

Asia: VN/26268/2022

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi vesihuoltolain muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Huomiot pykälästä (luonnos laiksi vesihuoltolain muuttamisesta) ja säännöskohtaisista perusteluista (luku 7)**

4 a §. Viranomaisten valvontatehtävät. Pykälän perusteluissa todetaan, että pykälässä säädettäisiin niistä velvoitteista, joita valvontaviranomaiset erityisesti valvoisivat. Valvonnan keinoista on säädetty laissa erikseen, ja näitä voivat olla tapauskohtaisesti esimerkiksi 29 §:ssä tarkoitettu määräys, valvontaviranomaisen valitusoikeuden käyttäminen, valvontaviranomaisen vireillepano-oikeus tai erikseen säädetty lausunnonantomahdollisuus. Pykälän tarkoituksena on selkeyttää valvontaviranomaisten välistä toimivaltaa valvoa ja erityisesti antaa säädettyjä velvoitteita koskien määräys tilanteen korjaamiseksi. Pykälän sanamuodon ja perustelujen perusteella jää edelleen epäselväksi, onko säännöksen tarkoituksena luoda valvontatoimivalta pykälässä säädetyille valvontaviranomaisille vai ainoastaan selkeyttää eri viranomaisten muualla säädetyin valvontatoimivallan jaosta. Pykälän sanamuodossa erityisen haastava on muotoilu, joka ei ole tyhjentävä, vaan määrittää mitä kukin viranomainen erityisesti valvoo. Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida säännöksen tarkoitusta, ja selventää sitä, onko säännöksen tarkoituksena ainakin joltakin osin perustaa valvontatoimivalta. Jatkovalmistelussa voisi arvioida myös sitä, tulisiko momentit säännöksen selkeyttämiseksi sitoa tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamiseen. Säännöstä voisi selkeyttää myös jonkinlainen kokoava säännös, jossa valvontatehtävien jakamista koskeva säännös ensin sidottaisiin yleisesti kunkin viranomaisen toimialaan, ja sen jälkeen säännöksessä olisi esimerkinomainen lista kunkin viranomaisen toimialan osalta. Ehdotettua pykälää tulee oikeusministeriön käsityksen mukaan jatkovalmistelussa kehittää niin, että toimivaltaiset viranomaiset ja kunkin niistä toimivalta ilmenevät sääntelykokonaisuudesta yksiselitteisesti tai muutoin täsmällisesti.

4 b §. Kunnan vesihuoltotehtävät. Pykälän perustelujen mukaan 2 momentin säännös olisi informatiivinen säännös. Momenttia ei kuitenkaan ole muotoiltu informatiivisen säännöksen muotoon, vaan aineelliseksi säännökseksi. Jos säännöksen tarkoituksena on olla informatiivinen viittaussäännös, sen voisi muotoilla seuraavasti: Kuntien yhteistoiminnasta säädetään kuntalain (2015/410) 8 luvussa.

4 c §. Kunnan määräysvallan varmistaminen vesihuollossa. Terminologian käyttö on osin epä johdonmukaista pykälässä ja perusteluissa. Tavoitteena ilmeisesti on, että kunnalla olisi

määräysvalta laitokseen, ja laitos omistaisi vesihuolto-omaisuuden (pykälän perusteluissa kunnan määräysvaltaa laajennetaan myös omaisuuteen). Ehdotetun pykälän 4 momentin mukaan vesihuolto-omaisuuden tulisi olla laitoksen omistuksessa, mutta perusteluiden mukaan kunnan omistuksessa.

Kirjanpitolain 1 luvun 5 §:ssä määritellään määräysvalta. Mainitun lain 1 luvun 6 §:ssä säädetään oikeastaan vain siitä, miten konserni muodostuu ja miten määräysvaltaa voidaan käyttää (konsernisuhteessa, muuten yhdessä), mutta 6 §:ssä ei kuitenkaan määritellä määräysvaltaa enää toisin tai uudestaan. Siten ehdotuksessa oleva viittaus kirjanpitolain 1 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuun määräysvaltaan johtaa harhaan, eikä siltä osin viittaus ole oikeastaan tarpeen. Jos määräysvallan käyttämistä yhdessä toisen kanssa halutaan korostaa, se tulisi muotoilla toisin.

