put in place by the state to meet its obligations under section 27 of the Constitution raises the question of the prohibition of unfair discrimination (kohta 44).[163]
>
> Khosassa valtio ei ollut ulottanut sosiaaliavustusta pysyvän oleskeluluvan nojalla maassa asuviin ihmisiin. Siten se oli yhtäältä syyllistynyt positiivisen velvoitteensa rikkomiseen. Toisaalta asiassa oli kysymys myös perustuslain 9 §:n 1 kohdassa tarkoitetusta epäoikeudenmukaisen syrjinnän kiellosta ja monien muiden perusoikeuksien mahdollisesta rikkomisesta, kun valtio ei ollut kunnioittanut negatiivisen velvoitteen tapaan näiden ihmisten oikeuksia rajaamalla heidät sosiaaliavustuslain soveltamisalan ulkopuolelle.

Perustuslakituomioistuimen onkin vaikea noudattaa omaksumaansa linjaa, jonka mukaisesti se ei sovella TSS-oikeuksiin liittyviin valtion positiivisiin velvoitteisiin suhteellisuustestiä ja vaihtoehtotarkastelua. Grootboomin tapauksessa tuomioistuin pystyi tämän eron tekemään, koska kysymys oli abstraktista asumisen järjestämisen suunnitelmasta. Sen sijaan Khosassa ratkaistavana ollut kysymys sosiaaliavun ulottuvuudesta oli konkreettisempi, ja perustuslakituomioistuimen ratkaisun perusteella valtion oli ulotettava sosiaaliavustus myös pysyvän oleskeluluvan nojalla maassa asuville ulkomaalaisille. Kohtuullisuusharkinnan käsit-

---

[162] Ks. Etelä-Afrikan TSS-oikeuksien positiivisista ja negatiivisista ulottuvuuksista *de Waal ym.* 2001, s. 432–444.

[163] Ks. Khosan tapauksesta *Jansen van Rensburg* 2005.

teen avulla tuomioistuimen on kuitenkin mahdollista pitää muodollisesti kiinni asemastaan vallan kolmijako-opin mukaisesti.[164]

Jo aikaisemmin useaan otteeseen sivutussa Mazibukon tapauksessa oli osaltaan kysymys veden saatavuuden edistämistoimenpiteiden kohtuullisuudesta.

> Mazibukossa korkein muutoksenhakutuomioistuin oli valituksenalaisella tuomiollaan kumonnut Johannesburgin kaupungin/vesihuoltolaitoksen tekemän päätöksen, jonka mukaisesti kysymyksessä olleen Phirin alueen asukkaat saivat ilmaista vettä joko 25 litraa/hlö/vrk tai 6.000 litraa/kotitalous/kuukausi[165], ja määrännyt Johannesburgin kaupungin/vesihuoltolaitoksen muotoilemaan politiikkaansa tältä osin uudelleen. Politiikan uudelleenmuotoilussa tuli korkeimman muutoksenhakutuomioistuimen mukaan ottaa huomioon sen määrittelemä 42 litran perustuslaillinen veden saatavuuden määrä, käytettävissä olevat resurssit ja näiden resurssien käyttötarpeet (kohdat 42–43 ja 62).
>
> Perustuslakituomioistuin ei yhtynyt korkeimman muutoksenhakutuomioistuimen näkemyksiin, vaan katsoi, että Johannesburgin kaupungin/vesihuoltolaitoksen toimenpiteet olivat perustuslain 27 §:n 2 kohdan mukaisia. Perustuslakituomioistuimen mukaan ilmaisen veden määrän määrittely kotitalous- tai vesipistekohtaisesti oli hyväksyttävää, kun otettiin huomioon vaikeudet pitää veden saajien määrä vesipistettä kohti ajan tasalla. Se totesi myös, että vesipistekohtainen veden määrän mitoittaminen johti saatavuuden kannalta tyydyttävään lopputulokseen, kun otettiin huomioon keskimääräinen kotitalouden koko (3,2), joskin yksi kantajista jakoi vesipisteensä 19 henkilön kanssa. Lisäksi perustuslakituomioistuin kiinnitti huomiota siihen, että Johannesburgin kaupunki oli Mazibukon prosessin aikana kehittänyt vesipolitiikkaansa ja tarjonnut heinäkuusta 2007 lähtien köyhille kotitalouksille mahdollisuutta 4.000 litran ilmaiseen lisävesimäärään kuukaudessa (kohdat 78–102).

Perustuslakituomioistuin päätyi Mazibukossa katsomaan, että Johannesburgin kaupungin ilmaisen veden politiikka oli perustuslain 27 §:n 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla kohtuullista. Sen sijaan korkein muutoksenhakutuomioistuin oli valituksenalaisella tuomiollaan todennut tämän politiikan perustuslain vaatimusten vastaiseksi, vaikka politiikka täytti vesihuoltolainsäädännössä asetetut veden saatavuuden minimitasovaatimukset. Tuomioistuinten perusteluissa merkittävänä erona oli se, että perustuslakituomioistuin kieltäytyi määrittelemästä veden

---

[164] Ks. *Brand* 2005, s. 45–46 sekä *Jansen van Rensburg* 2008, s. 431–434. Ks. vallan kolmijaosta lainsäädäntö-, toimeenpano- ja lainkäyttövaltaan Etelä-Afrikassa ja siihen liittyvistä ongelmista *Hoexter* 2007, s. 22–26. Hoexter toteaa, että julkishallinnon nykyisen organisoitumisen vuoksi vallan kolmijako-oppi ei käytännössä voi toteutua tarkkarajaisesti.

[165] Korkein muutoksenhakutuomioistuin ei kuitenkaan katsonut vesihuoltolainsäädännössä annettua kaupungin/vesihuoltolaitoksen päätöksen kanssa yhdenmukaista sääntelyä perusveden määrästä perustuslain vastaiseksi, koska perustuslain 27 §:n 2 kohdan mukainen oikeus veden saatavuuteen on sidottu käytettävissä oleviin resursseihin ja koska veden tarve vaihtelee jossain määrin olosuhteista riippuen. Se myös totesi erityisesti, että sen tehtävänä ei ole suoraan muuttaa kaupungin vesipolitiikkaa, vaan ainoastaan tutkia hallinnon tekemien päätösten kohtuullisuus.

saatavuusoikeuden perustuslain 27 §:n 1 momentin mukaista sisältöä, jota korkein muutoksenhakutuomioistuin käytti oikeuden asteittaisen toteuttamisen mittarina.

Huomionarvoista Mazibukon prosessissa on veden saatavuusoikeuden toteuttamispäätösten kohtuullisuuden ja itse toteuttamisen tarkoituksenmukaisuuden erottamisen vaikeus. Käytännössä korkein muutoksenhakutuomioistuin oli tullut kohtuullisuusharkinnassa jo varsin lähelle toimeenpanovallan alaan kuuluvaa kysymystä veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden tarkoituksenmukaisesta toteuttamisesta, kun se katsoi, että Johannesburgin kaupungilla oli riittävästi resursseja ilmaisen veden saannin toteuttamiseen siten, että kaupunki saattoi täyttää perustuslain 27 §:n 1 kohdan mukaisen veden saatavuuden tason. Näin ollen korkeimman muutoksenhakutuomioistuimen päätöksellä olisi pitkälti rajattu kaupungin harkintavaltaa oikeuden toteuttamisessa. Mazibukon tapaus osoittaakin hyvin TSS-oikeuksien ja erityisesti veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden soveltamisen haasteet vallan kolmijako-opin kannalta.[166]

Edellä esitetyn perusteella Etelä-Afrikan perustuslaillisen veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden toimeksiantovaikutus velvoittaa viranomaisia edistämään saatavuuden toteutumista kohtuullisella tavalla ja mahdollistaa sen, että yksilöt saattavat edistämistoimenpiteisiin liittyvät viranomaispäätökset tuomioistuimen käsiteltäviksi. Oikeuskäytännön valossa on kuitenkin epäselvää, minkälaisia toimenpiteitä on pidettävä perustuslain 27 §:n 2 kohdassa tarkoitetulla tavalla kohtuullisina. Lisäksi veden saatavuutta sellaisilla alueilla, joilla toteuttamistoimenpiteistä ei ole tehty perustuslaissa edellytettyjä päätöksiä, ei voida saattaa tuomioistuimen tarkastelun kohteeksi. Siten toimeksiantovaikutuksen oikeudellinen sitovuus suhteessa yksilön veden saatavuuteen kohdistuvien oikeuksien toteuttamiseen on verraten vähäinen.

---

[166] Kotzé toteaa, että vaikka tuomiovalta on Etelä-Afrikassa kunnioittanut vallan kolmijako-oppia, eivät tuomioistuimet ole toisaalta epäröineet saattaa hallintoa vastuuseen oikeudellisista velvoitteistaan veden saatavuuden edistämiseen. *Kotzé* 2009, s. 101–102. Mazibukossa korkeimman muutoksenhakutuomioistuimen päätöstä edeltäneessä päätöksessä alioikeus velvoitti politiikan uudelleenmuotoilun sijaan Johannesburgin kaupungin/vesihuoltolaitoksen järjestämään Phirin asukkaille 50 litran päivittäinen vesihuolto (kohta 183.5). Siten alioikeus itse asiassa irrottautui tapauksessa perustuslain 27 §:n 2 kohdassa tarkoitetusta kohtuullisuusharkinnasta ja tarkasteli veden saatavuuteen liittyviä positiivisia velvoitteita KP-oikeuksien soveltamiseen liitetyn, perustuslain 36 §:n mukaisen suhteellisuustestin perusteella, vaikka nojautuikin argumentaatiossaan perustuslain 27 §:n 2 kohtaan. Ks. *Jansen van Rensburg* 2008, s. 420–421.

5.2.2 Heikennyskieltovaikutus

Heikennyskieltovaikutuksella viitataan siihen, että valtiolla on velvollisuus olla heikentämättä perusoikeuden toteuttamisessa aikaisemmin saavutettua tasoa. Veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden perustuslaillinen heikennyskielto perustuu Etelä-Afrikassa perustuslain 27 §:n ohella perustuslain 7 §:n mukaiseen valtion velvollisuuteen kunnioittaa ja suojella perusoikeuksia[167]. Valtion ei tule itse estää tai sallia muiden estävän veden ottamista talousvedeksi tai talousveden saantia vesihuollon kautta. Heikennyskielto muodostaa Etelä-Afrikassa eräänlaisen veden minimisisällön oikeudelle veden saatavuuteen.[168] Kun perustuslain 27 §:n 2 momentin pääasiallisena tarkoituksena on toteuttaa oikeus veden saatavuuteen positiivisin toimenpitein, tähdätään heikennyskiellolla toteutuneen veden saatavuuden suojaamiseen valtion negatiivisin toimenpitein[169].

Perustusoikeuksien heikennyskielto ei ole Etelä-Afrikan järjestelmässä ehdoton, vaan myös toteutunut oikeus on rajoitettavissa perustuslain 36 §:n mukaan seuraavasti:

> 36. *Limitation of rights*
> 1. The rights in the Bill of Rights may be limited only in terms of law of general application to the extent that the limitation is reasonable and justifiable in an open and democratic society based on human dignity, equality and freedom, taking into account all relevant factors, including
>   1. the nature of the right;
>   2. the importance of the purpose of the limitation;
>   3. the nature and extent of the limitation;
>   4. the relation between the limitation and its purpose; and
>   5. less restrictive means to achieve the purpose.
> 2. Except as provided in subsection (1) or in any other provision of the Constitution, no law may limit any right entrenched in the Bill of Rights.

Veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden kannalta heikennyskieltovaikutuksen merkitys tiivistyy erityisesti kysymykseen siitä, onko vesihuoltopalvelut mahdollista keskeyttää yksilön maksuvaikeuksien vuoksi. Etelä-Afrikan tuomioistuimet eivät sovella perustuslain 36 §:ää ja sen mukaista suhteellisuustestiä TSS-oikeuksiin liittyvien valtion positiivisten velvoitteiden arviointiin, mutta vedensaannin keskeyttämisessä kysymys on kokonaan tai osittain realisoituneen perustuslain 27 §:n 1 kohdan mukaisen oikeuden rajoittamisesta. Harkittaviksi

---

[167] Bon Vista, kohta 13.
[168] Ks. *Kok – Langford* 2005, s. 202.
[169] Heikennyskieltovaikutus suhteellistaa osaltaan ihmis- ja perusoikeuksia vastaavien valtion velvoitteiden jakoa positiivisiin ja negatiivisiin velvoitteisiin.

tällaisessa tilanteessa tulevat yhtäältä valtion negatiivinen velvollisuus kunnioittaa ja suojella sekä toisaalta mahdollisuus perustuslain 36 §:n nojalla rajoittaa realisoitunutta perusoikeutta.[170]

Veden toimittamisen katkaisemista on oikeuskäytännössä arvioitu useissa tapauksissa veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden kannalta. Bon Vistan tapauksessa alioikeus otti heikennyskieltoon kantaa seuraavasti:

> On the facts of this case, the applicants had existing access to water before the Council disconnected the supply. The act of disconnecting the supply was *prima facie* in breach of the Council's constitutional duty to respect the right of access to water, in that it deprived the applicants of existing access. In accordance with what is sometimes called the two-stage approach that places a burden or an onus on the Council to justify the breach (kohta 20).

Alioikeuden tulkinta veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden ehdollisesta rikkomisesta vesihuollon keskeyttämisen vuoksi perustui perustuslain 27 §:n ohella perustuslain 7 §:n mukaiseen oikeuksien kunnioittamisvelvollisuuteen. Tuomioistuimen näkemyksestä kuitenkin ilmenee, että vedensaannin keskeyttäminen ei ole kategorisesti kielletty, vaan se voi olla hyväksyttävissä perustuslain 36 §:n nojalla.

Perustuslain 36 §:n mukaisesti perusoikeuden rajoituksen on ensinnäkin perustuttava yleisesti sovellettavaan oikeuteen, jolla tarkoitetaan yksiselitteistä, tarkkarajaista, julkista ja tasapuolisesti sovellettavaa oikeussääntöä. Toiseksi rajoituksen hyväksyttävyyttä punnitaan ottaen huomioon muun muassa rajoitettavan oikeuden ja rajoituksen luonne, rajoituksen tärkeys ja suhteellisuus sekä vaihtoehdot sen toteuttamiseen.[171] Veden saatavuuteen kohdistuvan rajoituksen hyväksyttävyyden arvioinnissa tulee siten punnita oikeuden ja sen rajoituksen merkitystä keskenään eräänlaisena suhteellisuustestinä.

Perustuslain 36 §:n mukaisessa perusoikeuden rajoittamisen hyväksyttävyyden suhteellisuustestissä tuomioistuin punnitsee perusoikeuden rajoituksen tarkoitusta ja hyötyä suhteessa sen luonteeseen, vaikutukseen ja ankaruuteen sekä päättää tältä pohjalta rajoituksen hyväksyttävyydestä. Suhteellisuustestin tulosten perusteella tuomioistuin voi puuttua esimerkiksi perusoikeuksia rajoittaviin lainsäädäntötoimenpiteisiin varsin merkittävällä tavalla.[172]

> TSS-oikeutta koskevassa oikeudenkäynnissä kanteen pukeminen valtion negatiivisen velvoitteen rikkomisen muotoon käytännössä parantaa huomattavasti sen menestymismahdollisuuksia. Tämä perustuu paitsi perustuslain 36 §:n mukaisen suhteelli-

---

[170] *Kidd* 2004, s. 120–121. Ks. velvollisuudesta kunnioittaa negatiivisena velvoitteena *Kok – Langford* 2005, s. 206.
[171] *Brand* 2005, s. 26–27.
[172] *Brand* 2005, s. 26–27.

suustestin soveltamiseen myös kahteen muuhun tekijään. Ensinnäkin kantajan on näytettävä toteen valtion perusoikeusrikkomus, mikä on selvästi yksinkertaisempaa perusoikeutta suoraan rajoittavan toimenpiteen, kuten vedensaannin katkaisun, kuin sen progressiivisen toteuttamisvelvoitteen laiminlyönnin osalta[173]. Toiseksi perusoikeuksia rajoittavien valtion toimenpiteiden edellytetään perustuslain 36 §:n nojalla perustuvan yleisesti sovellettavaan oikeuteen, kun taas edistämistoimenpiteiden kohtuullisuusharkinnassa tarkastellaan resurssien riittävyyttä toimenpiteiden toteuttamiseen.[174] Jos kantaja toteaa, että vesihuoltopalvelut on keskeytetty, siirtyy todistustaakka rajoituksen hyväksyttävyydestä valtion orgaanille[175].

Perustuslain 36 §:n valossa veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden rajoittamiselle on esitettävissä niin vasta- kuin myötäperusteita. Yhtäältä perusoikeus veden saatavuuteen vaikuttaa välillisesti lukuisten muiden perusoikeuksien toteutumiseen, esimerkkeinä perustuslain 11 ja 26 §:ssä tarkoitetut oikeudet elämään ja asumiseen. Vedensaannin katkaiseminen aiheuttaa terveysriskejä, kun yksilöt joutuvat turvautumaan mahdollisesti huonolaatuisiin korvaaviin vesilähteisiin. Toisaalta vedensaannin rajoittamisen merkitys liittyy paitsi yksittäisten velkojen perintään myös laajemmin vesihuollon taloudellisten toiminta- ja laajentumisedellytysten turvaamiseen sekä näin ollen veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden edistämiseen.[176]

Olennaista on, mikä on veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden heikennyskiellon ulottuvuus suhteessa veden määrään ja vedensaannin rajoittamisaikaan. Perustuslain näkökulmasta oikeuden kunnioittaminen ja suojeleminen voi kohdistua vain perustuslain 27 §:n 1 kohdan mukaiseen vesimäärään, joka tarvitaan ihmisarvoisen elämän ylläpitoon ja joka sisältää aikaisemmin esitetyn perusteella vettä vajaa 50 litraa/hlö/vrk. Lienee kuitenkin niin, että rajoitus, jonka perusteella taattaisiin perusoikeus veteen vuorokausikohtaisesti, ei olisi perustuslain 36 §:n valossa tehokas eikä ehkä käytännössä mahdollinen toteuttaa. Näin ollen veden saatavuuden rajoittamista pitänee tarkastella kuukausikohtaisesti ja taata rajoittamistoimenpiteistä huolimatta kuukausittain riittävä määrä vettä perusoikeuden toteuttamiseksi.

Mazibukon tapauksessa perustuslakituomioistuin tarkasteli heikennyskieltovaikutuksen suhdetta veden saatavuuteen kohdistuvaan oikeuteen. Vuoteen 2004 asti kantajien

---

[173] Progressiivisen toteuttamisvelvoitteen rikkomuskanteessa kantajan tulisi osoittaa, että valtio ei ole ryhtynyt käytettävissä olevien resurssien valossa kohtuullisiin toimenpiteisiin, ja perustaa kanteensa pääasiassa valtion hallussa olevaan tietoon.

[174] *Brand* 2005, s. 26–30.

[175] Bon Vista, kohta 20.

[176] *Kidd* 2004, s. 132–133. Kidd tuo esille, että vesihuollon rahoitusrakenne perustuu Etelä-Afrikassa suurelta osin perusvedentarpeen ylittävästä vedenkäytöstä maksettaviin vesimaksuihin. Jos näitä maksuja ei suoriteta, on seurauksena vesihuollon rahoituspohjan rapautuminen ja muiden perusvedensaannin vaarantuminen.

vedensaanti oli ollut kysymyksessä olleella Phirin alueella rajoittamatonta ja laskutus oli perustunut arvioituun 20 000 litran kuukausittaiseen kulutukseen per kotitalous. Sittemmin Johannesburgin kaupunki oli rajoittanut ennakkomaksullisten vesimittarien avulla vedensaantia siten, että kustakin vesipisteestä saattoi saada 6.000 litraa vettä kuukaudessa ilmaiseksi, minkä jälkeen lisävedestä piti maksaa (kohdat 10–18). Perustuslakituomioistuin tulkitsi asiaa siten, että kaupungin toimenpiteet eivät merkinneet rajoitusta vedensaantiin, koska uuden järjestelmän avulla ilmainen vesi ulotettiin kaikille Phirin asukkaille (kohdat 135–137). Ilmeisesti tuomioistuimen näkemykset perustuivat tässä suhteessa osin myös siihen, että se ei katsonut käytännössä mahdolliseksi mitoittaa veden määrää, jonka saanti kaupungin tuli asukkaille taata, tarkemmin kuin 6.000 litraa/kotitalous /kuukausi (kohta 84).[177]

Vedensaannin keskeyttämisestä on säädetty tarkemmin vesihuoltolainsäädännössä, jonka kannalta sitä on myös tarkasteltu oikeuskäytännössä yksityiskohtaisesti. Tältä osin keskeyttämisasiaan palataan tarkemmin pääluvussa V.

5.2.3 Rajoitetun subjektiivisen oikeuden perustava vaikutus

Kuten tutkimuksessa on tuotu aikaisemmin esille, ei subjektiivisen oikeuden käsitteellä ole täysin vakiintunutta määritelmää. Tässä yhteydessä subjektiivisella oikeudella viitataan siihen, muodostaako perustuslaillinen oikeus veden saatavuuteen yksilölle välittömän oikeuden veden saantiin ja valtiolle tätä vastaavan toteuttamisvelvollisuuden. Kysymys on ennen kaikkea siitä, voiko yksilö vedota oikeudenkäynnissä oikeuteensa veden saatavuuteen siten, että tuomioistuin velvoittaisi julkisen vallan välittömästi järjestämään vesihuollon yksilölle[178].

Pääsääntönä on, että perustuslaillinen oikeus veden saatavuuteen ei muodosta yksilölle subjektiivista oikeutta veden saantiin[179]. Yksinomaan perustuslakiin nojautuva subjektiivinen oikeus veden saatavuuteen voi kuitenkin realisoitua, jos oikeuden toteuttamiseen käytettävissä olevista resursseista – ennen kaikkea vesihuoltoinfrastruktuurin olemassaolosta – ei ole epäselvyyttä. Subjektiivisen oikeuden perustava vaikutus voi siten liittyä lähinnä tilanteeseen, jossa veden toi-

---

[177] Korkein muutoksenhakutuomioistuin oli valituksenalaisessa Mazibukon tuomiossaan katsonut, että veden saatavuuden rajoittaminen ei ole itsessään kiellettyä, mutta että se oli kyseisessä laajuudessa perustuslain nojalla kiellettyä. Siten tuomioistuin määräsi, että kunkin Phirin asukkaan tulee saada perustuslain 27 §:n 1 kohdan mukaisesti päivittäin 42 litraa vettä tarvittaessa ilmaiseksi.

[178] Subjektiivista oikeutta voidaan lähestyä veden saatavuuden kannalta myös veden ottamisoikeuden kautta. Tällöin kysymys on kuitenkin ennen kaikkea veden ottamisen vapaudesta, ei välittömästä oikeudesta veden saantiin. Veden ottamista ei ole Etelä-Afrikan oikeuskäytännössä lähestytty perusoikeuksien näkökulmasta.

[179] Ks. perustuslakituomioistuimen tuomioiden merkityksettömyydestä yksilön näkökulmasta *Bond – Dugard* 2008, s. 4. Bond ja Dugard toteavat, että yksikään perustuslakituomioistuimen TSS-oikeuksia käsitellyt tuomio ei ole tuonut välitöntä, aineellista lievitystä hakijoiden ongelmiin.

mittaminen on keskeytetty julkisen vallan toimesta tai keskeytyy esimaksullisten vesimittarien vuoksi. Tällöinkin tuomioistuimen pääasiaratkaisussa on vallan kolmijako-opin valossa käsiteltävä päätöstä vedensaannin keskeytymiseen johtaneista toimenpiteistä, ei suoraan veden subjektiivista saantioikeutta. Tuomioistuin voi kuitenkin täydentää pääasiaratkaisuaan perustuslain 38 §:n[180] nojalla väliaikaismääräyksillä, joiden avulla veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden rikkominen voidaan lopettaa välittömästi ja valtion orgaani velvoittaa veden toimittamiseen.

Väliaikaismääräysten käyttö saattaa olla tarpeellista veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden rikkomisen estämiseksi, kun otetaan huomioon, että vesihuollon keskeyttäminen voi muodostaa verraten nopeasti vakavan uhkan yksilön terveydelle, jos asianmukaista veden saatavuutta ei ole järjestettävissä muulla tapaa:

> Bon Vistassa alioikeus antoi väliaikaismääräyksen tilanteessa, jossa se katsoi vesihuollon keskeyttämisen todennäköisesti rikkovan perustuslaillista oikeutta veden saatavuuteen. Väliaikaismääräyksen mukaisesti paikallisviranomaisen tuli palauttaa kysymyksessä olleiden huoneistojen vesihuolto. Alioikeus perusteli määräystään yhtäältä perustuslaillisen veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden todennäköisellä rikkomuksella ja toisaalta sillä, että vastaajana ollut paikallisviranomainen ei ollut pyrkinyt osoittamaan perusoikeuden rajoittamiselle hyväksyttävää laillista syytä ja menettelyä (kohdat 20–35).

Väliaikaismääräyksiä voidaan hyödyntää veden saatavuuteen kohdistuvan perusoikeuden turvaamiseksi niin ennen pääasiaratkaisua kuin ennen sen tehokasta täytäntöönpanoa. Edellisessä tapauksessa kysymys voi olla lähinnä Bon Vistan kaltaisesta asiasta, jossa tuomioistuin katsoo vesihuollon keskeyttämispäätöksen lähtökohtaisesti rikkovan perusoikeutta veden saatavuuteen, mutta varaa vastaajana toimivalle viranomaiselle mahdollisuuden osoittaa keskeytyksen hyväksyttävyys. Jälkimmäinen vaihtoehto soveltuu senkaltaiseen asiaan, jossa tuomioistuin palauttaa pääasiaratkaisunaan veden saatavuuteen kohdistuvaan oikeuteen liittyvän toimenpidepäätöksen uudelleen käsiteltäväksi[181].

---

[180] Ks. s. 156 av. 146.

[181] Mazibukon tapauksessa korkein muutoksenhakutuomioistuin antoi väliaikaismääräyksen, jonka perustuslakituomioistuin sittemmin kumosi. Korkeimman muutoksenhakutuomioistuimen väliaikaismääräys liittyi sen pääasiaratkaisuun velvoittaa Johannesburgin kaupunki/vesihuoltolaitos muotoilemaan ilmaisen veden politiikka uudelleen tuomioistuimen selventämän perusoikeuden valossa. Uuden politiikan toimeenpanoa edeltävälle ajalle korkein muutoksenhakutuomioistuin määräsi kaupungin/vesihuoltolaitoksen toimittamaan Phirissä asuville, vähäosaisiksi rekisteröityneille vesihuollon asiakkaille 42 litraa ilmaista vettä/hlö/vrk. Korkein muutoksenhakutuomioistuin katsoi väliaikaismääräyksen olevan perustuslain 38 §:ssä tarkoitetun asianmukaisen helpotuksen edellytykset täyttävä tehokas keino veden saatavuuteen kohdistuvan perusoikeuden turvaamiseksi ennen uuden ilmaisen veden politiikan toimeenpanoa. Kun kaupungilla oli olemassa vähäosaisten rekisteri, oli tuomioistuimen mukaan mahdollista antaa tällainen määräys. Korkein muutoksenha-

On tulkinnanvaraista, missä määrin perusoikeutta veden saatavuuteen turvaavat väliaikaismääräykset todella perustavat subjektiivisen oikeuden veden saatavuuteen. Yhtäältä esimerkiksi Bon Vistassa annettua väliaikaismääräystä voidaan pitää myös heikennyskiellon ilmentymänä, sillä tapauksessa oli kysymys vesihuollon katkaisemisesta. Toisaalta on selvää, että tilanteessa, jossa vesihuoltoinfrastruktuuri on olemassa, voi yksilön kanne johtaa siihen, että tuomioistuin velvoittaa viranomaisen perustuslain nojalla välittömästi järjestämään yksilön talousveden saannin. Näin ollen perusoikeudella veden saatavuuteen on rajoitettu subjektiivisen oikeuden perustava vaikutus Etelä-Afrikassa.

5.2.4 Tulkintavaikutus ja syrjäyttävä vaikutus

Veden saatavuuteen kohdistuvan perusoikeuden tulkintavaikutuksella viitataan sen huomioon ottamiseen muun lainsäädännön tulkinnassa ja syrjäyttävällä vaikutuksella tuomioistuimen tai muun viranomaisen mahdolliseen velvollisuuteen olla soveltamatta perusoikeuden kanssa ristiriitaista säännöstä. Ristiriita veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden ja muun sääntelyn välillä on pyrittävä selvittämään tulkinnallisin keinoin, mutta jos tämä ei ole mahdollista, voidaan perustuslakia soveltaa tietyin edellytyksin suoraan tavallisen lain ohi.

Tulkintavaikutus tulee tutkimuksessa esille veden ottamiseen ja sen saantiin keskittyvissä pääluvuissa IV ja V, joten tässä kohtaa sitä ei käsitellä tarkemmin. Alustavasti voidaan kuitenkin todeta, että tulkintavaikutus on yksi keskeisimmistä veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden vaikutustavoista.

Syrjäyttävän vaikutuksen näkökulmasta on otettava huomioon, että tavallinen lainsäädäntö voi olla ristiriidassa veden saatavuuteen kohdistuvan perusoikeuden kanssa joko yksittäisessä tapauksessa tai yleisesti. Tuomioistuimilla on Etelä-Afrikassa perustuslain 172 §:n[182] nojalla varsin laajat oikeudet tutkia ja puut-

---

kutuomioistuin totesi myös, että väliaikaismääräyksen antaminen edesauttaa kaupunkia hyväksymään ja toimeenpanemaan uuden politiikan mahdollisimman joutuisasti (kohta 46). Kun perustuslakituomioistuin katsoi Johannesburgin kaupungin ilmaisen veden politiikan perustuslain mukaiseksi, ei kysymys väliaikaismääräyksistä enää aktualisoitunut.

[182] 172. *Powers of courts in constitutional matters*

1. When deciding a constitutional matter within its power, a court –
   a. must declare that any law or conduct that is inconsistent with the Constitution is invalid to the extent of its inconsistency; and
   b. may make any order that is just and equitable, including –
      i. an order limiting the retrospective effect of the declaration of invalidity; and
      ii. an order suspending the declaration of invalidity for any period and on any conditions, to allow the competent authority to correct the defect.
2.
   a. The Supreme Court of Appeal, a High Court or a court of similar status may make an order concerning the constitutional validity of an Act of Parliament, a provincial Act or

tua lakien perustuslain vastaisuuteen[183]. Veden saatavuuteen liittyvää oikeudellista sääntelyä ei ole todettu miltään osin perustuslain vastaiseksi, mutta yksittäistapauksissa tuomioistuimet ovat nojautuneet suoraan perustuslain 27 §:ään veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden arvioinnissa tavallisen lainsäädännön sijaan.

Se, miksi tuomioistuimet ovat Etelä-Afrikassa soveltaneet perustuslain 27 §:ää tavallisen, sinänsä perustuslain mukaisen lainsäädännön sijaan, johtuu ennen kaikkea perustuslain 27 §:n 2 kohdan mukaisesta veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden progressiivisesta edistämisvelvoitteesta. Tavallisen lainsäädännön ei tarvitse perustuslain 27 §:n 2 kohdan nojalla täyttää oikeuden täysimääräisiä kriteerejä, jos tähän ei ole käytettävissä riittävästi resursseja. Jos kuitenkin resurssit ovat yksittäistapauksessa olemassa, tulee perusoikeus veden saatavuuteen toteuttaa tavallisessa lainsäädännössä asetetuista, perusoikeuden täysimääräistä sisältöä mahdollisesti lievemmistä vaatimuksista riippumatta.

Etelä-Afrikan oikeuskäytännössä perusoikeuksien soveltamista määrittää osaltaan perustuslain suoran soveltamisen sääntö tai toissijaisuusperiaate, joka tarkoittaa oikeastaan suoran soveltamisen kieltoa. Sen mukaisesti asianosainen ei voi perustaa vaatimuksiaan suoraan perustuslakiin, jos perusoikeudesta on säädetty tarkentavasti tavallisessa lainsäädännössä[184]. Mazibukon tapauksessa

---

any conduct of the President, but an order of constitutional invalidity has no force unless it is confirmed by the Constitutional Court.

b. A court which makes an order of constitutional invalidity may grant a temporary interdict or other temporary relief to a party, or may adjourn the proceedings, pending a decision of the Constitutional Court on the validity of that Act or conduct.
c. National legislation must provide for the referral of an order of constitutional invalidity to the Constitutional Court.
d. Any person or organ of state with a sufficient interest may appeal, or apply, directly to the Constitutional Court to confirm or vary an order of constitutional invalidity by a court in terms of this subsection.

[183] Khosan tapauksessa perustuslakituomioistuin käsitteli tietyn sosiaalitukilain säännöksen, jossa etujen saaminen oli rajattu Etelä-Afrikan kansalaisiin, perustuslain mukaisuutta. Se päätyi katsomaan, että pysyvän oleskeluluvan nojalla maassa oleskelevien sulkeminen tukijärjestelmän ulkopuolelle ei ollut perustuslain TSS-oikeuksiin sisältyvän sosiaaliturvaan kohdistuvan oikeuden (perustuslain 27 §) mukaista ja että sosiaalitukilain säännöstä oli sen sanamuodosta riippumatta luettava siten, että nämä sisältyvät tuensaajien piiriin (kohta 98). Khosan ratkaisun valossa TSS-perusoikeuksia toteuttavien lakien perustuslain mukaisuus voi olla oikeuskäytännössä tarkastelun kohteena. Ks. Khosan tapauksen oikeudellisesta merkityksestä *Jansen van Rensburg* 2005.

[184] Ks. Mazibuko, perustuslakituomioistuin, kohta 73. Perustuslakituomioistuin toteaa perustuslain toissijaisuusperiaatteesta seuraavasti: ”This Court has repeatedly held that where legislation has been enacted to give effect to a right, a litigant should rely on that legislation in order to give effect to the right or alternatively challenge the legislation as being inconsistent with the Constitution.” Ks. suoran soveltamisen säännöstä suhteessa perustuslain 33 §:ssä tarkoitettuun oikeudenmukaiseen hallintoon ja oikeudenmukaisen hallinnon edistämislakiin (Promotion of Administrative Justice Act, PAJA) *Currie* 2001, s. 30–32. Currie toteaa, että perustuslain 33 §:n suoraan soveltamiseen voidaan turvautua PAJA:n ohi ainoastaan, jos PAJA:n perustuslain mukaisuus riitaute-

perustuslakituomioistuin linjasi kuitenkin, että suoran soveltamisen sääntö ei sovellu veden saatavuutta koskevan oikeuden arviointiin, koska tavallisessa lainsäädännössä on säädetty vain veden saatavuuden minimitasosta, joka on sidottu perustuslain 27 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla käytettävissä oleviin resursseihin.

> Mazibukossa korkein muutoksenhakutuomioistuin totesi, että suoran soveltamisen sääntö ei liity perustuslain 27 §:n soveltamiseen, vaikka veden saatavuudesta on säädetty vesihuoltolaissa. Perusteina tälle oli se, että perustuslain 27 §:n 2 momentissa ei velvoiteta valtiota toteuttamaan veden saatavuusoikeutta heti täysimääräisesti tavallisella lainsäädännöllä ja että vesihuoltolainsäädännöllä oli tuomioistuimen näkemyksen mukaan ryhdytty näihin 2 momentissa tarkoitettuihin edistämistoimenpiteisiin (kohdat 10–15 ja 62).[185]
>
> Perustuslakituomioistuin ei ottanut Mazibukossa lopullista kantaa perustuslain suoraan soveltamiseen, koska se katsoi Johannesburgin ilmaisen veden politiikan olevan myös perustuslain näkökulmasta kohtuullista. Se kuitenkin totesi, että kunta ei välttämättä täytä perustuslaillista velvollisuutta ryhtyä kohtuullisiin toimenpiteisiin veden saatavuuden edistämiseksi pelkästään sillä, että se täyttää vesihuoltolainsäädännössä määritellyn veden saatavuuden minimitason (kohta 74).

Perustuslain 27 §:n suoran soveltamisen mahdollisuus korostaa veden saatavuusoikeuden edistämistoimenpiteiden kohtuullisuuden tapauskohtaista arviointia. Julkinen sektori ei välttämättä täytä perustuslain 27 §:n 2 kohdassa tarkoitettua velvollisuutta ryhtyä kohtuullisiin toimenpiteisiin pelkästään sillä, että se täyttää tavallisessa lainsäädännössä asetetut veden saatavuuden kriteerit. Perustuslaillisen veden saatavuusoikeuden suora soveltaminen saattaakin tarkoittaa, että tavallisessa lainsäädännössä asetetut yleisesti kohtuulliset oikeuden edistämiskriteerit eivät välttämättä täytä yksittäistapauksellisen kohtuullisuuden vaatimuksia.[186]

Edellä esitetyn perusteella perusoikeutta veden saatavuuteen voidaan Etelä-Afrikassa kiistatta soveltaa suoraan tavallisen lainsäädännön sijaan. Kysymys ei

---

taan. Tähän vaikuttaa se, että perustuslain 33 §:n 3 kohdassa edellytetään, että oikeus oikeudenmukaiseen hallintoon toteutetaan – ei siis vain edistetä – tavallisella lainsäädännöllä.

[185] Korkein muutoksenhakutuomioistuin selvensi näkemystään suoran soveltamisen säännön soveltumattomuudesta veden saatavuuteen kohdistuvan perusoikeuden tarkasteluun myös tietyin lisäperustein. Se totesi, että perustuslain 27 §:n 2 kohdassa ainoastaan tunnustetaan se, että oikeuden toteuttaminen osalle väestöstä edellyttää täydentäviä lainsäädäntö- ja muita toimenpiteitä, kun taas osa väestöstä oli jo perustuslain säätämisen aikaan perustuslain 27 §:n 1 kohdassa tarkoitetun saatavuuden piirissä. Korkein muutoksenhakutuomioistuin jätti Mazibukossa soveltamatta vesihuoltolainsäädännössä määriteltyä 25 litran veden saatavuuden minimimäärää ja edellytti, että kaupungin olisi tullut turvata 42 litraa/hlö/vrk tarvittaessa ilmaista vettä. Ks. myös *Kotzé* 2009, s. 97.

[186] Ks. *Dugard – Liebenberg* 2009, s. 14. Dugard ja Liebenberg pitävät korkeimman muutoksenhakutuomioistuimen ratkaisua suoran soveltamisen säännön osalta siinä suhteessa merkityksellisenä, että se mahdollistaa vesihuoltolainsäädännön ja -politiikan perustuslain mukaisuuden tarkastelun yksittäistapauksessa. Ks. kohtuullisuudesta yleisemmin ja erityisesti Grootboomin tapauksen valossa *Currie* 2001, s. 54–55.

kuitenkaan ole ensisijaisesti siitä, että tavallinen lainsäädäntö olisi ristiriidassa perustuslain kanssa, vaan siitä, että tavallisessa lainsäädännössä ei ole säädetty oikeudesta veden saatavuuteen kattavalla tavalla. Näin ollen perustuslain 27 §:n suoran soveltamisen voidaan sinänsä tulkita merkitsevän syrjäyttävän vaikutuksen ohella tai sen sijaan myös perustuslain tavallista lainsäädäntöä täydentävää vaikutusta. Perusoikeus veden saatavuuteen voi kuitenkin myös aidosti syrjäyttää tavallisen lainsäädännön, kun lakien perustuslainmukaisuutta tutkitaan perustuslain 172 §:n nojalla.

5.2.5 Horisontaalivaikutukset

Perusoikeudet määrittävät perinteisesti valtion ja yksilön välistä, lähtökohdiltaan epätasavertaista vertikaalisuhdetta[187]. Perusoikeus veden saatavuuteen saattaa kuitenkin tulla uhatuksi yksityisten tahojen toimenpiteiden, kuten veden ottamisen tai yksityisen vesihuollon keskeyttämisen vuoksi. Valtion tulee toimeksiantovaikutuksen perusteella järjestää vesivarojen käytön ja yksityisen vesihuollon reunaehdot sellaisiksi, että perusoikeutta veden saatavuuteen ei loukattaisi horisontaalisuhteissa, mutta jos nämä reunaehdot eivät ole kaikilta osin riittäviä, aktualisoituu kysymys perustuslain suorasta soveltamisesta yksityisten välisessä suhteessa.

Kun otetaan huomioon, että vesihuolto on Etelä-Afrikassa osin yksityistetty[188], on olennaista, missä määrin perustusoikeus veden saatavuuteen vaikuttaa yksityisiin vesihuoltoyhtiöihin. On ajateltavissa, että vesihuoltolaitoksen ja kuluttaja-asiakkaan suhteessa perusoikeuden oikeusvaikutuksista voisivat tulla kysymykseen heikennyskieltovaikutus ja rajoitetun subjektiivisen oikeuden perustava vaikutus. Käytännössä kysymys on siitä, voiko vesihuoltoyhtiöllä olla suoraan perustuslain nojalla velvoite esimerkiksi olla katkaisematta vesihuoltoa, sallia liittyminen vesihuoltoverkostoon tai tarjota ilmaista vettä.

Etelä-Afrikan perustuslaissa perusoikeuksia pyritään suojaamaan myös horisontaalisuhteissa[189]. Perustuslain 8 §:n 2 kohdan nojalla perusoikeussäännökset sitovat luonnollisia ja oikeudellisia henkilöitä siinä määrin, kuin ne ovat horison-

---

[187] Ks. *Chirwa* 2002, s. 2. Chirwa tuo ihmisoikeuksien kannalta esille sen, että niiden taustalla oli tarve suojata yksilöitä auktoritatiivisessa asemassa olevaa valtiota vastaan. Sen sijaan yksityisten välisten suhteiden nähtiin olevan tasavertaisia, eikä ihmisoikeuksia ulotettu niiden piiriin. Sittemmin on Chirwan mukaan käynyt ilmeiseksi, että yksilöt tarvitsisivat ihmisoikeuksien suojaa myös muun muassa suuryrityksiä vastaan, ja yhä lisääntyvä peruspalveluiden, kuten vesihuollon, yksityistäminen korostaa tätä tarvetta. Chirwan ihmisoikeuksista esittämä soveltuu yhtä lailla perusoikeuksiin.

[188] Ks. vesihuollon yksityistämistoimenpiteistä Etelä-Afrikassa *Chirwa* 2003, s. 5.

[189] Ks. *Davis* 2006, s. 301.

taalisuhteeseen sovellettavissa, kun otetaan huomioon säänneltyjen oikeuksien ja velvoitteiden luonne. Perustuslain 8 §:n 3 kohdan mukaisesti tuomioistuinten tulee perusoikeuksien horisontaalisissa soveltamistilanteissa, joihin tavallinen lainsäädäntö ei tarjoa vastausta, soveltaa tai tarvittaessa kehittää common law'ta perusoikeuksien toteuttamiseen ja niiden rajoittamisen hyväksyttävyyteen liittyen. TSS-perusoikeuksia ei kuitenkaan niiden toimeksiantoluonteen vuoksi yleensä sovelleta Etelä-Afrikassa horisontaalisuhteisiin.[190]

Toimeksiantovaikutus on veden saatavuuteen kohdistuvan perusoikeuden – kuten myös muiden TSS-oikeuksien – keskeisin oikeusvaikutus. Perustuslain 27 §:n 2 kohdan nojalla velvoite oikeuden toteuttamiseen kohdistuu valtioon, ja on vaikeaa nähdä, että sitä voitaisiin esimerkiksi vesihuoltoverkoston laajentamistarkoituksessa soveltaa suoraan yksityiseen vesihuoltoyhtiöön.[191] Jos valtio sopii yksityisen sektorin kanssa vesihuoltoverkoston laajentamisesta, ei kysymys ole veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden horisontaalivaikutuksesta, vaan valtion kanssa sovittujen velvoitteiden täyttämisestä horisontaalisuhteissa.

> Yksityiset vesihuoltoyhtiöt voivat olla hyvin suuria ja niillä saattaa siten olla valtioon rinnastuvia vallankäyttömahdollisuuksia. Tässä suhteessa on otettava huomioon, että Etelä-Afrikan perustuslain 9 §:n 3 ja 4 kohdassa säädetään sekä valtiota että yksityisiä toimijoita velvoittavasta epäoikeudenmukaisen, muun muassa ihonväriin tai etniseen alkuperään perustuvan, syrjinnän kiellosta. Siten vesihuoltoyhtiölle saattaa tietyissä tilanteissa syntyä toimeksiantovaikutukseen rinnastuvia velvoitteita laajentaa vesihuoltoverkostoaan myös köyhien ulottuville. Tällöin kysymys olisi kuitenkin ensisijaisesti perustuslaillisen syrjintäkiellon oikeusvaikutuksista, ei veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden horisontaalisesta toimeksiantovaikutuksesta.

Heikennyskieltovaikutus voi sitä vastoin soveltua veden saatavuuteen kohdistuvaan oikeuteen liittyviin horisontaalisuhteisiin. Tästä ei ole olemassa nimenomaista oikeuskäytäntöä, mutta perustuslakituomioistuin katsoi Grootboomin tapauksessa, että niin valtiolla kuin oikeudellisilla ja luonnollisilla henkilöillä on negatiivinen velvollisuus pidättyä estämästä tai heikentämästä oikeutta asumiseen[192]. Grootboomin valossa myös perusoikeus veden saatavuuteen nauttii horisontaalisuhteissa suojaa sen toteutumisen estämistä ja heikentämistä vastaan. Yksityinen vesihuoltolaitos ei siten voi katkaista vesihuoltoa perusoikeuden heikennyskiellon vastaisesti.[193]

---

[190] Ks. *Chirwa* 2002, s. 3–4. Chirwa on sitä mieltä, että TSS-oikeuksia voidaan pääsääntöisesti soveltaa myös horisontaalisuhteisiin.
[191] Ks. *Chirwa* 2002, s. 5.
[192] Grootboom, kohta 34.
[193] Ks. *Chirwa* 2002, s. 5.

Horisontaalisuhteissa saattaa aktualisoitua kysymys myös mahdollisesta subjektiivisesta oikeudesta vesihuoltoon tilanteessa, jossa tuomioistuin harkitsee väliaikaismääräyksen antamista perustuslain 38 §:n nojalla. Jos kysymys ei ole perusoikeuden heikennyskiellosta tai perustuslain nojalla kielletystä syrjinnästä, lienee kuitenkin niin, että subjektiiviseen oikeuteen veden saatavuuteen liittyvät velvoitteet voidaan kohdistaa pääasiaratkaisun tavoin ainoastaan valtioon.

5.3 Toteutuminen

Etelä-Afrikan veden saatavuuteen kohdistuvan perusoikeuden merkitys tiivistyy siihen, missä määrin perustuslain 27 §:n 2 kohdassa tarkoitetuilla toimenpiteillä ja perustuslain 7 §:n mukaisen perusoikeuksien kunnioittamisen ja suojelun avulla pystytään edistämään ja ylläpitämään veden saatavuuden toteutumista. Tässä suhteessa merkityksellistä on, miten veden saatavuus implementoidaan oikeusjärjestelmään ja miten se vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Konkreettisesti veden saatavuuden edistymistä voidaan mitata tilastotietojen valossa[194].

Etelä-Afrikan aineellista veden saatavuuteen liittyvää lainsäädäntöä tarkastellaan tarkemmin jäljempänä, mutta jo tässä vaiheessa voidaan todeta sen olevan edistyksellistä. Ilmeisenä riskinä Etelä-Afrikassa on, että edistyksellinen lainsäädäntö ei johda toivottuihin tuloksiin. Lainsäädännön vaikuttavuuden esteinä ovat vakava köyhyysongelma, yksilöiden ja ihmisryhmien syrjäytyminen, suuret varallisuuserot, taloudellisten ja henkilöllisten voimavarojen puute hallinnossa sekä haastavat hydrologiset olosuhteet ja eri sektoreiden välinen kilpailu vesivaroista.[195] Jos veden saatavuutta ei pystytä saavuttamaan odotetulla tavalla, vaarantuu sääntelyn legitimiteetti.

Etelä-Afrikan hallitus pyrki vuoteen 2010 mennessä saattamaan talousveden kaikkien ulottuville. Kehitys on ollut rohkaisevaa, sillä vuosien 1994 ja 2006 välillä saatavuus järjestyi 10 miljoonalle ihmiselle, ja asianmukaisen veden saatavuuden piirissä olevien asukkaiden osuus nousi noin 86 %:iin väestöstä[196]. Vuonna 2008 kotitalouksista 88 % oli saatavuuden piirissä[197], ja keväällä 2010

---

[194] Ks. TSS-oikeuksien toteuttamisvelvoitteen liittämisestä konkreettisten tulosten seurantaan *Barberton* 1999, s. 3. Ks. Etelä-Afrikan ihmisoikeuskomitean toteuttaman veden saatavuusseurannan puutteista *Mbazira* 2007.

[195] Ks. *Kotzé* 2009, s. 100.

[196] UNHDR 2006, s. 64. Vrt. Mazibuko, perustuslakituomioistuin, kohta 2. Mazibukon tuomiossa tuodaan esille, että vuonna 1994 noin 12 miljoonaa ihmistä eli vajaa neljännes väestöstä ei nauttinut asianmukaisesta veden saatavuudesta Etelä-Afrikassa ja että vuoden 2006 loppuun mennessä tämä määrä olisi saatu laskettua 8 miljoonaan. Samanaikaisesti väkiluku kasvoi tilastojen mukaan 40,4 miljoonasta (vuonna 1994) 47,4 miljoonaan (2006), joten nämä eri tiedot saatavuuden kehittymisestä ovat pitkälti vertailukelpoisia.

[197] SA Yearbook 2008/09, s. 558.

perusvesihuolto oli järjestynyt jo 93 %:lle väestöstä[198]. Vaikka merkittävää kehitystä on tapahtunut, on ilmeistä, että asetettuja tavoitteita ei saavuteta kokonaan.

Monien kotitalouksien asianmukainen veden saatavuus on mahdollista saavuttaa vain ilmaisen perusveden saannin avulla. Ilmaista perusvettä sai vuonna 2002 noin 26 miljoonaa ihmistä eli noin 57 % väestöstä, mutta köyhästä väestönosasta vain 29 % oli ilmaisen perusveden jakelun piirissä. Ilmaisen veden määrä vaihteli siten, että joillain alueilla se saattoi olla 10.000 litraa, kun taas toisilla alle 6.000 litraa/kotitalous/kuukausi.[199] Vuonna 2006 ilmaista perusvettä sai 31 miljoonaa ihmistä[200], ja neljä viidesosaa kunnista oli ryhtynyt toimiin ilmaisen veden politiikan panemiseksi täytäntöön[201]. Vuonna 2008 ilmaisen perusveden saatavuuden piirissä oli jo 77 % Etelä-Afrikan asukkaista[202].

Suurimpana haasteena veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden toteutumisessa on sen yhteys vesi-infrastruktuurin kehittämiseen köyhillä asuinalueilla ja erityisesti maaseudulla. Köyhimmät kotitaloudet, joissa oikeus saatavuuteen voi käytännössä toteutua vain ilmaisen perusveden saannin kautta, sijaitsevat usein vesijohtoverkostojen ulkopuolella. Vesijohtoverkoston laajentaminen edellyttää, että laajentamisalueilta kannettavat vesimaksut kattaisivat mahdollisimman pitkälti vesihuollon kustannukset. Infrastruktuurin rakentamisen tulisi johtaa sellaiseen laskutettavaan vedenkäyttöön, jonka avulla ilmainen perusvedensaanti voitaisiin taata ilman merkittäviä tukitoimia.[203]

Ratkaisevaa veden saatavuuden toteutumisen kannalta on budjettivarojen kohdentaminen vesihuollon kehittämiseen. Yleisesti ottaen valtiot kuluttavat alle 0,5 % bruttokansantuotteestaan tähän tarkoitukseen. Etelä-Afrikassa vesi- ja sanitaatiobudjetin osuus oli vuonna 2003 selvästi tätä suurempi eli noin 2 % bruttokansantuotteesta. Etelä-Afrikkaa pidetäänkin – jonkinasteisesta sääntelyn ja todellisuuden välisestä epätasapainosta huolimatta – menestyksekkäänä esimerkkinä veden saatavuuden edistämisestä oikeudellisen sääntelyn ja resurssien kohdentamisen avulla.[204]

---

[198] SA Water Services National Information System (April 2010), verkkosivu Water Supply Backlog – Population (Access Below RDP).
[199] Ks. *MacKay* 2003, s. 70. Ks. myös *de Visser ym.* 2002.
[200] UNHDR, s. 64.
[201] SAHRC 2006, s. 111.
[202] SA Yearbook 2008/09, s. 558.
[203] Ks. *MacKay* 2003, s. 70–71. Käytännössä ilmaisen perusvedensaannin kehittäminen edellyttää MacKayn mukaan vesimaksujen käyttöperusteisen progressiivisuuden ohella valtion tukitoimia sekä infrastruktuurikustannusten tarkoituksenmukaista minimointia esimerkiksi vesitankkien käytön avulla.
[204] UNHDR 2006, s. 62–63. Inhimillisen kehityksen raportin mukaan esimerkiksi Zambia ja Pakistan käyttävät vain 0,1 % ja Intiakin vain noin 0,4 % bruttokansantuotteestaan veteen ja sanitaatioon. Intia kuluttaa noin 8 kertaa enemmän sotilasmenoihin.

6 ARVIOINTIA

Ihmisoikeudelle veden saatavuuteen ei ole välittömiä tai sääntöluonteisia oikeusvaikutuksia perustavaa normatiivista pohjaa. Asiantilaa ei muuttaisi se, vaikka veden saatavuutta pidettäisiin kiistatta yleismaailmallisena TSS-oikeutena, sillä tällöinkään yksilöllä ei olisi subjektiivista oikeutta veden saatavuuteen. Kiistely veden saatavuuteen kohdistuvan ihmisoikeuden olemassaolosta onkin siinä mielessä oikeudellisesti epätarkoituksenmukaista, että oikeuden vastinparina ei ole – riippumatta asian tarkastelunäkökulmasta – oikeussuojakeinoin toteutettavissa olevaa valtion velvollisuutta taata yksilön oikeuden toteutuminen.

Poliittinen keskustelu ihmisoikeudesta veden saatavuuteen sääntöluonteisena oikeutena voi johtaa saatavuuden edistämisen kannalta epätarkoituksenmukaiseen lopputulokseen. Tällainen ajattelutapa saattaa nostaa odotukset ja vaatimukset alueellisten vesikriisien ratkaisemisesta oikeudellista todellisuutta vastaamattomiksi, aiheuttaa kyynisyyttä ja johtaa ihmisoikeuksien yhä syvempään inflaatioon. Koska ihmisoikeuskeskustelun ja nykyisen valtiokäytännön välillä on selvä ristiriita, tulisi oikeuden käsitettä käyttää maltillisemmin veden saatavuuden yhteydessä.

> TSS-oikeuksien lähestyminen sääntöluonteisina oikeuksina johtaa helposti myös siihen, että TSS-sopimus nähdään tehottomana oikeudellisena instrumenttina ja siihen liittyvät valtioiden velvoitteet sisällöltään mitäänsanomattomina. TSS-oikeuksia onkin lähestyttävä periaatteina, jotka ohjaavat valtioita sisällöiltään vaihteleviin ja asteittain eteneviin implementointitoimenpiteisiin. Periaateluonteisten TSS-oikeuksien suojelu ei voi tapahtua staattisissa olosuhteissa, vaan kulloisenkin tilanteen ja sääntely-ympäristön muodostamassa kontekstissa.

Ihmisoikeuskeskustelun heikkouksista huolimatta on siitä tiivistettävissä useita talousveden saatavuutta periaateluonteisesti tukevia oikeudellisia argumentteja. Näitä ovat esimerkiksi veden saatavuuden yhteydet eri ihmisoikeuksiin ja saatavuuden perustarveluonne. On myös otettava huomioon, että kansainvälisessä oikeudessa ylipäänsä julkisuusvalvonta, diplomatia ja erilaiset painostuskeinot muodostavat pitkälti ihmisoikeuksien suojan oikeudellisten pakkokeinojen sijaan. Viime kädessä ihmisoikeuskeskustelun oikeudellinen merkitys tiivistyy siihen, vaikuttaako se kansalliseen lainsäädäntöön ja -käyttöön eri valtioissa toimeksianto- ja tulkintavaikutuksen tavoin. Ihmisoikeuksien merkittävimpänä erona poliittisiin tavoitteenasetteluihin on ehkä juuri se, että niiden kansallisen merkityksen muotoiluun voi tavallisesti osallistua lainsäätäjän ohella myös lainkäyttäjä.

Oikeudelliset lähteet, joihin ovat luettavissa niin kansainväliset sopimukset ja kansallinen lainsäädäntö kuin merkitykseltään vaihteleva soft law, ilmentävät kansainvälisoikeudellista talousveden saatavuuden periaatetta, jonka mukaisesti

saatavuus tulee pyrkiä turvaamaan. Kun veden saatavuutta lähestytään oikeudellisena periaatteena, jonka vaikutus ulottuu kansallisen lainsäädännön ohjaukseen ja vedenkäyttösäännösten tulkintaan muiden periaatteiden ohella, näyttäytyy kiistely ihmisoikeuden olemassaolosta epäolennaisena[205]. Riippumatta ihmisoikeuskysymykseen annettavasta vastauksesta on esitettävissä runsaasti ihmisoikeuksiin liittyviä perusteluja sen puolesta, että välttämätön talousvesikäyttö on asetettava ensisijaiseen asemaan, kun vedenkäyttösopimuksia tai -säännöksiä sovelletaan.

Periaatenäkökulmasta ihmisoikeuskeskustelu näyttäytyy myös siten todenmukaisena, että veden saatavuuden tunnustaminen ihmisoikeudeksi ei yksistään mahdollista ratkaisua alueellisiin vesikriiseihin. Ihmisoikeuskeskustelusta ja muusta kansainvälisestä oikeudesta on pikemminkin tiivistettävissä tiettyjä periaatteita, jotka voivat ohjata vesipolitiikkaa perustarpeiden tyydyttämisen suuntaan samoin kuin vaikuttaa oikeussääntöjen tulkintaan talousvesikäyttöä korostavalla tavalla. Nykyinen kansainvälinen oikeus ei kuitenkaan pysty syrjäyttämään veden saatavuuden kehittämisen ensisijaista riippuvaisuutta poliittisesta tahdosta ja kansallisesta sääntelystä, eikä se esimerkiksi edellytä, että veden saatavuus tulisi säätää kansallisella tasolla perusoikeudeksi.

Ihmis- ja perusoikeuskysymyksen merkitys talousveden saatavuuteen kohdistuvien oikeuksien kannalta on yhtäältä vähäinen Suomen kaltaisessa valtiossa, jossa talousveden saatavuus on kaikkien ulottuvilla ja jossa veden ottamisesta talousvedeksi sekä talousveden saannista säädetään lainsäädännössä kattavasti. Toisaalta Etelä-Afrikassa veden saatavuus näyttäytyy korostuneesti ihmis- ja perusoikeuskysymyksenä, kun otetaan saatavuuden puutteellisuudet sekä kansallinen perustuslaki ja oikeuskäytäntö huomioon.

Suomessa ei ihmis- tai perusoikeuskeskustelua ole käyty valtionsisäisestä näkökulmasta. Tietyissä kiperissä tilanteissa veden saatavuuteen vaikuttavaa sääntelyä saattaa kuitenkin myös Suomessa olla tarpeen tulkita perusoikeudet huomioon ottaen, ja on ajateltavissa, että PL 19 §:ssä tarkoitettu oikeus sosiaaliturvaan voisi poikkeuksellisesti tulla suoraan sovellettavaksi veden saantiin. Sen sijaan, että Suomessa olisi tarpeen pohtia erityisesti oikeutta veden saatavuuteen, liittyy esimerkiksi vesihuoltopalvelujen saannin varmistaminen ennemminkin laaja-alaisempaan oikeuteen sosiaaliturvaan.

Myös Etelä-Afrikan perustuslain 27 §:ssä tarkoitettua perusoikeutta veden saatavuuteen on lähestyttävä periaateluonteisena oikeutena, jonka vaikutukset ovat etupäässä ohjaavia ja tulkinnallisia. Veden saatavuusoikeus vaikuttaa yksilöiden oikeuksiin ottaa tai saada vettä pääsääntöisesti valtiota velvoittavan toi-

---

[205] Ks. samantapaista argumentaatiota oikeudesta kehitykseen *Henry* 1989, s. 36–37. Henry toteaa, että kiistely oikeudesta kehitykseen on sen periaateluonteisuudesta johtuen hedelmätöntä.

meksiantovaikutuksen kautta, eikä se perusta subjektiivisia oikeuksia kuin poikkeuksellisesti. Oikeuskäytännössä perusoikeutta veden saatavuuteen on jossain määrin terävöitetty, mutta sen oikeussuoja on verraten heikko ja tiivistyy lähinnä kysymykseen valtion edistämistoimenpiteiden kohtuullisuudesta. Tietyissä kansallisen sääntelyn aukkotilanteissa perusoikeudella veden saatavuuteen saattaa kuitenkin olla konkreettisia vaikutuksia yksilöiden oikeuksiin.

Etelä-Afrikan tuomioistuimien käytettävissä ei ole sellaisia kriteereitä, jotka mahdollistaisivat veden saatavuuteen kohdistuvan perusoikeuden edistämistoimenpiteiden perusteellisen oikeudellisen arvioinnin, eivätkä ne voi puuttua asiaan, jos toimenpiteisiin ei ole lainkaan ryhdytty. Vallan kolmijako-opin pohjalta tuomioistuimet ovat ylipäänsä haluttomia arvioimaan TSS-oikeuksien edistämistoimien riittävyyttä ja niihin liittyvää poliittisen harkintavallan käyttöä yksityiskohtaisesti. Yksittäisissä tapauksissa tuomioistuimet ovat kuitenkin ottaneet kantaa toteutettujen veden saatavuuden edistämistoimenpidepäätösten perustuslainmukaisuuteen.

Perustuslaillisen oikeuden veden saatavuuteen ja sitä täsmentävän oikeuskäytännön avulla veden saatavuutta on yhtäältä pystytty Etelä-Afrikassa edistämään pelkkää poliittista päätöksentekoa tehokkaammin.[206] Toisaalta esimerkiksi perustuslakituomioistuimen Mazibukon tapauksessa antama tuomio, jossa se ei vallan kolmijako-oppiin vedoten määritellyt veden saatavuuteen kohdistuvan perusoikeuden sisältöä, eikä käytännössä taannut kaikkien kysymyksessä olleen alueen asukkaiden riittävää vedensaantia, osoittaa pelkän perusoikeussääntelyn tehottomuuden yksilön oikeuksien näkökulmasta.

Ylipäänsä tutkimuksen III-luku osoittaa sen, että veden ottamis- ja saantioikeuksia ei ole mahdollista järjestää eikä tarkastella pelkästään ihmis- ja perusoikeuksiin tukeutuen. Seuraavissa pääluvuissa näkökulmaa laajennetaankin kansainvälisen vesioikeuden ja kansallisen veden ottamis- ja saantisääntelyn puolelle[207]. Tulevissa tulkinnoissa otetaan ihmis- ja perusoikeuksista kumpuava veden saatavuusperiaate soveltuvilta osin huomioon.

---

[206] Ks. *Ndima* 2002, s. 34–35. Ndima viittaa Etelä-Afrikan perustuslain säätämisvaiheessa ilmenneisiin kiistoihin TSS-oikeuksien sisällyttämisestä perustuslakiin ja toteaa, että demokraattinen hallitus ei olisi ilman oikeudellisia velvoitteita pystynyt kohdistamaan TSS-oikeuksiin liittyviä sosiaalisia hyötyjä nykyisellä tavalla ja että tuomioistuimien tarjoamalla oikeussuojalla on ollut tässä prosessissa suuri merkitys.

[207] Ks. *Kuokkanen – Parkkari* 1989. Kuokkanen ja Parkkari huomauttavat, että kaikkia merkittäviä kansainvälisen oikeuden kysymyksiä ei ole syytä pyrkiä tuomaan esiin ihmisoikeuskysymyksinä, koska kansainvälinen oikeus on muutakin.

IV Veden ottaminen talousvedeksi

Tässä luvussa siirrytään tarkastelemaan oikeutta ottaa vettä talousvedeksi kansainvälisellä tasolla sekä Suomen ja Etelä-Afrikan oikeusjärjestelmissä. Yhtäältä kysymys on siitä, mitkä ovat veden ottamisen edellytykset oikeuden eri tasoilla, toisaalta siitä, miten talousvesikäyttö suhteutuu muihin vedenkäyttötarpeisiin. Jälkimmäiseen kysymykseen vastaaminen edellyttää eri vedenkäyttötarpeiden etusijajärjestyksen määrittelyä.

Luvussa tarkastellaan ensin vesivarojen kestävän käytön periaatetta ja vesivarojen yhdennettyä hallintaa kansainvälisen vesioikeuden sekä Suomen ja Etelä-Afrikan järjestelmien näkökulmista. Kestävä käyttö toimii reunaehtona uusiutuvien vesivarojen käytölle, ja vesivarojen yhdennetyn hallinnan avulla luodaan menettelylliset puitteet vedenkäytön oikeudellisen sääntelyn toteutumiselle valuma-aluekohtaisesti. Kestävä käyttö ja vesivarojen yhdennetty hallinta muodostavat perustan myös veden ottamiselle.

Toiseksi veden ottamista talousvedeksi ja sen suhdetta muihin vedenkäyttötarpeisiin lähestytään kansainvälisen oikeuden kannalta. Perusteena tälle näkökulmalle on yhtäältä se, että kansainvälisten pinta- ja pohjavesivarojen merkitys talousveden saatavuuden kannalta on usein ratkaiseva[1]. Suomen tai sen naapurivaltioiden vedenkäytöllä ei ilmeisesti ole vaikutuksia veden talousvedeksi ottamiseen Suomen jakamilla kansainvälisillä valuma-alueilla, mutta Etelä-Afrikassa vedenkäyttö pohjautuu arviolta 70-prosenttisesti kansainvälisiin vesivaroihin. Toisaalta kansainvälisen oikeuden analyysiä hyödynnetään kansallisten veden ottamissäännösten arviointiin ja tulkintaan.

Kolmanneksi luvussa tutkitaan vesivarojen kansallisia omistusjärjestelmiä Suomessa ja Etelä-Afrikassa sekä niiden vaikutuksia veden ottamiseen talousvedeksi, ja neljänneksi analysoidaan Suomen ja Etelä-Afrikan oikeudellista sääntelyä vesivarojen talousvesikäytön kannalta. Kansallisen sääntelyn tarkastelulla on merkitystä paitsi sen systematisoinnin, tulkinnan ja vertailun kannalta myös siinä suhteessa, että sen avulla peilataan kansainvälisen oikeuden ja kontekstin vaikutuksia sääntelyyn sekä sen vaikuttavuuteen.

---

[1] Kuten aikaisemmin on tullut ilmi, asuu maapallon väestöstä yli 40 % niillä noin 260 valuma-alueella, jotka levittäytyvät kahden tai useamman valtion alueelle. Siten kansainvälisten vesivarojen tasapuolinen käyttö vesistövaltioiden kesken on monissa tapauksissa ennakkoehto talousveden saatavuuden toteutumiselle. Lopulta vesistövaltioiden talousvesitarpeet ovat niissä asuvien yksilöiden tarpeita. Ks. UNHDR 2006, s. 204–209.

Johtopäätöksenä luvussa esitetään, että välttämätön talousvesikäyttö on ensisijaista muihin vedenkäyttötarpeisiin verrattuna sekä kansainvälisessä oikeudessa että Suomen ja Etelä-Afrikan oikeusjärjestelmissä.

1 VEDEN OTTAMISEN LÄHTÖKOHDAT

1.1 Vesivarojen kestävä käyttö

Kestävän käytön periaatteen ideana on luonnonvarojen käyttö niiden luontainen uusiutumiskyky säilyttävällä tavalla. Periaatteen mukaisesti luonnonvarojen tulisi olla myös tulevien sukupolvien hyödynnettävissä. Kestävän käytön sukupolvien välinen ulottuvuus tuotiin esille jo YK:n vuoden 1972 Tukholman ympäristökonferenssissa[2]. Vesivarojen käyttö on kestävää, jos vesiekosysteemien toimintakyky säilytetään.

Vesivarojen kestävä käyttö hyödyttää ihmisiä välittömästi ja välillisesti. Välittömiä hyötyjä ovat veden ottamismahdollisuuksien säilymisen ohella muun muassa vesistöjen kalastus- ja vesiliikennekäytön säilyminen, kun taas välillisenä etuna on esimerkiksi veden puhdistamiskyvyn ylläpitäminen. Kestämätön vedenkäyttö aiheuttaa pitkän aikavälin haittoja, joihin lukeutuvat esimerkiksi luonnon monimuotoisuuden taantuminen sekä aavikoituminen ja jotka ylittävät poikkeuksetta kestämättömästä käytöstä saatavat edut taloudenkin näkökulmasta. Kestävän käytön haasteina ovat muun muassa tarpeellisten vesistökohtaisten virtaamien määrittely sekä varsinkin kansainvälisten valuma-alueiden kestävä hallinta.[3]

Kestävä käyttö on keskeinen osa kansainvälistä vesioikeutta. Kestävän käytön periaate kanavoituu siihen pitkälti tasapuolisen käytön periaatteen kautta. Tasapuolisen käytön periaatteen painopisteenä on tätä ilmentäen vesivarojen määrällisen käytön rajoittaminen kestävän käytön edellyttämällä tavalla. Pilaantumisen ehkäisemiseen ja ekologisen toimintakyvyn säilyttämiseen liittyvät kysymykset kuuluvat puolestaan haitattomuusperiaatteen soveltamisalaan. Koska kansainvä-

---

[2] Report of the UN Conference on the Human Environment 1972. Tukholman julistuksen 2 periaatteen mukaisesti luonnonvarojen, kuten ilman, veden, kasvien, eläinten ja ekosysteemien säilyminen on turvattava nykyisille sekä tuleville sukupolville asianmukaisen suunnittelun ja hallinnan avulla.

[3] Ks. *Brooks* 2007, s. 234–235. Brooks toteaa, että kunkin joen, järven, pohjavesi- ynnä muun vesiesiintymän maksimivedenottomäärät tulisi arvioida ympäristön sietokykyä kriteerinä käyttäen. Päätökset veden ekologisesta allokaatiosta ovat kuitenkin vaikeita varsinkin kuivilla alueilla. Brooksin mukaan veden määrän vähentyminen vaikuttaa voimakkaimmin niihin, joiden toimeentulo on vesiekosysteemeistä riippuvainen. Näitä ovat yleensä heikoimmassa asemassa olevat köyhät perheet, naiset ja syrjäytyneet.

listen vesivarojen hyödyntäminen on kasvanut räjähdysmäisesti, on tasapuolisen käytön periaatteen näkökulmasta kiinnitettävä entistä enemmän huomiota vesivarojen ympäristöllisesti kestävään käyttöön eli vesivarojen laadun säilyttämiseen niiden riittävän määrän säilyttämisen ohella.[4]

Kansainvälisessä vesioikeudessa kestävä käyttö on määritelty esimerkiksi YK:n vesistöyleissopimuksessa ja ILA:n Berliinin säännöissä. Näissä lähteissä tuodaan esille sekä kestävän käytön käsitteellinen sisältö että vesivarojen yhdennetyn hallinnan menettelyllisesti keskeinen rooli kestävän käytön takaajana.

> ILA:n Berliinin säännöissä kestävä käyttö on määritelty sekä uusiutuvat että uusiutumattomat vesiluonnonvarat huomioon ottaen. Sääntöjen 3 artiklan 19 kohdan mukaan kestävä käyttö tarkoittaa resurssien yhdennettyä hallintaa, jonka avulla varmistetaan vesivarojen tehokas käyttö ja tasapuolinen saatavuus nykyisiä ja tulevia sukupolvia hyödyttävällä tavalla siten, että uusiutuvat vesivarat säilytetään kokonaisuudessaan ja uusiutumattomia käytetään mahdollisimman säästeliäästi.

> YK:n vesistöyleissopimuksen 5.1 artiklan samoin kuin ILA:n Berliinin sääntöjen 12.2 artiklan mukaisesti kansainvälisen vesistön käytön ja kehittämisen tavoitteena tulee olla sen optimaalinen ja kestävä käyttö, jonka säilymisen uhkatekijöitä tulee Berliinin sääntöjen 23 artiklan perusteella tarkastella varautumisperiaatteen valossa. Käytön kestävyyden perusedellytyksenä on riittävän vesimäärän kierto, johon liittyen YK:n vesistöyleissopimuksen 25.1 artiklassa kehotetaan vesistövaltioita tarkoituksenmukaiseen yhteistyöhön kansainvälisen vesistön virtaamien ylläpitämiseksi[5].

Alueellisella tasolla kestävä käyttö on saanut ilmauksen Suomea sitovassa ECE:n rajavesistösopimuksessa sekä Etelä-Afrikkaa sitovassa eteläisen Afrikan kehitysyhteisö SADC:n tarkistetussa vesistöpöytäkirjassa:

> ECE:n rajavesistösopimuksen 3 artiklan i kohdassa edellytetään, että vesivarojen hallinnan tulee olla kestävää ja siinä tulee ottaa ekosysteemien säilyminen huomioon. SADC:n tarkistetun vesistöpöytäkirjan 2 artiklan mukaisesti pöytäkirjan yleisenä tavoitteena on jaettujen vesistöjen kestävä hallinta, suojelu ja käyttö, ja pöytäkirjan 7 artiklassa kestävä käyttö asetetaan jaettujen vesistöjen käytön tavoitteeksi YK:n vesistöyleissopimuksen tapaan.

---

[4] Ks. *Tanzi – Arcari* 2001, s. 18–20. Tanzin ja Arcarin mukaan kansainvälistä vesioikeutta määrittelevä tasapuolisen käytön periaate on sisällöltään siten joustava, että sen tulkinnassa voidaan antaa kestävälle ja optimaaliselle käytölle tarpeen mukaan huomattava painoarvo.

[5] ILA:n Berliinin sääntöjen 24 artiklassa ilmaistaan, että valtioiden tulee ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin ylläpitääkseen virtaamia, joiden avulla varmistetaan vesivarojen ekologinen koskemattomuus.

Suomen vesioikeudessa kestävä käyttö rakentuu haittojen minimoinnin (VL 2:3 ja VL 9:6) ja vesiluvan myöntämisedellytysten varaan (VL 2:6, VL 9:8). Kestämättömän vesivarojen hyödyntämisen ei pitäisi olla mahdollista, sillä se aiheuttaa VL 2:5:ssä tarkoitetun ehdottoman luvanmyöntämisesteen vastaisia huomattavia vahingollisia muutoksia vesiluonnossa ja sen toiminnassa. Suomessa kestävän käytön varmistamisen haasteena on sitä uhkaavien tekijöiden hallinta kokonaisvaltaisesti yksittäisten lupaprosessien avulla tapahtuvan hallinnan ohella.

Etelä-Afrikassa kestävä käyttö on vesilain (National Water Act, NWA) keskeisin tavoite vesivarojen tasapuolisen käytön ohella (NWA 1 luku). NWA 2 §:n mukaisesti vesilain tarkoituksena on edistää vesivarojen tehokasta, kestävää ja hyödyllistä käyttöä yleisen edun mukaisesti. Konkreettisena keinona niukkojen vesivarojen kestävän käytön varmistamiseen on vesilaissa erityisen vesireservin muodostaminen. Vesireservi koostuu ihmisen perustarpeisiin ja vesiympäristön tarpeisiin vaadittavasta määrästä riittävän hyvälaatuista vettä, eikä reserviä saa hyödyntää muihin tarpeisiin (NWA 3 luku).

Vesireservisääntelyn taustalla on kestävän käytön periaatteen ja sitä ilmentävän Etelä-Afrikan perustuslain 24 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden lisäksi perustuslain 27 §:ssä tarkoitetun oikeuden veden saatavuuteen toteuttaminen olosuhteissa, joita luonnehtivat vesivarojen niukkuus ja niiden epätasainen jakautuminen. Vesireservin avulla pyritään varmistamaan paitsi vesistöjen ekologinen koskemattomuus nykyisiä ja tulevia sukupolvia silmällä pitäen myös veden saatavuuteen kohdistuvien ihmisten perustarpeiden tyydyttyminen. Lisäksi vesireservisääntelyllä pannaan osaltaan täytäntöön Etelä-Afrikan kansainvälisiä velvoitteita kansainvälisten vesistöjen suojeluun ja tasapuoliseen käyttöön.[6]

Edellä esitetyn perusteella kestävä käyttö on niin kansainvälisessä kuin Suomen ja Etelä-Afrikan vesioikeudessa ehkä keskeisin vedenkäytön tavoite, eikä vesivaroja ole periaatteessa oikeutta käyttää kestämättömällä tavalla[7]. Kestävä käyttö on eräällä tapaa myös luonnonoikeudellinen vaatimus, sillä se perustuu viime kädessä vesiympäristön kantokyvyn muodostamiin rajoihin veden ottamiselle ja sen pilaamiselle. Jos näitä rajoja ei kunnioiteta, ei vesivaroja voida käyttää pitkäaikaisesti talousvesikäyttöön tai muihinkaan käyttötarpeisiin.

Kestävän käytön oikeudelliset ja tosiasialliset rajat eivät kuitenkaan ole yksiselitteisiä. Vesivarojen uusiutumiskyvyn määrälliset vähimmäisvaatimukset ovat

---

[6] *Stein* 2006, s. 193–195. Etelä-Afrikka on ratifioinut SADC:n pöytäkirjan kansainvälisistä vesistöistä. Etelä-Afrikan alueella virtaavista joista esimerkiksi Orange ja Limpopo ovat kansainvälisiä. Etelä-Afrikka jakaa Orangen Namibian, Botswanan ja Lesothon sekä Limpopon Mosambikin, Botswanan ja Zimbabwen kanssa. Mielenkiintoisena yksityiskohtana mainittakoon, että Etelä-Afrikka on Orangen osalta sekä ylävirta- että alavirtavaltio, koska Orange kulkee Etelä-Afrikan sisällä sijaitsevan Lesothon läpi.

[7] Ks. *Hollo* 2009, s. 20–21.

verraten yksinkertaisia mitoittaa, mutta veden ekologisesti riittävä määrä ja käytön vaikutukset ovat suhteellisia[8]. Etelä-Afrikan vesilain 3 luvun mukainen ekologisen vesireservin määrittely valaisee kestävän käytön osittaista suhteellisuutta:

> Ekologisen vesireservin suuruuden määrittely on Etelä-Afrikassa sidoksissa vesivarojen luokitteluun. Luokittelussa voidaan ympäristöllisen kestävyyden lisäksi ottaa huomioon sosiaaliset ja taloudelliset tekijät. Siten vesivarojen suojelun ympäristöllisiä ja sosiaalisia etuja sekä vesivarojen käytön taloudellisia hyötyjä on mahdollista punnita keskenään. Lähtökohtana punninnassa on, että mitä merkittävämmistä vesivaroista ympäristöllisesti ja sosiaalisesti on kysymys, sitä suojeluhakuisemmaksi ekologisen vesireservin suuruus tulee määritellä. Luokittelujärjestelmä mahdollistaa strategisen päätöksenteon niukkojen vesivarojen käytöstä. Olennaista tässä suhteessa on, että kestävän käytön vaatimus ei Etelä-Afrikassa johda ekologisen vesireservin suuruuden määrittelyyn absoluuttisella tavalla.[9] Käytännössä ekologisen vesireservin osuus vesivaroista vaihtelee runsasvetisten alueiden 30 prosentista kuivien alueiden 12 prosenttiin[10].

Kestävä käyttö voi olla ristiriidassa veden eri käyttöintressien ja joissain tapauksissa myös talousvesikäytön kanssa[11]. Perustarpeiden tyydyttämiseen vaadittavan talousvesikäytön osuus vesivarojen kokonaiskäytöstä on kuitenkin pieni, joten välttämätön talousvesikäyttö ei itsessään vaaranna kestävää käyttöä kuin poikkeuksellisesti, eikä se yleensä vaikuta ratkaisevasti maatalouden tai teollisuuden vedensaantiin. Tältä pohjalta voidaan esittää, että maatalouden ja teollisuuden tulisi tapauskohtaisesti joustaa välttämättömän talousvesikäytön sijaan, jos vettä ei riitä kaikkien tarpeiden tyydyttämiseen.[12]

> Talousvesikäyttö voi joissain tapauksissa muodostaa yksinäänkin uhan vesivarojen kestävälle käytölle. Näin voi olla lähinnä silloin, jos isompien yhdyskuntien talousvesitarpeet tulee tyydyttää niukoista vesivaroista. Kestävän käytön periaatteen suhteellisuus ympäristövaikutusten kannalta johtaa tällöin siihen, että ympäristöllisiä tarpeita sekä talousveden käyttötarpeita saattaa olla tarpeen punnita tapauskohtaisesti keskenään.

Talousvesikäyttö ei sen enempää Suomessa kuin Etelä-Afrikassakaan itsessään muodosta uhkaa vesivarojen riittävyydelle kuin korkeintaan paikallisesti. Suo-

---

[8] Pilaamisvaikutusten merkitys vedenkäyttöön on osin käyttömuotokohtainen siten, että esimerkiksi teollisuudessa on usein mahdollista hyödyntää heikompilaatuisia vesivaroja kuin talousveden raakavetenä.

[9] Ks. *MacKay* 2003, s. 60.

[10] SANWRS 2004, s. 22.

[11] Ks. *Brooks* 2007, s. 234.

[12] Ks. *Smets* 2006, s. 23.

messa vesivarat ovat erityisen riittoisia eri käyttötarpeisiin, mutta myös Etelä-Afrikan niukat vesivarat riittävät hyvin talousvesikäyttöön, mutta eivät välttämättä kaikkiin käyttötarpeisiin. Vedenkäytön kestävyyden kannalta voi eri vedenkäyttötarpeiden etusijajärjestyksellä olla Suomessa merkitystä paikallisesti ja Etelä-Afrikassa myös valtakunnallisesti sekä suhteissa toisiin vesistövaltioihin.

1.2 Vesivarojen yhdennetty hallinta

Vesipolitiikan ja -oikeuden perinteisenä lähtökohtana on ollut edesauttaa vesivarojen mahdollisimman kattavaa hyödyntämistä ihmiskäyttöön. Vedenkäyttöä on pyritty edistämään ennen kaikkea uusien vesilähteiden käyttöönoton avulla. Kun vedenkäyttötarpeet ovat muun muassa väestömäärän kasvun johdosta jatkuvasti kasvaneet, on tällainen lähestymistapa osoittautunut kuitenkin monin paikoin kestävän ja tasapuolisen käytön periaatteiden vastaiseksi. Vesioikeudessa painopiste on siirtynyt vesivarojen kestävän, tasapuolisen ja yhdennetyn hallinnan suuntaan kansainvälisellä sekä kansallisella tasolla.[13]

Vesivarojen kehittynyt ja valuma-aluekohtaisesti yhdennetty hallinta on veden kestävän käytön keskeinen edellytys. Hallintaan kuuluvat vesivarojen käytön sääntely sekä vesivarojen pilaantumisen kontrollointi ja niiden suojelu.[14] Vesivarojen kestävän käytön kannalta on olennaista, että hallinnassa keskitytään vesivarojen tarjonnan lisäämisen ohella vedenkulutuksen hillitsemiseen. Vesivarojen hallinnan tavoitteina tulee erityisesti veden niukkuudesta kärsivillä valuma-alueilla olla olemassa olevan vedenkäytön tehostaminen ja eri käyttötarpeiden tärkeysjärjestykseen asettaminen. Esimerkiksi Etelä-Afrikassa kestävää vedenkäyttöä on mahdollista edistää merkittävästi vesivarojen yhdennetyn hallinnan avulla.[15]

Sekä pinta- että pohjavesivarojen tulee olla yhdennetyn hallinnan piirissä[16]. Jos pohjavedet noudattavat tietyn vesistöalueen rajoja, on pinta- ja pohjavesivarojen yhdennetty hallinta verraten yksinkertaista järjestää. Mikäli näin ei ole, olisi pohjavesivarat syytä ottaa huomioon kunkin niihin yhteydessä olevan vesis-

---

[13] Ks. *MacKay* 2003, s. 49–50.

[14] *Varis* 2007, s. 250. Ks. myös *Godden* 2005, s. 199.

[15] Ks. SANWRS 2004, s. 42. Ks. vesivarojen yhdennetyn hallinnan tarpeesta yleisemmin eteläisen Afrikan kehitysyhteisö SADC:n alueella *Kotzé* 2008, s. 59–61. Kotzé tuo näinä tarpeina esille esimerkiksi Afrikan lukuisat (60) kansainväliset vesistöt, joista 30 on useamman kuin kahden valtion jakamia, SADC-alueen oikeusjärjestelmien pluralismin, kasvavat vedenkäyttötarpeet ja niiden aiheuttamat konfliktit sekä alueen haastavat ja vaihtelevat hydrologiset olosuhteet.

[16] Ks. YK:n vesistöyleissopimuksen 2 artikla.

töalueen hallintaa järjestettäessä[17]. Vesipolitiikan puitedirektiivissä (VPPD) asia on ratkaistu siten, että pohjavedet liitetään lähimpään soveltuvimpaan vesipiiriin (VPPD 3.1 artikla).

Vesivarojen yhdennetyn hallinnan käsite ei itsessään ole uusi. Sen merkitys on kuitenkin korostunut erityisesti kahden viimeisen vuosikymmenen aikana. Käsitteen määritelmällisestä sisällöstä ei ole yksimielisyyttä, mutta sen katsotaan yleensä sisältävän holistisen ja koordinoidun näkökulman veteen ja vedenkäyttöön.[18] Usein vesivarojen yhdennetty hallinta määritellään prosessiksi, jolla edistetään vesivarojen ja niihin vaikuttavien muiden luonnonvarojen, kuten maaperän, koordinoitua kehittämistä ja hallintaa. Prosessin tavoitteena on maksimoida luonnonvaroista saatava taloudellinen ja sosiaalinen hyvinvointi tasapuolisella tavalla ilman, että merkittävien ekosysteemien kestävyyttä kyseenalaistetaan.[19] Kansainvälisessä vesioikeudessa kansainvälisten vesivarojen hallinnan käsitettä käytetään myös kuvaamaan kansainvälisen vesioikeuden kokonaisuutta[20].

Kansallisen tason vesivarojen oikeudellinen hallinta koostuu vesienhoidon ja -käytön järjestämisestä valtion tasolla ja vesistöaluekohtaisesti. Valtiotasolla on mahdollista luoda puitteet ja asettaa tavoitteet vesivarojen vesistöaluekohtaiselle hallinnalle. Vesistöaluekohtaiset suunnitelmat sekä vesienhoidon ja -käytön tarkempi määrittely voidaan puolestaan toteuttaa alueellisten organisaatioiden toimesta. Yleisön osallistumisen mahdollistamiseksi valtio- ja aluetason hallintaan on olemassa useita vaihtoehtoja erilaisista kuulemismenettelyistä edustukseen vesienhallintaorgaaneissa.

Siten vesivarojen hallinnan käsite on moniulotteinen. Sillä voidaan laajassa merkityksessä viitata periaatteessa kaikkien vesivaroihin välittömästi tai välilli-

---

[17] Ks. ILA Berlin Rules 2004, artikla 37.

[18] *Varis* 2005, s. 1–3. Variksen mukaan merkityksellisimmät dokumentit yhdennetyn vesivarojen hallinnan kannalta ovat YK:n Dublinin vesi- ja ympäristökonferenssin periaatteet vuodelta 1992 (ks. Dublin Statement on Water and Sustainable Development 1992), vuoden 2001 Bonnin makean veden konferenssin ns. viisi Bonnin avainta (ks. International Conference on Freshwater 2001, The Bonn Keys) sekä Johannesburgin vuoden 2002 huippukokouksen puitetoimintasuunnitelma (ks. UN WEHAB Working Group 2002). Dublinin periaatteista Varis viittaa erityisesti ensimmäiseen periaatteeseen, jossa korostetaan makeavesivarojen ja niiden yhdennetyn hallinnan tärkeyttä. Bonnin 4. avaimessa korostetaan puolestaan yhdennetyn vesivarojen hallinnan tarpeellisuutta vedenkäyttäjien informaatio- ja päätöksentekovälineenä. Johannesburgin puitetoimintasuunnitelmassa asetetaan muun muassa tavoitteeksi kaikkien maailman tärkeimpien jokien yhdennetyn hallinnan toteuttaminen vuoteen 2005 mennessä sekä kansallisten ja alueellisten vesivarojen yhdennetyn hallinnan suunnitelmien ja ohjelmien kehittäminen (s. 19).

[19] GWP 2006, s. 3.

[20] Kansainvälisten vesivarojen käyttö pyritään järjestämään vesistövaltioiden valuma-aluekohtaisen yhdennetyn hallinnan kautta siten, että vedenkäyttökonfliktien syntyminen olisi ennaltaehkäistävissä ja että konfliktit olisivat tarvittaessa ratkaistavissa ennalta sovitun mukaisesti.

sesti vaikuttavien vesien- tai maankäytöllisten tekijöiden hallintaan. Toisaalta se voidaan liittää ainoastaan välittömästi vesivarojen määrään ja laatuun vaikuttavien toimenpiteiden, kuten veden ottamisen ja pilaamisen, kontrollointiin. Tässä tutkimuksessa vesivarojen hallintaa tarkastellaan siitä näkökulmasta, mitä vaikutuksia sillä on talousveden saatavuuteen. Painopiste on vesivarojen laadun hallinnan sijaan vesivarojen riittävyyden, niiden kestävän käytön ja eri käyttötarpeiden välillä tapahtuvan allokoinnin hallinnassa.

1.2.1 Kansainvälisten vesivarojen hallinta

Luonnonvaroihin ja erityisesti veteen liittyvissä kysymyksissä kansallisen ja kansainvälisen oikeuden välinen raja on usein sumea. Kansallisen oikeuden soveltamisala ulottuu valtion alueella sijaitseviin vesivaroihin, mutta vedenkäytön vaikutukset saattavat levitä kansainvälisen valuma-alueen laajuudelle, ja vesivarojen määrän ja laadun säilyttäminen tai kehittäminen voi edellyttää toimenpiteitä niin alueellisella, kansallisella kuin kansainvälisellä tasolla. Vesivarojen yhdennetty, valtionrajoista riippumaton hallinta on siten keskeisessä asemassa useamman kuin yhden valtion alueelle levittäytyvällä valuma-alueella.[21]

Vesivarojen yhdennettyyn hallintaan liittyy sekä menettelyllisiä että aineellisia ulottuvuuksia. Menettelylliseltä kannalta kysymys on vesistöaluekohtaisesta, valtioiden rajoista riippumattomasta hallinnallisesta yhteistyöstä vesistövaltioiden kesken. Yhteistyö voi koostua neuvotteluista ja yhteisten hallintaelimien perustamisesta. YK:n vesistöyleissopimuksen 24 artiklan 1 kohdassa säädetään siten, että vesistövaltioiden tulee minkä tahansa vesistövaltion pyynnöstä neuvotella kansainvälisen vesistöalueen hallinnasta, johon voi liittyä yhteisten hallintaelimien muodostaminen[22]. Vesistövaltioiden yhteiset hallintaelimet ovat osoittautuneet toimiviksi järjestelyiksi kansainvälisten vesivarojen kestävän ja tasapuolisen käytön turvaamisen kannalta.

EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin 3 artiklan perusteella jäsenvaltioiden on sovitettava yhteen kansainvälisten vesipiirien toimenpideohjelmat, ja unionin ulkopuolisten valtioiden kanssa on pyrittävä vastaavaan yhteistyöhön. Myös ECE:n rajavesistösopimuksessa kansainvälisten vesivarojen hallintaan liittyvästä vesistövaltioiden yhteistyöstä säädetään varsin perusteellisesti siten, että sopimuksen 9 artiklan nojalla sopimusosapuolina olevien vesistövaltioiden tulee ryhtyä kahden- tai monenvälisten sopimusten tai muiden järjestelyjen avulla yhteistyöhön ja perustaa tätä tarkoitusta varten yhteistyöelin. Suomella on kan-

---

[21] Ks. *Malla* 2005, s. 10–11.

[22] Vesistöyleissopimuksessa ei kuitenkaan edellytetä yhteisen hallintaelimen perustamista. Ks. *Shelton* 2008, s. 3–4.

sainvälisten vesistöalueiden hallinnan yhteistyöelimet kaikkien naapurivaltioidensa kanssa[23].

Eteläisen Afrikan kehitysyhteisö SADC:n vuoden 1995 vesistöpöytäkirjan 3 artiklassa yhteistyöstä vesivarojen hallinnassa säädetään siten, että jäsenvaltioiden tulee pyrkiä perustamaan jokaiselle valuma-alueelle rajavesistökomissio ja tarvittavat viranomaiset. Pöytäkirjan vuoden 2000 tarkistetun version 4 artiklan 3 kohdan määräykset ovat tässä suhteessa samanlaisia kuin YK:n vesistöyleissopimuksen 24 artiklassa[24]. Tarkistetun pöytäkirjan voimaantulo merkitsi SADC:n alueella vesioikeuden painopisteen siirtymistä vesivarojen yhdennetyn hallinnan suuntaan[25].

Sisällöllisesti vesivarojen yhdennetyllä hallinnalla tulee pyrkiä järkiperäiseen ja optimaaliseen kansainvälisten vesivarojen käyttöön, niiden suojeluun ja asianmukaiseen valvontaan (YK:n vesistöyleissopimuksen 24 artiklan 2 kohta[26]). ECE:n rajavesistösopimuksen 9 artiklassa edellytetään, että vesistövaltiot asettavat vesille laatutavoitteet ja jätevesille päästörajat. Periaatteessa vesivarojen yhdennetyssä hallinnassa tulee ottaa huomioon kaikki vesien määrälliseen tai laadulliseen tilaan vaikuttavat tekijät vesistöalueella ruoantuotannosta teollisuuslaitoksiin[27].

---

[23] Ks. Suomen ja Venäjän välinen rajavesistösopimus, II luku; Suomen ja Ruotsin välinen rajajokisopimus, 2 luku; sekä Suomalais-norjalaisesta rajavesistökomissiosta tehty sopimus. Suomalais-ruotsalainen rajajokikomissio on esitetty usein malliesimerkkinä vesistövaltioiden välisestä yhteistyöstä. Ks. esimerkiksi *Malla* 2005, s. 120–123. Suomen ja Ruotsin välistä rajajokisopimusta ollaan parhaillaan uudistamassa. Uudistuksen yhtenä tarkoituksena on luopua vesilupa-asioiden yhteisestä aineellisesta ja menettelyllisestä sääntelystä. Uudistuksen jälkeen Tornionjoen vesistössä vesilupa-asioissa sovellettava lainsäädäntö ja lupaviranomaiset määräytyvät kummankin maan kansallisen oikeusjärjestyksen perusteella. Ks. *Kinnunen* 2010, s. 2.

[24] Ks. eteläisen Afrikan alueen vesivarojen hallintaan vaikuttavista olosuhteista ja itse hallinnasta *Heyns* 2003 sekä *Turton* 2008, s. 35–38. Turtonin mukaan alueen neljä taloudellisesti kehittyneintä valtiota eli Botswana, Namibia, Etelä-Afrikka ja Zimbabwe kärsivät kaikki veden vähyydestä, joka luultavasti asettaa kansantalouden kasvulle rajoja ja saattaa vesivarojen hallinnan alueen keskeiseksi turvallisuuskysymykseksi. Ks. olosuhteista myös *Salman* 2001, s. 982–988. Eteläinen Afrikka on kuitenkin tähän mennessä Giordanon ja Wolfin mukaan ollut vesiasioissa yksi yhteistyökykyisimmistä maailman alueista vesikonfliktien määrällä mitattuna. *Giordano – Wolf* 2003, s. 85.

[25] *Kotzé* 2008, s. 61.

[26] YK:n vesistöyleissopimuksen 24 artiklan 2 kohdassa kansainvälisten vesivarojen hallinnan määritellään sisältävän yhtäältä jaetun vesistön kestävän kehityksen suunnittelun sekä suunnitelmien implementoinnin varmistamisen ja toisaalta muilla tavoin tapahtuvan vesistön järkevän ja optimaalisen käytön, suojelun ja valvonnan edistämisen. SADC:n vuoden 2000 tarkistetun vesistöpöytäkirjan 1 artiklassa vesistösopimuksen kanssa lähes identtisellä tavalla määritellystä vesivarojen yhdennetystä hallinnasta käytetään jaettujen vesistöjen hallinnan käsitettä.

[27] Ks. *Malla* 2005, s. 11–12. Mallan mukaan yhdennetyn hallinnan tulee sisältää vesistöalueen kaikki rakenneosat mukaan lukien muun muassa alueella asuvat ihmiset, siellä sijaitsevat luonnonvarat sekä veden nykyiset ja tulevat käyttötarkoitukset.

Sisällöllisesti on olennaista, että vesivarojen käytön ja suojelun välille löydettäisiin yhdennetyn hallinnan avulla kestävän käytön mukainen tasapaino. Perinteisesti kansainvälisten vesivarojen hallinnassa vesistövaltioiden vedenkäyttöintressien yhteensovittaminen on ollut suojelua keskeisempää. Tämä yhdistettynä kansainvälisten vesivarojen kasvaneisiin käyttötarpeisiin on johtanut, ja sen voidaan ennustaa yhä enenevässä määrin johtavan, monilla alueilla ympäristön kannalta kestämättömään vedenkäyttöön. Ongelman ratkaisu edellyttää, että vesivarojen hallintaa järjestetään entistä enemmän valuma-aluekohtaisesti vesistövaltioiden välisen satunnaisen yhteistyön sijaan.[28]

> Tulevaisuudessa valuma-aluekohtainenkaan vesivarojen hallinta ei ole enää välttämättä riittävää. Tekniikan kehitys on mahdollistanut veden etäsiirrot valuma-alueiden ulkopuolelle, minkä johdosta vesivarojen käytön suunnittelu saattaisi olla tarkoituksenmukaista ulottaa yksittäistä valuma-aluetta laajemmalle[29]. Lisäksi kansainvälinen yhteisö on yhä enemmän alkanut kiinnittää huomiota vesivarojen epätasaisen jakaantumisen synnyttämiin alueellisiin ongelmiin. Tasapuolisen käytön toteuttaminen maailmanlaajuisesti edellyttäisi hydrologisen kierron laajamittaista tarkastelua siten, että veden puutteesta kärsivillä alueilla katsottaisiin olevan oikeudellinen intressi osuuteen globaaleista vesivaroista, ja tähän liittyvien uusien oikeudellisten ohjauskeinojen ja mekanismien kehittelyä.[30]

1.2.2 Kansallisten vesivarojen hallinta

Sekä Suomessa että Etelä-Afrikassa vesioikeus on kehittynyt yhä enemmän vesivarojen yhdennetyn hallinnan suuntaan. Suomessa ennen kaikkea EU:n vesipolitiikan puitedirektiivi on johtanut vesistöaluekohtaisten oikeudellisten vesivarojen hallintainstrumenttien syntymiseen. Etelä-Afrikassa vesivarojen kokonaisvaltaista hallintaa on vahvistanut apartheidin päätymisen jälkeinen vesioikeudel-

---

[28] Ks. *Malla* 2005, s. 6–12. Malla näkee vesivarojen maksimaalisen hyödyntämisen ja vesivarojen suojelun yhteensovittamisen erittäin haasteellisena. Ks. myös *McCaffrey* 1991, s. 164–165. McCaffrey toteaa, että kansainväliset järjestöt ovat omaksuneet holistisen näkökulman kansainvälisiin vesivaroihin liittyvien haasteiden ratkaisemiseen, mutta kaikki valtiot eivät ole tätä tehneet.

[29] Ks. *Malla* 2005, s. 18–19. Malla katsoo, että kansainvälisen vesioikeuden kehitys on ollut sattumanvaraista ja tapahtunut jatkuvasti viiveellä tieteelliseen ja tekniseen kehitykseen verrattuna. Kansainvälistä vesioikeutta tulisi Mallan mukaan kehittää siten, että siinä otettaisiin entistä paremmin huomioon veden hydrologinen kiertokulku kokonaisuudessaan ja esimerkiksi kansainvälisten jäätikköjen vesivarat. Tämä olisi perusteltua siitä näkökulmasta, että kansainväliset vesivarat eivät riitä tyydyttämään yhä kasvavia käyttöintressejä.

[30] *McCaffrey* 2003, s. 172–173. McCaffrey muistuttaa, että veden puutteesta kärsivien valtioiden ongelmina ovat usein veden fyysisen vähyyden lisäksi muun muassa köyhyys ja hallitsematon väestönkasvu. Veden toimittamisen ohella tällaisia valtioita on mahdollista auttaa esimerkiksi vesitekniikan ja naisten roolin vahvistamisen avulla.

linen reformi ja siihen liittyvä vesivarojen hallintasäännösten keskeinen asema vuoden 1998 vesilaissa.

Suomessa vesivarojen hallinnan keskeisimpänä haasteena on vesivarojen laadun suojelu ja kehittäminen, ei niinkään vesivarojen riittävyys eri käyttötarpeisiin. Etelä-Afrikassa taas vesivarojen hallinnan avulla olisi pystyttävä toteuttamaan nopeasti kasvaneen väestömäärän sosiaaliset ja taloudelliset vedenkäyttötarpeet tasapuolisella tavalla ja yhdistämään ne vesivarojen ekologisesti kestävään käyttöön. Vesivarojen kansallistaminen on luonut Etelä-Afrikassa edellytyksiä toteuttaa vesivarojen hallintaa yksilöiden talousvesitarpeet huomioon ottavalla tavalla myös yksittäisiä valuma-alueita laajemmin, ja tässä tarkoituksessa lainsäädännössä on mahdollistettu valuma-alueiden väliset vedensiirrot.[31]

Suomessa vesivarojen vesistöaluekohtaiseen yhdennettyyn hallintaan siirryttiin muodollisesti vasta EU:n vesipolitiikan puitedirektiivin ja sitä täytäntöön panevan vesienhoidon järjestämisestä annetun lain (jäljempänä VHJL) myötä. Tätä ennen viranomaiset olivat tehneet vesivarojen hallintaan liittyviä suunnitelmia, mutta useista ehdotuksista huolimatta vesien käytön suunnittelusäännöksiä ei ollut sisällytetty vesilakiin[32]. Vesienhoidon järjestämisestä annetussa laissa vesivarojen yhdennetyn hallinnan alue eli VHJL 3 §:n mukainen vesienhoitoalue, jota varten tulee tehdä VHJL 11 ja 12 §:n mukaiset vesienhoitosuunnitelma sekä toimenpideohjelma, koostuu yhdestä tai useammasta vesistöalueesta. Suomeen on muodostettu 5 kansallista vesienhoitoaluetta ja lisäksi kansainväliset vesienhoitoalueet Norjan ja Ruotsin kanssa[33]. Valtioneuvosto hyväksyi vesienhoitoalueiden vesienhoitosuunnitelmat vuonna 2009[34].

Vesienhoidon järjestämisestä annetun lain tavoitteet ovat pitkälti vesiensuojelullisia ja liittyvät VHJL 21 §:ssä tarkoitettujen ympäristötavoitteiden saavuttamiseen[35]. Suojelun ohella lain tarkoituksena on kuitenkin saavuttaa vesivarojen määrällinen riittävyys ja varmistaa niiden kestävä käyttö (VHJL 1§). Erityisesti

---

[31] Ks. SA Yearbook 2007/08, s. 586.