Pykälän 3 ja 4 momenttiin ehdotettu sääntely jättää avoimeksi sen, mitä tapahtuu olemassa oleville yksityisille laitoksille, jos ne fuusioituvat keskenään (vrt. esim. osuuskuntalain 20 luvun 2 §:n 2 kohdassa tarkoitettu kombinaatiosulautuminen, jossa perustetaan kahdesta sulautuvasta osuuskunnasta kokonaan uusi osuuskunta) tai jakautuvat uusiksi yksityisiksi laitoksiksi (vrt. esim. osuuskuntalain 21 luvun 2 §:n 1 kohdassa tarkoitettu kokonaisjakautuminen). Olisivatko tällaiset järjestelyt jatkossa kokonaan kiellettyjä ja pitäisikö patentti- ja rekisterihallituksen estää tällaisen rekisteröiminen kaupparekisteriin, eli onko vaihtoehtona jatkaminen entisellään ja lopulta asettaminen selvitystilaan ja purkumenettelyyn? Entä jos kyseessä on Public-Private-Partnership-tyyppinen järjestely, milloin näissä tilanteissa katsotaan kyseessä olevan ehdotetun 3 momentin perusteluissa tarkoitettu kirjaaminen yritys- ja yhteisötietojärjestelmään? Perusteluiden 3 kappaleessa viitataan myös avoimiin yhtiöihin. Epäselvää on, käytetäänkö mainittua yhtiömuotoa tämänkaltaisessa toiminnassa.

Sääntelyteknisenä huomiona todetaan, että pykälän voisi aloittaa nykyisellä 2 momentilla, ja nykyinen 1 ja 3 momentit olisivat ilmeisesti yhdistettävissä. Pykälän 1 momentin muotoilu on kankeahko, saman asian voisi ilmeisesti todeta seuraavasti: ”Kunta ei saa luovuttaa määräysvaltaansa alueellaan olevaan vesihuoltolaitokseen ja tukkuvesilaitoksen muulle kuin toiselle kunnalle.” Perusteluiden 4 kappaleessa puuttuu muutama sana (”... osuuskuntalain (421/2013) 1 luvun 7 §:ssä...” ja ”...määriteltäisiin vesihuoltolain 3 §:n 8 kohdassa.”)

4 d §. Kunnan etuosto-oikeus. Säännös mahdollistaa kunnan väliintulon tämän alueella sijaitsevan vesihuoltolaitoksen, tukkuvesihuoltolaitoksen ja vesihuolto-omaisuuden kaupassa. Ehdotetun sääntelyn esikuvana on ollut kuntien maanhankintaa turvaavan etuostolain mukainen järjestelmä. Toisin kuin etuostolain mukaisessa menettelyssä, vesihuoltolaitoksen kaupassa ei liene kyse kiinteän omaisuuden luovutuksesta, jonka tulisi tapahtua maakaaren mukaisessa muodossa (vaikka kaupan kohteeseen saattaakin sisältyä myös kiinteää omaisuutta). Tästä seuraa myös se, että kauppaan ei liity kaupanvahvistuksen kaltaista julkivarmistusta, jota kautta kunta saisi tiedon mahdollisesta kaupasta, vaan myyjän on ilmoitettava kaupasta kunnalle.

Ehdotettu sääntely ei näyttäisi rajoittavan kaupan osapuolten vapautta sopia omistusoikeuden siirtymisen ajankohdasta. Ehdotettu sääntely mahdollistaa eräänlaisen välitilan, jolloin omistusoikeus on siirtynyt myyjältä mutta ostajan saanto ei välttämättä jääkään pysyväksi, vaan omistajaksi saattaakin tulla kunta. Välitila voi päättyä ilmeisesti kolmella eri tavalla: 1) kunnan käyttäessä etuosto-oikeutta etuoston loppuun saattamiseen; 2) kunnan ilmoitukseen olla käyttämättä etuosto-oikeutta; tai 3) kunnan passiivisuuteen 3 kuukauden kuluttua ilmoituksen saannista. Myyjän tulisi ilmoittaa kaupasta kunnalle kuukauden kuluessa kaupantekohetkestä, mutta