[32] Ks. HE 120/2004, s. 6–7 sekä aikaisemmista suunnittelun säännösehdotuksista ja suhtautumisesta niihin lausunnot vesilain tarkistamiskomitean mietinnöstä 19/1973 sekä laintarkastuskunnan lausunto 2/1980. Hallituksen esityksestä ilmenee, että ympäristöhallinto laati aikaisemmin alueellisia vesiensuojelun suunnitelmia yhteistyössä alueellisten ja paikallisten viranomaisten ja toiminnanharjoittajien kanssa. Ensimmäiset laajat vesien käytön kokonaissuunnitelmat 19 kokonaissuunnittelualueelle laadittiin 1970-luvulla, mutta kokonaissuunnittelusta luovuttiin jo 1980-luvulla sen raskauden vuoksi. Sittemmin vesi- ja ympäristöpiirit tekivät alueensa kattavat vesien käytön, hoidon ja suojelun kehittämissuunnitelmat. Lisäksi vesi- ja ympäristöpiirit ja alueelliset ympäristökeskukset olivat tehneet noin 30 erillistä vesistöaluekohtaista suunnitelmaa vesiensuojelun kannalta tärkeille kohdealueille.

[33] Ks. valtioneuvoston asetus vesienhoitoalueista.

[34] Valtion ympäristöhallinto 28.5.2010 (päivitetty), Vesienhoidon suunnittelu ja yhteistyö.

[35] VHJL 21 §:ssä asetetaan tavoitteeksi saavuttaa pinta- ja pohjavesien hyvä tila vuoteen 2015 mennessä.

pohjavesien kestävään käyttöön kiinnitetään laissa huomiota siten, että VHJL 24 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla vesienhoidon suunnittelun avulla tulee erityisesti pyrkiä varmistamaan tasapaino pohjavedenoton ja pohjaveden muodostumisen välillä pohjaveden hyvän tilan edellyttämällä tavalla[36]. Vesienhoidon järjestämislain tavoitteiden saavuttaminen rakentuu vesien eri käyttöintressien vesienhoitoaluekohtaisen yhdennetyn tarkastelun pohjalle.[37]

Kuten aikaisemmin on käynyt ilmi, toimii Etelä-Afrikan hallitus NWA (National Water Act) 3 §:n nojalla vesivarojen julkisena edunvalvojana. Tässä tehtävässä toimivaltaisen ministerin tulee varmistaa, että pinta- ja pohjavesivaroja suojellaan, käytetään, kehitetään, hallitaan ja valvotaan kestävällä ja tasapuolisella tavalla, joka hyödyttää kaikkia henkilöitä (NWA 3 §:n 1 kohta). Viime kädessä toimivaltainen ministeri on vastuussa siitä, että vesivarat jakautuvat tasapuolisesti ja että niitä käytetään hyödyllisesti yleisen edun mukaisesti ja ympäristöarvoja edistävällä tavalla (NWA 3 §:n 2 kohta). Ministeri myös määrää välittömästi vesistöaluekohtaisesta vesivarojen käytöstä siltä osin kuin kysymys on vesireservin määrittelystä (NWA 16 §), kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi tarvittavista vesivaroista, varautumisesta tuleviin vedenkäyttötarpeisiin, valuma-alueiden välisistä vedensiirroista tai strategisesti tärkeästä vedenkäytöstä[38].

Vesivarojen hallinta pohjautuu Etelä-Afrikassa Suomen tapaan vesivarojen luokittelujärjestelmään. Luokittelun tulee NWA 12 §:n nojalla luoda edellytykset muun muassa vesireservin määrittelylle, ja luokittelun sekä vesireservin määrittelyn on tarkoitus tapahtua samanaikaisesti. Vesivarojen luokittelun tavoitteena on mahdollistaa pitkän aikavälin sosiaalinen ja taloudellinen kehitys muun muassa turvallisen talousveden saatavuutta edistävällä tavalla ilman, että vesivarojen ekologista tilaa vaarannetaan.[39]

Vesivarojen hallinnan edesauttamiseksi ministerin tulee laatia kansallinen vesistrategia, joka sitoo kaikkia viranomaisia (NWA 5 ja 7 §) ja jonka avulla voidaan tasapainottaa valtiollisia ja alueellisia intressejä vesivarojen käyttöön[40]. Vesistrategiassa tulee NWA 6 §:n mukaisesti taata vesireservivaatimusten täyttyminen, arvioida nykyisiä ja tulevia vedenkäyttötarpeita, määritellä vesistöaluekohtaisesti käytettävissä olevien vesivarojen määrä ja mahdollistaa vesivarojen

---

[36] Pohjaveden määrällinen tila on vesienhoidosta annetun asetuksen 14a §:n perusteella hyvä, jos keskimääräinen vuotuinen vedenotto ei ylitä muodostuvan pohjaveden määrää, eikä pohjaveden pinnan korkeus laske jatkuvasti ihmistoiminnan seurauksena.

[37] HE 12/2004, s. 38. Ks. yleisesti vesienhoidon järjestämisestä annetusta laista ja sen taustalla olevasta vesipolitiikan puitedirektiivistä *Hollo – Salila* 2001, *Hollo* 2001, *Hollo* 2002a, *Hollo* 2002b sekä *Hollo* 2006, s. 495–496.

[38] SANWRS 2004, s. 52.

[39] Ks. SANWRS 2004, s. 57–59. Vedenhallintaluokkia tulee vesistrategian perusteella ilmeisesti olemaan kolme: luonnolliset, altistuneet sekä pilaantuneet vesivarat.

[40] Ks. *MacKay* 2003, s. 62 sekä *Stein* 2006, s. 188.

siirto ylijäämäisiltä valuma-alueilta vedenpuutteesta kärsiville valuma-alueille. Toimivaltaisen ministerin velvollisuutena onkin luoda puitteet vesivarojen hallinnalle siten, että yksilöiden perusvesitarpeet tulisivat tyydytetyiksi. Etelä-Afrikan kansallinen vesistrategia valmistui vuonna 2004 ja sitä tarkistetaan vähintään viiden vuoden välein (NWA 5 §:n 4 kohta).

Etelä-Afrikan kansallinen vesistrategia perustuu vesivarojen ja niihin vaikuttavien tekijöiden, kuten maankäytön, yhtenäiseen hallintaan sosiaalista tasavertaisuutta, ympäristöllistä kestävyyttä ja taloudellista tehokkuutta edistämään pyrkivällä tavalla. Erityisenä tavoitteena on luoda edellytyksiä perusvedensaannin takaamiselle ja sitä kautta köyhyyden vähentämiselle. Sekä vesilaissa että -strategiassa on keskeisellä sijalla kansallisten vesivarojen ohella kansainvälisten vesivarojen hallinta NWA 6 §:n 1b kohdan mukaisesti.[41]

Etelä-Afrikka on jaettu valuma-alueiden perusteella 19:ään vesivarojen hallinta-alueeseen, joiden rajat ovat yhteneviä suurimpien valuma-alueiden kanssa[42]. Näistä 11 on kansainvälisiä valuma-alueita. Yhteisöt ja eturyhmät (stakeholders) tai ministeriö voi perustaa hallinta-alueille valuma-alueiden hallintayksiköitä (Catchment Management Agencies), joille keskushallinto voi delegoida vesivarojen hallintatehtäviä (NWA 7 luku). Valuma-alueiden hallintayksiköiden alaisuuteen ministeriö voi perustaa edelleen vedenkäyttäjäyhdistyksiä (Water User Association), jotka ovat eräänlaisia eri vedenkäyttäjäryhmien etujärjestöjä (NWA 8 luku). Jos valuma-alueen hallintayksikköä ei ole perustettu, huolehtii toimivaltainen ministeri valuma-aluekohtaisesta vesivarojen hallinnasta (NWA 7 luku). Vuoden 2008 alussa Etelä-Afrikkaan oli perustettu vasta yksi valuma-alueen hallintayksikkö[43].

Valuma-alueiden hallintayksikköjen tulee määritellä valuma-aluekohtaiset, kansallisen vesistrategian kanssa yhdenmukaiset vesivarojen hallinnan strategiat (NWA 8 §). Lisäksi niiden tehtäviin kuuluvat vedenhallintaan vaikuttavien eri tahojen, kuten vedenkäyttäjien, vedenhallintainstituutioiden ja hallintoviranomaisten, toimien yhteen sovittaminen, vedenkäyttömaksujen asettaminen ja kerääminen sekä vesivarojen allokointi keskushallinnon asettamien rajoitusten puitteissa (NWA 7 luku). Hallintayksiköt voivat delegoida tiettyjä vesivarojen

---

[41] Ks. SANWRS 2004, s. 10–11. Vesistrategian mukaan kansainvälisten vesivarojen osuus on noin 40 % pintavesivarojen kokonaisvalunnasta Etelä-Afrikassa.

[42] *MacKay* 2003, s. 62.

[43] SA Yearbook 2007/08, s. 588. Ks. myös *MacKay* 2003, s. 73; SANWRS 2004, s. 11 sekä *Goldin* 2008, s. 48–50. MacKayn mukaan valuma-alueiden hallintayksikköjä alettiin Etelä-Afrikassa perustaa 2000-luvun vaihteessa. Yksikköjen ja niihin liittyvien johtoryhmien perustamisen odotettiin kestävän noin 2–3 vuotta, minkä jälkeen niiden työn organisoimiseen ja teknisten valmiuksien luomiseen arvioitiin kuluvan noin 5 vuotta.

hallintaan liittyviä teknisiä tai hallinnollisia tehtäviä vedenkäyttäjäyhdistyksille (NWA 8 luku).[44]

1.2.3 Hallinnan vaikutukset veden ottamiseen talousvedeksi

Kansainvälisten vesivarojen yhdennetyn hallinnan käsite on talousvesikäytön kannalta oikeudellisesti varsin abstrakti siten, että siihen voidaan sisällyttää lukuisia menettelyllisiä ja aineellisia ulottuvuuksia. Näistä kansainvälisen oikeuden yhteistyövelvoitteet ovat oikeudellisesti konkreettisempia kuin hallinnan väljät sisällölliset tavoitteet, joiden konkretisoiminen ja oikeusvaikutukset jäävät riippuvaisiksi vesistövaltioiden poliittisesta tahdosta.

Kansainvälisessä vesioikeudessa yhdennettyyn kansainvälisten vesivarojen hallintaan liittyvät määräykset korostavat vesistöaluekohtaisen valtioiden yhteistyön tärkeyttä. Ne ilmentävät lähinnä kansainvälisen vesioikeuden yhteistyöperiaatetta, eivät niinkään vesivarojen käytön aineellisia ulottuvuuksia. Hallintaan liittyvien menettelysäännösten tukena ei ole sellaisia oikeussuojakeinoja, joiden avulla yhteistyöhön voitaisiin varsinaisesti velvoittaa.

Kansainvälisten vesivarojen hallinnan oikeudellisten ulottuvuuksien periaateluonteisuus ja painottuminen menettelyllisiin kysymyksiin eivät sinänsä vähennä yhdennetyn hallinnan merkitystä vesistöaluekohtaisen vedenkäytön sääntelyn apuvälineenä. Hallintamääräysten painottuminen periaatteisiin ja menettelyihin tarkoittaa kuitenkin sitä, että pelkän yhdennetyn hallinnan käsitteen avulla tehtävät aineellisoikeudelliset päätelmät vedenkäytöstä ovat vailla pitävää normatiivista tukea. Kansainvälisten vesivarojen talousvesikäytön oikeudellisen arvioinnin kannalta on siten selvää, että hallintamääräysten ohella on syytä tutkia vesivarojen käytön yksityiskohtaisempaa sääntelyä, jossa kestävän ja tasapuolisen käytön periaatteet ovat keskeisellä sijalla.

Suomessa vesienhoidon suunnittelun vaikutusta veden talousvedeksi ottamiseen on vaikea arvioida yleisesti. Yhtäältä kysymys on siitä, miten vesienhoidon suunnittelu vaikuttaa vedenkäyttöön tarvittaviin vesilupiin ja eri käyttötarpeiden keskinäisiin suhteisiin. Toisaalta pohdittavaksi voi tulla myös se, missä määrin veden ottaja joutuu osallistumaan hallinnan toteuttamiseen ja sen kustannuksiin. Vesienhoidon järjestämisestä annetun lain valmistelutöissä ilmoitetaan varsin yksioikoisesti, että lailla luodaan ainoastaan vesienhoidon puitteet, ei sen sijaan aseteta uusia aineellisia velvoitteita toiminnanharjoittajille tai kansalaisille[45].

---

[44] Ks. *MacKay* 2003, s. 62–63 sekä SANWRS 2004, s. 11. Etelä-Afrikan kansallisen vesistrategian mukaan eri tahojen yhteistyön järjestämisen onnistuminen tulee määrittelemään pitkälti sen, miten hyvin vesivarojen yhdennetty hallinta käytännössä toimii.

[45] HE 12/2004, s. 38.

Periaatteessa asia onkin näin, mutta vesienhoidon suunnittelun tapauskohtaiset välilliset vaikutukset voivat olla merkittäviä veden ottamisen kannalta[46].

Vesienhoidon suunnittelu ja erityisesti VHJL 21 §:n mukaiset ympäristötavoitteet voivat heijastua veden ottamisen edellytyksiin ja lupaehtoihin, jos veden ottamisella on vaikutuksia pinta- tai pohjavesien tilaan. VHJL 28 §:n nojalla viranomaisilla on yleinen velvollisuus ottaa vesienhoitosuunnitelmat huomioon toiminnassaan ja toimia niissä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottamisesta lupaprosesseissa säädetään erikseen VL 2:11a:ssä ja YSL 50 §:ssä. Sääntelyn ideana näiltä osin on, että vesien tila ja tilatavoitteet vaikuttavat luvanvaraisten hankkeiden lupaedellytysten arviointisäännösten tulkintaan.[47]

Vesienhoitosuunnitelmien vaikutukset veden talousvedeksi ottamisen oikeudellisiin edellytyksiin jäävät luultavasti marginaalisiksi verrattuna vesienhoidon järjestämisestä annettua lakia edeltäneeseen oikeustilaan. Veden ottaminen talousvedeksi vaikuttaa Suomessa ilmeisesti varsin harvoin – pohjaveden intensiivistä ottamista tai tekopohjaveden valmistusta lukuun ottamatta – pinta- tai pohjavesien tilaan vesienhoidon tavoitteita vaarantavalla tavalla, ja vesivarojen kestämättömän käytön ei pitäisi olla vesilain nojalla mahdollista.[48] Vesienhoidon tavoitteista voidaan myös poiketa, jos veden ottaminen talousvedeksi täyttää VHJL 23 §:ssä tarkoitetut merkittävän hankkeen kriteerit ja poikkeamisen muut edellytykset. Vesienhoidon suunnittelun oikeusvaikutukset muiden vesien tilaan

---

[46] Ks. vesienhoidon suunnittelun vaikutuksista vesien tilaan vaikuttaviin hankkeisiin YmVM 21/2004, s. 5. Ympäristövaliokunta toteaa yhtäältä, että oikeudellisesti sitovat vaatimukset ja normit tulee antaa lainsäädännössä ja lainsäädäntöön perustuvissa luvissa, ei suunnitelmissa ja ohjelmissa. Toisaalta valiokunta korostaa, että vesienhoitosuunnitelman tavoitteiden tulee vaikuttaa viranomaisten toimien – ennen kaikkea lainsäädännön ja lupapäätösten – kautta, vaikka ne eivät suoraan sido yksittäistä toiminnanharjoittajaa ja kansalaista. Lupaharkinnassa VHJL 21 §:ssä tarkoitetut ympäristötavoitteet tulee valiokunnan mukaan ottaa huomioon sillä painoarvolla, jolla luvanvarainen toiminta vaikuttaa näiden tavoitteiden saavuttamiseen tai saavuttamatta jäämiseen. Ks. myös PeVL 45/2004, s. 3. Myös perustuslakivaliokunta toteaa olevan asianmukaista, että vesienhoitosuunnitelmat eivät aseta välittömiä velvoitteita kansalaisille tai toiminnanharjoittajille ja että ne vaikuttavat lupaharkintaan vain liitännäisaineistona.

[47] Ks. HE 12/2004, s. 50–53.

[48] Ks. Länsi-Suomen ympäristökeskus 2008, s. 82–83. Ympäristökeskuksen vesienhoitosuunnitelmaehdotuksen mukaan läntisellä vedenhoitoalueella suurin osa pintaveden ottamisesta tapahtuu niin suurista vesimuodostumista, ettei ottamisella ole merkitystä vesistön virtaamiin, vedenkorkeuksiin tai ekologiseen tilaan. Kuitenkin Turun seudulla vettä otetaan jokivesistöistä, joiden virtaamat ovat ajoittain pienempiä kuin tarvittava raakavesimäärä, minkä vuoksi vettä joudutaan pumppauksella siirtämään vesistöalueelta toiselle. Pohjaveden ottamisesta ympäristökeskus toteaa, että se ei vesilain mukaisen pohjaveden muuttamiskiellon ja vedenoton luvanvaraisuuden ansiosta yleensä aiheuta uhkaa pohjaveden hyvälle tilalle. Valtakunnallisesti tarkasteltuna vuosina 1976–2000 liian voimakkaan vedenoton todettiin kuitenkin pilaavan pohjaveden laatua kahdeksalla pohjavesialueella. Suurimmassa osassa näistä tapauksista laadun heikkeneminen johtui pintaveden sekoittumisesta pohjaveteen.

vaikuttavien toimintojen ennakko- ja jälkivalvontaan saattavat sen sijaan olla merkityksellisiä niin talousvesikäyttöön tarvittavan raakaveden riittävän määrän kuin erityisesti sen laadun kannalta.[49]

Etelä-Afrikassa vesivarojen yhdennetyn hallinnan oikeusvaikutukset veden talousvedeksi ottamiseen ovat varsin konkreettisia siinä suhteessa, että hallintaan kuuluu olennaisena osana ihmisen perustarpeisiin sekä vesiympäristön tarpeisiin vaadittavan vesireservin määrittely. Hallinnan avulla on siis tarkoitus varmistaa, että vettä olisi aina riittävä määrä otettavissa talousvesikäyttöön riippumatta veden muista käyttötarpeista. Vesireservin merkitystä veden talousvedeksi ottamisen kannalta analysoidaan tarkemmin jäljempänä alaluvussa 4.5.2.

1.2.4 Vedenottajan vastuu hallinnasta

Kansainvälisellä tasolla vesistövaltiot vastaavat kansainvälisten vesivarojen yhdennetyn hallinnan aiheuttamista kustannuksista. Valtionsisäisesti niin kansainvälisten kuin kansallisten vesivarojen hallinnan kustannukset saatetaan vierittää vedenkäyttäjien maksettaviksi.

Suomessa VHJL 5 §:n 1 momentissa asetetaan ELY-keskuksen (Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) tehtäväksi kerätä tarpeelliset tiedot talousveden ottoon tarkoitetuista alueista, järjestää vesien seuranta ja laatia seurantaohjelma[50]. Veden ottajalle voidaan kuitenkin VL 2:14a:n nojalla asettaa tarkkailuvelvoitteita, joita määrättäessä tulee ottaa huomioon VHJL 12 §:n mukainen seurantaohjelma, ja VHL 15 §:n perusteella vesihuoltolaitoksen on tarkkailtava käyttämänsä raakaveden määrää sekä laatua. VHJL 5 §:n perusteluissa todetaan, että tarpeellisten tietojen kerääminen talousveden ottoon tarkoitetuista alueista tehdään yhteistyössä vesihuoltolaitosten kanssa ja että ympäristöviranomaiset

---

[49] Vesienhoidon järjestämisestä annetun lain taustalla olevan vesipolitiikan puitedirektiivin tulevaa vaikutusta vesivarojen käyttöön on vaikeaa arvioida sekä itsessään että sen myötä mahdollisesti säädettävien tytärdirektiivien kannalta. Vaikka puitedirektiivi ei nykyisellään juuri vaikuta yksilön oikeuksiin ottaa tai saada vettä, ovat sen tarkoitukset myös vedenkäytöllisiä. Puitedirektiivin tarkoituksena on muun muassa edistää kestävää, käytettävissä olevien vesivarojen pitkän ajan suojeluun perustuvaa vedenkäyttöä (1 artiklan b kohta) sekä turvata hyvänlaatuisen pinta- ja pohjaveden saanti kestävää, tasapainoista ja oikeudenmukaista käyttöä varten (1 artiklan e kohta). Tarkoitusten toteuttamiseksi jäsenvaltioiden tulee yksilöidä vesipiireissä vesimuodostumat, joista otetaan vettä ihmisten käyttöön (7 artikla). Siten puitedirektiivi antaa viitteitä, että sen pohjalle muodostuva EU:n vesiensuojelun vaikutus vesivarojen käyttöön voi tulevaisuudessa olla varsin merkityksellinen.

[50] Vesienhoidon järjestämisestä annetun asetuksen 4 §:n ja VPPD 7 artiklan 1 kohdan perusteella talousveden ottoon tarkoitettu alue on alue, josta otetaan tai on tarkoitus ottaa vettä talousvesikäyttöön enemmän kuin keskimäärin 10 kuutiometriä vuorokaudessa tai yli viidenkymmenen ihmisen tarpeisiin. Ks. juomavesikäyttöön tarkoitettujen vesimuodostumien yksilöinnistä ja seurannasta *Hollo* 2001, s. 46–47.

osoittavat alueet, joilta vesihuoltolaitosten tietoja tarvitaan[51]. Tämä johtaa kysymään, missä määrin vesihuoltolaitokselle voidaan asettaa vesilain tai vesihuoltolain mukaisia tarkkailuvelvoitteita viranomaisseurannan toteuttamiseksi.

Koska vesienhoidon järjestämislaissa ei ole asetettu vesihuoltolaitoksille tarkkailuvelvoitteita, on vesihuoltolaitokselle asetettavien tarkkailuvelvoitteiden pysyttävä VL 2:14a sekä VHL 15 §:n mukaisina. Näistä molemmat ovat joustavia normeja, mutta niiden tulkinnan rajoina ovat tarkkailun kohdistuminen hankkeen toteuttamiseen ja veden ottamisen vaikutuksiin (VL 2:14a) sekä käytetyn raakaveden määrään ja laatuun (VHL 15 §). Siten VL 2:14a:n nojalla vesihuoltolaitos voidaan velvoittaa tarkkailemaan lähinnä otettavan veden laatua, määrää sekä ottamisen välittömiä vaikutuksia, ei sen sijaan talousveden ottoon tarkoitettua aluetta muilta osin[52]. Myös VHL 15 §:ää sovellettaessa on otettava huomioon, että sen on tarkoitettu palvelevan pääasiassa laitoksen omia tarpeita[53]. Näin ollen vesihuoltolaitosta ei voida velvoittaa osallistumaan vesivarojen yhdennetyn hallinnan toteuttamiseen muuten kuin sen veden ottamiseen välittömästi liittyvän tarkkailun osalta.

Etelä-Afrikan vesipolitiikan lähtökohtana on, että kaikki merkittävä NWA 21 §:ssä tarkoitettu vedenkäyttö mukaan lukien raakaveden ottaminen ja varastointi on maksullista riippumatta siitä, aiheutuuko vedenkäytöstä haittaa yksityisille tai yleisille eduille (NWA 56 §). Ainoana poikkeuksena tästä on veden ottaminen perusvesitarpeiden tyydyttämiseen, mutta tämä poikkeus ei välittömästi ulotu talousvettä kuluttajille toimittaviin vesihuoltolaitoksiin.[54] Vedenkäyttömaksuilla on tasapuolisen sekä kestävän vedenkäytön edistämisen ohella tarkoitus kattaa valuma-alueiden hallintayksiköiden ja vedenkäyttäjäyhdistysten toiminnan sekä ylipäänsä vesivarojen hallinnan, kehittämisen ja käytön kustannuk-

---

[51] HE 12/2004, s. 40–43. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että pinta- ja pohjavesien seurantaan voidaan saada tietoa vesilain ja ympäristönsuojelulain mukaisiin lupiin perustuvista velvoitetarkkailuista.

[52] Ks. Turun Seudun Vesi Oy:n tekopohjavesihankkeeseen liittyvistä vesien tilan tarkkailumääräyksistä KHO 2008:58. KHO:n vahvistaman lupamääräyksen 11 perusteella luvan saajan on tarkkailtava otettavan raakaveden laatua, imeyttämisen vaikutuksia pohjaveden laatuun, laitoksen kaivoista otettavan veden laatua, pohjavesiesiintymään hydrologisessa yhteydessä olevien lähteiden virtaamia ja veden laatua sekä hankkeen vaikutusalueen kaivojen veden korkeutta ja antoisuutta. Tarkkailumääräykset on annettu VL 2:14a:ää edeltäneen VL 2:14:n 2 momentin nojalla, mutta näiden säännösten soveltamisella ei ole käytännössä eroa. Ks. HE 120/2004, s. 52. Määräyksistä ilmenee, että ne liittyvät nimenomaan hankkeen toteuttamiseen ja sen vaikutuksiin.

[53] Ks. HE 85/2000, s. 31–32. Perusteluissa todetaan, että VHL 15 §:n mukainen tarkkailu kattaisi vesipolitiikan puitedirektiivin mukaiset tarkkailuvelvoitteet, joihin VHJL 5 ja 9 §:n mukainen seuranta perustuu. Tällä lienee kuitenkin tarkoitettu vain laitoksen suorittamaa osaa tarkkailusta, ei sitä, että laitoksen tulisi tarkkailla talousveden ottoon tarkoitettua aluetta myös muita kuin omia tarpeita varten.

[54] Raakaveden hinnoittelu on erotettava käsitellyn veden toimitusmaksuista, joita tarkastellaan tutkimuksen V luvussa.

set, joten maksut palvelevat suoraan vesivarojen hallinnan toteuttamista.[55] Piiloverotus vedenkäyttömaksuilla on NWA 57 §:n 5 kohdan nojalla kielletty[56].

Raakaveden hinnoittelu perustuu NWA 5 luvun 1 kohdan mukaisesti erityiseen hinnoittelustrategiaan, jonka toimivaltainen ministeri vahvistaa yleisön kuulemisen jälkeen. Veden hinnoittelu voi vaihdella eri hallinta-alueiden[57], käyttötarpeiden ja käyttäjäryhmien kesken, joten vesihuoltopalvelujen saannin turvaaminen voidaan ottaa hinnoittelussa huomioon[58]. Raakaveden käyttömaksujen suorittamatta jättäminen johtaa rangaistuksiin, joina tulevat kysymykseen lähinnä veden ottamisen tai sen saannin rajoittaminen.

Vedenkäyttömaksut määritellään erikseen ja eri hinnoitteluperustein neljälle veden eri käyttösektorille, joita ovat yhdyskunnat (vesihuoltolaitokset), teollisuus, maatalous sekä valuntaa rajoittavat toimenpiteet. Näistä vesihuoltolaitosten vedenkäyttömaksut liittyvät niiden mahdollisuuksiin taata ilmaisen perusveden toimittaminen. Etelä-Afrikan nykyisen vesistrategian mukaan vesihuoltolaitosten raakaveden hankintaa ei subventoida suoraan, vaan perusvedensaannin tukeminen tapahtuu erityisen vuosittain säädettävän tukilain (Division of Revenue Act) perusteella.[59] Näin ollen vesihuoltolaitosten tulee osaltaan rahoittaa vesivarojen yhdennettyä hallintaa Etelä-Afrikassa.

---

[55] SA White Paper 1997, kohta 6.5.3; SANWRS 2004, s. 11 ja 83–87. Ks. myös *MacKay* 2003, s. 62–73. Käytännössä vedenkäytön kustannusten kattaminen kokonaisuudessaan ei MacKayn näkemyksen mukaan vaikuta Etelä-Afrikassa realistiselta. Vedenkäyttömaksujen avulla on joka tapauksessa mahdollista kattaa kustannukset osittain ja ohjata näin ollen vedenkäyttöä kestävämpään suuntaan. Vuonna 2003 vedenkäytön rekisteröinnissä oli Etelä-Afrikassa edetty pisteeseen, joka mahdollisti vedenkäyttömaksujen käyttöönoton. Ks. vedenkäyttömaksuista yleisesti *Solanes – Gonzales-Villareal* 1999, s. 37–38. Solanesin ja Gonzales-Villarealin mukaan vedenkäyttömaksuilla katetaan monissa maissa vesivarojen hallinnan kustannuksia.

[56] Ks. *Gildenhuys* 1997, s. 61. Gildenhuys toteaa, että vedenkäyttömaksujen tulee hyödyttää vedenkäyttäjiä.

[57] Raakaveden hinnoitteluun tietyllä vesivarojen hallinta-alueella vaikuttavat niin alueen fyysiset ja demografiset kuin sosiaaliset ja taloudelliset olosuhteet. Ks. SANWRS 2004, s. 86.

[58] Ks. *Liebenberg* 1998, s. 4. Liebenberg katsoo, että veden hinnoittelun eriyttäminen käyttäjäryhmien ja käyttötarpeiden perusteella luo edellytyksiä köyhien yhteisöjen veden saatavuuden järjestämiselle.

[59] SANWRS 2004, s. 84–87. Maksut on vesistrategian perusteella otettu Etelä-Afrikassa käyttöön NWA 21 §:ssä luetelluista vedenkäyttömuodoista ainakin pinta- ja pohjaveden ottamiseen, veden varastointiin sekä valuntaa vaarantaviin toimintoihin. Jälkimmäisimmän kategorian toimia ovat erilaiset maalla toteutettavat toimenpiteet, joista ainakin kaupallisessa tarkoituksessa tapahtuvasta metsittämisestä kannetaan nykyisin vedenkäyttömaksua. Maataloudelle yleisesti ja erityisesti nuorille viljelijöille on vesistrategian mukaan määritelty siirtymäaikoja vedenkäyttömaksuihin siirtymisessä.

1.2.5 Yleisön osallistuminen hallintaan

Vesivarojen yhtenäisen hallinnan onnistumisen ja legitimiteetin katsotaan olevan sidoksissa vesistöalueista ja veden käyttötarpeista saatavaan tietoon, eri henkilöiden sitouttamiseen hallinnan tavoitteisiin sekä hallinnan avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen[60]. On tavallista, että ympäristöasioissa tiedon saanti, yleisön tuen vahvistaminen ja päätöksenteon legitimiteetti yhdistetään yleisön osallistumiseen päätöksentekoon, jolla nähdään olevan sekä edustuksellista demokratiaa täydentävä funktio että arvoa itsessään.[61]

Kansainvälisessä vesioikeudessa ei ole niinkään kiinnitetty huomiota yleisön, vaan vesistövaltioiden osallistumiseen vesivarojen hallintaan. Kuitenkin Århusin sopimuksen 3 artiklan 7 kohdassa määrätään, että sopimuksen periaatteiden soveltamista tulee edistää myös kansainvälisissä ympäristöä koskevissa päätöksentekomenettelyissä, ja ECE:n rajavesistösopimuksen 16 artiklan nojalla sopimusvaltioiden tulee saattaa tiedot kansainvälisten vesistöjen laatutavoitteista, vedenkäyttöluvista ja seurannasta yleisön saataville. SADC:n vuoden 1995 vesistöpöytäkirjan 5 artiklan mukaisesti kansainvälisten vesivarojen hallintaelinten on edistettävä yleisön tietoisuutta ja osallistumista vesivarojen hallintaan. ILA:n Berliinin sääntöjen 18 artiklan perusteella valtioiden tulisi puolestaan mahdollistaa asianosaisten osallistuminen kansainvälisten vesivarojen hallintaan. Näin ollen yleisön tiedonsaantia ja osallistumista tuetaan kansainvälisellä tasolla.

Suomessa osallistumisesta vesivarojen hallintaan on säädetty tietojen saannin, itse osallistumisen sekä muutoksenhaun osalta. Kaikilla on ensinnäkin VHJL 15 §:n nojalla asemastaan riippumatta mahdollisuus tutustua vesienhoitosuunnitelman valmisteluasiakirjoihin ja niiden tausta-asiakirjoihin. Valmisteluasiakirjat ovat julkisia ja ne tulee perinteisten tiedottamistapojen ohella julkaista sähköisesti[62]. Toiseksi jokaisella on VHJL 15 §:n mukaisesti mahdollisuus esittää mielipiteensä valmisteluasiakirjoista. Kolmanneksi asianosaisten ohella myös vesienhoitoalueen ympäristön- tai luonnonsuojelujärjestöt voivat hakea muutosta vesienhoitosuunnitelmaan korkeimmalta hallinto-oikeudelta (VHJL 18 §)[63]. Osallistumissäännökset liittyvät sekä Suomen kansallisten että VHJL 3 §:ssä tarkoitettujen kansainvälisten vesienhoitoalueiden hallintaan.

---

[60] Ks. Etelä-Afrikan osalta *Stein* 2006, s. 189–190.

[61] Ks. esimerkiksi *Kumpula* 2004, s. 88–91 sekä ympäristövaikutusten arvioinnin osalta *Pölönen* 2007, s. 61–63. Århusin sopimuksen johdannossa yleisön osallistumisen perusteiksi luetellaan muun muassa päätösten laadun ja täytäntöönpanon parantuminen, yleisön tietoisuuden lisääntyminen ympäristöasioista sekä yleisön vaikuttamisen mahdollistaminen.

[62] HE 120/2004, s. 46.

[63] HE 120/2004, s. 47. Valmistelutöissä korostetaan, että järjestöjen muutoksenhakuoikeus vastaa Århusin sopimuksen vaatimuksia.

Suomessa yleisön osallistuminen vesivarojen hallintaan kanavoituu ennen kaikkea mielipiteiden esittämismahdollisuuteen. Mielipiteiden huomioon ottamisesta ei ole erikseen säädetty, eikä yleisöllä ole edustusta vesienhoitosuunnitelmaehdotusta käsittelevässä ohjausryhmässä. VHJL 18 §:ssä ilmaistu lainvastaisuus muutoksenhaun perusteena viittaa siihen, että esimerkiksi suunniteltujen toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuus ei voi olla muutoksenhaun kohteena, vaan valituksen tulee perustua joko menettelyvirheeseen tai suunnitelman vajavuuteen suhteessa lain vaatimuksiin.[64] Suhteessa lainvalmistelutöissä osallistuvan suunnittelun tärkeydestä lausuttuun[65] ei yleisön vaikuttamismahdollisuuksia vesivarojen hallintaan ole Suomessa pyritty takaamaan perusteellisesti.

Etelä-Afrikassa yleisön osallistumista vesivarojen hallintaan ja vesipolitiikan muodostamiseen alettiin kehittää vesireformin yhteydessä apartheidin päättymisen jälkeen[66]. NWA 5 §:ssä edellytetään ensinnäkin, että kansallisesta vesistrategiaehdotuksesta on tiedotettava ja yleisölle on varattava tilaisuus esittää siitä kirjallisia lausuntoja, jotka on otettava huomioon strategian valmistelussa. Toiseksi NWA 80 §:n nojalla vesistöaluekohtaisten vesivarojen hallintayksiköiden keskeisimpiin tehtäviin kuuluu edistää yhdyskuntien osallistumista vesivarojen suojeluun, käyttöön, kehittämiseen, hallintaan ja valvontaan toimialueellaan. Eri vedenkäyttäjätahojen etujen tasapuolista huomioon ottamista valuma-aluekohtaisessa päätöksenteossa pyritään lisäksi varmistamaan hallintayksikköjen johtokuntien monipuolisen etutahoedustuksen avulla (NWA 7 luvun 2 osa).

Toimivaltaisen ministerin tulee Etelä-Afrikassa muodostaa vesivarojen hallintayksikön johtokunta siten, että eri etutahot ovat siinä tasapainoisesti edustettuina ja että johtokunnan koostumus on riittävän asiantunteva toimimaan tehokkaasti (NWA 7 luvun 2 osa)[67]. Johtokunnan muodostamisen tarkoituksena on lisätä valuma-aluekohtaisen päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja estää painoarvoltaan vahvojen vedenkäyttäjätahojen yksipuolinen vaikutus vesivarojen hallintaan ja allokointiin[68].

Etelä-Afrikan kansallisen vesistrategian mukaisesti veden luonne paitsi taloudellisena myös sosiaalisena ja ympäristöllisenä hyödykkeenä tulee ottaa huomioon, kun eri tahojen osallistumista vesivarojen alueelliseen hallintaan järjeste-

---

64 HE 120/2004, s. 47.

65 Ks. YmVM 21/2004, s. 4. Ympäristövaliokunta korostaa mietinnössään osallistuvan suunnittelun merkitystä ja katsoo, että eri osapuolten vuorovaikutuksen ja osallistumisen järjestäminen on keskeistä vesienhoidon järjestämisestä annetun lain täytäntöönpanon onnistumisen kannalta.

66 Ks. *MacKay* 2003, s. 61 ja *Godden* 2005, s. 197. MacKayn mukaan luonnonvarojen hallinta on yleensä osoittautunut kestäväksi vain siinä tapauksessa, että paikalliset ihmiset osallistuvat hallintaan.

67 Eri vedenkäyttäjätahot voivat äänestää tai nimetä johtokuntaehdokkaansa, joiden lisäksi ministeri voi nimetä johtokuntaan omia lisäjäseniä.

68 *MacKay* 2003, s. 64.

tään. Pohjimmiltaan vesivarojen hallinnassa on Etelä-Afrikassa kysymys siitä, miten yhtäältä varmistetaan ihmisten perustarpeiden ja vesiekologisten vaatimusten täyttyminen ja toisaalta järjestetään tämän jälkeen vesivarojen käyttö eri käyttötarpeiden kesken. Jotta vedenkäyttö olisi tasapuolista NWA 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla, on viranomaisten pyrittävä varmistamaan heikoimmassa asemassa olevien vedenkäyttäjien, kuten köyhän väestönosan ja naisten, osallistuminen vesivarojen hallintaan.[69]

Yleisön osallistuminen vesivarojen hallintaan ja ylipäänsä julkisen edunvalvonnan toimivuus on Etelä-Afrikassa sidoksissa vesivaroista ja niiden käytöstä saatavaan tietoon sekä hallinnon avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen[70]. Etelä-Afrikan vesilain 14 luvussa säädetään tähän liittyen vesivarojen seuranta- ja informaatiojärjestelmien käyttöönotosta ja seurantamenetelmästä. Asianomaisen ministerin tehtävänä on järjestää seuranta vesilaissa edellytetyllä tavalla ja päättää seurantamenetelmistä yhteistyössä valtion orgaanien sekä vedenkäyttäjien kanssa (NWA 137–138 §). Ministerin tulee myös saattaa seurantatiedot julkisesti saataville (NWA 142 §). Tiedottamisvelvoitetta korostaa perustuslain 32 §:ssä tarkoitettu oikeus informaatioon[71].

On epäselvää, missä aikataulussa yleisön osallistuminen vesivarojen hallintaan voi Etelä-Afrikassa toteutua vesilaissa edellytetyllä tavalla. Apartheidin perintönä afrikkalaisperäisen väestönosan osallistuttaminen on huomattavan vaikeaa yhtäältä puutteellisten tiedollisten edellytysten ja toisaalta syvän luottamuspulan vuoksi. Vesilain hallintasääntelyn tehokkaan implementoinnin kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää pyrkiä kehittämään yksilöiden käytännön osallistumisvalmiuksia vesivarojen hallintaan.[72]

Muutoksenhausta vesivaroihin liittyviin päätöksiin säädetään Etelä-Afrikassa vesilain 15 luvussa, joka sisältää säännökset myös valitusten ratkaisijana toimivasta vesitribunaalista (water tribunal). NWA 148 §:n nojalla vesitribunaaliin voi valittaa ainoastaan tietyistä välittömästi asianosaisen etuun tai oikeuteen vaikuttavista vesilain mukaisista päätöksistä, ei sen sijaan kansallisesta tai alueellisesta vesistrategiasta tai esimerkiksi vesireservin määrittelystä. Ilmeisesti kansallinen ja alueelliset vesistrategiat on katsottu luonteeltaan siten yleisiksi ja poliittisia elementtejä omaaviksi, että ne on jätetty muutoksenhaun ulkopuolelle. Vesivarojen hallintaan liittyviin päätöksiin voi kuitenkin ilmeisesti hakea muutosta suo-

---

[69] SANWRS 2004, s. 12. Vesistrategiassa todetaan, että kansainvälisten ja paikallisten kokemusten perusteella naisten osallistuminen vesivarojen hallintaan sen kaikilla tasoilla on keskeistä, kun pyritään köyhyyden lieventämiseen.

[70] Ks. *Stein* 2006, s. 189–190.

[71] Perustuslain 32 §:n nojalla jokaisella on oikeus valtion hallussa olevaan tietoon sekä myös muiden henkilöiden hallussa olevaan oikeudellisesti merkitykselliseen tietoon.

[72] *Goldin* 2008, s. 54–55.

raan alioikeudelta, sillä Etelä-Afrikan perustuslain 169 §:n nojalla alioikeus on toimivaltainen päättämään asioista, joita ei ole lailla erityisesti osoitettu toisen tuomioistuimen päätettäväksi[73].

2 KANSAINVÄLISTEN VESIVAROJEN TALOUSVESIKÄYTTÖ

2.1 Talousvesikäyttö suhteessa muihin vedenkäyttötarpeisiin

Kansainvälisten vesivarojen talousvesikäyttö edellyttää, että riittävä määrä riittävän hyvälaatuista vettä on saatavilla. Kuten aikaisemmin on tullut ilmi, on vesivaroja sinänsä riittävästi talousvesitarpeisiin, mutta ei välttämättä kaikkia käyttötarpeita varten. Siten monilla alueilla ratkaiseva kysymys on, mikä on talousvesikäytön suhde muihin vedenkäyttötarpeisiin, kuten maatalouteen, vesivoimaan ja teollisuuteen tilanteissa, joissa kansainvälisten vesivarojen avulla ei ole mahdollista tyydyttää kaikkia tarpeita, eikä vesivarojen käytöstä ole vesistövaltioiden keskinäiseen sopimukseen tai tapaan perustuvia sääntöjä.

Suomen kannalta kansainvälisten vesivarojen käytön etusijajärjestyksen merkitys veden talousvedeksi ottamisen kannalta on marginaalinen, sillä ei ole näköpiirissä, että naapurivaltioiden tai Suomen vedenkäyttö uhkaisi veden ottamista talousvedeksi Suomen jakamilla kansainvälisillä vesistöalueilla. Etelä-Afrikan kannalta kysymys talousvesikäytön mahdollisesta kansainvälisestä etusijasta on puolestaan olennainen, sillä vedenkäyttö pohjautuu Etelä-Afrikassa arviolta 70-prosenttisesti kansainvälisiin vesivaroihin.

Vedenkäyttötarpeiden keskinäisestä suhteesta säädetään kansainvälisen vesioikeuden lähteissä niin YK:n vesistöyleissopimuksessa kuin ILA:n Helsingin ja Berliinin säännöissä. YK:n vesistöyleissopimuksen 10 artiklan 1 kohdan sekä ILA:n Helsingin sääntöjen 6 artiklan sisältö on tässä suhteessa samankaltainen siten, että niiden nojalla mikään kansainvälisten vesivarojen vedenkäyttötarve ei lähtökohtaisesti ole etusijaisessa asemassa muihin vedenkäyttötarpeisiin verrattuna. Vesistöyleissopimuksen 10 artiklan 2 kohdan mukaisesti ihmisen perustarpeet[74] tulee kuitenkin ottaa erityisesti huomioon, kun vedenkäyttökonflikteja – toisin sanoen tilanteita, joissa kaikkia vedenkäyttötarpeita ei pystytä tyydyttä-

[73] Asianosainen voi pyrkiä saattamaan vesivarojen hallintaan liittyvän kiistan myös NWA 150 §:ssä tarkoitettuun erityiseen sovitteluprosessiin, johon toimivaltainen ministeri voi joko asianosaisten pyynnöstä tai omasta aloitteestaan määrätä minkä tahansa vesilain piiriin kuuluvan kiistan.

[74] Ks. perustarpeista s. 13–20.

mään – ratkaistaan tasapuolisen käytön periaatteeseen sekä haitattomuusperiaatteeseen tukeutuen.

ILA:n vuoden 2004 Berliinin säännöissä kyseenalaistetaan kansainvälisten vesivarojen käyttötarpeiden lähtökohtainen samanarvoisuus. Berliinin sääntöjen 14 artiklan mukaisesti välttämätön talousvesikäyttö on ensisijaista siten, että kun valtiot päättävät tasapuolisesta ja kohtuullisesta käytöstä, tulee niiden ensimmäiseksi kohdentaa vesivarat ihmisten perustarpeiden tyydyttämiseen. Tämän jälkeen mikään muu käyttötarve ei ole lähtökohtaisesti etusijaisessa asemassa muihin tarpeisiin nähden[75]. ILA:n kommentaarin mukaisesti Berliinin sääntöjen 14 artiklassa ainoastaan ilmaistaan perustarpeiden tyydyttämisen ensisijaisuus, joka sisältyi implisiittisesti jo Helsingin sääntöjen 5 artiklassa tarkoitettuun tasapuolisen käytön tapauskohtaiseen määrittelyyn[76].

> Kansainvälisessä politiikassa talousvesikäytön suhdetta muihin vedenkäyttötarpeisiin on viitoitettu muun muassa Bonnin vuoden 2001 vesikonferenssin toimintasuosituksissa[77] sekä Johannesburgin kestävän kehityksen vuoden 2002 huippukokouksen toimintaohjelmassa[78], joissa molemmissa asetetaan yksilöiden perustarpeiden tyydyttäminen muihin tarpeisiin verrattuna ensisijaiseen asemaan. Bonnin toimintasuositusten, joiden muotoiluun osallistui yli sata valtioiden delegaatiota ja lukuisia järjestöjä, 4 kohdan mukaisesti vesivarat tulisi jakaa tasapuolisella ja kestävällä tavalla siten, että ensimmäiseksi varataan riittävästi vettä ihmisten perustarpeiden tyydyttämiseen ja tämän jälkeen ekosysteemien tarpeisiin sekä taloudellisiin käyttötarpeisiin, joihin sisältyy myös riittävästä ruoantuotannosta huolehtiminen. Toimintasuosituksessa kiinnitetään erityisesti huomiota veden säästämismahdollisuuksiin maataloudessa. Johannesburgin toimintaohjelman 26 kohdassa valtiot sitoutuvat kehittämään vesivarojen hallintaa ja vedenkäytön tehokkuutta sekä edistämään vesivarojen allokointia eri käyttötarpeiden välillä siten, että perustarpeiden tyydyttäminen on ensisijaisessa asemassa.

ECE:n rajavesistösopimuksessa talousvesikäytön suhteeseen muihin vedenkäyttötarpeisiin ei ole otettu suoraan kantaa, eikä Suomen rajavesistösopimuksissa Norjan, Ruotsin sekä Venäjän kanssa ole määrätty talousvesikäytön suhteesta

---

[75] Berliinin sääntöjen 14 artikla kuuluu seuraavasti:
1. In determining an equitable and reasonable use, States shall first allocate waters to satisfy vital human needs.
2. No other use or category of uses shall have an inherent preference over any other use or category of uses.

[76] ILA 2004, s. 22. ILA katsoo, että oikeusinstituutiot ovat jo kauan tunnustaneet kansallisissa oikeusjärjestelmissä yksilön perustarpeiden tyydyttämisen ensisijaisuuden ja että tietyt kansainväliset sopimukset, kuten YK:n vesistöyleissopimus, antavat tukea talousvesikäytön ensisijaisuudelle kansainvälisen tapaoikeuden sääntönä.

[77] International Conference on Freshwater 2001, Recommendations for Action.

[78] UN, Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development 2002.

muihin vedenkäyttötarpeisiin[79]. ECE:n rajavesistösopimuksen 2 artiklan 2 c kohdassa edellytetään kuitenkin, että sopimuksessa tarkoitettuja kansainvälisiä vesivaroja käytetään kohtuullisella ja tasapuolisella tavalla, ja sopimuksen vesi- ja terveyspöytäkirjan 6 artiklan nimenomaisena tavoitteena on taata talousveden saanti kaikille. Näin ollen myös ECE:n vesioikeudessa painotetaan talousvesitarpeiden keskeistä merkitystä kansainvälisten vesivarojen käytössä.

Etelä-Afrikka on solminut useita kahden- tai monenvälisiä sopimuksia kansainvälisten vesivarojen käytöstä, ja ratifioinut Eteläisen Afrikan kehitysyhteisön (SADC) vuoden 1995 vesistöpöytäkirjan ja sen tarkistetun version vuodelta 2000[80]. SADC:n tarkistetussa vesistöpöytäkirjassa vesivarojen käyttö pohjautuu tasapuolisen käytön periaatteeseen, mutta Etelä-Afrikkaa sitovissa rajavesistösopimuksissa ei ole määritelty talousvesikäytön suhdetta muihin käyttötarpeisiin tai ylipäänsä vedenkäytön etusijajärjestystä.

Kansainvälisessä vesioikeudessa tai Suomea tai Etelä-Afrikkaa koskevissa rajavesistösopimuksissa ei edellä esitetyn perusteella aseteta suoraan eri vedenkäyttötarpeita etusijajärjestykseen tai suhteuteta talousvesikäyttöä selvästi muihin käyttötarpeisiin. Ainoastaan ILA:n Berliinin säännöt tekevät tästä poikkeuksen, mutta niiden merkitys voimassa olevan oikeuden kannalta on epäselvä. Ylipäänsä on varsin harvinaista, että vedenkäytön etusijajärjestyksestä olisi sovittu sitovalla tavalla kahden- tai useamman välisissä valtiosopimuksissa. Yhtenä harvoista esimerkeistä etusijajärjestyksestä talousvesikäytön hyväksi on säädetty vuoden 1944 Yhdysvaltojen ja Meksikon välisessä sopimuksessa Colorado, Tijuana ja Rio Grande -jokien käytöstä. Sopimuksen 3 artiklassa määritellään seuraava etusijajärjestys ohjeeksi kansainväliselle raja- ja vesikomissiolle (International Boundary and Water Commission):

1. Domestic and municipal uses.
2. Agriculture and stockraising.
3. Electric power.
4. Other industrial uses.
5. Navigation.
6. Fishing and hunting.
7. Any other beneficial uses which may be determined by the Commission.[81]

---

[79] Ks. Suomen rajavesistösopimuksista ja niiden kannalta keskeisistä kysymyksistä *Kotkasaari* 2008.

[80] Tarkistettu pöytäkirja tuli Kotzén mukaan voimaan 22.9.2003. Ks. *Kotzé* 2008, s. 57.

[81] Talousvesikäytölle on annettu etusija myös Yhdysvaltojen ja Kanadan välisessä vuoden 1909 rajavesistösopimuksessa, jonka VIII artiklan nojalla kotitalous- ja sanitaatiokäyttö ovat etusijaisia muihin vedenkäyttötarpeisiin verrattuna. Viimeaikaisessa kansainväliseksi luokiteltavassa sopimustoiminnassa talousvesikäyttöä on painotettu Israelin, Jordanin ja PLO:n välisessä vesiasioiden julistuksessa, jonka I.3 kohdan mukaisesti kotitalouskäyttö on etusijaisessa asemassa, kun vesivaroja allokoidaan. Ks. Multilateral Working Group on Water Resources 1997.

Sidotun etusijajärjestyksen puuttumiselle kansainvälisestä vesioikeudesta esitetään kaksi syytä. Ensimmäisen mukaan kiinteä ja joustamaton etusijajärjestys saattaisi itse asiassa vaarantaa ihmisen perustarpeiden tyydyttymisen[82]. Tämä peruste pitää kuitenkin paikkansa ainoastaan siltä osin, kuin ihmisen perustarpeita ei olisi asetettu etusijajärjestyksessä ensisijaisiksi muihin käyttötarpeisiin verrattuna. Toiseksi valtioiden esitetään haluavan estää mahdollisuus etusijajärjestyksen kaavamaiseen hyödyntämiseen esimerkiksi tilanteessa, jossa etusijaiset vedenkäyttötarpeet voitaisiin tyydyttää muidenkin kuin kysymyksessä olevien kansainvälisten vesivarojen avulla. Tämä huolenaihe on siinä mielessä relevantti, että esimerkiksi YK:n vesistöyleissopimuksen 6 artiklassa korostetaan vaihtoehtojen huomioon ottamisen tärkeyttä, kun vesivarojen käytöstä päätetään.

Edellä esitetyn perusteella kansainvälisessä vesioikeudessa painotetaan yksilön perustarpeiden merkitystä, kun kansainvälisten vesivarojen tasapuolisesta käytöstä päätetään tapauskohtaisesti. Siten yksittäisessä tulkintatilanteessa talousvesikäyttö on asetettavissa ensisijaiseen asemaan muihin käyttötarpeisiin verrattuna, jos tietyt edellytykset täyttyvät. Seuraavassa siirrytään analysoimaan tarkemmin tasapuolisen käytön periaatetta, johon kansainvälinen vesioikeus pohjautuu. Tätä ennen kuitenkin valotetaan vesivarojen luokittelua kansainvälisiksi ja kansainvälisten vesivarojen jakaantumista valtioiden määräysvaltaan.

2.2 Kansainväliset vesivarat

2.2.1 Kansainvälinen valuma-alue

Kuten aikaisemmin on esitetty, tarkoitetaan kansainvälisillä vesivaroilla kahden tai useamman valtion alueelle levittäytyviä vesistö- tai valuma-alueita. Lähteestä riippuen kansainvälisten vesivarojen ulottuvuus on kuitenkin määritelty hieman eri tavoin. Määrittelyn vivahde-erot liittyvät lähinnä siihen, miten pintavesivaroista erilliset pohjavesivarat on otettu kansainvälisten vesistö- tai valuma-alueiden määrittelyssä huomioon.

Pohjavesivarat olivat pitkään – ja ovat osin edelleen – kansainvälisen vesioikeuden ulkopuolella, joskin esimerkiksi kaivojen ja lähteiden käytöstä rajaalueilla on perinteisesti sovittu valtioiden kesken[83]. Pohjavesivarojen kansainvälisoikeudellisesti tehokasta hallintaa on estänyt yhtäältä se, että ne ovat pintave-

---

[82] ILC 1994, s. 110. ILC viittaa tältä osin ennen kaikkea navigaation aikaisempaan etusija-asemaan, mikä on jossain määrin erikoista, kun otetaan huomioon, että kysymys on muuhun kuin navigaatiokäyttöön tarkoitetun YK:n vesistöyleissopimuksen valmisteluasiakirjasta.

[83] Ks. *Teclaff – Utton* 1981, s. 193–211. Pohjaveden kansainväliseen vesioikeuteen sisällyttämisen ensimmäisiä yrityksiä olivat vuonna 1986 hyväksytyt ILA:n Soulin säännöt kansainvälisistä pohjavesivaroista.

sivaroja voimakkaammin sidoksissa valtioiden alueelliseen suvereniteettiin, koska niiden hyödyntäminen tapahtuu maa-alueilla[84]. Toisaalta pohjaveden ottamisen kansainväliset vaikutukset ovat pintaveden ottoa vaikeammin ennakoitavia.

> Pohjavesivarat tai niiden käytön vaikutukset voivat ulottua kahden tai useamman valtion alueelle monella tapaa. Ensinnäkin kysymys voi olla sellaisista kahden tai useamman valtion alueelle levittäytyvistä pohjavesivaroista, jotka eivät ole hydrologisessa yhteydessä pintavesiin tai muihin pohjavesivaroihin. Toiseksi pohjavesiesiintymä saattaa sijaita yhden valtion alueella, mutta muodostaa hydrologisen systeemin kansainvälisten pintavesivarojen kanssa[85]. Kolmanneksi eri valtioissa sijaitsevat pohjavesiesiintymät voivat olla erillisiä, mutta silti hydrologisessa yhteydessä toisiinsa esimerkiksi vettyneen savikerroksen välityksellä[86]. Neljänneksi pohjavesivarat voidaan luokitella kansainvälisiksi myös siinä tapauksessa, että yhden valtion alueella sijaitsevan pohjavesiesiintymän vesi kerääntyy jossain määrin toisen valtion alueelta, vaikka kysymys ei olisi kansainvälisestä vesistöalueesta.[87]

YK:n vesistöyleissopimuksen 2 artiklassa kansainvälisellä vesistöllä tarkoitetaan sellaista pinta- ja pohjavesivarojen fyysistä kokonaisuutta, joka normaalisti virtaa yhteen päätepisteeseen ja joka sijoittuu osittain eri valtioiden alueelle. Vesistöyleissopimuksessa pohjavesivarat, joilla ei ole fyysistä yhteyttä pintavesivaroihin, eivät yhtäältä kuulu kansainvälisiin vesivaroihin, vaikka ne levittäytyisivät useamman valtion alueelle. Toisaalta sopimuksen valossa on selvää, että jos osa vesivarojen fyysisestä kokonaisuudesta, joka ulottuu eri valtioiden alueille, koostuu pintavesivaroista, tulee kaikkia kokonaisuuteen kuuluvia pohjavesivaroja kohdella kansainvälisinä riippumatta niiden sijainnista valtiorajoihin nähden.[88] ILA:n Helsingin (II art.) ja Berliinin säännöissä (3 art.) kansainväliset valuma-

---

[84] *McCaffrey* 2003, s. 417.

[85] Tällöin pohjavesivarat saattavat toimia joko pintavesivarojen lähteenä tai muodostaa niiden valunnan päätepisteen. Edellisessä tapauksessa ylävirtavaltion alueella sijaitsevien pohjavesivarojen käyttö vaikuttaa koko kansainvälisen vesistön vesitaseeseen, kun taas jälkimmäisessä tapauksessa ylävirtavaltion kaikki vedenkäyttö voi vaikuttaa alavirtavaltion alueella sijaitsevien pohjavesivarojen antoisuuteen.

[86] Tällaisessa tilanteessa pohjavettä tihkuu esiintymästä toiseen, jos pohjaveden korkeuksissa on eroa. Jos toista pohjavesiesiintymää hyödynnetään intensiivisesti, voi esiintymien hydrologinen suhde muuttua ja pohjaveden pinta laskea myös toisessa esiintymässä.

[87] *Barberis* 1991, s. 168. Tilanne jossa pinta- ja pohjavesivarojen valuma-alue ei ole yhtenevä, voi esiintyä lähinnä vuoristoisilla seuduilla.

[88] Ks. ILC 1994, s. 90–91. ILC:n kommentaarin valossa vesivarojen virtaamisella yhteen päätepisteeseen tarkoitetaan selvästi määriteltävää hydrologista kokonaisuutta, johon ei ole luettavissa esimerkiksi kanavalla vesistöön yhdistetty toinen vesistöalue tai ainoastaan kausittaisesti toisiinsa yhteydessä olevat vesistöalueet. Määrittely syntyi kompromissina näkemyksistä, joissa yhtäältä katsottiin yhtenäisen päätepisteen ehdottoman vaatimuksen olevan hydrologisesti liian rajaava ja toisaalta esitettiin, että kysymyksen tulee olla selvästä hydrologisesta kokonaisuudesta.

alueet on määritelty pitkälti vastaavalla tavalla kuin kansainväliset vesistöt vesistöyleissopimuksessa[89].

> YK:n vesistöyleissopimuksen 2 artiklassa ilmaistu kansainvälisen vesistön käsite pitää sisällään kaikki rajat ylittäviin pintavesiin yhteydessä olevat pohjavedet. Sopimuksessa luokitellaan siten kansainvälisiksi myös sellaisia pohjavesivaroja, jotka sijaitsevat yhden valtion alueella. Pohjavesivaroista vesistöyleissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät yksiselitteisesti vain sellaiset, jotka eivät ole minkäänlaisessa hydrologisessa yhteydessä kansainvälisiin pintavesivaroihin. On epäselvää, kattaako vesistöyleissopimus sellaiset erilliset useamman valtion alueelle sijoittuvat pohjavesivarat, jotka muodostuvat suoraan sadannan kautta.[90]

ILC (International Law Commission) ei sisällyttänyt pintavesistä erillisiä useamman valtion alueelle levittäytyviä pohjavesiä vesistöyleissopimusehdotukseen, vaan sen sijaan julkaisi samanaikaisesti näihin pohjavesiin liittyvän päätöslauselman. Päätöslauselmassa ILC vetoaa valtioihin, että ne pitäisivät tarpeen mukaan ohjeenaan vesistöyleissopimuksen artiklaluonnoksia, kun ne määrittelevät pintavesistä erillisten kansainvälisten pohjavesivarojen käyttöä.[91] Nyttemmin YK on julkaissut vuonna 2008 kansainvälisen pohjavesiyleissopimuksen luonnosartiklat[92].

ILA:n vuoden 1988 Soulin säännöissä käsitellään kaikkia pohjavesivaroja, jotka levittäytyvät kahden tai useamman valtion alueelle. Erityisesti huomion kohteena ovat sellaiset kansainväliset pohjavesivarat, jotka eivät ole osa Helsin-

---

[89] Ks. Helsingin sääntöjen suhteesta pohjavesivaroihin *Manner* 1989, s. 233. Mannerin mukaan Helsingin sääntöjen laatimisen yhteydessä pidettiin parhaana jättää pohjavesiin liittyvien kysymysten tarkempi selvittely myöhemmäksi niiden erityislaatuisuuden ja pohjavesien määrittelyvaikeuksien vuoksi.

[90] Ks. *McCaffrey* 2003, s. 429–430. McCaffrey katsoo, että myös suoraan maa-alueilta muodostuvia pohjavesivaroja voitaisiin pitää kansainvälisinä. Hänen mukaansa pintavedet eli tässä tapauksessa sadevedet ja pohjavedet ovat tällöin hydrologisessa yhteydessä toisiinsa ja pohjavesiesiintymä muodostaa tämän systeemin päätepisteen vesistöyleissopimuksen 2 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

[91] Ks. ILC 1994, s. 90 ja s. 135. ILC:n vesistöyleissopimuksen kommentaarista käy ilmi, että pintavesistä erillisten useamman valtion alueelle levittäytyvien pohjavesivarojen sisällyttämisestä yleissopimukseen keskusteltiin yleissopimuksen valmistelun aikana ja että osa ILC:n jäsenistä kannatti asiaa. ILC suosittelee, että erillisistä pohjavesivaroista syntyvät kiistat ratkaistaisiin vesistöyleissopimuksen 33 artiklassa tarkoitetulla tavalla neuvotteluteitse tai kolmannen osapuolen avustuksella.

[92] UN Draft Articles on the Law of Transboundary Aquifers 2008. Luonnosartiklat pohjautuvat YK:n vesistöyleissopimuksen tapaan tasapuolisen käytön periaatteeseen (4 art.) ja haitattomuusperiaatteeseen (6 art.), mutta toisin kuin vesistöyleissopimuksessa niissä korostetaan valtion suvereniteettia määrätä omalla alueillaan sijaitsevista kansainvälisistä pohjavesivaroista. Luonnosartikloissa määrätään uusiutuvien ja niin sanottujen fossiilisten pohjavesivarojen käytöstä samalla tavoin, mikä ei välttämättä ole niiden erilainen hydrologinen luonne huomioon ottaen perusteltu ratkaisu.

gin sääntöjen 2 artiklassa tarkoitettua yhteisen päätepisteen omaavaa hydrologista systeemiä. Myös tällaisia pohjavesivaroja omaavat valtiot ovat Soulin sääntöjen 1 artiklan perusteella Helsingin sääntöjen 1 artiklassa tarkoitettuja valuma-aluevaltioita. Soulin säännöillä ILA pyrki siten tuomaan kaikki pohjavesivarat kansainvälisen vesioikeuden soveltamisalan piiriin riippumatta niiden hydrologisesta yhteydestä pintavesivaroihin[93].

ECE:n rajavesistösopimuksessa kansainvälisten vesistöjen määritelmä on pohjavesivarojen kannalta YK:n vesistöyleissopimusta laajempi. Rajavesistösopimuksen 1 artiklan mukaan rajavesistöillä tarkoitetaan kaikkia pinta- tai pohjavesiä, jotka määrittävät tai ylittävät kahden tai useamman valtion rajan tai sijoittuvat valtioiden rajalle. Näin ollen ECE:n vesistösopimuksen soveltamisalaan kuuluvat myös sellaiset kahden tai useamman valtion alueelle ulottuvat pohjavesivarat, jotka eivät ole yhteydessä pintavesiin.[94]

SADC:n vuoden 1995 vesistöpöytäkirjassa kansainvälinen valuma-alue on määritelty suhteellisen ahtaasti vedenjakajien rajaamaksi pinta- ja pohjavesien systeemiksi, jonka vedet valuvat yhteiseen päätepisteeseen (1 art.). Pöytäkirjan tarkistetussa versiossa käytetty jaetun vesistön käsite (1 art.) noudattelee YK:n vesistöyleissopimuksen kansainvälisen vesistön määritelmää.

Yhteenvetona kansainvälisten vesivarojen määrittelystä on todettavissa, että se on selväpiirteistä pintavesivarojen osalta, mutta pohjavesivarojen tulee lähtökohtaisesti olla yhteydessä pintavesiin, jotta ne kuuluisivat kansainvälisen vesioikeuden piiriin. Pintavesivaroista erillisten kansainvälisten pohjavesivarojen sisällyttäminen kansainväliseen vesioikeuteen on saanut kansainvälisoikeudellisilta järjestöiltä merkittävää institutionaalista tukea, mutta koska ne suljettiin tarkoituksellisesti YK:n vesistöyleissopimuksen ulkopuolelle, ei voida yksiselitteisesti katsoa, että niiden käyttö tulisi järjestää esimerkiksi tasapuolisen käytön periaatteen mukaisesti[95]. Erilliset pohjavesivarat eivät myöskään selväpiirteisesti lukeudu jäljempänä esiteltävän kansainvälisen vesioikeuden oikeussuojajärjestelmän piiriin. Sellaisten pohjavesivarojen, jotka eivät ole hydrologisesti yhteydessä pintavesivaroihin, kansainvälisoikeudellinen merkitys on siten epäselvä.

2.2.2 Vesistövaltioiden määräysvallan jakaantuminen

Vesistövaltion määräysvaltaan kuuluvat kansainväliset makean veden varat määräytyvät pääsääntöisesti valtiorajojen mukaisesti, ja usein vesialueilla kulkevista rajoista on sovittu vesistövaltioiden kesken. Jos näin ei ole, määrittyvät vesi-

---

93 *McCafferey* 2003, s. 426.
94 Ks. *Tanzi* 2000, s. 11–14.
95 Vrt. *McCaffrey* 2003, s. 432–433.

alueiden rajalinjat kansainvälisen tapaoikeuden ja kansainvälisten oikeusperiaatteiden mukaisesti. Maarajojen määrittämiseen verrattuna vesialueilla sijaitsevien rajojen määrittäminen on siinä mielessä erilaista, että kansainväliset vesistöt ovat yhtäältä kulttuurisesti ja taloudellisesti ennemminkin yhdistäneet kuin erottaneet vesistövaltioita[96]. Toisaalta vesistövaltioilla on yleensä myös voimakkaita intressejä kansainvälisten vesivarojen hyödyntämiseen.

Kansainvälisillä vesialueilla sijaitsevien rajojen määrittäminen on verraten yksinkertaista, jos kysymys on valtiosta toiseen kulkevasta joesta. Tällöin rajan katsotaan ylittävän joen lyhintä sellaista linjaa pitkin, joka yhdistää joen penkoilla sijaitsevan valtioiden maarajan[97]. Yleisimpiä rajanmääritysongelmat ovat silloin, kun tarkastellaan rajajokien, joilla tarkoitetaan eri valtioiden maa-alueiden välissä kulkevia jokia, tai rajajärvien osien kuulumista vesistövaltion määräysvaltaan.[98] Rajajokien osalta ratkaisut vaihtelevat kansainvälisissä sopimuksissa kokonaan jaetusta suvereniteetista, jolloin rajaa ei ole tarkemmin määritelty, yksinomaiseen suvereniteettiin, jolloin rajana toimii toinen joenpenkoista. Yleensä valtiosopimuksissa on päädytty jonkinlaiseen kompromissiin rajajoen tai -järven rajan määrityksestä vesistövaltioiden kesken[99].

Pääsääntöisesti rajanmääräysperiaatteet ovat kansainvälisessä oikeudessa riippuvaisia rajajoen vesiliikennekelpoisuudesta. Vesiliikennekelpoisissa joissa raja on valtiosopimuksissa määritelty yleisimmin kulkemaan pitkin syväväylää (Thalweg), jolla tarkoitetaan joessa olevaa pääasiallista vesikulkureittiä. Muissa kuin vesiliikennekelpoisissa joissa rajalinjan on yleensä sovittu kulkevan keskiviivaperiaatteen mukaisesti. Keskiviivaperiaatteen nojalla raja kulkee kohdalla, joka on yhtä pitkällä joen vastakkaisista penkoista. Keskiviivaperiaatetta sovelletaan pääsääntöisesti myös, mahdollisesti perusviivoja hyödyntäen, kun kysymys on kansainvälisestä järvestä. Sen etuna on rajalinjan verraten yksinkertainen määrittäminen.[100]

---

[96] *Bouchez* 1963, s. 789–790. Bouchez arvostelee teorioita, jotka samaistavat joet vuoriin luontaisina valtioiden rajoina. Sotilaallisesta ja strategisesta näkökulmasta näillä ei sinänsä ole suurta eroa, mutta juuri kulttuurisesti ja taloudellisesti joet ovat pikemminkin yhdistäneet kuin erottaneet kansoja.

[97] *Caflisch* 1989, s. 66–67.

[98] Ks. *McCaffrey* 2003, s. 70–71.

[99] Ks. *Bouchez* 1963, s. 790–792. Bouchez tuo esille yhteishallinnasta esimerkkitapauksen 1930-luvulta. Tapauksessa Saksan kansalainen haki vesilupaa veden ottamiseen yhdestä Saksan ja Alankomaiden välisestä rajajoesta. Saksan korkein oikeus katsoi, että koska kysymys oli yhteishallittavasta vesialueesta, ei Saksa voinut yksin päättää vesiluvan myöntämisestä.

[100] Ks. *Bouchez* 1963, s. 792–796; *Manner* 1989, s. 225–226 sekä *McCaffrey* 2003, s. 70–71. Thalweg-periaatteen valossa valtakunnanraja on pikemminkin alue kuin tarkasti määrätty rajaviiva, ja alukset liikennöivät kansainvälisessä joessa raja-aluetta pitkin aina kummankin rajavaltion alueella, vaikka vesikulkureitin paikka siirtyisi. Syväväylän kohdalla kulkeva raja onkin käytän-

> Vesiluonnon luontaiset muutokset vaikeuttavat sekä keskiviiva- että erityisesti syväväyläperiaatteen soveltamista. Nämä muutokset, joiden syinä ovat usein maanpinnan kohoaminen ja/tai eroosio, voivat olla vähittäisiä tai täysin yllättäviä. Keskiviivaperiaatteen nojalla joen tai järven keskikohta on helposti määriteltävissä uudelleen, mutta syväväylän muuttunut paikka tai sen sijainti silloin, kun joki esimerkiksi jakautuu kahdeksi virraksi, voi olla vaikeammin määritettävissä. Useissa syväväyläperiaatetta hyödyntävissä sopimuksissa rajan on sovittu noudattavan mahdollisesti muuttuvaa syväväylän paikkaa, mutta syväväylän määräaikaisesta tarkistamisesta ei ole yleensä sopimusmääräyksiä.[101]

Syväväylä- ja keskiviivaperiaate muodostavat lähtökohdat, joiden valossa valtiorajan sijaintia rajavesistöissä voidaan sopimuksettomassa tilassa pyrkiä hahmottamaan. Kyseisten periaatteiden statusta kansainvälisenä tapaoikeutena tai kansainvälisen oikeuden periaatteina ei kuitenkaan ole vahvistettu.[102] Tämän tutkimuksen aiheen kannalta valtionrajan määrittämiseen rajavesistöissä ei ole tarvetta paneutua tarkemmin. Olennaista kansainvälisten vesivarojen talousvesikäytön kannalta on se, että kaikilla kansainvälisen vesistön rajavaltioilla on pääsääntöisesti osa rajavesistöstä yksinomaisen tai jaetun määräysvaltansa piirissä, jolloin veden ottaminen talousvedeksi voi tapahtua minkä tahansa rantavaltion määräysvallassa olevalta alueelta. Valtionrajojen sijaan tutkimuksessa olennaisempaa on keskittyä kansainvälisten vesivarojen vesistöaluekohtaiseen käyttöön ja siihen vaikuttavaan vesivarojen yhdennettyyn hallintaan.

2.3 Tasapuolisen käytön periaate suhteessa talousvesitarpeisiin

Tasapuolisen käytön periaate, jonka mukaisesti vesistövaltioilla on yhtäältä oikeus saada käyttöönsä tasapuolinen ja kohtuullinen osuus kansainvälisistä vesivaroista sekä toisaalta velvollisuus ottaa toisten vesistövaltioiden vedenkäyttöintressit huomioon, muodostaa kansainvälisessä vesioikeudessa vakiintuneen perustan makean veden varojen käytölle.[103] Periaatteen valossa yhdelläkään val-

---

nöllinen nimenomaan vesiliikenteen vapauden kannalta. Syväväylän löytäminen voi kuitenkin osoittautua hankalaksi.

[101] *Bouchez* 1963, s. 799–807 sekä *McCaffrey* 2003, s. 71–72. Ks. syväväylän määrittämisestä Suomen ja Norjan välisessä vuoden 1924 rajajokisopimuksessa *Haataja* 1927, s. 13–15. Vesialueilla sijaitseva valtakunnan raja seuraa suurimmalta osaltaan joen syväväylää, ja se määritellään 25 vuoden välein. Ks. HE 128/2007, s. 1.

[102] Ks. *Caflisch* 1989, s. 66–67 sekä *McCaffrey 2003*, s. 72. Caflisch pitää periaatteiden väitettyä asemaa kansainvälisenä tapaoikeutena ongelmallisena muun muassa siitä syystä, että valtiosopimusten määräykset vaihtelevat, että samankaltaisistakaan valtiosopimuksista ei voida suoraan johtaa tapaoikeutta ja että Thalwegille ei ole olemassa yhtenäistä määritelmää.

[103] Ks. ILA 2004, s. 20–21.

tiolla, riippumatta sen sijainnista, ei ole lähtökohtaista etusija-asemaa kansainvälisten vesivarojen käyttöön.[104]

Eräs ensimmäisistä kansainvälisen vesioikeuden tapauksista, joka liittyi toisen vesistövaltion intressien huomioon ottamiseen, oli välitystuomioistuimessa ratkaistu Lanoux-järveä koskenut Espanjan ja Ranskan välinen kiista. Kiistassa oli kysymys siitä, että Espanja katsoi tiettyjen Ranskan suunnittelemien Lanoux-järven vedenkäyttötoimenpiteiden vaikuttavan haitallisesti sen etuihin ja intresseihin. Välitystuomioistuimen mukaan toimenpiteiden toteuttamista harkittaessa tuli ottaa huomioon kaikki intressit, joihin toimenpiteet todennäköisesti vaikuttavat:

> ”According to the rules of good faith, the upstream State is under the obligation to take into consideration the various interests involved, to seek to give them every satisfaction compatible with the pursuit of its own interests, and to show that in this regard it is genuinely concerned to reconcile the interests of the other riparian State with its own.”[105]

Tasapuolisen käytön periaate ei edellytä, että vesistövaltioiden osuudet kansainvälisistä vesivaroista olisivat identtisiä tai asukasmääriin suhteutettuja. Tarpeiden punninnan tuloksena tietty vesistövaltio voi olla oikeutettu huomattavasti toisia vesistövaltioita suurempaan vedenkäyttöön määrällisesti tai suhteellisesti. Periaatteen tavoitteena on vesivarojen määrällisen tasajaon sijaan taata kullekin vesistövaltiolle yhtäältä maksimaalinen hyöty ja toisaalta minimaalinen haitta kansainvälisten vesivarojen käytöstä.[106]

Tasapuolisen käytön periaate on saanut ilmauksensa YK:n vesistöyleissopimuksessa, valtiokäytännössä ja kansainvälisessä oikeuskäytännössä. Se muotoiltiin ensimmäistä kertaa vuonna 1966 ILA:n Helsingin sääntöjen IV artiklassa, jonka mukaisesti kullakin valuma-alueen valtiolla on alueellaan oikeus kohtuulliseen ja oikeudenmukaiseen osuuteen kansainvälisen valuma-alueen vesien hyötykäytöstä[107]. Helsingin sääntöjen V artiklan nojalla käytön tasapuolisuutta

---

[104] *McCaffrey* 2003, s. 324–331. McCaffreyn mukaan tasapuolisen käytön periaatteen juuret ovat Yhdysvaltojen korkeimman oikeuden sekä muiden liittovaltioiden tuomioistuinten 1900-luvun alussa tekemissä päätöksissä, joissa ne käsittelivät vesivarojen käyttöä osavaltioiden kesken. ILA:n Helsingin sääntöjen kautta sen asema kansainvälisen vesioikeuden johtavana periaatteena alkoi vahvistua.

[105] 24 ILR 1957, s. 138–139. Ks. Lanoux-järven tapauksesta tarkemmin *Kuokkanen* 2002, s. 68–79 sekä *Vinogradov ym*. 2003, s. 4–8.

[106] *Bogdanovic* 2001, s. 102. Ks. myös *Malla* 2005, s. 56.

[107] Jo tätä ennen IDI (Institut de Droit international) oli muotoillut vuoden 1961 Salzburgin päätöksessä esittämissään kansainvälisten vesivarojen käytön suosituksissa tasapuolisen käytön pääpiirteet rajoitetun alueellisen suvereniteetin periaatteen mukaisesti. Ks. IDI Session de Salzbourg 1961: Utilisation des eaux internationales non maritimes (en dehors de la navigation). Suosituksissa korostetaan rajoitetun alueellisen suvereniteetin periaatteen mukaisesti valtion suvereniteettia

tarkastellaan väljästi määriteltyjen vesistövaltioiden intressien näkökulmasta eräänlaista kohtuusharkintaa noudattaen. Helsingin säännöissä määritelty tasapuolisen käytön periaate rakentuu yleisen kansainvälisoikeudellisen naapuruusperiaatteen varaan, jota rajoitetun alueellisen suvereniteetin periaate ilmentää[108].

Vuonna 1997 tasapuolisen käytön periaate määriteltiin YK:n vesistöyleissopimuksen 5.1 artiklassa seuraavasti:

> Watercourse States shall in their respective territories utilize an international watercourse in an equitable and reasonable manner. In particular, an international watercourse shall be used and developed by watercourse States with a view to attaining optimal and sustainable utilization thereof and benefits there from, taking into account the interests of the watercourse States concerned, consistent with adequate protection of the watercourse.

YK:n vesistöyleissopimuksen mukainen tasapuolisen käytön periaatteen määritelmä eroaa Helsingin säännöistä kahdessa suhteessa. Ensinnäkin tasapuolisella käytöllä tavoitellaan sekä optimaalista että kestävää vesivarojen hyödyntämistä. Toiseksi myös vesistöalueen suojelu tulee ottaa vesistövaltioiden intressien lisäksi huomioon, kun vedenkäyttötarpeita sovitetaan yhteen.

YK:n vesistöyleissopimuksessa määritelty tasapuolisen käytön periaate ilmentääkin paitsi naapuruusperiaatetta myös ympäristönsuojelullista ekologiaperiaatetta, jonka valossa on kiinnitettävä huomiota toimenpiteiden ympäristövaikutuksiin yleisesti, vaikka ne eivät loukkaisi toisten valtioiden oikeuksia.[109] Sopimuksessa tehdyt lisäykset aikaisempaan kansainväliseen oikeustilaan heijastavat kansainvälisen ympäristöoikeuden yleisempää kehitystä ja sen vaikutusta luonnonvarojen käyttöön[110]. Kestävän käytön periaate ja ekologiaperiaate ovat lopulta pitkälti päällekkäisiä siinä suhteessa, että kestävä käyttö yleensä täyttää myös asianmukaisen ympäristönsuojelun vaatimuksen.

Tasapuolisen käytön periaate on ilmaistu myös lukuisissa muissa kansainvälisen oikeuden instrumenteissa, kuten esimerkiksi ILA:n Berliinin säännöissä

---

sen alueella olevien vesivarojen hyödyntämiseen, jota kuitenkin rajoittavat toisten valuma-aluevaltioiden vastaavat oikeudet (2 art.). Vedenkäytöstä aiheutuvat kiistat tulee suositusten 3 artiklan mukaan ratkaista tasapuolisesti valtioiden tarpeet ja olosuhteet huomioon ottaen.

[108] *Kuokkanen* 1989, s. 85–87.

[109] Ks. *Kuokkanen* 1989, s. 85–95. Vesiensuojelun kannalta Kuokkanen toteaa Helsingin säännöissä tarkoitetun tasapuolisen käytön tarkoittavan, että jos vedenkäytöstä aiheutuva pilaantuminen ei aiheuta haittaa muille vesistövaltioille, ei sitä itsessään oteta huomioon, kun vedenkäyttötarpeita punnitaan keskenään. Mikäli taas vedenkäytöllä on toisten vesistövaltioiden alueelle ulottuvia pilaavia vaikutuksia, vaikuttavat ne tasapuolisen käytön sisällön määräytymiseen.

[110] Ks. *McCaffrey* 2003, s. 305. McCaffreyn mukaan sopimuksen valmistelussa ehdotettuja artikloita päivitettiin siten, että kansainvälisen ympäristöoikeuden kehitys tulisi niissä paremmin huomioon otetuksi. Ks. yleisemmin ekosysteemien huomioon ottamista painottavasta näkökulmasta kansainvälisessä luonnonvaraoikeudessa *Shelton* 2008, s. 1.

vuodelta 2004. Kansainvälinen tuomioistuin vahvisti sen statuksen perustavanlaatuisena kansainvälisen oikeuden periaatteena tapauksessa Gabčíkovo-Nagymaros (Unkari v. Slovakia) vuonna 1997[111]. Tasapuolisen käytön periaate onkin kiistatta osa kansainvälistä tapaoikeutta[112]. Sen sijaan periaatteen aineellinen sisältö – ja siihen liittyvä talousvesikäytön suhde muihin vedenkäyttötarpeisiin – on edelleen monilta kohdin epäselvä.

> On kyseenalaista, miten kansainvälisten vesivarojen tasapuoliseen käyttöön liitetty optimaalisuus toteutuu maailmanlaajuisesti, kun otetaan huomioon vedenkulutuksen jakaantuminen eri vedenkäyttösektoreiden kesken. Erityisesti maatalouden vedenkäytön hyötysuhde on siten heikko, että vaikka maataloussektori käyttää noin 70 % maailman kulutettavista makeanveden varoista, on sen kansantaloudellinen merkitys usein vähäinen. Esimerkiksi Etelä-Afrikassa maatalouden vedenkulutuksen osuus on noin 60 % kokonaiskulutuksesta, mutta sen avulla tuotetaan vain noin 4,5 % kansantuotteesta[113]. Ruoantuotannon kokonaismäärästä ei voida tinkiä, mutta vesivaroiltaan niukoilla alueilla vedenkäytön tehostaminen tasapuolisella tavalla saattaisi monesti edellyttää maatalouden kehittämistä vähemmän vettä kuluttavaan suuntaan tai tuotannon siirtämistä vesirikkaammille alueille.

Tasapuolisen käytön periaate ilmentää kansainvälisen vesioikeuden teoreettista kehitystä ja siihen liittyvää siirtymää yksittäisten kansainvälisten jokien käyttötarvekohtaisesta tarkastelusta kohti aikaisemmin tarkasteltua vesivarojen valuma-aluekohtaista ja kaikki käyttötarpeet huomioon ottavaa yhdennettyä hallintaa.[114] Ennen kuin talousvesikäytön suhdetta muihin käyttötarpeisiin analysoidaan tarkemmin, tarkastellaan seuraavassa tasapuolisen käytön periaatteen teoreettisen taustan muotoutumista kohden vesien yhteisyyden doktriinia ja periaatteen suhdetta haitattomuusperiaatteeseen.

---

[111] Gabčíkovo-Nagymaros, kohdat 78, 85, 147, 150. Kohdassa 78 tuomioistuin tuo esille tasapuolisen käytön periaatteen viittaamalla oikeuteen tasapuoliseen ja kohtuulliseen osuuteen kansainvälisistä vesivaroista (basic right to an equitable and reasonable sharing of the resources of an international watercourse). Vaikka Unkari oli kyseisessä tapauksessa rikkonut oikeudellisia velvoitteitaan irtautumalla valtioiden välisestä sopimuksesta, ei se ollut menettänyt perustavanlaatuista kansainvälisten vesivarojen tasapuolista käyttöoikeuttaan.

[112] Ks. *Caponera* 2003, s. 187 sekä *McCaffrey* 2003, s. 344. Ks. 1950-luvun käsityksestä tältä osin *Berber* 1959, s. 176–177. Berber katsoo, että vesivarojen tasapuolisessa jakamisessa on kysymys ainoastaan ex aequo et bono -ratkaisusta, joka perustuu osapuolten tahtoon saada kysymys kolmannen osapuolen ratkaistavaksi.

[113] SANWRS 2004, s. 30. Maatalouden kansantaloudellinen merkitys ei kuitenkaan typisty pelkästään sen osuuteen kansantuotteesta, kun otetaan huomioon siitä saatavien raaka-aineiden jalostaminen ja maatalouden työllistävä vaikutus.

[114] Ks. *Malla* 2005, s. 8–9.

2.3.1 Tasapuolisen käytön periaatteen tausta

Tasapuolisen käytön periaate on sidoksissa kansainvälisen ympäristö- ja vesioikeuden yleiseen kehitykseen, ja ylipäänsä kansainvälinen vesioikeus on vahvasti riippuvainen sen taustalla vaikuttavista teorioista[115]. Nykyisin kansainvälistä ympäristöoikeutta luonnehtii rajoitetun alueellisen suvereniteetin periaate, jota Rion julistuksen[116] 2 artikla ilmentää. Periaatteen mukaisesti kunkin valtion tulee ottaa huomioon muiden valtioiden oikeudet luonnonvarojen käyttöön, kun sen alueella olevia luonnonvaroja hyödynnetään. Toisin sanoen valtioilla on luonnonvarojen käytössä vastavuoroisia oikeuksia ja velvollisuuksia, mikä rajoittaa kansainvälisten vesivarojen käyttöä. Rajoitetun alueellisen suvereniteetin periaate on eräänlainen kompromissi valtioiden absoluuttista suvereniteettia tai koskemattomuutta korostavien teorioiden välille.[117]

Täydellisen alueellisen suvereniteetin teoria tunnetaan Harmonin oppina. Sen mukaisesti kansainvälinen oikeus ei rajoita valtion vapaata oikeutta käyttää alueellaan sijaitsevia luonnonvaroja riippumatta siitä, vaikuttaako käyttö toisen valtion tarpeiden tyydyttämiseen. Siten valtioilla olisi oikeus järjestää sen alueella tapahtuva vedenkäyttö haluamallaan tavalla, mutta se ei voisi vaatia veden luonnollisen virtauksen ylläpitämistä toisista valtioista. Harmonin oppi hyödyttäisi ainoastaan sellaisia valtioita, joiden alueelta kansainvälinen vesistöalue saa alkunsa. On varsin kyseenalaista, onko Harmonin opilla ollut missään vaiheessa yleistä oikeudellista merkitystä Yhdysvaltojen ulkopuolella.[118] Jo Lake Lanoux'n välimiesmenettelyssä ilmaistun toisen vesistövaltioiden intressien huomioon ottamisen valossa on selvää, että Harmonin oppi ei kuvaa nykyistä kansainvälistä vesioikeutta[119].

Alavirtavaltiot ovat saattaneet tapauskohtaisesti tukeutua vedenkäytössä täydellisen alueellisen koskemattomuuden teoriaan, joka pohjautuu *common law* -järjestelmien *riparian rights* -doktriiniin. Täydellisen alueellisen koskemattomuuden teorian mukaan vesistövaltiolla on yhtäältä oikeus vaatia veden estee-

---

[115] Ks. *Sievers* 2002, s. 15.
[116] UN, General Assembly, Rio Declaration on Environment and Development 1992.
[117] Ks. *Kaya* 2003, s. 72–73. Ks. myös *Berber* 1959, s. 2–13 sekä *Hollo ym.* 2003, s. 49–50.
[118] *McCaffrey* 2003, s. 76 ss. Ks. myös *Berber* 1959, s. 13; *Kuokkanen* 2002, s. 20; *Kaya* 2003, s. 34 ss. sekä *Hollo ym.* 2003, s. 49 av. 1. Harmonin oppi sai nimensä Yhdysvaltoja ylävirtavaltiona Rio Grande -joen käyttöön liittyneessä kiistassa Meksikoa vastaan edustaneen oikeusministeri Harmonin mukaan. Opissa tukeudutaan kansallisen sekä kansainvälisen oikeuden jyrkkään eriyttämiseen toisistaan. McCaffrey katsoo, että Harmonin opilla on ollut hyvin vähäinen merkitys kansainvälisen tapaoikeuden kannalta. Vaikka Harmon esitti Rio Granden tapauksessa näkemyksen valtion absoluuttisesta suvereniteetista, ei Yhdysvallat itse asiassa toiminut tässä kiistassa tai myöhemminkään esitetyn opin mukaisesti.
[119] ILC 1974, s. 195, kappale 1063. ILC esittää, että Harmonin opin noudattamisesta ei voitaisi edes sopia vesistövaltioiden kesken opin kansainvälisen oikeuden vastaisuuden vuoksi.

töntä virtaamista ylävirtavaltioista, mutta se ei toisaalta voi itsekään rajoittaa veden luonnollista virtaamista alueeltaan muihin valtioihin. Näin ollen ainoastaan sellainen valtio, jonka alueella veden virtaus päättyy, voisi käyttää vesivaroja veden virtausta muuttavalla tavalla. Ylävirtavaltiot voisivat toteuttaa virtaukseen vaikuttavia hankkeita vain, jos alavirtavaltiot antavat tähän suostumuksensa.[120] Myöskään alueellisen koskemattomuuden teoria ei ole saanut laajaa kannatusta valtiokäytännössä, kansallisissa oikeusjärjestelmissä tai oikeustieteessä.[121]

Rajoitetun alueellisen suvereniteetin oppi sisältää varsinaisesti kaksi ulottuvuutta. Ensinnäkin valtion suvereniteetti alueensa hyödyntämiseen koostuu *sic tuo utere* -periaatteen mukaisesti sekä oikeuksista että myös velvollisuuksista ottaa muiden valtioiden suvereenit oikeudet huomioon. Valtion tulee toisin sanoen pidättyä toimista, jotka johtaisivat valtiosuvereniteettia loukkaaviin vahinkoihin toisten valtioiden alueilla. Toisena rajoitetun suvereniteetin ainesosana on se, että kaikkien valtioiden oikeudet alueisiinsa ovat tasaveroisia toisiinsa nähden. Kansainvälisessä vesioikeudessa haitattomuusperiaate ilmentää erityisesti edellistä ja tasapuolisen käytön periaate jälkimmäistä rajoitetun alueellisen suvereniteetin ulottuvuutta.[122]

Tasapuolisen käytön periaatteen katsotaan ilmentävän kompromissia paitsi absoluuttisten suvereniteetin ja koskemattomuuden teorioiden myös luonteeltaan kansallisempien *riparian rights* sekä *prior appropriation* -doktriinien välille[123]. Englantilaisperäisessä *riparian rights* -doktriinissa, jota useimmat kansalliset oikeusjärjestelmät jossain määrin ilmentävät ja johon täydellisen koskemattomuuden teoria pohjautuu, vedenotto-oikeus perustuu rantakiinteistön omistukseen[124]. Uudisraivaajahenkisessä *prior appropriation* -vedenkäyttödoktriinissa, joka on käytössä lähinnä Länsi-Yhdysvalloissa, ensimmäisellä vedenkäyttäjällä on etusija myöhempiin vedenkäyttötarpeisiin nähden[125].

---

[120] *Kaya* 2003, 59–60. Ks. myös *Berber* 1959, s. 13–14.

[121] *Manner* 1989, s. 229 sekä *McCaffrey* 2003, s. 171. McCaffreyn mukaan alavirtavaltiot eivät yleensä ole pyrkineet kokonaisuudessaan estämään ylävirtavaltioiden sellaisia vedenkäyttöhankkeita, joiden vaikutukset ulottuvat alavirtavaltion / -valtioiden alueelle. Ks. myös *Bogdanovic* 2001, s. 102.

[122] *Tanzi – Arcari* 2001, s. 14–15.

[123] Ks. *Malla* 2005, s. 8.

[124] *Riparian rights* -doktriinin mukaisesti jokeen tai järveen rajoittuvan kiinteistön omistajalla on kiinteistön omistusoikeuteen pohjautuva oikeus joessa tai järvessä olevan veden hyödyntämiseen. Vastaavasti kansainvälisessä oikeudessa *riparian rights* -opin mukaisesti oikeus hyödyntää laadultaan ja määrältään käyttötarvetta vastaavaa vesimäärää olisi rantavaltioilla. Ks. *Wisdom* 1970, s. 80–86; *Glennon* 2003, s. 14; *McCaffrey* 2003, s. 225 sekä *Malla* 2005, s. 8. Glennonin mukaan *riparian rights* -doktriini mahdollisti 1800-luvun teollisen vallankumouksen, kun jokien varsilla sijaitsevien tehtaiden oli mahdollista sen perusteella valjastaa vesivoimaa omaan käyttöönsä.

[125] *Prior appropriation* -doktriini rohkaisee ottamaan vettä mahdollisimman paljon riippumatta vedenkäytön taloudellisesta tai ympäristöllisestä mielekkyydestä. Doktriinin mukaisesti vedestä,

Rajoitetun alueellisen suvereniteetin periaatetta on pidetty esiasteena vesien yhteisyyttä korostavalle teorialle (community of interest), joka heijastaa kehittynyttä vesivarasääntelyä kansallisella tasolla, mutta juontaa juurensa jo roomalaisesta oikeudesta. Vesien yhteisyyden teorian mukaisesti vesistövaltio ei voisi yksinään määrätä kansainvälisistä vesivaroista, vaan tämä tulisi tehdä yhteistyössä toisten vesistövaltioiden kanssa niiden yhteisten intressien mukaisesti.[126] Taustalla on ajatus vesistön luonnollisesta fyysisestä yhtenäisyydestä, jonka perusteella vettä tulisi kohdella yhteisenä omaisuutena.

> Kansainvälinen pysyvä tuomioistuin toi jo vuonna 1929 vesien yhteisyyden esille tapauksessa, joka koski Versailles'n vuoden 1919 rauhansopimuksessa kansainväliseksi joeksi määritellyn Oderin sivujokien vesiliikennettä Puolan alueella. Koska Versailles'n sopimuksen sanamuodon mukainen tulkinta ei tuonut ratkaisua asiaan, nojautui tuomioistuin tulkinnassaan kansainvälisen vesioikeuden yleisiin periaatteisiin. Tuomioistuin katsoi, että kun tarkastellaan konkreettista valtiokäytäntöä vesireittien ja niiden oikeudenmukaisen käytön kannalta, voidaan kansainvälisen vesioikeuden havaita pohjautuvan rantavaltioiden intressien yhteensovittamisen idealle. Tuomioistuimen mukaan intressien yhteisyys muodostaa perustan rantavaltioiden yhteiselle oikeudelle käyttää jokea kokonaisuudessaan tasapuolisesti.[127]

On vaikeaa arvioida, onko kansainvälinen vesioikeus kehittynyt pisteeseen, josta olisi perusteltua käyttää vesien yhteisyyden käsitettä, vai luonnehtiiko sitä pikemminkin rajoiltaan epäselvempi rajoitetun alueellisen suvereniteetin periaate[128]. Vesioikeuden kehitys on ainakin kulkenut vesivarojen yhteisyyden suun-

---

jota ottaja hyödyntää ilmaiseksi, tulee yksityisesti omistettava kulutushyödyke, johon kohdistuvia oikeuksia ensimmäisen hyödyntäjän on mahdollista myydä muille tarvitsijoille. Vaikka kyseinen doktriini on osoittautunut tehottomaksi, pohjautuu pintaveden ottaminen edelleen siihen Länsi-Yhdysvaltojen osavaltioissa Kaliforniaa lukuun ottamatta. *Glennon* 2003, s. 15–16. Koska jokia oli lännessä suhteellisen vähän, vaati pintaveden saannin järjestäminen maanviljelyksille tai kaivoksille Glennonin mukaan usein mittavia investointeja. Yritteliäisyyden tukemiseksi tuomioistuinten oli tarpeen kehittää doktriini, jonka avulla vedensaannin pysyvyys ja säännöllisyys voitiin turvata. Aikaisemman hyödyntämisen doktriinin avulla veden ensimmäiset ottajat saavuttivat oikeuden ottaa vettä määrällisesti niin paljoin kuin katsottiin tarpeelliseksi mihin tahansa hyödylliseen tarkoitukseen. Hyödyllisiä tarkoituksia tulkittiin liberaalisti siten, että esimerkiksi vähäarvoisten viljakasvien tulvakastelu täytti vaadittavat kriteerit. Veden tuhlaus on doktriinin mukaan kuitenkin periaatteessa kielletty oikeuden menettämisen uhalla.

[126] Ks. *Berber* 1959, s. 13–14; *Manner* 1989, s. 230–233; *McCaffrey* 2007, s. 147 ss. sekä *Malla* 2005, s. 8.

[127] Pysyvä kansainvälinen tuomioistuin, Oder, s. 27–28.

[128] Ks. *Berber* 1959, s. 13–14; *Shelton* 2008, s. 3–4 sekä SADC:n vesistöpöytäkirjan kannalta *Kotzé* 2008, s. 61. Jo Berber pohti, onko kansainvälinen vesioikeus kehittynyt pisteeseen, joka oikeuttaisi vesien yhteisyyden teoriaan liittyvän analogian kansalliseen oikeuteen. Sheltonin mukaan kansainvälisen vesistön muodostaman ympäristöllisen kokonaisuuden hahmottaminen on johtanut sen yhteisen hallinnan tarpeen tunnistamiseen, vaikka YK:n vesistöyleissopimuksen 24 artiklassa ei suoraan edellytetä vesistöaluekohtaisen hallintaelimen perustamista. Kotzé katsoo SADC:n

taan, kuten kansainvälinen tuomioistuin toi Gabčíkovo-Nagymarosin tapauksessa esille. Tuomioistuimen mukaan kansainvälisen oikeuden moderni kehitys on vahvistanut teoriaa valtioiden yhteisistä intresseistä myös vesioikeuden alalla[129]. Sisällöllisesti tämä merkitsee vesistövaltioiden yhteisistä intresseistä kumpuavaa vesistövaltioiden yhteistyön tarvetta kansainvälisten vesivarojen käytössä ja suojelussa[130]; käytännössä kysymys on siis aikaisemmin esitellystä vesivarojen yhdennetystä hallinnasta.

On kyseenalaista, onko valtioiden suvereniteetti mielekäs lähtökohta kuvaamaan kansainvälisen vesioikeuden tilaa. Edellä esitetyn perusteella valtiosuvereniteetin merkitys on vähentynyt kansainvälisessä vesioikeudessa sitä mukaa, kun painopiste on siirtynyt vesistövaltioiden yhteisenä intressinä olevaan optimaaliseen ja tasapuoliseen kansainvälisten vesivarojen käyttöön. Vaikka valtiot ovat olleet haluttomia hyväksymään ajatusta vesiresurssien yhteisyydestä, on vesien yhteisyyden teoria kiistatta saanut vesien käyttöön ja suojeluun liittyvässä yhteistyössä jalansijaa.[131]

Kansainvälisessä vesioikeudessa tukeudutaan nykyisin pitkälti vesistöaluekohtaiseen vedenkäytön tarkasteluun, joka on tasapuolisen käytön periaatteen toteutumisen edellytyksenä. Kansainvälisiä vesivaroja lähestytään yhä enemmän holistisesta näkökulmasta, jonka kannalta valtioiden rajat ovat toissijaisia. Vesistövaltiot ovat tätä ilmentäen sopineet monien kansainvälisten vesistöjen yhdennettyä käyttöä, hoitoa ja suojelua koskevia sopimuksia, joilla pyritään edistämään kansainvälisten vesivarojan rationaalista ja optimaalista käyttöä.[132] Kun tekniikka nykyään mahdollistaa veden etäsiirrot vesistöalueiden välillä, uhkaa

---

vuoden 1995 vesistöpöytäkirjan sekä sen vuoden 2000 tarkistetun version merkinneen siirtymää kohden vesistövaltioiden yhteisiä intressejä kestävän, kohtuullisen ja tasapuolisen käytön periaatteiden muodossa. Ks. myös *Sievers* 2002, s. 14–16. Sievers katsoo, että kansainvälinen vesioikeuden oikeudellista merkitystä ei ole mahdollista tiivistää tarkasti mihinkään kohtaan jatkumoa, joka sisältää rajoittamattoman valtiosuvereniteetin, epätasapuolisen käytön tapaoikeudellisen kiellon ja vesiekosysteemien tilan heikentämiskiellon.

[129] Ks. Kansainvälinen tuomioistuin, Gabčíkovo-Nagymaros, kohta 85. Tuomioistuin viittasi yhteisten intressien periaatteeseen seuraavasti: ”Modern development of international law has strengthened this principle for non-navigational uses of international watercourses as well, as evidenced by the adoption of the Convention of 21 May 1997 on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses by the United Nations General Assembly.”

[130] *McCaffrey* 2003, s. 193.

[131] Ks. *Tanzi – Arcari* 2001, s. 21–24. Vrt. kriittisempänä näkökulmana *Islam* 1997, s. 333–336. Islamin mukaan kansainvälisen vesioikeus perustuu edelleen täydellisen suvereniteetin teoriaan, jota on ainoastaan näennäisesti pehmennetty muun muassa tasapuolisen käytön käsitteen avulla verrattuna Harmonin oppiin.

[132] Ks. *Kiss – Shelton* 2004, s. 459–461. YK:n vesistöyleissopimuksen 24 artiklassa vesistövaltioita kannustetaan yhteistyöhön. Ks. artiklasta edellä s. 186–187.

tasapuolisen käytön periaate kuitenkin vesistöaluekohtaisena jäädä riittämättömäksi uusien kysymysten ratkaisemiseen[133].

2.3.2 Tasapuolisen käytön periaatteen suhde haitattomuusperiaatteeseen

Kestävän ja tasapuolisen käytön periaatteiden ohella kansainvälinen vesioikeus rakentuu haitattomuusperiaatteen varaan. Periaatteen mukaisesti vesistövaltion tulee huolellisesti toimien ja kaikin käytettävissä olevin keinoin välttää aiheuttamasta merkittävää haittaa toisen vesistövaltion eduille. Jos merkittävää haittaa kuitenkin aiheutuu, on se pyrittävä minimoimaan ja tarvittaessa korvattava (YK:n vesistöyleissopimuksen 7 artikla). Haitattomuusperiaate liittyy pääasiassa vedenkäytön ympäristölliseen ulottuvuuteen, ja talousvesikäytön kannalta sen merkitys tiivistyy raakaveden laadun turvaamiseen.