entä jos näin ei tapahdu tai ilmoitus tehdään myöhemmin? Lähtekö etuosto-oikeuden käyttämiselle varattu aika kulumaan ensinkään? Oikeusministeriön käsityksen mukaan ehdotuksen jatkovalmistelussa olisi lisäksi hyödyllistä selvittää, miten ehdotetun kunnan etuosto-oikeuden käyttöön liittyvä menettely poikkeaa kiinteän omaisuuden luovutukseen liittyvän etuosto-oikeuden käytöstä. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua arvioida myös sitä, tulisiko etuosto-oikeus rajata säännösperusteisesti tilanteisiin, joissa kunnalla ei jo ole määräysvaltaa. Ainakin perusteluissa olisi perusteltua kiinnittää huomiota siihen, koskeeko etuosto-oikeus tilanteita, joissa esimerkiksi vesihuolto-omaisuutta myydään osittain.

Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kunnan etuosto-oikeutta koskevan päätöksen tekisi kunnan 4 b §:n mukaisesti nimeämä monijäseninen toimielin tai otto-oikeuttaan käyttämällä kunnan valtuusto. Sanamuodossa huomio kiinnittyy siihen, että luonnoksen 4 b §:ssä viitataan kunnan viranomaisiin, mutta ei nimenomaisesti monijäseniseen toimielimeen. Perusteluissa voisi vielä selvittää sitä, mistä seuraa se, että päätöksen tekee nimenomaan monijäseninen toimielin tai valtuusto.

Pykälän 3 momentin viimeisessä virkkeessä ehdotetaan säädettäväksi siitä, että kunnan tulee kirjallisesti ilmoittaa päätöksestään ostajalle ja myyjällä. Säännös vaikuttaa hallintolain kanssa päällekkäiseltä tarpeettomalta sääntelyltä.

5 a §. Vesihuollon kehittäminen kunnassa. Pykälän viimeisessä momentissa viitataan siihen, että suunnitelman tulee olla yleisesti saatavilla tietoverkossa. Teknisenä huomiona todetaan, että lainsäädännössä tavanomainen tapa viitata internetissä avoimesti julkaistaviin tietoihin on viitata julkaisemiseen yleisessä tietoverkossa.

6 §. Vesihuollon järjestäminen. Voimassa olevaa lakia vastaavasti 4 momentissa säädettäisiin kiinteistön omistajien ja haltijoiden kuulemisesta. Hallintolaissa säädetään asiaosaisen kuulemisesta (HL 34 §). Yleislain kanssa päällekkäistä sääntelyä tulisi välttää. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, onko erillinen säännös vesihuoltolaissa tarpeellinen.

8 a §. Toiminta-alueen hyväksymisen edellytykset ja päätöksen sisältö. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin siitä, että 1 momentissa kuvattujen edellytysten tulee käydä ilmi toiminta-aluepäätöksestä. Lienee kuitenkin enemmän niin, että edellytysten täyttymisen tulee käydä ilmi päätöksestä. Myös tässä pykälässä viitataan tietoverkossa yleisesti saatavilla olemiseen (ks. kommentti yllä 5 a §)

9 §. Vesihuollosta huolehtiminen. Pykälän 2 momentin 5 kohdassa viitataan toiminta-aluepäätöksessä säädettyihin tehtäviin. Kyse lienee kuitenkin päätöksessä päätetyistä tai määritellyistä tehtävistä, koska päätöksellä ei voida säätää.

11 §. Liittämiselvöllisyydestä vapauttaminen. Pykälän 4 momentissa säädettäisiin vapautuksen edellytysten uudelleen tarkastelusta. Säännös jättää laajaa harkintavaltaa sen suhteen, milloin vapautuksen edellytyksiä tarkasteltaisiin uudelleen, koska kunnan uudelleentarkastelumahdollisuus on sidottu väljästi vain olosuhteiden muutokseen. Säännöksestä ei myöskään selvästi ilmene, voisiko uudelleentarkastelu tulla vireille kunnan aloitteesta.

15 a §. Vesihuoltolaitoksen varautuminen häiriötilanteisiin. Pykälän 3 momentissa säädettäisiin varautumissuunnitelman salassapidosta. Suunnitelma toimitetaan viranomaisille. Kun suunnitelma sellaisenaan on säädetty salassa pidettäväksi vesihuoltolaitoksen hallussa, olisi perusteltua säätää viranomaisen tiedonsaantioikeudesta suunnitelmaan tai sen toimittamisesta salassapitosäännösten estämättä (pykälän 2 mom.). Salassapitovelvoite koskisi myös viranomaista, ja näin ollen

julkisuusperiaatteen rajoituksen välttämättömyys perustuslain 12 §:n 2 momentin tulisi perustella säätämisyjärjestysperusteluissa.

15 b §. Vesihuollon häiriötilanteista ilmoittaminen. Pykälän muotoilu ei vaikuta onnistuneelta, koska siinä viitataan häiriöön, joka häiritsee tai voi häiritä. Jatkovalmistelussa voisi arvioida voisiko säännöksessä viitata esimerkiksi tilanteeseen joka merkittävästi häiritsee tai voi häiritä vesihuoltopalvelujen tarjoamista. Luonnoksen 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että häiriön merkittävyyden arvioinnista ei ehdoteta säädettävän, joten merkittävän häiriön ja vähäpätöisen häiriön tulkintaan jää harkinnanvaraa. Myöhemmin 4 momentin asetuksenantovaltuudessa mahdollistetaan kuitenkin asetustason sääntelyn antaminen siitä, milloin 1 momentissa tarkoitettua vesihuollon häiriötä on pidettävä merkittävänä. Perusteluja olisi syytä selkeyttää jatkovalmistelussa tältä osin.

16 a §. Ympäristötietoja sisältävien asiakirjojen julkisuus. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”lisäksi pykälän 1 momentista poistettaisiin kohta, jonka mukaan velvollisuuteen edistää ympäristötietojen saantia sovelletaan julkisuuslakia.” Pykälästä ei kuitenkaan ilmene tällaista muutosta.

20 c §. Taloustietojen julkaiseminen. Pykälää muutettaisiin korostamalla tietojen julkistamista avoimesti tietoverkossa. Lainsäädännössä tavanomainen ilmaisu internetissä julkaistavalle tiedolle on yleisessä tietoverkossa julkaiseminen. Muotoilu tulisi muuttaa vastaamaan tavanomaista lainsäätämistapaa. Vastaava muotoilu on myös siirtymäsäännöksissä. Lisäksi vaikuttaisi siltä, että pykälästä poistettaisiin joitakin julkaisuvelvoitteita. Poistoa ei kuitenkaan ole perusteltu perusteluissa.

30 §. Uhkasakko sekä teettämis- ja keskeyttämisuhka. Lainkirjoittajan oppaan mukaan uhkasakkolakiin ei nykyään enää informatiivisesti viitata (ks. jakso 12.7). Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pykälästä poistettaisiin toiminnan kieltämistä koskeva maininta, koska tämä ei ole uhkasakkolain mukainen tehoste. Toiminnan kieltäminen on sisänsä yksi mahdollinen hallintopakon muoto, jonka käyttämisestä on mahdollista säätää uhkasakkolain mukaisten tehosteiden ohella. Perusteluissa tulisikin ennemmin ottaa kantaa siihen, eikä toiminnan kieltämistä pidetä enää perusteltuna hallintopakon muotona.

32 §. Muutoksenhaku. Pykälän 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä on informatiivinen viittaus yleislakiin, mutta sisältönsä perusteella säännöksen tarkoituksena on ulottaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain soveltaminen muutoksenhakuun tiettyjen kunnallisten viranomaisten päätöksistä. Tältä osin viittauksen tulisi olla aineellinen, jolloin säännös voitaisiin kirjoittaa muotoon: ”Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019). Mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään, sovelletaan myös muutoksenhaussa kunnan ympäristösuojeluviranomaisen ja kunnan terveydensuojeluviranomaisen tämän lain nojalla tekemiin päätöksiin. Muun kunnallisen viranomaisen päätökseen haetaan muutosta (valittamalla hallintotuomioistuimeen) kunnallisvalituksin noudattaen, mitä kuntalaissa säädetään.”