Haitattomuusperiaatteen soveltamisen laukaisevan haitan tulee YK:n vesistöyleissopimuksen 7 artiklan perusteella olla merkittävä. Haitan merkittävyys on sidoksissa kulloisiinkin olosuhteisiin, eikä sille voida etukäteen asettaa oikeudellista rajaa. Useissa tapauksissa ratkaisevaa on, miten merkittävää haittaa toisen valtion aikaisemmalle vedenkäytölle tietty toimenpide aiheuttaa. Haitattomuusperiaatteen tulisi yhtäältä estää vakavien vahinkojen syntyminen, mutta toisaalta sen ei tulisi johtaa täysin spekulatiivisten haittojen ehkäisyyn.[134]

Vesienkäytön sääntelyn tulisi olla siten kokonaisvaltaista, että se sisältää niin vesivarojen määrällisen jakamisen kuin laadun suojelun. Perinteisesti tasapuolisen käytön periaate on liitetty lähes yksinomaan vesivarojen määrälliseen jakamiseen vesistövaltioiden kesken, kun taas veden laatu- ja pilaantumiskysymykset ovat olleet oman erillisen sääntelyn kohteita. Nyttemmin periaatteeseen on pyritty sisällyttämään myös ympäristönsuojelullisia elementtejä. Kokonaisvaltainen lähestymistapa on tehnyt tasapuolisen käytön periaatteesta vaikeasti tulkittavan, ja sen suhde haitattomuusperiaatteeseen koetaan erityisen hankalaksi.[135]

---

[133] Ks. kansainvälisen ympäristöoikeuden yleisestä kehityksestä *Kiss* 1986, s. 1071–1087. Voidaan ajatella, että kansainvälisen vesioikeuden tulisi kehittyä Kissin kuvaamaa ympäristöoikeuden kolmatta, maailmanlaajuisen lähestymistavan varaan rakentuvaa vaihetta kohti. Kiss jakaa ympäristöoikeuden kehityksen kolmeen vaiheeseen, joista ensimmäisessä sääntely rakentuu valtioiden suvereniteetin ja toisessa kahden tai muutaman valtion jaettujen luonnonvarojen konseptin varaan. Kansainvälisessä vesioikeudessa, joka rakentuu vesistö- ja valuma-alueen käsitteiden varaan, on nähdäkseni leimallisesti kysymys Kissin kuvaamasta toisesta kehitysasteesta.

[134] Ks. *McCaffrey* 2003, s. 369.

[135] Ks. *McCaffrey* 2003, s. 325–326.

YK:n vesistöyleissopimuksen valossa vaikuttaa siltä, että haitattomuusperiaate on vedenkäytössä alisteinen tasapuolisen käytön periaatteelle. Kun tasapuolisen käytön periaatetta sovelletaan, kuuluu vesistöalueen suojelu huomioon otettaviin tekijöihin (6 art.). Vedenkäytöstä saa yhtäältä aiheutua merkittäviäkin haittoja, jos ne on pyritty ehkäisemään ja käyttö on haitoista huolimatta tasapuolista. Toisaalta vedenkäytön tasapuolisuus ei yleensä toteudu, jos vedenkäyttö aiheuttaa vakavia haittoja esimerkiksi ihmisten turvallisuudelle, terveydelle tai ympäristölle. Tasapuolisen käytön saavuttamiseksi vesivarojen käytöstä aiheutuvat haitat tulee vähintään minimoida haitattomuusperiaatteen nojalla.[136]

Kun tasapuolisen käytön periaate ja haitattomuusperiaate käsitetään toisiaan täydentäviksi, eivät niiden tavoitteet näyttäydy vastakkaisina. Tasapuolisen käytön periaatteen mukaisesti vesistövaltioilla on oikeus kohtuulliseen kansainvälisten vesivarojen käyttöön, joten kohtuuttomien haittojen aiheuttaminen toisille vesistövaltioille on kielletty. Haitattomuusperiaatteella on siten tasapuolisen käytön periaatetta täydentävä rooli, ja vedenkäytöstä aiheutuvat merkittävät haitat voivat estää kansainvälisten vesivarojen käytön.[137] Jos vesivarojen käyttö ei johda kohtuuttomiin haittoihin, on haitattomuusperiaatteen pääasiallisena tehtävänä minimoida merkittävät haitat.[138]

Haitattomuusperiaatteen heikkoutena on tasapuolisen käytön periaatteen tapaan sen aineellisen sisällön väljyys. Vesistöyleissopimuksen 7 artiklassa tarkoitettu haittojen ehkäisemisvelvoite on altis vesistövaltioiden erilaisille tulkinnoille siitä, ovatko ne menetelleet asiassa riittävän huolellisesti. Huolellisuusvelvoite ei täyty, jos vesistövaltio on tarkoituksellisesti tai tuottamuksellisesti aiheuttanut ehkäistävissä olevaa haittaa[139], mutta varsinainen ongelma on se, missä määrin haittoja pitää ehkäistä, jotta vesivarojen hyödyntäminen olisi tasapuolisen käytön periaatteen mukaista.[140] Haittojen ehkäisy- ja minimointivelvoitteen laajuus

---

[136] Ks. *Nollkaemper* 1996, s. 55–56; McCaffrey 2003, s. 308–310 sekä *Malla* 2005, s. 67. Ks. ILA:n näkemyksestä tasapuolisen käytön periaatteen ensisijaisuudesta *Manner* 1989, s. 236–237. Vaikka haitattomuusperiaate mahdollistaa tietyissä tilanteissa haittojen aiheuttamisen, ei sen valossa voida McCaffreyn mukaan tehdä sellaista johtopäätöstä, että valtion olisi mahdollista pilata toisten valtioiden ympäristöä. YK:n vesistöyleissopimuksen 7.2 artiklassa säädetään kansainvälisten vesivarojen käytöstä, ei suoraan niiden suojelusta pilaantumisvaikutuksilta. Lisäksi yleissopimuksen 5 artiklassa osoitetaan ympäristönsuojelun ratkaiseva merkitys tasapuolisen käytön periaatteen kannalta.

[137] Ks. *Nollkaemper* 1996, s. 57 sekä *McCaffrey* 2003, s. 370–371.

[138] ILC 1994, s. 102–103. ILC:n luonnosartikloissa edellytettiin, että valtiot toimisivat due diligence -standardin edellyttämällä huolellisuudella haitattomuusperiaatetta soveltaessaan. Tällä ja YK:n vesistöyleissopimuksen sisältämällä haittojen ehkäisemisellä kaikkien käytettävissä olevien toimenpiteiden (all appropriate measures) välillä ei vaikuta olevan käytännön soveltamistilanteessa ratkaisevaa eroa. Ks. *McCaffrey* 2003, s. 307.

[139] Ks. ILC 1994, s. 103.

[140] *Nollkaemper* 1996, s. 59–60.

ja tasapuolisen käytön periaatteen samanaikainen toteutuminen ovat selvitettävissä vain tapauskohtaisesti.

Kansainvälisen vesioikeuden soveltamisalan piiriin kuuluvien pohjavesivarojen käytön tulee olla pintavesien käytön tapaan tasapuolisen käytön periaatteen ja haitattomuusperiaatteen mukaista. Pohjavesien erityisluonteesta johtuen periaatteita tulee soveltaa niiden käytössä korostetun huolellisesti. Etenkin haitattomuusperiaatteeseen tulee kiinnittää erityistä huomiota, koska pohjavesivarojen puhdistuminen kestää huomattavasti pintavesivarojen puhdistumista pidempään ja koska pohjaveden käytön vaikutukset ovat usein vaikeasti ennakoitavia. Siten pohjavesivarojen käytön tasapuolisuus edellyttää suhteessa suuremman painoarvon antamista haitattomuusperiaatteelle kuin pintavesien käytössä.[141]

2.3.3 Vedenkäytön etusijajärjestys

Jos kansainväliset vesivarat eivät riitä kestävän käytön rajoissa kaikkien käyttötarpeiden tyydyttämiseen, on vesistövaltioiden päätettävä vedenkäytön etusijajärjestyksestä[142]. Tasapuolisen käytön periaatteen valossa kaikki vedenkäyttötarpeet ovat merkityksellisiä, kun vesistövaltioille mitoitetaan tasapuolisia ja kohtuullisia osuuksia kansainvälisistä vesivaroista[143]. Osa käyttötarpeista voi kuitenkin joutua tapauskohtaisesti väistymään, sillä tasapuolisen käytön periaate suojaa yksittäisten tarpeiden sijaan kunkin vesistövaltion intressiä tasapuoliseen osuuteen kansainvälisten vesivarojen käyttöön liittyvistä hyödyistä.[144]

YK:n vesistöyleissopimuksen 10 artiklan 1 kohdan perusteella mikään vedenkäyttötarve, mukaan lukien ihmisen perustarve veteen, ei ole lähtökohtaisesti etusijaisessa asemassa muihin tarpeisiin verrattuna. Kiinteän etusijajärjestyksen puuttuminen kansainvälisestä vesioikeudesta ei kuitenkaan estä tapauskohtaisen etusijajärjestyksen muodostamista tietyn vesistöalueen vedenkäyttötarpeiden ja

---

[141] *McCaffrey* 2003, s. 430–431.

[142] On mielenkiintoinen kysymys, voiko kestävän käytön periaatteen vastainen vedenkäyttö olla tasapuolisen käytön periaatteen mukaista. Vesistöyleissopimuksen 5 artiklan nojalla kestävä käyttö on vain yksi huomioon otettavista tekijöistä tasapuolisen käytön mitoittamisessa. Kestävän käytön oikeudellinen merkitys suhteessa tasapuolisen käytön periaatteeseen ei siten ole selväpiirteinen. Ks. *Nollkaemper* 1996, s. 67–69. Koska veden määrän tai laadun kannalta kestämätön vedenkäyttö johtaa kuitenkin pitkällä aikavälillä vesivarojen hyödyntämismahdollisuuksien vähenemiseen, ei se ole vesivarojen optimaalisen ja kohtuullisen hyödyntämisen mukaista. Siten tasapuolinen käyttö ei voi olla vesivarojen luontaista uudistumis- tai puhdistamiskykyä ylittävää kuin korkeintaan poikkeustapauksessa, jossa kestämätöntä käyttöä voidaan perustella yleisen edun kannalta täysin pakottavaan tarpeeseen tukeutuen.

[143] Perinteisesti kansainvälisessä vesioikeudessa on käyttötarpeista myönnetty etusija korkeintaan vesiliikenteelle. Ks. *Glos* 1961, s. 163–175 sekä *Manner* 1989, s. 226.

[144] *McCaffrey* 2003, s. 329.

siellä vallitsevien olosuhteiden pohjalta[145]. Ihmisen perustarpeille tulee antaa konfliktitilanteessa erityinen merkitys (10.2 artikla), mutta talousvesikäyttö on ensisijaista muihin käyttötarpeisiin nähden vain, jos tietyt edellytykset täyttyvät.

Tasapuolisen käytön arvioinnin kannalta merkitykselliset tekijät ja olosuhteet luetellaan samankaltaisella tavalla YK:n vesistöyleissopimuksessa (6.1 artikla), ILA:n Helsingin (5 artikla) ja Berliinin säännöissä (13 artikla) sekä SADC:n tarkistetussa vesistöpöytäkirjassa (7 artikla). Arvioinnissa otetaan huomioon sosiaaliset, taloudelliset ja ekologiset vedenkäyttötarpeet, joihin ovat luettavissa niin teollisuuden, maatalouden kuin yhdyskuntien tarpeet. YK:n vesistöyleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa tasapuolisen käytön arvioinnissa huomioon otettavista tekijöistä säädetään seuraavasti:

> Utilization of an international watercourse in an equitable and reasonable manner within the meaning of article 5 requires taking into account all relevant factors and circumstances, including:
> (a) Geographic, hydrographic, hydrological, climatic, ecological and other factors of a natural character;
> (b) The social and economic needs of the watercourse States concerned;
> (c) The population dependent on the watercourse in each watercourse State;
> (d) The effects of the use or uses of the watercourses in one watercourse State on other watercourse States;
> (e) Existing and potential uses of the watercourse;
> (f) Conservation, protection, development and economy of use of the water resources of the watercourse and the costs of measures taken to that effect;
> (g) The availability of alternatives, of comparable value, to a particular planned or existing use.[146]

Kansainvälisen vesioikeuden instrumenteissa ilmaistut tasapuolisen käytön tekijät ovat siten väljiä ja kaikenkattavia, että niiden avulla on vaikea muodostaa edes likimääräisiä suuntaviivoja etusijajärjestyksen mitoittamiseen[147]. Tekijöiden luetteloa ei myöskään ole tarkoitettu tyhjentäväksi[148]. Tasapuolisen käytön periaatteen tulkintaa ei liioin helpota YK:n vesistöyleissopimuksen 6 artiklan

---

[145] *Tanzi – Arcari* 2001, s. 136. Tanzi ja Arcari viittaavat etusijajärjestyksen muodostamiseen sopimuksen tai tapaoikeuden pohjalta.

[146] Eri kansainvälisen vesioikeuden instrumenttien määritelmissä huomioon otettavista olosuhteista ja tekijöistä on vivahde-eroja. Esimerkiksi SADC:n vuoden 1995 vesistöpöytäkirjan 7 artikla on muuten identtinen YK:n vesistöyleissopimuksen määritelmän kanssa, mutta siitä puuttuvat kohdat c ja f ja se sisältää myöhemmin sovittavien ohjeiden ja standardien huomioon ottamisen. Koska merkityksellisten tekijöiden luettelo on joka tapauksessa varsin väljä, ei näillä eroilla ole käytännössä merkitystä.

[147] Ks. tasapuolisen käytön määrittelyn vaikeudesta YK:n vesistöyleissopimuksen perusteella *Biswas* 2008, s. 15–16.

[148] ILC 1994, s. 101–102.

3 kohta, jossa ilmaistaan mitäänsanomattomasti, että kaikki 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tekijät ovat yhteismitallisia ja suhteutettavissa toisiinsa vain tapauskohtaisen tärkeyden perusteella[149]. Talousvesikäytön muihin käyttötarpeisiin suhteuttamisen näkökulmasta on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota tiettyihin vesistöyleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa ilmaistuihin tasapuolisen käytön periaatteen soveltamisen kannalta merkityksellisiin asianhaaroihin.

Vesistöyleissopimuksen 6 artiklan 1 kohdasta on ensinnäkin pääteltävissä, että tasapuolisen käytön periaatteen kannalta merkityksellisen vedenkäyttöintressin tulee perustua tarpeeseen. Jotta vedenkäyttö olisi luokiteltavissa tarpeeksi, sen tulee olla objektiivisesti arvioituna joko sosiaalisesti, taloudellisesti tai ympäristöllisesti hyödyllistä. Tätä ilmentäen YK:n vesistöyleissopimuksen 5 artiklassa viitataan vesivarojen kohtuulliseen käyttöön ja optimaaliseen hyödyntämiseen sekä ILA:n Helsingin sääntöjen IV artiklassa vesivarojen kohtuulliseen hyötykäyttöön[150]. Hyödyllisyyden vaatimus ei kuitenkaan merkitse sitä, että tuottavimmat tai ympäristön kannalta haitattomimmat vedenkäyttötarpeet olisivat automaattisesti etusijaisia muihin tarpeisiin verrattuna[151].

Toiseksi YK:n vesistöyleissopimuksen 6 artiklan 1b kohdassa kiinnitetään huomiota vesistövaltioiden sosiaalisiin ja taloudellisiin tarpeisiin. Nämä tarpeet ovat vesistövaltion kaikkien asukkaiden – ei ainoastaan kansainvälisellä valuma-alueella asuvien – tarpeita[152], ja vesistöyleissopimuksen 10 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut ihmisen perustarpeet muodostavat niistä keskeisimmän osan. Koska sopimuksen 10 artiklan 2 kohdan nojalla perustarpeet tulee erityisesti ottaa huomioon vedenkäyttökonfliktien ratkaisemisen yhteydessä, vaikuttavat ne huomattavalla painoarvolla tasapuolisen käytön periaatteen ja siten vedenkäytön etusijajärjestyksen tulkintaan. Ihmisten välttämättömät talousvesitarpeet ovat merkityksellisin yksittäinen tekijä kansainvälisten vesivarojen tasapuolisen käytön kannalta.[153]

Kolmanneksi vesistöyleissopimuksen 6 artiklan 1c kohdassa viitataan väestön riippuvuuteen kansainvälisestä vesistöstä ja g kohdassa suunnitellun tai jo realisoituneen käytön vertailukelpoisiin vaihtoehtoihin. Väestön tarpeiden tyydyttämisen riippuvuus kansainvälisistä vesivaroista ja vesivarojen käytön vaihtoehdot määräytyvät käytettävissä olevien kansallisten ja kansainvälisten vesivarojen perusteella[154]. Eri käyttötarpeiden punninnassa tulee ottaa huomioon, ovatko

---

[149] The weight to be given to each factor is to be determined by its importance in comparison with that of other relevant factors. In determining what is a reasonable and equitable use, all relevant factors are to be considered together and a conclusion reached on the basis of the whole.
[150] Ks. kohtuullisuuden ja hyödyllisyyden käsitteistä ja niiden eroista *Allan* 2009, s. 34–35.
[151] ILA 1966, s. 487.
[152] Ks. *Kaya* 2003, s. 110–113.
[153] Ks. *Tanzi – Arcari* 2001, s. 81 ja 135. Ks. myös *Hey* 1995, s. 131–132.
[154] Ks. *Kaya* 2003, s. 112–113.

juuri kysymyksessä olevat kansainväliset vesivarat tarkoituksenmukaisimpia tai välttämättömiä vedenkäyttötarpeiden tyydyttämisen kannalta. Etusijaharkinnan kytkeminen riippuvuuteen ja vaihtoehtoihin suhteellistaa rajaa kansainvälisten ja kansallisten vesivarojen käytön sekä siten myös kansainvälisen ja kansallisen vesioikeuden välillä.

Neljänneksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että vesistöyleissopimuksen 6 artiklan 1e kohdan nojalla vesivarojen aikaisemmin alkanut käyttö on ainoastaan yksi tasapuolisen käytön kannalta huomioon otettavista tekijöistä. Aikaisempien kansallisten vedenkäyttöoikeuksien ohella tulee siten ottaa huomioon kunkin vesistövaltion sosiaaliset ja taloudelliset vedenkäyttötarpeet, jotka voivat syrjäyttää jo realisoituneen käytön. Koska tasapuolisen käytön mitoittaminen on sidoksissa vesistövaltioiden olosuhteisiin, voi valtioiden oikeus kansainvälisiin vesivaroihin myös muuttua ajan mittaan[155]. Jos kansainväliset vesivarat ovat niukat, vedenkäyttöä saatetaan joutua rajoittamaan ja tehostamaan, jotta vesivarat riittäisivät tyydyttämään myös muiden vesistövaltioiden käyttötarpeita[156].

Väestöön liittyvien tekijöiden eli taloudellisten ja sosiaalisten vedenkäyttötarpeiden lisäksi käytön tasapuolisuutta on arvioitava myös objektiivisten tekijöiden, kuten yleisten ympäristöolosuhteiden ja hydrologian valossa. Kestävän käytön periaate sekä haitattomuusperiaate sisältyvätkin tasapuoliseen käyttöön, jonka tulee olla yhdenmukaista vesistöalueen asianmukaisen suojelun kanssa (YK:n vesistöyleissopimuksen 2 artikla). Kuten edellä on tullut ilmi, tasapuolisen käytön periaatetta on lähestyttävä perinteisen naapuruusoikeudellisen veden hyötykäytön ohella ympäristönsuojelun kannalta.[157]

Edellä esitetyn perusteella kansainvälisten vesivarojen tasapuolisessa käytössä on kysymys eräänlaisesta intressivertailusta, jossa käyttötarpeiden keskinäinen etusijajärjestys on punnittavissa ainoastaan tapauskohtaisesti ja myös yleiset edut huomioon ottaen. Merkittävimpänä erona Suomen vesioikeudessa noudatettavaan intressivertailuun on se, että olemassa oleville vedenkäyttömuodoille ei kansainvälisessä vesioikeudessa anneta erityistä suojaa.

Tasapuolisen käytön periaatteen heikkoutena on sen tapauskohtaisuus ja väljyys. Kansainvälisissä vedenkäyttökonflikteissa kaikkien valtio-osapuolten on käytännössä mahdollista vedota periaatteen sisältöön omista näkökulmistaan. Siten periaatteen merkityssisältö uhkaa typistyä poliittisten kompromissien legi-

---

[155] *McCaffrey* 2003, s. 329. Ks. myös *Shelton* 2008, s. 3. Shelton liittää kansainvälisessä vesioikeudessa yleisen soft law -lähteisiin turvautumisen juuri olosuhteiden ja vedenkäyttötarpeiden muuttumiseen, jonka vuoksi sääntelyn ja siihen liittyvien instituutioiden tulee olla joustavia.

[156] Ks. *McCaffrey* 2003, s. 328. McCaffrey viittaa esityksessään tältä osin Yhdysvaltojen korkeimman oikeuden oikeuskäytäntöön osavaltioiden välisissä vedenkäyttötapauksissa.

[157] Ks. *Malla* 2005, s. 12–13.

timointiin aineellisoikeudellisen sääntelyn sijaan.[158] Periaate voi auttaa vedenkäyttökonfliktien ratkaisemisessa lähinnä, jos vesistövaltiot ovat yksimielisiä eri vedenkäyttötarpeiden tasapainottamisesta tai saattavat konfliktin kolmannen osapuolen ratkaistavaksi[159].

On epäselvää, synnyttääkö tasapuolisen käytön periaate valtioille menettelyllisten velvoitteiden ohella aineellisia ratkaisuja vedenkäyttökonflikteihin. Kun periaatetta tulkitaan, vaarana on, että myös talousvesitarpeet voivat joutua väistymään muiden tarpeiden tieltä.[160] Seuraavassa kuitenkin esitetään, että välttämätön talousvesikäyttö on ensisijaista muihin käyttötarpeisiin verrattuna, jos kansainväliset vesivarat eivät ole riittäviä kaikkien käyttötarpeiden tyydyttämiseen.

2.3.4 Välttämättömän talousvesikäytön ensisijaisuus

Talousvesitarpeiden merkityksen arvioinnin kannalta vesistöyleissopimuksen ongelmana on, että sopimuksessa on sisäänrakennettuna kaksi vastakkaista doktriinia. Yhtäältä talousvesikäytölle annetaan aineellisoikeudellista painoarvoa sopimuksen 10 artiklan 2 kohdassa, jonka nojalla ihmisen perustarpeet tulee ottaa vedenkäytön konfliktitilanteessa erityisesti huomioon. Toisaalta käytön tasapuolisuuden arvioinnissa kaikki vedenkäyttötarpeet ovat sopimuksen 10 artiklan 1 kohdan perusteella tasavertaisia siten, että niiden etusijajärjestys on ratkaistavissa vain tapauskohtaisesti. Näin ollen talousvesikäyttö ei ole automaattisesti etusijaista suhteissa muihin käyttötarpeisiin, mutta tasapuolisen käytön periaatteen tulkintaa tulee konfliktitilanteessa painottaa ihmisen perustarpeiden suuntaan.[161] Vesistöyleissopimuksen 10 artiklan 2 kohdassa ilmaistu ihmisten perustarpeiden huomioon ottaminen merkitsee sitä, että tasapuolista käyttöä lähestytään talousvesitarpeita painottavasta näkökulmasta[162].

---

[158] *Nollkaemper* 1996, s. 46. Ks. myös *Koskenniemi* 1989, s. 233.

[159] Ks. *Wouters*, 1992, s. 87.

[160] Ks. *Nollkaemper* 1996, s. 40–45. Nollkaemper katsoo, että vesistöyleissopimus sisältää tiettyjä aineellisten määräysten viitteitä liittyen ihmisten perustarpeisiin ja ekosysteemien suojeluun. Sellaisen tasapuolisen käytön periaatteen, jonka mukaisesti mikään vedenkäyttötarve ei ole etusijaisessa asemassa, perustavanlaatuiseen merkitykseen näillä viitteillä ei kuitenkaan ole hänen mukaansa varsinaista vaikutusta.

[161] Ks. *Nollkaemper* 1996, s. 45 ja 54. Nollkaemper suhtautuu tasapuolisen käytön periaatteen ja ihmisen perustarpeiden yhteensovittamiseen skeptisesti ja pitää erityisen ongelmallisena juuri sitä, että käyttötarpeiden etusijajärjestys määritetään ainoastaan tapauskohtaisesti.

[162] *Tanzi – Arcari* 2001, s. 141. Tanzi ja Arcari toteavat, että vesistövaltioiden tulee ottaa perustarpeiden tyydyttäminen sitovana reunaehtona huomioon, kun ne neuvottelevat kansainvälisten vesivarojen käytöstä.

Kun tarkastellaan talousvesitarpeen suhdetta muihin käyttötarpeisiin, tulee kiinnittää huomiota sen välttämättömyyteen. Ensinnäkin on tarkasteltava, missä määrin kysymyksessä oleva talousvesikäyttö on tarpeen ihmisen perustarpeiden tyydyttämisen kannalta. Kuten aikaisemmin on tullut ilmi, on talousvesikäytön käsite itsessään suhteellinen ja siihen tarvittava vesimäärä voi vaihdella[163]. Toiseksi välttämättömyyteen vaikuttavat käyttötarpeen mitoittamisen lisäksi YK:n vesistöyleissopimuksen 6 artiklan 1g kohdan nojalla muut mahdollisesti käytettävissä olevat vesivarat. Jos talousvesikäyttö on välttämätöntä, tulee siihen kohdistuva tarve tyydyttää ennen kuin kansainvälisiä vesivaroja allokoidaan muihin käyttötarpeisiin.

Ihmisen perustarpeiden tyydyttämisen kannalta välttämätön talousvesikäyttö rinnastuu yksilön terveyden ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarvittavaan päivittäiseen vesimäärään. ILC:n kommentaarin perusteella ihmisten terveydelle ja turvallisuudelle merkittävää haittaa aiheuttava vedenkäyttö ei ole tasapuolisen käytön kriteerien mukaista[164]. Toisin sanoen yksilön terveyden tai turvallisuuden kannalta tarpeellinen kansainvälisten vesivarojen käyttö nauttii suojaa muita käyttötarpeita vastaan.

Ihmisen perustarpeiden kannalta välttämättömän veden määrä on verraten yksinkertaista mitoittaa[165]. Sen sijaan monissa tapauksissa on suhteellista, riippuuko yksilöiden talousveden saatavuus tietyistä kansainvälisistä vesivaroista vai voidaanko se järjestää muiden vesilähteiden avulla. Talousvesitarpeen painoarvoon tasapuolisen käytön periaatteen soveltamistilanteessa vaikuttaa olennaisesti se, onko talousvesikäytölle vertailukelpoisia kansallisia tai kansainvälisiä vesilähteitä[166]. Vaihtoehtojen punninta on tapauskohtaista, ja eri vesilähteiden vertailulle on vaikea mitoittaa esimerkiksi niiden antoisuuteen tai etäisyyteen liittyviä yleisiä kriteereitä.

Vesistöyleissopimuksessa edellytetään, että talousvesitarpeet jaetaan kahteen kategoriaan sen mukaan, onko tarpeen tyydyttäminen välttämätöntä ihmisten terveyden tai turvallisuuden ylläpitämisen kannalta. Jos näin on, ei talousvesitarvetta voida sivuuttaa muiden vedenkäyttötarpeiden vuoksi. Jos talousvesitarpeen tyydyttäminen kansainvälisistä vesivaroista ei ole terveyden tai turvallisuuden ylläpitämiseksi välttämätöntä, koska käytettävissä on vaihtoehtoisia vesilähteitä tai koska talousvesitarve on mitoitettu tarpeettoman suureksi, on se ainoastaan yksi tasapuolisen käytön periaatteen punninnassa huomioon otettavista tekijöis-

---

[163] Ks. s. 13–20.
[164] ILC 1994, s. 104.
[165] Perustarpeiden tyydyttäminen edellyttää, että vettä on s. 13–15 tarkemmin käsitellyllä tavalla riittävästi niin juomiseen ja ruoanlaittoon kuin henkilökohtaiseen hygieniaan sekä joissain tapauksissa myös välttämättömään ruoankasvatukseen.
[166] Ks. *Bogdanovic* 2001, s. 106–107.

tä. Talousvesitarpeiden kahtia jakaminen ei ole monissa tilanteissa selvärajaista.[167]

Kansainvälisten vesivarojen välttämättömän talousvesikäytön ensisijaisuus merkitsee kansainvälisen ja kansallisen vesioikeuden jaottelun suhteellistumista. Koska niin kansainväliset kuin kansalliset vesivarat tulee ottaa huomion, kun vedenkäytön etusijajärjestystä määritetään, ei kansallisten ja kansainvälisten vesivarojen käytöstä tulisi säätää olennaisesti erilaisella tavalla, vaikka Rion julistuksen[168] 2 artiklan perusteella valtioilla onkin oikeus käyttää omia luonnonvarojaan ympäristöpolitiikkansa mukaisesti. Olisi jo yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista, jos valtion alueella sijaitsevien vesivarojen käyttöoikeudet määräytyisivät erilaisin perustein sen mukaan, onko kysymys kansallisista vai kansainvälisistä vesivaroista[169].

Näin ollen voidaan esittää, että välttämättömän talousvesikäytön tulisi olla ensisijaista myös kansallisella tasolla[170]. Jos hyväksytään, että terveyden tai turvallisuuden ylläpitämisen kannalta välttämätön talousvesikäyttö on kansainvälisessä oikeudessa ensisijaista, edellyttää kansainvälisen oikeuden ylempiasteisuus ja yksilöiden tasapuolinen kohtelu, että talousvesikäyttöä ei kansallisessa oikeudessa arvioitaisi tästä poikkeavalla tavalla. Siten myöskään kansallisia vesivaroja ei tulisi tasapuolisen käytön periaatteen valossa ohjata muihin käyttötarpeisiin ennen kuin välttämättömät talousvesitarpeet on tyydytetty.

Lopulta on mielenkiintoinen kysymys, sitooko välttämättömän talousvesikäytön ensisijaisuus kahden tai monenvälisten rajavesistösopimusten tekemistä. YK:n vesistöyleissopimuksen 10 artiklan 2 kohdassa eri vedenkäyttötarpeiden samanarvoisuus liitetään siihen, että asiasta ei ole vesistövaltioiden välillä sovittu toisin tai muodostunut toisenlaista tapaoikeutta. Näin ollen yhtäältä ihmisen perustarve veden saatavuuteen vaikuttaa yleissopimuksen varsin varovaisten linjausten valossa mahdolliselta sivuuttaa, kun vedenkäytöstä solmitaan valtiosopimuksia[171]. Toisaalta kun otetaan huomioon tasapuolisen käytön periaatteen asema kansainvälisenä tapaoikeutena ja ihmisoikeusnäkökulma veden saatavuu-

---

[167] Talousvesitarpeet, jotka eivät ole veden määrän tai käytettävissä olevien vaihtoehtojen vuoksi välttämättömiä, tulee tasapuolisen käytön periaatteen valossa suhteuttaa muihin käyttötarpeisiin. Tällainen talousvesikäyttö voi joutua väistymään, jos muut käyttötarpeet ovat sitä hyödyllisempiä. Ks. *Nollkaemper* 1996, s. 54–62.

[168] UN, General Assembly, Rio Declaration on Environment and Development 1992.

[169] Ks. SADC:n vesistöpöytäkirjan suhteesta kansallisiin järjestelmiin *Kotzé* 2008, s. 61. Kotzé toteaa vesistöpöytäkirjan edellyttävän paitsi kansainvälistä yhteistyötä myös sitä, että kansalliset vesioikeudelliset lähestymistavat tukevat pöytäkirjan tavoitteita.

[170] ILA onkin Berliinin säännöissä irrottautunut kansainvälisen ja kansallisen vesioikeuden tarkkarajaisesta jaottelusta, joskin sääntöjen 14 artikla, jonka mukaan välttämätön talousvesikäyttö tulee asettaa ensisijaiseksi muihin käyttötarpeisiin verrattuna, soveltuu vain kansainvälisiin vesivaroihin.

[171] Ks. *Hey* 1995, s. 132–133.

teen, näyttäytyy välttämättömän talousvesikäytön ensisijaisuus myös kansainvälistä sopimustoimintaa sitovana lähtökohtana.

Edellä esitetyn perusteella talousvesikäyttö on kansainvälisessä vesioikeudessa ensisijaista muihin käyttötarpeisiin verrattuna, jos se on tarpeen yksilön terveyteen tai turvallisuuteen liittyvien perustarpeiden tyydyttämiseksi ja jos kysymyksessä olevat kansainväliset vesivarat muodostavat ainoan tähän tarkoitukseen käytettävissä olevan vaihtoehdon. Myös ihmisoikeusnäkökulmasta veden saatavuusperiaatteesta aikaisemmin esitetty[172] antaa tukea tällaiselle tasapuolisen käytön periaatteen tulkinnalle. Se, miksi etusijajärjestyksestä ei ole vesistöyleissopimuksessa määrätty, selittyy vesioikeudellisen päätöksenteon tapauskohtaisuuden ja vaihtoehtojen kartoituksen tarpeilla.[173]

ILA:n Berliinin sääntöjen 14 artiklassa tarkoitettu valtioiden velvollisuus varata ensimmäiseksi riittävästi vesivaroja ihmisten perustarpeiden tyydyttämiseen, kun ne päättävät tasapuolisesta käytöstä, vaikuttaakin pitkälti kuvaavan kansainvälisen vesioikeuden tilaa. Kun otetaan huomioon etusijajärjestyksen tapauskohtaisuus ja siihen vaikuttavat perustarpeiden tyydyttämisen vaihtoehdot kansallisten vesivarojen muodossa, on sääntökohta kuitenkin laadittu liian ehdottomaan muotoon. Tässä esitetty tulkinta välttämättömän talousvesikäytön etusijasta täydentää ILA:n esittämää siinä suhteessa, että kansainvälisten vesivarojen lisäksi myös kansalliset vesivarat tulee allokoida ensin ihmisten välttämättömien perustarpeiden tyydyttämiseen[174].

---

[172] Ks. s. 176–177.

[173] Ks. *Tanzi – Arcari* 2001, s. 141 sekä *McCaffrey* 2007, s. 369–371. Tanzi ja Arcari katsovat, että ihmisten perustarpeiden tyydyttäminen on presumptiivisesti ensisijaista, kun tasapuolista käyttöä mitoitetaan. Heidän mukaansa tästä presumptiosta voidaan kuitenkin yksittäistapauksellisten olosuhteiden niin vaatiessa poiketa. Tanzin ja Arcarin näkemys on siten sama kuin tutkimuksessa esitetty, mutta painottaa talousvesikäytön huomioon ottamista etusijajärjestyksestä päättämisen lähtökohtana. McCaffrey viittaa tapauskohtaisen joustavuuden tarpeeseen siten, että toteaa perustarpeiden käsitettä voitavan käyttää väärin pyrkimällä sisällyttämään siihen monenlaisia tarpeita. Vrt. *Hey* 1995, s. 131–133 sekä *Kaya* 2003, s. 115–119. Heyn mukaan ihmisten perustarpeiden tyydyttäminen ei ole ensisijaisessa asemassa YK:n vesistöyleissopimuksen 10.1 artiklassa tarkoitetun käyttötarpeiden tasavertaisuuden vuoksi. Myös Kaya pitää tätä lähtökohtanaan, vaikka korostaakin perustarpeiden huomioon ottamisen tärkeyttä. Kiinteän etusijan antaminen perustarpeita tyydyttävälle vedenkäytölle saattaisikin olla liian joustamaton ratkaisu, jonka vaarana olisi se, että kansallisia vesivaroja ei hyödynnettäisi tasapuolisen käytön periaatteen edellyttämällä tavalla talousvesitarpeisiin.

[174] Myös ILA lienee Berliinin säännöissä tarkoittanut tätä, kun otetaan huomioon, että sääntöjen 17 artiklan 3 kohdan nojalla valtioiden tulisi edistää oikeutta veden saatavuuteen muun muassa estämällä kolmansia puuttumasta tähän oikeuteen ja antamalla tarvittavat säännökset vedenkäytöstä.

2.4 Tasapuolisen käytön varmistamiskeinot

2.4.1 Tasapuolinen käyttö prosessina

Tasapuolisen käytön periaate on paitsi aineellinen myös menettelyllinen. Tasapuolinen käyttö kuvataan usein prosessiksi, joka perustuu asianosaisten vesistövaltioiden tietojenvaihtoon ja yhteistyöhön vedenkäyttöasioissa. Periaatteen sisällön toteutuminen edellyttää usein vesistövaltioiden välisiä neuvotteluja, joissa ne voivat aikaisemmin tapahtuneen tietojenvaihdon pohjalta päättää yhteisten vesivarojensa tasapuolisesta käytöstä.[175] Myös välttämättömän talousvesikäytön ensisijaisuuden toteutuminen on riippuvainen tasapuoliseen käyttöön liittyvien prosessien toimivuudesta ja vaikuttavuudesta[176]. Kansainvälisessä vesioikeudessa onkin kiinnitetty yhä enemmän huomiota menettelyihin. Niin YK:n vesistöyleissopimus kuin ECE:n rajavesistösopimus sekä SADC:n tarkistettu vesistöpöytäkirja sisältävät tasapuolista käyttö turvaavia menettelymääräyksiä.

Valtioiden välisestä yhteistyövelvoitteesta vesiasioissa säädettiin varsinaisesti ensimmäistä kertaa YK:n vesistöyleissopimuksen 5 artiklan 2 kohdassa, joka ilmentää tasapuolisen osallistumisen periaatetta. Yhteistyövelvoitteen tausta-ajatuksena on, että tasapuolisen käytön toteutuminen edellyttää valtioiden välistä yhteistyötä ja että valtioiden tulee aktiivisesti edistää vesivarojen tasapuolista jakautumista. Yksittäisen valtion omat toimenpiteet ovat monesti riittämättömiä kansainvälisten vesivarojen tasapuolisen käytön, suojelun ja kehittämisen kannalta.[177] SADC:n tarkistetun vesistöpöytäkirjan 3 artiklan 7b kohdassa tasapuolisen osallistumisen periaatteesta määrätään samalla tavalla kuin YK:n vesistöyleissopimuksessa.

> YK:n vesistöyleissopimuksen 5.2 artikla kuuluu seuraavasti: Watercourse States shall participate in the use, development and protection of an international watercourse in an equitable and reasonable manner. Such participation includes both the right to uti-

---

[175] Ks. *McCaffrey* 2003, s. 195–196. Ks. myös *Schachter* 1977, s. 69. Schachter toteaa, että mitä epätarkempia määräyksiä vesistövaltioiden keskinäisissä sopimuksissa vesivarojen jakamisesta on, sitä keskeisempiä ennakkoilmoituksia, neuvotteluja ja päätöksentekoa koskevat määräykset ovat.

[176] Ks. talousvesikäytön suojaamisesta vesioikeudessa ja ihmisoikeuskysymyksenä *McCaffrey* 2007, s. 371. McCaffrey katsoo, että välttämättömän talousvesikäytön vaarantaminen on vastoin tasapuolisen käytön periaatetta. Hän kuitenkin toteaa, että kansainvälinen ihmisoikeusjuridiikka ei ole vielä kehittynyt pisteeseen, jossa tätä voitaisiin pitää ihmisoikeusloukkauksena. On kuitenkin todettava, että ihmisoikeusjuridiikkaan ei liity sellaisia pakkokeinoja, jotka parantaisivat yksilön oikeussuojaa talousvesikäytön loukkauksia vastaan, ja että ihmisoikeusnäkökulman esille ottamiselle ei ole tällaisessa tilanteessa esteitä.

[177] *McCaffrey* 2003, s. 305–306.

lize the watercourse and the duty to cooperate in the protection and development thereof, as provided in the present Convention.

Vesistöyleissopimuksen 5 artiklan mukainen vesistövaltioiden yhteistyövelvoite on varsin väljä. Sopimuksen 6 artiklan 2 kohdassa asia ilmaistaan siten, että tasapuolista käyttöä ja siihen liittyviä tekijöitä mitoitettaessa valtioiden tulee neuvotella hyvässä yhteishengessä. Tasapuolisen osallistumisen periaatteen mukaista valtioiden yhteistyövelvoitetta konkretisoidaan sopimuksen 8 ja 9 artiklassa, joista jälkimmäisen perusteella valtiolla on velvoite vaihtaa olemassa olevia tietoja ja pyrkiä myös uuden tiedon tuottamiseen kansainvälisestä vesistöstä. Lisäksi sopimuksen III osassa on erikseen tiedottamis- ja neuvottelumääräykset kansainväliseen vesistöön vaikuttavista toimenpiteistä. SADC:n tarkistetussa vesistöpöytäkirjassa yhteistyövelvoitetta on tarkennettu samalla tapaa.

ECE:n rajavesistösopimuksen 2 osassa tarkoitetut vesistövaltioiden yhteistyömuodot edustavat varsin pitkälle vietyä vesivarojen yhtenäistä hallintaa. Sopimuksessa säädetään muun muassa yhteisten hallintaelimien perustamisesta (9.2 art.), rajavesistöjen seurannasta (11 art.) ja tutkimuksesta (12 art.) sekä yleisestä neuvotteluvelvollisuudesta (10 art.) ja tietojenvaihdosta (13 art.) vesistövaltioiden kesken.

Kansainvälisen vesioikeuden yksityiskohtaisemmat yhteistyövelvoitteet voidaan jakaa tiedottamis- ja neuvotteluvelvoitteisiin. Tiedottamisvelvollisuuden tarkoituksena on, että vesistövaltiot saavat toistensa vedenkäytöstä tietoa, jonka pohjalta neuvotteluvelvollisuuden edellyttämät neuvottelut vesivarojen käytöstä voidaan käydä. Tietojenvaihto, neuvottelujen toteuttaminen ja ratkaisuun pääseminen onnistuvat parhaiten, jos vesistövaltiolla on ECE:n rajavesistösopimuksen 9 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun kaltainen kiinteä yhteistyöelin vesivarojen yhdennettyä hallintaa varten.

2.4.2 Tiedottaminen

Kansainvälisen vesioikeuden tiedottamisvelvoite pohjautuu haitattomuusperiaatteeseen, jolla on tasapuolisen käytön periaatetta täydentävä rooli myös menettelyllisesti[178]. Valtion tulee tiedottaa etukäteen toista valtiota suunniteltujen toimenpiteiden mahdollisesti haitallisista toisen valtion alueelle ulottuvista vesistövaikutuksista. Aiheuttajavaltion olisi pystyttävä YK:n vesistöyleissopimuksen

[178] Ks. *McCaffrey* 2003, s. 348. McCaffrey toteaa, että haitattomuusperiaatteen menettelyllinen ulottuvuus liittyy paitsi tiedottamiseen myös neuvotteluvelvoitteeseen haittojen aiheuttamisen sallittavuudesta sekä haittojen ehkäisemisestä, minimoinnista ja mahdollisista korvauksista. Ks. tiedottamisvelvollisuudesta yleisesti *Caponera* 2003, s. 211–218.

7 artiklan 2 kohdan – ja sitä vastaavan SADC:n tarkistetun vesistöpöytäkirjan 3 artiklan 10b kohdan – valossa osoittamaan, että sen toiminta on vesistövaikutuksista huolimatta tasapuolisen käytön periaatteen mukaista. Siten tiedottamisvelvoitteeseen sisältyy sekä aiheuttajavaltion ilmoitus toiseen valtioon vaikuttavasta vedenkäytöstä että osoitus suunnitellun vedenkäytön tasapuolisuudesta.[179]

Etukäteisilmoituksen kynnys on YK:n vesistöyleissopimuksen 12 artiklassa sekä SADC:n tarkistetun vesistöpöytäkirjan 4 artiklan 1b kohdassa määritelty merkittävän epäsuotuisan vaikutuksen (significant adverse effect) käsitteen avulla. Ilmoitus on annettava, jos suunnitellut toimenpiteet saattavat aiheuttaa toisen valtion alueella tällaisen vaikutuksen. Ilmoitusvelvollisuus realisoituu siten aikaisemmin kuin vesistöyleissopimuksen 7 artiklan mukainen velvollisuus estää tarkoituksenmukaisin toimenpitein merkittävien, toisiin vesistövaltioihin kohdistuvien haittojen syntyminen[180]. Etukäteisilmoituksen avulla pyritään ehkäisemään vesienkäytöllisiä haittoja ja niihin liittyviä kansainvälisiä kiistoja, joten ilmoittamiskynnys on valtiokäytännössä syytä pitää matalana.[181]

ECE:n rajavesistösopimuksessa tiedottamisella on luotu puitteet 9 artiklan 2 kohdan mukaisen vesistövaltioiden yhteisen hallintaelimen perustamisen sekä 11 ja 13 artiklassa tarkoitettujen tarkkailu- ja tietojenvaihtosäännösten avulla. Sopimuksen 9 artiklan 2h kohdan nojalla yhteisen hallintaelimen tehtävänä on toimia tietojenvaihdon foorumina liittyen sellaiseen olemassa olevaan ja suunniteltuun vedenkäyttöön, joka saattaa aiheuttaa rajat ylittäviä vaikutuksia. Tiedottamisen on sopimuksessa siten tarkoitettu olevan luonteva osa vesistövaltioiden toteuttamaa vesivarojen yhtenäistä hallintaa.

Velvollisuus ilmoittaa toisen vesistövaltion etuihin vaikuttavasta vedenkäytöstä luokitellaan nykyisin osaksi kansainvälistä tapaoikeutta. Ilman tällaista tiedot-

---

[179] Ks. ILC 1994, s. 104.

[180] Ks. ILC 1994, s. 111. ILC:n kommentaarin perusteella epäsuotuisan vaikutuksen käsitteen tarkoituksena vesistöyleissopimuksen 12 artiklassa on, että ilmoituskynnys olisi alhaisempi kuin merkittävän haitan ylittymiskynnys. Jos nämä olisivat yhteneväisiä, tarkoittaisi ilmoituksen antaminen sen myöntämistä, että suunnitellut toimenpiteet ovat merkittävän haitallisia toiselle vesistövaltiolle. Tällöin ilmoittamiskynnys nousisi entisestään sen vuoksi, että vesistövaltiot ovat haluttomia katsomaan toimenpiteitään merkittävän haitallisiksi.

[181] Ks. *Handl* 1992, s. 127 sekä *McCaffrey* 2003, s. 406. Ks. ilmoittamiskynnyksen arvioinnista *Caponera* 2003, s. 213–214. Etukäteisilmoitusta seuraa YK:n vesistöyleissopimuksen 13–16 artiklassa tarkoitettu vaikutuksille altistuvan vesistövaltion vastaus siitä, ovatko suunnitellut toimenpiteet sen näkemyksen mukaan tasapuolisen käytön tai haitattomuusperiaatteen vastaisia. Vastauksen antamiseen on varattu kuuden kuukauden aika. Tänä aikana ilmoituksen antanut vesistövaltio ei ole oikeutettu hyväksymään toimenpiteiden täytäntöönpanoa. Jos toimenpiteen vaikutuksille altistuva vesistövaltio ei vastaa määräajassa ilmoitukseen, voidaan ilmoitetut toimenpiteet toteuttaa tasapuolisen käytön periaatteen ja haitattomuusperiaatteen rajoissa. Vastauksesta ja sen antamatta jättämisen vaikutuksista on säädetty samalla tavalla SADC:n tarkistetun vesistöpöytäkirjan 4 artiklassa.

tamisvelvollisuutta tasapuolisen käytön periaatteen merkitys supistuisi jälkivalvonnalliseksi, mikä olisi ongelmallista vedenkäytön haitallisten vaikutusten ehkäisemisen kannalta.[182] Tiedottamisvelvoitteen noudattamisen varmistamiseen ei kansainvälisessä vesioikeudessa ole kuitenkaan olemassa tehokkaita keinoja.

2.4.3 Neuvottelut

Tilanteet, joissa tasapuolinen käyttö ei toteudu, ovat usein seurausta vesistövaltioiden välisestä puutteellisesta yhteistyöstä. Tällaisessa tilanteessa vedenkäyttökiistojen ratkaiseminen neuvotteluteitse on ensiarvoisen tärkeää. Vesistövaltioiden väliset neuvottelut eivät ole varsinaisia riidanratkaisumenetelmiä, mutta niiden avulla on mahdollista järjestää menettelylliset puitteet vedenkäyttökonfliktien ratkaisemiseen.[183]

YK:n vesistöyleissopimuksessa sekä vastaavasti SADC:n tarkistetussa vesistöpöytäkirjassa vesistövaltioiden neuvotteluvelvoitteet on liitetty tiedottamisvelvoitteeseen. Jos etukäteisilmoituksen saanut vesistövaltio vastaa ilmoitukseen kuuden kuukauden kuluessa siten, että se katsoo ilmoitetun toimenpiteen olevan tasapuolisen käytön periaatteen tai haitattomuusperiaatteen vastainen, tulee valtioiden pyrkiä neuvotteluteitse tasapuoliseen ratkaisuun (YK:n vesistöyleissopimuksen 17 artikla ja SADC:n tarkistetun vesistöpöytäkirjan 4 artiklan 1g kohta). ECE:n rajavesistösopimuksen 10 artiklan mukainen vesistövaltioiden neuvotteluvelvoite sopimuksen alaan liittyvistä kysymyksistä on siten yleinen, että se liittyy minkä tahansa kysymyksessä olevan vesistövaltion pyyntöön.

YK:n vesistöyleissopimuksessa, ECE:n rajavesistösopimuksessa tai SADC:n tarkistetussa vesistöpöytäkirjassa ei ohjeisteta tarkemmin neuvotteluvelvoitteen sisällöllisiä kriteerejä. Kansainvälisen tuomioistuimen mukaan neuvottelujen tulisi olla rakentavia ja joustavia siten, että vesistövaltioiden on mahdollista päästä molempia osapuolia tyydyttävään ratkaisuun, joka on kansainvälisen vesioikeuden sekä vesistövaltioiden välisten sopimusten mukainen. Gabčíkovo-Nagymarosin tapauksen kohdassa 141 Kansainvälinen tuomioistuin otti kantaa neuvotteluvelvoitteeseen ja sen sisältöön viittaamalla osin aikaisempaan käytäntöönsä:

---

[182] Ks. *Sievers* 2002, s. 17; *Caponera* 2003, s. 187–188 sekä *McCaffrey* 2003, s. 342–343 ja 367. McCaffrey katsoo, että ilmoittamisvelvollisuus on YK:n peruskirjan 33 artiklan nojalla erityisen selvä sellaisessa tapauksessa, jossa kansainvälisten vesivarojen käyttö saattaisi johtaa kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden vaarantumiseen. Sieversin mukaan ilmoittamisvelvollisuus saa tukea tapaoikeudellisena sääntönä Lake Lanoux'n välimiesmenettelystä. Asiassa ilmoittamisvelvollisuus perustui kuitenkin jo Ranskan ja Saksan välisen rajavesistösopimuksen 11 artiklaan, joten välimiestribunaali ei joutunut ottamaan siihen kantaa tapaoikeuden näkökulmasta.

[183] Ks. *McCaffrey* 2003, s. 196–197 ja 409.

> It is not for the Court to determine what shall be the final result of these negotiations to be conducted by the Parties. It is for the Parties themselves to find an agreed solution that takes account of the objectives of the Treaty, which must be pursued in a joint and integrated way, as well as the norms of international environmental law and the principles of the law of international watercourses. The Court will recall in this context that, as it said in the North Sea Continental Shelf cases:
>
> > "[the Parties] are under an obligation so to conduct themselves that the negotiations are meaningful, which will not be the case when either of them insists upon its own position without contemplating any modification of it".

Siten tasapuolisen käytön periaate edellyttää, että valtiot pyrkivät neuvottelemaan kansainvälisten vesivarojen käytöstä. Sen sijaan edellytyksenä ei kansainvälisten sopimusten tai kansainvälisen tuomioistuimen kannan valossa ole, että valtiot pääsisivät tästä yhteisymmärrykseen. Jos näin olisi, saattaisi yksi neuvotteluosapuoli estää kaikki sen alueelle muutoksia aiheuttavat vedenkäyttöhankkeet.[184]

2.4.4 Valtion ja yksilön oikeussuoja kansainvälisten vesivarojen käytössä

Kansainvälisten vesivarojen käytön oikeudellista suojaa voidaan lähestyä niin valtion kuin yksilön näkökulmasta. Valtion kannalta kysymys on valtion kansainvälisen vedenkäyttöoikeuden toteuttamisesta oikeudellisin keinoin. Yksilö voi puolestaan olla oikeutettu asianosaisuuteen muunkin kuin asuinvaltionsa sellaisissa hallinto- ja tuomioistuinprosesseissa, jotka liittyvät kansainvälisten vesivarojen käyttöön. Yksilön vedenkäytön turvaamisen näkökulmasta jälkimmäinen vaihtoehto on usein selvästi tehokkaampi, koska kansallisissa prosesseissa selvitetään asianosaisten oikeuksien välitön sisältö. Valtioiden väliset kiistat voivat sen sijaan politisoitua ja suurentua mittasuhteiltaan yksilön oikeuksien toteutumisen kannalta epätarkoituksenmukaisiksi.[185]

Oikeussuoja edellyttää käsitteellisesti oikeuden olemassaoloa. Kansainvälisessä vesioikeudessa valtioilla on oikeus vesivarojen tasapuoliseen käyttöön,

---

[184] Lake Lanoux'n välimiestribunaali katsoi valtioiden rajoitettuun suvereniteettiin perustuvien kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden rajoittuvan siihen, että valtiot pyrkivät sopimaan asioista keskenään. Tämän neuvotteluvelvoitteen rikkominen voi ilmetä usealla tavalla, kuten perusteettomana neuvottelujen keskeyttämisenä, epätavallisina viivästyksinä tai yleisemmin vilpillisenä neuvottelutaktiikkana. ILA 1974, s. 197. Ks. YK:n vesistöyleissopimuksen neuvotteluvelvoitteista *Hey* 1995, s. 137–138. Hey pitää sopimuksessa omaksuttua neuvotteluvelvoitetta liian lievänä keinona sopimusmääräysten noudattamisen kannalta. Vesistövaltioiden yhteistyöstä ei kuitenkaan ylipäänsä voida säätää siten tehokkaasti, että yhteistyöhaluton valtio saataisiin sopimusyhteistyöhön toisten vesistövaltioiden kanssa, kuten Hey vaikuttaa ehdottavan.

[185] Ks. *McCaffrey* 2003, s. 434–435.

mutta valtioiden kaikki vedenkäyttöintressit eivät ole oikeudellisesti suojattuja. Kielletyn haitan tässä kontekstissa muodostaa tasapuolisen käytön estyminen, ja oikeus kompensaatioon toisen valtion vedenkäytöstä edellyttää, että se vaikuttaa tähän kansainvälisoikeudellisesti suojattuun oikeuteen.[186]

Kansainvälinen tuomioistuin on toimivaltainen ratkaisemaan valtioiden väliset vesivarojen käyttöön liittyvät kiistat. Tämä kuitenkin edellyttää, että asianosaiset valtiot alistavat asian tuomioistuimen ratkaistavaksi (Kansainvälisen tuomioistuimen perussäännön 26 artikla). Kansainvälinen tuomioistuin on ratkaissut vain muutamia vesivarojen käyttökiistoja, eikä näidenkään kiistojen poliittinen merkitys ole yleensä ollut huomattavan suuri. Vesivarojen käyttö sisältää usein niin merkittäviä valtiokohtaisia intressejä, että valtiot ovat haluttomia turvautumaan kolmanteen osapuoleen oikeudellisten kiistojen ratkaisemisessa.[187]

Poikkeuksen kansainvälisen vesioikeuden tarjoaman valtioiden oikeussuojan vajavuuteen tekevät SADC:n tarkistettu vesistöpöytäkirja sekä EU:n vesipolitiikan puitedirektiivi. SADC:n tarkistetun vesistöpöytäkirjan 7 artiklan nojalla SADC:n tribunaalilla on ratkaisuvalta pöytäkirjan tulkintaan ja soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä, ja SADC:n perustamissopimuksen 16 artiklan nojalla tribunaalin päätökset ovat lopullisia ja sitovia[188]. Vesipolitiikan puitedirektiivin 12 artiklan mukaisesti komission on puolestaan vastattava jäsenvaltioiden sille esittämiin kansainvälisiä vesivaroja koskeviin ilmoituksiin tai suosituksiin. Siten sekä Etelä-Afrikalla että Suomella on tiettyjä oikeussuojakeinoja käytettävissä niiden jakamien kansainvälisten vesivarojen käyttöön liittyen.

Välillisesti valtioiden oikeussuojaa kansainvälisten vesivarojen käytössä voidaan edistää vesiprojektien kansainvälisen rahoituksen avulla. Erityisesti Maailmanpankilla on keskeinen rooli kansainvälisen vesioikeuden toteutumisen valvojana, kun se harkitsee projektien rahoittamista. Maailmanpankki painottaa omassa toiminnassaan vesistövaltioiden välisten neuvottelun ja sopimusten tärkeyttä kansainvälisten vesivarojen tehokkaan käytön edellytyksenä. Se ei lähtökohtaisesti rahoita sellaisia vesistöhankkeita, jotka saattavat aiheuttaa merkittävää haittaa toisille vesistövaltioille. Maailmanpankki ei kuitenkaan katso asiak-

---

[186] Ks. *Bourne* 1965, s. 254–255 sekä *McCaffrey* 2003, s. 329–331.

[187] Ks. *McCaffrey* 2003, s. 177.

[188] Ks. tribunaalista ja sen käsittelyä edeltävistä vesistövaltioiden neuvotteluista *Kotzé* 2008, s. 70–71. Kotzé toteaa, että SADC:n vuoden 2000 tarkistettu vesistöpöytäkirja terävöitti selvästi riidanratkaisua verrattuna vuoden 1995 pöytäkirjaan. Ks. myös *Salman* 2001, s. 993–994. Vrt. *Giordano – Wolf* 2003, s. 88–89. Giordano ja Wolf näyttävät katsovan, että tribunaalin toimivallan rajaaminen pöytäkirjan tulkintaan ja soveltamiseen vähentäisi sen merkitystä konfliktinratkaisun kannalta. Nähdäkseni tämä ilmaisu kattaa kuitenkin kaikki sopimuksen soveltamisalaan kuuluvat vesistövaltioiden väliset kiistat.

seen ottaa kantaa tasapuolisen käytön periaatteeseen sen yleisen tulkinnanvaraisuuden vuoksi.[189]

Yksilön oikeussuojasta liittyen kansainvälisten vesivarojen käyttöön säädetään YK:n vesistöyleissopimuksen 32 artiklassa ja SADC:n tarkistetun vesistöpöytäkirjan 3 artiklan 10c kohdassa syrjimättömyysperiaatteen mukaisesti. Sopimusten perusteella kaikilla kansainvälisten vesivarojen käytöstä merkittävää haittaa kärsivillä luonnollisilla tai oikeudellisilla henkilöillä tulee olla yhtäläinen oikeus osallistua oikeudellisiin tai muihin asiaan liittyviin prosesseihin vesistövaltiossa sekä oikeus vaatia korvausta aiheutuneista haitoista. Henkilön kansallisuudella, asuinpaikalla tai vahingon ilmenemispaikalla ei ole näissä suhteissa merkitystä.[190] Näin ollen valtio ei voi vedota puolustuksekseen esimerkiksi siihen, että vahinko aiheutuu sen lainkäyttövaltaan kuuluvan alueen ulkopuolella[191].

YK:n vesistöyleissopimus ja SADC:n vesistöpöytäkirja ovat henkilöiden tasapuolisten oikeuksien ja oikeussuojan järjestämisen kannalta yhtäältä varsin edistyksellisiä[192]. Toisaalta niiden avulla ei pyritä asettamaan valtioille velvoitteita kehittää hallinto- ja oikeusprosessejaan siten, että yleisön osallistuminen prosesseihin turvattaisiin. Siten jos tietyn vesistövaltion asukkaille ei taata kansallisessa järjestelmässä oikeutta osallistua kansainvälisten vesivarojen käyttöön liitty-

---

[189] Ks. *Goldberg* 1995, s. 153–156 sekä *Di Leva* 2008, s. 35–37. Goldbergin mukaan maailmanpankin asiana ei ole määritellä kansainvälisten vesivarojen tasapuoliseen käyttöön liittyviä valtioiden oikeuksia.

[190] YK:n vesistöyleissopimuksen 32 artikla kuuluu seuraavasti: Unless the watercourse States concerned have agreed otherwise for the protection of the interests of persons, natural or juridical, who have suffered or are under a serious threat of suffering significant transboundary harm as a result of activities related to an international watercourse, a watercourse State shall not discriminate on the basis of nationality or residence or place where the injury occurred, in granting to such persons, in accordance with its legal system, access to judicial or other procedures, or a right to claim compensation or other relief in respect of significant harm caused by such activities carried on in its territory.

[191] ILC 1994, s. 132–133. ILC ei ollut täysin yksimielinen syrjimättömyysperiaatteen sisällyttämisestä vesistöyleissopimukseen. Eriäviä näkemyksiä aiheutui muun muassa siitä, että muuten valtioiden välisiin suhteisiin keskittynyttä sopimusta laajennettiin kansallisen oikeuden prosessuaalisten säännösten suuntaan, mikä saattaisi johtaa kaikkien henkilöiden aineellisten oikeuksien yhdenmukaistamiseen.

[192] Ks. *McCaffrey* 2003, s. 438. Esimerkiksi kansainvälisessä ihmisoikeussopimuksissa ei ole taattu vastaavia oikeuksia. YK:n merioikeusyleissopimuksen 235 artiklan 2 kohdassa säädetään vesistöyleissopimuksen kanssa samansuuntaisesti, että sopimusvaltioiden oikeusjärjestyksen tulee tarjota mahdollisuus korvaukseen tai muuhun hyvitykseen vahingosta, joka johtuu niiden lainkäyttövaltaan kuuluvien henkilöiden aiheuttamasta meriympäristön pilaantumisesta. Myös Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välisen ympäristönsuojelusopimuksen 3 artikla on sisällöltään samankaltainen vesistöyleissopimuksen 32 artiklan kanssa siten, että siinä asetetaan muiden sopimusvaltioiden henkilöt oikeussuojan suhteen tasavertaiseen asemaan toimintamaan oikeussubjektien kanssa.

viin prosesseihin, eivät myöskään toisen vesistövaltion asukkaat tule tällaisten oikeuksien subjekteiksi. Näin ollen vesistöyleissopimuksen 32 artiklalla pyritään ainoastaan turvaamaan eri vesistövaltioiden asukkaiden syrjimätön kohtelu, ei laajentamaan kansallisten osallistumisoikeuksien piiriä.[193]

3 VEDEN OMISTUS- JA HALLINTAOIKEUS

Oikeus ottaa vettä talousvedeksi nojautuu tiettyihin oikeusasemiin, kuten omistusoikeuteen. Suomessa vesialueet ovat yksityisen omistusoikeuden kohteita, kun taas Etelä-Afrikka kansallisti vesivarat apartheidin päättymisen jälkeen. Veden ottamisen kannalta myös maanomistusoikeus on usein merkityksellinen tekijä. Ennen kansallisten veden ottamisoikeuksien lähempää tarkastelua on siten perusteltua analysoida vesien omistus- ja hallintajärjestelmiä sekä kartoittaa niiden vaikutusta veden ottamiseen.

Veden omistusoikeuden kohdentuminen ja sen sisältö ovat vesiaineen ominaisuuksista johtuen moniulotteisia kysymyksiä. Vesi on useiden käyttöintressien kohde ja sen laadulliset tai määrälliset muutokset vaikuttavat helposti lukuisten yksilöiden oikeuspiiriin sekä yleiseen etuun. Veden ja maa-alueiden omistusoikeus muodostaa pohjan vesienkäytön sääntelyjärjestelmille, mutta omistusoikeuksien sisältöä on rajoitettu yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi[194].

Tämän tutkimuksen kannalta omistusoikeuden kohdentumisen analysointia keskeisempää on määrittää sallittujen veden käyttövaltuuksien laajuus talousvesikäytön näkökulmasta. Vesi- tai maa-alueen omistusoikeus on tässä tarkastelussa joka tapauksessa merkityksellinen tekijä.

3.1 Vesivarojen omistusjärjestelmät

Omistusoikeus vesivaroihin rakentuu eri oikeusjärjestelmissä joko valtion tai yksityisen omistusoikeuden pohjalle. Ensin mainittua kutsutaan usein roomalaiseen oikeuteen pohjautuvaksi vesioikeudelliseksi järjestelmäksi ja jälkimmäistä germaanis-skandinaaviseksi. Etelä-Afrikassa vesien hallintaoikeus rakentuu ny-

---

[193] *Hey* 1995, s. 134. Heyn näkemyksen mukaan vesistöyleissopimuksen 32 artikla heijastaa vain kansainvälisten vesivarojen hallintaan osallistumisen minimivaatimusta, jonka perusteella valtioille jää laaja harkintavalta osallistumisoikeuksien mitoittamiseen.

[194] Ks. *Hollo* 1976, s. 71–73. Hollon mukaan kansallisessa vesilainsäädännössä esiintyviä omistajan käyttövallan rajoituksia sekä sallimis- ja osallistumisvelvoitteita voidaan kuvata puhumalla vesien yksityisomistuksen sosiaalisista rajoituksista.

kyisin roomalaisperäisen järjestelmän pohjalle[195], kun taas Suomessa vesien yksityisen omistusoikeuden taustalla on germaanis-skandinaavinen järjestelmä.[196]

Roomalaisoikeudellisessa vesioikeusjärjestelmässä valtiolla on omistusoikeus käyttöarvoltaan huomattavimpiin vesistöihin ja loput vedet ovat yksityisiä. Valtion omistamia vesistöjä nimitetään julkisiksi vesiksi, ja valtio on luovuttanut ne käytettäviksi siten, että muun muassa veden ottaminen kiinteistökohtaiseen vesihuoltoon on turvattu. Yksityisiin vesiin luetaan yleensä pohjavesi, lähteet, luonnonpurot ja pienet järvet, joita tietty kiinteistö ympäröi. Myös keinotekoiset vesijohdot, kaivot ja lammikot ovat yksityisessä omistuksessa.[197] Se, että pohjavesi on roomalaisoikeudellisessa järjestelmässä yksityistä, selittynee paitsi sen yhteydellä maa-alueisiin myös sillä, että pohjavesien arvo vedenkäytön kannalta ja niiden rajallisuus havaittiin huomattavan myöhään.

Germaanis-skandinaavisessa vesioikeudellisessa järjestelmässä omistusoikeus vesiin on pääasiassa yksityistä, eikä roomalaisesta oikeudesta peräisin olevaa jakoa julkisten ja yksityisten vesien välillä tunneta samassa muodossa. Vesistöt ovat kiinteistöjen osia ja näin ollen maanomistajan omistusoikeuden kohteita. Myös esimerkiksi Englannissa käytössä olevassa *riparian rights* -doktriinissa, jonka pohjalle myös apartheidin aikainen Etelä-Afrikan vesioikeus rakentui, vesien hallinta on yksityistä, mutta perustuu omistusoikeuden sijaan käsitykseen kiinteistön ensisijaisesta käyttövallasta sen rannan edustalla oleviin vesialueisiin.[198]

Eri oikeusjärjestelmissä veden omistusoikeuden sisältö on erilainen omistusoikeuden objektin kannalta. Vesien yksityiseen omistusoikeuteen pohjautuvissa

---

[195] Ks. *Anderson ym.* 2007, s. 167.

[196] Ks. *Lang* 1909, s. 1–4 sekä *Hollo* 1991, s. 102–104. Roomalaisperäinen vesien omistusjärjestelmä on käytössä useimpien Euroopan maiden samoin kuin monien Euroopan ulkopuolisten maiden vesioikeudessa. Germaanis-skandinaavinen järjestelmä on puhtaimmillaan käytössä Suomen lisäksi Ruotsissa ja Norjassa.

[197] *Lang* 1910, s. 93–94. Langin mukaan se, miten roomalaisessa oikeudessa vedet jaettiin yksityisiin ja julkisiin vesiin, on epäselvää. Jotkin kirjoittajat katsovat hänen mukaansa julkisiin vesiin kuuluneen ainoastaan isommat aina juoksevat vedet, kun taas toiset ovat sitä mieltä, että kaikki juoksevat vedet olivat julkisia. Lang toteaa myös, että maanomistajat käyttivät yksityisiin vesiin kaikkea maan omistusoikeuteen sisältyvää yksinomaista valtaa. Vrt. KM 1939:3, s. 12–13. Komiteanmietinnössä todetaan, että vesioikeus kuului vanhassa Roomassa pikemminkin julkiseen kuin yksityiseen oikeuteen. Juoksevan veden vesistöistä sellaiset, joissa oli läpi vuoden vettä, olivat komiteanmietinnön mukaan julkisia itsenäisiä esineitä ja siten yleiskäytössä. Ehtyvät joet ja purot kuuluivat taas rantakiinteistöön. Komiteanmietinnön mukaan kyseinen jako ei kuitenkaan yhtäältä ollut täysin johdonmukainen ja toisaalta yksityistenkin jokien vesi oli sellaisen yleiskäytön alaista, joka saattoi tapahtua loukkaamatta rannanomistajan oikeutta.

[198] *Lang* 1909, s. 2–3 sekä *Hollo* 1991, s. 102–104. Hollon mukaan tämä ns. *riparian right* on konfliktitilanteissa heikommin suojattu kuin omistusoikeus suomalaisessa järjestelmässä. Rannanedustan käyttöoikeus ei ole roomalaiseenkaan oikeuteen pohjautuvissa järjestelmissä tuntematon käsite.

järjestelmissä on erityinen tarve kiinnittää huomiota vesien omistusoikeuden sisältöön, ja tältä pohjalta erotetaan vesialue ja vesiaine omistusoikeuden objekteina toisistaan.[199] Esimerkiksi Suomessa yksityisillä vesialueilla sijaitsevan vesiaineen käyttöarvon jakautuminen turvataan vesiaineen omistusoikeuden rajoituksin, ja muun muassa valtaväyläsääntelyllä on tässä suhteessa pitkä, jo maanlaeista lähtöisin oleva historia[200]. Roomalaisessa järjestelmässä vesiaineen ja vesialueen omistusoikeuden erotteluun ei ole samanlaista tarvetta, koska käyttöarvoltaan huomattavimmat vesistöt ovat julkisina yksilöiden käytettävissä.

Roomalaisen oikeuden ja germaanis-skandinaavisen järjestelmän erot vesialueiden käyttöoikeuksissa eivät lopulta ole kovin suuria. Roomalaisoikeudellisessa järjestelmässä tarkoitetut yleiset vedet vastaavat ainakin osittain Suomeen omaksuttua vesistön käsitettä. Vesistön omistusoikeus on Suomessa lukuisten sekä yleisiä että yksityisiä etuja suojelevien käyttörajoitusten alainen, joiden perusteella muiden kuin omistajien vedenkäyttö on turvattu. Vesistön käsitteen ulkopuolelle VL 1:2:n nojalla jäävät niin sanotut pienet vedet ovat osittain käyttörajoituksista vapaat siten, että vesiaineen omistus niissä näyttäytyy roomalaisen järjestelmän yksityisten vesien omistusoikeuden kaltaisena. Siten yleisestä tarpeesta ja naapuruussuhteista kumpuavat oikeudet toisen vesialueen käyttöön ja omistajan käyttöoikeuden supistukset vastaavat järjestelmissä pitkälti toisiaan. Molemmissa omistusoikeusdoktriineissa pyritään jakamaan vesistöistä saatavaa etua tasapuolisesti ja tyydyttämään talousveden käyttötarpeet.[201]

3.2 Vesivarojen omistus sekä hallinta Suomessa ja Etelä-Afrikassa

3.2.1 Oikeuden subjektit

Suomessa vesistöjen omistus on pitkälti yksityistä yhteisomistusta ja pohjautuu maa-alueiden omistukseen[202]. Perinteisesti pintavedet ovat olleet niiden kiinteistöjen osia, joiden rajoissa tai rajalla ne sijaitsevat[203]. Historiallisesti veden omistusoikeus kuului keskiviivaperiaatteen mukaisesti jaettuna ranta-alueiden kylille

---

[199] Ks. esim. *Lang* 1909, s. 2

[200] Ks. KM 1895:7, s. 19–20.

[201] KM 1939:3, s. 91–92. Ks. myös *Hollo* 1991, s. 103, jonka mukaan järjestelmien erot ovat suuret omistussuhteiden sääntelyn, mutta pienemmät eri käyttömuotojen harjoittamisedellytysten kannalta.

[202] Makean veden varoista ainoastaan suurten järvien selät ovat suoraan lainsäädännön nojalla valtion omistamia (oikeudesta yleisiin vesialueisiin annetun lain 1 §). Ks. rantamatalaperiaatteen mukaisen 500 metrin ulkopuolisista vesistä tarkemmin *Hollo* 1991, s. 107.

[203] *Lang* 1909, s. 27. Hällforsin komitean ehdotukseen kuului maa- ja vesialueiden omistuksen yhteyttä ilmentäen säännös, jonka mukaan oikeus vesistöön seuraa omistusoikeutta kylän maatiluksiin. KM 1939:3, s. 1 sekä 81.

(laki välirajasta vedessä, LVV 1–2 §)[204], joilta se sittemmin siirtyi kylistä muodostetuille kiinteistöille. Kylän yksittäisille kiinteistön omistajille tuli tällöin oikeus yhteiseen vesialueeseen tilan kyläosuuden suuruisena (LVV 9.1 §), ei omaa rajattua vesialuetta. Kyläjaotuksen piirissä olevat vesialueet ovat edelleen pitkälti jakamatta; ainoastaan osa näistä kuuluu yksittäisille kiinteistöille tai muodostaa eri kiinteistön eli vesitilan.[205] Siten vesistön omistusoikeuden subjektina voi Suomessa olla mikä tahansa kiinteistön omistava oikeussubjekti. Pohjavettä vallitsee sen kiinteistön omistaja, jonka alueella pohjavesi on.

> Jos yhteinen vesialue jaetaan, liittyy vesitilus asianomaiseen kiinteistöön ja tulee sen omistajan yksinomaiseen määräämisvaltaan[206]. Ideaaliosuus yhteiseen vesialueeseen muuntuu tällöin omistusoikeudeksi määrättyyn vesialueeseen[207]. KML 137 §:n nojalla yhteinen vesialue voidaan jakaa osakkaan aloitteesta, mikäli osuuden erottaminen voi tapahtua kenellekään sanottavaan haittaa tuottamatta ja jos se on tarpeen erityistä käyttöä varten tai muuten painavasta syystä. Oikeuskäytännössä yhteisen vesialueen jaon edellytyksien täyttymistä on tulkittu verraten ankarasti[208].

Kuten aikaisemmin on tullut ilmi, Etelä-Afrikka toteutti syvällekäyvän vesioikeudellisen uudistuksen apartheidin päättymisen jälkeen[209]. Sen pohjana oli aikaisemmin yksityisesti hallittujen vesivarojen kansallistaminen. Etelä-Afrikan vesilain johdannon perusteella vesivarat kuuluvat kaikille ihmisille, ei siis valtiolle. Valtio hallitsee vesivaroja julkisena edunvalvojana (public trust). Hallitus vastaa siitä, että vesivaroja suojellaan ja käytetään kestävällä ja tasapuolisella tavalla, joka hyödyttää kaikkia henkilöitä (NWA 3 §).

Julkisen edunvalvonnan doktriini muodostaa Etelä-Afrikassa perustan vesilain mukaiselle julkisoikeudelliselle vesivarojen sääntelylle, jonka avulla pyri-

---

[204] Ks. kyläkäsitteestä ja sen käyttämisestä *Voipio* 1924, s. 1 ss.; KM 1939:3, s. 81–82 sekä *Haataja* 1951, s. 162 ss. Vesistöt jaettiin kylien kesken vuoden 1734 lain maakaaren 12:4:n mukaisesti. Kyläkäsitteen käyttäminen vesialueiden omistuksen yhteydessä selittyy historiallisilla syillä. Germaanisissa kansoissa siirtymä peltoviljelyyn tapahtui yleensä kyläkunnittain. Maanomistusoikeus on Suomessa muodostunut kylittäin, ja oikeus metsiin ja vesistöihin on tätä kautta kuulunut kylille. Sittemmin kylän taloille muodostui oikeus vaatia vesistöjen jakamista. Ks. KML 2 §:ssä käytetystä vesioikeudellisen kylän käsitteestä *Majamaa – Markkula* 2001, s. 156. Majamaan ja Markkulan mukaan vesioikeudellisen kylän selvittäminen voi olla verraten hankalaa, sillä kiinteistöjärjestelmän kehitys ja asutuskylien muodostuminen on ollut varsin erilaista Suomen eri osissa.

[205] Ks. *Hollo* 1991, s. 106–107. Kyläosuuksilla viitataan Hollon mukaan isojaon aikaisiin manttaaleihin, joiden perusteella kunkin osakkaan ideaaliosuudet yhteiseen vesialueeseen määräytyvät. Isojaossa vesialueet säilytettiin jakamattoman kiinteistöjen yhteisomistuksen piirissä.

[206] *Hollo* 1991, s. 107. Ks. vesialueen jaon historiasta *Haataja* 1951, s. 370–371

[207] *Majamaa – Markkula* 2001, s. 113. Kysymys ei ole tällöin saannosta eikä uusien tilojen muodostamisesta. Majamaan ja Markkulan mukaan perinteinen kyläosuuden mukainen yhteisalueen jako on entistä harvinaisempi.

[208] Ks. KKO 2001:81–84. KKO on erityisesti katsonut, että vesialueen pirstoutuminen aiheuttaa sanottavaa haittaa muille osakkaille.

[209] Ks. s. 8–10.

tään toteuttamaan perustuslailliset ja vesipoliittiset tavoitteet vesivarojen tasapuolisesta saatavuudesta, vesiympäristön suojelusta, vesivarojen kestävästä käytöstä ja oikeudenmukaisesta sosiaalistaloudellisesta kehityksestä.[210] Edunvalvonnan tarkoituksena on siten yhtäältä järjestää vesivarojen hallinta ja hoito, toisaalta korjata vedenkäytön aikaisempi epätasapuolisuus ja taata, että vesivarat ovat kaikkien yksilöiden saatavilla. Luonnonvaran kuuluminen kaikille on Etelä-Afrikan järjestelmässä uusi mekanismi, joskin sen omaksuminen vesioikeudessa johti tiettyjen apartheid-hallinnon hylkäämien perinteisten vedenkäyttöperiaatteiden voimaansaattamiseen.[211]

> Ennen vesireformia veden hallinta ja käyttö oli Etelä-Afrikassa Englannin tapaan sidottu pitkälti maanomistusoikeuteen. Vesivarat oli jaettu yksityisiin ja julkisiin, ja sääntely rakentui verraten yksityiskohtaisen vesien luokittelun pohjalle. Yksityisten vesivarojen omistus ja siihen kuuluvat käyttöoikeudet määräytyivät maanomistuksen mukaan, kun taas julkisten vesivarojen käyttöoikeudet perustuivat rantaoikeuksiin, joiden avulla järjestettiin vesistön lähellä sijaitsevien kiinteistöjen omistajien keskinäiset oikeudet vedenkäyttöön.[212] Käytännössä aikaisempi järjestelmä piti yllä rotuerottelua, koska muilta kuin valkoisilta oli pitkälti evätty mahdollisuudet maanomistukseen.[213] Tällainen eurooppalaisperäinen malli ei ollut muutenkaan toimiva Etelä-Afrikassa, jossa vesivaroja on yleisesti ottaen huomattavasti vähemmän kuin Euroopassa[214].

---

[210] *Stein* 2006, s. 181–182.

[211] Ks. SA NWRS 2004, s. 8; *Stein* 2006, s. 186; *Anderson ym.* 2007, s. 167 sekä *Pienaar – van der Schyff* 2007, s. 183–184. Stein tuo esille, että vesivarojen julkisen edunvalvonnan konseptia kehitettäessä tarkasteltiin Etelä-Afrikassa perusteellisesti Yhdysvaltojen public trust -doktriinia. Pienaar ja van der Schyff huomauttavat, että valtion järjestämä veden omistusoikeus kaikille voitaisiin kyseenalaistaa, koska kansakunnalla ei ole omistusoikeuteen yleensä vaadittavaa oikeushenkilöllisyyttä.

[212] *Godden* 2005, s. 195–196. Goddenin mukaan Etelä-Afrikan aikaisempi riparian rights -vedenkäyttöjärjestelmä johti vesivarojen epätasapuoliseen jakautumiseen maanomistusoikeuden mukaisesti. Muiden kuin maanomistajien tuli hakea lupaa vedenkäyttöön vesioikeudelta. Lupa oli mahdollinen saada vain, jos hakemuksen mukaisesta vedenkäytöstä ei aiheutunut haittaa rantaoikeuksille. Suomessa tämänkaltainen malli johtaa harvoin ongelmiin vesivarojen runsaudesta johtuen, mutta Etelä-Afrikassa hydrologinen tilanne on täysin erilainen.

[213] *Stein* 2006, s. 182 ja 189.

[214] Ks. *Pienaar – van der Schyff* 2007, s. 181–183. Pienaarin ja van der Schyffin mukaan on epäselvää, missä määrin Etelä-Afrikan aikaisemman järjestelmän kuvaukseen on mahdollista käyttää veden omistuksen käsitettä, koska vedenkäyttö perustui maanomistusoikeuteen. He jaottelevat silloisen vedenkäyttöoikeuden ja maanomistuksen suhteen kolmeen kategoriaan. Ensinnäkin vedenkäyttö oli tietyissä määrin mahdollista rannanomistusoikeuden perusteella. Toiseksi maanomistusoikeus oikeutti tiettyjen yksityiseksi luettujen vesien, kuten kiinteistön piirissä olevien lähdeveden tai valumavesien käyttöön. Kolmanneksi vedenkäyttöoikeus oli mahdollista saada rasitteen muodossa, mutta vain rasitetun kiinteistön omistajan suostumuksella. Ks. myös *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 4.

3.2.2 Oikeuksien kohdentuminen ja sisältö

Suomessa ainoastaan vesialueen – ei vapaana olevan vesiaineen – katsotaan olevan varsinaisen omistusoikeuden kohteena[215]. Näin ollen veden omistusoikeudella tarkoitetaan vesialueen pohjan omistusoikeutta, eikä luonnontilaista pohjavettä voi omistaa. Omistusoikeuden sijaan pinta- tai pohjaveteen vesiaineena kohdistuu vakiintuneen käsityksen mukaisesti vesi- tai maa-alueen omistajan vallintaoikeus, joka on ilmaistu VL 1:8:ssä.[216]

Omistusoikeus itse vesiaineeseen edellyttää Suomessa, että vesi on pysyvästi omistajan hallinnassa. Omistusoikeus kohdistuu siihen vesimäärään, joka on pysyvästi omalla maa-alueella, astiassa tai säiliössä, ja muut vedenosat ovat omistajan hetkellisen vallinnan ja rajoitetun käyttöoikeuden alaisia.[217] Ratkaisevaa vesiaineen omistusoikeuden kannalta on siten yleensä se, onko vesi luonnontilassa vai siitä erotettuna[218]. Näin ollen vesisäiliössä, kaivossa tai muussa vedenottamossa olevan veden omistaa kysymyksessä olevan laitoksen omistaja. Vastaavasti pohjan omistaja omistaa lähteessä tai tekolammikossa olevan veden (VL 1:8).[219] Etelä-Afrikassa veden omistusoikeus voi kohdentua vain luonnon kiertokulusta erotettuun veteen.

---

[215] Ks. KM 1958:97, s. 12.

[216] Ks. asiasta käytyä keskustelua esim. *Moring* 1908, s. 7; *Lang* 1910, s. 92; *Haataja* 1951, s. 100–104 sekä tuoreempana esimerkkinä KM 2004:2, s. 33. Vrt. *Voipio* 1924, s. 34 ss. Vesilakitoimikunta on perustellut komiteamietinnössä vallintakäsitteen säilyttämistä yhtäältä sen vakiintuneisuudella ja toisaalta vaikeudella korvata sitä yleiskieltä paremmin vastaavalla termillä. Uusi termi aiheuttaisi toimikunnan mukaan todennäköisesti tulkintaongelmia. Vallinnan käsitettä käytettiin jo 1900-luvun alussa välirajasta vedessä annetun lain 1 §:n säätämisen yhteydessä

[217] *Lang* 1910, s. 92. Ks. myös *Lang* 1909, s. 72. Vesioikeuslain (VOL) 1:25:n 3 momentissa maanomistaja oikeutettiin vallitsemaan vapaasti umpinaista vettä, jolla välirajasta vedessä annetun lain 9 §:n 2 momentissa tarkoitetaan järveä, joka on saman tilan alueella eikä ole yhteydessä tämän ulkopuolella olevan vesistön kanssa. Tämän katsottiin merkitsevän tosiasiallisesti maanomistajan omistusoikeutta vesiaineeseen ja siten yksityistä käyttöoikeutta umpinaisen vesialueen veteen. Ks. *Moring* 1908, s. 28, 79 sekä *Serlachius* 1909, s. 16–17. Ks. umpinaisesta vedestä *Haataja* 1951, s. 204–208. Sittemmin umpinaisen veden omistusoikeudesta muodostettu tulkinta riitautettiin, eikä VL 1:8:ssä omistusoikeutta vesiaineeseen ulotettu yleisesti umpinaisiin vesiin. Ks. *Haataja* 1951, s. 107–109. Ks. myös *Hollo* 1976, s. 73 av. 10.

[218] *Haataja* 1951, s. 108–109. Haataja toteaa, että esimerkiksi maahan satanut vesi tai lumi ei ole omistusoikeuden kohteena, jos sitä ei ole eristetty hallintaan. Toisaalta myöskään luonnontilasta erottaminen ei Haatajan mukaan aina tarkoita omistusoikeuden muodostumista veteen, jos vesi on edelleen liikkeessä olevaa.

[219] Ks. HE 64/1959, s. 4–5. Vrt. *Haataja* 1951, s. 107–109. Haataja katsoo, että ainoastaan silloin, kun maanomistaja on sulkenut vettä keinotekoiseen säiliöön, kuten kaivoon tai putkeen, voi vesi muodostaa erityisen omistusoikeuden kohteena olevan esineen. Haatajan näkemyksen mukaan siis esimerkiksi lähteessä oleva vesiaine ei voisi olla omistusoikeuden kohteena.

Veden vallinta luokitellaan Suomessa hallintaoikeudeksi, jota rajoittavat vesilain mukaiset rajoitukset ja muille kuuluvat oikeudet[220]. Vesilakitoimikunta katsoo, että kiinteistön omistajan omistusoikeus ei vesiaineen ominaisuuksista johtuen sisällä sellaista oikeutta veteen, jota voitaisiin verrata kiinteistön muun ainesosan omistukseen.[221] Vesioikeudessa vallinta ja omistusoikeus eroavat toisistaan ainakin korvauskysymysten kannalta siten, että vallinta ei itsessään perusta oikeutta korvauksiin.

Vallinnan käsite sopii yhtäältä kuvaamaan vesiaineeseen kohdistuvien oikeuksien suhteellisuutta, mutta toisaalta vesiaine on omistusobjektiksi luettavan vesi- tai maa-alueen luonnollinen ainesosa, ja vesistöjen käyttöoikeuden supistukset ulottuvat myös omistusoikeuden kohteena olevaan vesialueen pohjaan[222]. Vesialueen omistajan oikeus vesiaineen käyttöön periaatteessa sulkee myös muiden oikeudet pois, joskin kysymys on käytännössä etupäässä prioriteettiasemasta ja mahdollisesta oikeudesta korvauksiin[223]. Kun otetaan vielä huomioon, että kiinteistöjen käyttö on yleisesti ottaen naapuruusoikeudellisten rajoitusten alaista, näyttäytyy vesiaineen lukeminen vesi- tai maa-alueen omistusoikeuteen kuuluvaksi mahdollisena.[224]

Se, voidaanko oikeudesta vesiaineeseen käyttää omistusoikeuden käsitettä, riippuu pitkälti omistusoikeuden käsitteen teoreettisesta määrittelystä. Omistusoikeus voidaan määritellä kolmella tavalla. Sillä voidaan ensinnäkin tarkoittaa täydellistä ja yksinomaista oikeutta esineeseen. Toiseksi omistusoikeus voidaan määritellä lähtökohtaisesti rajoittamattomaksi esineen käyttöoikeudeksi. Kolmanneksi analyyttis-funktionaalisen omistusoikeuskäsityksen mukaan omistusoikeus on oikeusjärjestyksen nojalla omistajalle kuuluvien oikeutuksien ja velvollisuuksien yhteisnimitys.[225] Kahden ensimmäisen määritelmän perusteella vesiaineen vallinta ei rinnastu omistusoikeuteen, mutta ympäristöoikeuteen parhaiten soveltuvan analyyttis-funktionaalisen

---

[220] Vallinnan käsitettä ei ole noudatettu Suomen vesilainsäädännössä täysin johdonmukaisesti, vaan esimerkiksi VOL 2:18:ssä käytettiin ilmaisua ”veden omistaja”. Vuoden 1734 lain maakaaren 12:4:ssä säädettiin, että saari, joka on toista rantaa lähempänä, olkoon sen, jolle vesi rajalinjan ja rajamerkkien mukaan kuuluu. VOL 1:25:n 3 momentissa käytettiin vallinnan käsitettä ilmaisemaan omistusoikeutta, joka kohdistuu kaivoon, lähteeseen, lammikkoon sekä muuhun vesijoukkoon, jota ei pidetä vesistönä. Kyseisen kaltaiset säännökset ovat olleet omiaan aiheuttamaan sekaannusta vesien omistusoikeuksien sisällöstä. Ks. terminologiasta *Moring* 1908, s. 7–8. Ks. myös KM 1895:7, s. 19.

[221] KM 2004:2, s. 33.

[222] Ks. *Lang* 1910, s. 92–93. Lang toteaa, että vesiaineen ominaisuuksista ja tarpeellisuudesta johtuen muiden omistajien, käyttöoikeuksien haltijoiden sekä yleisen edun suoja on vaatinut voimakkaampia rajoituksia vesi- kuin maa-alueen omistajan käyttöoikeuksiin.

[223] *Hollo ym.* 2003, s. 277.

[224] Ks. *Voipio* 1924, s. 39–45 sekä *Pietilä* 1973, s. 30–31. Pietilä huomauttaa, että niin vesialueeseen kuin vesinesteeseen kohdistuvan oikeuden sisältö on ilmaistu myös maa-alueen omistusoikeudelle tyypillisellä negatiivisella tavalla.

[225] Ks. omistusoikeuden käsitteen määrittelyistä *Määttä* 1999, s. 1. Ks. analyyttis-funktionaalisesta määrittelystä esim. *Majamaa* 1981, s. 419–420.

omistusoikeuskäsityksen valossa omistusoikeuden käsitteen käyttäminen kuvaamaan vesiaineeseen kohdistuvaa oikeutta on mahdollista.[226]

Lopulta valinta sen välillä, kohdistuuko vesiaineeseen Suomessa omistus- vai vallintaoikeus, on veden käyttöoikeuksien näkökulmasta pitkälti merkityksetön. Edellisen vaihtoehdon yhteydessä lainsäätäjän on määrättävä omistusoikeudelle tarvittavat rajoitukset, kun jälkimmäisen vaihtoehto edellyttää, että rajoitukset kohdistetaan vesialueen omistajan vedenkäyttöoikeuteen.[227] Perimmäinen syy vallinnan käsitteen käyttämiselle kuvaamaan oikeutta vesiaineeseen lienee veden ottoon liittyvissä korvaussäännöksissä. Jos oikeus vesiaineeseen luokiteltaisiin omistusoikeudeksi, tulisi veden ottamisesta ilmeisesti maksaa veden omistajalle korvauksia perustuslaillisen omaisuudensuojan nojalla, vaikka ottamisesta ei aiheutuisi omistajalle haittaa tai vahinkoa. Vesiaineen omistusoikeuden vaikutusta veden ottoon ilmentää VL 9:4:n 3 momentti, jonka mukaan oikeus pohjaveden ottamiseen toisen kaivosta voidaan myöntää vain, jos omistaja on antanut siihen suostumuksen.

Vesiaineen vallinta sisältää Suomessa ensisijaisen käyttöoikeuden ja siihen liittyvän rajoitetun määräysvallan vesiaineeseen. Yhteisomisteisen vallinnan sisältö voidaan määrittää vain tapauskohtaisesti erilaiset veden ja vesialueen käyttöintressit huomioon ottaen[228]. Vesialueen osakkaat ovat yhteisaluelain 28a §:n nojalla oikeutettuja käyttämään yhteisaluetta ainoastaan siten, että käyttö ei estä muita osakkaita käyttämästä vastaavalla tavalla aluetta hyväkseen tai osuuksien mukaisessa suhteessa. Vesi- tai maa-alueen omistus oikeuttaa Suomessa joka tapauksessa pinta- tai pohjaveden ottamiseen omaan talousvesikäyttöön[229], ja omistusoikeudella on jäljempänä ilmenevällä tavalla merkitystä myös vesihuoltolaitoksen vedenoton kannalta.

Vesi- tai maa-alueen omistajan oikeus eroaa yleiskäyttöön tai vesilupaan perustuvista veden käyttöoikeuksista siinä, että se pohjautuu suoraan omistusoikeuteen, kun muilla käyttäjillä on oikeus pinta- tai pohjaveteen erikseen lainsäädännössä myönnetyn määräisenä.[230] Vesiaineen vallintaa rajoittavat kuitenkin lukuisat lainsäädäntöön perustuvat rajoitukset, ja laajamittaisempaan vedenkäyttöön vaaditaan käyttäjän oikeusasemasta riippumatta viranomaisen lupa. Lupaa edellyttävissä vedenkäyttötilanteissa omistajan oikeutta ei voida luokitella varsi-

---

[226] Määttä katsoo, että analyyttis-funktionaalinen omistusoikeusparadigma on omistusoikeuden käsitteen määrittelyn vaihtoehdoista ympäristöoikeuden kannalta käyttökelpoisin maanomistusoikeuden tarkasteluun. *Määttä* 1999, s. 509. Ks. myös *Kuusiniemi* 1992, s. 149–151.

[227] Ks. *Haataja* 1943, s. 114–117. Haataja korostaa, että lainsäätäjän on tarpeellista kuitenkin ottaa kantaa vesiaineen omistusoikeutta koskevaan kysymykseen ja rakentaa lainsäädäntö tälle pohjalle. Hän kritisoi voimakkaasti vuoden 1939 vesilakikomitean kannanottoa, jonka mukaan vesiaineen omistusoikeuden selvittäminen voidaan jättää tieteen tehtäväksi. Ks. KM 1939:3, s. 83.

[228] Ks. *Holopainen* 1964, s. 860.

[229] Ks. *Haataja* 1951, s. 370.

[230] Ks. *Haataja* 1951, s. 105.

naisesti etuoikeudeksi, vaan se on pikemminkin toissijaisessa asemassa veden käyttötarkoitukseen nähden.[231]

Veden vallintaoikeuden sisältö on kahdessa suhteessa joustava. Ensinnäkin omistajan käytön vaikutus voi ulottua toisen vesialueelle tai pohjaveteen, jolloin omistajan suorittamat toimenpiteet ovat lähtökohtaisesti luvanvaraisia tai kiellettyjä. Toiseksi vesioikeudellisilla perusteilla on mahdollista myöntää käyttö- ja rasiteoikeuksia toisen alueen käyttöön, jolloin omistaja joutuu sietämään oikeuden hyödyntämisestä aiheutuvia haittoja.[232]

Oikeus pohjaveteen perustuu maa-alueen omistusoikeuteen tilassa. VL 1:8:n mukainen maa-alueen omistajalle kuuluva pohjaveden vallintaoikeus merkitsee maapohjan alapuoliseen tilaan kohdistuvan maanomistusoikeuden rajoitusta.[233] Maanomistajan vapaa käyttövalta pohjaveteen on pintaveteen kohdistuvien käyttöoikeuksien tapaan pitkälle yleisten ja yksityisten etujen sekä pohjaveden pilaamis- ja muuttamiskiellon rajoittama.[234] Maa-alueen omistajalla ei ole oikeutta saada korvausta hänen alueeltaan otettavasta pohjavedestä, vaan ainoastaan hänelle mahdollisesti aiheutuvasta vähäistä suuremmasta veden saannin huonontumisesta (VL 9:11.2).

Etelä-Afrikassa oikeus vedenkäyttöön on vesilaissa erotettu maanomistusoikeuksista siten, että vedenkäyttöön vaaditaan tarvittaessa lupa käyttäjän oikeusasemasta riippumatta (NWA luku 4, osa 1). Täysin poikkeukseton lupavaatimus ei ole, sillä aikaisemman lainsäädännön perusteella sallittua vedenkäyttöä on tietyin, jäljempänä käsiteltävin edellytyksin mahdollista jatkaa myös nykyisen vesilain nojalla (NWA luku 4, osa 3) ja maanomistusoikeus oikeuttaa veden ottamiseen talousvedeksi pohja- ja pintavesilähteistä, jotka sijaitsevat omistusoikeuden kohteena olevalla maalla tai muodostavat tämän rajan (NWA liite 1).

Edellä esitetyn perusteella Suomen tai Etelä-Afrikan veden omistus- tai hallintajärjestelmistä ei voi juurikaan päätellä vesi- tai maa-alueen omistusoikeuteen kiinnittyvien veden subjektiivisten käyttövaltuuksien sisältöä. Vedenkäyttöoikeudet määräytyvät saantoperusteen tai oikeudellisen aseman sijaan pitkälti lainsäädännön mukaan. Toisin sanoen esimerkiksi Suomen lainsäädännössä on määritelty yleisistä ja yksityisistä eduista johtuvat objektiiviset vesiaineen vallinnan rajoitukset, joiden osalta vesi- tai maa-alueen omistaja ei yleensä ole oikeutettu korvauksiin. Vallinnan rajoitusten kannalta vesien käyttötarve ja käytön vaikutukset ovat keskeisiä tekijöitä. Vesialueen omistajan omistusoikeus tai

---

[231] Ks. *Hollo* 1976, s. 74–75.

[232] *Hollo* 1976, s. 75. Hollo katsoo, että rasitetun kiinteistön omistajalla on ilmeisesti myös tulvahaitan, maan tai vesiuoman pilaantumisen, hajuhaitan tai muun sellaisen osalta vesistöön rakennettaessa sietämisvelvollisuus korvausvastuun määräytyessä erikseen VL 11 luvun mukaisesti.

[233] Ks. *Majamaa* 1981, s. 426 sekä *Määttä* 1999, s. 392–397.

[234] Ks. *Hollo* 1976, s. 110.

maanomistajan oikeus pohjaveteen voidaan määrittää positiivisesti niin, että siihen sisältyvät ne käyttömuodot, joiden haitalliset vaikutukset rajoittuvat omalle alueelle ja joiden osalta ei loukata tällä alueella toteutuvia yleisiä etuja.[235]

Veden käyttörajoituksia, joita voidaan asettaa yleisen edun nimissä loukkaamatta omistusoikeuden perustuslainsuojaa, voidaan pyrkiä hahmottamaan omistusoikeuden sosiaalisen sidonnaisuuden käsitteen avulla. Suomessa esimerkiksi vesialueen omistusoikeus nauttii PL 15 §:n mukaista suojaa, mutta omistuksen sosiaalinen sidonnaisuus ulottuu yksityisten ja yleisten etujen huomioon ottamisen vuoksi erityisen pitkälle siten, että omistusoikeuden sisältö on voimakkaasti rajoitettu ilman pakkolunastuksen tarvetta.[236] Vesistöjen ja pohjavesien eri käyttötarpeisiin ja -intresseihin liittyviä veden käyttörajoituksia onkin luontevaa lähestyä omistusoikeuden sosiaalisen sidonnaisuuden näkökulmasta. Samalla ei tule kuitenkaan unohtaa, että käyttörajoitusten asettaminen perustuu myös naapuruusoikeuteen, sillä vedenkäytön vaikutukset kohdistuvat helposti toisen suojatun omistusoikeuden piiriin.

Oikeus ottaa vettä talousvedeksi on mahdollista pohjata erilaisiin järjestelmiin, mutta ominaista sen luonteelle on veteen kohdistuvien yksityisten ja julkisten intressien yhteensovittaminen. Vaikka vesi yleensä nähdään kaupallisena hyödykkeenä, ei siihen luonnontilassa kohdistu maa-alueen tai irtaimien esineiden omistusoikeuteen verrattavia absoluuttisia oikeuksia, vaan käyttöoikeuksia.[237] Vesi- tai maa-alueen omistusoikeus oikeuttaa veden kotitarvekäyttöön Suomessa ja Etelä-Afrikassa, mutta ei tuo valaistusta vesihuoltolaitosten vedenottamisoikeuksiin tai eri käyttötarpeiden väliseen etusijajärjestykseen. Omistusoikeuden merkitystä veden talousvedeksi ottamisen kannalta analysoidaan yksityiskohtaisemmin seuraavassa luvussa.

4 VEDEN TALOUSVEDEKSI OTTAMISEN EDELLYTYKSET SUOMESSA JA ETELÄ-AFRIKASSA

Oikeus talousveden saatavuuteen kulminoituu veden ottamisen kannalta siihen, miten veden ottaminen talousvedeksi ja sen suhde veden muihin käyttötarpeisiin on järjestetty kansallisissa oikeusjärjestelmissä. Suomi ja Etelä-Afrikka tarjoavat tähän kaksi varsin erilaisiin lähtökohtiin pohjautuvaa esimerkkiä. Siinä missä Suomessa on raakavettä riittävästi käytännössä kaikkiin käyttötarpeisiin ja veden

[235] Ks. *Hollo* 1976, s. 79–81.
[236] Ks. *Hollo* 1976, s. 79–81 sekä *Haataja* 1955, s. 6
[237] Ks. *Glennon* 2003, s. 14.

ottamissääntelyllä on pitkät perinteet, ovat Etelä-Afrikan haasteina vesivarojen niukkuus ja apartheidin jälkeisen vesireformin täytäntöönpano.

Seuraavassa oikeutta veden talousvedeksi ottamiseen Suomessa ja Etelä-Afrikassa lähestytään veden ottajien erilaisista oikeusasemista, vedenkäytön etusijajärjestyksestä sekä ottamisoikeuden pysyvyyssuojasta käsin. Pintavettä voidaan ottaa Suomessa vesilain perusteella käyttövapauksien, vesialueen omistusoikeuden tai vesiluvan nojalla ja pohjavettä maa-alueen omistus- tai hallintaoikeuden tai vesiluvan perusteella. Etelä-Afrikan vesilaissa mahdollistetaan niin pintakuin pohjaveden ottaminen käyttövapauksien, vesiluvan tai maa-alueen omistus- tai hallintaoikeuden perusteella. Veden ottamista talousvedeksi tarkastellaan sekä yksilön että vesihuoltolaitoksen ottamisoikeuksien näkökulmista.

4.1 Käyttövapaudet

Sekä Suomen että Etelä-Afrikan vesioikeudessa varataan yksilöille mahdollisuus ottaa vettä talousvedeksi ilman lupaa tai vesi- tai maa-alueen omistusoikeutta. Suomessa yleiskäyttö on vakiintunut vesioikeudellinen käsite, joka rinnastuu jokamiehenoikeuksiin[238]. Etelä-Afrikassa ei vastaavaa käsitettä käytetä, mutta Etelä-Afrikan vesilaissa tarkoitetut tietyt vedenkäyttövapaudet rinnastuvat Suomen järjestelmään. Vapaus ottaa vettä talouvedeksi heijastaa perustarvetta talousveden saatavuuteen. Käyttövapaudet on omistajan kieltovallan rajoituksena erotettava omistusoikeuteen perustuvasta veden ottamisesta, joka kuuluu omistajan käyttöoikeuksiin[239]. Vapaan talousvesikäytön rajoina ovat yhtäältä viranomaislupaa edellyttävä ja toisaalta omistusoikeuteen perustuva veden ottaminen.

Veden vapaasta ottamisesta talousvesikäyttöön on esitetty toisistaan poikkeavia käsitteellisiä määritelmiä. Suomessa on keskusteltu siitä, kuuluuko VL 1:27:n mukaisen veden ammentamisen lisäksi VL 9:1:ssä tarkoitettu talousveden vakituisluonteinen johtaminen toisen vesialueelta yleiskäytön piiriin. Vesilakia valmisteltaessa näin katsottiin olevan[240], kun taas uudessa vesilakiesityksessä tästä lähtökohdasta irtaudutaan[241]. Lähinnä kysymys on siitä, tarkoittaako yleiskäyttöön liitettävä käytön haitallisten vaikutusten rajoittaminen käsitteellisesti sitä,

---

238 Ks. yleiskäytöstä Suomen vesioikeudessa *Hollo* 2006, s. 480.
239 Ks. *Haataja* 1955, s. 10–11.
240 HE 64/1959, s. 17.
241 HE 277/2009, s. 48, 80 ja 163. Hallituksen esityksessä todetaan, että vedenhankintaluvussa, jossa on nykyistä VL 9:1:ää vastaava säännös VLE 4:3:ssä, säädettäisiin yleiskäyttöoikeutta laajemmasta veden ottamisesta. VLE 4:3:n perusteluissa todetaan, että säännös voidaan nähdä eräänlaisena veden ottamista koskevan yleiskäyttöoikeuden laajennuksena, ja myöhemmin esityksessä käytetään niin sanotun kvalifioidun yleiskäytön käsitettä. Ks. myös *Hollo* 2006, s. 505 ja av. 575.

että veden ottaminen talousvedeksi ei voisi olla pysyvää[242]. Tämän tutkimuksen kannalta yleiskäytön tarkalla määritelmällä ei ole merkitystä.

Talousvesikäytön vapaus perustuu ajatukseen, että vähäinen ja oikeudenomistajien kannalta merkityksetön jokamiehen vedenkäyttö on sallittua[243]. Suomessa VL 1:27 ja 9:1 mahdollistavat vain pintaveden ottamisen. Etelä-Afrikan vesilaissa ei vastaavaa jaottelua tehdä pinta- ja pohjaveden ottamisen välillä, mutta siinä ei myöskään oikeuteta toisen alueen vapaaseen käyttöön pohjaveden ottamista varten. Jos omistajalta saadaan lupa pohjaveden ottamiseen tietyltä alueelta, on kysymys käyttövapauden sijaan omistajankompetenssiin kuuluvasta käyttöoikeuden tai sen osan luovuttamisesta toiselle. Näin ollen vapaa talousvesikäyttö voidaan määritellä siten, että se on toisen omistaman tai hallitseman vesialueen ja siihen kuuluvan vesiaineen käyttöä, joka on sallittua suoraan lain tai tapaoikeuden perusteella ilman omistajan tai hallitsijan suostumusta.

Vapaan talousvesikäytön merkitys on Etelä-Afrikassa suurempi kuin Suomessa. Yhtäältä tämä johtuu ilman asianmukaista veden saatavuutta elävien ihmisten suuresta määrästä Etelä-Afrikassa. Toisaalta myös pohjavesiesiintymiä, joita Suomessa hyödynnetään maanomistusoikeuden nojalla veden ottamiseen talousvedeksi vesihuoltoverkoston ulkopuolella, on Etelä-Afrikassa vähemmän, joten veden ottaminen kiinteistökohtaiseen talousvesikäyttöön saatetaan joutua perustamaan pintavesivaroihin.

4.1.1 Suomi: Vapaus ottaa pintavettä talousvesikäyttöön

Suomessa VL 9:1:ssä tarkoitettu vapaus johtaa vettä talousvesikäyttöön on selvästi laajempi ja merkityksellisempi talousveden saatavuuden kannalta kuin VL 1:27:n mukainen niin sanottu pieni yleiskäyttö, joka perustuu satunnaiseen veden ammentamiseen. VL 9:1:n perusteella jokaisella on mahdollisuus pysyvään, erityisen laitteiston avulla tapahtuvaan vedenottoon. Veden ottamisen kriteereinä VL 9:1:ssä ovat talousvesitarve, ottamisen kohdistuminen vesistöön[244], veden riittävyys omistajien ja luvanhaltijoiden tarpeisiin sekä se, että ottaminen ei ylitä vesilain mukaista luvantarvekynnystä.

VL 9:1:n mukainen vaatimus käyttää toisen vesialueelta johdettavaa vettä talousvetenä tarkoittaa sitä, että vettä voidaan johtaa vain ottajan omaa kotitaloutta

---

Hollo ei pidä VL 9:1:ssä tarkoitettua talousveden johtamista varsinaisesti yleiskäyttönä, mitä se ei olekaan, jos yleiskäytön kriteeriksi asetetaan sen satunnaisuus.

[242] Uuden vesilakiehdotuksen VLE 2:4:ssä ilmaistaan nimenomaisesti, että veden ottaminen niin sanotun pienen yleiskäytön perusteella ei voisi olla pysyvää. HE 277/2009, s. 217.

[243] Ks. *Manner* 1953, s. 232–233.

[244] Vettä ei voi ottaa käyttövapauden nojalla VL 1:2:ssä tarkoitetuista ns. pienistä vesistä, kuten lähteestä, kuin korkeintaan tilapäisesti (VL 1:27.2).

varten eli yksityiseen tarpeeseen. VL 9:1:ssä tarkoitettu veden johtaminen luokitellaan laajennetuksi yleiskäytöksi, johon liittyy ajatus käytön vähäisyydestä, ja VL 9:1:ssä säädetään yleiskäytöstä periaatteessa samalla tapaa kuin vesioikeuslain (VOL) 1:16:ssä, jonka mukaisesti vettä voitiin johtaa vain yksityiseen talouteen[245]. Siten VL 9:1:n nojalla vesi tulee johtaa suoraan kiinteistökohtaiseen talousvesikäyttöön, eikä vesihuoltolaitos voi ottaa sen perusteella vettä eteenpäin toimitettavaksi.[246]

VL 9:1:ssä ei edellytetä, että veden johtamisen olisi oltava täysin haitatonta tai merkityksetöntä vesialueen omistajien ja vesiluvan haltijoiden kannalta. Omistajien ja luvanhaltijoiden oikeutta vedenkäyttöön kuitenkin suojataan siten, että veden johtamisvapauden rajoituksena on veden riittävyys omistajien ja luvanhaltijoiden tarpeisiin. VL 9:1 ei näin ollen perusta subjektiivista oikeutta talousvesikäyttöön, vaan tilapäisen käyttövapauden, jonka käytön estymisestä ei ole mahdollista saada korvauksia[247]. Veden vapaasta ottamisesta aiheutuvat haitat on myös VL 2:3:n nojalla minimoitava.

VL 9:1:n mukaiseen käyttövapauteen sisältyy tarvittavien töiden ja laitteiden tekeminen toisen vesialueelle ilman omistajan suostumusta. Työt ja laitteet tulee tehdä siten, ettei niistä aiheudu omistajalle tai muulle henkilölle sanottavaa haittaa tai häiriötä. Laitteistoihin ja niiden asentamiseen mahdollisesti tarvittava toisen maa-alueen käyttöoikeus pitää olla erikseen olemassa.[248]

> Vesilakiesityksessä vapaus ottaa vettä toisen vesialueelta talousvedeksi on vesilakiin verrattuna kahdella tapaa rajoitetumpi. Ensinnäkin lähinnä muodollisena rajoituksena olisi, että VLE 4:3:n mukaisesti mahdollisuus veden ottamiseen talousvedeksi toisen vesialueelta kuuluisi vain kiinteistön omistajalle tai haltijalle, kun VL 9:1:ssä tämä kuuluu jokaiselle. Toinen rajoitus liittyisi vedenottolaitteiden sijoittamiseen pitkäaikaista käyttöä varten toisen vesialueelle. Tähän olisi VLE 4:3:n nojalla saatava alueen haltijan suostumus, kun VL 9:1:ssä laitteiden sijoittamisen edellytyksenä on ainoastaan, että se ei aiheuta sanottavaa haittaa tai häiriötä.
>
> Molemmat VLE 4:3:ssä tarkoitetut rajoitukset heikentäisivät talousvesikäytön vapautta. Vedenkäyttöön oikeutettujen piirin rajaamisella kiinteistön omistajiin tai haltijoihin olisi kuitenkin käytännössä vähäinen merkitys, sillä myös VL 9:1:ssä tarkoitet-

---

[245] HE 64/1959, s. 17. Uuden vesilakiehdotuksen VLE 4:3:ssä veden vapaa ottaminen talousvedeksi on liitetty kiinteistökohtaista taloutta varten otettavaan veteen ja säännöksen perusteluissa todetaan, että sen nojalla ei voitaisi ottaa vettä toimitettavaksi muualla käytettäväksi. Vesilakiehdotus selventäisi tässä suhteessa nykyistä oikeustilaa.

[246] Ks. *Holopainen* 1964, s. 863.

[247] Ks. muuhun kuin omistusoikeuteen tai erityiseen oikeuteen perustuvan veden saannin estymisen tai huomattavan vaikeutumisen korvattavuudesta uusi vesilakiesitys VLE 13:10 ja sen perustelut. HE 277/2009, s. 163 ja 264.

[248] Ks. *Holopainen* 1964, s. 862–863. Oikeus tai vapaus kulkea toisen maalla määrittyy omistajan luvan tai jokamiehenoikeuksien perusteella. Vesijohdon sijoittaminen toisen maalle on mahdollista joko VL 9:18:n tai MRL 161 §:n nojalla.

tu talousvesikäyttö viittaa siihen, että johdettava vesi on käytettävä kiinteistöllä. Sen sijaan haltijan suostumuksen edellyttäminen laitteiden sijoittamiseen vaikeuttaisi veden ottamista konkreettisesti. Jos haltija ei antaisi tähän suostumustaan, tulisi veden ottajan hakea käyttölupaa vesialueeseen[249]. On kyseenalaista, voitaisiinko VLE 4:3:ssä tarkoitettua veden ottamista pitää kvalifioituna yleiskäyttönä, kun otetaan huomioon, että se ei ulottuisi jokaiselle ja että sitä varten tarvittavien laitteiden sijoittaminen kuuluisi omistajan päätäntävaltaan.

4.1.2 Vedenkäyttövapaudet ja normiohjaus Etelä-Afrikassa

Etelä-Afrikassa veden vapaa ottaminen on NWA 4 §:n 1 kohdan ja 22 §:n 1 kohdan mukaisesti mahdollista vesilain sääntelyn tai vesilain nojalla annettavien yleislupien perusteella[250]. NWA 4 §:n 1 kohdassa ja 22 §:n 1 kohdassa viitataan vesilain liitteeseen I, jonka 1a kohdan mukaisesti jokainen voi ottaa vettä kohtuulliseen omaan kotitalouskäyttöön sellaisista vesivaroista, jotka on mahdollista saavuttaa laillisesti.[251] Yleisluvista säädetään NWA 39 §:ssä[252] siten, että toimivaltainen viranomainen voi oikeuttaa jokaisen tai tietyn henkilöryhmän käyttämään vesivaroja ja asettaa käytölle NWA 29 §:ssä tarkoitetut edellytykset.

Etelä-Afrikan vesilain liitteessä I tarkoitetun veden ottamisvapauden nojalla voidaan ottaa talousvesikäyttöön pysyvästi sellainen määrä vettä, joka tarvitaan perustarpeiden tyydyttämiseen ja ei-kaupallisen kotitarvemaatalouteen[253]. Käyttö voi tapahtua vain ottajan omaa kotitaloutta varten, ja sen vapauden taustalla on

---

[249] Tällaisessa tilanteessa käyttöoikeus toisen vesialueeseen voitaisiin ilmeisesti perustaa VLE 2:12 ja 2:13:n 2 momentin nojalla, joissa määritellään käyttöoikeuden myöntämisedellytykset pitkälti VL 2:7 sekä 2:8:ää vastaavasti. VLE 2:13:n 2 momentin 1 kohdan perusteella voitaisiin myöntää oikeus tehdä vähäinen rakennelma toisen vesialueelle vesistöä huomattavasti muuttamatta. HE 277/2009, s. 219. Ks. myös KM 2004:2, s. 39–40.

[250] NWA 22. *Permissible water use*
(1) A person may only use water –
(a) without a licence –
(i) if that water use is permissible under Schedule I;
(ii) if that water use is permissible as a continuation of an existing lawful use; or
(iii) if that water use is permissible in terms of a general authorisation issued under section 39.

[251] Ks. *Pienaar – van der Schyff* 2008, s. 5.

[252] *General authorisations to use water*
(1) A responsible authority may, subject to Schedule 1, by notice in the *Gazette* –
(a) generally;
(b) in relation to a specific water resource; or
(c) within an area specified in the notice,
authorise all or any category of persons to use water, subject to any regulation made under section 26 and any conditions imposed under section 29.

[253] Ks. *Anderson ym.* 2007, s. 168.

ajatus kotitalouskäytön vähäisistä vesistövaikutuksista[254]. Käyttövapauden nojalla ei ole mahdollista käyttää toisen maa-aluetta, vaan tähän pitää olla oikeus erikseen, joten se ei sovellu pohjaveden ottamiseen. Käyttövapaus oikeuttaa ilmeisesti tarvittavien töiden ja laitteiden tekemiseen valtion hallinnassa oleville vesialueille.

Yleislupajärjestelmän avulla viranomainen voi Etelä-Afrikassa oikeuttaa kaikkien tai tiettyjen henkilöryhmien tietyn vedenkäytön ilman vesilupaa ja asettaa samalla yleismääräykset vedenkäytön rajoista. Vedenkäyttö on mahdollista oikeuttaa yleisesti, tiettyjen vesivarojen tai tietyn rajatun alueen osalta (NWA 39 §). Viranomaisten liikkumavaraan yleislupien asettamisessa vaikuttaa olennaisesti vesivarojen vesistöaluekohtainen antoisuus ja niiden hyödyntämisaste[255]. Yleislupien käyttöalaksi on pääasiassa tarkoitettu alueet, joilla veden riittävyys ei ole ongelma. Yleislupia voidaan käyttää joustavasti hallinnollisina instrumentteina tapauskohtaisen vesilupajärjestelmän sijaan.[256]

Yleislupajärjestelmän katsottiin vesilain säätämisen yhteydessä palvelevan lähinnä pienimuotoista veden ottamista ennen lupajärjestelmien laaja-alaista käyttöönottoa. Nyttemmin yleisluvat nähdään käyttökelpoisina välineinä muun muassa aikaisemmin syrjittyjen henkilöiden veden saatavuuden edistämisessä ja ylipäänsä valtatasapainon korjaamisessa perustuslain edellyttämällä tavalla. Yleislupien avulla tapahtuvan normiohjauksen kautta tiettyjä vedenkäyttötarpeita on vapautettu Etelä-Afrikassa alueellisesti vedenottamisluvan hakemisvelvollisuuden piiristä, ja niiden nojalla on myös vahvistettu tapaoikeudellisten käyttövapauksien lainmukaisuutta.[257]

---

[254] Ks. *Gildenhuys* 1997, s. 60.

[255] Ks. SANWRS 2004, s. 64. Vesistrategiassa todetaan, että esimerkiksi pohjavesivarojen hyödyntämismahdollisuudet kestävällä tavalla vaihtelevat Etelä-Afrikan eri osissa huomattavasti.

[256] *Stein* 2006, s. 193.

[257] *Anderson ym.* 2007, s. 166–172. Yleislupien myöntäminen voidaan Andersonin ym. mukaan tarvittaessa yhdistää luontevasti kollektiivisen vesilupaprosessiin. Viranomainen voi kollektiivisen lupaprosessin yhteydessä varata riittävästi vettä esimerkiksi maaseudulla asuvien talousvesitarpeisiin. Yleislupien avulla voidaan pyrkiä edistämään erityisesti väestöryhmien ja sukupuolten välistä tasa-arvoa. Monesti tämä edellyttää punnintaa yleisluvalla oikeutettavan vedenkäytön ja olemassa olevan laillisen vedenkäytön välillä, koska yksilöiden aikaisempaa vedenkäyttöä voidaan joutua yleisluvan johdosta rajoittamaan.

Andersonin ym. mukaan haasteina yleislupien hyödyntämisessä on muun muassa niiden kontrollointi ja yleislupien vesilupaan rinnastuvan oikeudellisen statuksen selventäminen. Ensinnäkin on olennaista, että yleisluvan perusteella tapahtuva vedenkäyttö ei muodostu ennakoitua suuremmaksi. Yleisluvissa vedenkäytölle on syytä asettaa sekä käyttökohtainen että kumulatiivinen maksimimäärä, ja määrätä yleisluvat tarkistettaviksi riittävän usein. Nykyisten yleislupien tarkistusaikaväli on viisi vuotta. Toiseksi ihmisiä on pystyttävä informoimaan yleislupien merkityksestä siten, että niiden ei käsitetä muodostavan muita vedenottoperusteita heikompia oikeuksia veden ottamiseen. Yleislupien myöntämisestä on syytä pidättyä, jos niillä oikeutettu vedenkäyttö olisi ristiriidassa olemassa olevien velvoitteiden kanssa.

Etelä-Afrikassa on määrätty ilmeisesti kahdesta vedenkäytön yleisluvasta[258], joita on jatkettu 1.4.2011 asti[259]. Näissä yleisluvissa kaikki henkilöt on oikeutettu ottamaan rajoitettu määrä pinta- ja pohjavettä tietyiltä valuma-alueilta. Yleisluvat eivät sinänsä tuo muutoksia yksilöiden vapauteen ottaa vettä omaa kotitalouttaan varten, mutta ne mahdollistavat tietyissä rajoissa veden ottamisen toimitettavaksi eteenpäin talousvesikäyttöön. Luonnollisten henkilöiden ohella pienet vesihuoltolaitokset voivat siten hyödyntää vesivarojen käyttövapautta talousvesitarpeiden tyydyttämiseen.

Veden vapaan talousvedeksi ottamisen suhde muihin vedenkäyttötarpeisiin ei ole Etelä-Afrikassa kovin selväpiirteinen. Yhtäältä vapaan käytön määrä on suhteutettava vesilähteen antoisuuteen ja muiden vedenkäyttäjien tarpeisiin, ja vesilain liitteen III kohdan 2e nojalla valuma-alueiden hallintayksiköt voivat vedenkäyttäjiä kuultuaan tarvittaessa rajoittaa veden vapaata ottamista. Toisaalta viranomaisten tulee taata riittävä vesireservi ihmiskäyttöön (NWA 3 luku) jäljempänä tarkemmin tarkasteltavalla tavalla ja huolehtia kansallisen vesistrategian valossa vesilupaprosessien yhteydessä muutenkin siitä, että vettä jää riittävästi vapaaseen kotitalouskäyttöön.[260]

4.2 Omistusoikeuteen perustuva veden ottaminen

Suomessa vettä voidaan ottaa talousvedeksi suoraan niin maa- kuin vesialueiden omistusoikeuden ja Etelä-Afrikassa maanomistusoikeuden perusteella. Suomessa erityisesti maanomistusoikeuden nojalla tapahtuva pohjaveden ottaminen on merkityksellistä talousveden saatavuuden kannalta vesijohtoverkostojen ulkopuolella. Myös Etelä-Afrikassa omistusoikeuteen perustuvaa veden ottamista tarvitaan talousvesitarpeiden tyydyttämiseen haja-asutusalueilla, mutta veden saatavuuden edistämisen kannalta sillä ei ole kovin suurta merkitystä, koska saatavuuden puutteesta kärsivät eivät yleensä omista maata.

4.2.1 Suomi: Omistusoikeus kiinteistökohtaisen vesihuollon perusteena

Suomessa vesialueen omistaja voi ottaa vettä talousvedeksi vesistöstä ja maanomistaja pohjavedestä, vesiuomasta tai lähteestä osin riippumatta ottamisen vaikutuksista yksityisiin tai yleisiin etuihin. VL 1:16:n nojalla vesialueen omistaja voi ottaa VL 1:15:ssä tarkoitetusta muuttamiskiellosta riippumatta vesistöstä

[258] SA Government Notice No. 398 ja 399, 2004.
[259] SA Government Notice No. 864, 2010.
[260] Ks. SANWRS 2004, s. 64–66.

vettä talousvedeksi kohtuullista tarvetta vastaavan määrän[261]. Maa-alueen omistaja tai haltija voi VL 1:18:n 3 momentin mukaisesti ottaa pohjavettä vähäisessä määrin talousvedeksi ja tehdä tätä tarkoitusta varten kaivon ilman, että pohjaveden muuttamiskielto asettaisi tälle rajoituksia. Siten omistajan oikeudet ottaa pinta- tai pohjavettä talousvesikäyttöön rajaavat vesilain mukaista luvantarvesääntelyä, joka muilta osin soveltuu myös omistajiin[262]. Omistajan on kuitenkin minimoitava veden talousvedeksi ottamisesta aiheutuvat haitat VL 2:3 ja 9:6:n perusteella.

> Hallituksen esityksessä uudeksi vesilaiksi ehdotetaan, että vesi- tai maa-alueen omistajan veden talousvedeksi ottamisen edellytyksiä supistettaisiin. VLE 4:2:n nojalla vesi- tai maa-alueen omistaja saisi ottaa pinta- tai pohjavettä VLE 3:2:n 2 momentissa tarkoitettujen luvanvaraisuuden perusteena olevien yksityisten etujen tätä estämättä. Sen sijaan omistaja ei olisi oikeutettu ottamaan vettä, jos luvantarve aiheutuisi yleisten etujen loukkauksesta. Erona nykyiseen vesilakiin olisi se, että omistuksen perusteella voitaisiin poiketa ainoastaan yksityisen edun loukkauksen vuoksi realisoituvasta vesiluvan tarpeesta, kun nykyisin myös yleisen edun loukkaus on sallittu.[263]

Myös vesihuoltolaitos tai muu vesihuoltopalveluista huolehtiva yksikkö voi Suomessa ottaa tietyissä rajoissa raakavettä suoraan vesi- tai maa-alueen omistusoikeuden perusteella. Veden vesistöstä ottamisen luvantarvekynnys määräytyy tällöin VL 1:12–15:n mukaisen luvantarvesääntelyn perusteella. Pohjaveden ottaminen talousvesipalveluihin ilman lupaa edellyttää puolestaan, että rakennettavan vedenottamon veden ottamismäärä on alle 250 kuutiometriä vuorokaudessa ja että pohjaveden ottamisesta ei aiheudu VL 1:18:ssä tarkoitettuja pohjaveden muuttamiskiellon vastaisia seurauksia (VL 9:7). Käytännössä suoraan omistusoikeuden nojalla vettä voidaan ottaa ainoastaan verraten pienten vesihuoltolaitosten tarpeisiin.

> Hallituksen esityksessä uudeksi vesilaiksi pidetään yhtäältä kiinni 250 kuutiometrin rajasta pohjaveden ottamisen luvantarvekynnyksenä, mutta toisaalta ehdotetaan, että niin pinta- kuin pohjaveden ottaminen vesihuoltolaitoksen tai laitokselle vettä toimit-

---

[261] Vesilaki ilmentää periaatetta, jonka mukaisesti omistajalla on yksinomainen oikeus veden ottamiseen siltä osin, kuin sitä ei ole erikseen laissa muille myönnetty. Ks. KM 1939:3, s. 103. Hällforsin komitean vesioikeuslakiehdotuksessa tämä periaate oli julkilausuttu 3:14:ssä. Komitea piti säännöstä tarpeellisena sekä selvyyden että systematisoinnin kannalta.

[262] Ilmeisesti omistajan tarve veden ottamiseen talousvedeksi on katsottu niin perustavanlaatuiseksi, että tältä osin on tehty poikkeus vesilain luvantarvesääntelyyn. Talousvesikäytön määrä ja ennakoitavat vaikutukset ovat siten vähäisiä, että omistajan talousvesikäytön vaikutukset ylittäisivät hyvin harvoin vesilain mukaisen luvantarvekynnyksen, vaikka tällaisesta poikkeuksesta ei olisi säädetty. Ks. *Holopainen* 1964, s. 861. Holopainen toteaa, että vesialueen omistajan oikeutta johtaa vettä talousvedeksi voidaan rajoittaa vain poikkeustapauksissa.

[263] Ks. HE 277/2009, s. 78–79. Ks. myös KM 2004:2, s. 57–58.

tavan tarpeisiin olisi aina luvanvaraista (VLE 3:3.1:n 2 kohta)[264]. Vesihuoltolain mukaiset vesihuoltolaitokset – eivät sen sijaan esimerkiksi vesihuoltolaitoksiksi luokittelemattomat vesiosuuskunnat – kuuluisivat ehdotetun luvanhakuvelvollisuuden piiriin.

VL 9 luvun pohjaveden ottamissäännökset soveltuvat myös veden ottamiseen talousvedeksi VL 1:2:ssä tarkoitetusta vesiuomasta tai lähteestä (VL 9:17). Näin ollen omistajan käyttövalta näihin vesiin määräytyy periaatteessa poikkeuksetta VL 1:18:ssä tarkoitetun pohjaveden muuttamiskiellon perusteella, eikä vähäistä talousvesikäyttöä ole erikseen oikeutettu. Pienistä vesistä lähinnä lähteiden vettä voidaan ottaa talousvedeksi.

Vesi- tai maa-alueen omistajalla ei ole VL 9:2:n 2 momentin tai 9:11:n 2 momentin perusteella oikeutta saada korvausta alueeltaan otettavasta vedestä, vaan ainoastaan toisen vedenoton aiheuttamasta vahingosta eli esimerkiksi talousvesikäytön estymisestä tai vaikeutumisesta. Korvattavana vahinkona pidetään veden ottamisesta omistajalle tai muun erityisen oikeuden nojalla vettä käyttävälle aiheutuvaa veden saannin huonontumista, jos se ei ole vähäistä (VL 9:11 ja 11:11).

4.2.2 Etelä-Afrikka: Maanomistajalla oikeus veden ottamiseen talousvedeksi

Etelä-Afrikassa vettä voidaan ottaa talousvedeksi maanomistusoikeuden perusteella ilman vesilain mukaista lupaa pohja- tai pintavesilähteistä, jotka sijaitsevat kiinteistöllä tai muodostavat tämän rajan. Talousvesikäyttöön lasketaan kuuluviksi kohtuullinen kotitalouskäyttö, pienimuotoinen ei-kaupallinen puutarhanhoito ja eläinten juottaminen. Omistusoikeuteen perustuvan veden talousvedeksi ottamisen edellytykset ovat siten suhteellisia, että ottamisen ei tule olla ylimitoitettua käytettävissä oleviin vesivaroihin ja muiden vedenkäyttäjien tarpeisiin nähden (NWA liite I)[265].

Siten vaikka vesivarat kuuluvat Etelä-Afrikassa kaikille, on maanomistusoikeus merkityksellinen tekijä niin pinta- kuin pohjavesivarojen talousvesikäytön

---

[264] Ks. HE 277/2009, s. 60–61. Vesihuoltolaitoksen veden ottamisen ehdotonta luvanvaraistamista perustellaan hallituksen esityksessä yleiseen etuun liittyvillä näkökohdilla, jotka esityksen mukaan puoltavat ottamisen saattamista ennakkovalvonnan piiriin erityisesti niiden riskien vuoksi, joita liittyy pintaveden käyttämiseen talousveden valmistamiseen. Esityksessä todetaan myös, että vesihuolto on yleisesti hyödyllisen välttämättömyyspalvelun hoitamista, joten sen valvontaan liittyvä yleinen intressi on tavallista suurempi, ja että luvan luoma oikeusasema on tärkeä yhdyskunnan vesihuollon turvaamisen näkökulmasta. On kuitenkin todettava, että vesihuoltotoiminta on ennakkovalvonnan piirissä TSL 18 §:n perusteella ja että vesihuollon riskeistä huolehtiminen tulisi jatkossakin tapahtumaan lähinnä terveydensuojelulain ja vesihuoltolain perusteella.

[265] Kuriositeettina mainittakoon, että Etelä-Afrikan vesilain liitteessä I on erikseen säädetty, että kattojen valumavedet on mahdollista varastoida ja käyttää.

kannalta. Maan omistajan käyttöoikeus maan rajan muodostavaan vesistöön heijastaa *riparian rights* -doktriinia, johon Etelä-Afrikan vesioikeus perustui apartheidin aikana. Maanomistajalla on aina oikeus ottaa perustarpeiden tyydyttämiseen tarvittava vesi kiinteistöllään tai sen rajalla sijaitsevista vesivaroista, ja omistajan kohtuullinen veden talousvedeksi ottaminen nauttii myös suojaa muita vedenkäyttötarpeita vastaan vesireservisääntelyn kautta.

Maanomistusoikeuteen perustuva veden ottaminen on Etelä-Afrikassa yleisemminkin laajempaa kuin vesilain perusteella on pääteltävissä. Tähän vaikuttaa aikaisemman lainmukaisen vedenkäytön, joka oli sidoksissa maanomistusoikeuteen, pysyvyydelle NWA 34 §:ssä[266] säädetty suhteellinen suoja. NWA 34 §:n mukaisesti aikaisempaa vedenkäyttöä voidaan jatkaa entisin ehdoin siihen asti, kunnes vedenkäyttöoikeus määritellään uudestaan vesiluvan perusteella tai sitä muuten rajoitetaan tai kielletään.[267]

4.3 Vesiluvan tarve veden talousvedeksi ottamiseen

Niin Suomessa kuin Etelä-Afrikassa veden ottamiseen talousvedeksi tarvitaan vesilain mukainen lupa, jos se ei perustu suoraan omistusoikeuteen tai käyttövapauksiin. Luvantarve määräytyy yhtäältä ottajan oikeusaseman ja toisaalta otettavien vesivarojen sekä ottamisen tarkoituksen ja intensiivisyyden perusteella. Kuten aikaisemmin on tullut ilmi, voi pohjavettä ottaa omalta maalta ja pintavettä laillisesti saavutettavalta vesialueelta omaan kohtuulliseen kotitalouskäyttöön. Sen sijaan pohjaveden ottaminen toisen maalta ei voi perustua käyttövapauteen, vaan siihen tarvitaan aina omistajan suostumus tai vesilupa. Vesihuoltolaitos tai muu vesihuoltoyksikkö ei ole kummassakaan maassa useinkaan oikeutettu suoraan omistusoikeuden perusteella ottamaan pohja- tai pintavettä. Siten vesilupaan perustuva veden ottaminen on keskeisessä asemassa talousveden saatavuuden kannalta sekä Suomessa että Etelä-Afrikassa.

---

[266] NWA 34. *Authority to continue with existing lawful water use*
(1) A person, or that persons successor-in-title, may continue with an existing lawful water use, subject to –
(a) any existing conditions or obligations attaching to that use;
(b) its replacement by licence in terms of this Act: or
(c) any other limitation or prohibition by or under this Act.
(2) A responsible authority may subject to any regulation made under section 26(1)(c) require the registration of an existing lawful water use.

[267] Ks. *Godden* 2005, s. 201.

4.3.1 Suomi: Luvantarpeen perustuminen vaikutuksiin ja käyttötarpeisiin

Suomessa vesiluvan tarve veden ottamiseen vesistöstä talousvesikäyttöön määräytyy eri tavoin riippuen veden ottajan oikeusasemasta ja siitä, otetaanko vettä omaan kotitalouskäyttöön vai eteenpäin toimitettavaksi. Yhtäältä veden ottaminen omaan kotitalouskäyttöön on vesialueen omistajalle tai osakkaalle sallittua ilman vesilupaa, kunhan se toteutetaan VL 1:12–14:ssä tarkoitettua sulkemiskieltoa kunnioittavalla tavalla eikä kysymys poikkeuksellisesti ole VL 1:15a tai 1:17a:ssä tarkoitetusta vesiluonnon suojelusta. Toisaalta raakaveden ottaminen toisen vesialueelta eteenpäin toimitettavaksi edellyttää aina VL 9:2:n nojalla vesilupaa vedenoton vaikutuksista riippumatta. Luvantarpeen kannalta tulkinnallisimpia talousvesikäytön tilanteita ovat veden ottaminen omaan kotitalouskäyttöön toisen vesialueelta ja raakaveden ottaminen talousveden eteenpäin toimittamista varten omalta vesialueelta.[268]

Veden ottaminen toisen vesialueelta omaan kotitalouskäyttöön tai omalta vesialueelta muihin tarpeisiin edellyttää vesilain mukaista lupaa, jos ottaminen ylittää VL 1:12–15:ssä tarkoitettujen sulkemis- ja muuttamiskiellon mukaisesti määräytyvän luvantarvekynnyksen. Luvantarve veden ottamiseen toisen vesialueelta syntyy VL 9:1:n nojalla myös silloin, jos vettä ei riitä omistusoikeuden tai vesiluvan perusteella sitä ottaville. Käytännössä omaan talousvesikäyttöön tarkoitetun veden ottaminen toisen vesialueelta on lähes poikkeuksetta sallittua ilman vesilupaa, koska sen vesistövaikutukset ovat yleensä vähäisiä. Jos taas vesihuoltolaitos tai muu verraten suuri vesihuoltoyksikkö ottaa raakavettä omalta vesialueelta, saattavat ottamisen vesistövaikutukset edellyttää vesiluvan hakemista.

Pohjaveden ottaminen omalta maalta muiden talousvesitarpeisiin on VL 9:8:n nojalla luvanvaraista, jos vettä otetaan yli 250 kuutiometriä vuorokaudessa tai jos se ylittää VL 1:18:ssä tarkoitetun pohjaveden muuttamiskiellon mukaisen luvantarvekynnyksen. Sama koskee soveltuvin osin veden ottamista VL 1:2:ssä tarkoitetuista niin sanotuista pienistä vesistä – käytännössä lähinnä lähteestä (VL 9:17). Pohjaveden ottaminen toisen maalta on aina luvanvaraista (VL 9:4), jos se ei perustu maanomistajan suostumukseen ja pysy omistajan kompetenssin rajoissa.

Vaikka luvantarvekynnys ei ylittyisi, voi pohjaveden ottamiselle hakea sen pysyvyyden vahvistamiseksi lupaa VL 9:7:n 3 momentin nojalla[269]. VL 12:7:ssä säädetään puolestaan, että vesilain luvantarvekynnyksen ylittävälle toimenpi-

---

[268] Ks. *Pietilä* 1973, s. 87–89 sekä 224–227.
[269] Ks. säännöksen taustoista s. 96.

teelle, mihin liittyvä oikeus perustuu kuitenkin jo asianosaisten sopimukseen, voidaan hakea ja myöntää lupa omistajanvaihdoksia silmällä pitäen. VL 12:7:n perusteella voidaan hakea lupaa esimerkiksi VL 9:4:n 3 momentissa tarkoitettuun omistajan suostumukseen perustuvaan toisen pohjavedenottamon käyttöön[270]. VL 9:7:n 3 momentista ja 12:7:stä käy hyvin ilmi vesiluvan oikeutta luova konsessioluonne.

Tekopohjaveden valmistaminen ja ottaminen saattaa edellyttää lupaa sekä pintaveden johtamiseksi maahan että tekopohjaveden ottamiseen. Pintaveden johtamisen ja imeyttämisen luvantarve on VL 9:16:n 2 momentin nojalla ehdoton, kun taas tekopohjaveden ottamisen luvantarve määräytyy pohjaveden ottamisen luvantarvesääntelyn mukaisesti. Myös luonnollisena rantaimeytyksenä tapahtuva pintaveden muodostuminen pohjavedeksi, joka aiheutuu pohjaveden luonnollisen määrän ylittävästä ottamisesta, edellyttää lupaa veden johtamiseksi ja imeyttämiseksi[271].

Vesiluvan tarve veden ottamiseen talousvedeksi voi Suomessa aiheutua pohjaveden toisen maalta ottamisen lisäksi muustakin toisen maa-alueen käyttötarpeesta, johon liittyvä oikeus voidaan VL 2:7:n 2 momentin nojalla myöntää esimerkiksi pumppulaitosta varten. Luvantarve yksistään sillä perusteella, että toisen maa-aluetta tarvitaan muuhun kuin vedenottamon tai johtojen sijoittamiseen, voi syntyä lähinnä pintaveden ottamisen yhteydessä.

4.3.2 Etelä-Afrikka: Luvan tarve talousvesikäytön aloittamiseen ja kollektiivinen lupaprosessi

Etelä-Afrikassa vesireformin kautta syntynyttä, osin omistusoikeudesta riippumatonta vesiluvan tarvetta nimitetään luvitusperiaatteeksi (licensing principle)[272]. Etelä-Afrikassa vesiluvan tarve talousveden ottamiseen määräytyy paitsi edellä tarkoitettujen käyttövapauksien ja maanomistusoikeuden rajojen myös käytön

---

[270] Ks. KHO 15.8.2003 t. 1816. Tapauksessa oli kysymys luvasta ottaa pysyvästi pohjavettä toisen maa-alueelta sijaitsevasta kaivosta, jonka käytöstä asianosaiset olivat tehneet osin kiistanalaisen sopimuksen.

[271] KHO 2005:81: Kysymys oli luvasta ottaa pohjavettä, josta 92 % oli pohjaveden luonnollisen määrän ylittävän ottamisen vuoksi rantaimeytyvää tekopohjavettä ja noin 8 % luonnollista pohjavettä. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että hanketta varten oli pohjaveden ottamisluvan lisäksi tarpeen saada lupa veden johtamiseen vesistöstä ja sen imeyttämiseen.

[272] Ks. *Pienaar – van der Schyff* 2008, s. 3–4. Erikoiselta kuulostavan luvitusperiaatteen käyttäminen kuvaamaan nykyistä vedenkäytön sallittavuutta johtunee aikaisemmin vesioikeuden perusteena olleen riparian rights -periaatteen osittaisesta häviämisestä vesireformin myötä. Kun aikaisemmin maanomistusoikeus oli keskeisin tekijä veden ottamisoikeuden kannalta, määräytyy oikeus ottamiseen nykyisin pääasiassa vesiluvan perusteella. Lähtökohtana on, että kaikkeen veden ottamiseen vaaditaan vesilupa, ellei asiasta ole erityisesti säädetty toisin.

aikaisemman lainmukaisuuden perusteella. Lisäksi toimivaltaisella viranomaisella on NWA 22 §:n 3 kohdan mukaisesti yksittäistapauksessa mahdollisuus päättää, että vesilupaa ei tarvita, jos hankkeen muun lain mukainen ennakkovalvonta varmistaa vesilaissa tarkoitettujen tavoitteiden täyttymisen. Ennen vesilain voimaantuloa alkanut vedenkäyttö on vapautettu välittömästä luvantarpeesta, mikä ilmentää vesioikeudellisen uudistuksen Etelä-Afrikassa vaatimaa siirtymäaikaa[273].

Lähtökohtana Etelä-Afrikan vesioikeudessa on, että jos vedenkäyttöä ei ole erikseen oikeutettu, edellyttää se vesilain mukaista lupaa[274]. NWA 22 §:ssä ja vesilain liitteessä I oikeutetaan talousveden ottaminen yksityistä kotitaloutta varten pintavedestä ja pohjavedestä omalta maalta samoin kuin aikaisempi lainmukainen vedenkäyttö[275]. Siten vesihuoltopalveluja tuottava yksikkö tarvitsee aina luvan talousvedeksi toimitettavan veden ottamisen aloittamiseen, jos se ei voi tukeutua tässä tarkoituksessa yleislupaan. Myös pohjaveden ottaminen toisen maalta edellyttää vesilupaa. Vesilailla säädeltyyn, tarvittaessa luvanvaraiseen vedenkäyttöön kuuluu NWA 21 §:n nojalla sekä veden ottaminen että sen varastointi.

Laillisesti aikaisemman lainsäädännön nojalla harjoitettuun veden ottamiseen talousvesipalveluita varten voi syntyä vesilain mukaisen luvan tarve NWA 43 §:n 1 kohdan[276] nojalla lähinnä silloin, jos vesivarojen kestävä tai tasapuolinen käyt-

---

[273] Vesilain toimeenpano etenee Etelä-Afrikassa siten, että ensinnäkin vedenkäytöstä muodostetaan kattava rekisteri, johon eri käyttäjät ja käyttömäärät yksilöidään. Toiseksi määritellään ekologisia tarpeita ja ihmisten perustarpeita varten vesireservi, jonka käyttämiseen muita tarpeita varten ei voi saada lupaa. Kolmanneksi vaaditaan vesistöaluekohtaisesti kaikkia vedenkäyttäjiä hakemaan uuden lain mukaista vesilupaa ja tehdään lupapäätökset hakemusten perusteella. Ks. *MacKay* 2003, s. 72–73.

[274] Ks. *Gildenhuys* 1997, s. 60.

[275] Aikaisemman lainmukaisen vedenkäytön edellytyksenä on NWA 32 §:n mukaisesti, että käyttö on tapahtunut kahden vuoden sisällä ennen vesilain voimaantuloa tai että se on julistettu NWA 33 §:n nojalla aikaisemmaksi vedenkäytöksi perustellusta syystä. Käytön on tullut tapahtua sellaisen lain nojalla, joka on ollut voimassa vesilain voimaantuloon saakka. Käytännössä kysymys on ollut aikaisemman vesilain nojalla tapahtuneesta vedenkäytöstä. Ks. aikaisemman vedenkäytön lainmukaisuudesta Water Tribunal (WT) 15/06/2007. Tapauksessa NWA 32 §:n mukainen kahden vuoden käyttöedellytys ei täyttynyt, koska vettä ei otettu missään vaiheessa tämän siirtymäajan puitteissa. Ks. NWA 33 §:ssä tarkoitetusta perustellusta syystä katsoa vedenkäyttö aikaisemmaksi lainmukaiseksi vedenkäytöksi WT 12/L2/01. Vesitribunaali toteaa, että NWA 33 §:ää on tulkittava objektiivisesti ja rajoitetusti siten, että perustellun syyn edellytys voi liittyä lähinnä NWA 2 §:n mukaisiin tavoitteisiin tasapuolisen veden saatavuuden edistämisestä, aikaisemman syrjinnän korjaamisesta tai vesiekosysteemien suojelusta (kohdat 3.2.7–8). NWA 33 §:n tarkoituksena ei siten ole, että maanomistajat voisivat yleisesti perustaa vedenkäyttöoikeutensa historiallisiin tekijöihin (kohta 3.3.2.2).

[276] NWA 43. *Compulsory licence applications*

(1) If it is desirable that water use in respect of one or more water resources within a specific geographic area be licensed –

tö on uhattuna. Tällöin toimivaltainen viranomainen voi edellyttää luvan hakemista veden ottamiselle kollektiivisessa lupaprosessissa.[277] Kollektiivisen luvanhakuvelvollisuuden tarkoituksena on, että tietyn alueen vesivaroja hyödyntävät ja potentiaaliset vedenkäyttäjät hakevat vesilupia samanaikaisesti, jolloin viranomaisella on mahdollisuus päättää vesivarojen jakamisesta tasapuolisesti eri käyttäjien kesken. Lupamenettelyn tavoitteena on vesivarojen aikaisempaa oikeudenmukaisempi jakaminen eri käyttötarpeiden ja -sektoreiden kesken siten, että eri väestöryhmien ja sukupuolten välinen tasa-arvo olisi saavutettavissa[278].

Kaiken kaikkiaan aikaisemman laillisen talousvesikäytön luvantarve on Etelä-Afrikassa epäselvä. Yhtäältä NWA 22 ja 32 §:ssä ilmaistaan, että kahden vuoden sisällä ennen vesilain voimaantuloa tapahtunutta lainmukaista vedenkäyttöä voi vesilain nojalla lähtökohtaisesti jatkaa. Toisaalta viranomainen voi NWA 35 §:n mukaisesti velvoittaa hakemaan lainmukaiselle veden ottamiselle lupaa.[279] Kun otetaan huomioon Etelä-Afrikan vesivarojen niukkuus, lienee niin, että NWA 43 §:n 1 kohdassa tarkoitetut kollektiivisen luvanhakuvelvoitteen asettamisen edellytykset täyttyvät lähes jokaisen vesistöalueen osalta.

Vuoden 1998 vesilain toimeenpano on Etelä-Afrikassa edelleen monissa suhteissa keskeneräistä ja vedenkäyttö on jatkunut pitkälti entiseen tapaan. Kollektiiviset luvanhakuprosessit odotetaan saatettavan loppuun vesivarojen käytön kannalta kriittisimmillä valuma-alueilla ennen vuotta 2015. Muilla valuma-alueilla tähän voi kulua selvästi enemmän aikaa.[280]

(a) to achieve a fair allocation of water from a water resource in accordance with section 45 –
  (i) which is under water stress; or
  (ii) when it is necessary to review prevailing water use to achieve equity in allocations;
(b) to promote beneficial use of water in the public interests;
(c) to facilitate efficient management of the water resource; or
(d) to protect water resource quality,

the responsible authority may issue a notice requiring persons to apply for licences for one or more types of water use contemplated in section 21.

[277] Ks. *Gildenhuys* 1997, s. 60. Kollektiivinen lupaprosessi käynnistyy Etelä-Afrikassa viranomaisen vähintään 60 päivää ennen lupahakemuksille asetettua jättöpäivää antamalla tiedotuksella (NWA 43 §). Kun lupahakemuksille varattu määräaika on umpeutunut, on toimivaltaisen viranomaisen valmisteltava ehdotus vesivarojen jakamiseksi, julkaistava tämä ja varattava mahdollisuus vastalauseiden esittämiseen ehdotuksesta (NWA 45 §). Tämän jälkeen viranomaisen tulee laatia alustava vesivarojen jakosuunnitelma, johon voi hakea muutosta siltä osin kuin ehdotuksen johdosta esitetty vastalause ei ole menestynyt (NWA 46 §). Kollektiivisen lupaprosessin viimeisenä vaiheena viranomainen myöntää vesiluvat lainvoimaisen suunnitelman mukaisesti (NWA 47 §).

[278] Kollektiivisen luvanhakuvelvollisuuden avulla on yleisemminkin mahdollista tarvittaessa kontrolloida aikaisemman lainsäädännön nojalla harjoitettua pitkälti sääntelemätöntä ja epätasapuolista vedenkäyttöä.

[279] *Anderson ym.* 2007, s. 166–168.

[280] Ks. *MacKay* 2003, s. 72–73. Syynä kollektiivisen lupaprosessin viivästyksiin on ollut ainakin se, että hakijoiden toimittamat tiedot vedenkäytöstä ovat olleet paikoin puutteellisia. Ylipäänsä prosessissa on vaarana, että hakuprosessi on liian monimutkainen ja hallinnolliset rasitukset liian

Vedenottamisoikeuksien toimeenpano tasapuolisella tavalla muodostaa Etelä-Afrikan oikeus- ja viranomaisjärjestelmälle valtavan haasteen. Vedenkäyttöoikeuksien järjestäminen edellyttää merkittäviä taloudellisia ja teknisiä voimavaroja, hydrologista asiantuntemusta sekä mahdollisuuksia kontrolloida ja seurata veden ottamista tehokkaasti. Kun vesilupaprosessien käyntiin saattaminen on pitkittynyt ja kun prosessit voivat kestää pitkään, tulee hallinnon pystyä järjestämään vedenottamiskysymykset ennen lupien lainvoimaistumista. Yhtenä vesilain mukaisena vaihtoehtona tähän on talousvesikäytön priorisointi yleislupien avulla, jolloin lupaa veden ottamiseen ei tarvitse hakea erikseen.[281]

4.4 Vesiluvan myöntämisedellytykset

4.4.1 Suomi: Talousveden ottamisen suhteuttaminen omistusoikeuteen ja vaihtoehtoihin

Suomessa vesiluvan myöntämisedellytykset talousveden ottamiselle määräytyvät hieman eri tavoin riippuen siitä, otetaanko vettä vesistöstä vai pohjavedestä. Lupa talousveden ottamiselle vesistöstä voidaan myöntää VL 2:5–6:n mukaisten yleisten rakentamisedellytysten mukaisesti[282]. Pohjaveden ottamisen luvanmyöntämisedellytyksistä säädetään vesilaissa moniportaisesti siten, että ensinnäkin toisen maalta tapahtuvan ottamisen tulee täyttää VL 9:4:n mukaiset edellytykset, jotka on asetettu maa-alueen omistajan ja haltijan suojaksi. Toiseksi sekä omalla että toisen maalla toteutettavan pohjaveden ottamishankkeen tulee tarvittaessa täyttää VL 9:8:ssä tarkoitetut pohjavesihankkeen luvanmyöntämisedellytykset, jotka ovat pitkälti yhtenevät vesilain yleisten rakentamisedellytysten kanssa[283]. Siten laajamittaisen talousveden ottamisen edellytyksiä punnitaan yleensä intressivertailussa vesilähteestä riippumatta.

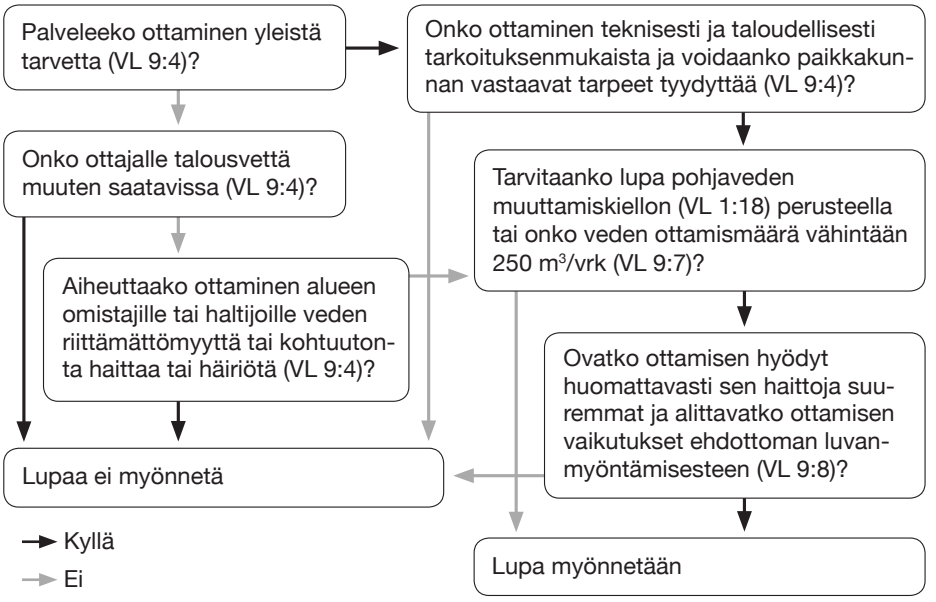
---

suuria heikoimmassa asemassa olevien yhteisöjen kannalta. Tällöin luvanhakuvelvollisuus voi kääntyä itseään vastaan siten, että myönnetyt luvat heijastavat mahdollisuuksia osallistua hakuprosessiin olemassa olevia valtarakenteita legitimoivalla tavalla. Ks. *Anderson ym.* 2007, s. 171.

[281] *Anderson ym.* 2007, s. 171–172.

[282] Myös pohjaveden ottamishankkeen hyväksyminen saattaa edellyttää VL 2:6:n mukaisten luvanmyöntämisedellytysten täyttymistä, jos hankkeella on VL 1:15:n vastaisia vesistövaikutuksia. Ks. KHO 2005:57 ja KHO 21.1.2005 t. 140. Korkein hallinto-oikeus totesi molemmissa tapauksissa, että kun pohjaveden ottamisesta aiheutui VL 1:15:ssä tarkoitettuja vaikutuksia vesistössä, oli luvan edellytysten täytyttävä ja lupamääräykset asetettava paitsi vesilain 9 luvun säännösten myös vesilain 2 luvun säännösten kannalta.

[283] Siten pohjaveden ottamisen luvanmyöntämisedellytysten harkinta on yksi- tai kaksiportaista riippuen siitä, otetaanko talousvettä omalta vai toisen maalta.



Kuvio 2. Pohjaveden ottaminen toisen maalta talousvedeksi vesilain perusteella.

Oikeuskäytännön valossa vesilain mukaisten luvanmyöntämisedellytysten tulkitaan yleensä olevan käsillä, jos veden ottaminen tapahtuu yhdyskunnan tai yksilön talousvesitarpeiden tyydyttämiseksi. Tämä lähtökohta vaikuttaa erityisen selvältä siltä osin, kuin kysymys on talousveden ottamisesta vesistöstä omalta tai toisen vesialueelta.[284] Pohjaveden ottamisen kannalta tilanne on usein astetta tulkinnanvaraisempi. Erot pinta- ja pohjaveden talousvesikäytön sallittavuudessa johtuvat siitä, että pintavesivarat ovat Suomessa antoisuudeltaan pohjavesivaroja huomattavasti runsaammat, minkä vuoksi veden ottamisen vaikutukset vesistöihin ovat yleensä pohjavesivaikutuksia vähäisempiä. Vesistövaikutukset ovat myös pohjavesivaikutuksia helpommin selvitettävissä[285]. Seuraavassa keskitytään tarkastelemaan pohjaveden talousvesikäyttöön ottamisen edellytyksiä.

---

[284] Ks. esim. KHO 25.3.1976 t. 4592 ja KHO 13.6.1985 t. 3606. Tapauksissa oli kysymys alkuperäisen VL 2:6.2:n soveltamisesta. Säännöksen mukaisesti yleinen tarve muodosti itsenäisen luvanmyöntämisperusteen. Uudemmassa korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytännössä kysymys talousvesitarpeisiin liittyvästä pintaveden ottamisesta on tullut esille lähinnä tekopohjavesihankkeissa, joiden yhteydessä on myönnetty lupa pintaveden johtamiseen maahan. Ks. KHO 2005:81 sekä KHO 2008:58. Vesiluvan myöntämisedellytysten tulkinnasta on oikeuskäytännön perusteella vaikea tehdä yleistettäviä johtopäätöksiä, koska kysymys on tapauskohtaisesta päätöksenteosta.

[285] Ks. pohjavesihankkeeseen liittyvien selvitysten riittävästä tasosta KHO 29.5.1998 t. 1016. Korkein hallinto-oikeus palautti asian vesioikeudelle ja määräsi hakijaa tarpeen mukaan hankkimaan vesiasetuksen 42 ja 69 §:ssä tarkoitetut riittävät selvitykset. Se totesi, että pohjaveden ottamisen

Edellytykset pohjaveden ottamiselle toisen maalta ovat erilaiset riippuen siitä, otetaanko talousvettä yksityisen vai yleisen talousvesitarpeen tyydyttämiseksi. Yksityistä talousvesikäyttöä palveleva veden ottaminen toisen maalta edellyttää VL 9:4.1:n nojalla, että talousvedeksi sopivaa vettä ei muuten ole kohtuuttomitta kustannuksitta saatavissa riittävästi ja että pohjavettä edelleen riittää maanomistajan, hänen maallaan sijaitsevien nykyisen ja odotettavissa olevan asutuksen sekä yritysten tarpeisiin, eikä näille muutenkaan aiheudu ottamisesta kohtuutonta häiriötä tai haittaa[286]. Kunnan tai yhdyskunnan yleistä tarvetta palveleva, toisen maalta tapahtuva talousveden ottaminen edellyttää VL 9:4:n 2 momentin mukaisesti puolestaan, että ottaminen on teknisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaista ja, jos talousvettä johdetaan paikkakunnan ulkopuolelle, että paikkakunnalla on mahdollisuus tyydyttää talousvesitarpeet kohtuullisesti. Maanomistajan ja muiden hänen alueellaan pohjavettä käyttävien asema on siten suojatumpi yksityistä talousvesitarvetta kuin yleistä tarvetta palvelevan pohjaveden ottamishankkeen yhteydessä.

Vesilain sääntely pohjaveden ottamisesta ilmentää yhtäältä lähtökohtaa, jonka mukaisesti oikeus pohjaveden ottamiseen on ensisijaisesti ottamisalueen maanomistajalla. VL 9:4:n 1 momentissa kaikki omistajan vedenkäyttötarpeet – ei kuitenkaan spekulatiivisia tarpeita[287] – asetetaan ensisijaisiksi muiden yksityisiin talousvesitarpeisiin verrattuina. Toisaalta sääntelyllä on haluttu edistää mahdollisuuksia hyödyntää pohjavesivaroja yhdyskuntien talousvesikäyttöön.[288] VL 9:4:n 2 momentin nojalla yleistä tarvetta palveleva pohjaveden ottaminen toisen

---

vaikutuksia ei ollut kaikilta osin selvitetty riittävästi muun muassa sen arvioimiseksi, millaisia rajoituksia ja määräyksiä ottamiselle oli yleisten ja yksityisten etujen turvaamiseksi asetettava. Ks. pohjaveden ottamisen vaikutusten arvioimisen luotettavuudesta KHO 17.10.2003 t. 2535. Tapauksessa korkein hallinto-oikeus katsoi, että lupa oli myönnettävissä vain määräaikaisena, koska pohjaveden ottamisen vaikutuksia tietyn lammen veden määrään ja laatuun sekä tietyn puron virtaamiin ei pystytty luotettavasti arvioimaan.

[286] Ks. esimerkkinä asiasta, jossa lupaa pohjaveden ottamiseen toisen maalta ei myönnetty, Länsi-Suomen vesioikeus 21.12.1992 nro 65/1992/2. Asiassa ratkaisevaa oli yhtäältä se, että pohjavedenottamo olisi edellyttänyt suojakaistaa, joka olisi rajoittanut kohtuuttomasti peltoviljelyä. Toisaalta hakijalla oli mahdollisuus liittyä kohtuullisin kustannuksin hänen tilastaan noin 300 metrin päässä sijainneeseen kaupungin runkovesijohtoon.

[287] Ks. omistajan vedenkäyttötarpeiden ja omistajalle veden ottamisesta aiheutuvien haittojen arvioinnista Vaasan hallinto-oikeus 27.12.2007 nro 07/0447/1. Asiassa maanomistaja oli todennut, että veden riittävyys olisi uhattuna lähitulevaisuudessa kasvavan vedenkäyttötarpeen vuoksi ja että veden ottamiseen liittyvän vesijohtoputkiston sijainti haittaisi huomattavasti rasitetun kiinteistön metsätalous- ja virkistyskäyttöä. Hallinto-oikeus kuitenkin pysytti pohjaveden ottamiselle toisen tilalta myönnetyn luvan, koska talousvettä ei ollut muuten ilman kohtuuttomia kustannuksia saatavissa ja koska vettä oli arvioiden mukaan riittävästi maanomistajan käyttötarpeisiin tulevaisuudessakin.

[288] HE 64/1959, s. 18. Hallituksen esityksessä todetaan, että pohjaveden ottamista yksityistä taloutta varten on syytä edistää terveydellisistä syistä. Ks. myös vesilakitoimikunnan pohjavesitutkimus 1953, s. 87.

maalta on sallittua yksinomaan tarkoituksenmukaisuusperusteella. Pohjaveden ristiriitaiset käyttötavoitteet on vesilaissa ratkaistu yhdyskuntien vesihuoltoa suosivalla tavalla, mutta veden ottamiseen toisen kaivosta tai muusta vedenottamosta ei voi saada lupaa ilman omistajan suostumusta (VL 9:4.3)[289].

Kun tarkastellaan pohjaveden ottamista toisen maalta yksityiseen talousvesikäyttöön, on VL 9:4:n 1 momentissa haluttu yhtäältä mahdollistaa välttämätön talousveden ottaminen omistusoikeuden suojasta riippumatta. Toisaalta VL 9:4:n 1 momentissa omistusoikeutta suojataan muita yksityisiä etuja vastaan pohjaveden riittävyyden ja kohtuuttomien haittojen välttämisen lisäksi laajemmaltakin kannalta. Vaikka pohjavettä olisi riittävästi, eikä ottaminen johtaisi kohtuuttomiin häiriöihin tai haittoihin, edellyttää luvan saanti veden ottamiseen yksityiseen talousvesikäyttöön toisen maalta, että ottamiselle ei ole olemassa kustannuksiltaan kohtuullisia vaihtoehtoja[290]. Ottamisoikeuden epäävinä vaihtoehtoina voivat ilmeisesti tulla kysymykseen paitsi pohjaveden ottaminen omalta maalta myös pintaveden ottaminen vesistöstä.

VL 9:4:n 2 momentin nojalla pohjaveden talousvedeksi ottamisen yleinen tarve sekä tekninen ja taloudellinen tarkoituksenmukaisuus syrjäyttävät maanomistajan käyttöoikeudet siten, että vesilupa on myönnettävissä pohjaveden ottamiseksi toisen maalta. Yleinen tarve liittyy lainkohdan sanamuodon perusteella kunnan tai suurehkon kuluttajajoukon talousvesitarpeisiin. Teknisen ja taloudellisen tarkoituksenmukaisuusedellytyksen olemassaolon kannalta on mielenkiintoinen kysymys, onko sitä arvioitava itsenäisesti vai suhteessa hankkeen eri toteutusvaihtoehtoihin eli lähinnä eri sijoitusratkaisuihin. Edellisessä tapauksessa tarkoituksenmukaisuusedellytys täyttyisi käytännössä aina, kun taas jälkimmäisen tulkintavaihtoehdon soveltaminen suhteellistaisi tilannetta selvästi.

Vesiylioikeus otti 29.1.1991 antamassaan ratkaisussa nro 10/1991 kantaa VL 9:4:n 2 momentissa tarkoitettuun tekniseen ja taloudelliseen tarkoituksenmukaisuuteen.

---

[289] Ks. esimerkkinä omistajan suostumuksen ulottuvuudesta KHO 11.8.2005 t. 1992. Tapauksessa oli kysymys siitä, oikeuttiko kiinteistön kauppakirjassa tarkoitettu oikeus toisen kaivon käyttöön VL 9:18:ssä tarkoitettuun vesijohdon vetämiseen kaivosta käyttöoikeuden haltijan tilalle. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että veden ottaminen kaivosta vesijohdon rakentamalla olisi merkinnyt kaivon käyttämistä tavalla, joka ei sisältynyt kauppakirjassa sovittuun oikeuteen käyttää kaivoa. Näin ollen veden ottaminen kaivosta vesijohdon avulla olisi edellyttänyt VL 9:4.3 huomioon ottaen omistajan suostumusta. Kun suostumusta ei ollut, ei hakemukseen ollut voitu suostua.

[290] Ks. vesiylioikeus 7.4.1998 nro 27/1998. Vesiylioikeus katsoi, että ilman toisen alueella sijaitsevan lähteen käyttöä hakijoiden omistamille tiloille ei ollut mahdollista saada riittävästi talousvettä ilman kohtuuttomia kustannuksia. Asiassa oli osaltaan kysymys myös lähteen luonnontilaisuudesta ja siten VL 1:17a:n mahdollisesta soveltamisen tarpeesta. VL 1:17a:n mukainen lähteen muuttamiskielto voi asettaa esteitä esimerkiksi kaivorakenteiden rakentamiselle lähteen ympärille. Ks. VL 9:4.1:ssä tarkoitetuista kohtuuttomista kustannuksista myös Länsi-Suomen ympäristölupavirasto 22.5.2007 nro 54/2007/3.

Tapauksessa oli kysymys pohjaveden ottamisesta toisen maalta talousvedeksi neljän ottamisalueen ulkopuolisen kunnan tarpeisiin. Vesiylioikeus katsoi, että yhdellä kunnista oli oikeus pohjaveden johtamiseen sen ulkopuolelta, koska kohtuulliset laatuvaatimukset täyttävää raakavettä ei ollut kunnan omalta alueelta saatavissa. Kaksi muuta kuntaa saattoi tyydyttää vedentarpeensa omilta alueiltaan otettavalla vedellä, mutta niiden vedenotto oli edullista toteuttaa yhteishankkeena veden ottamiseen oikeutetun kunnan kanssa. Kun otettiin huomioon muun muassa vesijohdon suunniteltu kulkureitti, oli luvan myöntäminen pohjaveden ottamiseen VL 9:4:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla teknisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaista myös näiden kahden muun kunnan osalta. Neljännellä kunnalla ei ollut oikeutta pohjaveden ottamiseen.

Vesiylioikeuden argumentaatioon on ilmeisesti vaikuttanut VL 9:4:n 2 momentissa tarkoitettu paikkakunnan tarpeiden ensisijaisuus tilanteessa, jossa lupaa haetaan pohjaveden johtamiseksi paikkakunnan ulkopuolelle. Päätöksestä ei kuitenkaan käy ilmi, että veden ottaminen olisi kyseenalaistanut paikkakunnan tarpeiden tyydyttämisen. Siten vesiylioikeus katsoi veden riittävyydestä riippumatta, että raakaveden saatavilla oleminen vettä ottavan kunnan sisäpuolelta muodostaa lähtökohtaisesti sellaisen vaihtoehdon, että veden ottaminen kunnan ulkopuolelta ei ole teknisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaista. Tämä on sinänsä ymmärrettävää, koska veden lähikäyttö on yleensä tarkoituksenmukaisinta. VL 9:4:n 2 momentissa ei kuitenkaan anneta kuntarajoille veden ottamisoikeuden kannalta merkitystä muuten kuin tilanteissa, joissa vettä on niukasti saatavilla.

Vesilaista on saatavissa perusteluja niin VL 9:4:n 2 momentin hankekohtaisuutta kuin eri sijoitusvaihtoehtojen huomioon ottamista tukeville kannoille. Hankekohtaista arviointia puoltaa VL 9:4:n 2 momentin sanamuoto, jonka mukaan hankkeen tulee olla tarkoituksenmukainen vaihtoehto – ei siis tarkoituksenmukaisin. Hankkeen vaihtoehtotarkastelun puolesta puhuu yhtäältä se, että VL 9:4:n on tarkoitus suojata myös maanomistusoikeutta, ja toisaalta se, että vesiasetuksen 69 §:ssä pohjaveden ottamisen hankesuunnitelmaan vaaditaan sisällytettäväksi selostus pohjaveden käyttöpaikkakunnan pohjavesioloista ja veden saannin mahdollisuuksista. Siten VL 9:4:n 2 momentin tulkinnassa tulee vesilain sääntelyn ja tarkoituksen perusteella ottaa jossain määrin huomioon veden ottamisen vaihtoehdot.

Jos pohjaveden ottamiseen omalta maalta tarvitaan lupa tai jos VL 9:7:n perusteella luvanvarainen pohjaveden ottaminen toisen maalta täyttää VL 9:4:ssä tarkoitetut edellytykset, ratkaistaan ottamisen sallittavuus VL 9:8:n nojalla. VL 9:8:n perusteella pohjaveden ottamiselle voidaan myöntää lupa, jos intressivertailuedellytys täyttyy, eikä hankkeella ole ehdottoman luvanmyöntämisesteen vastaisia seurauksia. Myös VL 9:8:n mukaisen hankkeen hyötyjen ja haittojen mitoituksen ja niiden punninnan lopputuloksen kannalta hankkeen sijoittamisvaihtoehtojen huomioon ottamisella voi olla ratkaiseva merkitys. Osaltaan vaihtoehtojen huomioon ottamisen tarvetta korostaa myös VL 9:6:ssä tarkoitettu haittojen minimointiperiaate, joskin se soveltuu lähtökohtaisesti vain tietyn pohjaveden ottamishankkeen haittojen vähentämiseen. Veden ottamisen vaihtoehtoi-

sia lähteitä ja toteuttamistapoja tarkastellaan yksityiskohtaisesti mahdollisen YVA-menettelyn (YVAL 10 §) aikana, ja muissa tapauksissa niistä saadaan entistä kattavammin tietoa vesienhoidon järjestämislain mukaisista vesienhoitosuunnitelmista, jotka tulee VL 2:11a:n nojalla ottaa intressivertailussa huomioon.

Korkein hallinto-oikeus on ottanut kantaa vaihtoehtojen huomioon ottamiseen VL 9:8:n mukaisessa tekopohjavesihankkeen intressivertailussa vuosikirjaratkaisussa KHO 2008:58[291]:

> Korkein hallinto-oikeus totesi, että mahdollisuus vedenhankinnan järjestämiseen valittua vaihtoehtoa haitattomammalla tavalla on otettava huomioon intressivertailussa. Se seikka, että hakemuksen mukainen tekopohjavesihanke oli ehkä kustannuksiltaan muita vaihtoehtoja edullisempi, ei sellaisenaan merkinnyt, että valitulla vaihtoehdolla olisi etusija muihin ratkaisuihin nähden. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, että valittu hankevaihtoehto merkitsi vain vähäistä riskiä merkityksellisen vaaran aiheutumiseen ja että hankkeesta aiheutuvat haitat kokonaisuutena eivät olleet niin suuria, että hakijalle vedentarpeen tyydyttämisestä koituvaa hyötyä ei voitaisi pitää haittoihin verrattuna huomattavana. Intressivertailussa korkein hallinto-oikeus otti huomioon myös sen, että hankkeen ansiosta vedenhankinta voitiin perustaa pintaveteen verrattuna riskittömämpään pohjaveden ottamiseen.[292]

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisujen perusteella veden ottamisen hankevaihtoehdot on otettava huomioon intressivertailussa. Se on kiinnittänyt huomiota ennen kaikkea hankevaihtoehtojen aiheuttamien haittojen mutta myös niistä koituvien hyötyjen vertailuun. Oikeuskäytännön perusteella ei kuitenkaan ole selvää, voidaanko talousveden ottamiselle myöntää lupa, jos sille on parempia vaihtoehtoja[293]. Kun otetaan huomioon vesivarojen yhtenäisen hallinnan terävöi-

---

[291] Kirjoittaja toimi asiassa hanketta vastustavien tahojen asiamiehenä.

[292] Ks. vaihtoehtojen merkityksestä intressivertailun kannalta veden ottamishankkeessa myös KHO 2005:57 sekä yleisemmin KHO 1982-A-II-86 sekä KHO 1981-A-II-88. KHO 2005:57: Valittu pohjaveden ottamiseen perustunut vaihtoehto ei ollut vedenhankinnan järjestämiseksi ainoa mahdollinen. Se seikka, että hakemuksen mukainen hanke oli kustannuksiltaan ehkä joitakin selvitettävänä olleita vaihtoehtoja edullisempi, ei hankkeen tärkeyttä arvioitaessa sellaisenaan merkinnyt valitun vaihtoehdon etusijaa. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi hankkeen luvanmyöntämisedellytysten olleen käsillä sen asettamat hanketta rajoittavat lupamääräykset huomioon ottaen. KHO 1982-A-II-86: Rakennettaessa silta hakemuksen mukaisesti olisi turmeltu ympäristön luonnonkauneutta ja viihtyisyyttä enemmän kuin tarkoitetun tuloksen saavuttamiseksi oli välttämätöntä. Seuraukset voitiin pääosiltaan välttää ilman kustannusten kohtuutonta lisääntymistä. Näin ollen rakentamisesta saatava hyöty ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ollut siitä johtuvaan haittaan verrattuna huomattava. KHO 1981-A-II-88: Asiassa ei ollut esitetty riittävää selvitystä mahdollisuuksista saada kalanviljelylaitokselle lisävettä pumppaamalla sitä joesta. Näin ollen ei voitu arvioida, oliko suunnitelmanmukaisesta veden johtamis- ja säännöstelyhankkeesta saatava hyöty siitä johtuvaan vahinkoon, haittaan ja muuhun edunmenetykseen nähden huomattava.

[293] Vaikuttaa siltä, että pohja- ja tekopohjavesihankkeiden yleinen arvostaminen Suomessa pintaveden talousvesikäyttöön ottamiseen verrattuna painottaa lupaharkintaa edellisten hankkeiden hyväksymisen suuntaan, jos vaihtoehtona on pintaveden ottaminen.

tyminen Suomessa vesienhoidon järjestämislain myötä, tulee veden ottamisen sijoitusvaihtoehdoille ja niiden vertailulle jatkossa antaa veden ottamishankkeisiin liittyvässä intressivertailussa tarvittaessa ratkaiseva painoarvo[294].

Vesilain mukaisessa lupaharkinnassa tulee Suomessa ottaa aina huomioon myös VL 1:15a ja 1:17 a:ssä tarkoitettu luonnontilaisten vesiluontotyyppien suojelu ja luonnonsuojelu yleisemminkin VL 1:23c:n ja luonnonsuojelulainsäädännön läpäisyvaikutuksen perusteella. Luonnonsuojeluarvojen vaikutus lupaharkintaan kanavoituu suoraan erityissäännösten, kuten VL 1:15a ja 17a sekä LSL 65–66 §:n, soveltamisen kautta, mutta luonnonsuojeluarvot vaikuttavat myös intressivertailuun muiden vastaavien luontoarvojen tapaan[295]. Usein erityisesti pohjaveden ottamishankkeissa luonnonsuojelukysymykset ovat luvan myöntämisen ja lupamääräysten asettamisen kannalta keskeisiä[296].

4.4.2 Etelä-Afrikka: Perustarpeet keskeisellä sijalla lupaharkinnassa

Vesiluvan myöntämisen edellytykset ovat Etelä-Afrikan vesilaissa varsin yleisiä ja jättävät päätöksentekijälle paljon harkintavaltaa. NWA 27 §:ssä on lueteltu tekijät, jotka viranomaisen tulee ottaa lupaharkinnassa huomioon:

> 27. *Considerations for issue of general authorisations and licences*
> (I) In issuing a general authorisation or licence a responsible authority must take into account all relevant factors, including-
> (a) existing lawful water uses;
> (b) the need to redress the results of past racial and gender discrimination;
> (c) efficient and beneficial use of water in the public interest;
> (d) the socio-economic impact –
> (i) of the water use or uses if authorised; or
> (ii) of the failure to authorise the water use or uses;

---

[294] Ks. YVA-lainsäädännön vaihtoehtotarkastelun suhteesta vesilain mukaiseen päätöksentekoon *Pölönen – Koivurova* 2009, s. 390–392. Pölönen ja Koivurova toteavat, että vesilain mukainen lupaharkinta on lähtökohtaisesti sijoituspaikkakohtaista. He kuitenkin katsovat, että haittojen minimointiperiaate (VL 2:3) ja intressivertailu (VL 2:6.2) mahdollistavat YVA-lainsäädännön mukaisen vaihtoehtotarkastelun tulosten välittymisen vesilain mukaiseen lupapäätöksentekoon. Jos hankkeelle on haitattomampi ja teknistaloudellisesti mahdollinen vaihtoehto olemassa, voi tämä heidän mukaansa johtaa lupahakemuksen hylkäämiseen, luvan myöntämiseen muutetulle hankkeelle tai tiettyjen lupamääräysten asettamiseen. Pölösen ja Koivurovan päätelmät ovat yleistettävissä vaihtoehtojen huomioon ottamiseen vesilain mukaisessa päätöksenteossa riippumatta siitä, ovatko vaihtoehdot tulleet ilmi YVA-menettelyssä vai muuta kautta.

[295] Ks. Natura-sääntelyn ja vesilain suhteesta *Belinskij* 2004 sekä VL 1:23c:stä *Tolvanen* 1998, s. 412–414.

[296] Ks. esimerkiksi KHO 2005:57 ja KHO 2008:58. Näissä pohjaveden ottamis- ja tekopohjavesihankkeessa oli osaltaan kysymys Natura-suojelusta ja edellisessä myös VL 1:15a ja 1:17a:ssä tarkoitettujen luonnontilaisten vesiluontotyyppien suojelusta. Luonnonsuojelunäkökohdat eivät estäneet kummankaan hankkeen toteuttamista, mutta vaikuttivat merkittävästi lupamääräysten muotoutumiseen.

(e) any catchment management strategy applicable to the relevant water resource;
(f) the likely effect of the water use to be authorised on the water resource and on other water users;
(g) the class and the resource quality objectives of the water resource;
(h) investments already made and to be made by the water user in respect of the water use in question;
(i) the strategic importance of the water use to be authorised;
(j) the quality of water in the water resource which may be required for the Reserve and for meeting international obligations; and
(k) the probable duration of any undertaking for which a water use is to be authorised.

Harkintavallan käyttöä rajaa Etelä-Afrikan perustuslain 33 §:ssä asetettu vaatimus hallinnon toimenpiteiden oikeudenmukaisuudesta.[297]

Luvan myöntämisedellytykset ovat periaatteessa samat pinta- ja pohjaveden ottamiselle. Pohjaveden ottamiseen toisen maalta voidaan NWA 24 §:n nojalla kuitenkin myöntää lupa vain, jos maanomistaja antaa tähän suostumuksensa tai jos luvan myöntämiseen on perusteltu syy. Näin ollen myös Etelä-Afrikassa maanomistusoikeus vaikuttaa pohjaveden käytön sallittavuuteen.

NWA 27 §:ssä tarkoitetuista vesilupaharkinnassa huomioon otettavista tekijöistä on syytä nostaa esiin erityisesti vesireservin yksilöinti, syrjinnän korjaaminen, valuma-aluekohtainen vesivarojen hallinta ja aikaisemmin aloitettu lainmukainen vedenkäyttö. Näistä kolme ensimmäistä edesauttavat vesilain tavoitteeksi asetettujen kestävän perustarpeiden tyydyttämisen ja tasapuolisen vedenkäytön saavuttamista, kun taas aikaisemmin aloitetun vedenkäytön huomioon ottaminen pitää jossain määrin yllä apartheidin aikaista oikeustilaa.

> Vesireformin yhteydessä tapahtunut vesivarojen kansallistaminen Etelä-Afrikassa heijastuu vesilupaharkintaan yleisiä sosiaalisia etuja korostavalla tavalla. Vesilupaharkinnassa huomioon otettavista tekijöistä erityisesti syrjinnän korjaaminen ja vesiluvan tai luvan myöntämättä jättämisen sosioekonomiset vaikutukset liittyvät yleisiin etuihin. Siten vesilain sääntely yhtäältä heijastaa oikeuksia veden saatavuuteen perustuslaissa edellytetyllä tavalla.[298] Toisaalta lain käytännön vaikuttavuutta vähentää aikaisemman lainmukaisen vedenkäytön lähtökohtainen sallittavuus.

Ihmisen perustarpeisiin ja ekologisiin tarpeisiin tarkoitetun vesireservin yksilöinti vaikuttaa ratkaisevasti vesiluvan myöntämisedellytyksiin. Ihmisen perus-

---

[297] Ks. *Gildenhuys* 1997, s. 60 sekä *Pienaar – van der Schyff* 2007, s. 187. Etelä-Afrikan perustuslain 33 §:n 1 kohta kuuluu seuraavasti: ”Everyone has the right to administrative action that is lawful, reasonable and procedurally fair.”

[298] Ks. *Pienaar – van der Schyff* 2007, s. 187–188. Ks. myös *Liebenberg* 1998, s. 4. Liebenbergin mukaan vesilaissa priorisoidaan aikaisemmin syrjityssä asemassa olleita, kun vesivarojen jakamisesta päätetään.

tarpeisiin tarkoitetun vesireservin avulla luodaan edellytyksiä toteuttaa perustuslaillinen oikeus veden saatavuuteen, kun taas ekologinen reservi palvelee kestävän käytön edellyttämää vesiekosysteemien suojelua ja ylläpitoa. Toimivaltainen ministeri määrittelee vesireservin sekä määrällisin että laadullisin kriteerein kaikkien merkittävien vesivarojen osalta (NWA 3 luvun 3 osa), ja reservillä on vesilupaharkintaa sitova vaikutus. Viranomaisten tulee NWA 18 §:n perusteella antaa kaikissa toimenpiteissään vesireserville ratkaiseva merkitys.[299]

Vesiluvan myöntäminen edellyttää, että vesireservi on määritelty resipienttivesistöön. Jos tätä ei ole tehty etukäteen NWA 16 §:n mukaisesti, tulee reservi määritellä alustavasti lupaharkinnan yhteydessä (NWA 17 §).[300] Luvanvarainen veden ottaminen talousvedeksi on reservin määrittelyn kautta tietyllä tapaa suljettu lupaharkinnan ulkopuolelle, koska talousvesikäyttöön on periaatteessa varattu riittävä vesireservi. Talousvesikäytön näkökulmasta vesireservin merkitys onkin lähinnä sitä suojaava suhteessa veden muihin käyttötarpeisiin.

Syrjinnän korjaaminen on Etelä-Afrikassa ymmärrettävistä syistä tärkeää, ja vesioikeudellinen lainkäyttö heijastaa aineellisen oikeudenmukaisuuden suurempaa merkitystä verrattuna muodolliseen oikeudenmukaisuuteen eli lähinnä oikeusvarmuuteen. Syrjinnän korjaaminen on ollut Etelä-Afrikan vesitribunaalin lupaharkinnassa usein esillä. Vesitribunaali on todennut, että syrjinnän tuloksena afrikkalaisperäisen väestönosan ja naisten veden saatavuus on epäasianmukaista. Jotta vesilain tavoitteena oleva vesivarojen tasapuolinen jakautuminen ja saatavuus olisivat saavutettavissa, tulee vesilupia myöntää mahdollisuuksien mukaan hakijoille, joiden hankkeet ovat syrjinnän korjaamistavoitteen mukaisia.[301] Talousveden saatavuuden edistämiseen liittyvät hankkeet ovat lähtökohtaisesti hyväksyttäviä syrjinnän korjaamisen perusteella.

---

[299] Ks. reservistä esim. *Francis* 2005, s. 162–163. Ks. myös Water Tribunal (WT) 04/07/2007. Vesitribunaali viittaa argumentaatiossaan paitsi eri vedenkäyttäjien tarpeisiin, mutta myös ekologisen reservin ylläpitoon.

[300] Ks. *Anderson ym.* 2007, s. 169. Ks. myös WT 2/C1 ja WT/B1. Tapauksissa vesitribunaali totesi, että NWA 17 §:n tarkoituksena on mahdollistaa vesilupien myöntäminen reservin alustavan määrittelyn jälkeen. Siten viranomainen ei voinut kieltäytyä myöntämästä vesilupaa sillä perusteella, että NWA 16 §:ssä tarkoitettua reservin määrittelyä ei ollut tehty. Sen sijaan lupa voitiin määrätä tarkistettavaksi esimerkiksi viiden vuoden kuluttua sen myöntämisestä vesireservin määrittelyn valossa.

[301] Ks. WT 07/08/2008 sekä WT 04/07/2007. Jälkimmäisessä tapauksessa oli osaltaan kysymys siitä, että vesivaroja tuli varata vähäosaisten maanviljelijöiden tulevaa käyttöä varten. Ks. myös WT 26/08/2008. Tapauksessa kysymys oli ennen kaikkea padon turvallisuudesta, joten aikaisemman syrjinnän korjaamisella ei ollut vesitribunaalin mukaan osuutta asiaan. Onkin tärkeää, että syrjinnän korjaamisesta ei muodostu Etelä-Afrikassa luvan myöntämisen kannalta yksinomaista ratkaisevaa tekijää, vaikka aikaisempien vääryyksien oikaisemiselle onkin vahva yhteiskunnallinen tilaus.

Vesivarojen yhdennetyn hallinnan merkitys vesiluvan myöntämisen kannalta on keskeinen, sillä NWA 27 §:ssä asetetaan vaatimus ottaa vedenkäytön valuma-aluekohtaiset strategiat lupaharkinnassa huomioon. Myös vesivarojen yleinen niukkuus korostaa hallinnan merkitystä. Yhdennetyn hallinnan vaikutus luvanmyöntämisedellytyksiin nousi vesitribunaalissa esille tapauksessa Water Tribunal (WT) 04/07/2007:

> Tapauksessa oli kysymys siitä, voitiinko kolmelle muutoksenhakijalle, joiden valitukset käsiteltiin yhdessä, myöntää vesilupa kasteluveden ottamisen aloittamiseen. Vesitribunaali totesi ensinnäkin, että kysymyksessä ollut vesistöalue oli kuormituksen alainen (water-stressed). Saatavilla olevat vesivarat olivat joko jo hyödyntämisen piirissä tai suunniteltu otettavan tulevaisuudessa talousvesi- ja teollisuuskäyttöön tai varattu historiallisesti vähäosaisten maanviljelijöiden käytettäviksi. Se, että vettä siirrettiin toiselta vesistöalueelta sen riittävyyden varmistamiseksi, ei antanut aihetta arvioida asiaa toisin. Toiseksi tribunaali katsoi, että vaikka vettä muodostui paikallisesti riittävästi valittajien tarpeita silmällä pitäen, tuli näitä vesivaroja hyödyntää maatalouskäytön sijaan kysymyksessä olleen vesistöalueen vesivajeen ja vedensiirroista riippuvaisuuden pienentämiseen. Näin ollen vesiluvan myöntämisedellytyksiä ei ollut.

Vesitribunaalin ratkaisun valossa uusien vesitaloushankkeiden luvanmyöntämisedellytykset ovat pitkälti riippuvaisia vesivarojen yhdennetyn hallinnan suunnitelmista. Tapauksen ratkaisuun vaikuttivat ratkaisevasti vesistöaluekohtaiset tiedot veden riittävyydestä ja sen nykyisistä sekä tulevista käyttötarpeista, ja siinä korostui vedenkäytön valuma-aluekohtainen mitoittaminen.

Vesivarojen yhdennetty hallinta ei lähtökohtaisesti aseta luvanmyöntämisesteitä talousveden ottamiselle valuma-alueella käytettäväksi, kun otetaan huomioon vesilain tavoitteena oleva perustarpeiden tyydyttäminen ja tätä tavoitetta palveleva vesireservin määrittely, vaan hallinta pikemminkin suojaa talousvesikäyttöä muita käyttötarpeita vastaan. Luvan myöntämiskynnys muille käyttötarpeille on hyvin korkea, jos vesivarojen yhdennetyn hallinnan suunnitelmista ilmenee, että kysymyksessä olevan valuma-alueen vedenkäyttö ei ole kestävää[302].

Vesivarojen yhdennetyn hallinnan yhteyttä vesiluvan myöntämisedellytyksiin voidaan tarvittaessa vahvistaa NWA 23 §:n nojalla. Pykälän mukaisesti toimivaltainen ministeri voi määritellä vesimäärän, jonka rajoissa vesienhallinta-alueen vesi- ja yleislupiin perustuvan vedenkäytön tulee pysyä. Jos näin määritelty vesimäärä on jo käytössä, edellyttää luvan myöntäminen uudelle hankkeelle, että

---

[302] Ks. WT 26/09/2007 sekä WT 21/12/2006. Edellisessä tapauksessa oli kysymys vesilupaa edellyttävästä metsänistutuksesta. Hallintasuunnitelmassa vesivarat oli suunniteltu allokoitavan yhdyskunta- ja teollisuustarpeisiin. Vesitribunaali edellytti hakijan osoittavan, että kysymyksessä ollut valuma-alue ei ollut kuormituksen alainen tai että istuttamisella ei olisi todellista vaikutusta virtaamiin. Kun hakija ei tätä tehnyt, ei luvan myöntämisedellytyksiä ollut olemassa.

aikaisempaa vedenkäyttöä vähennetään. Talousvesitarpeisiin varatun reservin käyttöön NWA 23 §:n mukaisella määrittelyllä ei ole suoraa vaikutusta, sillä vesireservi ei kuulu lainkohdassa tarkoitettuun allokoitavissa olevaan vesimäärään.

Vesiluvan myöntämisedellytykset riippuvat osin siitä, onko kysymys uudesta vai jo aikaisemmin lainmukaisesti toteutetusta hankkeesta. Aikaisempi lainmukainen vedenkäyttö voi vaikuttaa niin uusien kuin vanhojen hankkeiden luvanmyöntämisedellytyksiin NWA 27 §:n perusteella. Uusien hankkeiden lupaharkinnassa aikaisempi lainmukainen vedenkäyttö tulee ottaa huomioon, ja se voi vähentää käytettävissä olevien vesivarojen määrää. Vanhojen hankkeiden lupaharkinnassa vedenkäytön aikaisempi sallittavuus muodostaa yhden perusteen vesiluvan myöntämiselle. Aikaisemman lainmukaisen vedenkäytön keskeinen asema vesilaissa pitää yllä Etelä-Afrikan vesioikeuden yhteyttä *riparian rights* -doktriiniin, jonka pohjalle vesioikeus aikaisemmin rakentui[303]. Lupaviranomainen ei ole lupaharkinnassa kuitenkaan sidottu aikaisempaan lainmukaiseen vedenkäyttöön, vaan vesivarojen jakaantuminen voidaan määrittää uudestaan, jos tämä on tarpeen vesivarojen tasapuolisemman tai kestävämmän käytön takaamiseksi.[304]

Periaatteessa aikaisempi vedenkäyttö ei estä etusijajärjestyksessä sen edellä olevien käyttötarpeiden tyydyttämistä vesilupien verraten heikon pysyvyyssuojan vuoksi. Koska aikaisemman lainmukaisen vedenkäytön estyminen pitäisi kuitenkin usein korvata valtion varoista jäljempänä tarkemmin tarkasteltavalla tavalla, on oletettavaa, että aikaisempi vedenkäyttö vaikuttaa lupaharkintaan merkittävästi pitkälle tulevaisuuteen.[305] Se voi siten heijastua myös talousvesikäytön mahdollisuuksiin, vaikka periaatteessa näin ei pitäisi olla.

Aikaisempi lainmukainen vedenkäyttö voi Etelä-Afrikassa vaikuttaa vesilupaharkintaan myös sitä kautta, että aikaisempi käyttäjä luovuttaa oikeutensa luvanhakijalle. NWA 25 §:n 2 kohdassa säädetään mahdollisuudesta tehdä tällainen luovutus veden käyttämiseksi toiselta alueelta ja liitetään luovutuksen sitovuus vesiluvan saamiseen, joka edellyttää luovutuksen lisäksi, että NWA 27 §:ssä

---

[303] *Francis* 2005, s. 163–164. Ks. myös WT 12/L2/01. Vesitribunaali toteaa, että vaikka vesilailla siirryttiin *riparian rights* -periaatteesta vedenkäytön lupajärjestelmään, ei tämä muutos voi käytännöllisistä syistä tapahtua välittömästi. Aikaisemman vedenkäytön jatkuminen on vesitribunaalin mukaan tarkoitettu vain väliaikaiseksi ratkaisuksi, vaikka se tuleekin ottaa lupaharkinnassa NWA 27 §:n nojalla huomioon.

[304] *MacKay* 2003, s. 72–73. Jos vesivarojen käyttö ylittää tietyllä valuma-alueella kestävän käytön vaatimukset, voidaan esimerkiksi kaikkien vedenkäyttäjien käyttöosuutta MacKayn mukaan vähentää asteittain usean vuoden siirtymäajan kuluessa.

[305] *Francis* 2005, s. 163–164.

tarkoitetut luvan myöntämisedellytykset täyttyvät[306]. Näin ollen vedenkäyttöoikeuksille on Etelä-Afrikassa luotu rajoitetut markkinat. Talousvesikäyttöön ei kuitenkaan pitäisi joutua ostamaan oikeuksia toisilta vedenkäyttäjiltä, koska se on jäljempänä esitettävällä tavalla ensisijaista suhteessa muihin vedenkäyttötarpeisiin.

Samoin kuin Suomessa voidaan Etelä-Afrikassa vesilupaan asettaa NWA 29 §:n nojalla tarpeelliset lupamääräykset. NWA 29 §:n e kohdassa säädetään, että veden ottamiselle ja varastoinnille voidaan määrätä ehdot liittyen muun muassa veden määrään, vedenottamismenetelmään, ottamis- tai varastoimispaikkaan, ottamisajankohtaan ja otettavan veden käyttöalueeseen. Lupaa ei siis Etelä-Afrikassakaan tarvitse myöntää hakemuksen mukaisena, vaan siihen voidaan vaikuttaa lupamääräyksin.

4.5 Etusijajärjestys

Vedenkäytön etusijajärjestyssääntelyn perusteella talousvesitarpeita ja muita vedenkäyttötarpeita arvotetaan keskenään. Suomessa etusijajärjestys voi tulla harkittavaksi lähinnä pintavesivaroja selvästi niukempien pohjavesivarojen käyttöön ottamisen yhteydessä. Etelä-Afrikassa etusijajärjestys on talousveden saatavuuden kannalta ensiarvoisen tärkeä, kun otetaan huomioon, että vesivarat eivät välttämättä riitä kaikkien vedenkäyttötarpeiden tyydyttämiseen. Etusijajärjestykseen vaikuttaa käyttötarpeiden ohella se, mihin edellä luokitelluista oikeusasemista (käyttövapaus, omistusoikeus, vesilupa) vedenkäyttö perustuu.

Vedenkäytön etusijajärjestys voi kanavoitua päätöksentekoon kahdella tapaa. Ensinnäkin vedenkäyttötarpeita saatetaan sovittaa yhteen hankkeita rajoittavien lupamääräysten avulla siten, että vettä riittää tärkeimpiin tarpeisiin. Toiseksi etusijasääntely voi johtaa vesiluvan myöntämättä jättämiseen, jos hanke ei ole yhteen sovitettavissa tärkeämpien vedenkäyttötarpeiden kanssa.[307] Suomessa etusijasäänte lyllä on ennen kaikkea vedenkäyttötarpeita yhteen sovittava merkitys, kun taas vesivaroiltaan huomattavasti niukemmassa Etelä-Afrikassa vedenkäyttökonfliktit voidaan ratkaista sen avulla tärkeimpien käyttötarpeiden hyväksi.

---

[306] Ks. WT 23/02/09. Vesitribunaali katsoi, että vesilupaa veden ottamiselle maataloustarkoituksiin ei voitu myöntää oikeudenluovutuksesta huolimatta. Kysymys oli ennen kaikkea siitä, olisiko hankkeella ollut NWA 27 §:n b kohdassa tarkoitettuja aikaisempaa syrjintää korjaavia vaikutuksia. Pelkästään se muutoksenhakijan esille tuoma seikka, että maatila, jonka veden ottamisesta oli kysymys, työllisti mustia työntekijöitä, ei riittänyt tällaiseksi perusteeksi. Ks. myös WT 15/03/2006, jossa vesitribunaali perusteli vesiluvan edellytysten olemassaoloa vedenkäyttöoikeuden siirron seurauksena.

[307] Ks. HE 277/2009, s. 81–82.

4.5.1 Tapauskohtainen etusijajärjestys Suomessa

Suomessa VL 9:1:n mukaista pintaveden käyttövapautta ei ole erityisesti suojattu omistusoikeuteen tai vesilupaan perustuvaa vedenkäyttöä tai ylipäänsä kilpailevia käyttöintressejä vastaan[308]. Käyttövapauteen perustuva talousveden ottaminen joutuu yleensä väistymään korvauksetta oikeuteen perustuvan vedenkäytön tieltä, jos eri vedenkäyttötarpeet eivät ole rinnakkain tyydytettävissä.[309] Siten VL 9:1:ään perustuva veden ottaminen talousvedeksi on etusijajärjestyksessä alimmalla sijalla, jos vettä ei riitä kaikkiin käyttötarpeisiin. Veden ottajan olisi hyödyllistä pyrkiä hakemaan veden ottamisen suojaamiseksi vesilupaa aina, jos hanke saattaa ylittää luvantarvekynnyksen.

Oikeutta ottaa pinta- tai pohjavettä talousvedeksi omistusoikeuden perusteella suojataan Suomessa muiden tahojen vedenkäyttöintressejä vastaan selvästi käyttövapautta paremmin. Ensinnäkin kunnan ympäristönsuojeluviranomainen voi omistajan pyynnöstä antaa VL 1:16:n nojalla tarvittavat määräykset muille omistajille vesialueen vedenkäytön rajoittamisesta tasapuolisen talousvesikäytön turvaamiseksi[310]. Toiseksi pohjaveden ottaminen toisen maalta yksityisiä tarpeita varten ei ole mahdollista, jos se vaarantaa omistajan vedenkäyttötarpeiden tyydyttämisen (VL 9:4). Kolmanneksi omistusoikeuteen perustuvan veden ottamisen estyminen tai vaikeutuminen tulee ottaa yksityisen edun loukkauksena lupaharkinnassa huomioon (VL 2:11) ja pyrkiä minimoimaan (VL 2:3 ja 9:6), eikä talousveden ottamista omalla maalla sijaitsevasta vesiuomasta saa estää muiden käyttötarpeiden vuoksi (VL 1:17). Omistusoikeuteen perustuvan talousveden käyttöedun menettäminen ei kuitenkaan ole itsessään este vesiluvan myöntämiselle.

Omistus- tai hallintaoikeuteen perustuva käyttöoikeus on siten vesilaissa käyttövapauteen verrattuna etusijaisessa asemassa, mutta sekin voidaan syrjäyttää

---

[308] Ks. *Holopainen* 1964, s. 874. Kaikkiin vesilain mukaisiin hankkeisiin sovelletaan yleistä luvantarvesääntelyä ja lupaharkintaa, VL 2:3:ään perustuvaa vahinkojen minimointiperiaatetta sekä esimerkiksi VL 2:14:ssä tarkoitettuja rakentajan velvoitteita. Intressivertailussa käyttövapaudella voi kuitenkin VL 2:11:n perusteella olla merkitystä vain yleisen edun, ei yksityisen talousvesikäytön kannalta.

[309] Ks. HE 24/1943, s. 1. VL 11:3:n 1 momentin 6 kohdan nojalla muuhun kuin omistus- tai erityiseen oikeuteen perustuvan vedensaannin estymisestä tai huomattavasta vaikeutumisesta toimenpiteen johdosta tulee maksaa korvaus, mutta tästä ei ilmeisesti ole syntynyt oikeuskäytäntöä. Ks. VL 11:3.1:n 6 kohdan liitynnästä vesioikeudelliseen edunkorvausperiaatteeseen *Vihervuori* 1981, s. 147–148.

[310] VL 1:16:n perusteella ympäristönsuojeluviranomainen voi rajoittaa muiden omistajien omistajakonkurrenssiin liittyvää vedenkäyttöä, ei sen sijaan vesilupaan perustuvaa käyttöä. Ks. *Hollo* 2006, s. 505. Säännöstä ei uutta vesilakia koskevan hallituksen esityksen mukaan ole ilmeisesti koskaan sovellettu. Ks. HE 277/2009, s. 78. Käyttövapaus väistyy omistajan ottamisoikeuden tieltä VL 9:1:n perusteella, jos vettä ei riitä omistajien tarpeisiin.

vesiluvan perusteella. Maanomistajan tarpeet ottaa pohjavettä omalta kiinteistöltään on VL 9:4:n perusteella suojattu verraten tehokkaasti muita yksityisiä, mutta ei yleisiä tarpeita vastaan. Tämä suoja ulottuu myös vain maanomistajan kiinteistöltä – ei sen sijaan pohjavesialueelta – tapahtuvaan pohjaveden ottamiseen. Jos omistusoikeuteen perustuva vedenkäyttöoikeus syrjäytetään vesiluvan perusteella, tulee omistajalle tai haltijalle VL 11:12:n nojalla järjestää muu vedensaantimahdollisuus. Omistusoikeuteen perustuvan pohjaveden ottamisen suojaamiseksi on hyödyllistä hakea vesilupa (VL 9:7).

Vesiluvan varaisten vedenkäyttötarpeiden etusijajärjestyksestä säädetään VL 9:3 sekä 9:9:ssä. Pykälien soveltamisala ulottuu vain sellaisiin tilanteisiin, joissa useat hakevat vesilupaa veden ottamiseen samanaikaisesti. VL 9:3 ja 9:9:n mukainen etusijajärjestys ei siten suojaa käyttövapauden tai omistus- tai hallintaoikeuden perusteella tapahtuvaa talousveden ottamista tai ennakoitavissa olevia luvanvaraisia talousveden käyttötarpeita. Etusijajärjestys määrittyy käyttötarpeiden perusteella, mutta jos hakemuksenalaiset käyttötarpeet ovat samanarvoisia, on etusija veden ottamiseen vesi- tai maa-alueesta suuremman alueen omistavalla, ja jos tämäkään ei tuo ratkaisua asiaan, hakemuksen aikaisemmin jättäneellä[311].

Veden ottamiseen vesistöstä on VL 9:3:n nojalla ensisijainen oikeus sillä, jonka vedenotto palvelee veden lähikäyttöä taloustarkoituksiin. Ensisijaisessa asemassa tällä perusteella ovat niin yksityisiin taloustarpeisiin vettä ottavat luonnolliset henkilöt ja oikeushenkilöt kuin vesistön lähialueen talousvesitarpeita palvelevat vesihuoltoyksiköt. Toisena vesistön käytön etusijajärjestyksessä on yhdyskunnan tarpeisiin tapahtuva veden ottaminen ja kolmantena ovat teollisuuden vedenkäyttötarpeet.[312] VL 9:3:n mukainen etusijajärjestys palvelee siten yksilöiden talousvesitarpeiden tyydyttymistä, joskin niin veden lähikäyttö taloustarkoituksiin kuin yhdyskunnan tarpeet voivat sisältää myös maatalouteen ja teollisuuteen liittyviä vedenkäyttötarpeita[313].

VL 9:9:ssä pohjaveden – samoin kuin soveltuvin osin VL 1:2:ssä tarkoitettujen pienten vesien (VL 9:17) – luvanvaraisen käytön etusijajärjestyksestä säädetään siten, että ensimmäisellä sijalla on talousvesitarpeen tyydyttäminen asianomaisessa kunnassa. Toisena on muu yhdyskunnan vedenhankinnan turvaamista tarkoittava hanke ja kolmantena yleiseltä kannalta tärkeä pohjaveden saanti. VL 9:9:n mukainen sääntely on pitkälti yhdenmukaista VL 9:4:ssä tarkoitetun poh-

---

311 Ks. *Vihervuori* 2001, s. 895. Vihervuori tuo esille, että aikaprioriteettisäännös on siinä suhteessa ongelmallinen, että se saattaa kannustaa tekemään vajavaisia hakemuksia.

312 Ks. HE 64/1959, s. 17.

313 Esimerkiksi vesihuoltolaitokset toimittavat vettä kotitalouksien lisäksi maatalouden ja teollisuuden tarpeisiin.

javeden ottamiseen toisen maalta liittyvän pakkotoimisääntelyn kanssa[314], joskin VL 9:4:n 2 momentissa viitataan kunnan sijasta paikkakuntaan.

Vedenkäytön etusijajärjestyksen soveltamisesta ei juurikaan ole korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä. Etusijajärjestystä käsiteltiin päätöksessä KHO 1969-II-151:

> Sekä Järvenpään että Sipoon kunta oli hakenut lupaa pohjaveden ottamiseen Sipoosta toisiinsa rajoittuvilta määräaloilta. Korkein hallinto-oikeus totesi, että veden ottaminen kohdistui samaan pohjavesiesiintymään ja ettei siitä riittänyt vettä molemmille kunnille. Se katsoi, että Sipoon kunnalla oli ensisijainen oikeus pohjaveden ottamiseen, kun otettiin huomioon kuntien käytössä olevat vesivarat ja se, että Sipoon kunnan suunnittelema ottaminen oli VL 9:9 §:ssä tarkoitetulla tavalla yleiseltä kannalta tärkeää.

Etusijajärjestystä sivuttiin myös päätöksessä KHO 27.1.2005 t. 185:

> Tapauksessa kaksi oikeushenkilöä haki lupaa pohjavedenottamon rakentamiseen ja pohjaveden ottamiseen samalta kolmannen omistamalta tilalta pohjavesiesiintymästä, josta ei riittänyt vettä molempien hakijoiden käyttöön. Ensimmäisen hakijan hanke oli VL 9:9:ssä tarkoitetulla tavalla yhdyskunnan vedenhankintaa turvaava, kun taas toinen hakija perusteli hankettaan lähinnä paikkakunnan nykyisten ja tulevien talousvesitarpeiden turvaamisella ja pohjaveden vallintaoikeuteen tukeutuen. Korkein hallinto-oikeus ei katsonut aiheelliseksi muuttaa ympäristölupaviraston ja Vaasan hallinto-oikeuden päätöksiä, joiden nojalla ensimmäinen hakija, jonka hanke turvasi yhdyskunnan vedenhankintaa ilmeisesti paikkakunnan ulkopuolella, oikeutettiin pohjaveden ottamiseen. Ratkaisevaa asian ratkaisun kannalta oli ympäristölupaviraston perustelujen valossa se, että toinen hakija ei ollut esittänyt riittävää selvitystä otettavan veden käyttötarkoituksesta eikä nykyisestä tai tulevasta vedentarpeestaan.