Pykälän 2 momentissa on käytetty siten kuin rakennetta, jonka osalta ei ole selvää, onko viittaus informatiivinen vai aineellinen. Perustelujen mukaan tarkoituksena olisi säätää aineellisesta viittauksesta, jolloin säännöksen voisi kirjoittaa muotoon ”muutoksenhaussa vesihuoltolaitoksen 16 a §:ssä tarkoitettuun (tiedonsaantia asiakirjasta koskevaan) päätökseen sovelletaan kuitenkin, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Laissa säädettäisiin myös uhkasakkolaissa tarkoitetuista hallinnollisista seuraamuksista. Tältä osin olisi syytä säätää erikseen näiden päätösten muutoksenhausta. Kyseinen säännös voitaisiin muotoilla seuraavasti: ” Muutoksenhaussa uhkasakon asettamista ja maksettavaksi tuomitsemista sekä teettämis- tai keskeyttämisen asettamista ja täytäntöön pantavaksi määräämistä koskevaan päätökseen sovelletaan kuitenkin, mitä uhkasakkolaissa säädetään”. Säännös lienee selkeintä sijoittaa omaksi momentikseen, jolloin säännös voisi olla pykälän kolmannessa momentissa. Perusteluissa olisi selvyuden vuoksi syytä tuoda esiin se, että 2 ja 3 momentti muodostavat poikkeukset 1 momentissa säädettävään 2 ja 3 momenteissa mainittujen tiettyjen päätösten osalta.

34 §. Kiinteistön vesihuoltoa koskeva riita-asia. Pykälässä säädetään vesihuoltoa koskevassa riita-asiassa toimivaltaisesta käräjäoikeudesta. Oikeusministeriö kannattaa pykälän viittaussäännöksen täsmentämistä ehdotuksen mukaisesti, mutta ehdottaa perusteluiden täydentämistä siten että niissä tuotaisiin esiin oikeuspaikan valintaa koskevat säännökset.

35 a §. Valvontaviranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin tiedonsaantioikeudesta. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, onko poikkeaminen julkisuuslain mukaisista salassapitoperusteista riittävä, koska vesihuoltolaissa ehdotettaisiin säädettäväksi erikseen varautumissuunnitelma salassa pidettäväksi. Säännöksen voisi muotoilla yleisemmin ”salassapitosäännösten estämättä”, jolloin sanamuoto kattaisi poikkeamisen myös muualla kuin julkisuuslaissa säädetyistä salassapitovelvoitteesta (ml. vesihuoltolaki). Uudessa 35 a §:ssä säädetty valvontaviranomaisten tiedonsaantioikeus on muotoiltu voimassa olevaa (35 §:n 2 mom.) tiedonsaantioikeussäännöstä väljemmin. Säännös jää perustuslakivaliokunnan käytännön valossa verrattain väljäksi (esim. PeVL 96/2022 vp). Jatkovalmistelussa tulisi arvioida, onko tiedonsaantioikeussäännöstä mahdollista täsmentää. Lisäksi tulisi kuvata sitä, miksi tiedonsaantioikeutta on tarpeen väljentää voimassa olevasta säännöksestä. Pykälää lienee mahdollista täsmentää ainakin siten, että siinä viitattaisiin valvontaviranomaisten osalta ”tässä laissa säädettyjen tehtäviensä” suorittamista varten välttämättömiin tietoihin. Jatkovalmistelussa on lisäksi syytä varmistua siitä, että tiedonsaantioikeuksista on säädetty riittävästi esimerkiksi kuntien ja vesihuoltolaitosten välillä ottaen huomioon, että tässä laissa ehdotetaan säädettäväksi julkisuuslain laajuinen salassapitovelvollisuus vesihuoltolaitoksille.

Pykälän säännöskohtaisista perusteluista ei suoraan käy ilmi, koskisiko momentissa tarkoitettu tiedonsaantioikeus myös henkilötietoja. Oletettavasti näin kuitenkin on. Tällöin perusteluissa tulisi todeta, että säännöksellä annetaan tietosuoja-asetusta täsmentävää tai täydentävää kansallista sääntelyä. Säännöksen osalta esityksessä tulisi kuvata tietosuoja-asetuksen jättämisen kansallisen liikkumavaran käyttöä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan hallituksen esityksessä on perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2). Tämä sisältää ensinnäkin sen, että esityksessä on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen kohtaan ehdotettava henkilötietojen käsittelyä koskeva erityissääntely perustuu. Liikkumavaran käyttöä tulee myös perustella, eli esityksessä tulee kertoa, miksi liikkumavaran käyttö on tarpeen juuri kyseisessä tapauksessa, taikka minkä vuoksi yleissääntely on katsottu riittäväksi.