Korkeimman hallinto-oikeuden jälkimmäisessä päätöksessä on mielenkiintoista se, että väitetyt nykyiset ja tulevat kunnan talousvesitarpeet syrjäytettiin yhdyskunnan vedenhankintaa ottamispaikkakunnan ulkopuolella turvaavan hankkeen perusteella. Ratkaisu osoittaa osaltaan sen, että kysymyksen tulee olla todellisista – ei ainoastaan spekulatiivisista – pohjaveden käyttötarpeista, jotta VL 9:9:ssä tarkoitettua etusijajärjestystä sovellettaisiin[315].

VL 9:9:ssä tarkoitettu pohjaveden käytön etusijajärjestys heijastaa paitsi talousvesitarpeiden tyydyttämisen etusijaista asemaa muihin vedenkäyttötarpeisiin verrattuna myös kunnan ensisijaista, toisen kunnan mahdollisista lähikäyttötarpeista riippumatonta oikeutta turvautua alueellaan sijaitseviin pohjavesivaroi-

---

[314] Ks. HE 17/1995, s. 4.

[315] Tähän osin liittyen hallituksen esityksessä uudeksi vesilaiksi ilmaistaan, että lupaharkintatilanteessa huomioon otettavien muiden tekijöiden vuoksi harkinnan lopputulos voi olla toinen, mitä vedenkäytön etusijajärjestys näyttäisi edellyttävän. HE 277/2009, s. 81.

hin, kun se huolehtii vesihuollon järjestämisestä. Kunnan talousvesitarpeiden asettaminen ensisijaiseen asemaan VL 9:9:ssä on yhtäältä ymmärrettävää, kun otetaan huomioon, että kunta vastaa VHL 6 §:n 2 momentin nojalla vesihuollon palvelujen järjestämisestä alueellaan. Toisaalta pohjavesiesiintymän talousvesikäyttö saattaisi joissain tapauksissa tapahtua toisen kunnan alueella lähempänä ottamispaikkaa kuin ottamispaikan sijaintikunnassa.

VL 9:3 ja 9:9:n mukaisen vedenkäytön etusijajärjestyksen vaikutus talousveden saatavuuteen on pääasiassa välillinen, koska pintaveden ottamiseen yksityisiin kotitaloustarpeisiin ei yleensä vaadita vesilupaa eikä VL 9:9:ssä tarkoitetussa pohjaveden ottamisen etusijajärjestyksessä mainita yksityistä talousvesitarvetta. Sääntely vaikuttaa yksilöihin suoraan lähinnä tilanteissa, joissa kiinteistöjen haltijat organisoivat talousveden ottamisen yhteishankkeena. Etusijajärjestyksen keskeisin merkitys yksilön kannalta liittyy vesihuoltolaitoksen tai sille vettä toimittavan mahdollisuuksiin ottaa raakavettä vesihuoltoon.

> Hallituksen esityksessä uudeksi vesilaiksi ehdotetaan veden ottamistarpeiden nykyistä etusijajärjestystä muutettavaksi. Muutosehdotuksen taustalla on erityisesti sen varmistaminen, että kaupallisessa tarkoituksessa tapahtuva veden ottaminen tai muut vedensiirtohankkeet eivät vaarantaisi veden perinteistä lähikäyttöä[316]. VLE 4:5:n 2 momentissa etusijajärjestyksestä säädettäisiin seuraavasti:
>
> Jos vettä ei riitä käytettäväksi kaikkiin tarpeisiin, noudatetaan näiden kesken seuraavaa etusijajärjestystä:
> 1) veden ottaminen käytettäväksi ottamispaikan lähistössä tavanomaista kiinteistökohtaista käyttöä varten;
> 2) veden ottaminen yhdyskunnan vesihuoltoa varten paikkakunnalla;
> 3) veden ottaminen paikkakunnan teollisuuden käyttöön tai muuten käytettäväksi paikkakunnalla sekä yhdyskunnan vesihuoltoa paikkakunnan ulkopuolella palveleva veden ottaminen;
> 4) veden ottaminen johdettavaksi tai kuljetettavaksi muualla käytettäväksi muuta tarkoitusta kuin yhdyskunnan vesihuoltoa varten.
>
> Ehdotus ei eroa olennaisesti vesilain nykyisestä etusijajärjestyssääntelystä. Lähikäyttö ja paikkakunnan vedenottotarpeet on kuitenkin nostettu siinä vesilakiin verrattuna ensisijaisiksi muihin tarpeisiin verrattuna. VLE 4:5:n 2 momentin 3 kohdassa veden ottaminen käytettäväksi mihin tahansa tarpeisiin paikkakunnalla olisi samanarvoista kuin yhdyskunnan vesihuoltoa paikkakunnan ulkopuolella palveleva hanke, kun vesilaissa yhdyskunnan vesihuoltotarve on aina etusijalla esimerkiksi teollisuuden tarpeisiin nähden. Lisäksi paikkakunnalla tarkoitettaisiin ehdotuksessa lähinnä maantieteellistä aluetta, joka voisi ulottua myös naapurikuntien puolelle, ei hallinnollisia rajoja,

[316] HE 277/2009, s. 28. Erityisesti veden ottaminen kaupallisiin tarkoituksiin on herättänyt Suomessa runsaasti julkista keskustelua, vaikka niin sanottu vesikauppa ei ilmeisesti ole konkreettisesti vaarantanut veden riittävyyttä muihin käyttötarpeisiin.

kuten VL 9:9:ssä. Ehdotetun etusijajärjestyksen suurin ero nykyiseen sääntelyyn verrattuna olisi siinä, että sitä sovellettaisiin yleisemmin suhteessa tuleviin veden ottamistarpeisiin ja ottamiseen liittyviin oikeusasemiin.

Ehdotetun etusijajärjestyksen nykyistä sääntelyä yleisempi soveltamisala tarkoittaisi ensinnäkin sitä, että myös tulevat vedenkäyttötarpeet otettaisiin sen soveltamisessa huomioon. VLE 4:5:n nojalla hankkeelle ei voitaisi myöntää vesilupaa, jos se vaarantaa etusijaisemman vedenottotarpeen tyydyttämisen joko luvan myöntämishetkellä tai tulevaisuudessa. Tulevien ottamistarpeiden tulisi joka tapauksessa olla ennakoitavissa.[317] Toiseksi etusijajärjestyssääntelyn soveltamisalaa ei olisi rajattu veden ottajan oikeusaseman perusteella. Siten veden lähikäyttö talousvesitarpeisiin, joka saattaisi perustua niin vesilupaan, omistusoikeuteen kuin niin sanottuun kvalifioituun yleiskäyttöön, tulisi asettaa lupaharkinnassa aina ensisijaiseksi muihin vedenkäyttötarpeisiin verrattuna[318].

Etusijajärjestyksen uudistukset yhtäältä vahvistaisivat, toisaalta voisivat ainakin teoriassa heikentää yksilön oikeuksia ottaa vettä talousvedeksi ja saada talousvettä. Oikeuksien vahvistuminen liittyisi siihen, että toisin kuin nykyisessä vesilaissa, voitaisiin ehdotuksen perusteella tuleville vedenkäyttötarpeille antaa etusijajärjestyksen kannalta merkitystä, ja ei-luvanvaraista veden lähikäyttöä ei voitaisi syrjäyttää vesiluvan perusteella. Mahdollinen heikentyminen saattaisi seurata puolestaan siitä, jos etusijajärjestyksen 3 kohtaa tulkittaisiin siten, että paikkakunnan muut tarpeet syrjäyttäisivät ainoan tarkoituksenmukaisen vaihtoehdon järjestää talousvesihuolto paikkakunnan ulkopuolella[319]. Lienee niin, että uudistus ohjaisi toteuttamaan entistä enemmän tekopohjavesihankkeita, koska niiden yhteydessä pohjavesivarojen määrä ei lähtökohtaisesti vähene käytön myötä[320].

---

[317] HE 277/2009, s. 81.

[318] Käytännössä VLE 4:5.2:n 1 kohdassa tarkoitettu lähikäyttö saattaisi perustua mihin tahansa veden ottamiseen oikeuttavista oikeusasemista, kun taas veden ottaminen muiden VLE 4:5.2:ssä lueteltujen käyttötarpeiden tyydyttämiseen olisi aina luvanvaraista.

[319] VLE 4:5.2:n 3 kohdassa paikkakunnan ulkopuolella tyydytettävien vesihuoltotarpeiden sekä paikkakunnan muiden vedenkäyttötarpeiden keskinäinen arvottaminen jätettäisiin vesilupaviranomaisen vastuulle. Tämä tarkoittaisi sitä, että vesihuolto paikkakunnan ulkopuolella tulisi asettaa tapauskohtaisesti etusijaiseen asemaan paikkakunnan muihin tarpeisiin nähden, jos veden ottamiselle vesihuoltoon ei olisi olemassa vertailukelpoisia vaihtoehtoja. Jos taas yhdyskunnan vesihuolto paikkakunnan ulkopuolella voitaisiin toteuttaa muullakin vertailukelpoisella tavalla, ei VLE 4:5:n 2 momentin 3 kohdan mukaisessa päätöksenteossa olisi tarvetta suojata talousvesikäyttöä.

[320] Esitystä uudeksi vesilaiksi voidaan kommentoida myös siten, että sen perusteella yksilön oikeus veden saatavuuteen määräytyisi eri tavoin sen mukaan, tapahtuisiko talousvesikäyttö lähikäyttönä, vesijohtoverkoston kautta paikkakunnalla vai vesijohtoverkoston kautta paikkakunnan ulkopuolella. Sinänsä yhdyskunnan vesihuolto paikkakunnalla sisältää myös vesihuoltolaitoksen vesijohtoverkostoon liitetyn elinkeinotoiminnan vesihuollon, joka olisi siten ensisijaista verrattuna talousvesitarpeen tyydyttämiseen paikkakunnan ulkopuolella. Toiseksi myös yksilöiden vedensaannin keskinäisen etusijajärjestyksen kannalta valtionsisäisen asuinpaikan sijaan merkitystä tulisi ehkä antaa pikemminkin vedenkäytölle koko vesistöalueella ja vedenkäytön vaihtoehdoille, kun otetaan huomioon vesivarojen yhdennetyn hallinnan ja kestävän käytön tavoitteet.

4.5.2 Talousvesitarpeiden ensisijaisuus Etelä-Afrikassa

Veden saatavuuteen kohdistuvan perusoikeuden toteuttaminen muodostaa Etelä-Afrikan vesilaissa eräänlaisen tasapuolisen käytön vähimmäisvaatimuksen, jonka mukaisesti vettä voidaan ottaa muihin käyttötarpeisiin vasta, kun kohtuulliset talousvesitarpeet on turvattu. NWA 3 luvun 3 osassa oikeutta veden saatavuuteen ja vesivarojen kestävää käyttöä konkretisoidaan velvoitteella varata vesireservi ihmisen perustarpeisiin ja ekologisiin tarpeisiin[321] ennen veden ottamista muihin tarkoituksiin.

Etelä-Afrikan kansallisessa vesistrategiassa vedenkäytön etusijajärjestys on ohjeellisesti määritelty seuraavasti:

1. vesireservin varaaminen
2. kansainväliset velvoitteet
3. sosiaaliset tarpeet
4. kansantalouden kannalta strategisesti tärkeät tarpeet
5. muut taloudelliset tarpeet
6. taloudellisesti hyödyttömät tarpeet.[322]

Etusijajärjestys soveltuu varsinaisesti vain luvanvaraiseen veden ottamiseen. Vesilain liitteessä I oikeutetut käyttövapaudet ja maanomistusoikeuteen pohjautuva vedenkäyttö ovat harjoitettavissa ilman lupaa, vaikka vesireserviä ei olisi määritelty. Samoin aikaisempaa lainmukaista vedenkäyttöä on mahdollista jatkaa ilman lupaa, kunnes toisin määrätään. Käyttövapauden tai omistusoikeuden nojalla vettä voidaan käyttää vain kohtuullisiin kotitaloustarpeisiin rajan kulkiessa ei-kaupallisen ja kaupallisen maatalouden välissä, joten käyttövapauteen tai omistukseen perustuva vedenkäyttö ei verraten pienimuotoisena muodosta varsinaista uhkaa perusvesitarpeen ensisijaisuuden toteutumiselle, vaan pikemminkin tukee tätä[323]. Sen sijaan mahdollisuus jatkaa aikaisempaa lainmukaista vedenkäyttöä ja aikaisemman vedenkäytön keskeinen merkitys lupaharkinnassa käytännössä vääristää etusijajärjestystä.

Etusijajärjestyksessä ensimmäisellä sijalla olevasta vesireservin varaamisesta säädetään NWA 3 osassa. Reservi koostuu perustarpeisiin ja ekologisiin tarpeisiin vaadittavasta vesimäärästä. Reserviin kuuluvia, perustarpeiden tyydyttämi-

---

[321] Ekologisen vesireservin määräämisen tarve kävi Etelä-Afrikassa ilmeiseksi aikaisemman lainsäädännön aikana, kun veden liiallinen ottaminen johti monien jokien kuivumiseen ja ennakoimattomiin vesiympäristövaikutuksiin kuivina aikoina. Ks. *Mackay* 2003, s. 58.

[322] SANWRS 2004, s. 46. Vedenkäyttöä perustarpeiden tyydyttämiseen ei Etelä-Afrikassa säännelty ennen vesireformia. Vuoden 1956 vesilaissa vesivaroista ja niiden käytöstä säädettiin käyttötarvekohtaisesti maatalouden, teollisuuden sekä kaivosten vedenkäyttötarpeita suosivalla tavalla. Ks. *Stein* 2006, s. 182 ja 189.

[323] Toisaalta esimerkiksi laajamittaiseen nurmikoitten kasteluun voi kulua vettä verraten paljon.

seen tarvittavia vesivaroja ovat juomiseen, ruoanlaittoon ja henkilökohtaiseen hygieniaan käytettävät vesivarat. Ekologinen reservi koostuu vesiekosysteemien suojeluun vaadittavista vesivaroista. Vettä tulee olla reservissä perustarpeiden tyydyttämistä varten riittävästi ja sen tulee olla laadultaan käyttökelpoista. Perustarpeita tyydyttävä vesireservi ei varsinaisesti edes kuulu etusijaharkinnan piiriin, sillä koska NWA 18 §:n nojalla reserville tulee päätöksenteossa antaa ratkaiseva merkitys, voivat ainoastaan sen ylittävät vesivarat olla muihin tarpeisiin liittyvien vedenkäyttöoikeuksien kohteena. Siten vedenkäyttö ihmisen perustarpeiden tyydyttämiseen on Etelä-Afrikan oikeusjärjestelmässä ensisijaista[324].

Vesireservisääntely edellyttää käytännössä yhtäältä sitä, että vesihuoltolaitokselle on myönnettävä lupa perusvedensaantitarvetta välillisesti tyydyttävälle, tarkoituksenmukaiselle veden ottamiselle. Toisaalta lupaviranomainen voi myös vesihuoltolaitoksen ottamisluvassa määrätä esimerkiksi veden ottamisalueesta eri vedenkäyttötarpeita yhteen sovittavalla ja kestävää käyttöä edistävällä tavalla. Muuhun veden ottamiseen ei voida myöntää Etelä-Afrikassa vesilupaa, jos ottaminen vaarantaa vesireservin säilymisen tai jos reserviä ei ole määritelty.[325]

Etusijajärjestyksessä toisella sijalla on kansainvälisten vesioikeudellisten velvoitteiden täyttäminen. NWA 6 §:n 1b kohdan nojalla kansallisessa vesistrategiassa tulee vesireservitarpeiden jälkeen varmistaa kansainvälisten velvoitteiden toteutuminen. NWA 9 §:n a kohdassa on vastaava säännös valuma-aluekohtaisesta vesistrategiasta.[326] Kansainvälisten velvoitteiden täyttäminen luo edellytyksiä kansainvälisten vesivarojen tasapuoliselle käytölle siten, että välttämättömille talousvesitarpeille annetaan tapauskohtainen etusija suhteessa muihin käyttötarpeisiin[327].

Etusijajärjestyksessä kolmantena olevat sosiaaliset tarpeet viittaavat vedenkäyttöön, jonka avulla lievennetään köyhyyttä, edistetään sosiaalista vakautta ja väestönosien sekä sukupuolten välistä tasa-arvoa sekä korjataan aikaisempaa syrjintää. Eri vedenkäyttötarpeista näitä tarkoitusperiä toteuttaa esimerkiksi perusvedentarpeen ylittävä talousvesikäyttö sekä syrjäytyneessä asemassa aikaisemmin olleiden väestöryhmien taloudellisia toimintaedellytyksiä parantava ve-

---

[324] *MacKay* 2003, s. 56.

[325] SANWRS 2004, s. 66. Vedenkäytön kestävyys lienee ongelmana lähinnä aikaisemman lainsäädännön nojalla oikeutetun edelleen jatkuvan vedenkäytön johdosta. Jos lainmukaisen veden ottamisen havaitaan olevan ekologisen vesireservitarpeen eli kestävän käytön ylittävää, voidaan vesistrategian mukaan vedenkäyttö mukauttaa kestävälle tasolle tietyn siirtymäajan kuluessa.

[326] Ks. SANWRS 2004, s. 46. Ks. myös *MacKay* 2003, s. 57.

[327] Ks. edellä s. 224.

denkäyttö.[328] Kuten aikaisemmin on tullut esille, on aikaisemman syrjinnän korjaaminen noussut usein keskeiseksi tekijäksi vesilupaharkinnassa.

Etusijajärjestyksen sijoilla 4–6 olevien muiden vedenkäyttötarpeiden keskinäinen etusija määräytyy niiden taloudellisen tehokkuuden perusteella. Siten kansantaloudellisesti strategiset tarpeet ja muut taloudelliset tarpeet ovat sijoilla 4 sekä 5 ja taloudellisesti hyödytön vedenkäyttö viimeisellä sijalla. Taloudellista tehokkuutta arvioidaan vesilupaharkinnassa, mutta NWA 25 §:n 2 kohdassa mahdollistetaan myös vedenkäyttöoikeuksien rajoitettu kauppa, minkä perusteella vedenkäytön uskotaan ajan mittaan alkavan itseohjautuvasti heijastaa vedenkäytön tehokkuutta.[329]

Etusijajärjestyksessä sijoilla 1 ja 2 olevat vesireservin varaaminen ja kansainväliset velvoitteet ovat verraten yksiselitteisesti määritettävissä, kun taas sijoilla 3–6 olevien sosiaalisten ja taloudellisten tarpeiden suhteuttaminen toisiinsa edellyttää kokonaisvaltaista, NWA 27 §:ssä tarkoitettua vesilupaharkintaa. Tässä harkinnassa tulee NWA 27 §:n nojalla ottaa huomioon niin vedenkäytön sosiaaliset, taloudelliset ja ympäristölliset vaikutukset kuin sen merkitys väestöryhmien tasavertaisuuden edistämisen kannalta. Kilpailevista vedenkäyttötarpeista etusija on annettava sellaiselle, jonka avulla turvataan parhaiten näiden tekijöiden toteutuminen, kun otetaan huomioon sekä vedenkäytöstä saatavat hyödyt että sen aiheuttamat haitat.[330]

Vedenkäytön etusijajärjestystä monimutkaistaa Etelä-Afrikassa jossain määrin mahdollisuus valuma-alueiden välisiin vedensiirtoihin. Kansallisen vesistrategian mukaisesti valuma-alueiden välisen vedensiirron edellytyksiä tulee harkita eräänlaisen intressivertailun perusteella ja siirto voidaan oikeuttaa vain, jos vedensiirrosta saatavat hyödyt ylittävät siitä aiheutuvat haitat. Pääsääntöisesti siirrettäviksi voivat tulla vain sellaiset vesivarat, joita ei käytetä tuottavasti lähdevaluma-alueella. Siirto voidaan toteuttaa kuitenkin myös vedenkäytön tehostamiseksi etusijajärjestyksessä tarkoitetulla tavalla, jos tähän on olemassa selvät

---

[328] Ks. SANWRS 2004, s. 46.

[329] SANWRS 2004, s. 46.

[330] Ks. SANWRS 2004, s. 46–47. Ks. myös *MacKay* 2003, s. 57. Vesistrategiasta ilmenevällä tavalla on vaikeaa arvioida, millaiseksi maatalouden vedenkäytön asema tulee Etelä-Afrikassa muotoutumaan muihin käyttötarpeisiin verrattuna. Tässä suhteessa on syytä ottaa huomioon, että maataloutta harjoitetaan Etelä-Afrikassa sekä omavaraisesti että kaupallisesti. Kotitalouden omiin tarpeisiin harjoitettavan maatalouden vedenkäyttö toteuttaa usein sosiaalisia tarpeita, kuten lieventää köyhyyttä, ja se luetaan tavallisesti talousvesikäytön piiriin. Näin ollen vedenkäyttö ei-kaupallisen maatalouden tarpeisiin vaikuttaisi olevan etusijajärjestyksessä rinnastettavissa ja ehkä myös sisällytettävissä perusvedentarpeen ylittäviin kohtuullisiin talousvesitarpeisiin. Kaupallisen maatalouden vedenkäyttö rinnastuu puolestaan muihin taloudellisiin vedenkäyttötarpeisiin, joiden joukossa maatalouden vedenkäytön hyötysuhde on heikoimmasta päästä. Ruokahuollon varmuus liittyy kuitenkin keskeisesti sosiaalisiin ja kansantalouden kannalta strategisesti tärkeisiin tarpeisiin.

taloudelliset ja sosiaaliset perusteet.[331] Siten vedensiirtojen avulla voidaan tietyin edellytyksin varmistaa perustarpeiden tyydyttyminen myös toisella valuma-alueella.

4.6 Veden ottamisoikeuden suoja

Vedenkäytön etusijajärjestyksen perusteella on mahdollistaa suhteuttaa talousvesitarpeita muihin vedenkäyttötarpeisiin. Yksistään sen pohjalta ei kuitenkaan pystytä määrittämään tyhjentävästi, miten konflikti veden talousvedeksi ottamisen ja muiden vedenkäyttötarpeiden välillä ratkaistaan. Etusijasääntelyn lisäksi tämän konfliktin ratkaisemiseen vaikuttaa olennaisella tavalla lainmukaisen vedenkäytön pysyvyyssuoja eli toisin sanoen vedenkäyttöhankkeiden aikaprioriteetti.

Veden ottamisoikeuden suojaa voidaan talousvesikäytön näkökulmasta lähestyä kahdelta suunnalta. Ensinnäkin kysymys on siitä, missä määrin oikeus veden ottamiseen talousvedeksi nauttii pysyvyyssuojaa kilpailevia käyttötarpeita vastaan. Voidaanko lainmukainen talousvesikäyttö toisin sanoen syrjäyttää muiden vedenkäyttötarpeiden perusteella? Toiseksi voidaan tarkastella, minkälaisin edellytyksin aikaisempi vedenkäyttö on talousvesitarpeiden vuoksi mahdollista sivuuttaa. Edellinen kysymys liittyy erityisesti ilman vesilupaa tapahtuvan talousvesikäytön suojaan, kun taas jälkimmäinen on sidoksissa kasvaneiden talousvesitarpeiden tyydyttämiseen kestävän käytön rajoissa.

Talousveden ottamisen oikeussuojaa on tarkasteltu osin jo edellisessä alaluvussa. Suomessa niin käyttövapauteen kuin omistusoikeuteen perustuva talousveden ottaminen voidaan yhtäältä syrjäyttää vesiluvan perusteella, mutta toisaalta erityiseen oikeuteen perustuva veden saanti tulee tällöin tarvittaessa turvata VL 11:12:ssä tarkoitetun luontaiskorvausoikeuden perusteella. Lupaan perustuvalla talousveden ottamisella on vesilain nojalla vahva pysyvyyssuoja, joskin olosuhteiden muuttumisen vuoksi ottamismääriä on mahdollista alentaa VL 2:28:n nojalla. Etelä-Afrikassa talousvesikäyttöä suojataan muita käyttötarpeita vastaan erityisesti vesireservisääntelyn avulla. Siten talousveden ottamisoikeuden suoja muita vedenkäyttötarpeita vastaan on molemmissa maissa verraten vahva.

Talousvesikäytön suhde muuhun aikaisempaan vedenkäyttöön on oikeudellisesti ongelmallisempi kysymys kuin realisoituneen talousvesikäytön suoja. Yleensä talousvesikäyttö voidaan – etenkin Suomessa – mahdollistaa rajoittamalla aikaisempaa vedenkäyttöä. Jos kaikkia käyttötarpeita ei kuitenkaan voida tyydyttää kestävästi, aktualisoituu kysymys aikaisempien, etusijajärjestyksen

[331] SANWRS 2004, s. 48. Vedensiirto edellyttää vesistrategian valossa lisäksi sitä, että vastaanottavan valuma-alueen vesivarojen hallinta on asianmukaisesti järjestetty.

kannalta talousvesikäyttöä vähämerkityksellisempien vedenkäyttöoikeuksien perumisesta. Tilanne on haastavin silloin, jos aikaisempi vedenkäyttö perustuu toistaiseksi voimassa olevaan vesilupaan.

4.6.1 Suomi: Suhteellinen pysyvyyssuoja

Suomessa vesiluvilla on yhtäältä verraten vahva pysyvyyssuoja. Vesilain mukaiset luvat ovat ensinnäkin lähtökohtaisesti voimassa toistaiseksi. Toiseksi lainvoimaisiin lupiin puuttumisen yleiset edellytykset (VL 2:27–28) ovat rajoitettuja. Toisaalta vedenottolupia myönnetään myös määräaikaisina tai lupaehdoiltaan määräaikaisesti tarkistettavina[332], ja VL 9:3:n 3 momentissa sekä VL 9:13:ssä viitataan mahdollisuuteen myöntää lupa veden ottamiseen, jonka seurauksena on aikaisemman vedenottamisoikeuden menettäminen. Lisäksi VL 9:15:n 2 momentissa mahdollistetaan pohjaveden ottamisluvan peruminen. Näin ollen veden ottamisluvat muodostavat ainakin osittain poikkeuksen vesilupien vahvasta pysyvyyssuojasta.[333]

> Hallituksen esityksessä uudeksi vesilaiksi pääsääntönä on nykyisen vesilain tapaan lupien myöntäminen toistaiseksi voimassa oleviksi. Erityisistä syistä lupa voitaisiin kuitenkin myöntää määräaikaisena (VLE 3:8). VLE 3:20:ssä säädettäisiin erikseen mahdollisuudesta määrätä toistaiseksi voimassa olevan vesiluvan määräykset tarkistettaviksi määräajassa, jos tämä on tarpeen hankkeesta aiheutuvien merkittävien haittojen vähentämiseksi. Uudella vesilailla lähinnä vahvistettaisiin nykyinen, oikeuskäytännön kautta syntynyt oikeustila.[334]

Vesilupien ja yleisemmin ympäristö- ja hallintolupien pysyvyyssuojasta on Suomessa keskusteltu paljon. Eri puheenvuoroissa on korostettu yhtäältä hallinto-

---

[332] Ks. esim. KHO 2005:57 ja KHO 2008:58. Tapauksissa oli kysymys talousveden ottamisesta pohjavesilähteistä, mutta myös esimerkiksi teollisuuden vedenottolupa on mahdollista myöntää määräaikaisena tai määräaikaisesti tarkistettavana. Ks. myös KHO 1986-A-II-101. Tapauksessa oli kysymys pohjaveden ottamisesta kalanviljelytarkoitukseen. Korkein hallinto-oikeus muutti vesioikeuden myöntämän ottamisluvan määräaikaiseksi, koska ei ollut selvää, että pohjavesialueen vettä riitti tulevaisuudessa lisääntyvän asutuksen tarpeisiin.

[333] Vrt. *Vihervuori* 1981, s. 86. Vihervuori esittää, että etenkin pintavesien ottamisluvat olisivat yhtä pysyviä kuin luvat vesirakentamiseen. Ks. vesilupien määräaikaisuudesta HE 277/2009, s. 65–66. Hallituksen esityksestä käy ilmi, että mahdollisuus vesiluvan myöntämiseen määräaikaisena on syntynyt oikeuskäytännön kautta.

[334] Hallituksen esityksessä esimerkkinä luvan määräaikaisen myöntämisen erityisestä syystä on muun muassa hankkeen vaikutuksiin liittyvä epävarmuus. Esityksessä tuodaan esille, että tällaisessa luvanmyöntämistilanteessa voidaan hyödyntää myös VLE 3:20:ssä tarkoitettua mahdollisuutta määrätä toistaiseksi voimassa olevan luvan määräykset tarkistettaviksi. Määräaikaisen tarkistamisen tarve voi käytännössä kohdistua jatkuvaluonteisiin hankkeisiin, kuten juuri veden ottamiseen, erotuksena sillan rakentamisen kaltaisista kertaluonteisista hankkeista. Ks. HE 277/2009, s. 72–73.

päätösten pysyvyyteen liittyvää oikeusvarmuutta, toisaalta yleisten ympäristö- ja muiden etujen huomioon ottamista, kun hankkeen vaikutukset ovat ennakoimattomia tai olosuhteet ovat muuttuneet.[335] Vesilaissa vesiluvan muuttamiseen liittyvät säännökset ovat monien muiden ympäristöoikeudellisten säännösten tapaan niin sanottuja joustavia normeja, joiden tulkintaan käsitys pysyvyyssuojasta oikeudellisena periaatteena vaikuttaa[336].

Kun pohditaan pysyvyyssuojaan vaikuttavia oikeusvarmuuteen ja yleiseen etuun liittyviä tekijöitä talousvesikäytön näkökulmasta, on syytä kiinnittää huomiota kahteen näkökohtaan. Ensinnäkin ajatus vesilupien pysyvyyssuojasta on alun perin liitetty myllyn tai muun vastaavan vesilaitoksen rakentamislupaan, ei niinkään etupäässä toimintaan ja sen jatkuvuuteen liittyviin lupa-asioihin, kuten veden ottamiseen[337]. Toiseksi pysyvyyssuojan avulla on tarkoitus turvata luvansaajan asema viranomaisen jälkikäteistä puuttumista vastaan, ei oikeuttaa luvansaajaa yleisten etujen sivuuttamiseen, mikä ilmenee selvästi jo VL 2:27–28:stä. Veden ottamisluvissa itse toiminta on vedenottamon rakentamisen sijaan lupaharkinnan keskiössä ja vedenottamon rakentamiskustannukset yleensä kohtuulli-

---

[335] Ks. ympäristöoikeudellisten lupien pysyvyyssuojasta yleisesti *Kuusiniemi* 2001, s. 74 ja oikeusvoimaopin näkökulmasta *Hepola* 2005, s. 417 ss. Ks. vesioikeudellisten lupien pysyvyyssuojasta *Vihervuori* 1981, s. 86 sekä *Pokka* 1991, s. 89 ss. Kuusiniemi liittää pysyvyyssuojan yhtäältä luottamuksensuojaperiaatteeseen, jonka keskeisenä sisältönä hallinto-oikeudessa on oikeutettujen ja perusteltujen odotusten suojaaminen viranomaisten jälkikäteistä toimintaan puuttumista vastaan. Toisaalta hän tuo esille, että päätöksen negatiiviseksi oikeusvoimavaikutukseksi kutsuttuun pysyvyysvaikutukseen voidaan ympäristölainsäädännön nojalla puuttua rajoitetusti yleisten etujen niin vaatiessa. Vihervuori toteaa, että vesilain 2 luvun säännösten soveltumisella on erityinen merkitys luvan pysyvyyden kannalta ja että sen välityksellä pysyvyys ulottuu vesilaitoksen rakentamislupien lisäksi toimintaan ja sen jatkuvuuteen liittyviin lupiin, kuten veden ottamiseen. Hepolan mukaan vesirakentamislupien pysyvyyttä arvioitiin Suomessa pitkän aikaa luvan oikeusvoimakykyisyyden ja pysyvyyden negatiivisen vaikutuksen kannalta, vaikka oikeusvoiman negatiivinen vaikutus ei VL 2:28 huomioon ottaen käytännössä estä asian tutkimista uudelleen. Ks. hallintopäätösten oikeusvoimasta *Hallberg* 1978, s. 187. Hallberg toteaa oikeusvoimaa päätöksen valituskelpoisuuden kannalta tarkastellessaan, että hallinto-oikeudessa on tingittävä ehdottomasta siviili- ja rikosoikeudellisten tuomioiden oikeusvoimaan verrattavasta sitovuudesta, koska hallinto-oikeudellisissa ratkaisutilanteissa yksityisten ja julkisten etujen painoarvo vaihtelee tapauskohtaisesti. Hänen mukaansa hallintopäätökset ovat Suomessa kuitenkin saaneet poikkeuksellisen suuren sitovuuden, mikä korostaa muutoksenhaun merkitystä oikeusturvakeinona. Ks. myös *Mäenpää* 1992, s. 306. Mäenpään mukaan oikeusvarmuutta ja luvansaajan suojaa puoltavia argumentteja voidaan pitää periaatteellisina lähtökohtina määriteltäessä hallintoluvan pysyvyyttä, mutta jos lupapäätöksen muuttaminen on esimerkiksi muuttuneissa olosuhteissa sallittu, ei lupapäätös saa oikeusvoiman luonteista pysyvyyttä.

[336] Ks. pysyvyyssuojan periaateluonteisuudesta esim. HE 277/2009, s. 83. Hallituksen esityksessä viitataan pysyvyyssuojaa koskeviin periaatteisiin. Pysyvyyssuojan käsittäminen periaateluonteiseksi helpottaa sen merkityksen hahmottamista siten, että pysyvyyssuoja ei ole ehdoton, vaan punnittavissa esimerkiksi yleisiä etuja vastaan.

[337] *Vihervuori* 1981, s. 86.

sia[338]. Kun otetaan vielä huomioon, että yhdyskuntien talousvesihuolto edustaa VL 9:3 ja 9:9:ssä nojalla ensisijaista yleistä etua, on selvää, että talousvesitarpeet voivat konfliktitilanteessa vaikuttaa muuhun tarkoitukseen myönnetyn veden ottamisluvan pysyvyyteen[339].

VL 9:3:n 3 momentin mukainen ilmaisu veden johtamisoikeuden menettämisestä uuden hankkeen perusteella on merkitykseltään epäselvä. Lainkohdassa yhtäältä ilmaistaan, että lupa voidaan hakea – ja siten ilmeisesti myös myöntää – sellaiseen pintaveden ottamiseen, josta on seurauksena aikaisemman ottamisluvan menettäminen tai sen hyödyntämisen vaikeutuminen. Toisaalta VL 9:3:n 3 momentissa viitataan VL 9:3:n 1 momentissa tarkoitetun etusijajärjestyksen huomioon ottamiseen intressivertailussa, ja VL 9:2:n 2 momentissa säädetään, että pintaveden ottamishankkeen lupaharkintaan sovelletaan vesilain 2 luvun rakentamissäännöksiä. Olennainen tulkintakysymys on, voidaanko vesilupaan perustuva pintaveden ottamisoikeus syrjäyttää talousvesitarpeiden vuoksi.

VL 9:3:n 3 momentin sanamuodon ja pintaveden ottamisen etusijajärjestyksen perusteella esimerkiksi teollisuutta palveleva pintaveden ottaminen on sinänsä mahdollista syrjäyttää talousvesitarpeiden johdosta vesiluvan pysyvyyssuojasta riippumatta. Intressivertailun perusteella voidaan myöntää lupa pintaveden talousvesikäytölle, vaikka päätös tarkoittaisi aikaisemman vesilupaan perustuvan pintaveden ottamisoikeuden menettämistä. Aikaisemman veden johtamisoikeuden syrjäyttämisen edellytykset voivat intressivertailussa kuitenkin täyttyä vain poikkeuksellisesti, ja veden johtamisoikeuden menettämisen oikeusvaikutukset ovat VL 11:12:n mukaisen korvaussääntelyn johdosta usein verrattavissa VL 2:28:ssä tarkoitettuun lupaehtojen muuttamiseen.

Talousveden ottamishanke voi syrjäyttää pintaveden ottamisluvan muihin tarkoituksiin, jos kaksi edellytystä on käsillä. Ensinnäkin hankkeen tulee olla talousvesitarpeiden kannalta tärkeä ja tyydyttää yleisiä etuja, jotta sen hyödyt ylittäisivät VL 2:6:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla huomattavasti vesilupaan liittyvien etujen menetyksen. Toiseksi – ja osin juuri hankkeen tärkeyteen liittyen – on talousvesihankkeen oltava teknisesti ja taloudellisesti ainoa tarkoituksenmukainen vaihtoehto talousvesihuollon järjestämiseksi, kun otetaan huomioon

---

[338] Eri asia on, että esimerkiksi koko yhdyskunnan vesihuollon järjestämisen edellyttämät investoinnit ovat hyvin suuria.

[339] Veden ottamisluvan pysyvyyssuojan suhteellisuutta suhteessa talousvesikäyttöön voidaan hahmottaa myös vesioikeuden ja terveydensuojeluoikeuden taustalla vaikuttavien traditioerojen kautta. Vesioikeus pohjautuu omistusoikeuden sääntelyyn ja konsessioluonteisiin lupiin, kun taas terveydensuojeluoikeudessa keskeistä on ollut terveyspolitia, jonka perusteella yleiset edut ovat yksityisiä oikeuksia merkittävämpiä. Ks. *Herler* 2006, s. 16–17. Yhdyskuntien talousvesihuollon turvaaminen on terveydensuojelun kannalta tärkeää, minkä vuoksi veden ottamislupien sääntelyssä on niiden pysyvyyssuojaa suhteellistavia piirteitä.

hankevaihtoehtojen merkityksestä intressivertailussa aikaisemmin esitetty[340]. Pintaveden ottamislupa voidaan siten syrjäyttää lähinnä yleistä etua eli yhdyskunnan talousvesitarvetta palvelevan ja tässä tarkoituksessa ainoan toteuttamiskelpoisen hankkeen perusteella.

> Kun otetaan Suomen pintavesivarojen riittoisuus ja yhdyskunnan talousvesitarpeiden tyydyttämisen eri vaihtoehdot vedensiirtojen muodossa huomioon, voi veden ottamisluvan syrjäyttäminen talousvesitarpeen perusteella tulla kysymykseen vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa. Ajateltavissa voisi esimerkiksi olla, että uuden asutuksen talousvesitarpeisiin ei riitä vettä muun vedenkäytön vuoksi tai että talousveden raakavesilähdettä olisi vaihdettava veden laatuongelmista johtuen, eikä talousveden ottamisen järjestämiselle olisi vaihtoehtoisia lähteitä. Talousveden ottamisen vaihtoehtojen moninaisuudesta on esimerkkinä veden johtaminen pääkaupunkiseudulle Päijänne-tunnelia pitkin.

Pohjaveden ottamisluvan pysyvyyssuoja talousveden ottamistarpeita vastaan on vesilain 9 luvun perusteella suhteellinen, joskin vesilain sääntely on tältäkin osin epäselvää. VL 9:15:n 2 momentissa mahdollistetaan pohjaveden ottamisluvan peruuttaminen, jos luvan hyväksikäyttö aiheuttaa melkoista haittaa, mutta olosuhteiden muuttumisesta aiheutuvan luvan muuttamistarpeen osalta viitataan VL 2:28:n sääntelyyn. Siten VL 9:15:n 2 momentin nojalla vaikuttaisi siltä, että pohjaveden ottamislupaa ei voida perua myöhemmän talousveden ottamishakemuksen vuoksi, koska VL 2:28:ssä ei tätä mahdollisteta. VL 9:13:ssä kuitenkin ilmaistaan selvästi, että vesiluvan nojalla perustetun pohjavedenottamon veden ottamisen lisäämiseksi tai turvaamiseksi voidaan vesilupaan perustuvaa pohjaveden ottamista rajoittaa yleisten tarpeiden perusteella niin pitkälle, että rajoituksen kohteeksi joutunut laitos menettää merkityksensä. Näin ollen talousvesitarpeet voivat tietyin edellytyksin syrjäyttää pohjaveden ottamisluvan pysyvyyssuojan.

Pohjaveden ottamisluvan syrjäyttämisen edellytykset koostuvat VL 9:13:n perusteella kolmesta tekijästä. Ensinnäkin syrjäyttämisen tulee liittyä vesiluvan nojalla perustetun pohjavedenottamon vedenottoon. Toiseksi on oltava tarve ottamon vedensaannin turvaamiseen tai lisäämiseen. Kolmanneksi vedensaannin turvaamis- tai lisäämistarpeen on oltava yleinen. VL 9:13:n nojalla on siten mahdollista myöntää lupa yleistä tarvetta palvelevalle hankkeelle pohjaveden ottamisluvan pysyvyyssuojasta riippumatta, jos luvan myöntämisedellytykset täyttyvät muuten[341]. Yhdyskunnan talousvesitarpeita tyydyttävät hankkeet palvelevat VL 9:9:n valossa yleistä tarvetta, ja intressivertailuedellytyksen täyttymiseen

---

[340] Ks. s. 260–262.

[341] Jos katsottaisiin, että VL 9:13:llä ei ole uuden pohjaveden ottamishankkeen vesilupaharkintaan ulottuvia vaikutuksia, ajauduttaisiin varsin erikoiseen tilanteeseen. Tällöin VL 9:13:ssä mahdollis-

vaikuttavat eri hankevaihtoehdot. Näin ollen aikaisemman pohjaveden ottamisluvan syrjäyttävän vedenottamishankkeen tulee olla ainoa teknisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukainen vaihtoehto yhdyskunnan talousvesihuollon turvaamiseksi.

> Pohjaveden ottamisessa on mielenkiintoinen kysymys, miten erilaiset hankevaihtoehdot vaikuttavat VL 9:13:ssä tarkoitetun yleisen tarpeen edellytyksen täyttymiseen. On selvää, että pohjaveden ottamisen vaihtoehtona on veden ottaminen toisesta, laadultaan ja antoisuudeltaan riittävästä pohjavesiesiintymästä. Sen sijaan on tulkinnanvaraista, kun otetaan huomioon yleinen pyrkimys edistää pohjavesivarojen käyttöä talousveden ottamiseen, muodostaako pintaveden ottaminen vaihtoehdon pohjaveden talousvesikäytölle. Käytännössä yleisen tarpeen olemassaolo ratkaistaan aikaisemman pohjaveden ottamisluvan mahdollisesti syrjäyttävän hankkeen lupaharkinnassa VL 9:8:ssä tarkoitetun intressivertailun perusteella.
>
> Kun vaihtoehtojen olemassaoloa intressivertailussa arvioidaan, vaikuttaa tähän huomioon otettavien edunmenetysten suuruus. Jos mahdollisesti syrjäytettävän pohjaveden ottamisluvan nojalla otetaan pohjavettä erityiseen ja yleiseltä kannalta tärkeään tarpeeseen, kuten esimerkiksi pohjavettä (myyntivaltikseen) tarvitsevan ja paljon ihmisiä työllistävän virvoitusjuomateollisuuden käyttöön, on talousveden ottamisen vaihtoehtoja tutkittava intressivertailussa laajasti. Jos taas mahdollisesti syrjäytettävä pohjaveden ottamislupa ei ole erityisen tärkeä, vaan se voidaan helposti korvata esimerkiksi pintaveden ottamisen perusteella, ylittävät yhdyskunnan talousvesitarpeita turvaavan hankkeen hyödyt sen aiheuttamat edunmenetykset helpommin.

On mielenkiintoinen kysymys, voidaanko pinta- tai pohjaveden ottamisoikeuden syrjäyttämistä rinnastaa vesiluvan perumiseen, kun otetaan huomioon VL 11:12:ssä tarkoitettu korvaussääntely. VL 11:12:n mukaisesti alueen omistus- tai muuhun erityiseen oikeuteen perustuvan veden ottamisen estyminen tai huomattava vaikeutuminen korvataan vaadittaessa siten, että korvaukseen oikeutetun veden saanti ei olennaisesti heikkene. On tulkinnanvaraista, miten pitkälle korvausten aiheuttamat muutokset voidaan lukea VL 2:28:ssä tarkoitetuksi lupamääräysten muuttamiseksi. Esimerkiksi vedenottamon tai vedenottamisalueen muutokset ovat ilmeisesti katsottavissa lupamääräysten muuttamiseksi, mutta jos veden ottamisluvan saanut vesihuoltolaitos alkaa toimittaa vettä korvaukseen oikeutetulle, on aikaisempi lupa syrjäytetty. Siten jotkin VL 11:12:n mukaiset korvaukset voivat tarkoittaa aikaisemman vesiluvan muuttumista, kun taas joidenkin korvausten vuoksi vesilupa voi menettää merkityksensä.

> Uudessa vesilakiesityksessä vesiluvan pysyvyyssuojasta säädettäisiin yleisesti VLE 3:20–21:ssä ja veden ottamisluvan osalta lisäksi VLE 4:6:ssä. VLE 4:5:n mukaisella etusijasääntelyllä ei ilmeisesti olisi tarkoitus puuttua pysyvyyssuojaan. VLE 3:20:ssä

---

tettaisiin pohjaveden ottamisen lisääminen tietyin edellytyksin pysyvyyssuojasta riippumatta, mutta ei sallittaisi täysimääräisen pohjaveden ottamisen aloittamista.

säädettäisiin lupamääräysten määräaikaisesta tarkistamisesta, ja VLE 3:21 vastaisi nykyisiä VL 2:27–28:ää, kun taas VLE 4:6:n nojalla olisi mahdollista muuttaa vain sellaista veden ottamislupaa, johon liittyvä veden ottamisen tarve on muutoin kuin ohimenevästi poistunut tai olennaisesti pienentynyt. Näin ollen uusi vesilaki näyttäisi vahvistavan pinta- ja pohjaveden ottamisen pysyvyyssuojaa.

Kaiken kaikkiaan vesilakiesityksen merkitys veden talousvedeksi ottamisedellytysten kannalta olisi kaksinainen. Yhtäältä VLE 4:5:ssä tarkoitettu etusijasääntely ja tulevien vedenkäyttötarpeiden huomioon ottaminen sen soveltamisen yhteydessä turvaisi talousveden ottamismahdollisuuksia nykyistä paremmin. Toisaalta ottamislupien pysyvyyssuoja talousvesihankkeita vastaan muodostuisi ilmeisesti nykyistä vahvemmaksi, joskin lupamääräyksiin voitaisiin tarvittaessa puuttua olosuhteiden muuttumisen vuoksi niiden määräaikaisen tarkistamisen yhteydessä tai erikseen hakemuksesta. Jos talousvesitarpeiden tyydyttäminen ja aikaisemmat veden ottamistarpeet ovat konfliktissa, ei aikaisempia tarpeita voitaisi vesilakiesityksen nojalla kokonaan syrjäyttää, kuten vesilain 9 luvun perusteella.

4.6.2 Heikko pysyvyyssuoja Etelä-Afrikassa

Etelä-Afrikassa vesireformi, jonka yhteydessä vesivarat kansallistettiin, heikensi merkittävästi aikaisempien vedenkäyttöoikeuksien pysyvyyssuojaa ja johti säätämään varsin suhteellisesta pysyvyyssuojasta uuden vesilain nojalla myönnettäville luville.[342] Pysyvyyssuojan suhteellistamisen avulla on tarkoitus korjata aikaisempaa vedenkäyttöön liittynyttä syrjintää ja pyrkiä kohti tasapuolista vedenkäyttöä[343]. On kyseenalaista, voidaanko vedenkäyttöoikeuksien pysyvyyssuojaa ylipäänsä pitää Etelä-Afrikan vesioikeuden lähtökohtana.

Kuten edellä on tullut ilmi, voidaan aikaisempaa lainmukaista vedenkäyttöä jatkaa NWA 34 §:n nojalla entisin ehdoin siihen asti, kunnes vedenkäyttöoikeus määritellään uudestaan vesiluvan perusteella tai sitä muuten rajoitetaan tai se kielletään. Viranomainen voi edellyttää aikaisemman vedenkäytön rekisteröintiä ja puuttua siihen lupaprosessin tai rajoitusten avulla, ja NWA 35 §:n nojalla vedenkäyttäjä voidaan velvoittaa hakemaan aikaisemman käyttönsä laillisuuden tai laajuuden verifioimista. Uudessa lupaprosessissa viranomainen päättää hakemuksen perusteella vedenkäyttöoikeuden sisällöstä ilman, että olisi sidottu aikai-

[342] Ks. *Pienaar – van der Schyff* 2007, s. 188–190. Pienaar ja van der Schyff tuovat esille, että kun aikaisemmin oikeudet vedenkäyttöön rinnastuivat taloudellisiin hyödykkeisiin ja olivat kiinteästi sidoksissa maanomistusoikeuteen, perustuu vedenkäyttö nykyisin pääasiassa yleisiin tai tapauskohtaisiin viranomaislupiin. Järjestelmän muutos on mahdollistanut myös pysyvyyssuojan suhteellistamisen.

[343] Ks. Etelä-Afrikan vesilain (NWA) johdanto.

sempaan käyttöön. NWA 34 §:ssä tarkoitettu oikeus aikaisemman vedenkäytön jatkamiseen on ylipäänsä tarkoitettu vain siirtymävaiheen ratkaisuksi.[344]

Jos oikeus aikaisempaan vedenkäyttöön poistetaan tai sitä supistetaan, on vedenkäyttäjän mahdollista saada tästä NWA 22 §:n 6 kohdan nojalla korvausta. Korvauksen saaminen edellyttää ensinnäkin sitä, että vedenkäyttäjä on hakenut käytölleen lupaa NWA 43 §:n mukaisesti ja että lupahakemus on hylätty tai lupa on myönnetty haettua vähäisempänä. Toiseksi lupahakemuksen hylkäämisen tai rajoittamisen on tullut aiheuttaa huomattavaa taloudellista haittaa. Korvausta ei kuitenkaan NWA 22 §:n 7 kohdan perusteella makseta, jos vedenkäyttöä on tarpeen rajoittaa kestämättömän, epäoikeudenmukaisen tai suhteettoman käytön estämiseksi tai vesireservin varaamisen vuoksi. Siten kestävän tai tasapuolisen käytön periaatteiden vastaisen vedenkäytön kieltämisestä ei ole mahdollista saada korvausta[345], eikä aikaisemman vedenkäytön suoja muodosta myöskään estettä talousvesikäytölle.

Vesilupa voidaan NWA 28 §:n 1 kohdan nojalla myöntää ainoastaan määräaikaisena ja lupapäätöksessä on määrättävä sen tarkistamisesta NWA 49 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Lupa voidaan määrätä olemaan voimassa enintään 40 vuotta ja sen tarkistamisväli tulee olla enintään viisi vuotta. NWA 49 §:n mukaisesti lupaa voidaan tarkistaa yleisten etujen niin vaatiessa varsin vapaasti, jos tarkistaminen kohdistuu eri luvanhaltijoihin tasapuolisesti ja jos tarkistamisen aiheuttamat merkittävät taloudelliset vahingot korvataan NWA 22 §:n 6 kohdassa tarkoitetulla tavalla. Siten vesilupien pysyvyyssuoja on jo luvan määräaikaisuudesta ja tarkistamisesta johtuen verraten heikko.

Vesilupien tarkistamisen perusteena ovat yleiset edut. Lupiin puuttumisen katsotaan edellyttävän Etelä-Afrikan perustuslain 25 §:ssä tarkoitetun omaisuudensuojasääntelyn mukaisten pakkolunastusedellytysten täyttymistä, vaikka vesilupia ei voi varauksetta lukea perustuslaissa tarkoitetuksi omaisuudeksi (property)[346], eikä vesilupaan puuttumista pakkolunastukseksi. Viranomaisilla ei siis ole vapaata mahdollisuutta lupien kumoamiseen tai rajoittamiseen.[347]

---

[344] Ks. SANWRS 2004, s. 65 sekä SA White Paper 1997, kohta 5.2.2. Tilanne voi olla Etelä-Afrikassa sellainen, että aikaisempi lainmukainen vedenkäyttö on niin mittavaa, että vettä ei riitä vesilaissa tarkoitettuun ekologisia tarpeita ja ihmisen perustarpeita tyydyttävään vesireserviin. Monilla valuma-alueilla vesivaroja käytetään ilman, että sosiaalisiin tai ympäristöllisiin aspekteihin olisi kiinnitetty riittävästi huomiota. Etelä-Afrikan vesipolitiikan mukaisesti aikaisemman lainmukaisen vedenkäytön ei tule kuitenkaan muodostaa estettä vesivarojen kestävälle käytölle.

[345] Ks. *Godden* 2005, s. 201. Ks. myös *MacKay* 2003, s. 69.

[346] Tosin perustuslain 25 §:n 4 kohdassa säädetään, että omaisuudensuojan soveltaminen ei rajoitu maanomistukseen.

[347] Ks. *Pienaar – van der Schyff* 2007, s. 188–194. Pienaar ja van der Schyff tuovat esille, että perustuslain 25 §:n mukaisesti omaisuuden pakkolunastuksen tulee perustua lakiin ja tapahtua ainoastaan yleisen tarkoituksen tai intressin johdosta. Lisäksi lunastus tulee lainkohdan nojalla kor-

Näin ollen yleiset edut vaikuttavat Etelä-Afrikassa sekä aikaisemman vedenkäytön että nykyisen vesilain nojalla myönnettyjen lupien pysyvyyssuojaan. Käytännössä yleisten etujen olemassaolo oikeuttaa aina vedenkäyttöoikeuksien kumoamiseen tai rajoittamiseen yksityisten etujen vastaisesti. Vesilain sääntely heijastaakin oikeuksia veden saatavuuteen perustuslaissa edellytetyllä tavalla myös tältä osin.[348]

Käytännössä vedenkäyttöoikeuksien pysyvyyssuoja on Etelä-Afrikassa kuitenkin vahvempi kuin vesilain perusteella voisi olettaa. Aikaisemman vedenkäytön jatkamisen salliminen ja erityisesti sen estymisestä NWA 22 §:n 6 kohdan nojalla maksettava korvaus tarkoittavat sitä, että aikaisempaa mittavaa vedenkäyttöä on yleensä mahdollista jatkaa pitkälle tulevaisuuteen. Rahoitusvaikeuksien kanssa kamppailevalla hallituksella ei yksinkertaisesti ole varaa maksaa korvauksia esimerkiksi teollisuudelle taloudellisista vahingoista, jotka seuraavat aikaisemman vedenkäytön estymisestä. Siten Etelä-Afrikan vesioikeus pitää edelleen osin yllä aikaisempaa epätasapuolista vedenkäyttöä, vaikka vesilain julkilausutut tavoitteet ovat täysin erisuuntaiset.[349] Talousvesikäytölle tämä vedenkäyttöoikeuksien tosiasiallinen pysyvyyssuoja ei muodosta varsinaista estettä, koska vedenkäytön rajoittaminen vesireservin säilyttämiseksi ei oikeuta korvaukseen.

5 ARVIOINTIA

5.1 Veden talousvedeksi ottamisen lähtökohdat

Vesivarojen kestävä käyttö ja yhdennetty valuma-aluekohtainen hallinta ovat keskeisiä normatiivisia taustatekijöitä kansainvälisten sekä Suomen ja Etelä-Afrikan kansallisten vesivarojen talousvesikäytön kannalta. Vesioikeus rakentuu kestävän käytön periaatteen pohjalle, ja kestävän käytön valuma-aluekohtainen varmistaminen edellyttää menettelyllisesti kaikkien vesivarojen, eri vedenkäyttötarpeiden sekä vesivarojen määrää tai laatua uhkaavien tekijöiden yhdennettyä hallintaa. Kestävän käytön ja yhdennetyn hallinnan vaikutukset kanavoituvat veden talousvedeksi ottamiseen tavallisesti muiden vedenkäyttötarpeiden rajoittamisen kautta, koska talousvesikäyttö vastaa varsin pientä osuutta makean veden käytöstä maailmanlaajuisesti, Suomessa ja Etelä-Afrikassakin.

---

vata. Yleisen intressin käsitteen alaan luetaan perustuslain 25 §:n 4 kohdan perusteella luonnonvarojen saattaminen kaikkien ulottuville.

348 Ks. *Pienaar – van der Schyff* 2007, s. 187–188. Ks. myös *Liebenberg* 1998, s. 4.

349 *Francis* 2005, s. 163–164.

Vaikka talousvesikäyttö rakentuu kestävän käytön periaatteen ja vesivarojen yhdennetyn hallinnan pohjalle, ei niiden perusteella voida suoraan tehdä päätöksiä vedenotto-oikeuksista tai eri käyttötarpeiden yhteensovittamisesta. Kestävä käyttö muodostaa eräänlaisen kehyksen, jonka sisällä eri vedenkäyttötarpeita voidaan arvioida ja suhteuttaa aineellisen sääntelyn avulla toisiinsa, kun taas yhdennetty hallinta on usein aineellisoikeudellisen sääntelyn toteutumisen välttämätön menettelyllinen edellytys.

Suomen ja Etelä-Afrikan oikeusjärjestelmissä vesivarojen kestävän käytön ja yhdennetyn hallinnan sääntely on samankaltaista. Molemmissa maissa vesioikeudellinen järjestelmä ilmentää selvästi kestävän käytön periaatetta ja sekä kansallisia että kansainvälisiä vesivaroja pyritään hallitsemaan yhdennetysti. Järjestelmät eroavat toisistaan siinä suhteessa, että Etelä-Afrikassa kestävästä käytöstä ja yhdennetystä hallinnasta säädetään yksityiskohtaisemmin kuin Suomessa.

Suomessa kestävän käytön periaatetta ilmentävät vesilain mukaiset luvanmyöntämisedellytykset ja haittojen minimoinnin periaate, joiden tulkinnassa tulee ottaa vesienhoitosuunnitelmat huomioon. Kestävää käyttöä ei kuitenkaan ole varmistettu Etelä-Afrikan tapaan vesiluontoa ja sen toimintaa ylläpitävän sekä ihmisten perustarpeisiin tarvittavan vesireservin määrittelyn avulla. Siten Suomessa kestävää käyttöä ja talousvesikäyttöä sen osana turvataan etupäässä eri vedenkäyttömuotojen ennakkovalvonnan avulla, kun taas Etelä-Afrikassa ekologisia ja ihmisten perustarpeita palveleva vesireservi on periaatteessa suljettu vedenkäytön sallittavuusharkinnan ulkopuolelle. Kun otetaan huomioon erot Suomen ja Etelä-Afrikan välillä suhteessa käytettävissä olevien vesivarojen määrään, ovat molempien maiden sääntelymallit tarkoituksenmukaisia kestävän käytön toteutumisen kannalta.

Vesivarojen yhdennetty hallinta liittyy Suomessa ennen kaikkea vesien laadun suojeluun. Etelä-Afrikassa myös niukkojen vesivarojen riittävyys on hallinnan keskiössä. Hallinnan vaikutukset talousveden ottamiseen ovat Suomessa välillisiä ja toteutuvat etupäässä vesienhoitosuunnitelmien huomioon ottamisen kautta. Etelä-Afrikassa hallinnan vaikutuksia talousvesikäyttöön konkretisoi vesireservin määrittely. Vastuu hallinnasta ja sen kustannuksista on Suomessa pääasiassa viranomaisilla, joiden toiminta rahoitetaan verovaroin, kun taas Etelä-Afrikassa hallinnan rahoittaminen hoidetaan keräämällä vedenkäyttäjiltä erityistä vedenkäyttömaksua.

Yleisön osallistuminen vesivarojen hallintaan on Etelä-Afrikassa pyritty varmistamaan paitsi Suomessakin edellytetyn tiedottamisen ja mielipiteiden esittämisen kautta myös sen avulla, että eri vedenkäyttäjätahot osallistuvat hallinnan järjestämiseen vesivarojen hallintayksiköiden johtokunnissa. Muutoksenhausta hallintapäätöksiin ei ole Etelä-Afrikassa kuitenkaan erityisesti säädetty Suomen tapaan.

Tietyt Suomen ja Etelä-Afrikan väliset erot hallintasääntelyssä ovat selitettävissä hydrologisten ja yhteiskunnallisten erojen kautta. Etelä-Afrikassa on vesivarojen niukkuuden sekä veden saatavuusongelmien johdosta syytä painottaa vesivarojen hallinnassa Suomea yksityiskohtaisemmin vesivarojen riittävyyteen ja kilpailevien käyttötarpeiden yhteensovittamiseen liittyviä tekijöitä. Samoin hallinnan taloudellisten edellytysten varmistamiseksi on ollut tarpeen säätää erillisestä vedenkäyttömaksusta, joka edesauttaa myös veden kestävää käyttöä.

Vedenkäyttäjiltä perittävä vedenkäyttömaksu saattaisi olla myös Suomessa harkitsemisen arvoinen vesivarojen kestävän käytön ja yhdennetyn hallinnan edistämiskeino. Suomessahan vesivarojen käyttö on ilmaista, mutta käytön aiheuttamat haitat on korvattava. Vesivarojen hallinnan järjestäminen ei sinänsä ole vedenkäyttöön liittyvä haitta, mutta hallinnan tarve aiheutuu vesien käytöstä sekä niiden pilaamisesta. Hallintaan liittyy VHJL 21 §:n mukaisten ympäristötavoitteiden saavuttaminen, joka edellyttää merkittäviä taloudellisia panostuksia toiminnanharjoittajilta ja julkiselta sektorilta[350]. Vedenkäyttömaksulla voitaisiin kattaa vedenkäytön ja -pilaamisen aiheuttamia ympäristö- ja luonnonvarakustannuksia, jotka laukaisevat vesivarojen tehostetun hallinnan tarpeen. Maksuista kertyvät varat olisi mahdollista kohdentaa vesivarojen hallintaan ja vesien tilan parantamiseen.

Kestävän käytön periaatteen lisäksi vedenkäyttömaksulla voitaisiin mahdollisesti edistää VPPD 9 artiklassa tarkoitetun kustannusten kattamisen periaatteen sekä ympäristöoikeudellisen aiheuttamisperiaatteen toteutumista. Periaatteiden toteutumisen kannalta olisi olennaista, että vedenkäyttömaksu kohdistuisi kaikkiin toimintoihin, jotka olennaisesti vaikuttavat vesivarojen tilaan ja sitä myöten hallinnan tarpeeseen. Näin ollen maksun piirissä tulisi olla sekä veden ottaminen että haja- ja pistekuormitus[351].

5.2 Kansainvälisen vesioikeuden vaikutus veden talousvedeksi ottamiseen

Kansainvälinen vesioikeus vaikuttaa talousveden saatavuuteen kahdella tapaa. Ensinnäkin talousveden saatavuus saattaa riippua kansainvälisten vesivarojen käytöstä eri tarpeisiin. Tällöin kysymys on valtioiden välisten suhteiden vaikutuksesta raakaveden riittävyyteen. Toiseksi kansainvälinen oikeus heijastuu vaihtelevasti kansallisen oikeuden sisältöön. Kansainvälisen vesioikeuden vaikuttavuuden esteenä on tehokkaiden pakkokeinojen puuttuminen.

---

[350] Ks. Länsi-Suomen ympäristökeskus 2008, s. 127 ja s. 177–180.

[351] VL 10:27:ssä oli aikaisemmin mahdollistettu vesiensuojelumaksun määrääminen jätevesikuormituksen perusteella vesiluvan myöntämisen yhteydessä. Vesiensuojelumaksua ei kuitenkaan ilmeisesti yleensä määrätty.

Kansainvälisen vesioikeuden ensisijaisena tarkoituksena on vaikuttaa valtioiden välisiin vedenkäyttösuhteisiin, ei valtionsisäiseen sääntelyyn. Siten myös tasapuolisen käytön periaatteen soveltamisalana ovat etupäässä valtioiden rajat ylittävät vedenkäyttökysymykset. Yksilön näkökulmasta tasapuolisen käytön periaate palautuu kuitenkin veteen kohdistuvien perustarpeiden tyydyttämiseen, ja vesistövaltion oikeus kansainvälisten vesivarojen tasapuoliseen käyttöön saattaa olla välttämätön ehto talousveden saatavuudelle.

Luvussa aikaisemmin esitetyn mukaisesti kansainvälisten vesivarojen välttämätön talousvesikäyttö on kansainvälisen vesioikeuden lähteiden perusteella ensisijaisessa asemassa muihin vedenkäyttötarpeisiin verrattuna, kun tasapuolisen käytön periaatetta sovelletaan. Talousvesikäyttö ei nauti itsessään ensisijaista asemaa, vaan käyttötarkoituksen lisäksi tulee kiinnittää huomiota tarpeen välttämättömyyteen käytettävissä olevien vaihtoehtojen näkökulmasta. Tarpeiden keskinäinen etusijajärjestys voidaan ratkaista ainoastaan tapauskohtaisesti ja kaikki vesivarat – sekä kansainväliset että kansalliset – huomioon ottaen.

Jos muut vesivarat eivät ole riittäviä yksilöiden perustarpeiden tyydyttämisen kannalta, ei kansainvälisiä vesivaroja voida käyttää taloudellisiin tai muihin tarkoituksiin välttämätöntä talousvesikäyttöä vaarantavalla tavalla. Myös pääluvussa III esille tuotu ihmisoikeuksiin liittyvä talousveden saatavuusperiaate tukee välttämättömän talousvesikäytön ensisijaisuutta.

Kansainvälisoikeudellisen tasapuolisen käytön periaatteen soveltamisala laajenee tietyin edellytyksin myös kansallisiin vesivaroihin. Kun periaatetta tulkitaan, tulee YK:n vesistöyleissopimuksen 6 artiklan 1c ja g alakohtien perusteella ottaa huomioon kussakin vesistövaltiossa kansainvälisistä vesivaroista riippuvainen väestö ja vedenkäytön vertailukelpoiset vaihtoehdot. Sopimuksessa tarkoitettua väestöä ei siten ole rajattu vain valuma-alueella asuvaan väestöön, ja vedenkäytön vertailukelpoiset vaihtoehdot sisältävät kansallisten vesivarojen käytön. Näin ollen välttämättömän talousvesikäytön ensisijaisuus kattaa vesistövaltioissa kansainväliset sekä kansalliset vesivarat, ja myös kansallisessa lainsäädännössä tulisi antaa etusija ihmisen perustarpeita tyydyttävälle vedenkäytölle. Perinteinen vesioikeuden kansainvälisen ja kansallisen tason jaottelu vaikuttaa tätä taustaa vasten liian jyrkältä.

Kansainvälinen vesioikeus ei sisällä riittäviä pakkokeinoja, joiden avulla välttämättömän talousvesikäytön etusija voitaisiin varmistaa. Jos asianomaiset valtiot eivät pääse asian ratkaisemisesta yksimielisyyteen, edellyttäisi etusijajärjestyksen yksittäistapauksellinen määrittäminen puolueettoman kolmannen tahon päätöksentekoa, mihin tällaisessa tilanteessa ei yleensä ole mahdollisuuksia.[352]

---

[352] Ks. *McCaffrey* 2003, s. 50. Kahden- tai monenvälisissä valtiosopimuksissa voidaan toki pyrkiä määrittämään etusijajärjestys kiinteämmin silläkin uhalla, että vesistöalueella sijaitsevien vesiva-

Kansainvälisen vesioikeuden merkitystä talousvesikäytön kannalta heikentää myös YK:n vesistöyleissopimuksen voimaantulon pitkittyminen ja se, että pohjavesivarat, joilla ei ole yhteyttä pintavesivaroihin, eivät kuulu sen piiriin.

On myös jossain määrin kyseenalaista, kuinka pitkälle tasapuolisen käytön periaatteen aineellista väljyyttä on mahdollista paikata menettelyllisten prosessien kautta. Menettelyistä sopimisen legitimiteetti perustuu ajatukseen, jonka mukaisesti valtiot rajoittaisivat kansainvälisiä vaikutuksia omaavaa vedenkäyttöä niiden alueilta, jos niillä olisi tietoa näistä vaikutuksista tai mikäli ne ylipäänsä olisivat asiasta yhteydessä toisiin vesistövaltioihin. Jos valtiot ovat kuitenkin haluttomia poliittisten kompromissien saavuttamiseen, eivät menettelysäännökset tuo apua vedenkäyttökonfliktien ratkaisemiseen.[353] Näin ollen tasapuolisen käytön periaatteen ja siihen liittyvän välttämättömän talousvesikäytön ensisijaisuuden toteutuminen menettelyteitse edellyttää vesistövaltioilta poliittista tahtoa sovittaa yhteen vedenkäyttötarpeitaan.

Kansainvälisen vesioikeuden vaikuttavuuden puutteet eivät kuitenkaan anna aihetta hylätä sitä oikeuslähteenä. Ensinnäkin puutteistaan huolimatta kansainvälinen vesioikeus muodostaa standardin, jonka mukaan monet valtiot mitoittavat ja vaativat toisten valtioiden mitoittavan vedenkäyttöään. Toiseksi kansainvälisen vesioikeuden vaikutus kiteytyy selvästi esimerkiksi ECE:n rajavesistösopimuksessa ja SADC:n vesistöpöytäkirjassa. Myös välttämättömän talousvesikäytön ensisijaisuudella kansainvälisessä oikeudessa on ohjausvaikutusta yksilön oikeuksiin ottaa tai saada talousvettä, vaikka näitä oikeuksia ei voida kansainvälisen oikeuden keinoin suojata tehokkaasti.

Kansainvälisen vesioikeuden entistä kattavampi sisällyttäminen Euroopan unionin oikeuteen tarjoaisi unionin piirissä luontevan ratkaisun kansainvälisen vesioikeuden pakkokeinovajeeseen. EU-oikeudessa on nähtävissä piirteitä, joiden perusteella välttämättömän talousvesikäytön ensisijaisuuden sisällyttäminen siihen ei vaikuta mahdottomalta. Tähän viittaavat unionin vesioikeuden alan laajentuminen vesivarojen käytön sääntelyn suuntaan ja ihmisoikeuksien vahvis-

---

rojen moninaiskäyttö saattaa vaarantua tästä johtuen. Vanhemmissa valtiosopimuksissa tämä ei ollut niinkään harvinaista, mutta nykyisin vedenkäytön etusijajärjestyksestä ei ole juuri pyritty antamaan kiinteää määritelmää edes ohjeellisesti.

[353] *Nollkaemper* 1996, s. 47. Ks. myös *Koskenniemi* 1991, s. 85. Koskenniemi kritisoi näkemystä, jonka mukaan pilaantumisongelmat olisivat seurausta epärationaalisesta hallinnosta. Se perustuu hänen mukaansa virheelliselle käsitykselle siitä, että olisi olemassa eräänlainen ympäristöintressien harmonia, jossa pilaantumisen ehkäisy olisi kaikkien valtioiden osalta ensisijaisessa asemassa. Kansainvälisoikeudelliset aineelliset oikeudet ja velvollisuudet eivät kuitenkaan ole seurausta tällaisesta harmoniasta, joka olisi löydettävissä riittävän tiedonsaannin avulla, vaan ne perustuvat niiden nimenomaisiin asettamisakteihin.

tuva merkitys EU-oikeudessa[354]. EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 2 kohdassa sinänsä rajataan vesivarojen määrälliseen hallintaan tai vesivarojen saatavuuteen liittyvän sääntelyn antamista yksimielisyysvaatimuksella, mutta tämä vaatimus ei estänyt esimerkiksi vesipolitiikan puitedirektiivin, joka vaikuttaa myös vesivarojen määrälliseen hallintaan, hyväksymistä määräenemmistöpäätöksellä[355].

5.3 Oikeus veden ottamiseen talousvedeksi Suomessa ja Etelä-Afrikassa

Suomen ja Etelä-Afrikan vedenottamissäännösten tausta on erilainen. Siinä missä Suomessa runsaiden vesivarojen ottamissääntely on kehittynyt suhteellisen pitkän aikavälin kuluessa ilman varsinaista tarvetta sovittaa yhteiskunnallisia ristiriitoja, on Etelä-Afrikan ottamissääntelyn tavoitteena järjestää niukkojen vesivarojen käyttö paitsi apartheidin jälkeistä yhteiskuntajärjestystä myös aikaisempia vedenkäyttöoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Veden omistusoikeusjärjestelmät ovat erilaisia siten, että kun Suomessa vesialueet ovat yksityisen omistusoikeuden kohteita, ovat Etelä-Afrikan vesivarat kansallistettuja.

Erilaisista taustoista huolimatta talousveden ottamisen sääntely on Suomessa ja Etelä-Afrikassa hämmästyttävän samankaltaista. Molemmissa valtioissa talousveden ottaminen voi pohjautua niin käyttövapauksiin, omistusoikeuteen kuin vesilupaan, ja talousveden ottaminen on lähtökohtaisesti ensisijaista muihin vedenkäyttötarpeisiin verrattuna. Valtioiden omaksumissa säännöksissä on kuitenkin myös tiettyjä merkittäviä eroja ja sääntelykonteksti vaikuttaa Etelä-Afrikassa Suomea voimakkaammin veden ottamisoikeuksien toteutumiseen ja siten sääntelyn vaikuttavuuteen.[356]

Pintaveden ottaminen omiin kotitaloustarpeisiin on sekä Suomessa että Etelä-Afrikassa vapaata. Sitä kuitenkin rajoittavat Suomessa omistajan ja vesiluvan haltijoiden oikeudet sekä vesilain yleiskiellot, ja Etelä-Afrikassa valuma-aluei-

---

[354] Ks. ihmisoikeuksien merkityksestä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä esim. *Kapteyn – van Themaat* 1998, s. 282–288.

[355] Vesipolitiikan puitedirektiivin normiperustana käytettiin EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 1 kohtaa (silloinen 175 artiklan 1 kohta), jonka nojalla toimenpiteet hyväksytään määräenemmistöllä. Normiperustakysymys ratkaistaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa painopistesääntöön turvautuen siten, että normiperustan valinta riippuu säädöksen tarkoituksesta tai sen pääasiallisesta tai määräävästä komponentista. Ks. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin C-36/98, kohta 59. Vesipolitiikan puitedirektiivin tarkoitukset ovat pääasiallisesti vesiensuojelullisia.

[356] Ks. Etelä-Afrikan vesilain täytäntöönpanon haasteista *Gildenhuys* 1997, s. 61. Ks. myös *Glazewski – Witbooi* 2006, s. 201–202. Glazewski ja Witbooi toteavat, että uuden vesilain johdosta Etelä-Afrikan vesioikeus kääntyi päälaelleen.

den hallintayksiköt voivat tarvittaessa rajoittaa käyttövapauden hyödyntämistä. Kummassakaan maassa käyttövapautta ei ole varsinaisesti suojattu vedenkäyttöoikeuksia vastaan, mutta Etelä-Afrikassa pintaveden ottaminen omiin kohtuullisiin kotitaloustarpeisiin tulisi olla aina mahdollista, sillä ihmisen perustarpeita varten on määriteltävä vesireservi. Vapaan talousvesikäytön merkitys on Etelä-Afrikassa Suomea suurempi, koska Suomessa kiinteistökohtainen veden ottaminen perustuu tavallisesti pohjavesivaroihin, joiden avulla ei Etelä-Afrikassa ole mahdollista ratkaista vesi-infrastruktuurin puuttumisesta johtuvia veden saatavuusongelmia.

Merkittävin ero pintavesien käyttövapauksissa Suomen ja Etelä-Afrikan välillä on mahdollisuus yleislupien antamiseen jälkimmäisessä valtiossa. Yleislupien nojalla myös pienet vesilaitokset voivat olla Etelä-Afrikassa oikeutettuja veden ottamiseen talousvesipalveluihin suoraan normiohjauksen nojalla ilman maanomistukseen tai vesilupaan perustuvaa oikeutta. Vedenkäytön vesistöaluekohtainen normiohjaus ei olisi ajatuksena mahdoton Suomessakaan, kun otetaan huomioon vesioikeuden painottuminen entistä vahvemmin vesivarojen yhdennetyn hallinnan suuntaan.

Niin Suomessa kuin Etelä-Afrikassa veden ottaminen talousvedeksi on lähtökohtaisesti sallittua maanomistusoikeuden ja Suomessa myös vesialueen omistusoikeuden perusteella. Suomessa on mahdollista ottaa pohjavettä omalta maalta ja pintavettä omalta vesialueelta omiin kotitaloustarpeisiin poikkeuksetta ja vastaavasti eteenpäin toimitettavaksi vesilain yleiskieltojen ja pohjavedenoton 250 m^3:n vuorokautisen määrän muodostamien rajojen puitteissa. Etelä-Afrikassa maanomistusoikeus mahdollistaa veden ottamisen talousvedeksi pinta- ja pohjavesilähteistä, jotka sijaitsevat omistettavalla maalla tai sen rajoilla. Näin ollen veden omistusoikeuden eroista huolimatta omistusoikeuksiin perustuva oikeus ottaa vettä on Suomessa ja Etelä-Afrikassa hyvin samankaltainen. Erona on lähinnä se, että Suomessa omistusoikeuden perusteella voi ottaa kohtuullisen määrän vettä myös eteenpäin toimitettavaksi.

Myös Suomen ja Etelä-Afrikan vesilupajärjestelmät ovat samankaltaisia, joskin niissä on tiettyjä vivahde-eroja. Molemmissa järjestelmissä talousveden ottamiselle tulee hakea lupa, jos ottamista ei ole erikseen oikeutettu. Luvantarvekynnysten erona on, että Etelä-Afrikassa vesilaitos tarvitsee aina luvan veden ottamiseen, ellei se voi perustaa ottamista yleislupaan. Sisällöllisesti vesilupa on molemmissa valtioissa sidottu tiettyyn vedenkäyttötarkoitukseen sekä -alueeseen ja siihen voidaan liittää vedenkäytön haitallisia vaikutuksia lieventäviä lupamääräyksiä.

Menettelyllisinä erityispiirteinä Etelä-Afrikan vesilupajärjestelmässä Suomeen verrattuna ovat mahdollisuus myöntää vesilupa vain määräaikaisena, kaikkien lupien tarkistamisesta määrääminen ja mahdollisuus käynnistää kollektiivinen lupaprosessi. Nämä piirteet heijastavat yhtäältä vesivarojen niukkuuden

vuoksi korostuneita yhdennetyn hallinnan tarpeita ja toisaalta Etelä-Afrikan menneisyydestä kumpuavaa pyrkimystä korjata aikaisempaa syrjintää vesioikeuden avulla. Erityisesti kollektiivinen lupaprosessi, jossa kaikkia vesiluvanvaraisia toimintoja arvioidaan niiden aikaisemmasta oikeusperustasta riippumatta samanaikaisesti, vaikuttaa tehokkaalta instrumentilta yhdennetyn hallinnan ja vesivarojen tasapuolisen käytön järjestämisen kannalta, kun sitä verrataan Suomen yksittäistapaukselliseen päätöksentekoon.

Sisällöllisesti vesilupien ja niihin liitettyjen määräysten avulla tulee Etelä-Afrikassa pyrkiä ehkä Suomea korostuneemmin edistämään vedenkäytön kestävyyttä ja tehokkuutta siten, että sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen edellyttämää vedenkäyttöä tasapainotetaan vesivarojen suojelun kanssa. Lisäksi Etelä-Afrikassa vesilupien avulla pyritään kohti yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta syrjinnän korjaamisvaatimuksen avulla. Erityisenä keinona vesivarojen yhdennetyn hallinnan sekä talousveden saatavuuden varmistamiseen Etelä-Afrikassa on vesireservin määrittely, jonka tulee tapahtua ennen vesiluvan myöntämistä. Kummassakin valtiossa vesilupaharkinta jättää viranomaisten tulkinnoille runsaasti tilaa.

Suomessa vedenkäytön etusijajärjestys voi vaikuttaa lähinnä yksittäisten pohjavesiesiintymien talousvesikäyttöön, kun taas Etelä-Afrikassa etusijajärjestys on erittäin merkityksellinen, kun talousvesikäytön edellytyksiä pyritään varmistamaan. Molempien maiden järjestelmissä talousvesikäyttö on sinänsä etusijalla muihin vedenkäyttötarpeisiin verrattuna, mutta vain Etelä-Afrikassa sen etusijaisuuden suojaaminen tapahtuu automaattisesti vesireservin avulla. Suomessa etusijajärjestyksen merkitys on rajallinen, koska se ei varsinaisesti ulotu yleiskäyttöön tai omistusoikeuteen perustuvaan veden ottamiseen ja koska se tulee suoraan sovellettavaksi vain, kun useat hakevat samanaikaisesti lupaa veden ottamiseen.

Etelä-Afrikassa pyrkimykset kohti vesivarojen yhdennettyä hallintaa, talousvesitarpeiden ensisijaisuutta ja yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden toteuttamista merkitsevät sitä, että vesilupien pysyvyyssuoja on heikompi kuin Suomessa. Etelä-Afrikassa yleisten etujen edellytyksen täyttyminen – mistä ei yleensä ole epäselvyyttä, kun vettä otetaan talousvedeksi – oikeuttaa aikaisempien vedenkäyttöoikeuksien kumoamiseen tai niiden rajoittamiseen yksityiset edut sivuuttaen. Myöskään Suomessa vesiluvan pysyvyyssuoja ei estä aikaisemman veden ottamisluvan syrjäyttämistä, jos kysymys on luvan myöntämisestä yleistä tarvetta palvelevalle pinta- tai pohjaveden ottamishankkeelle.

Kaiken kaikkiaan Etelä-Afrikan sääntelyn valossa oikeudet veden talousvedeksi ottamiseen ovat Etelä-Afrikassa tietyissä suhteissa vahvempia kuin Suomessa. Näin tuleekin olla, kun otetaan huomioon, että kilpailu vesivaroista on Etelä-Afrikassa Suomeen verrattuna huomattavasti intensiivisempää. Käytännössä kuitenkin Etelä-Afrikan sääntelyn vaikuttavuudessa on huomattavia puut-

teita, koska vesilaissa mahdollistetaan ennen sen voimaantuloa alkaneen vedenkäytön jatkuminen ja koska valtio velvoitetaan korvaamaan aikaisemman vedenkäyttöoikeuden kumoamisesta tai supistamisesta aiheutuvat taloudelliset haitat. Myös vesilain täytäntöönpanon yleinen pitkittyminen kielii vaikeuksista ohjata tosiasiasiallista oikeustilaa Etelä-Afrikan kaltaisessa sääntelykontekstissa edistyksellisen sääntelyn avulla. Etelä-Afrikan sääntelyn vaikutuksettomuus uhkaa veden saatavuuteen kohdistuvan perusoikeuden toteutumista.

Kansainvälisen vesioikeuden ja ihmisoikeusjuridiikan näkökulmasta veden ottamisesta talousvedeksi on sekä Suomen että Etelä-Afrikan järjestelmissä säädetty riittävällä tavalla. Molemmissa maissa – tietyistä sääntelyjärjestelmien puutteellisuuksista huolimatta – talousvesikäyttö on muihin käyttötarpeisiin verrattuna ensisijaista ja vesihuoltolaitosten veden ottamiselle on luotu asianmukaiset edellytykset. Myös vesivarojen kestävä käyttö ja yhdennetty hallinta on pyritty varmistamaan molemmissa järjestelmissä.

V Talousveden saanti

Tässä luvussa tarkastellaan yksilön oikeutta talousveden saantiin ja sitä vastaavia julkisen vallan sekä vesihuoltolaitosten velvoitteita talousvesipalveluiden järjestämiseen ja niistä huolehtimiseen Suomessa ja Etelä-Afrikassa. Kuten tutkimuksessa on aikaisemmin tullut ilmi, on talousveden saatavuus kiinteästi sidoksissa yksilön oikeuteen saada vesihuoltopalveluja. Suomen väestöstä yli 90 % saa talousvettä vesihuoltolaitosten verkostojen kautta, ja Etelä-Afrikassa veden saatavuutta on käytännössä mahdollista kehittää vain vesihuoltoinfrastruktuurin rakentamisen avulla. Järjestetyllä vesihuollolla onkin usein välitön yhteys veden saatavuuteen.

Rakenteellisesti luku jakaantuu kolmeen osaan, joiden aiheina ovat vesihuollon järjestäminen, talousvesipalvelun sisältö ja vesimaksut. Yksilön näkökulmasta luvussa on kysymys siitä, millä edellytyksillä hänellä on oikeus saada talousvettä, minkälainen sisältö tällä oikeudella on ja kuinka suurta vastiketta vedestä on maksettava.

Talousveden saantia lähestytään ensimmäiseksi julkisen vallan järjestämisvastuun kannalta. Järjestämisvastuun ytimessä on kysymys, millä edellytyksillä valtion tulee taata talousveden saatavuus järjestämällä vesihuolto. Luvussa tarkastellaan myös, asettaako järjestämisvastuu rajoitteita vesihuollon kaupallistamiselle. Vesihuollon järjestäminen tarkoittaa yleensä vesihuoltolaitoksen palvelujen ulottamista uusille alueille, mutta tietyissä tilanteissa järjestäminen voidaan toteuttaa myös muunlaisten toimenpiteiden avulla.

Toiseksi luvussa kartoitetaan vesihuoltolaitoksen huolehtimisvelvoitteita, talousvesipalvelujen keskeyttämisen edellytyksiä ja vesihuollon turvaamista erityistilanteissa. Erityistilanteilla tarkoitetaan kaikkia vesihuollon palvelutuotantoa vaikeuttavia tai vaarantavia tilanteita[1]. Tarkastelun keskiössä ovat vesihuoltolaitoksen velvoitteet suhteessa asiakkaaseen. Vesihuoltopalvelujen sisältöä määrittävät muun muassa vesipisteen etäisyys kodista, toimitettava vesimäärä ja vesihuoltoinfrastruktuurin kunto sekä Etelä-Afrikassa myös ilmaisen veden politiikka. Palvelun keskeyttämisen oikeudelliset edellytykset ja vesihuollon turvaaminen kaikissa tilanteissa ovat merkitykseltään keskeisiä kysymyksiä, kun otetaan talousvesipalvelujen välttämättömyyspalveluluonne huomioon.

---

[1] Ks. MMM 2005, s. 3.

Kolmanneksi luvussa määritetään vesimaksujen oikeudelliset puitteet. Vesimaksuja lähestytään vesihuollon kustannusten kattamisen, vesihuoltopalvelujen tuoton ja vesihuoltoliiketoiminnan valvonnan näkökulmista. Veden hinta määräytyy kustannusten kattamiseen ja tuoton rajoittamiseen liittyvän sääntelyn nojalla, kun taas vesihuoltoliiketoiminnan valvonnan avulla tulisi pystyä varmistamaan sääntelyn vaikuttavuus. Vesihuoltopalvelujen monopoliluonteesta johtuen veden hinta ei määräydy markkinamekanismien mukaan, joten vesimaksujen oikeudellinen sääntely ja sen vaikuttavuus ovat yksilön näkökulmasta ensiarvoisen tärkeitä.

Suomen ja Etelä-Afrikan oikeusjärjestelmät sisältävät veden saannin näkökulmasta tiettyjä samankaltaisia ja tiettyjä niitä erottavia piirteitä. Jälkimmäisistä voidaan alustavasti mainita esimerkiksi Etelä-Afrikan ilmaisen veden politiikka. Myös oikeudellisesti relevantit kysymykset veden saannista eroavat valtioiden välillä jossain määrin toisistaan hydrologisen ja teknis-taloudellisen taustan erilaisuudesta johtuen. Luvun käsittelytapaan nämä erot heijastuvat siten, että Suomen ja Etelä-Afrikan järjestelmien analyysissä painottuvat osin eri kysymykset ja analyysin tarkkuus vaihtelee tietyissä kohdissa valtiokohtaisesti.

Keskeisinä johtopäätöksinä luvussa esitetään ensinnäkin, että kunnan järjestämisvastuu ei perusta yksilölle subjektiivista oikeutta saada vettä Etelä-Afrikassa, eikä yksilön vedensaanti ole Suomessakaan tällä perusteella välittömästi toteutettavissa. Toiseksi todetaan, että kummassakin valtiossa vesihuollon kaupallistaminen ja sen yksityistäminen on sallittua, mutta kunnan tulee järjestämisvastuunsa perusteella säilyttää järjestämistehtävät itsellään. Kolmanneksi esitetään, että vesihuollon kunnossapitoa ja vesimaksuja koskeva sääntely ei ole Suomessa tai Etelä-Afrikassa vaikuttavuudeltaan tehokasta.

1 VESIHUOLLON JÄRJESTÄMINEN

Yksilön oikeus talousveden saantiin vesihuoltopalvelujen kautta edellyttää vastinparina toisten velvollisuutta järjestää vesihuoltopalvelut ja huolehtia niistä. Suomessa tai Etelä-Afrikassa vesihuoltopalvelujen järjestämistä ei ole jätetty vesihuoltolaitosten toimenpiteistä riippuvaiseksi, vaan järjestämisvastuu on osoitettu lainsäädännössä julkiselle sektorille.

Suomessa vastuu vesihuollosta jakautuu vesihuoltolain (VHL) perusteella kunnan, vesihuoltolaitoksen ja kiinteistön omistajan/haltijan kesken. Kunnan tulee kehittää alueensa vesihuoltoa (VHL 5 §)[2] ja tarvittaessa järjestää vesihuol-

[2] VHL 5 §:ssä tarkoitettu kunnan vesihuollon kehittämissuunnitelma on tavoitteellinen asiakirja, ei kuntaa sitova oikeusvaikutteinen suunnitteluväline. Korkein hallinto-oikeus vahvisti tapauk-

topalvelujen saanti (VHL 6–8 §). Vesihuoltolaitoksella on velvollisuus huolehtia vesihuollosta toiminta-aluepäätöksen mukaisesti (VHL 9 §) ja tehdä kiinteistön omistajan tai haltijan kanssa VHL 21 §:ssä tarkoitettu sopimus kiinteistön liittämisestä laitoksen verkostoon ja laitoksen palvelujen käyttämisestä. Kiinteistön omistajan tai haltijan tulee vastata kiinteistönsä vesihuollosta ja liittää toiminta-alueella sijaitseva kiinteistö laitoksen vesihuoltoverkostoon. Näin ollen kunta on Suomessa tietyin edellytyksin julkisoikeudellisessa vastuussa siitä, että asukkaat saavat vesihuoltolaitoksen palveluja.

VHL 6 §:n 2 momentin mukainen kunnan vastuu vesihuollon järjestämisestä voi realisoitua suurehkon asukasjoukon tarpeiden tai terveydellisten tai ympäristönsuojelullisten syiden vuoksi, ja kunta voi täyttää järjestämisvastuunsa joko vesihuoltolaitoksen palvelujen tai muiden vesihuoltopalvelujen avulla. VHL 6 §:n 2 momentissa säädetään siten paitsi kunnan yleisestä vastuusta vesihuollon järjestämisestä, mutta myös vaihtoehtoisista vesihuollon järjestämistavoista. On olennaista huomata, että lainkohdan nojalla myös terveydelliset tai ympäristönsuojelulliset syyt voivat yksistään laukaista kunnan järjestämisvastuun ja että kunnan tulee tarvittaessa täyttää vastuunsa muulla tapaa kuin vesihuoltolaitoksen verkostopalveluista päättämällä.

Etelä-Afrikan vesihuoltolain (Water Services Act, jäljempänä WSA) yksi tavoitteista on varmistaa yksilöiden perustuslaillinen oikeus perusvesihuoltoon, jonka toteutumista kaikkien vesihuoltotoimielinten ja -viranomaisten tulee edistää (WSA 3 § ja johdanto). Kunnan tulee vesihuoltoviranomaisena (WSA 1 § kohta xx) progressiivisesti varmistaa kuluttajille tehokas, kustannettavissa oleva ja kestävä vesihuollon saanti (WSA 3 ja 11 §). Tässä tarkoituksessa kunnan on laadittava vesihuollon kehittämissuunnitelma ja raportoitava sen täytäntöönpanosta (WSA 12–18 §). Lisäksi kunnan tulee laatia alueelleen vesihuoltopalvelujen tarjoamisesta säännöt, joissa määritellään palvelujen sisältö ja hinnat (WSA 21 §). Siten velvollisuus vesihuollon järjestämiseen on Etelä-Afrikassakin kunnilla[3].

---

sessa KHO 9.5.2005 t. 1072, että vesihuollon kehittämissuunnitelman hyväksymispäätös ei ole valituskelpoinen, koska päätös koskee vain valmistelua. Ks. vesihuollon kehittämissuunnitelman tekemisestä Pirkanmaan ympäristökeskus 2008.

[3] Toimivaltainen ministeri voi Etelä-Afrikassa nimittää erikseen aluekohtaisen vesihallituksen (Water Board, WSA 28 §) ja/tai vesihuoltokomitean (51 §). Vesihallituksen pääasiallisena tehtävänä on järjestää vesihuoltopalveluja sen toiminta-alueen muille vesihuoltoelimille (WSA 29 §), kun taas vesihuoltokomitean tulee järjestää vesihuoltopalveluja kuluttajille (WSA 52 §). Järjestämisvelvoitteen täytäntöönpanoa voidaan siten tarvittaessa pyrkiä edistämään vesihallituksen ja/tai vesihuoltokomitean nimittämisen avulla.

1.1 Talousveden toimittaminen laitospalveluna

1.1.1 Kunnan järjestämisvastuu Suomessa

Vesihuoltolaitoksen vesijohtoverkoston ulottuvuus määräytyy Suomessa kunnan järjestämisvastuun (VHL 6–8 §) ja vesihuoltolaitoksen huolehtimisvelvollisuuden (VHL 9 §) perusteella. Kunnan järjestämistoimenpiteet ovat ensimmäinen vaihe tietyn alueen saattamiselle järjestetyn vesihuollon piiriin[4], minkä jälkeen vesihuoltolaitoksen tehtävänä on panna kunnan VHL 8 §:ssä tarkoitettu toiminta-aluepäätös täytäntöön yhdyskuntakehityksen tarpeita vastaavasti. Yksilön vedensaannin kannalta olennaista on, että kunta tekee tarvittaessa VHL 8 §:ssä tarkoitetun toiminta-aluepäätöksen, jossa määritellään vesijohtoverkoston ulottuvuus. Vesihuollon järjestäminen vesihuoltolaitoksen palvelujen avulla on pääsääntöinen tapa VHL 6 §:n 2 momentin mukaisen kunnan järjestämisvastuun täyttämiseen.

Kunnan tulee järjestää vesihuoltolaitoksen palvelut kunnassa sijaitsevalle alueelle, jos suurehkon asukasjoukon tarve tai terveydelliset tai ympäristölliset syyt sitä vaativat (VHL 6.2 §) ja jos liittäminen vesijohtoon on tarpeen asutuksen tai siihen rinnastuvan elinkeino- tai vapaa-ajantoiminnan kannalta (VHL 7 §)[5]. Lisäksi vesihuoltolaitoksen tulee pystyä huolehtimaan kunnan määrittämän toiminta-alueen vesihuollosta taloudellisesti ja asianmukaisesti (VHL 8.2 §). Järjestämisvastuun edellytykset ovat varsin tulkinnanvaraisia, ja niiden konkreettista täyttymistä voidaan arvioida vain tapauskohtaisesti. Edellytysten tulkintaan on kuitenkin mahdollista määrittää tiettyjä suuntaviivoja.

Suurehkon asukasjoukon tarve on tärkein VHL 6 §:n 2 momentissa tarkoitetuista vesihuollon laitospalvelujen järjestämisedellytyksistä. VHL 7 §:n nojalla vesihuoltolaitoksen palvelujen järjestämistarve on riippuvainen yhdyskuntakehityksestä, ja vesihuollosta huolehtiminen VHL 8 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla taloudellisesti edellyttää suhteellisen taajaa asutusta. VHL 6 §:n 2 momentin mukaiset terveydelliset ja ympäristölliset syyt saattavat muodostaa lähinnä lisäperusteita laitospalvelujen järjestämiseksi[6].

Asukasjoukolla tarkoitetaan VHL 6 §:n 2 momentissa kaikkia vesihuollon palveluja tarvitsevia, jotka kuuluvat vesihuoltolain soveltamisalan piiriin. Suu-

---

[4] Ks. HE 85/2000, s. 40.

[5] Myös vesihuoltolain soveltamisalaan kuulumattomalla teollisuudella on yleensä vesihuoltotarpeita. Jos teollisuus ei ole asutukseen rinnastuvaa, ei kunnalla kuitenkaan ole vastuuta järjestää sen vesihuoltoa. Tällaisissa tapauksissa teollisuuslaitoksen tulee järjestää vesihuoltonsa itse vesi- ja ympäristönsuojelulain säännöksiä noudattaen.

[6] Jätevesihuollon järjestämisessä ympäristöllisten ja terveydellisten syiden painoarvo on talousveden toimittamista suurempi, koska puutteellisella jätevesihuollolla saattaa olla vakavat ympäristövaikutukset.

rehkon asukasjoukon käsitteen tulkinnassa on otettava huomioon vesihuoltolain tavoitteena oleva moitteettoman talousveden saatavuus kohtuullisin kustannuksin (VHL 1 §) ja vesihuoltolaitoksen mahdollisuudet huolehtia vesihuollosta taloudellisesti ja asianmukaisesti (VHL 8 §). Suurehkon asukasjoukon tarve talousveden saantiin täyttyy vesihuoltolain esitöiden perusteella ainakin silloin, jos kysymys on asemakaava-alueesta, jonka maankäyttö on toteutunut kaavan mukaisesti, tai muusta yhdyskuntajätevesidirektiivin mukaisesta taajamasta.[7] Yleisesti ottaen yhdyskuntien vesihuolto tulee järjestää vesihuoltolaitoksen palvelujen avulla.

> Suurehkon asukasjoukon vesihuoltotarpeen liittäminen vesihuoltolain esitöissä asemakaavan toteutumiseen on ymmärrettävää, kun otetaan vesihuoltolakia edeltänyt oikeustila ja maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 54 §:n mukaiset asemakaavan sisältövaatimukset huomioon. Talousveden saanti oli ennen vesihuoltolain voimaantuloa sidottu kaavoitukseen terveydensuojelulain (TSL) mukaisen liittämissääntelyn kautta, sillä sittemmin kumotun TSL 19 §:n nojalla asema- ja rakennuskaava-alueella oleva kiinteistö oli liitettävä yleiseen vesijohtoon, jolla tarkoitettiin vesi- ja viemärilaitoslain (YVVL) 3 §:n mukaisen yleisen vesi- ja viemärilaitoksen vesijohtoa[8]. MRL 54 §:ssä edellytetään puolestaan, että asemakaavaa laadittaessa luodaan edellytykset palvelujen alueelliselle saatavuudelle.

Vaikka vesihuoltolain esitöissä viitataan asemakaavan toteutumiseen järjestämisvastuun edellytyksenä, ei kunnan vastuu asemakaava-alueella ole sidoksissa vain tähän. Kunnan tulee ryhtyä järjestämistoimenpiteisiin jo ennen asemakaavan toteuttamista, sillä VHL 8 §:n 3 momentin mukaisesti sen tulee asettaa toiminta-alueen hyväksymispäätöksen yhteydessä tavoitteellinen aikataulu toiminta-alueen eri osien saattamiselle vesihuoltoverkostojen piiriin[9]. Uudisrakennettavilla asemakaava-alueilla toiminta-aluepäätös tulee olla olemassa ennen kuin

---

[7] Ks. HE 85/2000, s. 22–27 sekä MMM 2002, s. 19. VHL 7 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että yhdyskuntajätevesidirektiivin 2 artiklan 4 kohdassa tarkoitetut taajamat on sisällytettävä toiminta-alueisiin niiden kaavoitustilanteesta riippumatta.

[8] HE 42/1994, s. 24 sekä HE 85/2000, s. 26–27. Jälkimmäisen hallituksen esityksen perusteella vesihuoltolain mukainen liittämisvelvollisuus on laajempi ja täsmällisempi kuin terveydensuojelulain mukainen liittämisvelvollisuus, koska VHL 7 §:n nojalla myös terveyden- ja ympäristönsuojelulliset seikat on otettava huomioon vesihuoltolaitospalvelujen tarpeita arvioitaessa. Siten terveydensuojelulain mukaisen liittymisvelvollisuuden asiallinen kattavuus perustelujen mukaan täyttyy, vaikka toiminta-alueisiin ei välttämättä tarvitse sisällyttää kaikkia asemakaava-alueita, vaan ainoastaan sellaiset, joilla asemakaavan mukainen maankäyttö on toteutunut.

[9] Tavoitteellisesta aikataulusta on säädetty ennen kaikkea siksi, että kiinteistöjen omistajat ja haltijat voisivat arvioida, milloin vesihuoltoverkosto on tarkoitus ulottaa heidän kiinteistönsä läheisyyteen. Ks. HE 85/2000, s. 27–28.

alueen ensimmäiset rakennukset valmistuvat, koska vesihuoltoa ei ole tarkoituksenmukaista hoitaa väliaikaisten kiinteistökohtaisten ratkaisujen avulla[10].

Edellä esitetyn mukaisesti yhdyskuntajätevesidirektiivissä tarkoitettu taajama muodostaa VHL 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun suurehkon asukasjoukon. Yhdyskuntajätevesidirektiivin 3 artiklan nojalla jäsenvaltioiden tulee viemäröidä taajamat, joiden asukasvastineluku on vähintään 2000. Asukasvastineluku vastaa likimäärin asukkaiden määrää, joten vähintään 2000 asukkaan taajamat kuuluvat VHL 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun järjestämisvelvollisuuden piiriin riippumatta niiden kaavoitustilanteesta.

Järjestämisvelvollisuuden edellytyksenä oleva suurehkon asukasjoukon tarve voi kuitenkin oikeuskäytännön perusteella ulottua Suomessa myös pienempiin kuin yhdyskuntajätevesidirektiivissä tarkoitettuihin taajamiin. Taajama määritellään Suomessa tilastollisesti siten, että se on vähintään 200 asukkaan asutuskeskittymä, jossa asuinrakennusten välinen etäisyys on enintään 200 metriä[11]. Korkein hallinto-oikeus on tulkinnut kunnan järjestämisvastuuta siten, että VHL 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun suurehkon asukasjoukon tarve voi syntyä jo yksistään tilastollisen taajaman määrittelyn täyttävän asutuksen perusteella:

> KHO 3.10.1994 t. 4541[12]: Korkein hallinto-oikeus pysytti lääninhallituksen päätöksen siltä osin, kuin siinä oli velvoitettu Piikkiön kunta ryhtymään toimenpiteisiin vedenhankinnan ja viemäröinnin järjestämiseksi tietylle alueelle. Lääninhallituksen päätöksen perusteluna oli YVVL 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu suurehkon kuluttajajoukon tarve vedenhankinnan ja viemäröinnin järjestämiseen. Lääninhallitus totesi, että kunta oli myötävaikuttanut rakennuslupia myöntämällä ja poikkeuslupahakemuksia puoltamalla kysymyksessä olleen noin 200 asukkaan taaja-asutusalueen muodostumiseen. Asukkaiden yhteisten tarpeiden tyydyttäminen ja terveydelliset syyt edellyttivät kunnalta toimenpiteitä vesihuollon järjestämiseksi alueen asukkaille.

Suurehkon asukasjoukon yksittäisiä jäseniä ei saa vesihuoltolain perusteella jättää vesihuoltolaitoksen palvelujen ulkopuolelle ilman hyväksyttävää syytä. Tämä jo PL 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen nojalla selvä lähtökohta

---

[10] Kaavoitetuilla taajama-alueilla vesihuoltoverkostot ovat sidoksissa muun kunnallistekniikan sekä katujen rakentamiseen, eikä asuinaluetta ylipäänsä voida käytännössä rakentaa ilman samanaikaisesti toteutettavaa vesihuoltoverkostoa. Siten kunnassa vesihuoltoverkostojen uusinvestoinnit toteutetaan yhteistyössä muiden kunnan teknisen toimen alaisuudessa olevien yksiköiden kanssa. *Vehmaskoski – Rautiainen* 2003, s. 10–11. Toiminta-aluepäätöksen aikataulun kannalta asia erikseen ovat vanhat asemakaava-alueet, joita ei ole välttämättä aikomustakaan toteuttaa.

[11] Tilastokeskuksen tiedote 15.1.2008, Taajamissa asuu 84 prosenttia % väestöstä. Ks. myös HE 85/2000, s. 3.

[12] Tapaus liittyi YVVL 5 §:n 2 momentin tulkintaan. VHL 6 §:n 2 momentissa YVVL 5 §:n 2 momentin mukainen suurehkon kuluttajajoukon käsite korvattiin suurehkon asukasjoukon käsitteellä. Tällä ei kuitenkaan ollut tarkoitus vaikuttaa säännöksen soveltamisalaan. HE 85/2000, s. 26.

vahvistettiin YVVL 5 §:n 2 momentin tulkintaan liittyneessä korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO 24.7.1991 t. 2461:

> Korkein hallinto-oikeus kumosi lääninhallituksen päätöksen, jolla lääninhallitus oli hylännyt kiinteistönomistajien hakemuksen Piikkiön kunnan velvoittamiseksi rakentamaan vesihuoltoverkosto heidän ulottuvilleen. Valittajien kiinteistö sijaitsi omakotitaloalueella, jonka rakennetuista kiinteistöistä kolme ei kuulunut kunnallisen vesihuoltoverkoston piiriin. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että suurehkon kuluttajajoukon eräitä jäseniä ei voida YVVL 5 §:n 2 momentin nojalla jättää yleisen vesi- ja viemärilaitoksen ulkopuolelle.

Suhteessa taaja-asutukseen ja asukkaiden yhdenvertaisuuteen on järjestämisvastuun tulkinnassa otettava huomioon kaksi näkökohtaa. Ensinnäkin asukasjoukon sekä taaja- ja haja-astutusalueen rajan määrittely on tulkinnanvaraista. Toiseksi vesihuoltolaitoksen taloudelliset toimintaedellytykset heikkenevät, jos sen tulee ulottaa verkostonsa useiden noin 200 metrin etäisyydellä toisistaan sijaitsevien kiinteistöjen läheisyyteen. Näin ollen asukasjoukko, joka on otettava järjestämisvastuun kannalta huomioon, on mahdollista määrittää vain tapauskohtaisesti.

Suomessa taajamien asukasluku (noin 4,4 miljoonaa[13]) ja vesihuoltolaitoksen vesijohtoihin liittyneiden määrä (noin 4,7 miljoonaa[14]) vastaavat järjestämisvastuun näkökulmasta hyvin toisiaan. Kuitenkin vuosituhannen vaihteessa noin 40 000 taajama-asukasta ei ollut vesihuoltolaitoksen talousvesipalvelujen piirissä[15]. Vaikka taajaman käsitteen hyödyntäminen suurehkon asukasjoukon vesihuoltotarpeen määrittelyssä ei ole yksiselitteistä, eivät kunnat ole vesihuoltolain esitöiden valossa kaikilta osin vastanneet VHL 6 §:n 2 momentissa edellytetyllä tavalla talousveden saannin järjestämisestä suurehkon asukasjoukon tarpeisiin.

VHL 6 §:n 2 momentissa tarkoitetut terveydelliset tai ympäristönsuojelulliset syyt voivat lainkohdan sanamuodon perusteella laukaista yksistään kunnan vastuun järjestää vesihuolto laitospalvelujen avulla. Näistä talousveden saantiin liittyvät lähinnä terveydelliset syyt, mikä ilmenee esimerkiksi VHL 1 §:n mukaisesta tavoitteesta turvata riittävän ja terveydellisesti moitteettoman talousveden saatavuus. Terveydellisten syiden merkitystä järjestämisvastuun kannalta vähentää kuitenkin se, että laitoksen tulee VHL 8 §:n 2 momentin nojalla pystyä huolehtimaan toiminta-alueensa vesihuollosta taloudellisesti ja että VHL 7 §:ssä viitataan erityisesti asutuksen määrään toiminta-alueen ulottuvuuden määrittämisedellytyksenä. Näin ollen vesihuoltolaitoksen palvelujen järjestämisvastuu

---

[13] Tilastokeskuksen tiedote 15.1.2008, Taajamissa asuu 84 % väestöstä.
[14] SYKE 2.6.2010, Talous- ja juomavesi.
[15] HE 85/2000, s. 3 ja 14. Hallituksen esityksessä todetaan, että vesihuollon välttämättömyyspalvelujen saatavuudessa oli taajamaväestöllä merkittäviä puutteita.

voi terveydellisten tai ympäristönsuojelullisten syiden johdosta realisoitua vain, jos kysymys on suhteellisen taajaan asutusta alueesta.

Helsingin hallinto-oikeus katsoi päätöksessään 26.1.2006 nro 06/0028/5, että kunnalla oli velvollisuus järjestää vesihuoltolaitoksen palvelut tietyillä alueilla terveydellisten ja ympäristöllisten syiden vuoksi. Järjestämistarpeen arviointi perustui kuitenkin kokonaisharkintaan, jossa otettiin myös rakennusten määrät huomioon:

> Uudenmaan ympäristökeskus oli VHL 29 §:n mukaisessa hallintopakkopäätöksessä määrännyt Kirkkonummen kunnan saattamaan kaksi kunnan aluetta tietyin määräajoin vesihuoltoverkoston piiriin ja tehostanut näitä määräyksiä uhkasakoin. Toisella alueista oli yli 120 vakituiseen asumiseen ja noin 30 vapaa-ajan asumiseen käytettävää rakennusta ja toisella yli 60 asuinrakennusta. Alueiden kiinteistöjen kaivoista ei vaikeuksitta saatu juomakelpoista vettä, ja jätevesistä sekä niiden käsittelystä aiheutui vesistöjen tilan huonontumista ja pohjaveden pilaantumisriski.
>
> Hallinto-oikeus katsoi, että terveydelliset ja ympäristölliset syyt vaativat ryhtymistä VHL 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuihin vesihuollon järjestämistoimenpiteisiin. Kunta ei ollut täyttänyt vesihuollon järjestämisvelvoitettaan ainoastaan sillä, että se oli asettanut valmistelevaa laatua olevalla päätöksellä kysymyksessä olleiden alueiden vesihuoltoa koskevat tavoitteelliset aikataulut.

Kunta ei VHL 8 §:n 2 momentin perusteella voi määrätä vesihuoltolaitokselle laajempaa toiminta-aluetta, kuin millä laitos pystyy huolehtimaan vesihuoltovelvoitteistaan[16]. Huolehtimisen taloudelliset edellytykset tarkoittavat VHL 18 §:n perusteella sitä, että laitos pystyy yhtäältä kattamaan toimintansa kustannukset ja toisaalta pitämään vesihuollon maksut kohtuullisina. Näin ollen vesihuoltolaitoksen palvelujen järjestämisvastuu voi realisoitua vain, jos palveluja tarvitsee riittävä määrä riittävän taajasti asuvia asukkaita[17].

---

[16] HE 85/2000, s. 27. Hallituksen esityksen perusteella VHL 8.2 §:ssä tarkoitettujen taloudellisuus- tai asianmukaisuusedellytyksen huomioon ottamatta jättäminen merkitsee toiminta-aluepäätöksen lainvastaisuutta.

[17] Vesihuoltolaitoksen toiminta-aluetta saattaa olla tarpeen supistaa, jos kunnalla ei enää ole VHL 6 §:n 2 momentin ja 7 §:n mukaista velvollisuutta järjestää vesihuoltoa vesihuoltolaitoksen palvelujen avulla. Tilanne voi olla esimerkiksi sellainen, että toiminta-alueelta on muuttanut kotitalouksia pois tai sen kehitys ei ole toteutunut suunnitellulla tavalla, eikä huonokuntoisen vesihuoltolaitteiston saneeraukseen ole taloudellisia mahdollisuuksia. Jos toiminta-alueen supistamistarve kohdistuu vesihuoltolaitoksen verkoston alueelle, on kysymys julkisoikeudellisesti siitä, miten tällainen päätös vaikuttaa kiinteistön omistajan/haltijan omaisuudensuojaan. Yksityisoikeudellisesti asiaa tulee tarkastella vesihuoltolaitoksen ja asiakkaan välisen sopimussuhteen muuttamisen tai irtisanomisen kannalta.

Toiminta-aluepäätöksen piirissä olevan kiinteistön omistajan/haltijan oikeutta vesihuoltopalveluihin ei ole julkisoikeudellisesti suojattu olosuhteiden muutostilanteissa. Omaisuudensuojakysymys liittyykin lähinnä siihen, että toiminta-aluepäätöksen johdosta kiinteistö on tullut liittää yleensä maksua vastaan vesihuoltoverkostoon ja kiinteistön omistajan tai haltijan on tullut vastata vesihuoltolaitteistosta liittämiskohtaan saakka. Tarvittaessa toiminta-alueen mahdollisen supistamis-

Vesihuollon maksujen VHL 18 §:ssä tarkoitettua kohtuullisuutta voidaan ensinnäkin verrata vesihuoltolaitospalvelujen vaihtoehtona olevan kiinteistökohtaisen vesihuollon kustannuksiin. Toiseksi maksujen kohtuullisuudella on liityntä vesihuoltolaitosten keskimääräisiin maksuihin. Jos ennakoidut vesimaksut ylittäisivät pitkällä aikavälillä selvästi kiinteistökohtaisen vesihuollon kustannukset tai jos ne olisivat poikkeuksellisen suuria verrattuna muiden vesihuoltolaitosten maksuihin[18], ei vesihuollon taloudellisia toimintaedellytyksiä, eikä siten järjestämisvelvollisuutta vesihuoltolaitosten palvelujen avulla ole luultavasti olemassa. Vesimaksujen kohtuullisuusvaatimus ohjaa punnitsemaan kunnan järjestämisvastuuta eri vesihuoltoratkaisujen taloudellisten vaikutusten kannalta[19].

Vesihuollon maksujen VHL 18 §:n mukainen kohtuullisuus ja kustannusten kattaminen asettavat rajat laitosten toiminta-alueiden perustamisen lisäksi niiden laajentamiselle. Laitokset voivat VHL 19 §:n nojalla periä vesihuollosta käyttömaksua, liittymismaksua, perusmaksua sekä muita maksuja. Käyttömaksua – joka on pääasiallinen vesihuoltomaksu – lukuun ottamatta maksut voivat olla eri alueilla erisuuruisia, jos tämä on tarpeen esimerkiksi kustannusten oikean kohdentamisen vuoksi.[20] Maksut eivät toiminta-alueen laajentamisen vuoksi saa yhtäältä muodostua sillä tavoin erisuuruisiksi, että ne eivät ole kohtuullisia laajennusalueen asukkaiden kannalta. Toisaalta toiminta-alueen laajennuksen kustannuksia ei voida kohdentaa kaikille laitoksen asiakkaille, jos seurauksena on kustannusvastaavuuden yleinen vaarantuminen. Näin ollen kunnan ei tule pyrkiä laajentamaan vesihuoltopalveluja siten, että laajennus vaarantaa vesihuollon maksujen kohtuullisuuden tai kustannusvastaavuuden.

Kilpailuvirasto on ratkaisukäytännössään tarkastellut vesihuollon erisuuruisten liittymismaksujen kohtuullisuutta kilpailunrajoituslain 6 §:ssä tarkoitetun määräävän markkina-aseman väärinkäytön kiellon kannalta:

---

päätöksen johdosta aiheutuvat menetykset kiinteistön omistajalle/haltijalle tulisi kompensoida. On myös otettava huomioon, että kunta ei vesihuollon toiminta-alueen supistamistilanteessa välttämättä vapaudu VHL 6 §:n 2 momentissa tarkoitetusta vastuusta järjestää vesihuoltopalvelut muuten kuin vesihuoltolaitoksen palvelujen avulla.

[18] Maksujen kohtuullisuuden määrittämiseen saadaan analogiatukea kilpailunrajoituslain 6 §:ssä tarkoitetun määräävään markkina-asemaan perustuvan kohtuuttoman hinnoittelun määrittelystä, joka voidaan kilpailuviraston mukaan tehdä esimerkiksi juuri vertaamalla hyödykkeestä perittävää hintaa muiden vastaavien hyödykkeiden hintoihin. Ks. Kilpailuvirasto, Määräävä markkina-asema.

[19] Järjestämisvastuun kannalta tietyn alueen vesihuoltoratkaisuja tulee punnita VHL 8.2 §:ssä tarkoitetun taloudellisuuden kannalta yleisesti, kun taas VHL 11 §:ssä mahdollistetaan liittämisvelvollisuudesta vapauttaminen, jos liittämisestä aiheutuvat kiinteistökohtaiset kustannukset ovat kohtuuttomia.

[20] Ks. HE 85/2000, s. 34. Maksujen erisuuruisuuden mahdollistamisen tarkoituksena on hallituksen esityksen mukaan edistää vesihuoltopalvelujen ulottamista kaikille taajama-alueille sekä hajaasutusalueiden puolelle.

Kilpailuvirasto 30.12.1999 (Dnro 737/61/99), vesihuollon liittymismaksujen kohtuullisuus Kuusamossa Rukan alueella: Vesiosuuskunta oli sitonut liittymismaksut rakennuksen tilavuuteen ja käyttötarkoitukseen erillisten kertoimien avulla. Se peri Rukan alueen loma-asunnoilta liittymismaksuja, jotka olivat 2,2-kertaiset haja-asuntoalueen omakotitaloihin ja enintään 4,4-kertaiset kaava-alueen kiinteistöihin verrattuna.

Kilpailuvirasto katsoi, että vesihuollon hintaerot olivat kustannusvastaavia. Rukan loma-alueen vesihuoltoverkoston rakentamiskustannukset olivat mm. kallioisen maaperän ja suurien korkeuserojen vuoksi muita osuuskunnan alueita selvästi korkeampia, ja viemäriverkostot oli mitoitettava lomakauden huippukulutuksen mukaan. Se myös totesi, että muutkin tunturialueilla toimivat laitokset perivät pääsääntöisesti ainakin kaksinkertaisia liittymismaksuja vakituisten asuinhuoneistojen maksamiin liittymismaksuihin verrattuna. Näin ollen osuuskunnan menettelyä ei voitu pitää kilpailunrajoituslaissa tarkoitettuna määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä.[21]

Kilpailuviraston ratkaisun valossa vesihuollon hintaerot ja hinnat ovat kilpailunrajoituslain kannalta kohtuullisia, jos ne ovat kustannusvastaavia. On kuitenkin todettava, että kustannusvastaavuus voi johtaa VHL 18 §:n vastaiseen maksujen kohtuuttomuuteen. Jos kustannusvastaavuus uhkaa vesihuollon maksujen kohtuullisuutta, eivät vesihuoltolaitoksen palvelujen avulla täytettävän järjestämisvastuun edellytykset ole käsillä.

Asianosainen eli ennen kaikkea vesihuollon palveluihin oikeutettu kunnan asukas voi saattaa kunnan järjestämisvastuuasian vesihuollon valvontaviranomaisena toimivassa ELY-keskuksessa vireille VHL 31 §:n nojalla[22]. Vireillepano-oikeus on vesihuoltolaissa rajattu järjestämisvastuun laiminlyöntiin sillä perusteella, että kunnan järjestämistoimenpiteet ovat ensimmäinen vaihe alueen saattamiselle järjestetyn vesihuollon piiriin[23]. Yksilön oikeus järjestettyyn vesi-

---

[21] Ks. myös kilpailuviraston 20.9.2000 antama päätös (Dnro 307/61/2000), jossa oli vastaavasti kysymys vesihuollon perusmaksujen korkeammasta hinnoittelusta Olostunturin alueella. Kilpailuvirasto katsoi myös tässä ratkaisussaan vastaavankaltaisin perustein kuin Rukan tapauksessa, että vesihuoltolaitoksen menettelyä ei voitu pitää kilpailunrajoituslain 7 §:n 4 kohdassa tarkoitettuna määräävän markkina-aseman väärinkäyttönä.

Usein tarve käyttää erisuuruisia vesihuollon liittymis- ja perusmaksuja tulee esille, kun laitospalveluja laajennetaan vapaa-ajanasutuksen alueille. Sinänsä kunnan tulee tarvittaessa VHL 6 §:n 2 momentin ja 7 §:n nojalla järjestää vesihuolto laitospalveluna myös vapaa-ajanasutukselle, jos se rinnastuu VHL 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla vakituiseen asutukseen. Laitos voi puolestaan kohdentaa liittymis- ja perusmaksuja eri tavalla vakituiseen ja vapaa-ajanasutukseen, jos tämä on tarpeen kustannusten oikean kohdentamisen kannalta. Jos kuitenkin tilanne on sellainen, että laitostoiminnan 8 §:n 2 momentissa tarkoitetut taloudelliset toimintaedellytykset eivät ole olemassa, ei laitospalveluja tule ulottaa vapaa-ajanasutusalueille.

[22] Vesihuoltolaissa ei suoraan ilmaista, mille taholle VHL 31 §:n mukainen vireillepano tulee osoittaa, mutta ainoastaan ELY-keskus voi antaa kuntaan kohdistuvan kiellon tai määräyksen (VHL 29 § 2 mom.).

[23] HE 85/2000, s. 40.

huoltoon voi vireillepanon avulla toteutua alueellisen valvontaviranomaisen toimien avulla[24].

1.1.2 Etelä-Afrikka: Vesihuoltopalvelujen progressiivinen varmistaminen

Kun tarkastellaan vesihuollon järjestämisvastuuta Etelä-Afrikassa, on vesihuollon konteksti syytä ottaa huomioon. Kuten aikaisemmin on tullut ilmi, useiden miljoonien eteläafrikkalaisten talousveden saatavuus ei ole toteutunut, ja vesihuoltoverkostojen laajentaminen on hyvin haasteellista erityisesti maaseudulla[25]. Etelä-Afrikassa vesihuollon järjestämisvastuu tarkoittaakin useissa tapauksissa jo perustuslain nojalla julkiselle sektorille kuuluvaa vastuuta edistää vesihuoltopalvelujen laajentamista käytettävissä olevien resurssien rajoissa.

Etelä-Afrikassa mahdollisuudet järjestää talousveden saatavuus muuten kuin vesihuollon laitospalvelujen avulla ovat rajalliset. Tähän vaikuttavat vesivarojen ja erityisesti pohjavesivarojen yleinen niukkuus sekä kiinteistökohtaisen vesihuollon järjestämiseen tarvittavien taloudellisten resurssien puute. Etelä-Afrikassa vesihuoltolaitosten vesijohtoverkostojen ulottuvuus onkin merkitykseltään ratkaiseva, kun perustuslaillista oikeutta veden saatavuuteen pyritään toteuttamaan.

Vesihuollon edistämisvastuu on Etelä-Afrikassa perustuslain 27 §:n nojalla valtiolla. WSA 3 §:ssä sitä on täsmennetty niin, että kaikilla on lainkohdan nojalla oikeus perusvesihuoltoon ja että kaikkien vesihuollon toimielinten tulee ryhtyä kohtuullisiin toimenpiteisiin oikeuden toteuttamiseksi. Lainkohdassa on erikseen säädetty, että kunkin vesihuoltoviranomaisen – eli lähinnä kunkin kunnan (WSA 1 § kohta xx) – tulee vesihuollon kehittämissuunnitelmassa määrätä oikeuden toteuttamistoimenpiteistä[26]. Kunnan järjestämisvastuuta tarkennetaan

---

[24] Edellä esitellyssä Helsingin hallinto-oikeuden päätöksessä 26.1.2006 nro 06/0028/5 oli nimenomaan kysymys valvontaviranomaisen VHL 29 §:n nojalla antamasta hallintopakkomääräyksestä, johon asianosaisen vireillepano voi johtaa.

[25] Ks. *Conteh ym.* 2008, s. 26–27. Conteh ym. tuovat esille, että esimerkiksi Lepelle-Nkumpin kunta arvioi pystyvänsä poistamaan vesihuollon puutteet vasta yli kahdenkymmenen vuoden päästä.

[26] WSA 3. *Right of access to basic water supply and basic sanitation*
(1) Everyone has a right of access to basic water supply and basic sanitation.
(2) Every water services institution must take reasonable measures to realise these rights.
(3) Every water services authority must, in its water services development plan, provide for measures to realise these rights.
(4) The rights mentioned in this section are subject to the limitations contained in this Act.

WSA 11 §:ssä[27], jonka 1 kohdan nojalla vesihuoltoviranomaisen tulee progressiivisesti varmistaa alueellaan kaikille kuluttajille tehokas, kustannettavissa oleva ja kestävä vesihuoltopalvelujen saatavuus.

WSA 3 §:ssä ilmaistaan selvästi kunnan velvollisuus järjestää perusvesihuolto kaikkien ulottuville, ja tätä tavoitetta myös hallituksen on tuettava riittävän investointirahoituksen avulla[28]. Perusvesihuollon järjestämiselle on WSA 5 §:n nojalla annettava etusija, jos kaikkia vedensaantitarpeita ei pystytä tyydyttämään, ja mikäli kysymys on hätätilanteesta, tulee kunnan pyrkiä WSA 11 §:n 5 kohdan perusteella takaamaan perusvesihuolto kaikin tarkoituksenmukaisin toimenpitein. Kunnan järjestämisvastuun keskiössä on siten perustarpeiden ja vasta tämän jälkeen hyvinvointitarpeiden tyydyttäminen.

Vesihuollon järjestämisvastuun suhteellisuus tulee esille WSA 11 §:n 2 kohdasta. Lainkohdan mukaisesti vastuu on riippuvainen muun muassa saatavilla

---

[27] WSA 11. *Duty to provide access to water services*
(1) Every water services authority has a duty to all consumers or potential consumers in its area of jurisdiction to progressively ensure efficient, affordable, economical and sustainable access to water services.
(2) This duty is subject to –
(a) the availability of resources;
(b) the need for an equitable allocation of resources to all consumers and potential consumers within the authority's area of jurisdiction;
(c) the need to regulate access to water services in an equitable way;
(d) the duty of consumers to pay reasonable charges, which must be in accordance with any prescribed norms and standards for tariffs for water services;
(e) the duty to conserve water resources;
(f) the nature, topography, zoning and situation of the land in question; and
(g) the right of the relevant water services authority to limit or discontinue the provision of water services if there is a failure to comply with reasonable conditions set for the provision of such services.
(3) In ensuring access to water services, a water services authority must take into account, among other factors –
(a) alternative ways of providing access to water services;
(b) the need for regional efficiency;
(c) the need to achieve benefit of scale;
(d) the need for low costs;
(e) the requirements of equity; and
(f) the availability of resources from neighboring water services authorities.
(4) A water services authority may not unreasonably refuse or fail to give access to water services to a consumer or potential consumer in its area of jurisdiction.
(5) In emergency situations a water services authority must take reasonable steps to provide basic water supply and basic sanitation services to any person within its area of jurisdiction and may do so at the cost of that authority.
(6) A water services authority may impose reasonable limitations on the use of water services.

[28] DWAF 2003, s. 27. Ks. hallituksen investointirahoituksesta (Municipal Infrastructure Grant, MIG) *Conteh ym.* 2008, s. 18. MIG on tarkoitettu kuntien väliaikaiseksi rahoituslähteeksi vuoteen 2013 tai siihen asti, kunnes kunnat pystyvät kattamaan investointikustannukset omilla tuloillaan.

olevista vesiresursseista, niiden tasapuolisesta jakamisesta kaikkien kuluttajien kesken sekä kuluttajien velvollisuudesta maksaa kohtuullinen hinta vesipalveluista. Järjestämisvastuun suhteellisuutta pyritään kuitenkin kaventamaan erinäisten vesihuoltolain menettelysäännösten avulla.

Järjestämisvastuuta täydentävissä menettelysäännöksissä säädetään vesihuollon kuntakohtaisista kehittämissuunnitelmista (WSA 12–18 §) ja säännöistä (WSA 21 §). Kehittämissuunnitelman, jonka täytäntöönpanosta kunnan tulee erikseen raportoida, tulee sisältää muun muassa selvitys perusvesihuollon ulkopuolella elävien henkilöiden määrästä ja asuinpaikoista. Lisäksi suunnitelmasta tulee ilmetä, kenelle näistä henkilöistä ei pystytä takaamaan perusvesihuoltoa viiden vuoden kuluessa, syyt tähän sekä tavoiteaikataulu tilanteen korjaamiseksi (WSA 13 §). Kehittämissuunnitelman avulla on tarkoitus suunnitella vesihuoltoinvestoinnit pitkällä tähtäimellä kestävästi siten, että priorisoidaan perusvesihuoltoa, edistetään taloudellista kehitystä[29] ja varmistetaan järjestämistoimenpiteiden läpinäkyvyys[30]. Kuntakohtaisissa säännöissä vesihuoltopalvelujen tarjoamisesta tulee puolestaan määrittää vesihuoltopalvelujen sisältö ja hinnat (WSA 21 §).

Etelä-Afrikassa kunnan vastuu vesihuollon järjestämisestä ei tarkoita, että sen tulisi itse huolehtia vesihuoltotoiminnasta. WSA 19 §:n 1 kohdassa on mahdollistettu, että vesihuoltoviranomainen huolehtii vesihuollosta itse, tekee asiasta sopimuksen erillisen vesihuoltolaitoksen kanssa tai perustaa toisen vesihuoltotoimielimen kanssa yhteisyrityksen tätä tarkoitusta varten[31].

1.2 Kiinteistökohtaisen vesihuollon järjestäminen

1.2.1 Suomi: Kunnalla rajoitettu vastuu

Suomessa ei ole juuri kiinnitetty huomiota kunnan velvoitteeseen täyttää vesihuollon järjestämisvastuu tarvittaessa muuten kuin vesihuoltolaitoksen verkostopalvelujen avulla. Vesihuoltolain esitöissä on korostettu, että VHL 1 §:n mukainen tavoitteenasettelu ulottuu riittävien vesihuollon palvelujen varmistami-

---

[29] DWAF 2003, s. 27.

[30] *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 5.

[31] WSA 19. *Contracts and joint ventures with water services providers*
1) A water services authority –
a) may perform the functions of a water services provider itself; and
b) may –
i) enter into a written contract with a water services provider; or
ii) form a joint venture with another water services institution,
to provide water services.

seen myös haja-asutusalueilla, missä vesihuolto perustuu pääasiassa kiinteistökohtaisiin ratkaisuihin, ja että laitoksen verkostopalvelujen ulkopuolella olevilla kiinteistöillä tulee olla mahdollisuus parantaa vesihuoltoaan taloudellisesti ja tarkoituksenmukaisesti.[32] Kunnan vastuu järjestää talousveden saanti muuten kuin vesihuoltolaitoksen verkostopalvelujen avulla voi tulla harkittavaksi lähinnä VHL 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen terveydellisten syiden vuoksi, jos raakavettä ei ole mahdollista ottaa ilman kohtuuttomia kustannuksia sen määrällisen puutteen tai huonon laadun johdosta.

Se, missä kulkevat kunnan järjestämisvastuun rajat tilanteessa, jossa talousveden saantia ei VHL 7 §:n perusteella tarvitse järjestää vesihuoltolaitoksen palvelujen avulla, on oikeudellisesti mielenkiintoinen, joskin yleiseltä merkitykseltään marginaalinen kysymys. Tilanne voi olla esimerkiksi sellainen, että tietyn tai muutaman kiinteistön asukkaiden ei ole mahdollista ottaa tai johtaa talousvettä ilman kohtuuttomia kustannuksia, koska raakavettä ei ole saatavilla. Vaativatko tällöin VHL 6 §:n 2 momentissa tarkoitetut terveydelliset syyt, että kunta järjestää toimenpiteet, joiden avulla talousveden saanti voidaan turvata, ja minkälaisia tällaiset toimenpiteet voivat olla? Kysymystä on syytä lähestyä niin maankäyttö- ja rakennuslain, vesihuoltolain tavoitteiden kuin perusoikeuksien näkökulmista.

Ensinnäkin MRL 136 §:n nojalla rakennusluvan myöntäminen asemakaava-alueen ulkopuolelle edellyttää, että vedensaanti voidaan hoitaa tyydyttävästi. Siten rakennuslupaa ei tulisi yhtäältä lainkaan saada, jos vettä ei ole mahdollista ottaa talousvedeksi toiminta-alueen ulkopuolella kiinteistökohtaisten tai useamman kiinteistön yhteisten ratkaisujen avulla. Toisaalta jos rakennussuunnitelma, josta hakija on vastuussa, vaikuttaa vedensaannin kannalta asianmukaiselta, tulee rakennuslupaviranomaisen voida luottaa siihen. Veden ottamismahdollisuudet ovat myös saattaneet heiketä vasta rakentamisen jälkeen. Siten maankäyttö- ja rakennuslain mukainen sääntely ei varsinaisesti selvennä kunnan järjestämisvastuun rajoja, mutta ohjaa vastuuta kiinteistökohtaisesta vesihuollosta uusissa rakentamishankkeissa kiinteistön omistajan tai haltijan suuntaan.

Toiseksi vesihuoltolain tavoitteena on VHL 1 §:n mukaisesti vesihuollon turvaaminen kohtuullisin kustannuksin. Siten voidaan esittää, että kiinteistökohtaisten vesihuollon järjestämiskustannusten ei tulisi olla kohtuuttomia kiinteistön omistajalle tai haltijalle. Kustannusten kohtuuttomuutta on arvioitava PL 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuuden valossa sillä tavoin yleisesti, että kiinteistön omistajan tai haltijan taloudellisille edellytyksille ei pääsääntöisesti anneta merkitystä. Näin ollen lähinnä sellaiset kiinteistökohtaisen vesihuollon kustannukset, jotka ovat epätavallisen suuret verrattuna muiden samankaltaisten kiinteistöjen vesihuoltokustannuksiin, voivat olla kohtuuttomia. Siten tarkoituksenmukaisen raakaveden ottamisen estyminen voi muo-

[32] HE 85/2000, s. 22.

dostaa VHL 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun terveydellisen tarpeen, jos se johtaa kohtuuttomiin kiinteistökohtaisen vesihuollon kustannuksiin.

Kolmanneksi PL 19 §:n 4 momentissa tarkoitettu oikeus asumiseen, jonka mukaisesti julkisen vallan tehtävänä on edistää jokaisen oikeutta asuntoon ja tukea asumisen omatoimista järjestämistä, edellyttää julkista valtaa tarvittaessa ryhtymään positiivisiin toimenpiteisiin käytettävissä olevien resurssien rajoissa, jos yksilö ei itse pysty asumistaan ja siihen liittyvää veden saatavuutta järjestämään. On kuitenkin myös esitettävissä, että kiinteistön omistajan tulisi tällaisessa tilanteessa muuttaa kiinteistöltä pois joko omin varoin tai julkisen vallan avustamana. Jos kuitenkin esimerkiksi kiinteistökohtainen veden ottamisen järjestäminen kunnan toimesta olisi sinänsä tarkoituksenmukainen vaihtoehto, ohjaa perustuslaissa tarkoitettu omatoimisen asumisen järjestämisen tukeminen VHL 6 §:n 2 momentin tulkintaa kunnan järjestämisvastuuta laventavaan suuntaan.

Sovellettavan lainsäädännön tulkinnanvaraisuuksista johtuen VHL 6 §:n 2 momentin mukaista kunnan järjestämisvastuuta muun syyn kuin suurehkon asukasjoukon tarpeiden vuoksi on vaikea hahmottaa yleisesti, mutta yksittäistapauksessa on mahdollista, että tarkoituksenmukaisen raakavesilähteen puuttuminen laukaisee sen. Tässä suhteessa järjestämisvastuuta puoltavia perusteita ovat, että VHL 6 §:n 2 momentin nojalla terveydelliset tai ympäristölliset syyt voivat yksistään laukaista kunnan järjestämisvastuun, että vesihuoltolain tavoitteena on turvata vesihuolto kohtuullisin kustannuksin (VHL 1 §) ja että PL 19 §:n 4 momentin nojalla julkisen vallan on tuettava asumisen omatoimista järjestämistä. Uudisrakentamisessa kiinteistön omistajan tai haltijan vastuuta kuitenkin korostaa se, että MRL 136 §:ssä asetetaan vedensaanti rakennusluvan edellytykseksi ja että rakennusluvan hakija on rakennussuunnitelmasta vastuussa.

Se, miten kunta järjestää talousveden saannin muuten kuin vesihuoltolaitoksen palvelujen avulla, on kunnan ratkaistavissa. Kunnan tulee tällaisessa tilanteessa edistää sellaisia kiinteistökohtaisia tai usean kiinteistön yhteisiä ratkaisuja, joilla vedensaanti turvataan.[33] Käytännössä tämä tarkoittaa erilaisten veden ottamis-, johtamis- tai toimittamisratkaisujen järjestämistä. Näitä voivat olla muun muassa kiinteistön ulkopuolisen vesihuoltolaitteiston rakentamisen tai

[33] HE 85/2000, s. 26. VHL 6 §:n 2 momentissa järjestämisvastuu on liitetty vesihuollon palveluihin, mutta lainkohdan perustelujen valossa kunta voi huolehtia järjestämisvastuustaan myös edesauttamalla yksittäisen tai useamman kiinteistön omia ratkaisuja. Vesihuollon palvelujen käsitettä ei ole vesihuoltolaissa määritelty, mutta palvelu viittaa ulkopuoliseen palveluntarjoajaan. Kiinteistökohtaiset veden ottamisratkaisut eivät ole vesihuollon palveluja, joten lainkohdan sanamuodon ja sen tarkoituksen välillä on ristiriitaisuutta. Toisaalta VHL 6 §:n 2 momentin soveltamisen tyyppitilanteena on järjestämisvastuun toteuttaminen vesihuollon palvelujen avulla, ja palveluja voivat toiminta-alueiden ulkopuolella tarjota esimerkiksi vesiosuuskunnat tai toiminta-alueen ulkopuolella sijaitseva kiinteistö voidaan mahdollisesti liittää toiminta-alueen vesihuoltoverkostoon.

muun laitoksen kuin VHL 3 §:ssä tarkoitetun vesihuoltolaitoksen tukeminen[34] tai talousveden ajattaminen kiinteistölle. Kunnan tulee VHL 12 ja 13 §:n analogiatuen valossa järjestää talousvesi saataville kiinteistön välittömään läheisyyteen, mutta se ei vastaa kiinteistökohtaisesta vesihuoltolaitteistosta.

1.2.2 Vesipisteet ja vesihuollon välittäminen Etelä-Afrikassa

WSA 19 §:n nojalla vesihuoltoviranomaiset voivat järjestää vesihuollon myös kiinteistökohtaisin ratkaisuin[35]. Koska pohjavesivarat ovat vähäisiä, ei tämä ole laajamittaisesti käyttökelpoinen vaihtoehto Etelä-Afrikassa. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että oikeus perusvesihuoltoon tarkoittaa veden saantia alle 200 metrin etäisyydeltä kotitaloudesta, ei sen sijaan sisätiloista tai edes omalta pihalta. Näin ollen köyhillä asuinalueilla muuhun kuin vesijohtoverkostoon perustuvan talousvesipalvelun toteuttaminen tarkoittaa kiinteistökohtaisen vesihuollon sijaan lähinnä usean kotitalouden tarpeita palvelevan kunnallisen tai yksityisen maalla sijaitsevan vesipisteen järjestämistä[36]. Maaseudulla useiden yksityisillä maatiloilla sijaitsevien kotitalouksien talousveden saanti saattaakin olla riippuvainen maanomistajan järjestämästä vesipisteestä[37].

Etelä-Afrikan vesihuoltolain 5 luvussa on säädetty vesihuoltopalvelujen välittämisestä silmällä pitäen tilanteita, joissa muun kuin maanomistajan vesihuolto on tarpeen järjestää maanomistajan kiinteistölle sijoittuvan vesihuoltolaitteiston avulla[38]. Luvussa mahdollistetaan välittäjien rekisteröinti (WSA 24 §) ja edellytetään, että välittäjien tarjoama palvelutaso täyttää vesihuollon minimivaatimukset. Välittäjien perimien vesimaksujen tulee olla yleisesti sovellettavien säännösten ja määräysten mukaisia (WSA 25 §). Kunnat on valtuutettu valvomaan välittäjiä (WSA 27 §) ja oikaisemaan erityistä menettelyä noudattaen näiden laiminlyönnit (WSA 26 §). Siten välittäjien ja näiden tarjoaman kiinteistökohtaisen vesihuollon järjestämiselle ja valvonnalle on lainsäädännössä asetettu riittävät oikeudelliset puitteet.

Käytännössä kunnat eivät ilmeisesti ole laajamittaisesti pyrkineet järjestämään vesihuoltoa kiinteistökohtaisten toimenpiteiden avulla yksityisen maalle, vaikka tämä olisi useissa tapauksissa tarpeellista ja vesihuoltoviranomaisen jär-

---

34 Ks. MMM 2002, s. 17.
35 Ks. DWAF 2005, s. 8.
36 Ks. *Conteh ym.* 2008, s. 29.
37 Ks. DWAF 2003, s. 28.
38 Ks. DWAF 2003, s. 28.

jestämisvastuun piirissä[39]. Jos vesihuoltoviranomainen järjestää vesihuollon yksityisen maanomistajan avulla ja tähän tarkoitukseen annetaan investointitukea, tulee asiasta vesihuoltostrategian mukaan tehdä sopimus ja antaa selvät määräykset maanomistajan velvoitteista huolehtia perusvesihuollosta[40].

1.3 Talousvesipalvelujen kaupallistaminen

Vesihuollon kaupallistamisella voidaan tarkoittaa useita eri asioita. Laajasti ymmärrettynä se ulottuu vesihuoltolaitoksen yksityiselle sektorille luovuttamisesta liiketaloudellisten toimintaperiaatteiden omaksumiseen kunnallisessa vesihuollossa. Kuten tutkimuksessa on aikaisemmin ilmennyt, ei vesihuoltolaitoksen organisaatiomuoto ole itsessään ratkaiseva tekijä vesihuollon kaupallistamisen mahdollisten lieveilmiöiden kannalta[41]. Siten kaupallistamisen rajoja on syytä tarkastella yleisesti vesihuoltolaitosten – sekä kunnallisten että yksityisten – liiketoiminnan näkökulmasta.

Liiketaloudellisten toimintaperiaatteiden soveltaminen vesihuoltoon on ongelmallista, koska vesihuoltolaitos muodostaa luonnollisen monopolin toimialueellaan. Erityisen monimutkaista on määrittää vesihuoltoinfrastruktuurin taloudellinen arvo toimintamuodon muutos- tai omistajanvaihdostilanteissa. Syynä tähän on ensinnäkin se, että infrastruktuurille ei ole olemassa toimivia markkinoita. Toiseksi vesihuoltoverkostojen todellista kuntoa ja sitä myöten niiden jäljellä olevaa käyttöikää on vaikea arvioida.[42] Vesihuolto kuitenkin pyritään järjestämään Suomessa sekä Etelä-Afrikassa pitkälti liiketaloudellisia toimintaperiaatteita noudattaen.

1.3.1 Suomi: Laajat mahdollisuudet vesihuollon omistusjärjestelyihin

Suomessa kunnan järjestämisvastuu asettaa tiettyjä rajoja vesihuollon saattamiselle yksityisen sektorin määräysvaltaan tai ylipäänsä liiketaloudellisten toimintaperiaatteiden soveltamiselle vesihuollossa. Järjestämisvastuun näkökulmasta

---

[39] Ks. *Conteh ym.* 2008, s. 30. Contehin ym. mukaan monet kunnat eivät ole tietoisia, että vesi- ja ympäristöministeriön vesi- ja metsätalousosasto on antanut niille suositukset yksityisellä maalla asuvien vesihuollon järjestämisestä.

[40] Yksityiselle maanomistajalle on mahdollista maksaa tukea kiinteistökohtaisiin vesihuoltotoimenpiteisiin ainakin, jos myös maanomistaja osallistuu laitteiston rakentamiskustannuksiin. Omistajan osallistumista pidetään Etelä-Afrikassa perusteltuna siitä näkökulmasta, että vesihuoltolaitteisto jää tukitoimenpiteiden jälkeen yksityiseen omistukseen. Ks. DWAF 2003, s. 28.

[41] Ks. s. 68–72.

[42] Ks. *Vinnari* 2008, s. 14 ja 24. Ks. vesihuoltoverkoston elinkaareen vaikuttavista tekijöistä ja kunnon arvioinnista *Tafuri – Selvakumar* 2002, s. 23–27.

vesihuollon kaupallistamisen tulee tapahtua siten, että se ei estä tai heikennä yksilöiden VHL 6 §:n 2 momentissa tarkoitettua oikeutta vesihuoltopalveluihin. Siten kunta ei voi ensinnäkään luopua VHL 8 §:n mukaisesta vallastaan määrätä vesihuoltolaitosten toiminta-alueista. Toiseksi kunta on osittaisessa vastuussa siitä, että vesihuoltopalvelujen kustannukset ja maksut eivät kaupallistamistoimenpiteistä johtuen ylitä VHL 1 ja 18 §:ssä tarkoitettua kohtuullista tasoa.

Vesihuollon yksityiselle sektorille luovuttamisen rajat määräytyvät Suomessa vesihuolto- ja kuntalainsäädännön perusteella. Kunnan tulee järjestää vesihuoltopalvelut VHL 6 §:n 2 momentin ja KuntaL 2 §:n 3 momentin perusteella itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa, eikä se voi antaa järjestämistehtävää yksityiselle. Sen sijaan kunnan ei itse tarvitse huolehtia vesihuoltolaitostoiminnasta, vaan se voi vesihuolto- ja kuntalain mukaisesti delegoida tämän. Toisin sanoen kunnan itsehallintoon kuuluu päättää, tuottaako kunta vesihuollon operatiiviset palvelut itse vai toimiiko se vain niiden järjestäjänä.[43]

Kunnan tulee vesihuollon kehittämis- ja järjestämisvastuunsa perusteella vastata tietyistä vesihuollon ydintoiminnoista. Ehdottomiin ydintoimintoihin vesihuoltolain perusteella kuuluvat vesihuoltolaitostoiminnan pitkän tähtäimen strateginen suunnittelu (VHL 5 §) ja suurinvestointien tarvesuunnittelu (VHL 6–8 §). Suomessa usein katsotaan, että kunnan tulisi myös asettaa vesihuoltotoiminnan tulostavoitteet ja omistaa vesihuoltoinfrastruktuuri sillä perusteella, että vesihuolto olisi julkinen peruspalvelu, josta yhdyskunta hyötyy kokonaisuutena.[44] Vesihuolto- ja kuntalain perusteella kunnan järjestämisvastuu rajoittuu kuitenkin vesihuollon ehdottomiin ydintoimintoihin, eikä se estä vesihuollon yksityistämistä esimerkiksi vesihuoltoinfrastruktuurin myynnin tai yksityisesti omistettavan vesihuoltolaitoksen toiminta-aluemäärityksen avulla.[45]

---

[43] Ks. HE 192/1994, s. 74–75; HE 85/2000, s. 26 sekä *Rasinmäki* 1997, s. 166–167. Yhteistoiminta muiden kuntien kanssa palvelujen järjestämisessä tarkoittaa HE 192/1994:n mukaisesti sitä, että päätöksenteon tulee pysyä kunnassa, kuntayhtymässä tai muussa kunnallislain yhteistoimintasäännösten mahdollistamassa järjestelyssä. Rasinmäki tarkastelee järjestämisvastuuta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen näkökulmasta. Ks. myös MMM 2009b, s. 5.

[44] Ks. *Vehmaskoski – Rautiainen* 2003, s. 9. Vehmaskoski ja Rautiainen sisällyttävät myös vesihuollon tulostavoitteen asettamisen kunnan ydintoimintoihin. Tämä ei kuitenkaan kuulu vesihuoltolain nojalla välittömästi kunnan järjestämisvastuuseen, vaan kunta voi periaatteessa sopia yksityisessä omistuksessa olevan vesihuoltolaitoksen kanssa ainoastaan siitä, että laitos huolehtii vesihuollosta.

[45] Ks. yksityistämisen eri tavoista ja täydellisen yksityistämisen mahdollisuuksista kunnallishallinnossa *Rasinmäki* 1997, s. 11–14 ja 42–51. Rasinmäki esittää yksityistämisestä nelitasoisen mallin, joiden osina ovat 1) formaalinen yksityistäminen eli yksityissektorin toimintaperiaatteiden soveltaminen, 2) funktionaalinen eli osittainen yksityistäminen, 3) organisatorinen yksityistäminen, jossa yksityisoikeudellisen organisaatiomuodon määräysvalta tai määrävähemmistö säilyy julkisyhteisöllä, sekä 4) materiaalinen eli täydellinen yksityistäminen, joka perustuu muun muassa omaisuuden yksityistämiseen. Rasinmäen mukaan julkisen omaisuuden myynti eli täydellinen

Käytännössä kunnat huolehtivat Suomessa vesihuollosta pitkälti itse kunnallisen laitoksen, liikelaitoksen, kunnan omistaman yhtiön tai ylikunnallisen laitoksen avulla. Haja-asutusalueilla ovat vesihuollon yhteishankkeet organisoituneet tavallisesti yksityisoikeudellisiksi osuuskunniksi, joiden toimintaa ja perustamista kunnat usein tukevat. Vaikka kunnat lähes poikkeuksetta omistavat merkittävimmät vesihuoltolaitokset, joista osa on osakeyhtiömuotoisia, perustuu vesihuollon hoitaminen Suomessa myös alihankintaan ja siten julkisen ja yksityisen sektorin väliseen yhteistyöhön.[46]

Suomessa on noin 2000 vesihuoltolaitosta. Kunnallisia laitoksia näistä on 415, kun taas lukumääräisesti selvästi eniten on pieniä, vedenkäyttäjien omistamia haja-asutusalueiden vesiosuuskuntia. Yksityisen sektorin rooli on useiden kuntien laitosten kohdalla kasvanut varsin huomattavaksi alihankintasopimusten pohjalta.[47] Muutamissa tapauksissa yksityinen sektori myös omistaa kunnan kanssa yhdessä vesihuoltolaitoksen, mutta yksityisen yrityksen omistamisen lähtökohdat liittyvät yrityksen vesihuoltotarpeisiin, eivät pääomasijoittamiseen.[48]

---

yksityistäminen on periaatteessa mahdollista, jos toiminnan sääntelyssä otetaan riittävästi huomioon kansalaisten edut ja oikeusturvanäkökohdat.

[46] *Hukka – Katko* 1999, s. 9–10 ja 21. Hukan ja Katkon mukaan julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö vesihuollossa ilmenee Suomessa kahdella tapaa. Ensinnäkin yksityiset vesiosuuskunnat vastaavat haja-asutusalueiden organisoidusta vesihuollosta, ja toiseksi julkiset, taaja-asutusalueita palvelevat vesihuoltolaitokset hankkivat suunnittelu-, rakentamis- ja kunnossapitopalveluita sekä ostavat materiaaleja yksityissektorilta. Hukka ja Katko toteavat, että vesihuollon toiminnan luonne edellyttää julkisen ja yksityisen sektorin roolien jakamista yhteistyössä molempien puolien vahvuuksia korostavalla tavalla siten, että samalla turvataan toiminnan tarkoitus. Ks. myös *Jääskeläinen* 1994, s. 49. Jääskeläinen toteaa, että teknis-verkollisten monopolien osalta on Suomessa käytetty perinteisesti paljon alihankintaa ja -urakointia muun muassa verkkojen rakentamisessa. Periaatteessa kunnan vaihtoehtoina vesihuoltotoiminnan järjestämiseen ovat tuottaa palvelu itse, perustaa kuntayhtymä, hankkia palvelu toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä, perustaa tai olla osakkaana osakeyhtiössä tai muussa yksityisoikeudellisessa yhteisössä, hankkia palvelu valtiolta tai muulta julkisyhteisöltä taikka ostaa palvelu yksityiseltä palvelujen tuottajalta. HE 192/1994, s. 74–75.

[47] *Vinnari* 2008, s. 31.

[48] MMM 2009b, s. 5–6. Ks. vesihuoltolaitoksen organisaatiovaihtoehdoista ja -muutoksista myös *Vehmaskoski – Rautiainen* 2003, s. 23–50. Vehmaskoski ja Rautiainen jakavat vesihuoltolaitosten toimintamuodot julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin laitoksiin. Julkisoikeudelliset laitokset on mahdollista järjestää VHL 20 §:ssä tarkoitetulla tavalla kirjanpidollisesti eriytetyiksi pelkästään laskennallisella eriyttämisellä tai perustamalla kirjanpidollisesti eriytetty yksikkö tai kunnan liikelaitos. Käytännössä vesihuoltolain eriyttämisvaatimus on kannustanut muuttamaan kunnallisia laitoksia erityisesti liikelaitoksiksi. Yksityisoikeudelliset laitokset voivat olla joko avoimia yhtiöitä, vesiosuuskuntia tai osakeyhtiöitä. Vuonna 1998 yksityisoikeudelliset vesiyhtymät olivat vielä lähes yksinomaan pieniä laitoksia, mutta viime vuosikymmenen aikana kuntaomisteisista laitoksista on perustettu myös osakeyhtiöitä siten, että yhtiöiden omistus ja määräysvalta on jätetty kunnalle tai kunnille. Ks. kunnallisten laitosten kirjanpidollisesta eriyttämisestä HE 263/2006, s. 8–9.

Sekä vesihuollon yksityiselle sektorille luovuttaminen että toimintamuodon muutos kuntaomisteisessa vesihuollossa saattaa johtaa vesimaksujen nousemiseen. Tämä voi olla VHL 18 §:ssä tarkoitetun kustannusten kattamisen periaatteen ja vesimaksujen kohtuullisuusvaatimuksen mukaista, jos vesihuoltoa on esimerkiksi aikaisemmin tuettu verovaroin tai jos vesihuoltolaitteiston asianmukaisesta saneerauksesta ei ole huolehdittu. Mikäli maksujen nousu johtuu kuitenkin vesihuoltolaitteiston ylihinnoittelusta yksityistämisen tai toimintamuotomuutoksen yhteydessä tai koroltaan kohtuuttoman korkeista omistajalainoista, on omistusjärjestelyn vesihuoltolain mukaisuus kyseenalainen. Jos vesihuoltolaitos myydään ylihintaan kunnan tai kuntien sisällä tai yksityiselle sektorille, vesihuollon asiakkaat lopulta maksavat laitoksen myyntihinnan ja pääoma-arvon välisen erotuksen.

Suomessa vesihuoltomaksujen kohtuullisuus on asettunut järjestämisvastuun näkökulmasta kyseenalaiseen valoon lähinnä kunnan tai kuntien sisäisten vesihuollon toimintamuotojärjestelyjen seurauksena, ja käytännössä vesihuoltolaitoksia on yhtiöitetty yksinomaan siten, että kunta tai useammat kunnat ovat yhtiöiden omistajia[49]. Tyypillisesti kunta yhtiöittää vesihuoltolaitoksensa kuntaomisteiseksi osakeyhtiöksi, ja osakeyhtiö ostaa kunnalta vesihuoltolaitoksen käyttöomaisuuden. Tällöin ongelmana voi olla vesihuoltolaitoksen käyttöomaisuuden arvottaminen tai omistajalainan koron määrittäminen tilanteessa, jossa laitoksen omistajataho ei vaihdu.

Kun kunnan vesihuoltolaitoksen toimintamuoto muutetaan osakeyhtiöksi, on käytäntönä, että siirtyvä omaisuus arvostetaan niin sanottuun käypään arvoon kaupantekohetken kirjanpitoarvon sijaan ja että perustettava yhtiö jää kauppahinnan velkaa omistajakunnalle. Käypä arvo on tavallisesti 1,5–2 kertaa kirjanpitoarvoa suurempi, mikä tarkoittaa, että asiakkaat maksavat vesihuoltoinfrastruktuurin pääomakulut vesimaksuina uudestaan.[50]

---

[49] Tällainen yhtiöittäminen perustuu tietyllä tapaa uusliberaaliin ideologiaan, jonka mukaisesti kunta tuottaa vain merkittävää lisäarvoa tuottavat palvelut ja ulkoistaa muut. Vesihuoltolaitoksen yhtiöittämisen uudempana vaihtoehtona on sen yhdistäminen kunnan omistamaan sähköyhtiöön. Ks. *Vehmaskoski – Rautiainen* 2003, s. 25–30. Vaihtoehtoja ulkoistamisessa tai julkisen ja yksityisen sektorin vesihuoltolaitostoimintayhteistyön toteuttamisessa on lukuisia. Vehmaskoski ja Rautiainen tuovat esille näistä 1) palvelusopimuksen (vesihuoltolaitos ostaa yksityisiltä tiettyjä rajattuja palveluita), 2) ylläpitourakoinnin eli management-sopimuksen (operaattoriyhtiö vastaa laitoksen päivittäisestä päätöksenteosta), 3) vuokrasopimuksen (operaattoriyhtiö ottaa vastuun laitoksen johtamiseen, operointiin ja kunnossapitoon liittyvistä toiminnoista, muttei esimerkiksi investoinneista) sekä 4) toimilupasopimuksen (operaattorilla on myös investointivastuu). Vinnarin mukaan Suomen vesihuoltolaitoksista oli vuonna 2008 noin 40 kuntien omistamia yhtiöitä. Näiden lisäksi kunnat omistivat toistakymmentä raakavettä tai jäteveden puhdistamista tarjoavaa yhtiötä. *Vinnari* 2008, s. 31.

[50] Ks. MMM 2009b, s. 14–15 ja 30–32.

Toimintamuotojärjestelyn yhteydessä kunta voi määrittää verraten vapaasti koron mahdolliselle velalle, jonka vesihuoltoyhtiö jää velkaa kunnalle. Jos lainalle määritetään korkea korko tai yhtiölle velaksi siirtyvä käyttöomaisuus arvostetaan selvästi suuremmaksi kuin sen kirjanpitoarvo, maksaa laitos suuren osan liikevaihdostaan kuntaomistajalle korkomenoina ilman, että yhtiö tuottaa välttämättä lainkaan voittoa. Osakeyhtiöinä toimivat vesihuoltolaitokset maksavat tyypillisesti 20–30 % liikevaihdosta kuntaomistajalle korkomenoina ja suurimmat lainojen korkoprosentit ovat 10 %:n luokkaa.[51]

> Vinnari tuo esille kunnan sisäisistä omistusjärjestelyistä tapauksen, jossa suomalainen kaupunki myi vesihuoltolaitoksen kaupungin energiayhtiölle. Laitos myytiin energiayhtiölle 150 miljoonan euron hintaan, kun laitoksen käyttöomaisuuden kirjanpidollinen arvo oli 37 miljoonaa euroa. Kauppa rahoitettiin kaupungin energiayhtiön myöntämällä pitkän aikavälin lainalla. Kaupassa oli kysymys kaupungin sisäisestä kirjanpidollisesta järjestelystä, jonka avulla kaupungin taloussuunnitelma ei jäänyt KuntaL 65 §:ssä kielletyllä tavalla alijäämäiseksi. Manööverin seurauksena kaupungille syntyi verovapaata tuloa, kun taas vesihuollon asiakkaat maksavat vesihuoltoon aikanaan tehdyt investoinnit uudestaan korkeampina vesimaksuina.[52]

Olennainen kysymys on, ovatko sellaiset kunnan tai kuntien sisäiset vesihuoltolaitoksen toimintamuotojärjestelyt, joissa omaisuus arvostetaan käypään arvoon tai vesihuoltolaitoksen velalle määritetään kohtuuttoman suuri korko, hyväksyttäviä vesihuoltolain mukaisen kunnan järjestämisvastuun näkökulmasta. Tässä suhteessa tulee ottaa huomioon, että VHL 1 §:n mukaisesti lain tavoitteena on turvata vesihuolto kohtuullisin kustannuksin ja että vesihuollon maksujen tulee olla VHL 18 §:n nojalla kohtuullisia, eikä niitä saa käyttää piiloverotukseen. Käyttöomaisuuden arvon muuttaminen ilman omistajanvaihdosta näyttäytyy helposti piiloverotuksena. Siten kunnan tai kuntien sisäisissä vesihuoltolaitoksen toimintamuotojärjestelyissä vesihuoltolaitoksen käyttöomaisuus olisi ehkä arvostettava kirjanpitoarvoon, eikä kunnan tulisi määrätä mahdolliselle velalle markkinakorkoa suurempaa korkoa.

Vesihuoltolaitoksen arvon määrittäminen näyttäytyy jossain määrin erilaisesta näkökulmasta, jos kysymys ei ole kunnan tai kuntien sisäisistä järjestelyistä, vaan vesihuoltolaitoksen käyttöomaisuuden myynnistä yksityiselle sektorille. Jos vesihuoltolaitos myydään yksityiselle, on kauppatilanne aito, vaikka sitä rasittaa toimivien markkinoiden puuttuminen. Periaatteessa yksityisen sektorin on kuitenkin mahdollista maksaa käypää arvoa korkeampi hinta vesihuoltolaitok-

---

[51] MMM 2009b, s. 14–15 ja 30–32.

[52] *Vinnari* 2008, s. 58–59. Ks. esimerkkejä muista toimintamuodon muutoksista MMM 2009b, s. 16–21. Selvityksestä käy ilmi, että pääkaupunkiseudun vesihuoltolaitosten yhdistämisessä HSY-kuntayhtymäksi, jonka Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen omistavat, korotettiin laitosten yhteenlaskettua pääoma-arvoa liiketoimintasiirron yhteydessä 103 % eli 850 miljoonaa euroa.

sesta ilman suurta taloudellista riskiä, koska vesihuoltolaitos muodostaa monopolin ja suomalaiset asiakkaat ovat maksukykyisiä. Jos laitoksen osto korkeaan hintaan rahoitetaan vielä velkarahalla, saattavat laitostoiminnan VHL 18 §:ssä tarkoitetut pääomakustannukset ja sitä myöten vesihuollon maksut kohota arvaamattoman suuriksi yksityistämisen seurauksena.

Vesihuoltolaitoksen mahdollisessa myynnissä yksityiselle ostajalle ei ole oikeudellisia perusteita käyttää kirjanpitoarvoa kauppahintana. Kunnan tulee kuitenkin järjestää mahdollinen myynti siten, että vesihuollon pääomakustannukset ja vesimaksut eivät muodostu kohtuuttoman suuriksi. Siten vesihuollon käyttöomaisuutta ei tulisi missään tilanteessa myydä ainakaan käypää arvoa korkeampaan hintaan. Ongelmana kuitenkin on, että käyttöomaisuuden käypä arvo ei ole tarkasti määritettävissä. Suomessa ei ilmeisesti ole varsinaisesti yksityistetty vesihuoltolaitoksia, mutta Suomen vesihuolto on houkutteleva sijoituskohde asiakkaiden maksukyvyn vuoksi.

Vesihuoltolaitosten toimintamuutosjärjestelyihin on Suomessa vaikeaa puuttua oikeudellisin keinoin, vaikka ne olisivat vesihuoltolain näkökulmasta kyseenalaisia. Tähän on ensinnäkin syynä selvän sääntelyn puuttuminen ja toiseksi se, että kuten alaluvussa 3.3 osoitetaan, ei vesihuollon liiketoimintaa valvota Suomessa kattavasti. Yksilön mahdollisuutena on hakea oikeussuojaa toimintamuotojärjestelyjä vastaan lähinnä käräjäoikeudesta (VHL 34 §) ja tukea vaateensa VHL 18 §:ssä tarkoitettuun vesimaksujen kohtuuttomuuteen. Yksittäisen vesihuollon asiakkaan intressi tällaisessa tilanteessa on kuitenkin hyvin pieni selvitystaakkaan ja oikeudenkäyntikuluriskiin verrattuina. Käräjäoikeuden on selkeän sääntelyn puuttuessa myös hankala tutkia asiaa ja tulkita sääntelyä, eikä se voi puuttua suoraan omistusjärjestelyihin. Näin ollen yksilön oikeussuoja Suomessa vesihuollon omistusjärjestelyjä vastaan on olematon.

1.3.2 Yksityistäminen veden saatavuuden edistämiskeinona Etelä-Afrikassa

Etelä-Afrikan vesihuoltoa on organisoitu merkittävällä tavalla markkinaehtoiseen suuntaan. Liiketaloudellisia toimintatapoja on omaksuttu niin kuntien omistamissa vesihuoltolaitoksissa kuin vesihuollon osittaisen yksityistämisen kautta. Edellisessä tapauksessa kysymys on siitä, että kunnat pyrkivät yhtiöittämisen avulla saattamaan vesihuoltopalvelut toimimaan tehokkaasti markkinaperiaatteiden – erityisesti kustannusten kattamisen periaatteen – mukaisesti. Vesihuoltolaitosten yksityistämisessä vesihuollon tehtäviä siirretään yksityisille yrityksille, ja usein vesihuollon yhtiöittäminen on Etelä-Afrikassa johtanut sen vähittäiseen yksityistämiseen.[53]

---

[53] *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 9–10.

Vesipalveluiden yksityistämistä rohkaistaan Etelä-Afrikassa lainsäädännöllisillä ratkaisuilla. WSA 19 §:n 1 kohdan perusteella vesipalveluviranomainen voi yhtäältä itse huolehtia vesipalveluiden toimittamisesta, tehdä kirjallisen sopimuksen tästä tai muodostaa yhteisyrityksen tätä tarkoitusta varten toisen vesihuoltolaitoksen kanssa[54]. Toisaalta WSA 19 §:n 2 kohdassa säädetään, että viranomainen voi solmia sen ja yksityisen sektorin välisen vesihuoltosopimuksen vasta, kun se on harkinnut yhteistyömahdollisuuksia julkisen sektorin kanssa[55]. Periaatteessa vesihuollon yksityistäminen on siten mahdollista vain, jos julkinen sektori ei pysty huolehtimaan vesihuollosta.

Vesihuollon yksityistäminen on Etelä-Afrikassa erityisen mielenkiintoinen kysymys suhteessa perustuslain 27 §:n mukaiseen oikeuteen veden saatavuuteen. Perustuslain 8 §:n 2 kohdan nojalla perusoikeussäännökset velvoittavat viranomaisten ohella soveltuvilta osiltaan luonnollisia ja oikeudellisia henkilöitä[56], mikä antaa aiheen olettaa, että oikeus veden saatavuuteen saattaisi velvoittaa joissain tilanteissa suoraan yksityisiä vesihuoltoyrityksiä. Tukea tälle on saatavissa Etelä-Afrikan perustuslakituomioistuimen oikeuskäytännöstä, jossa se on katsonut, että ainakin negatiivinen velvoite olla estämättä TSS-oikeuden toteutumista voi ulottua myös yksityisiin tahoihin[57]. Vedensaannin kannalta kysymys on lähinnä mahdollisesta velvoitteesta olla keskeyttämättä vesipalveluita. Tätä käsitellään myöhemmin alaluvussa 2.3.

Kun otetaan huomioon, että yksityisiä tahoja sitovat lähinnä vain negatiiviset perusoikeusvelvoitteet, tulee julkisen sektorin säilyttää Etelä-Afrikassa määräys valtansa vesihuollon kehittämiseen. Vesihuollon tehtävien delegointi ei saa johtaa perusoikeusvelvoitteiden siirtämiseen yksityiselle sektorille. Perustuslailli-

---

[54] Ks. s. 305 av. 31.

[55] WSA 19. *Contracts and joint ventures with water services providers*

– – –

2) A water services authority may only enter into a contract with a private sector water services provider after it has considered all known public sector water services providers which are willing and able to perform the relevant functions.

[56] Etelä-Afrikan perustuslain 8 § kuuluu seuraavasti:

1. The Bill of Rights applies to all law, and binds the legislature, the executive, the judiciary and all organs of state.
2. A provision of the Bill of Rights binds a natural or a juristic person if, and to the extent that, it is applicable, taking into account the nature of the right and the nature of any duty imposed by the right.

[57] Grootboom, kohta 34. Grootboomin tapauksessa kysymys oli oikeudesta asumiseen, josta on säädetty Etelä-Afrikan perustuslain 26 §:n 1 kohdassa veden saatavuutta koskevan perusoikeuden kanssa samankaltaisesti: Everyone has the right to have access to adequate housing. Perustuslakituomioistuin lausui tapauksessa seuraavasti: Subsection (1) aims at delineating the scope of the right. It is a right of everyone including children. Although the subsection does not expressly say so, there is, at the very least, a negative obligation placed upon the state and all other entities and persons to desist from preventing or impairing the right of access to adequate housing.

nen ja WSA 3 §:ssä ilmaistu velvollisuus edistää progressiivisesti oikeutta vedensaantiin voidaan kuitenkin täyttää myös yksityisten toimijoiden avustuksella, jos keskeiset vesihuoltoasiat jäävät julkisen sektorin määräysvaltaan. Keskeisiä asioita ovat ainakin vesijohtoverkoston laajentaminen (WSA 3 §) ja veden hinnoittelun reunaehtojen asettaminen (WSA 10 §).[58]

Vesihuoltostrategiassa ilmaistaan, että vesihuollon käyttöomaisuus tulee pääsääntöisesti olla vesihuoltoviranomaisen eli kunnan omistuksessa, jos muu julkinen taho ei omista sitä tai jos se ei sijaitse yksityisellä maalla. Poikkeuksena kuitenkin on, että yksityisen sektorin kanssa voidaan sopia määräaikaisesta laitteiston omistuksesta vesihuollon operointisopimuksella[59]. Siten laajamittainenkin vesihuoltolaitteiston yksityinen omistus on Etelä-Afrikassa sallittua, jos se on määräaikaista.

Vesihuoltolaitoksen yhtiöittämisessä tai yksityiselle sektorille luovuttamisessa käyttöomaisuuden hintaa ei tule Etelä-Afrikassa määrittää kovin korkeaksi. Koska julkisen sektorin tulee perustuslain 27 §:n ja WSA 3 §:n nojalla pyrkiä paikkaamaan talousveden saatavuuden puutteita, ei vesihuoltopalvelujen taloudellisia toteuttamisedellytyksiä tule entisestään vaikeuttaa mahdollisissa käyttöomaisuuden luovutustilanteissa.

2 TALOUSVESIPALVELUN SISÄLTÖ

2.1 Huolehtimisvelvoitteet

2.1.1 Suomi: Vesihuoltoverkostojen ylläpito haasteena

VHL 9 §:n nojalla vesihuoltolaitoksen tulee huolehtia toiminta-alueensa vesihuollosta yhdyskuntakehityksen tarpeita vastaavasti ja toiminta-alueen hyväksymispäätöksen mukaisesti. Huolehtiminen pitää sisällään vesihuoltoverkoston rakentamisen, vesihuoltopalvelujen tarjoamisen ja laitteiston kunnossapidon. Laitoksen huolehtimisvastuu ulottuu VHL 12 §:ssä tarkoitettuun laitoksen vesihuoltoverkoston ja asiakkaan laitteiston liittämiskohtaan.

Vesihuoltoverkostojen rakentamisen velvoittava aikataulu määrittyy toiminta-alueella VHL 9 §:n nojalla yhdyskuntakehityksen tarpeiden mukaisesti. Yhdyskuntakehityksen tarpeilla viitataan VHL 9 §:ssä toiminta-alueen eri osien raken-

[58] Ks. *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 10.
[59] DWAF 2003, s. 26–27.

tamisaikatauluun[60], ja ne näyttäytyvät erilaisessa valossa riippuen siitä, onko kysymys taaja-asutusalueen uudisrakentamisesta vai aikaisemmin rakennetusta alueesta. Edellisessä tapauksessa laitoksen palvelujen tulee olla käytettävissä sillä hetkellä, kun alueen ensimmäinen uusi rakennus otetaan käyttöön, koska väliaikaiset kiinteistökohtaiset vesihuoltoratkaisut ovat kalliita suhteessa niiden käyttöikään. Jo rakennetulla alueella, jossa vesihuolto on toteutettu kiinteistökohtaisin ratkaisuin, on vesihuoltolaitoksella enemmän liikkumavaraa rakentamisaikataulussa.

VHL 12 §:n nojalla on tulkinnanvaraista, millä etäisyydellä vesihuoltoverkoston liittämiskohta voi toiminta-alueella sijaita, jotta se olisi kiinteistön välittömässä läheisyydessä. Lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan tarkoituksena olevan, että enimmäisetäisyydet säilyisivät käytännössä vastaavina kuin aikaisemmissa säädöksissä[61]. Kumottujen YVVL 9 §:n ja terveydensuojeluasetuksen 10 §:n perusteella liittämiskohtaa ei saanut asemakaava-alueen ulkopuolella määrätä 100 metriä kauemmaksi lähimmästä liitettävästä rakennuksesta ja asema- ja rakennuskaava-alueilla 20 metriä kauemmaksi tontin tai rakennuspaikan rajasta. Näin ollen vesihuoltolaitoksen tulee ulottaa laitteistonsa VHL 12 §:n nojalla suhteellisen lähelle liitettävää rakennusta[62].

> Suomessa kiinteistönomistaja ei välttämättä halua liittää kiinteistöään vesihuoltolaitoksen vesijohtoon, jos kiinteistökohtainen vesihuolto on järjestetty esimerkiksi oman kaivon avulla. Vesihuoltolaissa on kuitenkin pääsääntönä, että vesihuoltolaitoksen toiminta-alueella sijaitseva kiinteistö on liitettävä laitoksen vesijohtoon (VHL 10 §), ja liittämisvelvollisuudesta voidaan VHL 11 §:ssä tarkoitetulla tavalla vapauttaa vain poikkeuksellisesti.[63] Vapauttamisen yleisenä perusteena VHL 11 §:n 2 momentissa on liittämisen kohtuuttomuuden lisäksi se, että vapauttaminen ei vaaranna vesihuollon hoitamista toiminta-alueella[64]. Korkeimman hallinto-oikeuden tulkintalinja vapautta-

---

[60] HE 85/2000, s. 28. VHL 8 §:n 3 momentissa tarkoitettu verkoston rakentamisen tavoitteellinen aikataulu on ohjeellinen ja suuntaa-antava.

[61] HE 85/2000, s. 30–31.

[62] Liittämiskohtien läheisyydestä säätämisen tarkoituksena on välttää liittämiskohtien sijainnista aiheutuvia kohtuuttomia kustannuksia vesihuollon asiakkaalle. Kysymys on kustannuksista, joita aiheutuu kiinteistön rajan ulkopuolelle sijoitettavan kiinteistön laitteiston rakentamisesta. Tältä osin vesihuoltolain tarkistamistyöryhmä ehdottaa VHL 12 §:ää tarkennettavaksi siten, että siinä viitattaisiin kohtuuttomien kustannusten välttämiseen. Ks. MMM 2010, s. 79.

[63] VHL 10 §:n tarkoituksena on erityisesti, että kaikki EU:n yhdyskuntajätevesidirektiivissä tarkoitetut taajamat saatettaisiin vesihuoltolaitosten viemäriverkostojen piiriin. HE 85/2000, s. 29–30.

[64] Kun vaarantamattomuusperustetta harkitaan, tulee ottaa huomioon sekä käsiteltävä vapauttamishakemus että jo myönnetyt tai olemassa olevat poikkeukset. Ks. HE 85/2000, s. 30. Toiminta-alueella liittämisvelvollisuudesta vapautettavia kiinteistöjä on käsiteltävä yhdenmukaisin perustein. Ks. KHO 1.10.2008 t. 2423.

misen edellytyksistä on siten ankara, että se ei ole ilmeisesti yhdessäkään tapauksessa kumonnut kielteistä vapauttamispäätöstä[65].

Vesihuollosta huolehtimiseen kuuluu olennaisena osana vesihuoltolaitteiston ylläpito ja saneeraus[66]. Talousveden saannin kannalta laitteisto on pidettävä sellaisessa kunnossa, että vesihuollossa ei ole katkoksia ja että laitoksen toimittama vesi täyttää VHL 14 §:n mukaisesti talousvedelle asetetut laatuvaatimukset, eikä siten aiheuta vesiepidemioita. Suomessa suuri osa vesihuoltoverkostosta alkaa tulla teknisen elinkaarensa päähän, minkä vuoksi verkostojen saneeraus muodostaa vesihuoltosektorille suurimman lähitulevaisuuden haasteen.[67] Verkostojen kunnossapito edellyttää merkittäviä investointeja, joten vesihuoltolaitoksen omistajan mahdollisesti suuret tuottovaatimukset muodostavat sille uhkan.

Nykyisin Suomessa huonokuntoisten tai erittäin huonokuntoisten vesijohtojen osuus on noin 6 % ja vastaavasti viemärien noin 12 % verkostojen kokonaispituudesta. Eri tutkimustulosten mukaan vuosittain saneerataan vesijohtoja noin 0,4–0,7 % verkostopituudesta ja viemäreitä noin 0,6–0,9 % verkostopituudesta. Lähimmän viiden vuo-

---

[65] Ks. esimerkiksi KHO 24.8.2006 t. 2153: Liittämisvelvollisuudesta vapauttamisen edellytyksiä ei ollut, koska kiinteistöllä olleen porakaivon vesi ei täyttänyt veden käyttökelpoisuuteen liittyviä laatusuosituksia, minkä vuoksi vesilaitoksen palvelujen tarve ei ollut käytettävän veden määrän ja oman veden laadun perusteella vähäinen. KHO 15.5.2007 t. 1311: Vapauttamisedellytyksiä ei ollut, koska valittaja ei ollut esittänyt, miksi hänen kiinteistönsä olisi erilainen kuin muut kysymyksessä olleella vesihuoltolaitoksen toiminta-alueella sijainneet liittämistä vailla olleet 200 kiinteistöä. Jos valittajalle olisi myönnetty vapautus liittämisvelvollisuudesta, olisi tämä vaarantanut vesihuollon taloudellisen ja asianmukaisen hoitamisen toiminta-alueella. KHO 1.10.2008 t. 2423: Vapauttamisedellytyksiä ei ollut muun muassa siitä syystä, että yksistään se, että kiinteistöllä on käytettävissä VHL 11 §:ssä tarkoitetulla tavalla vaatimukset täyttävää talousvettä, ei riitä vesijohtoverkkoon liittämisestä vapauttamisen perusteeksi. Kyseisen vesihuoltolaitoksen vesi- ja/tai viemäriverkkoon liittämisestä oli hakenut vapautusta 97 kiinteistöä ja yhdenmukaisen kohtelun periaatteen mukaan kaikkia kiinteistöjä oli käsiteltävä yhdenmukaisin perustein. Laajamittainen liittämisvelvollisuudesta vapauttaminen olisi vaarantanut vesihuollon taloudellisen ja asianmukaisen hoitamisen vesihuoltolaitoksen toiminta-alueella.

[66] Vesihuoltolaitoksen yleisten toimitusehtojen mallissa asia ilmaistaan niin, että laitos on velvollinen pitämään kunnossa ja varustamaan laitoksen laitteistot siten, että vedentoimituksen ja viemäriveden vastaanoton katkoksia tapahtuu mahdollisimman harvoin. Vesi- ja viemärilaitosyhdistys 2001, Vesihuoltolaitoksen yleiset toimitusehdot, s. 17.

[67] Ks. *Vinnari* 2008, s. 24–30. Vinnari tuo esille, että suuri osa Suomen vesihuoltoverkostoista rakennettiin 1960–1970-luvuilla, joten verkostojen keski-ikä alkaa olla verraten korkea. Koska suoraan kuvaukseen tai ultraääneen perustuvia kuntotutkimuksia on hankala toteuttaa, perustuu kunnon arviointi yleensä aikaisempiin kokemuksiin ja peukalosääntöihin. Ks. myös MMM 2005, s. 55 ja 71–72. Vesihuollon erityistilannetyöryhmän mukaan erityisesti viemärien putkirikot voivat aiheuttaa jäteveden pääsyn talousvesiverkkoon ja sitä kautta vesiepidemioita. Vesihuoltolaitteiston huono kunto voi siten johtaa paitsi jakeluhäiriöihin myös talousveden saastumiseen. Työryhmä toteaa, että laitteiston ylläpidon kannalta ongelmallisimpia ovat pienet vesiosuuskunnat, joiden asiakaslaskutus ei välttämättä kata ylläpitokustannuksia ja joilta mahdollisesti puuttuu asiantuntemusta ylläpitotarpeen arviointia varten.

den vuosittainen saneeraustarve olisi vesijohdoille noin 1,1 % vesijohtopituudesta ja viemäreille noin 1,9 % verkostopituudesta.[68] Saneerausvelan kiinni kurominen tulee nostamaan vesihuollon kustannuksia Suomessa merkittävästi.

2.1.2 Etelä-Afrikka: Perusvesihuollon saavuttaminen tavoitteena

Etelä-Afrikassa velvollisuus huolehtia vesihuollosta on vesihuoltopalvelun tuottajalla (water services provider), joksi määritellään vesihuoltopalveluja kuluttajille tai muille vesihuollon toimielimille tuottavat tahot (WSA 1 § kohta xxiii). Vesihuollon tuottajana voi toimia vesihuoltoviranomainen eli kunta, julkisen sektorin yhteisyritys tai yksityinen yritys (WSA 19 §). Vesi- ja ympäristöministeriön vesi- ja metsätalousosasto, joka vastasi palveluiden tuottamisesta ennen vesihuoltolakia, huolehtii edelleen vesihuoltopalveluista osassa kuntia[69].

Jos kunta ei tuota palveluja itse, tulee sen tehdä vesihuollon tuottajan kanssa sopimus vesihuoltopalveluista riippumatta siitä, onko tuottaja julkinen vai yksityinen taho (WSA 19.1 §). Vesi- ja metsätalousministeri on säännellyt sopimuksen tekemistä WSA 19 §:n 5 kohdan nojalla antamillaan yksityiskohtaisilla sopimussäännöksillä[70]. Säännösten 2 kohdan nojalla sopimusehtojen tulee olla vesihuoltolain tavoitteiden – kuten perusvesihuollon turvaamistavoitteen – mukaisia. Säännösten 3 kohdan perusteella sopimuksessa tulee määritellä muun muassa vesihuollon tuottajan toiminta-alue ja palvelutasotavoitteet, joihin sisältyvät tarvittaessa aluekohtaiset aikataulut ja rahoitussuunnitelmat. On olennaista, että vesihuollon tuottamissopimuksessa määritellään tarkasti vesihuoltopalvelujen ulottuvuus, laajentamisvelvoitteet ja palvelutaso, jotta velvollisuus huolehtia vesihuollosta konkretisoituu.[71]

---

[68] MMM 2008, s. 8–12. Vuotovesimäärä muodostaa yhden selkeän verkostojen saneeraustarpeen indikaattorin. Suomen ympäristökeskuksen tilastojen mukaan viemäriverkoston vuotovesimäärä on vuosina 1995–2001 ollut keskimäärin 146 milj.m^3/a, joka vastaa noin 29 %:n osuutta viemärivesimäärästä. Vesijohtoverkostojen vuotovesistä ei ole käytettävissä tarkkoja tietoja, vaikka VHL 15 §:ssä edellytetään vesihuoltolaitoksen tarkkailevan veden hävikkiä laitoksen verkostossa. Tyypillisesti laskuttamattoman veden osuus verkostoon pumpatusta vesimäärästä on 10–20 %, josta osa on vuotovettä.

[69] *Conteh ym.* 2008, s. 17–18. Vesihuollon tuottamismuodon valinta tapahtuu Etelä-Afrikassa kunnan infrastruktuurilain (Municipal System Act) 78 §:n mukaista arviointimenettelyä noudattaen. Arviointimenettelyssä kunnan tulee punnita suhteessa paikallisiin olosuhteisiin, tuottaako se itse vai ulkoistaako se palvelut.

[70] DWAF 2002b, Water Services Provider Contract Regulations.

[71] DWAF 2002b, s. 69 ss. Ministerin sopimussäännöksillä on säännelty hyvin tarkasti vesihuollon toteuttamisesta tehtävän sopimuksen sisältöä. Niissä on yhteensä 25 yksityiskohtaista kohtaa, joita ovat esimerkiksi sopimuksen tavoitteet, ala, vesihuollon tasotavoitteet, vesihuoltoviranomaisen velvoitteet, sopimuksen muuttaminen, käyttöomaisuus, rahoitus, seuranta, raportointi ja riidanratkaisu.

Vesihuollosta huolehtimisen minimitasona on vesihuoltolaissa tarkoitettu perusvesihuolto (WSA 3 §). Perusvesihuolto on määritelty WSA 1 §:n iii kohdassa siten, että sen tulee turvata elämän ja henkilökohtaisen hygienian ylläpitämisen kannalta määrällisesti ja laadullisesti riittävä vedensaanti sekä virallisissa että epävirallisissa kotitalouksissa. Perusvesihuollolla viitataan siten Etelä-Afrikan vesihuoltolaissa yksilön perustarpeita tyydyttävään vedensaantiin.

Etelä-Afrikan vesi- ja metsätalousministeri on täsmentänyt vesihuoltolain mukaisen perusvesihuollon sisältöä WSA 9 §:n nojalla antamissaan vesihuollon vakiomääräyksissä[72]. Perusvesihuollon minimitasoksi määritellään vakiomääräysten 3 kohdassa 25 litraa juomakelpoista vettä/hlö/vrk tai vastaavasti 6.000 litraa vettä/kotitalous/kuukausi. Veden tulee olla saatavissa 200 metrin etäisyydellä kotitaloudesta, vedensaantipaineen on oltava vähintään 10 litraa minuutissa, ja yksilön vedensaanti saa olla keskeytyneenä korkeintaan seitsemän kokonaisen päivän ajan vuodessa.

Vesihuollon huolehtimisvelvoitetta on Etelä-Afrikassa tarkennettu myös vesi- ja metsätalousministerin vuoden 2001 vesihuollon hinnoittelunormeissa ja standardeissa[73] (jäljempänä hinnoittelunormit). Hinnoittelunormien 4.2 kohdassa vesihuollon palvelutaso on jaettu kolmeen luokkaan[74]. Palvelutasoluokista ensimmäinen viittaa kunnalliseen vesipisteeseen ja toinen ennalta määrällisesti rajoitettuun vesihuoltoon, joka voidaan toteuttaa esimerkiksi kotitalouskohtaisten ennalta täytettävien vesitankkien tai ennakkomaksua edellyttävien vesimittarien avulla. Kolmas palvelutasoluokka perustuu ennalta määrällisesti rajoittamattomaan vesihuoltoon.[75]

Perusvesihuollon tasoon on sittemmin otettu kantaa Mazibukon tapauksessa. Mazibukossa alioikeus katsoi, että vesihuoltolainsäädännössä tarkoitettu 25 litran/hlö/vrk vedensaanti on minimitaso, joka vesihuoltoviranomaisten tulee perustuslain 27 §:n 2 kohdan nojalla ylittää käytettävissä olevien resurssien sallimissa rajoissa ja asiakkaiden tarpeiden mukaan[76]. Korkein muutoksenhakutuo-

---

[72] DWAF 2002b, Compulsory National Standards.

[73] DWAF 2002b, Norms and Standards in Respect of Tariffs for Water Services.

[74] Hinnoittelunormien 4.2 kohdan palvelutasoluokat ovat seuraavat: (a) the supply of water to a household through a communal water services work; (b) the supply of water to a household through a water services work or consumer installation designed to provide a controlled volume of water; (c) the supply of water to a household through a water services work or consumer installation designed to provide an uncontrolled volume of water.

[75] DWAF 2002b, s. 51.

[76] Mazibukossa oli alioikeudessa muun ohella kysymys siitä, oliko WSA 3 §:ää täsmentävä vesi- ja metsätalousministeriön määräys 25 litran päivittäisestä minimivedensaannista perustuslain 27 §:n vastainen. Alioikeus ei katsonut asian olevan näin vedoten siihen, että 25 litraa muodosti ainoastaan minimitason, jonka monet vesihuoltoviranomaiset olivat ylittäneet. Lisäksi se katsoi, että minimitaso on vesihuoltoviranomaisten näkökulmasta siten kohtuullinen, että kaikilla viran-

mioistuin ja perustuslakituomioistuin eivät irtaantuneet omissa tuomioissaan tästä lähtökohdasta[77].

Siten vesihuollon huolehtimisvelvoite edellyttää palvelutason nostamista Etelä-Afrikassa perusvesihuoltoa korkeammalle tasolle mahdollisuuksien mukaan. Tämä tarkoittaa esimerkiksi asiakaskohtaisen vesiliittymän käyttöönottoa kunnallisen, usean kotitalouden yhteisen vesipisteen sijaan ja viime kädessä kiinteistön vesihuoltolaitteistoon liitettävissä olevan vesihuoltoverkoston saatavilla olemista asuinrakennuksen välittömästä läheisyydestä. Palvelutason nostaminen on riippuvainen kunnan ja vesihuollon tuottajan käytettävissä olevista resursseista ja mahdollisuuksista kustannuskattavuuteen.[78]

Etelä-Afrikassa vesihuoltolaitteiston kunnossapito muodostaa vielä suuremman haasteen kuin Suomessa. Laitteiston kunnosta ei ole olemassa tarkkoja tietoja, mutta etenkin maaseudulla vedenjakelujärjestelmien toimintahäiriöt ovat yleisiä. Useat vesihuollon tuottajat eivät pysty kattamaan vesimaksuilla laitteiston ylläpito- ja korjauskustannuksia, eivätkä saa riittävästi tukea valtiolta tähän tarkoitukseen. Vuotavat ja rikkoontuvat vesi- ja viemäriputket muodostavat jatkuvan riskin vesihuollon toimivuudelle, ja toimitushäiriöiden vuoksi vedensaanti voi keskeytyä pitkäksi aikaa.[79] Vuotovesien runsas määrä ei myöskään edesauta niukkojen vesivarojen kestävän käytön tavoitteen saavuttamista.

Vesihuoltolaitteiston kunnossapidon tärkeys on tiedostettu Etelä-Afrikassa. Vesihuollon sopimussäännösten 11 kohdassa määrätään erikseen, että kunnan ja vesihuollon toimittajan tulee sopia laitteiston hallinta- ja kunnossapitosuunnitelman laatimisesta. Suunnitelmissa tulee eritellä käyttöomaisuus ja sen kunto sekä kuvata laitteiston kunnossapito-ohjelma. Kunnan on sopimussäännösten perusteella seurattava asianmukaisesti suunnitelmien täytäntöönpanoa.[80] Kunnalle vesihuollon mahdollisena tuottajana ei kuitenkaan ole kohdistettu erityisiä laitteiston kunnossapitovaatimuksia.

Toimitettavan veden minimipaine on vesihuollon vakiomääräysten perusteella 10 litraa minuutissa. Käytännössä tietyissä kunnissa vähävaraisille kotitalouksille toimitetaan vettä hyvin alhaisella paineella, jotta kulutus ei ylittäisi niiden maksukykyä. Tämä on oikeudellisesti kyseenalaista sekä ministerin vakiomääräysten perusteella että perustuslain 8 §:ssä taatun yhdenvertaisuuden näkökulmasta.[81]

---

omaisilla on mahdollisuus taata sen toteutuminen. Ks. Mazibuko, alioikeus, kohdat 47–54 ja 167–183. Ks. myös *Jansen van Rensburg* 2008, s. 420 ja 429–430.

77 Mazibuko, perustuslakituomioistuin, kohdat 75–76.

78 DWAF 2003, s. 27.

79 SAHRC 2004, s. 43 sekä 2008, s. 59 ja 67.

80 DWAF 2002b, s. 91.

81 CALS 2008, s. 5.

2.2 Ilmaisen veden politiikka Etelä-Afrikassa

Etelä-Afrikka omaksui vuonna 2001 politiikan, jonka mukaisesti perusvesihuolto on köyhille ilmaista. Politiikan tarkoituksena on ulottaa perustuslaillinen oikeus veden saatavuuteen kaikille siten, että kotitalous saa tarvittaessa ilmaiseksi perustarpeiden tyydyttämiseen vaadittavan minimimäärän vettä. Tämä määrä on mitoitettu 6.000 litraksi/kotitalous/kuukausi perustuen olettamalle, jonka mukaan yksilö tarvitsee 25 litraa vettä/vrk.[82] Ilmaisen veden politiikan tarkoituksena on varmistaa vesihuoltoverkostojen piirissä sijaitsevien kotitalouksien vesihuoltopalvelut niiden maksukyvystä riippumatta[83].

Ilmaisen veden toimittaminen kuluttajille on poliittinen päätös, eikä sitä ole kirjattu lainsäädäntöön. Kysymyksessä ei kuitenkaan ole lainsäädännöstä riippumaton poliittinen linjaus, vaan pikemminkin tarkoituksenmukainen tapa veden saatavuuteen kohdistuvan perusoikeuden sekä vesihuoltolaissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitetun perusvedensaannin takaamiseen.[84] Päätös ilmaisesta vedensaannista pohjautuu Etelä-Afrikan perustuslain 27 §:n lisäksi ennen kaikkea WSA 10 §:ään, jonka nojalla vesi- ja ympäristöministeriö voi määrätä vesipalvelumaksuista valtiovarainministeriön kanssa ottaen huomioon muun muassa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden[85]. Ilmaisen veden politiikalle on

---

[82] Ks. DWAF 2002a, s. 7–8; *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 5 sekä *Dugard* 2008, s. 600–601. Ks. myös CALS 2008, s. 3. Ilmaisen veden politiikka osoittaa CALS:n toteamalla tavalla, että vesi ei ole Etelä-Afrikassa yksinomaan taloudellisesti hyödynnettävä kauppatavara, vaan yhteinen ja kehityksen kannalta keskeinen hyödyke.

[83] *Conteh ym.* 2008, s. 31. Conteh ym. toteavat, että ilmaisen veden politiikka estää ainakin teoriassa tilanteet, joissa vesihuoltoverkosto on ulotettu köyhille asuinalueille, mutta yksilöt eivät saa vettä, koska eivät pysty maksamaan vesilaskujaan.

[84] Ks. *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 6. Gowllan-Gualtieri toteaa, että ilmaisesta perusvedensaannista päätettiin vuonna 2001 tilanteessa, jossa apartheidin jälkeinen vesipolitiikka oli ajautunut lupaavan alun jälkeen vaikeuksiin, joista syytettiin muun muassa vesipalveluiden kustannusten kattamisen tavoitetta. Gowlland-Gualtierin mukaan vedensaantilinjausta vauhditti osaltaan vuonna 2000 KwaZulu-Natalin maakunnassa ja muualla maassa puhjennut vakava koleraepidemia, jonka seurauksena sadat ihmiset menettivät henkensä. Politiikan voimakkaimpina vastustajina ovat esiintyneet yksityinen vesihuoltosektori ja kansainväliset rahoituslaitokset. Ks. myös *Dugard* 2008, s. 601 sekä CALS 2008, s. 3. Vuonna 2001 perustuslaillinen oikeus veden saatavuuteen ei toteutunut Etelä-Afrikan asukkaista 11 %:n (5 miljoonaa) osalta ja lisäksi 15 %:n kohdalla (6,5 miljoonaa) veden saatavuus ei täyttänyt kaikkia vesihuoltolainsäädännössä määriteltyjä standardeja. Ks. DWAF 2003, s. iii.

[85] WSA 10. *Norms and standards for tariffs*
(1) The Minister may, with the concurrence of the Minister of Finance from time to time prescribe norms and standards in respect of tariffs for water services.
– – –
(3) In prescribing the norms and standards, the Minister must consider among other factors –
– – –
(b) social equity.
– – –

saatavissa tukea myös WSA 4 §:n 3c kohdassa säädetystä kiellosta katkaista perustarpeiden tyydyttämiseen tarvittava vedensaanti maksukyvyttömyystapauksissa[86].

Ilmaisen veden politiikan täytäntöönpano ja soveltaminen ovat vesihuoltoviranomaisten eli kuntien vastuulla[87]. Useat kunnat panivat politiikan täytäntöön välittömästi vuonna 2001, ja vuonna 2002 annetun implementointistrategian mukaan täytäntöönpanon olisi pitänyt tapahtua kaikkien kuntien alueilla vuoteen 2004 mennessä[88]. Nykyisin ilmaisen veden politiikan kuntakohtaiset suunnitelmat ovat olemassa, mutta kaikilla kunnilla ei ole keinoja panna suunnitelmaa täytäntöön, eikä valtiolla ole tehokkaita pakkokeinoja täytäntöönpanon edistämiseen. Näin ollen politiikka ei tavoita suurta osaa köyhistä kotitalouksista, ja joissakin vähävaraisissa maalaiskunnissa sitä ei ole pantu lainkaan täytäntöön.[89]

Vaikeutena ilmaisen veden politiikan toteuttamisessa on perusvedensaannin maksuttomuuden ja vesipalveluiden kustannusten kattamistavoitteen yhteensovittaminen. Perustuslain 152 §:ssä paikallishallinto velvoitetaan varmistamaan vesipalveluiden toimittaminen kestävällä tavalla[90], ja myös ilmaisen veden politiikasta tehdyn päätöksen perusteella kuntien on varmistettava vesihuollon kustannusten kattaminen. Ilmaisen vedensaannin ja kustannusten kattamisen tavoitteiden yhteensovittaminen on erityisen haastavaa, jos perusvesihuollon ilmaisuus kattaa kaikki kotitaloudet, ei ainoastaan köyhiä.[91]

On kuntien harkintavallassa, ulottavatko ne ilmaisen veden politiikan kaikkiin vai ainoastaan köyhiin kotitalouksiin. Jälkimmäisessä tapauksessa vaikeutena on

---

[86] WSA 4. *Conditions for provision of water services*
(3) Procedures for the limitation or discontinuation of water services must –
– – –
(c) not result in a person being denied access to basic water services for non-payment, where that person proves, to the satisfaction of the relevant water services authority that he or she is unable to pay for basic services.

[87] DWAF 2003, s. 29.

[88] DWAF 2002a, s. 10. Implementointistrategiassa todetaan, että valtio tukee voimakkaasti niitä kuntia, jotka eivät pysty panemaan politiikkaa täytäntöön vuoden 2003 aikana.

[89] *Conteh ym.* 2008, s. 31–32. Vuonna 2007 ilmaista vettä sai tilastojen mukaan noin 74 % niistä köyhistä kotitalouksista, jotka olivat vesihuoltoinfrastruktuurin piirissä. Conteh ym. pitävät tätä tietoa epäluotettavana ja toteavat lisäksi, että infrastruktuuri ei tavoita suurta osaa köyhistä. Ilmaisen veden politiikan esteinä ovatkin Contehin ym. mukaan vesihuoltoinfrastruktuurin puutteellisuus ja kehittymättömyys. Politiikan täytäntöönpano vaatisi veden kulutuksen mittausta, kun esimerkiksi maaseudulla vesihuolto perustuu pitkälti kunnallisiin vesipisteisiin ja pumppukaivoihin. Ks. myös SAHRC 2004, s. 44–45. Useilla maaseutualueilla koko yhteisö käyttää yhtä kunnallista vesipistettä, minkä vuoksi vettä on jonotettava pitkään ja sitä saadaan omaan kotitalouteen verraten vähän.

[90] The objects of local government are – b. to ensure the provision of services to communities in a sustainable manner –.

[91] Ks. DWAF 2002a, s. 9.

luokitella ne köyhät kotitaloudet, joille ilmainen vedensaanti kohdistetaan. Lainsäädännöstä tai ilmaisen veden politiikasta ei ole saatavissa määreitä köyhien luokitteluun, ja köyhäksi tunnustautumisen kynnys on monille kotitalouksille sosiaalisesti korkea. Nykyisin osa kunnista ulottaa ilmaisen vedensaannin kaikille, kun taas osassa se on rajattu maksukyvyttömiin kotitalouksiin, joiden luokittelu ei kuitenkaan ilmeisesti vastaa tosiasiallista tilannetta. [92]

Ilmaisen veden politiikkaa kritisoidaan myös siitä, että 6.000 litran vesimäärä/kotitalous/kuukausi on liian vähäinen ja köyhiä kotitalouksia syrjivä. Ensinnäkin sen lähtökohtana olevaa 25 litran/hlö/vrk vedensaantia ei pidetä riittävänä perustarpeiden tyydyttämiseen. Toiseksi nimenomaan köyhissä kotitalouksissa on Etelä-Afrikassa yleensä enemmän kuin kahdeksan ihmistä, jolloin yksilökohtainen maksuton vedensaanti jää tätäkin määrää pienemmäksi[93]. Jos kotitaloudella ei ole varaa maksaa tarvitsemastaan lisävedestä, saattaa seurauksena olla veden toimittamisen katkaisu, jolloin päivittäisen perusveden saanti keskeytyy kokonaan.[94] Etelä-Afrikan vesi- ja ympäristöministeriö suosittelee ilmaisen veden määrän lisäämistä 50 litraan/hlö/vrk käytettävissä olevien resurssien rajoissa[95], ja tietyt suurkaupungit kehittävätkin ilmaisen veden politiikkaansa tähän suuntaan[96].

2.3 Vedensaannin keskeyttäminen

Vesihuoltopalveluiden kustannusten kattamisen tavoite ja ylipäänsä veden maksullisuus johtavat kysymykseen, millä ehdoilla talousveden toimittaminen voidaan keskeyttää maksuhäiriötilanteissa. Koska vesihuoltopalveluilla tyydytetään

---

[92] Ks. *Conteh ym.* 2008, s. 32–40. Contehin ym. tutkimista 15 kunnasta seitsemän ulotti ilmaisen vedensaannin kaikkiin kotitalouksiin niiden tuloista riippumatta.

[93] Ks. esimerkiksi Mazibuko, alioikeus, kohta 168. Alioikeus ilmaisee Phirin olosuhteet suhteessa kuukausittaisen 6.000 litran vesimäärän takaamiseen seuraavasti: "The respondents set the monthly water requirement at 6 kilolitres per household per month. It is further also common cause that Phiri residents have more persons per household, which is equated to an account holder, than the average 8 persons household. It is also common cause that an account holder or household represents a yard. In Phiri the number of residents per yard far outnumbers members of a household. This is because there are more informal settlers in a yard than members of a household. This too is common cause. This means therefore that many residents of a yard are excluded in the determination of the 25 litres per person per day or 6 kilolitres per household per month. These people fall outside the 25 litres per person per day or 6 kilolitres per household per month. They have no access to water at all."

[94] Ks. *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 7–8.

[95] DWAF 2003, s. 29.

[96] *Conteh ym.* 2008, s. 32. Contehin ym. mukaan useat kunnat pyrkivät kuitenkin täyttämään vain 6.000 litran kuukausittaisen minimivelvoitteen. Useissa köyhissä kunnissa tilanne on sellainen, että 6.000 litran minimitasosta on muotoutunut ilmaisen vedensaannin maksimitaso.

ihmisen perustarpeita ja koska niillä on yhteyksiä ihmis- ja perusoikeuksiin, voidaan yhtäältä esittää, että vesihuoltoa ei tulisi katkaista. Toisaalta veden toimittamisen keskeyttäminen tai ainakin realistinen uhka tästä voi olla ainoa tehokas keino vesimaksujen perimiseksi ja vesihuollon kustannusten kattamiseksi, ja vesihuollon asiakkaiden tulisi kunnioittaa vedensaannille asetettuja ehtoja yhteisen vesihuoltoedun turvaamiseksi.[97]

Suomessa vesihuolto on mahdollista keskeyttää VHL 26 §:n nojalla vesimaksujen laiminlyönnin tai asiakkaan muun olennaisen vesihuoltovelvoitteiden rikkomisen vuoksi. Rikkomuksen olennaisuusvaatimuksen lisäksi asiakkaan suojaksi on säädetty, että keskeytys voidaan tehdä vasta viiden viikon tai erityisissä maksukyvyttömyystapauksissa (sosiaalinen suorituseste), joista asiakas itse ilmoittaa, kymmenen viikon kuluttua siitä, kun keskeytyksen uhkasta on ilmoitettu. Jos asiakkaan toiminta voi aiheuttaa välitöntä vaaraa tai huomattavaa haittaa laitoksen käytölle, terveydelle tai ympäristölle, voidaan vesihuolto kuitenkin katkaista välittömästi. Vesimaksujen laiminlyöntitapauksissa vesihuoltolaitokset pyrkivät Suomessa ensin sopimaan maksujärjestelyistä ja katkaisevat vedenjakelun vasta, kun saamatta on suhteellisen suuri summa.[98]

Eduskunnan oikeusasiamies tarkensi päätöksessään 30.7.1999, dnro 596/4/99, vesihuollon keskeyttämisen edellytyksiä perustuslain 19 §:ssä tarkoitetun välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon kannalta. Asiassa oli kysymys siitä, että kunnallinen vesihuoltolaitos oli keskeyttänyt asiakkaan ja hänen perheensä vedensaannin kahden maksamattoman vesilaskun vuoksi:

> Oikeusasiamies katsoi ensinnäkin, että ennakkovaroitus vedentoimituksen keskeyttämisestä tulisi tehdä todisteellisesti esimerkiksi henkilökohtaisella yhteydenotolla tai kirjatulla kirjeellä. Toiseksi ennakkovaroituksessa olisi ilmoitettava toimituksen keskeyttämisen tarkka ajankohta, jotta asiakas voi varautua vedentulon loppumiseen varastoimalla vettä muutaman päivän tarvetta varten. Kolmanneksi vedentoimituksen keskeyttämisuhasta tulisi informoida etukäteen kunnan sosiaaliviranomaista, jotta mahdolliset sosiaaliset tai terveydelliset ongelmat eivät johtaisi keskeyttämiseen. Lisäksi kunnan olisi pitänyt ottaa selvää asiakkaan ja hänen perheensä tilanteesta ennen vedentulon sulkemista, kun otettiin vallinneet olosuhteet huomioon.

Oikeusasiamies päätyi katsomaan, että vaikka käsiteltävänä olleessa asiassa keskeyttämistä ei ollut suoritettu kaikkia yllä mainittuja edellytyksiä noudattaen, ei kunta ollut loukannut asiakkaan ja hänen perheenjäsentensä oikeutta välttämät-

---

[97] Ks. DWAF 2003, s. 37. Ks. myös *Bond – Dugard* 2008, s. 7 sekä *Francis* 2005, s. 175. Bond ja Dugard tuovat esille, että kansantaloudellisesta näkökulmasta vesihuollon keskeyttäminen ei ole välttämättä kustannustehokasta, koska se johtaa usein lukuisiin sairaustapauksiin ja siten terveydenhuollon menojen kasvuun. Francis viittaa lisäksi kustannusten kattamisen ja vesihuollon keskeyttämisen hallinnollisiin kustannuksiin.

[98] Ks. HE 85/2000, s. 37–38.

tömään huolenpitoon. Päätöksessä korostui kuitenkin se, että vesihuollon keskeyttämisessä tulee ottaa vesihuoltolain lisäksi huomioon perustuslaissa julkiselle vallalle asetettu velvollisuus turvata ihmisten välttämätön toimeentulo ja huolenpito. Jos kysymys on ei-kunnallisesta vesihuoltolaitoksesta, on vesihuoltolain keskeyttämissäännösten huolellinen noudattaminen ilmeisesti riittävää, eikä laitoksen tule esimerkiksi informoida erikseen kunnan sosiaaliviranomaista tai ottaa selvää asiakkaansa tilanteesta.