Kansallista lainsäädäntöä annetaan ennen kaikkea tilanteissa, joissa pitää määrittää henkilötietojen käsittelylle oikeusperuste. Tämän osalta kansallisen liikkumavaran käyttö pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtaan, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi (c alakohta) tai jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta).

Jäsenvaltioilla on tällöin 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettua sääntelyliikkumavaraa antaa asetusta täydentävää sääntelyä. Jäsenvaltiot voivat antaa erityissääntelyä koskien mm. yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta, käsiteltävien tietojen tyyppiä, tiedonsaantia ja -luovutusta, käyttötarkoitussidonnaisuutta sekä säilytysaikoja. Huomionarvioista on, että asetuksen 6 artiklan 3 kohta edellyttää, että henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset määritellään kyseisessä käsittelyn oikeusperusteessa tai vaihtoehtoisesti, sovellettaessa setuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaa, käsittelyn on oltava tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Saman kohdan mukaan jäsenvaltion lainsäädännön on myös täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Mainitut seikat on huomioitava, kun hallituksen esityksessä tehdään selkoa ja perustellaan 6 artiklaan sisältyvän kansallisen liikkumavaran käyttöä.

Lisäksi tulee perustella perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti, miksi ehdotettu kansallinen erityissääntely katsotaan välttämättömäksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman liikkumavaran puitteissa. Valiokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityissääntelyn tarvetta on arvioitava myös asetuksenkin edellyttämän riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelystä aiheutuviin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (PeVL 14/2018 vp, s. 4-5). Vastaavasti, mitä vähäisempi riski käsittelystä aiheutuu, sitä perustellumpaa on pitäytyä yleissääntelyssä. Luonnoksessa säädetyt tiedonsaantioikeuden osalta sääntelyn välttämättömyyttä perustelee ennen kaikkea se, että kyse on salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskevasta säännöksestä, josta on kansallisesti julkisuuslain mukaan säädettävä erikseen ja säädettäessä on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan käytännöstä seuraavat ehdot sääntelyn täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle.

## Huomiot muista hallituksen esityksen kohdista

Yleistä esityksen suhteesta perustuslakiin

Esityksellä on valmisteltu Vesi on meidän -kansalaisaloitteeseen perustuvan eduskunnan päätöksen (EK 26/2021 vp – KAA 2/2020 vp) edellyttämällä tavalla sellainen lainsäädäntö, jolla varmistetaan kunnan järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluvien julkisomisteisten vesihuoltotoimintojen säilyminen kuntien omistuksessa ja määräysvallassa. Eduskunnan päätöksen toteuttamiseksi vesihuoltolakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan vesihuoltolaitoksen tulee olla kunnan määräysvallassa ja sen omaisuuden tulee olla joko kunnan omistuksessa tai pitkäaikaisessa hallinnassa. Kunnalle säädettäisiin lisäksi etuosto-oikeus nykyisin yksityisessä omistuksessa olevien vesihuoltolaitosten ja niiden omaisuuden kaupoissa.

Esitysluonnoksen säätämisperusteluissa on todettu, että ehdotettu sääntely on suurelta osin vesihuoltolain nykyistä sääntelyä tarkentavaa ja täydentävää, ja lain perusteet ja vesihuollon kehittämiseen, järjestämiseen ja huolehtimiseen liittyvät periaatteet ja vastuut säilyvät pitkälti ennallaan (s. 82). Esitysluonnoksessa on näin ollen otettu lähtökohdaksi vuonna 2001 toteutetun

vesihuoltolain uudistuksen lähtökohdat toiminnan luonteen määrittämisestä. Tuolloisen uudistuksen nimenomaisena tarkoituksena oli, että jatkossa kaikki vesihuollosta tehtävät sopimukset ja perittävät maksut määräytyisivät yksityisoikeudellisin perustein. Epäjohdonmukaisena tuolloin on pidetty sitä, että laitoksen ja liittyjänä olevan asiakkaan välinen suhde on yhtäältä julkisoikeudellinen, toisaalta yksityisoikeudelliseen sopimussuhteeseen perustuva. Tuolloin uudistuksen perusteluna hallituksen esityksessä todettiin myös, että rajanveto ja menettelytavat eivät ole selkeitä, mitä ei voida pitää liittyjän ja veden käyttäjänä olevan kuluttajan oikeusturvan eikä myöskään vesihuoltolaitosten kannalta tyydyttävänä. (HE 85/2000 vp, s. 1-4)

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin näkökulmasta olennaista on, että vesihuoltolain uudistus on toteutettu aikana, jolloin perustuslain uudistuksesta oli vasta hiljattain säädetty. Perustuslain uudistuksessa säädettiin uutena säännöksenä perustuslain 124 §:ssä hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Vesihuoltolain vuoden 2001 uudistusta ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Sittenkin perustuslakivaliokunta on kuitenkin arvioinut vesihuoltolain muutosta koskevaa hallituksen esitystä, jossa ehdotettujen muutosten tavoitteena oli parantaa vesihuoltolaitoksen ylläpitoa ja riskien hallintaa, tietohuoltoa, taloudenpidon läpinäkyvyyttä ja varautumista vesihuollon häiriötilanteisiin sekä yhdyskunnan hulevesien hallintaa. Lisäksi tarkoituksena oli mahdollistaa tarkoituksenmukaisten vesihuoltoratkaisujen käyttö taajamien ulkopuolella (PeVL 11/2014 vp). Kyseisessä perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei arvioitu vesihuoltolain tai vesihuollon toteuttamisen luonnetta, eikä toisaalta arvioitu lain alkuperäisen säätämisen aikaan tehtyjä ratkaisuja siitä, että vesihuollosta tehtävät sopimukset ja perittävät maksut määräytyisivät yksityisoikeudellisin perustein. Näin ollen vesihuollon järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyvän kokonaisuuden tai vesihuoltolaissa vesihuoltolaitokselle säädettyjen tehtävien luonnetta ei ole koskaan varsinaisesti arvioitu perustuslain 124 §:n valossa.

Hallituksen esitysluonnoksessa näyttäisi omaksuttaneen mainittu lähtökohta siitä, että vesihuoltolaitokselle säädetyissä tehtävissä ei ole kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisesta hallintotehtävästä. Asiaa ei kuitenkaan ole varsinaisesti käsitelty esitysluonnoksessa, eli arvio siitä, voisiko tehtävissä ainakin joltakin osin olla kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetuista julkisista hallintotehtävistä puuttuu. Toisaalta luonnoksessa ei myöskään ole esitetty arviota siitä, millä perusteella tehtävien ei katsota olevan merkityksellisiä perustuslain 124 §:n kannalta. Oikeusministeriö katsoo, että vesihuoltolaitoksen tehtävien arviointi perustuslain 124 §:n kannalta on perusteltua sisällyttää hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluihin. On syytä kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on vesihuoltolain vuoden 2001 uudistuksen jälkeen antanut runsaasti lausuntoja julkisiksi hallintotehtäviksi katsottavista tehtävistä. Esimerkiksi kunnan järjestämismvastuulle kuuluvat jätehuollon palvelut on katsottu julkiseksi hallintotehtäväksi (ks. jätelain 43 § ja PeVL 58/2010 vp). Arvion sisällyttämistä puoltaa toisaalta myös se, että nyt käsiteltävän esityksen keskeiset perusteet Vesi on meidän –aloitetta toteuttavien säännösten osalta kytkeytyvät esityksessä vahvasti vesi ja sanitaatio -ihmisoikeuteen (s. 11-12). Koska veteen ja sanitaatioon liittyvän ihmisoikeuden turvaamista on pidetty esityksessä keskeisenä perusteluna kunnan määräämisvaltaa varmistaville säännöksille, tulisi esityksessä arvioida, aiheuttaako korostuneet ihmisoikeuskytkökset ja ainakin osin sen vuoksi esitettävät muutokset ja rajoitukset vesihuolto-omaisuuden omistusjärjestelyihin tarpeen arvioida uudelleen myös vesihuollon järjestämisen perusratkaisuja perustuslain 124 §:n valossa. Lisäksi esimerkiksi lain 9 §:ssä vesihuoltolaitoksen huolehtimisvelvollisuudeksi on säädetty tehtäviä, joihin kuuluu esimerkiksi

huolehtiminen sammutusveden riittämisestä pelastuksen tarpeisiin. Erityisesti tällaisten tehtävien luonnetta olisi perusteltua arvioida perustuslain 124 §:n valossa. Myös sääntelyn piirteet, joissa viimesijainen vastuu vesihuollon turvaamisesta on kuitenkin kunnalla (9 b §) olisi perusteltua huomioida arviossa.