Etelä-Afrikassa veden toimittamisen keskeyttäminen on hyvin ajankohtainen ja oikeudellisesti monitahoinen kysymys. Jotta vesimaksut pystyttäisiin perimään kustannusten kattamisen tavoitteen mukaisesti, veden toimittajat turvautuvat yleisesti vedensaannin rajoittamiseen tai keskeyttämiseen tai ennakkomaksullisten vesimittarien asentamiseen. Näillä toimenpiteillä voi olla dramaattiset terveysvaikutukset, ja ne katsotaan usein ristiriitaisiksi veden saatavuuteen kohdistuvan perusoikeuden ja ilmaisen veden politiikan kanssa. Kustannusten kattamisen tavoite on Etelä-Afrikassa johtanut monin paikoin vesipalveluiden keskeyttämiseen maksamattomien vesilaskujen johdosta sekä maksun etukäteen edellyttävien vesimittarien asentamiseen.[99]

Veden toimittamisen keskeyttämisestä säädetään Etelä-Afrikassa WSA 4 §:n 3 kohdassa[100]. Lainkohdan nojalla vesipalveluiden rajoittamis- tai keskeyttämismenettelyjen tulee ensinnäkin olla kohtuullisia ja tasapuolisia. Toiseksi palvelujen rajoittamisesta tai keskeyttämisestä ja sen perusteista tulee ilmoittaa etukäteen ja varata asiakkaalle mahdollisuus vastata ilmoitukseen, jos tällainen menettely ei tuota vahinkoa muille kuluttajille, eikä kysymys ei ole hätätilanteesta tai siitä, että kuluttaja on itse puuttunut vesihuoltolaitteistoon. Kolmas ja olennaisin edellytys vesipalveluiden rajoittamiseen tai keskeyttämiseen on se, että yksilön perusvesihuoltoa ei voida lakkauttaa maksukyvyttömyyden vuoksi. Yksilön velvollisuutena on tarvittaessa osoittaa vesihuoltoviranomaiselle, että hän ei pysty maksamaan vesihuollon peruspalveluista[101].

---

[99] *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 8–13.

[100] WSA 4. *Conditions for provision of water services*

– – –

3) Procedures for the limitation or discontinuation of water services must –
   a) be fair and equitable;
   b) provide for reasonable notice of intention to limit or discontinue water services and for an opportunity to make representations, unless –
      i) other consumers would be prejudiced;
      ii) there is an emergency situation; or
      iii) the consumer has interfered with a limited or discontinued service; and
   c) not result in a person being denied access to basic water services for non-payment, where that person proves, to the satisfaction of the relevant water services authority, that he or she is unable to pay for basic services.

[101] Ks. *Kidd* 2004, s. 131.

Etelä-Afrikan vesihuoltolain valossa on epäselvää, voiko veden toimittaja tehdä päätöksen vedensaannin keskeyttämisestä itse vai vaaditaanko tähän vesihuoltoviranomaisen päätös. WSA 4 §:n 1 ja 2 kohdan nojalla vesihuollon tuottaja määrittelee vesihuoltopalveluiden toimitusehdot vesihuoltoviranomaisten määräysten mukaisesti, kun taas WSA 4 §:n 3 kohdassa säädetään, että perusvedensaantia ei tule estää, jos maksukyvyttömyys osoitetaan vesihuoltoviranomaiselle. Ongelmaa pienentää jossain määrin se, että vesihuoltoviranomaisena toimiva kunta toimii usein myös vesihuollon tuottajana.[102] Kun otetaan huomioon vedensaannin keskeyttämisen poikkeuksellisuus suhteessa perustuslailliseen oikeuteen veden saatavuuteen, on WSA 4 §:n 3 kohtaa perusteltua tulkita yksilön kannalta edullisesti siten, että kunnan tulee vesihuoltoviranomaisena tehdä keskeyttämispäätös.

Kotitalouksien vedensaannin keskeyttämistä on ohjeistettu yksityiskohtaisemmin Etelä-Afrikan vesihuoltostrategiassa. Strategian perusteella keskeyttäminen edellyttää ensinnäkin, että WSA 4 §:n 3 kohdassa tarkoitettua ilmoitusmenettelyä noudatetaan siten, että asiakasta informoidaan vesihuollon rajoittamisen tai katkaisun uhkasta riittävän selvästi ja ymmärrettävästi. Toiseksi asiakkaan tulee saada varoitus, josta käy ilmi vaadittava maksuaikataulu, vaihtoehtoiset maksutavat ja maksamatta jättämisen seuraukset. Kolmanneksi vesihuoltoa on rajoitettava ilmaista perusvesihuoltoa vastaavaan vesimäärään ennen sen katkaisua.[103] Oikeuskäytännössä on lisäksi katsottu, että vesihuoltolaitoksen tulee informoida asiakkaita oikeudesta vastineiden esittämiseen[104].

Mahdollisuus vedota maksukyvyttömyyteen tehokkaasti riippuu osaltaan siitä, miten yksilön maksukyvyttömyyden osoittaminen käytännössä järjestetään ja maksukyvyttömyys määritellään. Määrittelyssä erityisenä ongelmana on se, että WSA 4 §:n 3 kohdassa ei oteta huomioon sellaisten yksilöiden, jotka eivät ole vastuussa vesilaskun maksamisesta, vedensaannin turvaamista. Esimerkiksi koululaisten tai vuokralaisen mahdollinen maksukyvyttömyys saattaa johtua taloudellisten tekijöiden sijaan siitä, että he eivät ole asiakassuhteessa vesihuollon tuottajaan.[105] WSA 4 §:n 3 kohtaa tulisikin tulkita siten laajasti, että sen soveltamisessa otetaan huomioon kaikki vedenkuluttajat, jos tämä voi tapahtua kyseenalaistamatta varsinaisen vesihuollon asiakkaan maksuhalukkuutta.[106]

---

[102] *Kidd* 2004, s. 121 av. 7.
[103] DWAF 2003, s. 36–38.
[104] Bon Vista, kohta 26.
[105] Ks. *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 11.
[106] *Kidd* 2004, s. 135–136. On kyseenalaista, onko koulun vedensaannin katkaisemisen yhteydessä mahdollista menetellä WSA 4 §:n 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti, kun toimenpiteen vaikutukset kohdistuvat pääasiassa oppilaisiin. Kidd esittää myös, että Etelä-Afrikassa tulisi harkita vesihuoltolain muuttamista siten, että sellaisten yksilöiden vedensaanti, jotka eivät ole asiakassuhteessa vedentoimittajaan, tulisi turvatuksi nykyistä paremmin.

Ilmaisen veden politiikan mukaisesti perusvedensaanti, joka käsittää 6.000 litraa vettä/kotitalous/kuukausi, on useimmissa Etelä-Afrikan kunnissa ilmaista. Tässä suhteessa asiakkaan maksukyvyttömyydellä ei tulisi olla merkitystä. Jos kuitenkin vedensaanti katkaistaan kokonaan ilmaisen veden määrän ylittävän vedenkäytön maksujen laiminlyönnin vuoksi, estyy myös perusvedensaanti. [107]

Oikeuskäytännössä veden toimittamisen keskeyttämiseen ei ole Etelä-Afrikassa omaksuttu täysin yhtenäistä linjaa. Manqelen tapauksessa Durbanin alioikeus linjasi, että jos kotitalous ei maksa perustarpeen ylittävästä vedenkäytöstä, on veden toimittaminen mahdollista katkaista kokonaan[108]:

> Manqelessa kantaja asui vuokrahuoneistossa seitsemän lapsen kanssa. Hän ei ollut maksanut vesilaskuaan, minkä vuoksi kunnanvaltuusto oli päättänyt katkaista veden toimittamisen asuntoon. Kanteessa vedottiin WSA 3 §:ssä tarkoitettuun perusveden saantioikeuteen samoin kuin perustuslain 27 ja 28 §:n mukaisiin oikeuteen veden saatavuuteen ja lapsen oikeuteen ravintoon, suojaan sekä terveydenhoito- ja sosiaalipalveluihin. Lisäksi kantaja väitti, että vesilaskun maksamatta jättäminen oli perustunut WSA 4 §:n 3 kohdassa tarkoitettuun maksukyvyttömyyteen. Kun tuomio annettiin, ei perusvedensaannin ulottuvuudesta ollut vielä säädetty vesihuollon vakiomääräyksissä.
>
> Alioikeus katsoi ensinnäkin, että se ei voinut ottaa kantaa WSA 3 §:n mukaisen vedensaannin sisältöön, koska tämän konkretisoiminen edellytti poliittista päätöksentekoa. Näin ollen WSA 3 §:ssä tarkoitettu oikeus vedensaantiin ei ollut sen mukaan pantavissa täytäntöön. Perusoikeusargumentit tuomioistuin syrjäytti kantajan menettelyvirheen johdosta. WSA 4 §:n 3 momentin merkityksestä asiassa tuomioistuin totesi, että vedensaannin keskeyttämisessä oli menetelty asetettujen vaatimusten mukaisesti. Asiassa ei ollut myöskään kysymys lainkohdassa tarkoitetusta kyvyttömyydestä maksaa perusvedensaannista, sillä maksuvaatimukset kohdistuivat ilmaiseksi kuukausittain toimitetun 6.000 vesilitran ylittävään kantajan vedenkäyttöön. Näillä perusteilla tuomioistuin hylkäsi kanteen.[109]

Manqelessa alioikeus katsoi siten, että koska maksuvaikeudet olivat aiheutuneet ilmaiseksi jaetun perusveden lisäksi käytetystä vedestä, ei kantajan maksukyvyttömyys kohdistunut WSA 4 §:n 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla perusvedensaantiin. Kun tapausta analysoidaan, on kuitenkin otettava kaksi näkökohtaa huomioon. Ensinnäkin perusvedensaannista ei ollut tuomion antamisen aikaan säädetty tarkentavasti. Toiseksi tuomioistuin ei ottanut harkinnassaan perustuslakiargumentteja huomioon kantajan menettelyvirheen vuoksi. Tuomio olisi saattanut muotoutua toisenlaiseksi, jos siinä olisi harkittu nykyisin vesihuollon va-

---

[107] *Kidd* 2004, s. 131.
[108] Ks. *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 11–12.
[109] Ks. myös *Kidd* 2004, s. 125–126.

kiomääräyksissä määritellyn perusvedensaannin ja veden saatavuuteen kohdistuvan perusoikeuden toteutumista.[110]

Bon Vistan tapauksessa oikeutta vedensaannin rajoittamiseen tarkasteltiin sekä vesihuoltolain että perustuslain näkökulmista. Tapauksessa alioikeus totesi, että vedensaannin rajoittamiseen mahdollisesti johtavien menettelyjen tulee olla kohtuullisia, tasapuolisia sekä perusteltuja ja että perusvedensaantia ei tule perustus- ja vesihuoltolain nojalla katkaista, jos yksilö pystyy osoittamaan maksukyvyttömyytensä[111]:

> Bon Vistan kanteessa vaadittiin vedensaannin palauttamista Johannesburgin Hillbrowssa sijaitsevaan kortteliin. Witwaterstrandin alioikeus katsoi, että vedensaannin keskeyttäneen kunnanvaltuuston tuli pystyä esittämään WSA 4 §:n 3 kohdan mukaiset oikeudelliset perusteet veden saatavuuteen kohdistuvan perusoikeuden rajoittamiselle. Koska kunnanvaltuusto ei pystynyt osoittamaan, että se olisi toiminut WSA 4 §:n 3 kohdassa edellytetyllä tavalla, ei keskeyttämiselle ollut perusteita (kohdat 27–35).[112]

Manqelen ja Bon Vistan tapausten valossa on epäselvää, voidaanko perusvedensaanti Etelä-Afrikassa keskeyttää maksukyvyttömyyden vuoksi. Yhtäältä yksilön perusvesihuolto on periaatteessa WSA 4 §:n 3 kohdan ja Bon Vistan tuomion perusteella turvattu maksukyvyttömyystilanteissa. Toisaalta jos maksukyvyttömyys on aiheutunut perusvedentarpeen ylittävästä vedenkäytöstä, voidaan veden toimittaminen Manqelen tapauksen valossa katkaista vesihuoltolain perusteella ilmeisesti kokonaan. Jälkimmäinen tulkinta on ongelmallinen, sillä siinä ei eroteta yksilön aikaisempaa toimintaa hänen tilanteestaan silloin, kun veden toimittaminen katkaistaan. Tapausten perusteella WSA 4 §:n 3 kohtaa tulee ilmeisesti tulkita siten, että vedensaanti voidaan maksamattomien vesilaskujen vuoksi rajoittaa maksukyvyttömyystilanteissa korkeintaan perusvedensaannin mukaiseen 6.000 litraan/kotitalous/kuukausi, mutta ei katkaista kokonaan.[113]

Kustannusten kattamisen tehostamiseksi vesimaksuja peritään Etelä-Afrikassa yhä enemmän ennakkomaksua edellyttävien vesimittarien avulla erityisesti köyhimmillä asuinalueilla. Esimaksulliset mittarit mahdollistavat joko päivittäisen tai kuukausittaisen ilmaisen perusvedensaannin, minkä jälkeen vedensaanti on sidottu ennakollisiin maksuihin. Mittarien etuina ovat kustannusten kattamisen varmistaminen pienin hallinnollisin kustannuksin ja kotitalouden maksukyvyn ylittävän vedenkulutuksen estäminen. Haittapuolina ovat vedensaannin väli-

---

[110] Ks. *Kok – Langford* 2005, s. 203.
[111] Ks. *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 11–12.
[112] Ks. *Kidd* 2004, s. 126–127.
[113] *Kidd* 2004, s. 131–132. Kiddin mukaan vedensaannin rajoittamiseen on Etelä-Afrikassa olemassa käyttökelpoisia keinoja. Näihin kuuluvat erilaiset rajoittimet, kotitalouskohtaisten vesisäiliöiden käyttö ja vedensaannin järjestäminen korvaavasta lähteestä.

tön katkeaminen maksukyvyttömyystapauksissa ja mittarien epäluotettava toiminta.[114]

Oikeudellisesti merkityksellinen kysymys on, ovatko esimaksulliset vesimittarit sallittuja WSA 4 §:n 3 kohdassa tarkoitettujen vesihuoltolain palvelujen keskeyttämisedellytysten tai veden saatavuutta koskevan perusoikeuden näkökulmasta. Perustuslakituomioistuin otti tähän kantaa Mazibukossa, jossa se katsoi esimaksulliset mittarit vesihuoltolain perusteella sallituiksi:

> Perustuslakituomioistuin perusteli esimaksullisten vesimittarien sallittavuutta varsin erikoisella tavalla. Se totesi tuomiossaan ensinnäkin, että veden toimittajan ei tule ilmoittaa erikseen esimaksullisista mittareista aiheutuvasta vedensaannin keskeytyksen uhkasta WSA 4 §:n 3b kohdan mukaisesti, koska tämä johtaisi absurdiin lopputulokseen, jota ei lainkohtaa säädettäessä ole tarkoitettu. Toiseksi sen mielestä WSA 4 §:n 3 kohdassa tarkoitettu keskeyttäminen, josta veden toimittajan tulee ilmoittaa, viittaa vesihuollon pysyvään keskeytykseen tai rajoittamiseen. Siten se ei soveltuisi esimaksullisesta vesimittarista johtuvaan väliaikaiseen keskeytykseen, joka poistuu ilmaisen perusvedensaannin osalta joka kuun alussa ja maksullisen vedensaannin osalta, kun maksukortille ladataan arvoa (kohdat 119–124).

Perustuslakituomioistuimen Mazibukon tapauksessa esittämät perustelut esimaksullisten vesimittarien sallittavuudelle ovat alttiita kritiikille, koska se ei harkinnut asiaa suhteessa WSA 3 §:n mukaiseen perusvedensaantiin, vaan ainoastaan suhteessa WSA 4 §:n 3 kohdassa tarkoitettuun veden toimittamisen keskeyttämismenettelyyn. Alioikeus oli Mazibukossa perustanut esimaksullisten mittarien käytön kieltävän tuomion muun muassa sille, että niiden käyttö vesihuollon yksinomaisena vaihtoehtona rikkoo vesihuollon vakiomääräysten 3b kohtaa, jonka mukaisesti perusvesihuolto saa olla keskeytyneenä korkeintaan seitsemän päivän ajan vuodessa[115].

---

[114] *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 12 sekä *Conteh ym.* 2008, s. 55. Gowlland-Gualtierin mukaan ennakkomaksullisten vesimittarien asennuksesta ei ole usein tiedotettu asukkaita asianmukaisella tavalla. Mittarien asentamisen tuloksena on ollut monissa tapauksissa se, että köyhimpien asuinalueiden asukkaat ovat olleet pakotettuja käyttämään vaihtoehtoisia ja mahdollisesti pilaantuneita vesilähteitä. Tämä johti esimerkiksi KwaZulu-Natalin maakunnassa vuonna 2000 vakavaan koleraepidemiaan, jonka seurauksena ennakkomaksujärjestelmästä luovuttiin. Contehin ym. mukaan useat kunnat ovat turvautuneet tai turvautumassa esimaksullisten vesimittarien käyttöön Etelä-Afrikassa.

[115] Alioikeus oli omassa Mazibukon tuomiossaan katsonut, että esimaksullisten vesimittarien käyttö ainoana todellisena vaihtoehtona vesihuollon saamiseksi oli perustuslain vastaista ja laitonta. Alioikeus tarkasteli asiaa Etelä-Afrikan vesihuoltolain säännösten sekä WSA 21 §:ssä tarkoitettujen vesihuoltoviranomaisen antamien tarkentavien määräysten kannalta ja totesi, että ennakkomaksullisten mittarien käyttö oli mahdollistettu ainoastaan rangaistusluonteisena toimenpiteenä. Koska mittarit olivat käytössä vain mustien asuinalueella, kysymys oli alioikeuden mukaan myös ihonväriin perustuneesta syrjinnästä. Se toi esille myös, että niiden käyttö ei mahdollistanut WSA 4 §:n 3 kohdassa tarkoitettua kuulemista (kohdat 71–119 ja 151–156). Mainittakoon mielenkiintoi-

Perustuslakituomioistuimen Mazibukon tuomion valossa vedensaanti voidaan Etelä-Afrikassa keskeyttää loppukuuksi, kun 6.000 litran perusvesimäärä/kotitalous/kuukausi on kulutettu, vaikka yksilöllä ei olisi taloudellisia mahdollisuuksia ostaa lisävettä. Asiakasta ei ole ilmeisesti tarpeen kuulla, jos kuukausittainen perusvedensaanti palautetaan heti seuraavan kuun alussa. Oikeustilan muuttaminen edellyttäisi perusvedensaannin määrittelyä päiväkohtaisesti vesihuoltolainsäädännössä nykyisen kuukausikohtaisen määrittelyn sijaan.

2.4 Vesihuollon turvaaminen erityistilanteissa

2.4.1 Suomi: Varautumisvelvoitteet yleisiä

Vesihuollon turvaamista vesihuollon palvelutuotantoa vaikeuttavissa tai vaarantavissa erityistilanteissa voidaan Suomessa lähestyä sekä vesihuoltolaitoksen huolehtimisvelvoitteiden että kunnan järjestämisvastuun näkökulmasta. Huolehtimisvelvoitteiden kannalta kysymys on vesihuollon turvaamisesta laitoksen toiminta-alueella, kun kunnan vastuu käsittää kunnan koko alueen. Vesihuoltolaissa ei erityisesti säädetä varautumisesta erityistilanteisiin, vaikka vesihuollon jatkuvuuden turvaamistavoite käy ilmi esimerkiksi VHL 27 §:stä, jonka nojalla vähäistä suurempi vesihuollon keskeytys merkitsee pääsääntöisesti vesihuollon virhettä.

Vesihuoltolaitosten varautumisvelvoitteet erityistilanteisiin ovat Suomessa yleisiä. Ne perustuvat ensinnäkin VHL 9 §:n mukaiseen vesihuoltolaitoksen huolehtimisvelvollisuuteen vesihuollosta. Huolehtimisvelvollisuuden voimassaoloa ei ole rajattu, joten se kattaa vesihuollon normaali- sekä erityistilanteet. Toiseksi varautumiseen velvoittaa erityisesti terveydensuojeluasetuksen 8 §, jonka nojalla vesihuoltolaitoksen tulee esittää selvitys erityistilanteisiin varautumisesta, kun se hakee TSL 18 §:ssä tarkoitetulla tavalla hyväksyntää talousveden toimittamisen aloittamiselle tai muuttamiselle. Täsmällisempiä varautumisvelvoitteita voidaan asettaa vesihuoltolaitoksen vesiluvassa, mutta nämä velvoitteet ulottuvat lähtökohtaisesti vain raakaveden ottamiseen[116].

---

sena yksityiskohtana, että alioikeus tukeutui argumentaatiossaan perustuslain 39 §:n 1 kohdan nojalla osin oikeusvertailuun. Perustuslain 39 §:n 1 kohdan mukaisesti eteläafrikkalainen tuomioistuin voi käyttää oikeusvertailua hyväkseen, kun se tulkitsee perusoikeuksien sisältöä. Se tarkasteli perusteluissaan tiettyjä Brasilian, Argentiinan, Ranskan ja Ison-Britannian oikeustapauksia, joiden pohjalta se päätyi katsomaan, että vakiintuneissa demokratioissa ennakkomaksullisten mittarien käyttö on kielletty, koska se rikkoo menettelyllisen oikeudenmukaisuuden vaatimusta vesihuollon yhtäkkisen keskeytymisen vuoksi (kohdat 85–91).

[116] Ks. esimerkiksi KHO 2008:58. Turun Seudun Vesi Oy:n tekopohjavesihankkeen lupamääräyksissä laitos velvoitettiin varautumaan erityistilanteisiin siten, että sen tulee ympäristökeskuksen (nykyisin ELY-keskus) hyväksymällä tavalla tarkkailla otettavan veden laatua ja esikäsittelylaitok-

Vesihuoltolaitoksille ei ole Suomessa asetettu laitoksen hyväksymisprosessista erillistä, nimenomaista varautumisvelvoitetta erityistilanteisiin, eikä lainsäädännössä ylipäänsä viitata vesihuollon valmiusjärjestelmien luomiseen.[117] Onkin tulkinnanvaraista, missä määrin nykyinen sääntely merkitsee vesihuoltolaitoksille yleistä – toiminnan aloittamisesta tai muuttamisesta riippumatonta – velvollisuutta varautua vesihuollon erityistilanteisiin. Lopulta kysymys on siitä, minkä tasoinen varautuminen on riittävää VHL 9 §:ssä tarkoitetun huolehtimisvelvollisuuden kannalta.

Vesihuollosta huolehtimista ja siihen liittyvää varautumisvelvoitetta on syytä tarkastella suhteessa VHL 27 §:ssä tarkoitettuun vesihuollon virheeseen. Lainkohdan nojalla vesihuollossa on virhe, jos veden laatu, toimitustapa tai vesihuoltolaitoksen palvelu ei vastaa sopimusta tai säännöksiä tai jos vesihuolto on yhtäjaksoisesti tai toistuvasti keskeytynyt. Jos keskeytys on kuitenkin sen syy ja olosuhteet huomioon ottaen vähäinen, ei sitä luokitella virheeksi[118]. Mikäli siis vesihuolto keskeytyy, on arvioitava tapauskohtaisesti, onko vesihuollossa olosuhteet ja laitoksen varautuminen erityistilanteisiin – tai sen puute – huomioon ottaen virhe.

Vesihuoltolaitoksen yleisten toimitusehtojen mallissa vesihuollon virhettä tulkitaan siten, että laitoksella olisi oikeus tilapäisesti keskeyttää vesihuoltopalvelut ylivoimaisen esteen tai laitoksesta riippumattoman syyn (laitteen tai putken rikkoutuminen, sähkön toimituskatkos, vedenhankinnan häiriö, sammutusveden toimittaminen) johdosta ilman, että kysymys on yleensä virheestä. Toimitusehtomallissa kuitenkin edellytetään, että laitos järjestää yli 24 tuntia kestävien toimituskatkojen aikana mahdollisuuden veden ottamiseen tilapäisistä vesipisteistä.[119] Sinänsä ylivoimainen este poistaa laitoksen vastuun, mutta laitoksesta riippumattomien syiden käsite virhevastuun vapauttamisperusteena on ongelmallinen, sillä laitos voi vaikuttaa laitoksen tuotantoprosessin keskeytyksettömyyteen esimerkiksi laitteiston kunnossapidon ja erityistilanteisiin varautumisen avulla.

Laitoksen varautumisvelvoitteita voidaan lähestyä kauppalaissa ja sähkömarkkinalaissa välittömiin vahinkoihin sovellettavan kontrollivastuun ja siihen liittyvän ylivoimaisen esteen näkökulmasta. Kauppalain 27 §:n 1 momentin ja sähkömarkkinalain 27b §:n nojalla ostajalla on oikeus vahingonkorvaukseen myyjän viivästyksen vuoksi, jos viivästys ei johdu myyjän vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevasta esteestä, jota hän ei kohtuudella ole voinut ottaa

---

sen toimintaa ja keskeyttää vedenotto, jos jonkin haitallisen aineen pitoisuus saattaa aiheuttaa esimerkiksi pohjaveden pilaantumista (lupamääräys 11).

[117] Ks. MMM 2005:7, s. 47.

[118] Virheen kestolle ei voida asettaa yksiselitteistä aikarajaa, koska virheen vakavuuteen vaikuttavat useat muutkin syyt kuin sen pituus. HE 85/2000, s. 38.

[119] Vesi- ja viemärilaitosyhdistys 2001, Vesihuoltolaitoksen yleiset toimitusehdot, s. 17–18.

huomioon ja jonka seurauksia hän ei kohtuudella ole voinut välttää tai voittaa. Kontrollivastuun ideana on ensinnäkin, että vastuusta vapauttavat vain ulkoa tulevat esteet, eivät sen sijaan myyjän omista olosuhteista, kuten esimerkiksi tuotantoprosessin teknisistä häiriöistä, aiheutuvat syyt. Toiseksi esteen tulee olla siten epätavallinen, että myyjän ei normaalissa toiminnassaan voida olettaa ottavan sitä huomioon tai pystyvän sitä välttämään tai voittamaan.[120]

Kun kontrollivastuuta suhteutetaan vesihuoltolaitostoimintaan, tulee ottaa huomioon, että kohtuullisen erityistilanteisiin varautumisen edellytykset vaihtelevat laitoksen koon mukaan. Perusedellytys kaikilla laitoksilla on, että laitos pitää oman laitteistonsa kunnossa. Varsinkin isommilla laitoksilla tulee lisäksi varautua ulkopuolisista syistä aiheutuviin toimitusestetilanteisiin ja varmistaa esimerkiksi hyvälaatuisen varavesilähteen[121], varaenergian, veden käsittelykemikaalien, väliaikaisen vedenjakelukaluston ja henkilöstön saatavuus sekä automaatiojärjestelmien toimivuus. Varautumisen tulee olla kokonaisvaltainen osa vesihuoltotoimintaa laitosten suunnittelusta ja rakentamisesta niiden ylläpitoon ja asiakassuhteisiin. Veden riittämättömyys- tai saastumistilanteissa myös hyvin toimiva tiedottaminen ja tilapäisen vedenjakelun järjestäminen ovat ensiarvoisen tärkeitä.[122]

Näin ollen VHL 9 §:n mukaisen huolehtimisvelvollisuuden perusteella vesihuoltolaitoksen tulisi varautua asianmukaisesti erityisesti sen tuotantoprosessin sisäisiin virheisiin, mutta kohtuullisissa määrin myös sen vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella oleviin tekijöihin, jotta se voisi välttää vastuunsa vesihuollon virheistä. Varautumisen kohtuullinen taso on osittain sidoksissa laitoksen kokoon, mutta kaikilla laitoksilla on suunniteltava varautumista ja ryhdyttävä kohtuullisiin varautumistoimenpiteisiin.

VHL 6 §:n mukainen kunnan järjestämisvastuu on laitoksen huolehtimisvelvollisuuden tapaan voimassa sekä normaali- että erityistilanteissa. Myös VHL 5 §:ssä tarkoitettu kunnan velvollisuus kehittää vesihuoltoa kattaa muun ohella erityistilanteisiin varautumisen[123]. Lisäksi muualla lainsäädännössä on asetettu kunnille ja ylipäänsä julkiselle sektorille tiettyjä varautumisvelvoitteita.

---

[120] Ks. kontrollivastuusta *Wilhelmsson ym.*1998, s. 79 ss.

[121] VL 9:22:n nojalla veden toimittaminen kriisi- ja häiriötilanteissa tilapäisesti muualle kuin vesiluvassa tarkoitettuun käyttökohteeseen on sallittua, jos tämä on tarpeen esimerkiksi kunnan tai suurehkon kuluttajajoukon vedensaannin turvaamiseksi. Velvoitetta veden toimittamiseen vedensaannin turvaamiseksi ei vesilain perusteella kuitenkaan ole. Hallituksen esityksessä uudeksi vesilaiksi ei ole ehdotettu muutoksia tämän pykälän asiasisältöön. Ks. VLE 4:9 ja HE 277/2009, s. 85.

[122] MMM 2005:7, s. 22–38.

[123] Kuntien vesihuollon kehittämissuunnitelmissa vesihuollon erityistilanteita on tarkasteltu vaihtelevasti. Vuonna 2005 noin puolet kehittämissuunnitelmista sisälsi esityksiä ylikunnallisista erityistilanteiden ratkaisuista. Vesihuollon varajärjestelmiä, kuten varavedenottojärjestelyjä, tarkasteltiin suurimmassa osassa (71 %) näitä suunnitelmia. Talousvesiasetuksen 8 §:n mukaisiin valvon-

Terveydensuojelulainsäädännössä velvoitetaan sekä valtio että kunta varautumaan talousveden laadun turvaamiseen vesihuollon erityistilanteissa, kuten tulvien ja sähkökatkosten aikana. TSL 8 §:n 1 momentin nojalla sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (VALVIRA) tulee laatia valtakunnallinen suunnitelma talousveden laadun turvaamiseksi erityistilanteissa, ja TSL 8 §:n 2 momentin perusteella kunnan terveydensuojeluviranomainen on vastuussa kuntakohtaisesta erityistilanteisiin varautumisesta[124]. Vaikka vesihuollon erityistilanteissa ei yleensä ole kysymys valmiuslain 2 §:ssä tarkoitetuista poikkeusoloista, palvelee myös valmiuslain 40 §:ssä edellytetty kunnan valmiussuunnittelu ja varautuminen poikkeusoloihin vesihuollon toimivuutta normaalioloissa tapahtuvien vakavien toimintahäiriöiden ja vahinkotilanteiden aikana.[125]

> Lainsäädännössä on lisäksi tiettyjä instrumentteja, joiden avulla julkinen sektori voi suunnitella ja edesauttaa vesihuollon turvaamista erityistilanteissa. Esimerkiksi aluehallintovirastolta voidaan hakea VL 9:14:n mukaista päätöstä rajoittaa pohjaveden ottamista talousveden saannin turvaamiseksi pitkäaikaisen kuivuuden aikana. Vesihuollon tukemisesta annetun lain 3 §:ssä puolestaan mahdollistetaan tuen myöntäminen vesihuoltotoimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on vesihuollon turvaaminen erityistilanteissa tai alueellisen yhteistyön aikaansaaminen vesihuollossa. Tuen avulla on pyritty erityisesti parantamaan vesihuollon erityistilanteisiin varautumista, jota myös alueellinen yhteistyö esimerkiksi verkostojen yhdistämistapauksissa edistää[126].

Käytännössä nykyinen sääntelytilanne on johtanut kuntakohtaisesti vaihteleviin ratkaisuihin vesihuollon erityistilannesuunnittelussa. Osa kunnista on tehnyt vesihuoltolaitoksen kanssa TSL 8 §:ssä tarkoitetun suunnitelman erityistilanteiden varalta; osa on sisällyttänyt erityistilannesuunnitelman osaksi talousvesiasetuksen 8 §:n mukaista valvontatutkimusohjelmaa tai valmiuslain mukaista valmiussuunnitelmaa. Joissain kunnissa erityistilannesuunnittelu on tapahtunut ilman riittävää yhteistyötä vesihuoltolaitoksen kanssa. Kaikki kunnat eivät ilmeisesti

---

tatutkimusohjelmiin ei ole yleensä sisällytetty kattavaa suunnitelmaa vesihuollon erityistilanteista, mutta noin puolessa valvontaohjelmista on kuvaus käyttöhäiriöiden hälytysjärjestelmistä ja toimintahäiriöihin varautumisesta. MMM 2005:7, s. 40.

[124] Tarkoituksena on, että TSL 8 §:n 1 momentissa tarkoitettu valtakunnallinen suunnitelma talousveden laadun takaamisesta ohjaa 2 momentin mukaista kuntakohtaista erityistilanteisiin varautumista. Ks. HE 179/2005, s. 18. Myös talousvesiasetuksen 8 §:n mukaisessa talousvettä toimittavan laitoksen valvontatutkimusohjelmassa, joka kunnan terveydensuojeluviranomaisen tulee yhteistyössä laitoksen kanssa laatia, tulee ottaa laitoksen ominaispiirteet huomioon ja sisällyttää siihen paikallisista olosuhteista, kuten vedenottamon haavoittuvasta sijainnista tai läheisistä onnettomuusalttiista toiminnoista, aiheutuvat erityisvalvonnan tarpeet.

[125] Ks. MMM 2005:7, s. 43–44. Erityistilannetyöryhmän raportin mukaan vesihuoltolaitosten toimintojen lisääntyvä ulkoistaminen vaikeuttaa valmiussuunnittelun toteuttamista vesihuoltopalvelujen osalta.

[126] MMM 2005:7, s. 20.

ole varmistaneet riittävällä ja kokonaisvaltaisella tavalla yhdyskuntien vesihuoltoa.[127]

2.4.2 Velvollisuus toimittaa varavettä Etelä-Afrikassa

Etelä-Afrikassa talousveden toimittamisesta vesihuollon häiriötilanteissa säädetään vesi- ja metsätalousministerin WSA 9 §:n nojalla antamissa vesihuollon vakiomääräyksissä[128]. Korvaavia toimenpiteitä edellyttävä vesihuollon erityistilanne on vakiomääräysten 4 kohdassa määritelty siten, että vesihuolto on keskeytyneenä yli 24 tuntia. Tällöin vesihuollon toimielimen, jolla tarkoitetaan niin kuntaa, vesihuollon tuottajaa kuin vesihallitusta tai vesihuoltokomiteaa, tulee pyrkiä varmistamaan, että kuluttajat saavat juomakelpoista vettä vähintään kymmenen litraa päivässä vaihtoehtoisesta lähteestä. Velvoite varaveden toimittamiseen jakautuu vesihuollon toimielimien välillä ilmeisesti sen mukaan, kenen vastuulla olevasta laitteistosta vesihuollon keskeytys aiheutuu.

Häiriön syyllä tai yllättävyydellä ei ole varaveden toimittamisvelvollisuuden kannalta merkitystä. Vesihuollon vakiomääräysten 4 kohdassa tarkoitettu velvoite käsittää laitteiston rikkoutumisesta sekä sen huoltotöistä aiheutuvat vesihuollon katkot. Vesihuollon toimielimen on vakiomääräysten perustelujen mukaan syytä varautua sekä yllättäviin häiriötilanteisiin että suunniteltuihin vesihuollon keskeytyksiin ja niistä ennalta tiedottamiseen sekä tehdä häiriötilanteita varten varautumissuunnitelma. Toimielimen tulee sekä ennalta että itse häiriötilanteessa ryhtyä kaikkiin kohtuullisiin toimenpiteisiin vesihuollon turvaamiseksi.[129]

Näin ollen Etelä-Afrikassa kunnan, veden toimittajan samoin kuin muunkin vesihuollon toimielimen tulee varautua riittävästi vesihuollon erityistilanteisiin. Varautuminen on ilmeisesti riittävää, jos kuluttajille pystytään toimittamaan vähintään 10 litraa juomakelpoista vettä päivässä. Kun otetaan Etelä-Afrikan vesihuollon konteksti huomioon, ei kattavien varajärjestelmien, joiden avulla itse

---

[127] MMM 2005:7, 8, 39 ja 48–49. Varautumissuunnittelun taso sekä valmiudet ja kyky toimia erityistilanteissa vaihtelevat kuntakohtaisesti, ja suunnittelussa keskitytään usein kokonaisuuksien hallinnan sijaan tiettyihin yksittäisiin kysymyksiin. Selviä puutteita on esimerkiksi vaihtoehtoisten vedenottolähteiden riittävyydessä. Myöskään tilapäistä vedenjakelua tai siitä perittäviä maksuja ei ole kunnissa yleensä suunniteltu riittävästi erityisesti vesihuoltolaitoksen toiminta-alueiden ulkopuolisille alueille.

[128] Regulations Relating to Compulsory National Standards and Measures to Conserve Water (2001).

[129] DWAF 2002b, s. 15–16. Ministerin standardeissa annetaan useita esimerkkejä siitä, miten talousvettä voidaan toimittaa vesihuollon häiriötilanteissa. Käyttökelpoisia ratkaisuja ovat muun muassa vesitankit ja kunnalliset vesipisteet. Varaveden toimittamisesta on usein tarkoituksenmukaista tehdä etukäteen sopimus kolmannen tahon kanssa, jolloin vesihuollon toimielimen ei ole itse tarpeen pitää yllä jatkuvaa valmiutta siihen.

laitos voitaisiin pitää toimintakunnossa erityistilanteissa, rakentaminen liene monilla laitoksilla realistinen vaihtoehto varautumiseen.

3 VESIMAKSUT

Vedellä on oltava hinta, joka ehkäisee sen tuhlaavaa kuluttamista ja tasapainottaa kysyntää tarjontaa vastaavaksi. Kohtuullinen, tasapuolinen ja vesihuollon kustannukset kattava veden hinnoittelu on kuitenkin haastavaa toteuttaa. Vesimaksujen suhteesta vesiensuojeluun ja köyhyyden poistamiseen sekä ylipäänsä maksujen sosiaalisista, taloudellisista ja poliittisista vaikutuksista on vain vähän tietoa.[130]

3.1 Kustannusten kattaminen

Kustannusten kattamisen periaatteen tavoitteena on, että vesipalveluiden hintaan sisältyvät kaikki veden toimittamisen taloudelliset ja ympäristölliset sekä luonnonvaran käyttöön liittyvät kustannukset. Talousvesipalvelun hinta muodostuu tällöin asiakkaille siten informatiiviseksi, että se heijastaa veden kulutuksen kokonaiskustannuksia.[131] Kustannusten kattaminen on vesihuollon liiketoiminnan perusvaatimus ja ohjaa kohti vesivarojen kestävää käyttöä[132].

Kustannusten kattamiseen sisältyy tiettyjä haasteita. Ensinnäkin kustannusten kattaminen saattaa johtaa asiakkaiden näkökulmasta korkeisiin vesimaksuihin, jos asiakkaita ei ole riittävästi tai jos asiakkaat ovat vähävaraisia. Toiseksi muiden kuin vesihuollon taloudellisten kustannusten – eli ympäristö- ja luonnonvarakustannusten – määrittäminen ei ole yksiselitteistä[133]. Kolmanneksi kustannukset on vaikeaa jakaa perustellusti eri vedenkäyttäjäsektoreiden ja yksilöiden kesken. Veden toimittajan kannalta pääasia on, että kustannukset katetaan, mutta vesihuollon asiakkaille kustannusten kohdentaminen, niiden mahdollinen ristisubventointi ja yhdenvertaisuus ovat keskeisiä kysymyksiä.

---

[130] Ks. *Biswas* 2007, s. 222.
[131] Ks. *Unnerstall* 2007, s. 29–32.
[132] Euroopan komission näkemyksen mukaan sosiaalisten ja kehitystä painottavien tavoitteiden korostaminen veden hinnoittelupolitiikassa taloudellisten ja ympäristökysymysten sijaan on johtanut tehottomaan vedenkäyttöön, liialliseen veden ottamiseen sekä pinta- ja pohjavesivarojen tilan huononemiseen. Euroopan komissio 2000, s. 8.
[133] Ks. kaikkien vesihuollon kustannusten määrittämisestä *Rogers ym.* 1998, s. 6–-10.

3.1.1 Suomi: Kustannusten kattaminen ja yhdenvertaisuus

Vesihuollon kustannusten kattamisesta on Suomessa säädetty VHL 18 §:ssä, jonka nojalla vesihuollon maksujen tulee kattaa vesihuoltolaitoksen investoinnit ja kustannukset pitkällä aikavälillä. Kustannusten kattamisen periaate on ilmaistu myös EU:n vesipolitiikan puitedirektiivissä (VPPD), minkä tausta-ajatuksena on, että veden kustannukset kattavan veden hinnoittelun avulla edistetään vesivarojen kestävää käyttöä[134]. VPPD 9 artiklan ja direktiivin johdanto-osan perusteella vesipalveluista aiheutuvat kustannukset tulee kattaa aiheuttamisperiaatteen mukaisesti[135].

Vesipalveluiden kustannusten kattamisen periaatetta on konkretisoitu VPPD 9 artiklassa, jonka mukaisesti vesipalveluista aiheutuviin kustannuksiin sisältyvät taloudellisten kustannusten ohella ympäristö- ja luonnonvarakustannukset. Olennaista vesimaksujen asettamisen kannalta on, että VPPD 9 artiklan 1.2 kohdan perusteella veden hinnoittelupolitiikan tulee kannustaa vedenkäyttäjiä vesivarojen tehokkaaseen käyttämiseen ja että jäsenvaltioiden tulee muuntaa kustannusten kattaminen periaatteesta sääntöluonteiseksi velvoitteeksi, mikä tarkoittaa, että vesipalveluiden kustannukset on pääsäännön mukaisesti katettava kokonaisuudessaan.[136]

> Euroopan komissio on tiedonannossaan veden hinnoittelusta määritellyt vesipolitiikan puitedirektiivissä tarkoitettuja taloudellisten, ympäristö- ja luonnonvarakustannusten käsitteitä. Sen mukaan taloudellisiin kustannuksiin kuuluvat kaikki vesipalveluiden toimittamis- ja hallintokustannukset, joihin sisältyvät toiminta- ja ylläpitokustannukset sekä pääomakustannukset. Ympäristökustannukset koostuvat kustannuksista, joita vedenkäyttö aiheuttaa vahinkoina ympäristölle ja ekosysteemeille sekä ympäristön käyttäjille. Niitä voivat olla muun muassa vesiekosysteemien ekologisen laadun huonontuminen tai maaperän suolaantuminen tai köyhtyminen. Luonnonvarakustannukset muodostuvat muiden vedenkäyttäjien menettämistä vesivarojen hyödyntämis-

---

[134] Kestävän käytön edistäminen tapahtuu siten, että hinnoittelu johtaa paitsi vesien pilaamisen vähentämiseen myös vedenkäytön tehokkuuden parantamiseen. Näin ollen myös vesivarojen määrän hallinta, johon liittyy vesivarojen jakaminen tehokkaasti eri käyttäjätahojen kesken, kuuluu direktiivin mukaiseen kestävän käytön tavoitteeseen. Ks. OECD 1999, s. 34 ja Euroopan komissio 2000, s. 8.

[135] Aiheuttamisperiaate on EU-oikeudessa yleinen kustannusvastuun kohdentumista koskeva periaate, ja sen nimenomaisena tarkoituksena on, että aiheuttaja kantaa toiminnoista aiheutuvat välittömät ja välilliset kustannukset. Ks. *Hollo – Salila* 2001, s. 63. Hollon ja Salilan mukaan aiheuttamisperiaatteen ”vastapoolina” on yhteisvastuun periaate, jonka mukaan kaikkia kustannuksia ei aseteta aiheuttajan kannettavaksi. Tähän voi olla syynä esimerkiksi toiminnan yhteiskunnallinen hyödyllisyys. Ks. kustannusten kattamisen periaatteen taustasta *Stenbäck* 2001, s. 93–95.

[136] Ks. *Unnerstall* 2007, s. 33.

> mahdollisuuksista, ja niitä syntyy, jos vesivaroja käytetään kestämättömästi siten, että niiden luontainen uusiutumiskyky ylitetään.[137]

Vesipalveluiden taloudellisten kustannusten mitoittaminen on verraten yksinkertaista, mutta ympäristö- ja luonnonvarakustannukset aiheuttavat jäsenvaltioille arviointivaikeuksia. Suomessa tilannetta helpottaa se, että talousvesipalvelujen muut kuin taloudelliset kustannukset ovat verraten pieniä, koska vesivaroja on runsaasti. Ympäristö- ja luonnonvarakustannukset tulee myös minimoida veden ottamisluvan lupamääräysten avulla (VL 2:3 ja 9:6), eikä kestämätön vedenkäyttö lähtökohtaisesti ole vesilain perusteella sallittua. Luonnonvarakustannuksista eli muiden vedenkäyttäjien menettämistä vesivarojen hyödyntämismahdollisuuksista vesi- tai maa-alueen omistaja saa Suomessa korvausta, jos pinta- tai pohjaveden ottaminen aiheuttaa tälle haittaa[138].

Vesipalvelujen kustannusten kattaminen ei ole poikkeukseton sääntö EU-oikeudessa. VPPD 9 artiklan 1.3 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat ottaa hinnoittelupolitiikassa huomioon kustannusten kattamisen sosiaaliset, ympäristöön kohdistuvat ja taloudelliset vaikutukset samoin kuin maantieteelliset ja ilmasto-olot. Lisäksi VPPD 9 artiklan 4 kohdan perusteella jäsenvaltiot eivät riko direktiiviä, jos ne eivät sovella veden hinnoittelupolitiikkaa tiettyyn veden käyttötoimintaan, jos tämä perustuu vakiintuneeseen käytäntöön eikä vaaranna direktiivin tarkoitusta tai sen tavoitteiden saavuttamista. Siten vesipolitiikan puitedirektiivissä ei ehdottomasti edellytetä talousvesimaksujen kattavan kaikkia kustannuksia, ja esimerkiksi vesihuollon tukeminen on ilmeisesti sallittua. Jäsenvaltioille jää siten liikkumavaraa vesihuollon kustannusten kattamisessa[139].

Kustannusten kattamisen ohella yksilöiden kannalta on olennaista, miten kustannukset kohdennetaan veden eri käyttäjäryhmien ja viime kädessä kotitalouksien kesken[140]. Yhtäältä VHL 18 §:n nojalla vesimaksujen tulee olla siten tasapuolisia, että vesihuollon eri asiakkaita, asiakasryhmiä tai kunnan eri alueita ei aseteta perusteettomasti toisistaan poikkeavaan asemaan[141]. Toisaalta muut vesi-

---

[137] Euroopan komissio 2000, s. 10. Ks. myös WATECO 2003, s. 69, 72 ja 134. WATECO:n mukaan kustannusten kattamisen tekee ongelmalliseksi se, että vesipalvelut voidaan tuottaa sekä kolmannen osapuolen, kuten vesihuoltoyhtiöiden, että yksilöiden toimesta. Yksilöiden osalta lienee tosin kysymys ennemminkin vedenkäytöstä, jonka kustannukset on katettava. Esimerkiksi kotitalouksien, maanviljelijöiden tai teollisuuden oma vedenhankinta ja jätevesien käsittely kattaa näiden toimintojen taloudelliset kustannukset, mutta ei välttämättä kaikkia ympäristö- ja luonnonvarakustannuksia, jotka tulisi arvioida erikseen.

[138] Ks. esimerkiksi *Hollo – Salila* 2001, s. 64.

[139] Ks. *Hollo – Salila* 2001, s. 63–65.

[140] Vesihuollossa ei periaatteessa ole suurta merkitystä, katetaanko kustannukset laitostasolla vai eritellysti asiakkailla, koska kustannukset kanavoituvat joka tapauksessa vesimaksuihin. Yksilön näkökulmasta on kuitenkin olennaista, miten maksut jakautuvat asiakkaiden kesken.

[141] HE 85/2000, s. 33.

huollon maksut kuin käyttömaksu voivat VHL 19 §:n mukaan olla eri alueilla erisuuruisia, jos se on tarpeen kustannusten oikean kohdentamisen vuoksi, ja VPPD 9 artiklan 1 kohdan valossa veden hinnoittelupolitiikan tulee tarjota kullekin veden käyttäjälle kannustimet tehokkaaseen käyttöön[142]. Vesihuoltolainsäädännössä ilmaistaan siten vastakkaisina periaatteina kustannusten kohdentamisen periaate, jonka mukaisesti kustannukset on kohdennettava ne aiheuttaneelle asiakkaalle, sekä sellainen yhdenvertaisuusperiaate, joka kannustaa vesihuoltopalvelujen yhtenäiseen hinnoitteluun.

Kun vesihuollon maksujen tasapuolisuutta lähestytään kustannusten kohdentamisen ja yhdenvertaisuuden näkökulmista, on pantava merkille, että yli 90 % vesihuoltolaitosten tuotoista tulee Suomessa veden kulutukseen perustuvista käyttömaksuista. Vesihuoltolaitoksen kustannukset ovat kuitenkin hyvin suurelta osin (80–90 %) riippumattomia toimitettavan veden määrästä.[143] Vesihuoltolaitostoiminnan pääomavaltaisuudesta johtuen pääomakustannukset eli lähinnä poistot ja lainojen korkokustannukset muodostavat valtaosan (65–80 %) laitoksen kustannuksista[144].

Vaikka VHL 19 §:ssä mahdollistetaan alueellisesti erisuuruisten liittymis- ja perusmaksujen periminen, tulee pääasiallisena maksuperusteena olla käytetyn veden määrä[145]. Käyttöveden hinnan on oltava sama kaikille laitoksen asiakkaille. Näin ollen vesihuoltolailla ei pyritä täydelliseen kustannusten kohdentamiseen siten, että kukin asiakas vastaisi tarkasti omasta osuudestaan kiinteitä kustannuksia. Tasapuolisuus tarkoittaa VHL 18 §:ssä myös kustannusten osittaista jakamista kaikkien laitoksen asiakkaiden kesken, mikä on perusteltua, kun otetaan vesihuollon luonne välttämättömyyspalveluna huomioon.

---

142 Ks. *Hollo – Salila* 2001, s. 64.

143 Ks. *Pietilä* 2006, s. 77–78.

144 Ks. *Vinnari* 2008, s. 25. Yhtenä haasteena kustannusten kattamisessa on, että laitoksen pääoman kirjanpidollinen arvo ei välttämättä vastaa tarkasti laitokseen tehtyjä investointeja. Vesihuoltolaitoksen pääoman kirjanpidolliseen arvoon vaikuttavat useat tekijät. Ensinnäkin pääomainvestointeja voidaan Vinnarin mukaan arvottaa usealla eri tavalla. Toiseksi kustannusten kattamisen aikaväliin vaikuttavat laitoksen tekemät poistot. Poistoprosenteissa on merkittäviä eroja eri laitosten välillä, ja nämä erot heijastuvat veden hintaan. Eroja ei ilmeisesti voi perustella laitosten laitteistojen käyttöiän eroilla, joten kustannusten kattamisen aikaväli olisi syytä liittää Suomessa nykyistä kiinteämmin laitteistojen todelliseen käyttöikään ja -arvoon. Ks. *Kiuru ym.* 2001, s. 15–16. Kiuru ym. tuovat esille, että suurempien kaupunkien vesihuoltolaitoksilla on Suomessa käytetty 4–10 %:n poistoja ja poistojen osuus suhteessa myytyyn vesimäärään on myös vaihdellut huomattavasti vaikuttaen veden hintaan. Vinnari toteaa, että suurien poistojen vuoksi vesihuoltoverkostojen taloudellinen elinkaari päättyy selvästi aikaisemmin kuin niiden tekninen elinkaari. Tällöin verkostoilla ei enää ole kirjanpidollista pääoma-arvoa, vaikka niitä saatetaan käyttää vielä pitkän aikaa.

145 HE 85/2000, s. 34.

Kilpailuvirasto on ottanut kustannusvastaavuuskysymykseen kantaa kilpailunrajoituslain (KRL) 6 §:n kannalta lähinnä tunturialueiden loma-asuntojen vesihuollon liittymis- ja perusmaksuja koskeneissa tapauksissa:

> Kilpailuvirasto 23.8.1996 (Dnro 346/61/93 ja 575/61/94), määräävän markkina-aseman väärinkäyttö Ylläksen ja Äkäslompolon alueen vesihuollon hinnoittelussa: Tapauksessa oli kysymys muun ohella siitä, että vesihuoltolaitos peri tunturialueen loma-asunnoilta noin 4,4-kertaista perusmaksua vakituisiin asuinhuoneistoihin verrattuna. Kilpailuvirasto katsoi, että perusmaksujen hintaero ei ollut kustannusvastaava. Syynä tähän oli se, että perusmaksujen hintaero oli huomattavasti suurempi kuin liittymismaksujen vastaava hintaero ja että perusmaksukertymän osuus laitoksen kokonaiskertymästä oli noin 55 %. Perusmaksukertymän osuus ylitti selvästi vesilaitoksen taksan mallia koskevan Kuntaliiton ja Vesi- ja viemärilaitosyhdistyksen suosituksen, jonka mukaan perusmaksun tuoton ei tulisi ylittää kolmasosaa vesilaitoksen kulutus- ja perusmaksujen yhteistuotosta. Kilpailuvirasto perusteli päätöstään myös sillä, että laitoksen perusmaksun hinnoittelu poikkesi alalla yleisesti noudatettavasta käytännöstä. Näin ollen kilpailuvirasto katsoi, että perusmaksujen hintaero johti KRL 6 §:n 1 kohdassa (tuolloin 7 §:n 4 kohta) kiellettyyn syrjivään ja kustannusvastaamattomaan menettelyyn, jonka seuraukset loma-asuntoja omistaville kiinteistö- ja asunto-osakeyhtiöille olivat kohtuuttomia.
>
> Kilpailuviraston mukaan eräissä tapauksissa voi myös määräävässä markkina-asemassa oleva elinkeinonharjoittaja käyttää keskimääräisiin kustannuksiin perustuvaa hinnoittelua, jossa jotkin asiakaskohtaiset kustannuserot jäävät ottamatta huomioon. Tällainen hinnoittelu on hyväksyttävää, jos tarkkojen asiakaskohtaisten kustannuserojen laskenta vaatisi enemmän lisäresursseja kuin yhteiskunta voi säästää taloudellisten voimavarojen kohdentumisen tehostumisen avulla. Vesi- ja viemärilaitokset myyvät käyttövettä sekä jäteveden poiskuljetus- ja puhdistuspalveluja suurelle joukolle kuluttajia, joiden aiheuttamat kustannukset eroavat toisistaan jonkin verran. Vesi- ja viemärilaitostoiminnassa ei ole kuitenkaan kilpailuviraston mukaan rationaalista hinnoitella kullekin asiakkaalle toimitettavia vesihuoltopalveluja erikseen, vaan asiakkaat on järkevää jakaa asiakasryhmiin, joille sovelletaan samaa hinnoittelu- ja maksukäytäntöä. Asiakasryhmän sisällä asiakkaisiin kohdistuu tosiasiassa jonkin verran hintadiskriminointia, mutta sen poistaminen aiheuttaisi suuremmat kustannukset kuin siitä saatavat hyödyt olisivat.[146]

Kilpailuviraston ratkaisukäytännön valossa vesihuollon kilpailuoikeudellisena lähtökohtana yhtäältä on, että kustannusvastaava hinnoittelu on hyväksyttävää, vaikka se johtaisi varsin erisuuruisten liittymis- ja perusmaksujen asettamiseen. Toisaalta kilpailuvirasto viittasi Ylläksen tapauksessa myös siihen, että perusmaksujen tuoton ei tulisi olla selvästi yli kolmasosaa laitoksen tulojen kokonaiskertymästä ja että vesihuoltolaitos voi jossain määrin käyttää myös keskimääräisiin kustannuksiin perustuvaa hinnoittelua, jossa osa asiakaskohtaisista kustannuseroista jää ottamatta huomioon. Näin ollen myöskään kilpailuoikeuden piiris-

[146] Ks. myös kilpailuviraston ratkaisema Rukan tapaus, jota on esitelty edellä s. 302.

sä ajatus vesihuollon asiakkaiden osittaisesta taloudellisesta yhdenvertaisuudesta ei ole vieras.

Kustannusten kattaminen ja niiden kohdentaminen suhteessa vedenkäytön eri pääsektoreihin eli kotitalouksiin, maatalouteen ja teollisuuteen muodostaa Suomessa omat oikeudelliset haasteensa. VPPD 9 artiklan 1.2 kohdan nojalla näiden sektorien tulee osallistua riittävästi vesipalveluista aiheutuvien kustannusten kattamiseen. Tällä ilmaisulla viitataan kustannusten kohdentamiseen eri sektoreiden kesken aiheuttamisperiaatteen mukaisesti, ei sen sijaan kustannusten kattamisvelvoitteen suhteellistamiseen[147]. Vesihuoltolaitokset toimittavat Suomessa vettä myös teollisuuden ja maatalouden tarpeisiin, ja jos näiden sektorien vedenkäyttö rinnastuu asutuksen vesihuoltoon, kuuluvat ne vesihuoltolain soveltamisalan piiriin (VHL 2 §)[148].

Kustannusten kattamisen ja kohdentamisen periaatteiden näkökulmasta on olennaista, että vedenkäytön eri sektoreiden välillä ei subventoida kustannuksia ristiin. Myöskään VPPD 9 artiklan 4 kohdassa ilmaistu poikkeamismahdollisuus kustannusten kattamisesta ei mahdollista tätä, sillä poikkeamissääntelyn tarkoituksena ei ole sallia kustannusten siirtämistä muiden käyttäjäsektorien katettaviksi.[149] Näin ollen vesihuollon kustannusten kattamisen tulee tapahtua Suomessa siten, että kotitaloudet eivät rahoita teollisuuden tai maatalouden vedensaantiin liittyviä kustannuksia, eikä ristisubventointia tapahdu myöskään toisin päin.

3.1.2 Kustannusten ristisubventointi Etelä-Afrikassa

Kuten edellä on tullut ilmi, pohjautuu Etelä-Afrikan vesipolitiikka veden saatavuuteen kohdistuvan perusoikeuden ja ilmaisen veden politiikan lisäksi kustannusten kattamisen periaatteelle sekä ylipäänsä taloudellisille lähestymistavoille[150]. Yleisenä tavoitteena on, että kaikki merkittävä vesivarojen käyttö on mak-

---

[147] *Unnerstall* 2007, s. 33. Ks. myös *Hollo – Salila* 2001, s. 64–65. Hollon ja Salilan mukaan hinnoittelupolitiikan ideana vesipolitiikan puitedirektiivissä on kustannusvastuun toteuttamisen lisäksi edistää yhteismarkkinoiden toteutumista siten, että mahdolliset kansallisesti subventoidut vedenkäyttökustannusten teollisuustuet tulisivat poistetuiksi. Eri asia on, miten kustannukset voidaan kohdentaa esimerkiksi maatalouteen. Käytännössä maataloussektorin hajakuormitukseen puuttuminen on haastavaa erityisesti päästöjen arvottamisen ja yksittäisiin toiminnanharjoittajiin kohdistettavan vastuun kannalta. Hollo ja Salila toteavat, että esimerkiksi maa- ja metsätalouden tuotantopanoksiin ei voida liittää haittaveron tyyppisiä kustannuksia. Lisäksi he epäilevät mahdollisuutta toiminnanharjoittajakohtaisten vesiensuojelumaksujen hyödyntämiseen.

[148] Vesihuoltolaitoksilla voi olla myös sellaisia suuria teollisuus- ja maatalousasiakkaita, joiden maksuihin ei sovelleta vesihuoltolain sääntelyä.

[149] Ks. *Hollo – Salila* 2001, s. 63–65.

[150] Ks. Etelä-Afrikan vesipoliittisten lähestymistapojen taustaideologioista *Bond – Dugard* 2008, s. 4. Bond ja Dugard tuovat esille, että kustannusten kattamisperiaatteen taustalla on neoliberalistinen ideologia hyödykkeiden kaupallistamisesta, kun taas köyhien erityiskohtelun he liittävät

sullista lukuun ottamatta ihmisten perustarpeita tyydyttävää käyttöä[151]. Kustannusten kohdentamisessa on otettava huomioon sen suhde sosiaaliseen tasapuolisuuteen (WSA 10.3 §:n b kohta) eli lähinnä perusvedensaannin varmistamiseen[152].

Veden hinnoittelun periaatteet, jotka pohjautuvat vesi- ja vesihuoltolainsäädäntöön, on ilmaistu Etelä-Afrikan vesihuoltostrategiassa. Niiden mukaisesti hinnoittelun tulee ensinnäkin heijastaa vesihuollon kaikkia kustannuksia ja varmistaa vesihuollon taloudellinen kestävyys. Toiseksi hinnoittelun tulee olla tasapuolista, mutta samalla vähävaraisten positiiviseen erityiskohteluun perustuvaa. Hinnoittelu voi vaihdella eri käyttäjäryhmien, alueiden ja palvelutasojen välillä ja muihinkin tekijöihin perustuen, mutta tämä ei saa johtaa syrjintään. Kolmanneksi vesimaksujen tulee strategian mukaan perustua käytetyn veden määrään ja kannustaa vesivarojen säästävään käyttöön, ja neljänneksi vesihuollon tukemisen on oltava läpinäkyvää ja julkista.[153]

Veden hintaan tulee Etelä-Afrikassa hallituksen linjausten mukaan sisällyttää vesihuollon käyttö-, ylläpito ja pääomakustannukset sekä vesivarojen hallintakulut ja käytön ympäristökustannukset. Jälkimmäisiä kustannuksia katetaan esimerkiksi veden ottamisesta perittävällä vedenkäyttömaksulla[154]. Jos kysymys on hallituksen vesihuoltohankkeesta, ei vesimaksujen tarvitse välittömästi kattaa kaikkia vesihuollon kustannuksia, vaan kustannusten kattaminen voidaan toteuttaa tarkoituksenmukaisella aikavälillä. Veden hinta on Etelä-Afrikassa riippuvainen sen kulutuspaikasta, ja talousveden saatavuutta voidaan edistää vesihuoltopalvelujen avulla siten, että vesimaksujen ei tarvitse välittömästi kattaa kaikkia kustannuksia.[155]

Etelä-Afrikassa vesihuoltoviranomainen eli kunta määrittää veden hinnan toimialueellaan. Kunnan tulee WSA 21 §:n 1d kohdan nojalla päättää vesitariffeista ja niiden rakenteesta. Vesi- ja metsätalousministeri on asettanut WSA 10 §:n

---

TSS-oikeuksien korostamiseen. Monien muiden tapaan he näkevät vesipolitiikan taustatavoitteet jyrkän vastakkaisina.

[151] SA White Paper 1997, luku 6.5.3.

[152] Kustannusten kattamisen periaatetta on kritisoitu Etelä-Afrikassa siitä, että se on osasyynä perusvedensaannin puutteellisuuksiin. Kustannusten kattamisen periaatteen omaksumiseen ovat osaltaan vaikuttaneet vesihuollon kansainväliset rahoittajat, kuten Maailmanpankki, ja suuret vesiyhtiöt. Ks. *Bond – Dugard* 2008, s. 4–8. Bond ja Dugard tuovat vesiyhtiöistä esille ranskalaisen Suezin roolin Johannesburgin vesihuollon kaupallistamisessa.

[153] DWAF 2003, s. 33–35. Ministeriö tarkentaa köyhien positiivista erityiskohtelua siten, että veden hinnoittelussa ei tule olla jyrkkiä marginaalikustannuksia perusveden saannin jälkeen. Jos kotitalous kuluttaa esimerkiksi 7.000 litraa vettä, josta 6.000 litraa on ilmaista, ei vedestä tule laskuttaa siten, että koko 7.000 litran toimittamiskustannukset peitetään.

[154] Ks. vedenkäyttömaksusta s. 195–196.

[155] SA White Paper 1997, luku 6.5.3.

nojalla[156] valtiolliset normit ja standardit vesihuollon hinnoittelulle[157] (jäljempänä hinnoittelunormit), joissa säännellään kustannusten kattamisen, vesivarojen säästävän käytön ja köyhien erityiskohtelun periaatteiden noudattamista. Hinnoittelunormit ovat lähinnä hinnoittelun minimireunaehtoja, joten käytännössä kunnilla on verraten paljon harkintavaltaa tariffien määrittelyssä. Vesihuoltopalvelujen hinnoittelu vaihtelee merkittävästi kuntien sisällä ja niiden välillä.[158]

Ministerin hinnoittelunormien 6.1 kohdan nojalla vesihuollon hinnoittelun tulee perustua kulutukseen, tukea vesihuoltopalveluiden kestävää ulottamista köyhille ja hillitä veden tuhlaavaa käyttöä. Hinnoittelunormien 6.2 kohdassa ohjeistetaan kuntia portaittain kallistuvan hinnoittelun käyttöönottoon. Kulutukseen perustuvia hintaluokkia tulisi olla vähintään kolme, joista ensimmäinen, tarvittaessa ilmainen luokka on tarkoitettu perustarpeiden tyydyttämiseen ja toinen luokka tavalliseen säästäväiseen vedenkäyttöön. Kolmas, ylellistä kulutusta heijastava luokka tulisi olla hinnoiteltu siten, että se kannustaa säästävään vedenkäyttöön.[159]

---

[156] WSA 10. *Norms and standards for tariffs*
(1) The Minister may, with the concurrence of the Minister of Finance, from time to time prescribe norms and standards in respect of tariffs for water services.
(2) These norms and standards may –
(a) differentiate on an equitable basis between –
(i) different users of water services;
(ii) different types of water services; and
(iii) different geographic areas, taking into account, among other factors, the socio-economic and physical attributes of each area;
(b) place limitations on surplus or profit;
(c) place limitations on the use of income generated by the recovery of charges; and
(d) provide for tariffs to be used to promote or achieve water conservation.
(3) In prescribing the norms and standards, the Minister must consider, among other factors –
(a) any national standards prescribed by him or her;
(b) social equity;
(c) the financial sustainability of the water services in the geographic area in question;
(d) the recovery of costs reasonably associated with providing the water services;
(e) the redemption period of any loans for the provision of water services:
(f) the need for a return on capital invested for the provision of water services; and
(g) the need to provide for drought and excess water availability,
(4) No water services institution may use a tariff which is substantially different from any prescribed norms and standards.

[157] DWAF 2002b, Norms and Standards in Respect of Tariffs for Water Services.

[158] Ks. *Conteh ym.* 2008, s. 21.

[159] Ensimmäisen kulutusluokan tulisi kattaa ilmaisen veden politiikka ja toisen kulutusluokan riittää tavallisten hyvinvointitarpeiden tyydyttämiseen. Kolmannen luokan kulutuksessa vettä kulutetaan ylellisyystarpeisiin, kuten uima-altaaseen, säästävän kulutuksen periaatteen vastaisesti. Tällainen kulutus johtaa usein tarpeeseen kehittää vesihuoltoinfrastruktuuria suuren kulutuksen mahdollistamiseksi ja siten kohonneisiin kustannuksiin, jotka hinnoittelun avulla tulisi pystyä kattamaan. DWAF 2002b, s. 56.

Kun otetaan vesihuollon hinnoittelunormit ja ilmaisen veden politiikka huomioon, tulee veden litrahinnan nousta Etelä-Afrikassa kulutuksen perusteella. Vesihuollon kustannuskattavuuden ja vedensaantitavoitteiden saavuttaminen voi onnistua vain ristisubventoinnin avulla siten, että varakkaiden kotitalouksien vesimaksut kattavat ilmaisen veden politiikan aiheuttamat kustannukset. Kotitalouksien välillä tapahtuva subventointi on vesihuoltolainsäädännön ohella sallittu perustuslain 9 §:n 2 kohdassa, jonka mukaisesti tasapuolisuuden käsitteeseen sisältyy syrjittyjen henkilöiden tai henkilöryhmien positiivinen erityiskohtelu[160]. Kuntien on tullut omaksua veden portaittainen hinnoittelusysteemi, jossa veden yksikköhinta kasvaa 6.000 litran/kotitalous/kuukausi tarvittaessa ilmaisen vesimäärän jälkeen kulutuksen mukaan[161].

Vesihuollon kustannusten ristisubventointi on Etelä-Afrikassa haastavaa erityisesti maaseudulla, jossa on paljon vähävaraisia kotitalouksia, eikä sitä ole ilmeisesti otettu muutenkaan käyttöön lainsäädännön edellyttämässä laajuudessa[162]. Suurimpana ongelmana progressiivisessa hinnoittelussa on, että 6.000 litran ilmaisen vesimäärän ylitystä seuraa useissa kunnissa jyrkkä vesimaksujen nousu, mitä köyhimmät kotitaloudet eivät pysty kustantamaan. Maksuvaikeudet voivat johtaa vesipalvelujen keskeyttämiseen perusvedensaannin turvaamistavoitteen vastaisesti.[163]

Yhdenvertaisuuteen liittyvänä ongelmana vesihuollon kustannusten kattamisessa on, että kustannukset kohdistuvat kahdessa suhteessa voimakkaimmin köyhille, mustan väestönosan asuttamille alueille. Ensinnäkin näillä alueilla kustannuksia kasvattaa se, että niillä ei useinkaan ole valmiiksi rakennettua vesihuoltoinfrastruktuuria toisin kuin apartheidin aikana voimakkaasti tuetuilla valkoisen väestönosan asuinalueilla. Toiseksi köyhän väestönosan mahdollisuudet maksaa vesihuoltopalveluista ovat ylipäänsä huomattavasti heikommat kuin keski- tai yläluokan.[164]

Kustannusten kattamisen ja ilmaisen veden politiikan yhteensovittaminen edellyttää käytännössä Etelä-Afrikan valtiolta merkittäviä tukitoimia[165]. Ilmai-

---

[160] Ks. *Bond – Dugard* 2008, s. 3. Perustuslain 9.2 § kuuluu seuraavasti: ”Equality includes the full and equal enjoyment of all rights and freedoms. To promote the achievement of equality, legislative and other measures designed to protect or advance persons, or categories of persons, disadvantaged by unfair discrimination may be taken.”

[161] *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 6.

[162] Ks. SAHRC 2004, s. 47 sekä *Francis* 2005, s. 180–181.

[163] *Bond – Dugard* 2008, s. 9 sekä *Conteh ym.* 2008, s. 42–50. Conteh ym. tuovat esille, että eräässä Etelä-Afrikan kunnassa (Msunduzi) ilmaisen 6.000 litran vesimäärän jälkeen köyhät kotitaloudet maksavat korkeampaa litrahintaa kuluttamastaan vedestä kuin muut kuluttajat.

[164] *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 8.

[165] Hallinnon näkökulmasta maksuton perusvedensaanti ei kuitenkaan johda kustannusten kohdentamisperiaatteen sivuuttamiseen, sillä perusvedentarpeen ylittävä vedenkäyttö on edelleen maksullista. Ks. DWAF 2003, s. 29. Asiakirjan mukaan ilmaisen vedensaannin toteuttamiseen liittyvät

sen veden politiikan toimeenpanovaikeudet ovat Etelä-Afrikassa pääasiassa taloudellisia, ja erityisesti maaseudulla paljon vettä kuluttavia kotitalouksia on niin vähän, että maksuttoman vedensaannin rahoittaminen ei ole ristisubventoinnin avulla mahdollista. Myös vesihuoltoinfrastruktuurissa on monin paikoin puutteita, joiden korjaaminen edellyttäisi merkittävää rahoitusta. Monella kunnalla tai vesihuollon tuottajalla on suuria vaikeuksia turvata maksuton perusvedensaanti ja kattaa samalla vesihuollon kustannukset ilman riittävää valtiontukea.[166]

3.2 Vesihuoltopalvelujen tuotto

3.2.1 Suomi: Tuoton kohtuullisuusvaatimus

Vesihuoltopalvelujen tuoton oikeudellinen rajoittaminen on yksilöiden kannalta keskeistä, kun otetaan huomioon vesihuoltopalvelun luonnollinen monopoliasema. Suomessa VHL 18 §:n nojalla vesimaksuihin saa sisältyä enintään kohtuullinen tuotto pääomalle ja maksujen tulee ylipäänsä olla kohtuullisia. Määräävässä markkina-asemassa oleva vesihuoltolaitos ei siten saa periä asiakkailtaan kohtuuttomia maksuja vaihtoehtojen puuttumisen vuoksi[167], eikä kunnan tule aikaisemmin esitetyn mukaisesti järjestää asukkaille kohtuuttoman hintaisia vesihuoltopalveluja[168]. Kohtuullinen tuotto on kuitenkin tulkinnanvarainen käsite ja sen määrittelyä vaikeuttavat useat tekijät, kuten vesihuoltolaitoksen pääoman arvottaminen[169].

Vesihuoltomaksujen kohtuullisuuteen vaikuttaa pääasiassa kaksi tekijää. Ensinnäkin kysymys on vesihuoltopalvelujen hinnasta suhteessa niiden tuottamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin eli vesihuoltotoiminnan kannattavuudesta. Tähän liittyen VHL 18 §:ssä edellytetään, että vesimaksuihin saa sisältyä ainoastaan kohtuullinen tuotto pääomalle[170]. Toiseksi kohtuullisuudella on itsenäinen merkitys siinä suhteessa, että palveluiden hinnoittelussa ei tulisi olla selvästi hyväksyttävyyden rajan ylittäviä eroja eri vesihuoltolaitosten kesken, vaikka tuotto pääomalle ei olisi kohtuuton. Tässä suhteessa korostuu yhtäältä aikaisem-

---

kustannukset eivät ole merkittäviä, kun otetaan huomioon Etelä-Afrikan talouden tila kokonaisuudessaan.

166 *Gowlland-Gualtieri* 2007, s. 6–7. Ks. myös *Bond – Dugard* 2008, s. 9.

167 Kilpailuvirasto, Määräävä markkina-asema.

168 Ks. s. 300–302.

169 Ks. pääoman arvottamisesta s. 312–314.

170 Säännöksen perusteluissa todetaan sen tarkoituksena olevan varmistaa, että vesihuollon maksut perustuisivat vesihuollon todellisiin kustannuksiin, eikä niitä käytettäisi piiloverotukseen. Perusteluissa viitataan myös vesihuollon tukipolitiikkaan toteamalla, että valtion varoista ei ole syytä tukea vesihuoltoinvestointeja, jos laitoksen omistajille samanaikaisesti tuloutetaan enemmän kuin sijoitetun pääoman voidaan kohtuudella edellyttää tuottavan. HE 85/2000, s. 33.

min käsitelty toiminnan taloudellisten edellytysten olemassaolo ja toisaalta sen kustannustehokkuus. Vesimaksujen kohtuullisuuden arviointi perustuu siten kokonaisharkintaan, jossa otetaan huomioon sekä laitostoiminnan tuotto että hintojen yleinen kohtuullisuus[171].

Laitoksen tuoton kohtuullisuuden arvioinnissa voidaan VHL 18 §:n perustelujen valossa käyttää apuna valtion talousarviosta annettua asetusta. Asetuksen 56 §:n mukainen pääomien tuottovaatimus perustuu pitkäaikaisen lainanoton efektiiviseen korkokustannukseen valtiolle.[172] Vuonna 2009 korkokustannus oli 4,4 % ja vuodesta 1999 lähtien se on vaihdellut 2,0 ja 4,9 %:n välillä, kun vuosina 1994–1998 vaihteluväli oli 6,7–9,0 %.[173] Korkokustannusten valossa vesihuoltolaitoksen kohtuullinen tuotto pääomalle on alle 10 %; nykyisten korkokustannusten valossa selvästikin alle 10 %.

Vesihuoltolaitosten tuotto sijoitetulle pääomalle vaihtelee Suomessa lähinnä laitoksen koon perusteella 0–18 %:n tuoton välillä[174]. Pääoman tuotolla viitataan yleensä jäännös- tai peruspääomalle maksettavaan korkoon. Pienissä maaseututaajamissa useat vesihuoltolaitokset tarvitsevat kunnan subventointia, kun taas keskisuurissa kaupungeissa laitokset maksavat omistajille keskimäärin runsaan 6 %:n tuottoa. Suurissa kaupungeissa keskimääräinen tuotto peruspääomalle on yli 11 %.[175] Vesimaksujen kohtuullisuus määritetään VHL 18 §:n perusteella suhteessa sijoitettuun pääomaan.

Pelkkä sijoitetun pääoman tuottoon liitettävä arvio vesimaksujen kohtuullisuudesta ei vastaa täysin todellisuutta, koska sijoitetun pääoman arvostusperusteet vaihtelevat eri laitosten välillä. Sijoitetun pääoman arvo määriteltiin eri kunnissa vaihtelevilla tavoilla, kun vesihuoltolaitokset siirtyivät vuonna 1997 eriytettyyn kirjanpitoon; ja pääomia arvostetaan vaihtelevasti toimintamuotomuutosten, kuten esimerkiksi kunnallisen liikelaitoksen yhtiöittämisen, yhteydessä. Osa pääomasta saatetaan sijoittaa laitokseen myös pitkän aikavälin lainoina, joista maksetut korot eivät näy tuottolaskelmissa. Näin ollen laskentaperusteiltaan vaihtelevan pääoman tuoton ohella kuntien omistajapolitiikkaa on syytä tarkastella suhteessa laitosten liikevaihtoon. Vuosien 1997–2003 välillä isot laitokset ovat saattaneet tulouttaa lähes puolet liikevaihdostaan kunnalle, ja 15

---

[171] Analogiatukea arviointiin voidaan saada KRL 6 §:ssä tarkoitetun kohtuuttoman hinnoittelun arvioinnista. Kilpailuneuvosto arvioi hinnoittelua KRL 6 §:n nojalla Helsingin Energiaa koskevassa päätöksessä dnro 151/690/1999. Neuvosto totesi päätöksessään, että kilpailunrajoituslaissa tarkoitetun kohtuuttoman korkean hinnoittelun tunnusmerkistöön kuuluu se, että yrityksen soveltamat hinnat selkeästi ylittävät hyväksyttävänä pidettävän rajan ja että myös muun näytön on tuettava johtopäätöstä hinnoittelun selkeästä kohtuuttomuudesta.

[172] HE 85/2000, s. 33.

[173] Valtiokonttorin ilmoitus 16.1.2009, dnro 42/03/2009.

[174] *Vinnari* 2008, s. 56–57.

[175] *Vehmaskoski ym.* 2005, s. 31–36 ja 41–42.

suurinta laitosta maksoivat omistajakunnalle keskimäärin yli 23 % liikevaihdostaan.[176]

Kun otetaan huomioon suurten vesihuoltolaitosten tuotot suhteessa peruspääomaan ja liikevaihtoon, vaikuttaa siltä, että vesihuoltolaitoksia käytetään Suomessa VHL 18 §:n vastaisella tavalla piiloverotukseen ja kunnan muiden toimintojen tukemiseen. Toisin sanoen vesimaksut eivät kaikilla vesihuoltolaitoksilla ole VHL 18 §:ssä tarkoitetulla tavalla kohtuullisia. Vesihuoltolain järjestelmässä kysymys maksujen kohtuullisuudesta – ja tähän liittyen ehkä erityisesti laitoksen pääoma-arvon laskemisesta – on kuitenkin varsin tulkinnanvarainen, eikä siihen ole otettu suoraan kantaa oikeuskäytännössä.

Vesihuollon maksujen kohtuullisuuden arvioinnille on mahdollista hakea tukea sähkömarkkinoiden, kilpailun ja kuluttajasuhteiden sääntelyjärjestelmistä. Vesihuoltotoiminta on kilpailu- sekä kuluttajaoikeuden piirissä, mikä tarkoittaa, että näissä järjestelmissä vesihuollon maksujen kohtuullisuutta lähestytään kilpailu- tai kuluttajalainsäädännön – ei sen sijaan vesihuoltolain – näkökulmasta[177]. Sähkömarkkinasääntely on analogisesti merkityksellistä suhteessa vesihuoltolain sääntelyyn, sillä sähköverkkopalvelu muodostaa vesihuoltoverkoston tapaan luonnollisen monopolin toimialueellaan.

Sähkömarkkinalain 14 §:n nojalla sähköverkkopalvelujen hinnoittelun on oltava kohtuullista. Lainkohdan perusteluissa kohtuullisuuden arviointia ohjeistetaan siten, että hinnoittelun tulee vastata toiminnan kustannuksia ja että toiminnan kustannustason ei tule olla tavallista korkeampi ilman hyväksyttävää syytä. Samoin kuin vesihuoltolain järjestelmässä tulot voivat kattaa verkon ylläpidon, käytön ja rakentamisen kohtuulliset kustannukset ja antaa sijoitetulle pääomalle kohtuullisen tuoton.[178] Energiamarkkinavirasto on määritellyt sähköverkkotoiminnan kohtuullisen tuoton arviointimallin, jossa oman pääoman ja tuoton arvioinnissa otetaan huomioon useita suureita[179]. Vuoden 2009 sähköverkkotoiminnan hinnoittelun kohtuullisuuden arvioinnissa sähköverkkotoimintaan sitoutuneen pääoman kohtuullisena kustannuksena, joka ilmeisesti vastaa sijoitetun

---

[176] *Vinnari* 2008, s. 56–57.

[177] Kilpailuvirasto kieltäytyy yksiselitteisesti arvioimasta vesihuoltolaitoksen hinnoittelua vesihuoltolain nojalla. Ks. kilpailuvirasto 7.5.2004 (Dnro 129/61/2002): kilpailuvirasto toi tapauksessa esille VHL 18 §:n sääntelyn, mutta totesi, että se ei ole toimivaltainen arvioimaan vesihuoltolaitoksen hinnoittelua vesihuoltolain nojalla.

[178] HE 138/1994, s. 34. Hallituksen esityksessä todetaan, että sähköverkkotoiminnan korkeat kustannukset eivät välttämättä oikeuta korkeisiin hintoihin. Tavallista korkeampi hintataso voi olla hyväksyttävä, jos se perustuu suuriin investointihankkeisiin tai tavallista paremman palvelutason takaamiseen. Jos korkea hinta johtuu toiminnan tehottomuudesta, yli-investoinneista tai tarpeettoman korkeasta varmuus- tai muusta laatutasosta, asiakkailla ja viranomaisilla on aihetta puuttua asiaan.

[179] Ks. Energiamarkkinavirasto 2007, s. 5 ss.

pääoman kohtuullista tuottoa, käytetään hieman verkonhaltijasta riippuen noin 5–6 prosentin kustannusta[180].

Kilpailuoikeuden kannalta vesihuoltolaitos on toiminta-alueellaan KRL 3 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla määräävässä markkina-asemassa[181]. KRL 6 §:ssä kielletään määräävän markkina-aseman väärinkäyttö, jota voi olla erityisesti kohtuuttomien myyntihintojen määrääminen. Kilpailuvirasto on antanut kilpailunrajoituslain nojalla useita ratkaisuja vesihuollon hinnoittelua koskeviin toimenpidepyyntöihin[182]. Se ei kuitenkaan ole yhdessäkään tapauksessa katsonut, että vesihuoltopalveluiden hinnoittelu olisi itsessään ollut KRL 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla kohtuuttoman korkeaa siten, että vesihuoltolaitos olisi syyllistynyt määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön[183].

Kilpailuviraston ratkaisemissa vesihuoltoasioissa ilmeisesti suurin tuotto pääomalle oli Forssan vesihuoltolaitoksen tapauksessa kilpailuvirasto 7.5.2004 (Dnro 129/61/2002), jossa peruspääoman tuotto oli yli 20 %:

> Vesihuoltolaitos maksoi tuottona peruspääomalle 21,1 %, mitä voitiin kilpailuviraston mukaan pitää varsin korkeana määränä. Kaupungille tehtävä tuloutus oli vuonna 2002 ilmeisesti noin 40 % laitoksen liikevaihdosta. Koska laitoksen hintataso oli kuitenkin itsessään keskitasoa alhaisempi, ei laitoksen liikevoittoa voitu pitää riittävänä näyttönä kilpailunrajoituslain 7 §:n 4 kohdassa (nykyisin 6 §:n 1 kohta) tarkoitetusta kohtuuttomasta hinnoittelusta.
>
> Kilpailuvirasto viittasi tapauksessa kilpailuneuvoston aikaisemmin tekemään päätökseen (kilpailuneuvosto 18.6.2001 dnro 151/690/1999) ja totesi tämän perusteella, että se voi puuttua monopoliasemassa tai määräävässä markkina-asemassa olevan yrityksen hinnoitteluun vain, jos se on ilmeisen kohtuutonta. Kilpailunrajoituslain tarkoituksena ei viraston mukaan ole, että kilpailuviranomaiset voisivat määrätä hyödykkeistä pyydettäviä hintoja tai asettaa ylimmän sallitun hinnan.

Kilpailuvirasto on perustanut arvionsa vesihuollon hinnoittelusta kustannusvastaavuuden ja kohtuullisen tuoton periaatteisiin, joita myös vesihuoltolain sääntely ilmentää. Se on kiinnittänyt laitoksen hinnoittelun tason kohtuullisuutta arvioidessaan huomiota yhtäältä siihen, mitä vesihuollon tuottaminen on maksanut tai millaista vesihuollon tuottoa pidetään normaalina. Toisaalta kilpailuvirasto

---

[180] Ks. Energiamarkkinavirasto, Sähköverkkotoimintaan sitoutuneen pääoman kohtuullinen kustannus vuodelle 2009.

[181] Ks. HE 148/1987, s. 17. Tämän aikaisempaa kilpailunrajoituslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan kunnalliset vesilaitokset ovat esimerkkejä luonnolliseen monopoliin perustuvasta määräävästä markkina-asemasta.

[182] Ks. esimerkiksi kilpailuvirasto 30.12.1999 (Dnro 737/61/99), 7.5.2004 (Dnro 129/61/2002), 14.8.2006 (Dnro 64/61/2006).

[183] Tapauksessa kilpailuvirasto 23.8.1996 (Dnro 346/61/93 ja 575/61/94) kilpailuvirasto katsoi, että vesihuollon perusmaksut olivat silloisen KRL 7 §:n 4 kohdan vastaisia niiden syrjivyyden ja kustannusvastaamattomuuden vuoksi. Ks. tästä Ylläksen tapauksesta myös s. 340 esitetty.

on tuonut esiin, että se voi puuttua vesihuoltolaitoksen hinnoitteluun vain, jos se on ilmeisen kohtuutonta. Siten vesihuoltolaitoksella on kilpailunrajoituslain järjestelmässä verraten paljon liikkumavaraa toteuttaa hintastrategiaansa, joskin ilmeisen kohtuuton hinnoittelu ei ole hyväksyttävää, vaikka omistajakunnan taloudellinen tilanne olisi heikko[184]. Kilpailuviraston ratkaisukäytännön perusteella KRL 6 §:n 1 kohdan mukaisen kohtuuttoman hinnoittelun ja VHL 18 §:ssä tarkoitetun kohtuullisen tuoton välille jää harmaa alue.

Kuluttajansuojalain (KSL) sääntely ulottuu vesihuoltolaitoksen kuluttajasuhteisiin, ei sen sijaan esimerkiksi vesihuoltolaitoksen ja sen asiakkaana olevan taloyhtiön suhteeseen. KSL 4:1:n nojalla kuluttajan kannalta kohtuuttomia sopimusehtoja, joihin lukeutuu vastikkeen määrä, voidaan sovitella tai jättää ne ottamatta huomioon. Kohtuuttomuutta arvioidaan muun muassa sopimusosapuolten asema huomioon ottaen.

Kuluttaja-asemassa olevat vesihuoltolaitosten asiakkaat ovat valittaneet vesihuollon maksujen kohtuullisuudesta muutamissa tapauksissa kuluttajariitalautakuntaan (aikaisemmin kuluttajavalituslautakunta), joka antaa ei-sitovia ratkaisusuosituksia kulutushyödykesopimusasioissa (kuluttajariitalautakuntalain 2 §). Lautakunta on tutkinut asiat pitäen vesihuollon palvelua kuluttajansuojalaissa tarkoitettuna kulutushyödykkeenä, mutta päätynyt ratkaisuissaan katsomaan, että vesihuollon hinnoittelu ei ole ollut kuluttajansuojalaissa tarkoitetulla tavalla kohtuutonta. Lautakunta on tarkastellut hinnoittelun kohtuuttomuutta erityisesti perusmaksujen kannalta ja perustellut ratkaisujaan vedoten muun muassa hinnoittelun tavanomaisuuteen[185].

---

[184] Ks. esim. kilpailuviraston 14.8.2006 (Dnro 64/61/2006) antama Lahti Energia Oy:n ja LV Lahti Vesi Oy:n hinnoittelua koskeva ratkaisu. Ilmeisen kohtuuttomuuden edellytys on ilmaistu kilpailuneuvoston päätöksessä Dnro 151/690/1999. Mielenkiintoista on, että kilpailuneuvosto otti asiassa kantaa myös kilpailuviranomaisen tehtäviin. Neuvoston mukaan kilpailuviranomaisen ensisijaisena tehtävänä ei ole kohtuuttomaan hinnoitteluun puuttuminen, vaan kilpailun edellytysten turvaaminen markkinoille pääsyn esteitä poistamalla. Lausuman valossa vesihuoltotoiminnan valvominen ei ole kilpailuviranomaisen ensisijaisen kiinnostuksen kohteena.

[185] Ks. esimerkiksi kuluttajariitalautakunta 28.2.2008 (3137/39/06) sekä kuluttajavalituslautakunta 3.7.2006 (966/39/05). Molemmissa tapauksissa kysymys oli vesihuollon perusmaksujen kohtuullisuudesta. Edellisessä tapauksessa valittajat pitivät perusmaksuja kohtuuttomina sillä perusteella, että ne korottivat vesilaskua entiseen verrattuna 41 %. Lautakunta katsoi, että kun otettiin huomioon perusmaksujen määrän ja niiden suuruuden tavanomaisuus, ei niiden periminen johtanut KSL 4:1:ssä tarkoitettuun kohtuuttomuuteen. Jälkimmäisessä tapauksessa laitos oli muuttanut vesihuollon hinnoitteluaan siten, että se oli ottanut käyttöön kerrosalapohjaisen perusmaksun siihen asti voimassa olleen kulutussidonnaisen perusmaksun sijaan, minkä vuoksi valittajan perusmaksu oli noussut 83 %. Lautakunta katsoi, että laitoksen asiakkaaltaan perimä perusmaksu ei johtanut kuluttajansuojalaissa tarkoitettuun kohtuuttomuuteen, koska perusmaksun osuus vesihuollon käyttö- ja perusmaksujen summasta saattoi muutoksen jälkeen olla enintään 33 % ja koska perusmaksuilla katettiin vain noin puolet laitoksen kiinteistä kustannuksista. Lisäksi lautakunta totesi, että yleensä ylläpitokustannukset ovat sitä suurempia, mitä suurempi kiinteistön kerrosala on.

Edellä esitetyn perusteella vesihuoltotoiminnan sallittua tuottoa Suomessa on vaikea määrittää tarkasti. Sinänsä pääomatuoton kohtuullisuuden tason kriteerinä on vesihuoltolain perustelujen ja sähkömarkkinalain analogiatuen valossa alle 10 %:n tuotto. Vesihuoltolaitoksen pääoman määrittäminen on kuitenkin hankalaa, ja toimintamuotojen muutosten yhteydessä määritykset tehdään vaihtelevin menettelyin. Lisäksi vesihuoltolaitos voi olla esimerkiksi velkaa omistajakunnalle, jolloin velan korkokustannukset, joita ei lasketa tuottoon, saattavat ylittää selvästi markkinakoron. Yli 10 %:n tuotot pääomalle ja hyvin suuret tuloutukset suhteessa liikevaihtoon vaikuttavat joka tapauksessa VHL 18 §:n vastaisilta. Ylisuuret tuloutukset eivät ole yksistään taloudellinen rasite asiakkaille, vaan ne vaarantavat helposti myös vesihuoltolaitoksen kyvyn huolehtia vesihuoltolaitteiston kunnossapidosta.

Vesihuollon hinnoittelua ei ole Suomessa yhdessäkään tapauksessa katsottu viranomaisen tai tuomioistuimen päätöksessä kohtuuttomaksi. Onkin kysyttävä, onko vesihuoltolain sääntelyllä riittävää vaikutusta vesimaksujen asettamiseen ja onko yksilön saatavilla riittäviä oikeussuojakeinoja hintojen kohtuullisuuden kyseenalaistamiseen. Näihin kysymyksiin siirrytään seuraavassa vesihuoltoliiketoiminnan valvontaa käsittelevässä alaluvussa.

3.2.2 Etelä-Afrikan väljä tuottosääntely

Etelä-Afrikan vesihuoltolaissa tai -strategiassa ei ole varsinaisesti asetettu kriteerejä vesihuoltopalvelujen tuotolle. Vesihuoltostrategiassa tuodaan esille, että vesihuollon tuottovaatimuksia määriteltäessä voidaan ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon kohtuullinen tuotto pääomalle. Vesihuollon hintojen nousu tulisi puolestaan pyrkiä pitämään inflaatiota alempana, jos tämä on laitteiston korjaus- ja ylläpitotarpeet huomioon ottaen mahdollista.[186] Jos kunta tekee WSA 19 §:ssä tarkoitetun sopimuksen vesihuollon tuottamisesta, soveltuvat vesi- ja metsätalousministerin WSA 19 §:n 5 kohdan nojalla antamat sopimussäännökset tilanteeseen[187].

Vesihuollon sopimussäännösten 12 kohdassa asetetaan kunnan velvollisuudeksi sopia vesihuollon tuottajan kanssa vesihuollon maksujen määrittelystä. Säännöskohdan mukaisesti maksumenetelmän tulee kannustaa tuottamaan vesihuolto tehokkaasti ja mahdollistaa vesihuoltoinvestointien kohtuullinen tuotto. Tuoton kohtuullisuus määrittyy suhteessa toiminnan riskeihin ja sen tehokkuu-

[186] DWAF 2003, s. 34–35.

[187] Vesihuollon tuoton sääntely riippuu Etelä-Afrikassa osaltaan siitä, tuottaako vesihuoltoviranomaisena toimiva kunta vesihuoltopalvelut WSA 19 §:n 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla itse vai sopiiko se asiasta erikseen julkisen tai yksityisen sektorin toimijan kanssa.

teen, mikä korostaa tarvetta valita sellainen tuottaja, joka pystyy hallitsemaan vesihuollon riskit kattavasti ja tuottamaan vesihuoltopalvelut tehokkaasti. Sopimussäännöksissä ei aseteta tuoton kohtuullisuudelle prosentuaalisia määreitä, vaan korostetaan ainoastaan vesihuollon tuottamisesta sopimista asianmukaisten ja luotettavien tuottolaskelmien pohjalta.[188]

Sopimussäännösten perusteluissa ilmaistaan, että vesihuoltotoiminnan kohtuullinen tuotto on vesihuoltoinvestointien edellytys. Niiden mukaan yksityinen yritys edellyttää myös julkista sektoria suurempaa tuottoa pääomalle, ja investointeja vesihuoltolaitteistoon on syytä houkutella riittävien tuotto-odotusten avulla. Jos vesihuoltotoiminnan tuotto ylittää vesihuoltoviranomaisen ja vesihuollon tuottajan välisessä sopimuksessa määritellyn tason, on tästä seurauksena ainoastaan tuoton jakaminen kunnan ja vesihuollon tuottajan kesken.[189]

Tosiasiallisesti vesihuollon tuotot muodostavat Etelä-Afrikan monissa isoissa kaupungeissa merkittävän tulonlähteen siten, että niiden osuus on 10–16 % kaupungin kokonaistuotoista. Sen sijaan maalaiskunnissa tuotot ovat vain noin 2–4 prosentin luokkaa kokonaistuotoista. Vesihuoltopalveluja järjestetäänkin Etelä-Afrikan kunnissa tukeutuen liiketaloudellisiin periaatteisiin, eikä vesihuoltoon liittyviin sosiaalisiin ja ympäristöllisiin velvoitteisiin kiinnitetä välttämättä riittävästi huomiota.[190]

3.3 Vesihuoltotoiminnan talouden valvonta

Vesihuoltolaitoksen maksujen vesihuoltolainsäädännön mukaisuuden varmistaminen edellyttää kahta asiaa. Ensinnäkin laitoksen taloudenpidon tulee olla läpinäkyvää. Toiseksi vesihuoltolaitosten maksuja ja ylipäänsä niiden liiketoimintaa tulee pystyä valvomaan asianmukaisella tavalla[191]. Taloudenpidon läpinäkyvyys on välttämätön edellytys maksujen tehokkaalle valvonnalle.

---

[188] DWAF 2002b, s. 93–94. Sopimussäännösten mukaisesti tuoton laskennassa käytettävistä perusteista ja menetelmistä tulisi sopia vesihuoltoviranomaisen ja vesihuollon tuottajan välillä ennen vesihuollon tuottamissopimuksen tekemistä. Tuottamissopimuksessa tulisi määrätä myös laskelmamenetelmien määräaikaisesta tarkistamisesta. Tuoton laskennassa tulee hyödyntää luotettavia hintaindeksejä ja ajanmukaisia pääomakorkoja.

[189] DWAF 2002b, s. 93–94.

[190] *Conteh ym.* 2008, s. 40–41. Contehin ym. mukaan useat paikallisviranomaiset käsittävät Etelä-Afrikassa veden pikemminkin taloudelliseksi hyödykkeeksi kuin elämän, terveyden ja ihmisarvon kannalta välttämättömäksi yhteishyödykkeeksi ja sen toimittamisen liiketoiminnaksi.

[191] Ks. valvonnasta liittyen vesihuollon yksityistämiseen *Rees* 1998.

3.3.1 Suomi: Ei erityistä valvontaviranomaista

Vesihuollon taloudenpidon läpinäkyvyydestä säädetään Suomessa VHL 21 §:ssä siten, että kunnallisen vesihuoltolaitoksen kirjanpito on eriytettävä kunnan kirjanpidossa ja että laitoksen tulee laatia erillinen tilinpäätös. VHL 21 §:n avulla kunnallinen vesihuolto ohjataan erottamaan kunnan muun organisaation toiminnasta. Periaatteessa kunnallisten vesihuoltolaitosten eli lähinnä liikelaitosten ja taseyksikköjen taloudenpito onkin läpinäkyvää, joskin pelkkä kirjanpidon eriyttäminen ei välttämättä erota vesihuoltolaitosta toiminnallisesti kunnan muusta organisaatiosta.[192]

Muiden kuin kunnallisten vesihuoltolaitosten, kuten osakeyhtiöiden ja osuuskuntien, taloudenpitoa sääntelevät kirjanpitolainsäädäntö ja toimintamuotokohtaiset erityislait. Näiden laitosten taloudenpito on ilmeisesti läpinäkyvää, jos kysymys ei ole monialayrityksestä, joka huolehtii vesihuollon lisäksi muista tehtävistä. Mikäli vesihuoltolaitoksena toimii monialayritys, joka huolehtii esimerkiksi sekä energia- että vesihuollosta, saattaa vesihuollon kirjanpitoa olla mahdotonta johtaa yrityksen kirjanpidosta.[193]

Vakavimpana ongelmana vesihuollon liiketoiminnan valvonnassa itse sääntelyn sijaan Suomessa on, että vesihuoltolain maksusäännösten valvonta ei kuulu varsinaisesti minkään viranomaisen toimivaltaan. Vesihuoltolain mukaisia valvontaviranomaisia ovat ELY-keskus sekä kunnan terveydensuojeluviranomainen ja kunnan ympäristönsuojeluviranomainen (VHL 4 §), mutta maksujen valvonta ei lukeudu niiden tehtäviin erityislakien perusteella.[194] Vesihuollon maksujen valvojina tulevat siten kysymykseen lähinnä kuluttaja- ja kilpailuviranomaiset.

Kuluttaja-asiamies valvoo vesihuoltolain kuluttajasuhteita muiden kuluttajasuhteiden tapaan[195]. Sen valvontatoimivalta pohjautuu kuluttajansuojalain 2:20:ään, jonka mukaisesti kuluttaja-asiamies valvoo menettelyä asiakassuhtees-

---

[192] *Vehmaskoski – Rautiainen* 2003, s. 13 ja 19.

[193] Ks. *Vehmaskoski – Rautiainen* 2003, s. 13 ja 19.

[194] MMM 2010, s. 30–31 ja 40. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista annetun lain 3 §:n perusteella ELY-keskuksen tulee hoitaa sille erikseen säädettyjä tehtäviä muun muassa vesivarojen käytön ja hoidon toimialalla. Kunnan terveydensuojeluviranomaisen tehtävänä on terveydensuojelulain 6 ja 7 §:n nojalla valvoa ja edistää terveydensuojelua siten, että asukkaille turvataan terveellinen elinympäristö. Kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen tehtävät liittyvät kuntien ympäristönsuojelun hallinnosta annetun lain 5 ja 6 §:n perusteella ympäristönsuojelun valvomiseen ja edistämiseen kunnassa. Vesihuoltolain tarkistamistyöryhmän loppuraportissa ehdotetaankin selvennettävän viranomaisten valvontatoimivaltaa siten, että ELY-keskuksen säädettäisiin valvovan nykyisen toimivaltansa mukaisesti vesihuoltolain 2 ja 3 lukujen noudattamista.

[195] Vrt. MMM, Vesihuoltolakiopas 2002, s. 42. Vesihuoltolakioppaassa todetaan, että kuluttaja-asiamies valvoisi vesihuoltolain kuluttajasäännösten noudattamista. Kuluttajaviranomaisen toimivallasta ei tässä suhteessa kuitenkaan ole vesihuoltolaissa säädetty, joten se ulottuu varsinaisesti vain kuluttajansuojalain säännösten noudattamisen valvontaan vesihuollon kuluttajasuhteissa.

sa kuluttajansuojan kannalta. Vesihuoltolaissa ei ole säädetty kuluttaja-asiamiehen valvontatoimivallasta vesihuollon yleisten toimitusehtojen valvontaa (VHL 22 §) laajemmin. Kuluttaja-asiamies valvookin vesihuollon maksujen kohtuullisuutta KSL 4:1:n, ei varsinaisesti vesihuoltolain kannalta. Kuluttajariitalautakunnan ja sitä edeltäneen kuluttajavalituslautakunnan ratkaisujen perustelujen valossa kuluttajansuojalain ja vesihuoltolain suhde on vesimaksujen kohtuullisuuden kuluttajaoikeudellisessa arvioinnissa kuitenkin epäselvä, sillä lautakunta on viitannut ratkaisukäytännössään myös vesihuoltolakiin[196].

Kuluttaja-asiamiehen valvontavallan haasteena on kuluttajansuoja- ja vesihuoltolainsäädännön välisen suhteen hahmottamisen lisäksi ensinnäkin vesihuollon maksujen kohtuullisuuden arviointiin vaadittavan materiaalin kokoaminen ja analysointi, joka edellyttää erityistä asiantuntemusta. Toiseksi sen valvontavalta ulottuu vain vesihuoltolaitoksen kuluttajasuhteisiin, joten asunto-osakeyhtiön ja vesihuoltolaitoksen välinen asiakassuhde jää valvonnan ulkopuolelle. Kuluttaja-asiamiehen valvontavallan ulottuvuus suhteessa vesihuoltolakiin on näin ollen epäselvä, eikä se kata suurta osaa vesihuoltolaitoksen palvelujen piirissä olevista yksilöistä.