Arviossa on syytä kiinnittää huomiota siihen, millä tavalla muiden ns. infrastruktuuripalvelujen toteuttamista on arvioitu julkisena hallintotehtävänä perustuslakivaliokunnan käytännössä. Vesihuoltolain osalta tätä perustuslain 124 §:ään liittyvää arviota jossain määrin mutkistaa se, että sääntelyn kohteena on pitkälti vesihuoltolaitos, sen sijaan että säädettäisiin yksityiskohtaisemmin vesihuoltolaitokselle kuuluvista tehtävistä. Sääntelyssä korostuu sen kiinnittyminen vesihuoltolaitokseen ja vesihuolto-omaisuuteen pääomana, vaikkakin nyt lausuttavana olevassa ehdotuksessa keskiöön nousee loppuviimein laitoksen tehtävät ja niiden turvaaminen. Jätehuollon lisäksi referenssinä arviossa on mahdollista hyödyntää myös sähkö- ja maakaasumarkkinoita koskevia lakeja, joita perustuslakivaliokunta on niin ikään arvioinut ja päättänyt katsomaan verkonhaltijan järjestelmävastuuseen määrittämisen merkitsevän julkisen hallintotehtävän antamista perustuslain 124 §:n merkityksessä (ks. PeVL 4/2000 vp (maakaasumarkkinalaki) ja PeVL 62/2002 vp (sähkömarkkinalaki).

Arviolla siitä, onko vesihuollon tehtävien hoitamisessa kyse perustuslain 124 §:ssä säädetystä julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, on vaikutusta esitysluonnoksen muuhun säätämisyjärjestysarvioon. Esimerkiksi elinkeinonvapauden suojan osalta tilanne näyttää erilaiselta, jos tehtävissä katsotaan olevan kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan viranomaisille lähtökohtaisesti kuuluvien julkisten hallintotehtävien hoitaminen ei kuulu perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatuun elinkeinonvapauden piiriin (ks. esim. PeVL 27/2012 vp, s. 3 ja siinä viitatu lausunnot).

Oikeusministeriö toteaa, että siltä osin kuin luonnoksessa on nyt kirjoitettu säätämisyjärjestysperustelut ilmeisesti siitä lähtökohdasta, että toiminnassa ei ole kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, vaikuttavat perustelut asianmukaisilta ja niissä on käsitelty relevanttia perustuslakivaliokunnan käytäntöä esimerkiksi omaisuudensuojan osalta, ja esitetty perustelut säätämisyjärjestykselle. Kokonaisuutena esitystä ei kuitenkaan ole mahdollista arvioida ennen kuin säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu sääntelyn ja vesihuoltotoimintojen kokonaisuuden suhdetta perustuslain 124 §:ssä säädettyyn.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että säätämisyjärjestysperusteluissa asetuksenantovaltuuksien asianmukaisuutta on lähinnä arvioitu siltä kannalta, että ne on sijoitettu asianmukaisesti perussäännöksen yhteyteen. Säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi kuitenkin olla kannanotto myös asetuksenantovaltuuksien sisällölliseen hyväksyttävyyteen, eli täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen ja siihen, etteivät ne sisällä valtuutusta säätää muista kuin vähäisistä yksityiskohdista (PeVL 25/2005 vp, s. 4 ja PeVL 1/2004 vp, s. 2). Vesihuoltolain 15 a §:ään ehdotettava asetuksenantovaltuus vaikuttaa väljältä, koska se mahdollistaa tarkempien säännösten antamisen vesihuoltolaitoksen toiminnasta palvelujen turvaamiseksi. Epäselväksi myös säännösperusteisesti jää, onko asetuksenantovaltuus tältä osin sidottu palvelujen turvaamiseen häiriötilanteissa.

## Muut huomiot

-



Suurpää Johanna  
Oikeusministeriö

Leppävirta Liisa  
Oikeusministeriö - Demokratia- ja julkisoikeusosasto