Kilpailuvirastolla ei ole toimivaltaa valvoa vesihuoltolain noudattamista. Sen valvontavalta ulottuu kuitenkin vesihuoltoasioihin siinä määrin, kuin kysymys on KRL 6 §:n nojalla tapahtuvasta vesihuoltolaitoksen määräävän markkina-aseman käytön valvonnasta. Kilpailuvirasto ei siten valvo VHL 18 §:ssä tarkoitettua vesihuollon maksujen kohtuullista tuottoa, vaan KRL 6 §:ssä tarkoitettua kohtuuttomien myyntihintojen asettamiskieltoa. Myyntihinnat voivat olla kilpailunrajoituslain näkökulmasta kohtuulliset, kun niitä verrataan esimerkiksi muihin laitoksiin, vaikka vesihuoltolaitoksen tuotto olisi VHL 18 §:ssä kielletyllä tavalla kohtuuttoman suuri.[197]

Yksilön kannalta vesihuollon liiketoiminnan valvonnan puutteet merkitsevät, että mahdolliseksi reagointikeinoksi vesihuoltolaitoksen hinnoitteluun jää lähinnä VHL 34 §:ssä tarkoitettu yksityisoikeudellinen kanne käräjäoikeuteen. Kanteita ei kuitenkaan ole tiettävästi nostettu. Vesihuollon asiakkaat ovat ymmärrettävästi pidättyneitä saattamaan vesihuollon maksuasiaa käräjäoikeuteen käsiteltäväksi, koska kanne pitäisi pohjata kattaviin laitoksen taloudenpidon selvityksiin ja koska oikeudenkäyntikulut, jotka asiakas saattaa joutua maksamaan, ovat

---

[196] Kuluttajavalituslautakunta otti esimerkiksi päätöksessään 3.7.2006 (966/39/05) VHL 18 ja 19 §:n esitöineen huomioon ja totesi tässä suhteessa, että laitoksen hinnoittelussa oli noudatettu aiheuttamisperiaatetta.

[197] Ks. esimerkiksi Forssan vesihuoltolaitoksen tapaus kilpailuvirasto 7.5.2004 (Dnro 129/61/2002). Kilpailuvirasto totesi, että yli 20 %:n tuotto ei ollut kilpailunrajoituslain silloisen 7 §:n 4 kohdan kannalta kohtuuton, koska laitoksen hintataso oli kuitenkin keskimääräistä alhaisempi. Ks. tapauksesta tarkemmin edellä s. 348.

todennäköisesti monikymmenkertaiset yksittäisen asiakkaan taloudelliseen intressiin verrattuna.

Tietyissä tapauksissa vesihuollon asiakkaat ovat turvautuneet hallinto-oikeusprosesseihin maksuasioissa. Hallinto-oikeudet ovat kategorisesti jättäneet vesihuollon maksuasiat yksityisoikeudellisina tutkimatta, jos kysymys ei ole ollut kunnallisvalituksesta[198]. Usein vesihuoltolaitosten taksat ratkaistaan kuitenkin kunnanvaltuuston tai kunnallisen liikelaitoksen johtokunnan päätöksellä, johon voi hakea muutosta KuntaL 90 §:n nojalla kunnallisvalituksella sillä perusteella, että päätös on menettelyllisesti tai muuten lainvastainen[199]. Seuraavissa korkeimman hallinto-oikeuden päätöksissä on ollut kysymys kuntalain ja vesihuoltolain suhteesta arvioitaessa vesihuollon kunnallisten taksapäätösten lainmukaisuutta:

> KHO 8.12.2004 t. 3201: Kesälahden kunnanvaltuusto oli vahvistanut vesihuoltolaitoksen talous- ja jäteveden käyttö-, perus- ja palvelumaksutaksojen perusteet. Päätös kumottiin kunnallisvalituksen vuoksi VHL 18 §:n 1 momentin vastaisena ja asia palautettiin kunnanvaltuustolle siltä osin, kuin vesihuoltolaitoksen taksojen perusteisiin oli sisällytetty vesihuoltolaitoksen toiminta-alueen ulkopuolisia menoja. Toiminta-alueen ulkopuolisten menojen sisällyttäminen taksapäätökseen oli johtunut siitä, että vuodelta 1986 peräisin ollutta toiminta-aluepäätöstä ei ollut päivitetty, vaikka kysymyksessä olleen laitoksen toiminta oli tosiasiallisesti laajentunut toiminta-alueen ulkopuolelle.
>
> KHO 9.11.2004 t. 2858: Paraisten kaupunginvaltuusto oli hyväksynyt tietylle kunnan alueelle vesihuollon liittymismaksun, joka oli kolminkertainen verrattuna muiden alueiden liittymismaksuun. Korotettu maksu perustui korkeisiin rakennuskustannuksiin. Liittymismaksuista kertyvä tulo oli yhteensä 138 000 euroa, kun kunnan rakennuskustannukset olivat 184 000 euroa. Näissä oloissa kaupunginvaltuuston päätöstä ei ollut valmisteltu kuntalain vastaisesti. Korkein hallinto-oikeus toi perusteluissaan esille, että vesihuoltolaitoksen ja sen asiakkaan välinen kiinteistön vesihuoltoa koskeva riita-asia käsitellään VHL 34 §:n mukaan käräjäoikeudessa.

Kunnallisvalitukset vesihuollon taksoihin liittyvistä kunnan toimielinten päätöksistä ovat aiheuttaneet hallintolainkäytössä epäselvyyksiä. Yhtäältä korkein hallinto-oikeus kumosi Kesälahden tapauksessa kunnanvaltuuston päätöksen kunnallisvalituksen vuoksi VHL 18 §:n vastaisena. Toisaalta se on pidättynyt ottamasta suoraan kantaa vesihuollosta tehdyn yksityisoikeudellisen sopimuksen

---

[198] KHO 29.4.2003 t. 1073: Vesi- ja viemäriverkoston liittymismaksua koskeva valitus jätettiin tutkimatta, koska kysymys ei ollut VHL 32 §:ssä tarkoitetusta valvontaviranomaisen päätöksestä ja koska hallinto-oikeus ei ollut toimivaltainen tutkimaan vesihuollon liittymismaksujen määräämiseen, perimättä jättämiseen tai kohtuullistamiseen liittyviä vaatimuksia.

[199] Kunnanvaltuuston päätökseen voi hakea muutosta suoraan hallinto-oikeudelta kuntalain 90 §:ssä tarkoitetulla kunnallisvalituksella, kun taas liikelaitoksen johtokunnan päätöksestä tulee ensin tehdä kuntalain 89 §:n mukainen oikaisuvaatimus.

sisältöön tai vaikuttamasta välittömästi vesihuollon asiakassuhteeseen. Kunnallisvalitusmahdollisuus asettaa joka tapauksessa vesihuollon asiakkaat sattumanvaraisesti eriarvoiseen asemaan oikeussuojan saatavuuden kannalta riippuen vesihuoltolaitoksen ja sen päätöksenteon organisointimuodoista.

3.3.2 Etelä-Afrikka: Valvonnan toiminta puutteellista

Etelä-Afrikassa painotetaan vesihuoltolaitostoiminnan kirjanpidollista eriyttämistä, jotta vesihuollon liiketoimintaa ja sen tuottoja voitaisiin valvoa. Vesihuoltolaissa ei ole suoraan asetettu vesihuoltokirjanpidon yleistä eriyttämisvaatimusta, mutta WSA 20 §:n 1 kohdassa säädetään, että jos vesihuoltoviranomainen eli kunta huolehtii vesihuoltopalveluista, tulee sen hallinnoida ja pitää ne kirjanpidossa erillään. Vesihallitusten toimintojen eriyttämisestä säädetään WSA 42 §:n 1 ja 2 kohdassa siten, että vesihallituksen tulee järjestää vesihuoltopalvelujen tuottamistehtävä ja muut mahdolliset tehtävät eri kirjanpidollisiin yksiköihin.[200]

Jos kunta ei itse huolehdi vesihuoltopalveluista, tulee sen sopia vesihuollon sopimussäännösten mukaisesti vesihuollon tuottajan kanssa liiketoiminnan eriyttämisestä. Sopimussäännösten 15 kohdan perusteella tuottamissopimuksessa on varmistettava, että vesihuollon tuottaja toimittaa kunnalle riittävät tiedot sopimuksen noudattamisen valvontaa varten. Säännösten 16 kohdan nojalla kunnan tulee sopimuksessa edellyttää, että tuottaja noudattaa hyvää kirjanpitotapaa ja sallii viranomaisen tutkia taloudenpitoaan.[201] Siten kunnan on vaadittava, että vesihuollon tuottaja toimittaa läpinäkyvät tiedot liiketoiminnastaan ja sallii taloudellisten tietojen tarkastamisen vesihuoltoliiketoiminnan tuottojen kohtuullisuuden arvioimiseksi.

Vesihuollon valvonnasta säädetään Etelä-Afrikan vesihuoltolaissa siten, että valvontaviranomaisia ovat kunnat, toimivaltainen ministeri ja lääni. WSA 27 §:n nojalla kunnan tulee valvoa vesihuollon tuottajien ja välittäjien toimintaa toimialueellaan. Tässä tarkoituksessa sen tulee varmistaa muun muassa, että toiminnanharjoittajat noudattavat WSA 9 ja 10 §:n nojalla annettua sääntelyä vesihuollosta ja sen maksuista sekä vesihuollon tuottamissopimusta. Ministerin ja toimivaltaisen läänin tulee WSA 62 §:n perusteella valvoa vesihuollon toimielinten toimenpiteiden vesihuoltolainsäädännön mukaisuutta. Näin ollen vesihuollon liiketoiminnan valvonta on siten kaksiportaista, että kunnat valvovat erillisiä vesihuollon tuottajia sekä ministeri ja lääni kuntia vesihuollon tuottajina.

Vesihuollon liiketoiminnan valvonnalle on asetettu suuntaviivat Etelä-Afrikan vesihuoltostrategiassa. Valvonnan tavoitteena on suojella vesihuollon asiakkaita

---

[200] Ks. DWAF 2008, s. 29–33.
[201] DWAF 2002b, s. 99–101.

ja yleisiä etuja niin, että vesihuoltolakia ja sen nojalla annettua sääntelyä noudatetaan ja että vesihuoltotoiminnan tehokkuus sekä hyvät sopimuskäytännöt varmistetaan. Talouden ja vesihuollon sopimusten valvonta käsittää vesihuollon investointien, tariffien sekä sopimusten valvonnan. Viimesijaisena keinona valvonnan tehokkuuden varmistamiseksi on vesihuoltotoiminnan väliaikainen haltuunotto perustuslain 100 ja 139 §:n nojalla. Vesihuollon liiketoiminnan valvonta painottuu vesihuoltostrategian valossa valtiotasolle, jossa vesihuollon regulaattorina, joka erityisesti säätelee ja valvoo vesihuoltoa, toimii vesi- ja ympäristöministeriön vesi- ja metsätalousosasto (DWAF).[202]

Käytännössä vesihuollon liiketoiminnan valvonta on Etelä-Afrikassa puutteellista tai sitä ei ole lainkaan[203]. Vesi- ja metsätalousosasto ei ole vielä varsinaisesti ryhtynyt vesihuoltopalvelujen regulaattoriksi, vaikka WSA 62 §:ssä ja perustuslain 155 §:n 7 kohdassa ministerille ja hallitukselle asetettu valvontatoimivalta edellyttää tätä[204]. Puutteellisuudet muodostavat vakavan uhkan yksilön edistyksellisten vedensaantioikeuksien toteutumiselle ja jättävät oikeuksien valvonnan kansalaisaktiivisuudesta riippuvaiseksi[205]. Valtiollisen valvonnan tehostaminen olisi keskeistä, sillä eri kunnissa vesihuollon tariffit ja sopimukset vesihuollon tuottajien kanssa ovat ilmeisesti varsin vaihtelevia, eivätkä kaikki kunnat välttämättä toimi parhaalla mahdollisella tavalla yleisten vesihuoltoetujen edistämiseksi[206].

> Etelä-Afrikassa on valmistunut luonnos vesihuoltopalvelujen valtiolliseksi regulaatiostrategiaksi, jossa määriteltäisiin tarkemmin vesi- ja metsätalousosaston roolia vesihuollon regulaattorina. Luonnoksen perusteella vesi- ja metsätalousosasto tulisi kiinnittämään huomiota vesihuollossa yleisen tason toimintaan ja tuloksiin, ei sen sijaan yksityiskohtaisesti prosesseihin, joilla näihin tuloksiin pyritään[207]. Siten valtiollisen

---

[202] DWAF 2003, s. 48–52. Perustuslain 100 ja 139 §:ssä mahdollistetaan valtion väliintulo, jos lääni ei noudata velvoitteitaan, sekä läänin väliintulo, jos kunta ei noudata velvoitteitaan.

[203] Ks. *Bond – Dugard* 2008, s. 9. Bond ja Dugard toteavat, että koska vesi- ja ympäristöministeriön vesi- ja metsätalousosasto ei valvo vesihuoltoalaa riittävästi, ovat vesilaitokset toteuttaneet perustuslain vastaisia kustannusten kattamistoimenpiteitä. Ks. veden saatavuuden seurannan yleisistä vaikeuksista SAHRC 2004, s. 50.

[204] *Conteh ym.* 2008, s. 15–16. Hallituksen ja läänien toimivallasta valvoa kuntia säädetään perustuslain 155 §:n 7 kohdassa siten, että hallituksella ja lääninhallituksilla on lainsäädännöllinen valta ja toimeenpanovalta valvoa kuntia niiden vallankäytössä.

[205] Ks. *Dugard* 2008, s. 601. Dugardin mukaan ensimmäinen kansalaisvetoisten vesikampanjoiden aalto oli Etelä-Afrikassa vuosien 1996–2000 välillä, jolloin niiden avulla vastustettiin vesihuollon yksityistämistä ulko-oikeudelliseen retoriikkaan tukeutuen. Dugard esittää, että Mazibukon prosessi on mahdollinen osoitus uudenlaisen, oikeuksiin ja oikeudellisiin prosesseihin tukeutuvan kansalaisaktivismin alkamisesta.

[206] *Conteh ym.* 2008, s. 16.

[207] DWAF 2008, s. 17.

valvonnan ohella kuntien ja läänin rooli tulee olemaan ratkaiseva vesihuollon valvonnan tulevan tehokkuuden kannalta.

4 ARVIOINTIA

4.1 Vesihuollon järjestäminen

Sekä Suomessa että Etelä-Afrikassa vastuu vesihuollon järjestämisestä on kunnalla. Kummassakin valtiossa kunta voi täyttää järjestämisvastuunsa joko huolehtimalla vesihuollosta itse tai delegoimalla sen operoinnin julkiselle tai yksityiselle taholle. Vesihuolto tulee yleensä järjestää verkostopalvelujen avulla, mutta molemmissa valtioissa kunta saattaa yksittäistapauksessa olla velvollinen järjestämään sen kiinteistökohtaisesti. Kunta ei voi Suomessa tai Etelä-Afrikassa delegoida vastuutaan talousvesipalvelujen järjestämisestä, joten sen tulee säilyttää määräysvallassaan asiat, jotka suoraan vaikuttavat yksilön oikeuksiin saada talousvettä. Näitä ovat ainakin vesijohtoverkoston ulottuvuudesta päättäminen ja vesimaksujen kohtuullisuuden varmistaminen.

Vesihuollon järjestämisvastuun suhde vesihuollon kaupallistamiseen on sekä Suomessa että Etelä-Afrikassa ajankohtainen kysymys. Suomessa kaupallistamisen oikeudellisia rajoja koetellaan tilanteissa, joissa kunta tai kunnat tekevät sisäisiä vesihuoltolaitoksen toimintamuodon muutosjärjestelyjä. Etelä-Afrikassa vesihuoltoa on puolestaan yksityistetty jossain määrin, mikä saattaa hankaloittaa kuntien WSA 3 §:ssä ilmaistua perusvesihuollon edistämistehtävää. Molemmissa maissa vesihuollon kaupallistamisen oikeudellinen sääntely on väljää, eikä kaupallistamista valvota kattavasti.

Suomessa vesihuollon kaupallistamisessa suurimpana ongelmana on vesihuoltolaitteiston arvon määritys tilanteessa, jossa vesihuoltolaitoksen toimintamuoto muuttuu esimerkiksi kunnallisesta liikelaitoksesta kunnan omistamaksi osakeyhtiöksi. Kun laitteiston arvo määritetään tällöin tavallisesti puolitoista- tai kaksinkertaiseksi kirjanpitoarvoon verrattuna tai tehdään lainajärjestelyjä, joiden korot ylittävät selvästi rahoitusmarkkinoiden tason, maksavat vesihuoltolaitoksen asiakkaat lopulta arvonkorotukset tai ylisuuret korkokustannukset. Kunnallisen vesihuoltolaitoksen pääomakustannusten maksattaminen useampaan kertaan asiakkailla on pääoman kohtuullisen tuoton ja maksujen yleisen kohtuullisuusvaatimuksen (VHL 18 §) sekä kohtuullisten kustannusten tavoitteen (VHL 1 §) kannalta kyseenalaista, ja tietyissä tapauksissa kunnat vaikuttavat Suomessa syyllistyneen piiloverotukseen vesihuoltolaitoksen omistusjärjestelyissä.

Suomessa on vaikeaa – ellei mahdotonta – puuttua oikeudellisesti vesihuollon kaupallistamisen lieveilmiöihin tai sen mahdollisiin lainvastaisuuksiin. Yhtäältä vesihuoltolaitteiston arvonmäärityksestä ei ole erityisesti säädetty ja toisaalta

omistusjärjestelyjä ei valvo varsinaisesti mikään viranomainen. Yksinkertaisin tapa tilanteen korjaamiseksi olisi säätää kunnan sisäisten vesihuollon omistusjärjestelyjen vaatimukseksi, että vesihuoltolaitteiston arvona tulee käyttää sen kirjanpitoarvoa[208].

Etelä-Afrikassa vesihuollon yksityistämisen tulee tapahtua siten, että kunta pystyy edelleen edistämään perusvesihuollon toteutumista WSA 3 §:ssä tarkoitetulla tavalla ja täyttämään siten järjestämisvastuunsa. Jos vesihuollon tuottamisesta tehdään yksityisen sektorin kanssa sopimus, on siinä sovittava esimerkiksi vesihuoltoverkoston laajentamisvelvoitteista, eikä mahdollisen vesihuoltolaitteiston luovutuksen tule tapahtua sellaiseen hintaan, joka vaarantaisi perusvedensaannin ja perustuslain 27 §:ssä tarkoitetun veden saatavuuteen kohdistuvan oikeuden toteutumisen.

Kunnan järjestämisvastuun vastinparina olevat yksilön oikeudet saada talousvettä poikkeavat Suomessa ja Etelä-Afrikassa merkittävästi toisistaan. Ensinnäkin Suomessa yksilön ja kunnan vastuut vesihuollosta määrittyvät asuinpaikan mukaan pääsääntöisesti siten, että taajamissa kunnan on järjestettävä vesihuoltopalvelut, kun haja-asutusalueella talousveden hankkiminen on yksilön vastuulla. Etelä-Afrikassa taas kunnilla on WSA 3 §:n perusteella yleinen velvollisuus edistää talousveden saantia yksilön asuinpaikasta riippumatta. Toinen ja edellistä merkittävämpi ero on, että siinä missä Suomessa yksilön VHL 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu oikeus talousvesipalvelujen saantiin on toteutettavissa tarvittaessa oikeussuojakeinojen avulla, rinnastuu yksilön oikeus vesihuoltoon Etelä-Afrikan vesihuoltolainsäädännössä perustuslailliseen oikeuteen veden saatavuuteen siten, että sen vastineena on ainoastaan kunnan periaateluonteinen velvollisuus edistää vesihuoltoa progressiivisesti.

Suomessa yksilön oikeus vedensaantiin on mahdollista toteuttaa saattamalla järjestämisvastuuasia VHL 31 §:n mukaisesti valvontaviranomaisessa vireille. Vesihuoltopalvelujen luonteesta johtuen valvontaviranomainen ei kuitenkaan voi velvoittaa kuntaa järjestämään palveluja välittömästi, vaan tietyn, yleensä useamman vuoden ajanjakson kuluessa. Näin ollen kunnan järjestämisvastuu ei Suomessakaan tavallisesti tarkoita, että yksilöllä olisi välittömästi toteutettavissa oleva oikeus saada talousvettä.

Etelä-Afrikassa WSA 3 §:ssä tarkoitetulla oikeudella perusvesihuoltoon on suhteessa kuntiin lähinnä toimeksiantovaikutus, joten se ei perusta yksilölle subjektiivista oikeutta saada vesihuoltopalveluja. Oireellista kunnan vastuiden suhteellisuuden kannalta on, että vesihuollon ulottamista uusille alueille ei ilmeisesti ole kertaakaan käsitelty oikeusprosessissa, eikä siihen ole juuri otettu kantaa oikeuskirjallisuudessa. Vesihuoltolainsäädännön merkitys suhteessa perustus-

[208] Ks. MMM 2009b, s. 45.

lailliseen veden saatavuuteen näyttäytyykin vesihuollon järjestämisen viranomaisvastuita ja -menettelyjä tarkentavana, eikä sillä panna täytäntöön yksilön oikeutta veden saatavuuteen sääntöluonteisesti.

4.2 Vesihuollosta huolehtiminen

Talousvesipalvelujen sisältövaatimukset poikkeavat Suomen ja Etelä-Afrikan oikeusjärjestelmissä merkittävästi toisistaan. Siinä missä Suomessa laitoksen vesihuoltoverkosto tulee toiminta-alueella ulottaa asuinkiinteistön välittömään läheisyyteen kiinteistön vesihuoltoon liittämistä ja periaatteessa rajoittamatonta vedensaantia varten, on Etelä-Afrikassa perusvesihuollon minimivaatimuksena, että asuinrakennuksesta 200 metrin etäisyydellä on noudettavissa 6.000 litraa vettä/kotitalous/kuukausi. Poikkeamat ovat selitettävissä käytettävissä olevien resurssien eroavuuksilla, ja Etelä-Afrikassakin tulee vesihuollossa pyrkiä Suomen kaltaiseen palvelutasoon.

Molemmissa valtioissa vesihuoltolaitteiston puutteellinen kunnossapito muodostaa suurimman uhkan talousvesipalvelujen jatkuvuudelle ja laadulle. Tämä ei ole kuitenkaan heijastunut kummankaan valtion oikeudelliseen sääntelyyn siten, että lainsäädännöissä asetettaisiin täsmällisiä vesihuoltoverkoston kunnossapito- tai saneerausvaatimuksia. Toisaalta on kyseenalaista, missä määrin laitteiston kunnossapitoa voidaan edistää lainsäädännön avulla, sillä sen pitäisi olla vesihuollosta huolehtimisen itsestään selvä lähtökohta. Lainsäädännöllisinä, laitteiston kunnossapitoa edistävinä keinoina tulevat kysymykseen lähinnä laitoksen suunnittelu- ja varautumisvelvoitteiden terävöittäminen sekä kunnossapitoa uhkaavien omistajatuloutusten estäminen.

Varautumisesta vesihuollon erityistilanteisiin säädetään sekä Suomessa että Etelä-Afrikassa väljästi. Vesihuoltolaitoksen varautumisvelvoitteet pohjautuvat molemmissa valtioissa lähinnä yleisiin huolehtimisvelvoitteisiin, minkä lisäksi julkisen sektorin varautumisesta on Suomessa erityislainsäädäntöä, ja Etelä-Afrikassa vesihuollon kaikilla toimielimillä on velvoite pyrkiä järjestämään 10 litran vaihtoehtoinen päivittäinen vedenjakelu. Varautumisvelvoitteita on Etelä-Afrikan järjestelmän kannalta jossain määrin turhaa pyrkiä hahmottamaan tarkemmin, kun otetaan väljän sääntelyn ohella huomioon vesihuoltopalvelujen järjestämisvaikeudet. Suomessa varautumisvelvoitteita on syytä peilata vesihuollon virheeseen ja laitoksen kontrollivastuuseen.

Suomessa varautumisvelvoitteet vesihuollon erityistilanteisiin vaihtelevat laitoksen koon ja sen käytettävissä olevien resurssien mukaan. Vesihuoltolaitoksen on joka tapauksessa pidettävä kontrollivastuunsa perusteella vesihuoltolaitteisto hyvässä kunnossa ja varauduttava laitoksen sisäisistä ja sen ulkopuolisista, ennakoitavissa olevista syistä aiheutuviin erityistilanteisiin, jotta se voisi välttää vas-

tuunsa vesihuollon virheistä. Varautumisvelvoitteita on syytä terävöittää Suomen vesihuoltolainsäädännössä, ja näin ehdotetaan Vesihuollon tarkistamistyöryhmän loppuraportissa tehtävän[209].

Heikoimmassa asemassa olevien yksilöiden talousveden saanti turvataan Suomessa ja Etelä-Afrikassa osin erilaisilla tavoilla. Merkittävimpänä erona on, että Etelä-Afrikassa perusvedensaanti on lainsäädäntöön tukeutuvan poliittisen linjauksen perusteella ilmaista, kun Suomessa vesihuoltopalveluista tulee aina maksaa. Ilmainen perusvedensaanti on Etelä-Afrikan kaltaisessa valtiossa, jossa suuri osa ihmisistä elää köyhyydessä ja kattavan sosiaaliturvan ulkopuolella, tarkoituksenmukainen ratkaisu talousveden saatavuuden varmistamiseen. Suomen kaltaisissa olosuhteissa ei sosiaaliturvaa ole tarpeen kohdistaa erityisesti vedensaantiin. Talousvesipalvelujen keskeyttämisestä säädetään molemmissa valtioissa samankaltaisella tavalla, mutta Etelä-Afrikassa keskeyttämissääntelyn käytännön merkitys on huomattavasti suurempi, koska useat vesihuollon asiakkaat ovat maksukyvyttömiä.

Etelä-Afrikan ilmaisen veden politiikan oikeudellinen sitovuus on epäselvä. Koska valtiolla ja kunnalla on perustuslain sekä vesihuoltolainsäädännön perusteella yksiselitteinen velvollisuus pyrkiä takaamaan keskeytyksetön perusvedensaanti yksilön maksukyvystä riippumatta, on vähävaraisille kotitalouksille lähtökohtaisesti toimitettava vähintään 6.000 litran ilmainen vesimäärä kuukaudessa. Jos tätä varten ei ole vesihuoltoinfrastruktuuria olemassa, on sitä rakennettava käytettävissä olevien resurssien sallimissa rajoissa.

Vedensaannin keskeyttäminen maksukyvyttömyystapauksissa on Etelä-Afrikassa oikeudellisesti monitahoinen kysymys. Oikeuskäytännön perusteella vedensaanti voidaan keskeyttää loppukuuksi esimaksullisten vesimittarien avulla maksamattomien vesimaksujen vuoksi ilman WSA 4 §:n 3 kohdan mukaista kuulemismenettelyä, jos WSA 3 §:ssä tarkoitetun perusvedensaannin 6.000 litran minimimäärä on kulutettu. Keskeyttäminen tai uhka siitä saattaakin olla ainoa mahdollinen keino vesihuollon kustannuskattavuuden varmistamiseen. On kuitenkin kyseenalaista, miten perusvedensaanti toteutuu, jos vedensaanti keskeytetään edes osaksi kuukautta, ja riittääkö ylipäänsä 6.000 litraa talousvettä/kotitalous/kuukausi perustarpeiden tyydyttämiseen. Tilanteen selventäminen edellyttäisi lainsäädännössä pyrkimystä taata päivittäinen perusvesimäärä yksilökohtaisesti ja edistää tätä tarkoittavan vesihuoltotekniikan käyttöönottoa. Kokonaan toinen asia on, kuinka realistista tällaisen sääntelyn antaminen vesihuollon konteksti huomioon ottaen olisi.

---

[209] Ks. vesihuoltolain tarkistamistyöryhmän ehdotukset varautumisen parantamiseksi MMM 2010, s. 22–25.

4.3 Vesimaksut

Vesihuollon maksujen oikeudelliset lähtökohdat ovat Suomessa ja Etelä-Afrikassa pitkälti samanlaiset. Molempien maiden järjestelmät pohjautuvat kustannusten kattamisen periaatteelle, vesimaksut perustuvat suurelta osin käytettyyn vesimäärään ja vesihuoltoliiketoiminta saa tuottaa korkeintaan kohtuullista tuottoa. Merkittävimpänä erona on se, että Etelä-Afrikassa ilmaisen veden politiikan mukaisesti perusvedensaanti tulee pyrkiä saattamaan maksuttomaksi.

Sekä Suomessa että Etelä-Afrikassa vesimaksujen sääntelyn vaikuttavuus on puutteellista. Yhtäältä vesimaksut eivät välttämättä kata edes vesihuollon toiminta- ja ylläpitokustannuksia, kun niiden tulisi kattaa myös investointi- ja ympäristökustannukset. Toisaalta maksut saattavat tuottaa vesihuoltoliiketoiminnalle kohtuullisen tason ylittäviä voittoja, ja veden korkea hinnoittelu voi Etelä-Afrikassa muodostua pahimmillaan esteeksi WSA 3 §:ssä tarkoitetulle perusvedensaannille. Sääntelyn vaikuttavuuden puutteet ovat molemmissa valtioissa sidoksissa vesihuollon liiketoiminnan puutteelliseen valvontaan, mikä Suomessa johtuu pääasiassa sääntelyn ja Etelä-Afrikassa sen täytäntöönpanon vajavuudesta.

Kustannusten kattamisen periaate on sekä Suomen että Etelä-Afrikan järjestelmässä samankaltainen. Molemmissa maissa tulee kattaa vesihuollon taloudelliset sekä ympäristö- ja luonnonvarakustannukset, joista jälkimmäiset ovat Etelä-Afrikassa vesivarojen niukkuudesta johtuen suhteellisesti merkittävämpiä kuin Suomessa. Suurimpana erona kustannusten kattamisessa valtioiden välillä on, että Etelä-Afrikassa kustannusten kohdentamisessa on otettava huomioon kohdentamisen suhde sosiaaliseen tasapuolisuuteen (WSA 10 §:n 3b kohta) eli lähinnä perusvedensaannin varmistamiseen, kun taas Suomessa yksilöiden maksukykyyn liittyvät sosiaaliset näkökohdat eivät varsinaisesti ulotu vesihuoltolainsäädäntöön.

Suomessa vesimaksut perustuvat kustannusten kohdentamisen periaatetta ja yhdenvertaisuusperiaatetta tasapainottavaan ratkaisuun. Koska maksut ovat suurimmaksi osaksi veden kulutukseen sidottuja ja veden hinta tulee olla kaikille laitoksen asiakkaille sama, ei vesihuollon kustannusrakennetta hallitsevia pääomakustannuksia pyritä kohdentamaan tarkasti kullekin asiakkaalle, joskin vesihuollon liittämis- ja perusmaksuissa voi olla VHL 18 §:ssä tarkoitetun tasapuolisuuden rajoissa aluekohtaisia eroja. Vesihuollon kustannusten ristisubventointi eri vedenkäyttösektorien eli kotitalouksien, teollisuuden ja maatalouden välillä ei ole VHL 18 §:n ja VPPD 9 artiklan perusteella sallittua.

Etelä-Afrikan vesihuoltolainsäädännön tavoitteena on mahdollistaa kustannusten kattaminen kotitalouksien ristisubventoinnin avulla siten, että enemmän vettä kuluttavat varakkaat kotitaloudet mahdollistaisivat ilmaisen veden politiikan. Ristisubventoinnin kautta pyritään toteuttamaan perustuslaissa edellytettyä syrjittyjen henkilöiden ja henkilöryhmien positiivista erityiskohtelua. Tietyillä alueilla vesihuollon kustannusten kattaminen ja ilmaisen veden politiikan toteut-

taminen yksinomaan vesimaksujen tuottoihin nojautuen ei kuitenkaan ole mahdollista, minkä vuoksi valtion tulee jo veden saatavuuteen kohdistuvan perusoikeuden valossa tukea vesihuoltotoimintaa.

Sekä Suomessa että Etelä-Afrikassa vesihuollon liiketoiminnan tuotto saa olla korkeintaan kohtuullista. Suomessa tämä ilmaistaan VHL 18 §:ssä, kun taas Etelä-Afrikassa asia käy ilmi paitsi lainsäädännön yleisistä tavoitteenasetteluista myös vesihuoltostrategiasta ja vesihuollon sopimussäännöksistä. Vesihuoltolain perustelujen ja sähkömarkkinalainsäädännön analogiatuen valossa sijoitetun pääoman tuoton kohtuullinen määrä on Suomessa alle 10 %. Molemmissa valtioissa vesihuoltotoiminta on suuremmille kunnille merkittävä tulonlähde.

Suomessa useiden vesihuoltolaitosten tuotto näyttäisi ylittävän vesihuoltolaissa tarkoitetun kohtuullisen tason. Tässä suhteessa sääntelyn vaikuttavuutta heikentää kaksi pääasiallista tekijää. Ensinnäkin vesihuollon liiketoiminnan valvonta on siten olematonta, ettei laitosten tuoton tai siihen vaikuttavien kuntien sisäisten omistusjärjestelyjen vesihuoltolain mukaisuuden valvonta kuulu varsinaisesti minkään viranomaisen toimivaltaan. Yksilön näkökulmasta VHL 34 §:n mukainen kanne käräjäoikeuteen ei taas ole realistinen keino kyseenalaistaa vesihuollon tuottojen kohtuullisuutta. Toiseksi erityisesti monialayrityksenä toimivan vesihuoltolaitoksen taloudenpidon läpinäkyvyyttä ei taata lainsäädännössä, joten laitosten tuotosta ei välttämättä edes saada tietoa. Näin ollen kohtuullisen tuoton vaatimus ei nykyisin velvoita vesihuoltolaitoksia Suomessa tehokkaasti.

Etelä-Afrikassa vesihuoltotoiminnan kohtuullinen tuotto on ristiriitainen tavoite. Yhtäältä perustuslaillinen oikeus veden saatavuuteen sekä ilmaisen veden politiikka edellyttäisivät monilla alueilla valtion tukitoimia ja korostavat vesihuoltotoiminnan sosiaalisia päämääriä, joihin voiton tavoittelu soveltuu huonosti. Toisaalta tarvittavien vesihuollon investointien takaaminen edellyttää mahdollisuutta kohtuulliseen tuottoon. Kun veden asianmukainen saatavuus on edelleen lukuisten yksilöiden ulottumattomissa, vesihuollon suuret tuotot näyttäytyvät helposti kohtuuttomilta varsinkin, jos merkittävää osaa niistä ei investoida verkostojen laajentamiseen.

Sekä Suomessa että Etelä-Afrikassa olisi tarpeen tehostaa vesihuollon maksusääntelyn vaikuttavuutta lainsäädännöllisin keinoin. Ensinnäkin saattaisi olla tarpeen luoda mekanismeja vesihuoltoliiketoiminnan läpinäkyvyyden varmistamiseen ja sen kohtuullisen tuoton tarkempaan määrittämiseen sekä säätää vesihuoltolaitteiston arvostamisperusteista kuntien sisäisissä omistusjärjestelyissä ja vesihuollon yksityistämisen yhteydessä. Toiseksi Suomessa olisi ehkä aiheellista saattaa vesihuollon liiketoiminnan valvonta jonkin viranomaisen toimivaltaan tai perustaa tätä varten uusi viranomainen. Yksilön vedensaantioikeuden näkökulmasta vajeet vesihuollon maksusääntelyn vaikuttavuudessa muodostavat paitsi taloudellisen rasitteen myös uhkan vesihuollon toimivuudelle, jos tuloutukset vaarantavat laitteiston kunnossapidon ja saneerauksen.

VI Päätelmät

Luvussa esitetään tutkimuksen keskeisimmät tulokset. Aikaisempien lukujen lopuissa olevia lukukohtaisia arviointeja ei tässä varsinaisesti kerrata. Tulosten esittämisen jälkeen kartoitetaan, minkälaisin oikeudellisin jatkotoimenpitein talousveden saatavuutta saattaisi olla mahdollista kehittää niin kansainvälisellä tasolla kuin Suomessa ja Etelä-Afrikassa.

Tutkimuksen tulokset ovat tiivistetysti seuraavat:

1. Talousveden saatavuuteen kohdistuvien oikeuksien arviointi edellyttää huomion kiinnittämistä tosiasialliseen oikeustilaan sekä Etelä-Afrikassa että Suomessa.
2. Oikeudellisten mekanismien vaikutus veden saatavuuteen on rajallinen.
3. Veden ottaminen välttämättömään talousvesikäyttöön tulee oikeuslähteiden perusteella olla ensisijaista muihin vedenkäyttötarpeisiin verrattuna.
4. Yksilöllä on tietyin rajoitetuin edellytyksin toteutettavissa oleva oikeus vesihuoltopalveluihin sekä Suomessa että Etelä-Afrikassa.
5. Vesihuoltopalveluista voi Suomessa ja Etelä-Afrikassa huolehtia julkinen tai yksityinen sektori, mutta julkisen sektorin tulee molemmissa valtioissa suojata vesihuollon asiakkaita luonnollisen monopoliaseman väärinkäytöltä nykyistä tehokkaammin.

1 OIKEUDET TALOUSVEDEN SAATAVUUTEEN JA TOSIASIALLINEN OIKEUSTILA

Tutkimuksen perusteella yksilön oikeuksia veden ottamiseen talousvedeksi ja talousveden saantiin on syytä lähestyä tosiasiallisen oikeustilan, eikä ainoastaan asetetun oikeuden lähteiden kannalta. Perusteluna tähän on ensinnäkin se, että hydrologiset, teknis-taloudelliset ja sosiaaliset olosuhteet heijastuvat merkittävästi oikeuslähteiden tulkintaan ja niiden vaikuttavuuteen. Toiseksi veden saatavuuteen kohdistuvien oikeuksien tehokkuutta ei ole varmistettu riittävien oikeussuojakeinojen avulla kansainvälisessä, Etelä-Afrikan tai Suomenkaan oikeudessa. Kolmanneksi erityisesti kansainvälisellä tasolla oikeuden käsitettä hyödynnetään veden saatavuuden yhteydessä väljästi ilman, että sillä olisi välitöntä yhteyttä valtion velvoitteisiin. Eri oikeuslähteiden vaikutukset veden saatavuutta koskeviin oikeuksiin vaihtelevat siten huomattavasti.

Olosuhteiden merkitys talousveden saatavuutta sääntelevien oikeuslähteiden tulkintaan ja vaikuttavuuteen ilmenee selvästi Etelä-Afrikan tilanteesta. Ensin-

näkin talousveden saatavuus on Etelä-Afrikassa polarisoitunut jyrkästi varallisuuden perusteella siten, että perustuslakiin sekä vesi- ja vesihuoltolainsäädäntöön perustuvat oikeudet jäävät toteutumatta vähävaraisten asuinalueilla. Toiseksi hydrologisten olosuhteiden ja erityisesti maatalouden suuren vedenkulutuksen vuoksi vesivarojen käyttöön kohdistuu kilpailevia tarpeita, jotka uhkaavat vesilakiin perustuvaa talousvesikäytön ensisijaisuutta. Ilman olosuhteiden huomioon ottamista on ylipäänsä vaikeaa – ellei mahdotonta – esittää veden saatavuudesta merkityksellisiä oikeudellisia kysymyksiä tai pyrkiä löytämään niihin ratkaisuja.

Veden saatavuuden aineellista sääntelyä varmistavien oikeussuojakeinojen tehottomuus merkitsee tarvetta ottaa primäärinormien ohella sekundäärinormit ja oikeuskäytäntö huomioon saatavuuteen kohdistuvien oikeuksien tarkastelussa. Kansainvälisen oikeuden ja erityisesti ihmisoikeuksien pakkokeinovajeet ovat yleisesti tunnettuja, mutta kansainvälisoikeudelliset menettelyt voivat edesauttaa vesistövaltioiden välistä yhteistyötä. Etelä-Afrikassa yksilön oikeuksista ottaa tai saada talousvettä on säädetty edistyksellisellä tavalla, mutta yksilön mahdollisuudet panna reaktiokoneisto käyntiin oikeuksien toteuttamiseksi ovat rajalliset. Myöskään Suomessa vesihuoltotoiminnan tuottoa rajoittavien säännösten tehokkuutta ei ole varmistettu, koska vesihuollon liiketoimintaa ei varsinaisesti valvota ja koska yksilöillä ei ole tehokkaita keinoja kyseenalaistaa vesimaksuja.

Veden saatavuudesta käytävän ihmis- ja perusoikeuskeskustelun ongelmana on, että siinä ei yleensä tuoda selvästi esille oikeuksia vastaavien valtion velvoitteiden periaateluonteisuutta. Lukuisissa soft law -lähteissä julistetaan oikeutta veteen liittämättä sitä oikeudellisiin vaikutuksiin, joiden tulisi ilmetä valtiota sitovina velvoitteina. Myöskään Etelä-Afrikassa oikeus veden saatavuuteen ei ole tae julkisen sektorin velvoitteiden olemassaolosta. Oikeuslähteiden moninaisuus tarkoittaa ylipäänsä, että oikeudesta veden saatavuuteen on mahdollista lausua pitkälti kulloinkin halutulla tavalla. Oikeuden käsite on veden saatavuuden yhteydessä kuitenkin syytä liittää mahdollisuuksien mukaan tosiasialliseen oikeustilaan, jos – ja tässä tapauksessa kun – oikeuksien katsotaan edellyttävän vastinparinaan velvollisuuksia.

Tässä tutkimuksessa tosiasiallista oikeustilaa on tarkasteltu ensimmäisessä pääluvussa kuvattujen kontekstuaalisuuden ja oikeussuojaulottuvuuden sekä tutkimuksen oikeuskäsityksen rajaamisen avulla. Tutkimuksen tulokset olisivat erityisesti Etelä-Afrikan mutta myös Suomen osalta erilaiset, jos ne olisi sidottu yksinomaan aineelliseen sääntelyyn. Tällöin oikeudet veden saatavuuteen Etelä-Afrikassa näyttäytyisivät yksilön näkökulmasta ideaalisilta, eikä tutkimuksessa olisi kiinnitetty huomiota esimerkiksi vesihuollon kaupallistamistoimenpiteiden oikeudellisiin ongelmiin Suomessa.

2 OIKEUDELLISTEN OHJAUSKEINOJEN RAJAT JA MAHDOLLISUUDET

Talousveden saatavuudesta käytävässä keskustelussa painopiste on siirtynyt tarpeiden korostamisesta oikeuksien korostamisen suuntaan, ja saatavuus on Suomen sekä Etelä-Afrikan järjestelmissä sisällytetty kattavan oikeudellisen ohjauksen piiriin. Kansainvälisestä ja Etelä-Afrikan näkökulmasta veden saatavuuden oikeudellistuminen on ymmärrettävää, kun otetaan huomioon tarveperusteisen näkökulman ja siihen liittyvien poliittisten instrumenttien tehottomuus vesiongelmien ratkaisemisessa. Suomessa oikeudellistuminen on taas seurannut pitkälti vesihuoltotekniikan kehitystä ja vesihuoltopalveluiden laajentumista ilman, että kehitystä olisi pyritty voimakkaasti ohjaamaan sääntelyn avulla. Yksinomaan oikeudellisten ohjauskeinojen mahdollisuudet vaikuttaa talousveden saatavuuteen ovat tutkimuksen perusteella rajalliset.

Kansainvälisellä tasolla veden saatavuuteen kohdistuvien oikeuksien korostamisen avulla pyritään painottamaan saatavuuden edistämistoimenpiteiden valtioita velvoittavaa luonnetta. Kiista veden saatavuudesta perustarpeena tai ihmisoikeutena näyttäytyy kuitenkin lähinnä akateemisena. Vaikka oikeudesta veden saatavuuteen päästäisiin yksimielisyyteen, ei tämä tarkoittaisi TSS-oikeuksien tai poliittisten tavoitteenasettelujen, kuten YK:n vuosituhattavoitteiden, muuttumista siten oikeudellisesti sitoviksi, että yksilöille muodostuisi mahdollisuus toteuttaa oikeutensa tehokkaiden oikeussuojakeinojen avulla. Kokonaan toinen ja luonteeltaan poliittinen asia on, että juridiseen kielenkäyttöön pohjautuva näkökulma saatavuuteen voi ohjata eri valtioita Etelä-Afrikan tapaan säätämään yksilön oikeuksista omissa oikeusjärjestelmissään.

Ihmisoikeusnäkökulman korostaminen saattaa johtaa siihen, että kansalliset tuomioistuimet ottavat kantaa veden ottamis- ja saantikysymyksiin ihmisoikeuksien kannalta. Etelä-Afrikassa tuomioistuimet ovat omaksuneet tässä suhteessa aktiivisen roolin ja tukeutuneet välillä tulkinnoissaan muun muassa YK:n TSS-komitean kommentaareihin. Kansallisten oikeusprosessien hyödyntäminen veden saatavuuden edistämiseen rajoittuu kuitenkin yksittäistapauksiin, joiden lopputulokset ovat ennakoimattomia.

Kansainvälisessä oikeudessa veden saatavuuden oikeudellista ohjausta olisi nykyisten oikeuslähteiden puitteissa mahdollista kehittää painottamalla veden saatavuuden ja kansainvälisen vesioikeuden yhtymäkohtia. Veden eri käyttötarpeet muodostavat useilla alueilla vakavan uhkan veden riittävyydelle talousvesikäyttöön, ja mahdollisuudet kansainvälisten vesivarojen hyödyntämiseen saattavat olla tässä suhteessa ratkaisevia. On esitettävissä runsaasti perusteluja kansainvälisten vesivarojen talousvesikäytön ensisijaisuuden puolesta, ja esimerkiksi YK:n Euroopan talouskomission (ECE) vesioikeudellisessa järjestelmässä tämä lähtökohta on selvä. Kansainvälisessä vesioikeudessa ei ole pakkokeinoja

aineellisten oikeuksien toteuttamiseen, mutta huomion kiinnittäminen vesioikeuteen konkretisoisi oikeutta veden ottamiseen talousveden saatavuuden edellytyksenä.

Suomi ja Etelä-Afrikka muodostavat samankaltaisesta sääntelystä huolimatta kaksi erilaista esimerkkiä veden saatavuuden ohjaamisesta kansallisessa oikeudessa. Suomessa sääntely on lähinnä mukautettu teknis-taloudellisen kehityksen myötä syntyneisiin olosuhteisiin, ja sillä pyritään varmistamaan jo toteutunut talousveden saatavuus. Etelä-Afrikassa sääntelyllä pyritään puolestaan voimakkaasti ohjaamaan olosuhteita talousveden saatavuutta edistävään suuntaan.

Suomen ja Etelä-Afrikan tosiasiallisen oikeustilan tarkastelu tutkimuksessa osoittaa, että veden saatavuuden oikeudellisen ohjauksen tehokkuus on sidoksissa sitä ympäröiviin olosuhteisiin ja sääntelyn valvontaan. Suomessa veden ottamiseen ja sen saantiin liittyvät oikeudet ja velvollisuudet ovat toteutettavissa, koska käytettävissä on riittävästi resursseja, kun taas Etelä-Afrikassa edistyksellinen kansallinen sääntely on resurssien puutteen vuoksi pantu täytäntöön vain osittain. Vesihuollon muuttuminen luonteeltaan entistä enemmän liiketoiminnaksi asettaa sääntelyn tehokkuuden varmistamiselle uudenlaisia valvontahaasteita, joihin kumpikaan valtio ei ole pystynyt kunnolla vastaamaan.

Etelä-Afrikan tilanteen tarkastelun valossa perusoikeussääntelyllä ei itsessään ole mahdollista ratkaista veden saatavuuden ongelmia tai saattaa asiaa riippumattomaksi poliittisesta päätöksenteosta. Periaatteessa Etelä-Afrikan perustuslain 27 §:n mukainen oikeus veden saatavuuteen tarkoittaa, että saatavuuden toteuttaminen on rajattu poliittisen harkinnan ulkopuolelle, koska kysymys on valtiota oikeudellisesti velvoittavasta sitoumuksesta. Perustusoikeus veden saatavuuteen on kuitenkin sidottu käytettävissä oleviin resursseihin, joten sen toteuttaminen liittyy poliittiseen harkintaan resurssien kohdentamisesta. Oikeuden heikko velvoittavuus tuli esille perustuslakituomioistuimen Mazibukon tuomiossa, jossa tuomioistuin kieltäytyi määrittelemästä oikeuden sisältöä, johon edistämistoimenpiteiden kohtuullisuutta olisi voitu verrata.

Tutkimuksen perusteella oikeudellisten mekanismien vaikutusmahdollisuudet veden saatavuuteen ovat sidoksissa niiden kontekstiin, koska itsessään abstraktien aineellisten oikeuksien tulisi vaikuttaa nimenomaan vallitseviin olosuhteisiin. Siten kansainvälisellä tasolla tai Etelä-Afrikassa veden saatavuuteen liittyviä haasteita ei ole mahdollista ratkaista vain oikeudellisin keinoin, vaan tähän tarvitaan myös poliittista tahtoa taloudellisten ja muiden resurssien allokoinnissa. Suomessa nykyisen sääntelyn tehokkuus voitaisiin varmistaa valvonnallisin keinoin, koska vallitsevaa talousveden saatavuustilannetta ei ole varsinaisesti tarvetta kehittää, vaan ainoastaan hienosäätää.

3 VÄLTTÄMÄTTÖMÄN TALOUSVESIKÄYTÖN ENSISIJAISUUS

Vesivarojen talousvesikäytön mahdollistaminen saattaa alueellisesti edellyttää muiden sektorien eli lähinnä maatalouden ja teollisuuden vedenkäyttötarpeiden rajoittamista. Eri vedenkäyttötarpeiden yhteensovittamisella on Etelä-Afrikassa olennainen merkitys yleisten etujen kannalta, sillä niukat vesivarat eivät välttämättä riitä kaikkien tarpeiden tyydyttämiseen. Suomessa sen sijaan vettä on riittävästi, mutta pohjavesivarat eivät yksistään riitä välttämättä edes talousvesikäyttöön. Kansainvälisen oikeuden sekä Etelä-Afrikan ja Suomen oikeusjärjestelmien perusteella välttämätön talousvesikäyttö on ensisijaista muihin vedenkäyttötarpeisiin verrattuna.

Talousvesikäytön välttämättömyys tarkoittaa, että sille ei ole olemassa vertailukelpoisia vaihtoehtoja. Kysymys on siitä, että muiden vesiesiintymien avulla ei voida ilman kustannusten merkittävää lisääntymistä tyydyttää talousvesitarpeita esimerkiksi näiden esiintymien sijainnin tai huonon laadun vuoksi. Kun vaihtoehtoja tarkastellaan, tulee huomioon ottaa sekä kansalliset että kansainväliset vesivarat. Koska talousvesikäytön ensisijaisuus on sidottu vesihuollon vaihtoehtoisiin toteutustapoihin, voidaan sitä arvioida tarkemmin vain tapauskohtaisesti. Talousvesikäytön vaihtoehtojen arvioinnissa on intressivertailun piirteitä.

Välttämättömän talousvesikäytön ensisijaisuuden varmistaminen edellyttää vesivarojen käytön olevan kestävää siten, että vesivarojen uusiutumiskyky säilytetään. Kansainvälisessä sekä Suomen ja Etelä-Afrikan vesioikeudessa uusiutuvien vesivarojen käyttötarpeita on mahdollista arvioida vain kestävän käytön puitteissa. Määrällisesti ja laadullisesti kestävän käytön varmistamista edesauttaa – erityisesti vesivaroiltaan niukoilla alueilla – vesivarojen yhdennetty valuma-aluekohtainen hallinta, jonka pohjalle sekä kansainvälinen oikeus että Suomen ja Etelä-Afrikan järjestelmät rakentuvat.

Kansainvälisessä oikeudessa välttämättömän talousvesikäytön ensisijaisuus perustuu vesioikeuteen ja ihmisoikeusjuridiikkaan. Vesioikeuden eri lähteissä, ennen kaikkea YK:n vesistöyleissopimuksessa, osoitetaan, että yksilöiden perustarpeiden tyydyttämiselle tulee antaa etusija tasapuolisen käytön periaatteen tulkinnassa. Ensisijaisuus saa vahvistusta myös ihmisoikeussopimuksista ja erilaisista poliittisista tavoitteenasetteluista, jotka ilmentävät tutkimuksessa hahmotettua talousveden saatavuusperiaatetta.

Koska talousvesikäytön vaihtoehtoja on tarkasteltava kaikki vesivarat huomioon ottaen, ei kansainvälisiä ja kansallisia vesivaroja, eikä siten myöskään kansainvälistä ja kansallista vesioikeutta, voi tässä tarkastelussa erottaa selvärajaisesti toisistaan. Näin ollen kansainvälinen oikeus ohjaa valtioita saattamaan talousvesikäytön ensisijaiseksi suhteessa muihin käyttötarpeisiin myös kansallisella tasolla. Suomen ja Etelä-Afrikan järjestelmissä välttämättömän talousvesi-

käytön ensisijaisuus on selvä lähtökohta, ja talousveden ottaminen on mahdollista käyttövapauksien, omistusoikeuden tai vesiluvan perusteella.

Suomessa talousvesikäytön ensisijaisuutta varmistava sääntely on verraten yleistä, koska raakaveden riittävyys ei ole tavallisesti ongelma kuin korkeintaan pohjavesivarojen osalta. Vesilaissa talousveden ottaminen on etusijajärjestyksessä muihin käyttötarpeisiin verrattuna ensisijaista, ja aikaisempien veden ottamislupien pysyvyyssuojaan on mahdollista puuttua välttämättömien talousvesitarpeiden perusteella. Suomen sääntely vaikuttaa nykyisissä olosuhteissa talousvesikäytön ensisijaisuuden kannalta riittävältä, kun otetaan erityisesti huomioon tutkimuksessa osoitettu veden ottamislupien pysyvyyssuojan suhteellisuus.

Etelä-Afrikassa, jossa kilpailu niukkojen vesivarojen käytöstä on huomattavasti intensiivisempää kuin Suomessa, välttämättömän talousvesikäytön ensisijaisuutta turvataan kansallisessa sääntelyssä kattavasti. Vesilaissa säädetään ihmisen perustarpeisiin varattavasta vesireservistä, johon sisältyvää vesimäärää ei ole mahdollista käyttää muihin tarpeisiin. Myöskään aikaisempien vedenkäyttöoikeuksien pysyvyyssuoja ei muodosta estettä veden ottamiselle talousvedeksi, koska vesiluvat ovat lähtökohtaisesti määräaikaisia ja aikaisemmat vedenkäyttöoikeudet voidaan kumota tai niitä voidaan rajoittaa yleisten etujen perusteella. Valtion ei tarvitse korvata aikaisempien oikeuksien poistamisesta tai supistamisesta oikeudenhaltijalle seuraavia taloudellisia menetyksiä, jos nämä aiheutuvat talousvesikäytön mahdollistamisesta.

Vaikka välttämätön talousvesikäyttö on ensisijaista muihin käyttötarpeisiin verrattuna kansainvälisen sekä Suomen ja Etelä-Afrikan aineellisen oikeuden perusteella, on sen ensisijaisuuden varmistamisessa tiettyjä haasteita. Ensinnäkin kansainvälisessä oikeudessa ei ole tehokkaita keinoja talousvesikäytön ensisijaisuuden varmistamiseen. Toiseksi vesihuoltolaitoksen oikeus veden ottamiseen ei yksistään varmista talousveden saantia, vaan tähän vaaditaan lisäksi, että yksilöllä on oikeus saada talousvettä vesihuoltolaitokselta.

4 OIKEUS TALOUSVESIPALVELUIHIN

Yksilön oikeus talousvesipalveluihin edellyttää vastaparinaan velvoitteita järjestää nämä palvelut ja huolehtia niistä asianmukaisesti. Suomessa ja Etelä-Afrikassa vesihuollon järjestämisvastuu on kunnilla, kun taas vesihuoltolaitos huolehtii vesihuoltopalvelujen toimittamisesta. Yksilön näkökulmasta järjestämisvastuussa keskeisiä ovat vesihuoltoverkoston rakentamisvelvoitteet, kun taas huolehtiminen tiivistyy vesihuollon jatkuvuuden varmistamiseen ja sen kohtuulliseen hinnoitteluun. Oikeus vesihuoltopalveluihin tarkoittaa Suomessa kiinteis-

tön liittämisoikeutta ja -velvollisuutta vesihuoltolaitoksen verkostoon, kun taas Etelä-Afrikassa minimivaatimuksena on 6.000 litran/kotitalous/kuukausi vedensaanti enintään 200 metrin etäisyydellä sijaitsevasta vesipisteestä.

Yksilön oikeus talousvesipalveluihin saa tukea kansainvälisestä sekä Suomen ja Etelä-Afrikan oikeudesta. Kansainvälisellä tasolla ihmisoikeusjuridiikasta ja eri soft law -lähteistä sekä poliittisista tavoitteenasetteluista kumpuava talousveden saatavuusperiaate ohjaa valtioita tarvittaessa takaamaan talousvesipalvelut, jos niistä ei pystytä huolehtimaan muulla tapaa. Suomessa kunnalle on vesihuoltolainsäädännössä asetettu tietyin edellytyksin talousvesipalvelujen järjestämisvastuu, ja Etelä-Afrikan perustuslaissa sekä vesihuoltolainsäädännössä julkinen sektori velvoitetaan yleisesti vesihuollon takaamiseen. Oikeus talousvesipalveluihin ei kuitenkaan Etelä-Afrikassa – eikä kaikilta osin myöskään Suomessa – tarkoita, että yksilöllä olisi mahdollisuus toteuttaa oikeutensa tehokkaasti ja tarvittaessa oikeussuojakeinoihin turvautuen.

Suomessa oikeus järjestetyn vesihuollon palveluihin määrittyy kunnan järjestämisvastuun perusteella siten, että lähinnä suurehkon asukasjoukon tarpeet yhdistettyinä vesihuoltotoiminnan taloudellisiin edellytyksiin voivat laukaista sen. Pääsääntöisesti oikeus järjestettyyn vesihuoltoon rajoittuu taaja-asutuksen alueille. Muilla alueilla kiinteistönomistaja tai -haltija vastaa kiinteistönsä vesihuollosta itse, joskin tiettyjen edellytysten vallitessa saattaa kunta olla poikkeuksellisesti vastuussa kiinteistökohtaisesta vesihuollosta. Jos vesihuollon järjestämisvastuun edellytykset täyttyvät, voi yksilö toteuttaa oikeutensa saattamalla asian valvontaviranomaisessa vireille. Oikeuden toteuttamisen tehokkuus on kuitenkin suhteellista, sillä palvelujen saanti voi kestää pitkän aikaa, jos tätä tarkoitusta varten on rakennettava uusi vesihuoltoverkosto.

Etelä-Afrikassa julkisella sektorilla on perustuslain ja vesihuoltolainsäädännön perusteella vastuu taata vesihuolto kaikille sitä tarvitseville. Yksilön oikeus vesihuoltopalveluihin ei kuitenkaan ole toteutettavissa kuin korkeintaan sellaisissa tilanteissa, joissa vesihuoltolaitteisto on olemassa. Yksilö ei pysty saattamaan tehokkaasti vireille vesihuoltoverkoston perustamis- tai laajentamisasiaa, koska perustuslaissa ja vesihuoltolainsäädännössä tarkoitettu oikeus vesihuoltopalveluihin on progressiivinen siten, että sen toteuttaminen riippuu käytettävissä olevista resursseista ja niiden allokointi puolestaan poliittisesta harkinnasta. Sen sijaan jos olemassa olevat vesihuoltopalvelut katkaistaan maksukyvyttömyyden johdosta, voi yksilö turvata oikeutensa 6.000 litran/kotitalous/kuukausi tarvittaessa ilmaiseen perusvesimäärään kanneteitse.

Vesihuoltolaitoksen laitteiston kunnossapitovelvoitteet ja erityistilanteisiin varautumisvelvoitteet ovat keskeisiä vesihuollon jatkuvuuden kannalta. Etelä-Afrikan olosuhteissa vesihuoltolainsäädännössä asetetun 10 litran päivittäisen varavesimäärän varmistaminen on usein riittävää. Suomessa vesihuoltolaitteiston kunnossapidon puutteellisuuksien tai erityistilanteisiin varautumisen laimin-

lyönnin ei tulisi vapauttaa vesihuoltolaitoksia korvausvastuista, joiden rajat määrittyvät osin laitoksen kokoon sidoksissa olevan kontrollivastuun perusteella.

5 SUOJA LUONNOLLISEN VESIHUOLTOMONOPOLIN VÄÄRINKÄYTÖKSILTÄ

Vesihuoltotoiminnan oikeudellinen sääntely on haastavaa vesihuoltopalvelujen tarjoajan luonnollisen monopoliaseman vuoksi. Sekä Suomessa että Etelä-Afrikassa vesihuoltomonopolin väärinkäytöksiä pyritään estämään kuntien järjestämisvastuun ja vesihuoltolaitoksille asetettujen huolehtimisvelvoitteiden avulla. On olennaista, että julkinen sektori ei luovuta määräysvaltaansa keskeisistä vesihuollon järjestämiseen liittyvistä oikeuskysymyksistä, kuten vesihuoltoverkoston ulottuvuudesta ja vesihuollon hinnoittelusta, kokonaan yksityisille tai kunnallisille vesihuoltolaitoksille, vaan määrittää sääntelyn ja sopimusten avulla asianmukaiset reunaehdot vesihuoltotoiminnalle.

Talousvesipalvelujen kohtuuton hinnoittelu liitetään usein vesihuollon yksityistämiseen. Sekä Suomessa että Etelä-Afrikassa vesihuoltotoiminnan operointi voidaan delegoida kokonaan yksityiselle sektorille. Myös suuret kunnat ovat kuitenkin omaksuneet molemmissa valtioissa vesihuoltotoimintaan liiketaloudellisia toimintatapoja ja näkevät vesihuollon osittain myös tulonlähteenä. Näin ollen oikeudellinen suoja vesihuoltomonopolin väärinkäytöksiltä tulee ulottaa niin yksityisiin kuin julkisiin vesihuoltolaitoksiin, eikä vesihuoltotoiminnan saattaminen yksinomaan julkisen sektorin haltuun välttämättä estäisi väärinkäytöksiä.

Suomessa yksilöiden suojasta vesihuoltomonopolin taloudellisia väärinkäytöksiä vastaan on säädetty asettamalla vesihuoltolainsäädännössä vesihuollon hinnoittelulle kohtuullisuuden ja tasapuolisuuden vaatimus sekä vesihuoltotoiminnan tuotolle kohtuullisuuden vaatimus. Ongelmana kuitenkin on ensinnäkin, että vesihuoltolaitosten pääomien arvostusperusteista ei ole säädetty liittyen kuntien sisäisiin omistusjärjestelyihin tai vesihuoltolaitoksen aitoon luovutustilanteeseen. Toiseksi omistusjärjestelyt tai ylipäänsä vesihuoltolaitosten tuoton kohtuullisuus eivät ole tehokkaan valvonnan piirissä. Myös vesihuoltotoiminnan läpinäkyvyys on puutteellista varsinkin, jos vesihuoltotoimintaa harjoittaa usealla toimialalla toimiva monialayritys.

Suomessa vesihuollon hinnoittelun, tuottojen ja kustannusten kohtuullisuuden kannalta saattaa olla kyseenalaista, jos kunta käyttää sisäisissä omistusjärjestelyissään vesihuoltolaitoksen pääoman arvostamisperusteena muuta kuin kirjanpidollista arvoa ja jos vesihuoltotoiminnan tuotot nousevat yli 10 prosenttiin sijoitetusta pääomasta. Laitoksen pääomat arvostetaan kuntien sisäisissä omistus-

järjestelyissä jopa kaksinkertaisiksi kirjanpitoarvoon verrattuna, useat laitokset tuottavat merkittävästi yli 10 prosentin tuottoja sijoitetulle pääomalle ja kuntien tuloutukset saatetaan toteuttaa lainajärjestelyin, joiden korot ylittävät selvästi rahoitusmarkkinoiden tason. Vesihuoltomonopolin väärinkäytöksiltä suojaavat menettelyt eivät Suomessa ole välttämättä riittäviä, minkä vuoksi kohtuullista hinnoittelua ja tuottoa edellyttävä sääntely ei aina vaikuta vesimaksuihin lainsäännössä tarkoitetulla tavalla.

Myös Etelä-Afrikassa vesihuoltotoiminnan tuotto saa olla enintään kohtuullista, vaikka tätä ei ole nimenomaisesti ilmaistu lainsäädännössä. Tuoton kohtuullisuuden vaatimus ilmenee esimerkiksi vesihuoltostrategiasta ja vesihuollon sopimussäännöksistä. Kun otetaan huomioon myös perusoikeus veden saatavuuteen, vesihuoltolaissa tarkoitettu oikeus perusvedensaantiin sekä veden saatavuuden nykyiset puutteet ja yksilöiden maksuvaikeudet, on vesihuollon enintään kohtuullinen tuotto Etelä-Afrikan oikeusjärjestelmässä kiistaton lähtökohta.

Etelä-Afrikassa perustarpeisiin tarvittavan talousveden saanti pyritään takaamaan yksilön maksukyvystä riippumatta ilmaisen veden politiikan avulla. Vaikka kysymys on poliittisesta päätöksestä, on sen oikeudellinen velvoittavuus vahva, koska päätös nojautuu veden saatavuuteen kohdistuvaan perusoikeuteen ja vesihuoltolainsäädäntöön. Näin ollen vähävaraiset kotitaloudet ovat periaatteessa suojattuja vesihuoltomonopolin väärinkäytöksiä vastaan, joskin ilmaisen veden 6.000 litran/kotitalous/kuukausi määrä ei välttämättä riitä kaikkien perustarpeiden tyydyttämiseen isoissa kotitalouksissa.

Vesihuoltotoiminta on Etelä-Afrikassa puutteellisesti valvottua. Vesi- ja ympäristöministeriön vesi- ja metsätalousosasto ei ole vielä ryhtynyt vesihuoltotoiminnan regulaattoriksi, vaikka lainsäädännössä on tätä edellytetty jo yli kymmenen vuotta. Valvonnan puutteiden vuoksi vesihuollon hinnoittelun kohtuullisuus ei välttämättä toteudu ilmaisen perusvedensaannin ylittävän vesimäärän osalta. Usein veden litrahinta nousee köyhien kotitalouksien maksukyvyn ulottumattomiin ilmaisen veden osuuden jälkeen.

Tutkimuksen perusteella yksilöiden suojaamisessa vesihuoltomonopolin väärinkäytöksiltä vaikuttaa sekä Suomessa että Etelä-Afrikassa olevan puutteita. Yhtäältä kysymys on siitä, että lainsäädännössä ei aseteta yksiselitteisiä kriteerejä vesihuoltolaitoksen tuotoille tai liiketoimintajärjestelyille. Toisaalta olemassa olevan sääntelyn valvonta on vähäistä, minkä vuoksi sääntelyn vaikuttavuus uhkaa olla vajavaista. Puutteiden korjaaminen edellyttäisi vesihuoltolaitosten talouden läpinäkyvyyden lisäämistä ja vesihuollon liiketoiminnan valvonnan tehostamista molemmissa valtioissa.

6 MITEN TÄSTÄ ETEENPÄIN?

Veden saatavuutta on mahdollista pyrkiä edistämään oikeudellisesti sekä kansainvälisellä tasolla että Suomessa ja Etelä-Afrikassa. Periaatteessa edistämistoimenpiteet voivat kohdistua veden ottamis- ja saantioikeuksiin sekä ihmis- ja perusoikeussääntelyyn. On kuitenkin otettava huomioon, että saatavuuden oikeudellisella ohjauksella on edellä arvioidulla tavalla rajansa ja että kansainvälisessä politiikassa mahdollisuudet uusien sitovien yleissopimusten synnyttämiseen ovat vähäiset.

Kansainvälisellä tasolla olisi syytä kiinnittää huomiota kansainväliseen vesioikeuteen ja ylipäänsä veden ottamiskysymyksiin ihmisoikeuskeskustelun ohella, jotta vesivarojen riittävyys talousvesitarpeisiin voitaisiin varmistaa. Kansainvälisen oikeuden konkreettisimmat vaikutusmahdollisuudet talousveden saatavuuteen liittyvät kansainvälisten vesivarojen välttämättömän talousvesikäytön turvaamiseen, ja myös kansainvälisen sekä kansallisen vesioikeuden yhteyksiä olisi syytä kartoittaa tästä näkökulmasta.

Talousvesikäytön ensisijaisuutta kansainvälisessä vesioikeudessa vahvistaisi YK:n vesistöyleissopimuksen voimaantulo. Euroopassa välttämättömän talousvesikäytön etusijaisuuden sisällyttäminen Euroopan unionin oikeuteen tarjoaisi puolestaan ratkaisun kansainvälisen vesioikeuden pakkokeinovajeeseen. Tällainen EU:n sääntely ei kuitenkaan ole periaatteessa mahdollista ilman jäsenvaltioiden yksimielisyyttä, joskin kunkin EU-säädöksen normiperusta ratkaistaan tasapainoperiaatteeseen tukeutuen.

Ihmisoikeusnäkökulman edistämisellä voi olla veden saatavuuteen kaksitahoinen vaikutus. Yhtäältä veden yksimielinen julistaminen ihmisoikeudeksi saattaisi edesauttaa veden saatavuustavoitteiden saavuttamista ja heijastua lainsäätämiseen sekä -käyttöön eri valtioissa. Toisaalta yksikantainen ihmisoikeuskeskustelu, jossa veden saatavuus ilmaistaan sääntöluonteisena oikeutena, johtaa helposti oikeusnäkökulman inflaatioon ja kyynisyyteen sitä kohtaan. Näin ollen oikeuden käsitettä ja abstraktia ihmisoikeusargumentaatiota saattaisi toisinaan olla veden saatavuuden yhteydessä aiheellista välttää ja painottaa pyrkimyksiä nykyisten poliittisten tavoitteiden saavuttamiseen.

Suomessa oikeudellisten muutosten tarve kohdistuu lähinnä vesihuoltolain mukaisen vesihuollon kohtuullisen tuoton valvontaan. Tehokas valvonta edellyttäisi ensinnäkin vesihuollon talouden läpinäkyvyyden varmistamista lainsäädännöllisin keinoin. Toiseksi vesihuollon valvonnasta saattaisi olla aiheellista säätää ja varmistaa valvontaviranomaisen riittävä tekninen, taloudellinen ja juridinen asiantuntemus sekä se, että valvonnassa kiinnitettäisiin huomiota sekä vesimaksuihin että laitoksen pääomien arvottamiseen. Tuoton kohtuullisuutta voitaisiin pyrkiä varmistamaan myös säätämällä pääoman tasearvon käyttö pakolliseksi kunnan tai kuntien sisäisissä vesihuoltolaitoksen omistusjärjestelyissä. Muilta

osin tutkimuksessa on esitetty Suomessa harkittavaksi vesivarojen hallinnan kustannuksia kattavan vedenkäyttömaksun käyttöönottoa ja kannatettu vesihuoltolaitoksen suunnittelu- ja varautumisvelvoitteiden terävöittämistä.

Etelä-Afrikan oikeudessa olennaisinta on, että kattavat aineelliset oikeudet veden saatavuuteen pystyttäisiin panemaan tehokkaasti täytäntöön. Tämä edellyttää resurssien kohdentamista vesihuoltosektorille ja vesihuollon valvonnan tehostamista. Konkreettisena lähitulevaisuuden toimenpiteenä saattaisi tulla kysymykseen perusvedensaannin minimimäärän nostaminen nykyisestä 6.000 litrasta/kotitalous/kuukausi noin 50 litraan/hlö/vrk.

Veden saatavuuden edistämisessä oikeudelliset ohjauskeinot ovat tulevaisuudessakin yksi merkityksellinen tekijä. Tutkimus kuitenkin osoittaa, että pelkkä aineellisiin oikeuksiin keskittyminen ei varmista ohjauksen tehokkuutta. Siten veden saatavuuden edistämisessä on kiinnitettävä yleisesti huomiota erityisesti oikeuksien valvontamahdollisuuksiin ja valvonnan tehokkuuden varmistamiseen.

Abstract

Antti Belinskij

THE RIGHT TO WATER: ACCESS TO WATER IN FINNISH AND SOUTH AFRICAN LAW

Questions and methods

The right to water is one of the most widely discussed topics in law and policy today. Water is or is becoming a scarce resource in many areas of the world due to growing water use interests (agricultural, industrial and domestic) as well as climate change. Close to 1 billion people have inadequate access to drinking water and water charges may be unreasonably high. On these grounds, the General Assembly of the United Nations adopted a resolution in July 2010 recognising the right to drinking water as a human right.

The research questions of this dissertation are as follows:

1) What kinds of rights does an individual have to abstract or receive water for domestic use in Finland and South Africa?
2) How do the different sources of law constitute these rights?

Domestic use refers to water used for basic human needs such as drinking, cooking, hygiene and sanitation as distinct from water used for commercial agriculture or industry.

The research considers the rights of an individual and a water supply plant to abstract water for domestic use. The central question in this respect is the order of priority between different water uses. The right to receive domestic water depends on the development of water supply networks and on the legal relationship between an individual and a water supply plant. The areas of the networks and the affordability of water charges are of utmost importance to individuals. The regulation of water services is very challenging due to the natural monopoly of a water supply plant.

The research methods consist of the systematisation, interpretation, comparison and assessment of the effects of the sources of law. The research considers Finnish and South African legal systems in a wide sense and encompasses national and international law. The legal sources include national legislation, international and EU law and bi- and multilateral agreements ratified by Finland or South Africa. Numerous soft law sources concerning the right of access to water are also taken into account.

The dissertation may be classified as water law research. In addition to traditional water law, however, answering the research questions necessitates the consideration of human rights as well as constitutional and water supply law. The rationale of the study is to combine the abstract discussion of the human right to water with concrete national water and other rights. Having two research countries (Finland and South Africa) makes it possible to outline the relationship between international and national law and assess how the context affects the right of access to water.

Results

The research presents the following results:

1) In addition to positive legal sources, the actual state of law has to be taken into account when considering the right of access to water in South Africa as well as Finland.
2) The effect of the legal mechanisms on access to water is rather limited.
3) The indispensable domestic use of water is prioritised over other water uses.
4) In certain circumstances individuals have subjective rights to receive domestic water in Finland and South Africa.
5) A public as well as a private water supply plant may take care of water services but the State must protect individuals against malpractice by such a natural monopoly.

1. An individual's right of access to water must be considered according to the actual state of law. The first argument for this is that hydrological, technical, economic and societal circumstances significantly affect the interpretation of legal sources and their effectiveness. For example, while the South African constitution includes the right of access to water and this right is implemented in the water and water services legislation numerous South Africans are still without a proper water supply because of social discrepancies in their society. Secondly, no effective legal remedies protect the rights related to access to water in international, South African or Finnish law. Thirdly, the concept of the right to water is often used with no direct relation to legal obligations.

The consideration of the actual state of law means that the viewpoint of the research includes the context of the research topic and legal remedies. The results would have been very different in relation to both South Africa and Finland if they had reflected only positive legislation. In that case, the South African water access rights would have seemed perfect and the challenges of the commercialisation of the water supply in Finland would not have been taken into account.

2. The effect of the legal mechanisms on the access to water is limited since such access is closely related to its context and legal remedies. First, the disputed human right of access to water is rather an academic question and does not guarantee any subjective rights for an individual. Second, the actual implementation of the progressive South African legislation on the right of access to water is dependent on available economic and other resources. Third, in Finland the legislation related to access to water is mostly effective as such because of the country's favourable economic and hydrological circumstances. Fourth, neither South Africa nor Finland have been able to guarantee consumer protection against the malpractices of increasingly commercialised water supplies due to insufficient supervision. To be effective, legal mechanisms should be able to change the circumstances of access to water but this, paradoxically, requires state resources and thus political will.

3. The indispensable domestic use of water is prioritised over other uses according to international, Finnish and South African law. Indispensability means there are no comparable options for using a particular water resource. At the international level the priority of indispensable household use is based on the principle of equitable utilisation of water, certain human rights and soft law sources. In the Finnish Water Act the abstraction of domestic water is prioritised over other new and existing uses to a certain extent, whereas the South African Water Act guarantees the priority of domestic use on the basis of a basic human needs water reserve, which cannot be used for any other purpose.

The priority of the indispensable domestic use of water may, however, be difficult to put into practice. On one hand, international law does not include effective means to guarantee this priority. On the other, domestic use often requires that an individual has the right to receive water from a water supply plant. With no water supply, the priority of domestic use is worthless.

4. The right to receive water for domestic use requires obligations to develop and manage water supply services as its counterpart. For an individual, the development, continuity and pricing of these services are of utmost importance, taking into account the natural monopoly of a water supply plant. In Finland as well as South Africa, when certain requirements are met a municipality has the duty to provide a water supply and a water supply plant must take care of it. According to the Finnish Water Services Act an individual has the right to connect a property to a water supply plant's network. The networks basically cover densely populated areas whereas in sparsely populated areas an individual must take care of a property's own water abstraction. In South Africa the State is obliged to ensure a water supply for everyone, according to the constitution and water services legislation.

Abstract

In both countries individuals have certain subjective rights to receive water supply services. According to section 31 of the Finnish Water Services Act, an individual has a right to institute a proceeding to enforce a municipality to provide a water supply. In South Africa the right to receive water services may be enforced only when a water supply network exists. An individual cannot enforce the development or enlargement of the networks because the obligations to provide a water supply are progressive and subject to political decisions on the resource's allocation.

5. The regulation of water supply services is challenging due to the natural monopoly of a water supply plant and the neo-liberal commercialisation of the supply. On one hand, the public sector must retain control of the salient aspects of the supply such as the scope of the network and the principles of charging. Within these frameworks it is not essential whether a water supply plant is a public or private utility. Indeed, the owners of some municipal water supply plants make very substantial profits in Finland and South Africa. On the other hand, the water supply plants need to be sufficiently supervised.

In both countries, the charges for water services may include only a reasonable return on the invested capital. This is explicitly stated in the Finnish legislation whereas in South Africa the reasonableness requirement is expressed in the Strategic Framework for Water Services, for example. In the case of personal financial difficulty an individual has the right to general income support in Finland, while South Africa has adopted an earmarked social security policy in the mode of free basic water for indigents. The protection of individuals against the malpractices of a water supply monopoly is insufficient in the both countries due to inadequate transparency and/or supervision of the water supply.

In the future, improving the access to water for domestic use will require some shifts in focus. First, at the international level the discussion must concentrate more on water law and water rights to guarantee the priority of indispensable domestic use over other uses. A one-sided concentration on the human right to water may lead to cynicism concerning the topic. Second, the European Union could include the priority of domestic use in its legal system, though the measures affecting the availability of water resources must be unanimous. Third, Finland should assure the economic transparency of water services and South Africa must still concentrate on the implementation of its very progressive rights of access to water.

Finnish Lawyers' Association 2010
ISBN 978-951-855-302-4

Oikeustapaushakemisto

Pysyvä kansainvälinen tuomioistuin / Kansainvälinen tuomioistuin

Judgment No. 16, 1929. September 10th. Case Relating to the Territorial Jurisdiction of the International Commission of the River Oder. Publications of the Permanent Court of International Justice. Series A no. 23, s. 5–46. PCIJ 16-1929. (Oder) 214
Judgment of 25 Sept. 1997, Gabčíkovo-Nagymaros (Unkari v. Slovakia), 1997 ICJ 7. (Gabčíkovo-Nagymaros) 33, 76, 211, 215, 229

Välimiesmenettely

Lake Lanoux Arbitration, 24 ILR 1957. 209, 212, 229, 230

Euroopan unionin tuomioistuin

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin C-36/98 (Espanja v. neuvosto) 289

SUOMI

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1969-II-151 270
KHO 1979-A-II-104 99
KHO 1981-A-II-88 261
KHO 1982-A-II-86 261
KHO 1986-A-II-101 277
KHO 2005:57 256, 261, 262, 277
KHO 2005:81 253, 257
KHO 2008:58 195, 257, 261, 262, 277, 331

KHO 25.3.1976 t. 4592 257
KHO 13.6.1985 t. 3606 257
KHO 24.7.1991 t. 2461 299
KHO 3.10.1994 t. 4541 298
KHO 29.5.1998 t. 1016 257
KHO 29.4.2003 t. 1073 354
KHO 15.8.2003 t. 1816 253
KHO 17.10.2003 t. 2535 258
KHO 9.11.2004 t. 2858 354
KHO 8.12.2004 t. 3201 354
KHO 21.1.2005 t. 140 (LRS) 265
KHO 27.1.2005 t. 185 270
KHO 9.5.2005 t. 1072 (LRS) 259
KHO 11.8.2005 t. 1992 259
KHO 24.8.2006 t. 2153 318
KHO 15.5.2007 t. 1311 318
KHO 1.10.2008 t. 2423 317, 318

Korkein oikeus

KKO 2001:81 236
KKO 2001:82 236
KKO 2001:83 236
KKO 2001:84 236

Hallinto-oikeudet

Helsingin hallinto-oikeus 26.1.2006 nro 06/0028/5 (Lainvoimainen) 2, 300, 303
Vaasan hallinto-oikeus 27.12.2007 nro 07/0447/1 (Lainvoimainen) 258

Vesiylioikeus, vesioikeus ja ympäristölupavirasto

Vesiylioikeus 29.1.1991 nro 10/1991 259–260
Vesiylioikeus 7.4.1998 nro 27/1998 259

Länsi-Suomen vesioikeus 21.12.1992 nro 65/1992/2 258

Länsi-Suomen ympäristölupavirasto 22.5.2007 nro 54/2007/3 259

Kuluttajariitalautakunta (ent. Kuluttajavalituslautakunta)

Kuluttajavalituslautakunta 3.7.2006 (966/39/05) 349, 353

Kuluttajariitalautakunta 28.2.2008 (3137/39/06) 349

Kilpailuvirasto ja kilpailuneuvosto

Kilpailuvirasto 23.8.1996 (Dnro 346/61/93 ja 575/61/94) 340, 348
Kilpailuvirasto 30.12.1999 (Dnro 737/61/99) 302, 348
Kilpailuvirasto 20.9.2000 (Dnro 307/61/2000) 302
Kilpailuvirasto 7.5.2004 (Dnro 129/61/2002) 2, 347, 348, 353
Kilpailuvirasto 14.8.2006 (Dnro 64/61/2006) 348, 349

Kilpailuneuvosto 18.6.2001 (Dnro 151/690/1999) 348

ETELÄ-AFRIKKA

Perustuslakituomioistuin

The State v T and M Mchunu, Case No. CCT/3/94. (Makwanyane) 139, 140
Certification of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996 (4) SA 744 (CC). (Certification) 156
Soobramoney v Minister of Health (Kwazulu-Natal), 1997 (12) BCLR 1696 (CC). (Soobramoney) 9, 157
The Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others, 2000 (11) BCLR 1169 (CC). (Grootboom) 139, 149, 150, 157, 158–160, 161, 171, 173, 315
Minister of Health and Others v Treatment Action Campaign and Others, 2002 (5) SA 72 (CC). (Treatment Action Campaign) 160

Khosa and Others v Minister of Social Development and Others, 2004 (6) BCLR 569 (CC). (Khosa) 161, 170
Mazibuko and Others v City of Johannesburg and Others, Case CCT 39/09 2009 ZACC 28. (Mazibuko, perustuslakituomioistuin) 2, 153, 154–155, 162–163, 166–167, 170–171, 174, 178, 321, 330–331, 356, 366

Korkein muutoksenhakutuomioistuin

City of Johannesburg and Others v L Mazibuko and Others (489/08) [2009] ZASCA 20 (25 March 2009). (Mazibuko, ylin muutoksenhakutuomioistuin) 51, 140–141, 153, 155, 158, 162–163, 167, 168–169, 171

Alioikeudet (High Court)

Manqele v Durban Transitional Metropolitan Council [2001] JOL8956 (D), Case No: 2036 / 2000, Durban Division. (Manqele) 328–329
Residents of Bon Vista Mansions v Southern Metropolitan Local Council 2002 (6) BCLR 625 (W), Witwaterstrand Division. (Bon Vista) 139, 140, 164, 165, 166, 168, 169, 327, 329
Mazibuko and Others v City of Johannesburg and Others (Centre on Housing Rights and Evictions as amicus curiae), 2008, 4 All SA 471 (W) 139, 153, 163, 320, 321, 324, 330–331

Vesitribunaali (Water Tribunal)

WT/B1 (ei päivämäärää), O.T. Beneke (PTY) Ltd v. Director-General of DWAF. 264
WT 12/L2/01 (ei päivämäärää), Christian Johannes Louw v. Director-General of DWAF. 254, 266
WT 2/C1 (ei päivämäärää), A.F.C. Cloete v. Director-General of DWAF. 264
WT 15/03/2006, 6.10.2006, HHH Boerdery Trust on behalf of Osborne Boerdry (PTY) Ltd v. The Director General of DWAF. 267
WT 21/12/2006 (ei päivämäärää), J. Baldie and sons v. Chief Director of DWAF. 265
WT 15/06/2007, 31.7.2009, Marius Els v. DWA (Department of Water Affairs). 254
WT 26/09/2007, 10.12.2008, Normandien Farms (PTY) Ltd v. DWAF. 265
WT 04/07/2007, 24.4.2009, HP van Niekerk Family Trust v. DWAF, Du Plessis Scheepers Trust v. DWAF, PP Michau v. DWAF. 264, 265
WT 07/08/2008 (ei päivämäärää), Silver Charm Investments 114 (PTY) Ltd v. DWAF and Chief Director of Water Use of DWAF. 264
WT 26/08/2008, 23.4.2009, Norsand Holdings (PTY) Ltd v. DWAF and Acting Chief Director of Water Use of DWAF. 264
WT 23/02/09, 9.7.2009, Johanna Sweetnam v. DWAF. 267

Asiahakemisto

Analyyttinen oikeustiede 37–38, 239–240
Apartheid 8–10, 78–79, 199, 234, 237, 263, 344
Arvot 20–22, 25–31
– arvoperusteisuus 21–22, 26–30
– tasapainottaminen 30–31
Drittwirkung-vaikutus 120
Edut
– yksityiset 63, 233, 235, 241–242, 248–249, 259, 291
– yleiset 70, 104, 233, 235, 241–242, 248–249, 278–279, 283–284, 291, 367–368
Etelä-Afrikan strategiat
– vesihuoltostrategia 309, 316, 327, 342, 350, 355–356, 362, 371
– vesivarastrategia 61, 119, 190–192, 196, 198–199, 248, 273–275
Etusijajärjestys 88–89, 96–98, 104, 137, 200–203, 218–225, 266–282, 291, 368
– huomioon otettavat tekijät 97–98, 218–225, 268–282
– kiinteä 202–203
– tapauskohtainen 222–225, 287
Euroopan unionin oikeus 132, 288–289, 372
– vesipolitiikan puitedirektiivi 185–186, 189, 231, 286, 289, 337–339, 341, 361
– yhdyskuntajätevesidirektiivi 297–298
Hinnoittelunormit 320, 343–344
Hydrologia 188, 204–206, 286
– sadanta 49, 51–54
– valunta 51, 53–54, 78, 196
Ihmisoikeudet
– KP-oikeudet 38, 121–129, 134
– minimisisältö 118, 125, 129
– TSS-oikeudet 44, 115–116, 121–145, 176, 365
ILA 32, 35, 77
– Berliinin säännöt 14, 24, 77, 114, 181, 197, 201–202, 204–205, 219, 225
– Helsingin säännöt 32, 35, 200–201, 204–205, 209–210, 219–220
– Soulin säännöt 205–206
ILC:n kommentaari 13, 203–204, 223
Intressit
– intressivertailu 86, 95, 104, 118, 221, 256, 260–262, 275, 279–281, 367
– yhteensovittaminen 23, 34, 57, 67, 78, 183, 188, 190, 208–210, 214, 218–221, 231, 240, 242, 268
– yhteiset intressit 214–215
Julkinen edunvalvonta 190, 326–327
Kansainvälinen vesioikeus 24, 35, 75–77, 203, 212, 214, 216, 286–288
– kansainväliset vesivarat 11, 203–208, 218, 221–222, 225, 367
Kansainväliset sopimukset
– ECE:n rajavesistösopimus 24, 76, 181, 186–187, 197, 201–202, 206, 226–229, 288
– ECE:n vesi- ja terveyspöytäkirja 132–133, 143
– Pohjavesiyleissopimuksen luonnosartiklat 205
– SADC:n vesistöpöytäkirja 33–34, 181, 187, 197, 202, 206, 219, 226–229, 231–232, 288
– YK:n vesistöyleissopimus 1, 13–14, 24, 32–35, 76–77, 181, 186–187, 200, 203–206, 209–210, 216–229, 232–233, 287–288, 367, 372
Kansainvälisten konferenssien julistuksia ym.
– Agenda 21 -toimintaohjelma 19, 57–58, 113
– Bonnin toimintasuositukset 201
– Dublinin julkilausuma 114
– Rion julistus 212, 224
Kestävä kehitys 27, 201

Kontekstin merkitys 2, 9, 40–41, 59, 79, 110, 117, 150, 154–155, 176, 289, 292, 303, 360, 366
Kontrollivastuu 332–333, 359, 370
– ylivoimainen este 332
Korvaukset 65, 87–88, 94–95, 103, 216, 232, 239–241, 245, 250, 266, 268, 276, 281, 283–284, 286, 292, 332, 338, 368, 370
Kustannusten ristisubventointi 336, 341–345, 361
Kustannusvastaavuus 301–302, 340, 348 (ehkä vesihuoltoon)
Käyttövapaudet
– kvalifioitu yleiskäyttö 246
– yleiskäyttö 43, 81, 86–89, 93–95, 131–132, 240, 243–246, 272, 291
– yleislupa 246–248, 254, 256, 265, 290
Legitimiteetti 26, 77, 174, 197, 288
Moraali 30–31, 36, 38, 124, 132, 144
Muuttamiskielto 81, 86, 241, 248–250, 252, 257
Naapuruusoikeus 86, 221, 239, 242
Neoliberalismi 73–74
Normatiivisuus 26–27, 30, 34–35, 116, 119–120, 130, 144, 176, 192, 284
Normit 20, 25, 29–31, 42–44
– joustavat 20, 195, 278
– normiohjaus 247, 290
– normiperusta 289, 372
– primääri- ja sekundäärinormit 39, 364
Ohjauskeinot 4, 5–6, 41, 67–68, 78–79, 110, 137, 365, 373
Oikeudenmukaisuus 9, 67, 120, 132, 150, 209, 214, 263
– aineellinen 27, 264
– muodollinen 264
– sosiaalinen 9, 75, 149, 237, 255, 291, 322
Oikeudet
– aineelliset 6–7, 38–40, 42–43, 192, 211, 217, 222, 366, 373
– menettelylliset 7, 38–40, 75, 192, 222, 290
Oikeus
– asumiseen 9, 123, 146–147, 149–150, 157, 159–161, 166, 173, 307
– elämään 38, 116, 121–123, 128–129, 134, 149, 166
– kehitykseen 121, 128
– ruokaan 1, 9, 114, 121, 133, 137, 149
– sosiaaliturvaan 121, 127, 146–147, 149, 177
– terveyteen 1, 115, 129–130, 147
– tyydyttävään elintasoon 1, 114–115, 129–130, 134
– ympäristöön 9, 121, 128, 131, 147–149
Oikeusjärjestelmät 3–4, 24, 29–31, 119, 131, 134, 145, 174, 213, 233–235, 242
– Common law 8, 173, 212
– Etelä-Afrikan 8–9, 274, 285, 289, 294, 359, 365, 367, 371
– Germaanis-skandinaavinen 233–235
– Roomalaisoikeudellinen 8, 214, 233–235
Oikeuskäsitys 32, 36–38, 135, 144, 364
– analyyttinen 37–38, 239–240
– luonnonoikeudellinen 36–38, 129, 132, 135, 185
– omistusoikeus 239–240
– positiivinen 25, 37–38, 129, 135
– realistinen 37–38
Oikeuslähteiden vaikuttavuus 174, 226, 263, 286, 288–289, 291, 294, 361–364, 371
Oikeussuoja 39–40, 44, 126, 132, 135, 141–144, 155–156, 176, 178, 192, 206, 230–233, 276, 314, 350, 355, 358, 363–365, 369
– oikeussuojaulottuvuus 38–40, 364
Oikeusvertailu 3–4, 8, 92
Olosuhteiden muuttuminen 84, 103, 221, 276, 278, 280, 282
Omistusoikeus 12, 15, 233, 252–253, 267–269, 276, 291, 368
– käsitykset 239–240
– maan 9, 82, 149, 233, 238, 240–244, 248–251, 259–260, 263, 273, 290
– sosiaalinen sidonnaisuus 242
– veden 17, 233–235, 238–240, 289
– vesialueen 85, 87, 95, 233–236, 238–239, 241–243, 248, 290
Osallistuminen
– oikeudet 39, 232–233
– tasapuolinen osallistuminen 226–227
– yleisön 72, 74–75, 116, 185, 197–199, 232, 285
Pakkolunastus 93, 242, 238–239
Periaatteet 20, 25, 29–31, 44, 114, 124, 176, 192, 207, 214

– aiheuttamisperiaate 137, 286, 337, 341
– haitattomuus 180, 201, 213, 216–218, 221, 227, 229
– haittojen minimointi 105, 260, 285
– kansainvälisoikeudellinen tulkinta 139
– keskiviiva 207–208, 235
– kestävä käyttö 23–24, 33, 72, 180, 182–184, 192, 210, 216, 221, 283–286, 343
– kustannusten kattaminen 67–68, 137, 286, 312, 314, 336–341, 361
– kustannusten kohdentaminen 339, 361
– luvitus 253
– oikeusvarmuus 130, 134, 264, 278
– subsidiariteetti/toissijaisuus 154, 170
– talousveden saatavuus 176–178, 225, 287, 367, 369
– tasapuolinen käyttö 23–24, 33, 76, 181, 184, 192, 201–203, 208–230, 232, 283, 287–288, 367
– Thalweg/syväväylä 207
– yhteistyö 192

Perusoikeudet
– kohtuullisuusharkinta 159–163, 166
– KP-oikeudet 149–150
– minimisisältö 154, 164
– TSS-oikeudet 146–175, 177–178, 315
– suhteellisuustesti 159–161, 164–165

Perustarpeet 1, 9–10, 13–15, 19, 55, 57, 113, 152, 155, 176, 182, 194, 200, 218–220, 222–223, 243, 365
– tyydyttäminen 1, 15–16, 19, 50, 54, 57, 70, 77, 114, 118, 120, 125, 137–138, 152, 155, 177, 182–183, 199, 201, 203, 223–225, 246, 251, 263–265, 273–276, 287, 304, 322–324, 342–343, 360, 367, 371

Pohjavesi 50, 52, 53, 76, 184–185, 205–206, 234, 288, 303, 367–368.
– fossiilinen pohjavesi 72
– käyttö 50, 52, 53–54, 56, 59, 65, 80, 83–84, 90–91, 93, 95–98, 101, 107, 190, 203–204, 218, 240–244, 247–254, 256–260, 267–272, 290–291, 308, 334
– pilaamiskielto 103, 241
– tekopohjavesi 52, 61, 91, 101, 103, 107, 253, 261, 272
– uusiutumiskyky 15, 72

Politiikka 77, 112–117, 126, 135, 142, 162, 201, 372
– ilmaisen veden 17, 68, 152, 162, 171, 175, 322–324, 326, 328, 341, 344–345, 360–362, 371
– oikeuspolitiikka 3, 25, 30
– politisoituminen 134, 230
– veden hinnoittelupolitiikka 337–340
– vesipolitiikka 9, 72, 79, 117, 120, 148, 154, 162, 177, 184, 195, 198, 341
– ympäristöpolitiikka 224

Positiivinen erityiskohtelu 342–344, 361

Rajavesistöyhteistyöelin 186–187, 227

Sanitaatio 3, 57–58, 113, 153, 175

Soft law 22, 26, 31–36, 131, 134, 135, 139, 140, 176, 364, 369

Suola
– poistaminen merivedestä 61–62
– suolaantuminen 50, 337

Syrjintä
– estäminen 119, 122, 125, 127, 161, 173–174, 342
– korjaaminen 152, 263–264, 274–275, 282, 291

Syväväylä ks. periaatteet

Tapaoikeus 8, 22, 26, 31–34, 76–77, 81–83, 86, 131–132, 134–135, 207–208, 211, 224, 228, 244, 247

Tarkkailu 194–195, 228

Tasa-arvo 8, 148, 255, 274

Vallintaoikeus 238–241, 270

Valuma-alue 23, 54, 61, 184, 189, 191, 248, 265, 274
– kansainvälinen 24, 72, 75–76, 78, 179–180, 186–188, 203–206

Valvonta 70, 72, 141–143, 176, 187, 198, 302–303, 334, 358, 366, 369
– ennakkovalvonta 194, 254
– vesihuollon regulaattori 356, 371
– vesihuollon talouden valvonta 352–357, 361–362, 366, 371–372

Veden ottaminen
– vedenkäyttömaksu 195–196, 285–286, 342, 373
– vaihtoehdot 59, 97, 104–105, 203, 220–221, 223, 225, 259–262, 272, 279–281, 287, 367

Veden riittävyys 47, 52–54, 63, 72, 103, 151, 189, 244–245, 247, 285, 368, 372
– vesipula 49, 56
Vedenkäyttö 63
– jakaantuminen 55–56, 63, 101
– konflikti 1, 13, 22, 33–34, 67, 75, 77, 200, 219–222, 229, 267, 276, 279, 282, 288
– maatalous 48, 55–56, 64, 82–83, 85, 87, 137, 183, 201, 211, 246, 265, 269, 273, 364, 367
– ominaiskulutus 64, 101, 110
– perusvedenkäyttö 19, 55
– teollisuus 55–56, 59, 63–66, 88, 93, 95, 97, 101, 183, 265, 269, 271, 279, 281, 284, 341, 367
– yhdyskunnat 19, 52, 55, 56, 63, 85, 88, 95–98, 103–104, 108, 183, 257–259, 269–272, 279–281
Vedenkäyttödoktriinit
– Harmonin oppi 212
– prior appropriation 213
– rajoitettu alueellinen suvereniteetti 213–214
– riparian rights 212–213, 234, 251, 266
– täydellinen alueellinen koskemattomuus 212–213
– vesivarojen yhteisyys 74, 81, 211, 214–215
Vedenottamo 60, 100, 238, 249, 253, 259, 270, 278, 280–281
Vedensiirrot 7, 49, 54, 60–61, 62, 69, 73, 108, 188–191, 215, 265, 271, 275–276, 280
Vesienhoitoalue 189–190, 197
Vesikauppa 65, 108
Vesihuollon tarpeet
– suurehkon asukasjoukon 103, 105, 259, 295–299, 307, 369
– terveydelliset 2, 99, 105, 295–296, 298–300, 306–307
– ympäristölliset 2, 296, 300, 307
Vesihuolto
– asemakaava-alueella 92, 99, 297–298
– esimaksullinen vesimittari 2, 168, 329–330, 360
– haja-asutusalueella 49, 52–53, 84, 92, 101, 107, 138, 248, 305–308, 311, 317, 358
– kiinteistökohtainen vesihuolto 2, 11, 16, 79–80, 83–84, 91, 107–108, 112, 234, 244, 248–249, 271, 290, 301, 303, 305–308, 317, 357, 369
– kohtuullinen tuotto 345–351, 353, 355, 361–362, 370–371
– liiketoiminnan läpinäkyvyys 70, 71, 108, 197, 342, 351–352, 355, 362, 370–372
– omaisuuden arvostaminen 312–313, 346, 362, 370
– taajamassa 49, 52, 92, 101, 107, 297–299, 346, 358
– tukeminen 68, 196, 334, 338, 342
– varautuminen erityistilanteisiin 108, 293, 331–336, 359, 369
– verkostojen kunnossapito 57, 59, 62–63, 108, 316, 318–319, 321, 332, 350, 359, 362, 369
– verkoston ulottuvuus 2, 18, 296, 299, 303, 319, 357, 370
– yksityistäminen 65, 67–71, 74, 79, 294, 310, 312, 314–316, 358, 362, 370
Vesihuoltolain tarkistaminen 47, 108, 360
Vesilain uudistaminen 47, 108, 245–246, 249–250, 271–272, 277, 281–282
Vesiliikenne 22, 180, 207, 214
Vesilupa
– ehdoton luvanmyöntämiseste 182, 260, 265
– intressivertailu ks. Intressit
– pysyvyyssuoja 89, 102, 103, 243, 266, 276–284, 291, 368
Vesireservi 10, 24, 152, 182–183, 190, 194, 199, 248, 251, 263–266, 273–276, 284–285, 290–291, 368
Väliaikaismääräys 168–169, 174
YK:n vuosituhattavoitteet 57–58, 113, 119, 365
YK:n yleiskokouksen julistus ihmisoikeudesta veteen 1, 112, 114, 116, 120, 132
Yleinen tarve 96–98, 104, 257–259, 280, 291
Ympäristöoikeus 20, 22, 39, 42, 75, 150, 210, 212, 239, 278

Oikeus ihmisen perustarpeita tyydyttävän talousveden saatavuuteen on ajankohtainen aihe. Maailmassa noin miljardin ihmisen talousveden saanti on puutteellista. YK:n yleiskokous julisti heinäkuussa 2010 veden ihmisoikeudeksi. Etelä-Afrikka yrittää parantaa miljoonien asukkaidensa vesihuoltoa hyvin edistyksellisen lainsäädännön avulla. Suomessa vesilain ja vesihuoltolain uudistamishankkeissa pyritään varmistamaan, että vettä riittää paikallisiin tarpeisiin, vesihuollon maksut ovat kohtuullisia ja vesihuoltoverkostot pidetään kunnossa.

Tässä väitöskirjatutkimuksessa yleistä ja usein oikeudellisesti jäsentymätöntä kansainvälistä keskustelua oikeudesta veteen konkretisoidaan kahden hyvin erilaisissa olosuhteissa toimivan oikeusjärjestelmän tarkastelun ja vertailun avulla. Tutkimuskysymyksinä ovat: minkälaisia oikeuksia yksilöllä on ottaa vettä talousvedeksi tai saada talousvettä Suomessa ja Etelä-Afrikassa, ja miten eri oikeuslähteet vaikuttavat näiden oikeuksien muotoutumiseen.

Tutkimuksen perusteella välttämätön talousvesikäyttö on ensisijaista muihin vedenkäyttötarpeisiin verrattuna, yksilöillä on tiettyjä toteutettavissa olevia oikeuksia vesihuoltopalveluihin Suomessa ja Etelä-Afrikassa ja valtion tulee suojata vesihuoltolaitoksen asiakkaita luonnollisen monopoliaseman väärinkäytöksiltä. Tutkimus osoittaa, että oikeuslähteiden vaikutukset veden saatavuuteen ovat rajallisia ja kiinteästi sidoksissa oikeuksien toteuttamismahdollisuuksiin sekä Etelä-Afrikassa että Suomessa.

Kirja soveltuu oikeustieteen tutkijoiden ohella muille vesi- ja vesihuoltoasioita tutkiville, niiden parissa työskenteleville tai niistä muuten kiinnostuneille. Suomen järjestelmästä tutkimuksen kohteina ovat erityisesti vesilain säännökset veden ottamisesta ja vesihuoltolain sääntely vesihuollon järjestämisestä, siitä huolehtimisesta ja vesimaksuista. Etelä-Afrikka tarjoaa konkreettisen esimerkin haasteista, joita puutteellisen veden saatavuuden oikeudellinen edistäminen sisältää.

toimisto@lakimiesyhdistys.fi
www.lakimiesyhdistys.fi

ISSN-L 0356-7206
ISSN 0356-7206
ISBN 978-951-855-302-4