LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia:

- HE 157/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 157/2018 vp, jossa ehdotetaan liikenteen palveluista annetun lain muuttamista. Annan lausuntona kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esitys liittyy liikenteen palveluita koskevan lainsäädännön kokonaisuudistukseen, jossa on valittu sääntelystrategiaksi koota liikenteen palveluita sekä niihin liittyvää tietojenkäsittelyä koskeva lainsäädäntö pääosin yhteen säädökseen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut aiemmin lausuntonsa liikenteen palveluista ehdotetuista laeista PeVL 46/2016 vp ja 2/2018 vp. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota lausunnoissaan liikenteen palveluista ehdotetun lain ja siihen ehdotettujen muutosten vaikeaselkoisuuteen. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota liikenteen palveluista annetun lain sääntelytekniseen rakenteeseen, joka omalta osaltaan on tehnyt laista vaikeaselkoisen. Nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi liikenteen palveluista annetun lain rakennetta siten, että pykälien numerointi on juokseva koko säädöksessä. Perustuslakivaliokunta piti välttämättömänä, että liikenne- ja viestintävaliokunta ehdottaa mietinnössään eduskunnan hyväksyttäväksi lausumaa siitä, että hankkeen viimeisessä vaiheessa hallitus valmistelee liikennepalveluista annetusta laista ymmärrettävän kokonaisuuden. Nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan tehtäväksi joitakin systemaattisia teknisiä muutoksia lain pykälien numerointiin ja lain ymmärrettävyyttä on yritetty lisätä muuttamalla pykälien otsikointia selkeämmäksi. Muutokset selkeyttävät joiltakin osin esimerkiksi lain säännöksiin viittaamista, mutta sisällöllisesti lain ymmärrettävyys ei ole ehdotuksessa merkittävästi parantunut. Muutokset ovat kuitenkin parannus aiemmissa vaiheissa esitettyyn nähden. Vaikeaselkoisuus ilmenee nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksessä edelleen sekä ehdotettavissa säännöksissä että niiden perusteluissa.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan hallituksen esitys on merkityksellinen perustuslain 124 §:n ja 80 §:n kannalta katsottuna. Hallituksen esitys sisältää säännöksen julkisen hallintotehtävän ulkoistamisesta yksityiselle. Hallituksen esitys sisältää myös säännöksiä, joissa on asetuksenantovaltuuksia valtioneuvostolle sekä määräyksenantovaltuuksia Liikenne- ja viestintävirastolle. Lisäksi säätämisjärjestysperusteluista huolimatta, hallituksen esityksessä näyttäisi olevan myös sääntelyä, joka on joiltakin osin merkityksellinen arvioitavaksi perustuslain 10.1 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojan kannalta katsottuna.

2. Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa julkisen hallintotehtävän sisältöön varsin laajasti siten, että se kattaa paitsi julkisen vallan käyttöön liittyvät tehtävät, mutta myös tehtäviä, joissa ei käytetä tyypillisesti julkista valtaa (PeVL 11/2006 vp, PeVL 20/2006 vp, PeVL 3/2009 vp, PeVL 30/2012 vp). Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle tulee perustua lakiin. Perustuslakivaliokunta on todennut, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle myös lain nojalla tehtävällä sopimuksella (PeVL 26/2017 vp). Perustuslakivaliokunnan

lausuntokäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 33/2004 vp). Kuitenkaan perustuslain 124 §:n takia ei ole välttämätöntä sisällyttää viittausta hallinnon yleislakeihin, sillä hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp). Jos sellaista sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisena, on viittauksen oltava vastakohtaispäätelmän vuoksi kattava (PeVL 11/2006 vp). Perustuslain 124 §:ssä on edellytetty myös julkisen hallintotehtävän sääntelyyn liittyen tarpeellisuusarviointia. Perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimus on oikeudellinen edellytys, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (PeVL 8/2014 vp, PeVL 5/2014 vp ja PeVL 65/2010 vp).

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelut on laadittu epämääräisiksi. Niistä ei ilmene esimerkiksi julkista hallintotehtävää koskevien perustelujen osalta, missä nimenomaisissa pykälissä julkisen hallintotehtävän antamisesta yksityiselle on ehdotettu säädettäväksi. Tällaiset yleiseen muotoon jätetyt säätämisjärjestysperustelut ovat omiaan luomaan epäselvää kuvaa ehdotetusta sääntelystä.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 37 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi kuorma- ja linja-autonkuljettajan ammattipätevyyskokeiden arvioitsijoista, jotka voisivat olla yksityisiä toimijoita. Pykälän 5 momentin mukaan ”kokeita arvioivaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta ja hallintolain (434/2003) esteellisyyttä koskevia säännöksiä eikä hän voi 4 momentissa mainittua ammatillista ja Puolustusvoimien kuljettajakoulutusta lukuun ottamatta toimia tässä laissa tarkoitetussa koulutuskeskuksessa koulutuksen antajana”. Säännöksessä on viitattu asianmukaisesti rikosoikeudelliseen virkavastuuseen tavalla, joka täyttää perustuslakivaliokunnan asettamat vaatimukset muodollisesti. Säännöksestä tai perusteluista ei kuitenkaan ilmene, rinnastetaanko arvioitsija rikoslain 40 luvussa säädetyn mukaisesti virkamieheen vai julkisyhteisön työntekijään. Sinällään niiltä osin kuin arvioitsija käyttää tehtävässään julkista valtaa, tulee rikosoikeudellista virkavastuuta ilmentävät rikoslain 40 luvun säännökset kattavasti sovellettavaksi, mutta jos arvioitsijaan sovelletaan yksittäisen tehtävän mukaisesti rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, on virkavastuu suppeampi niiden tehtävien osalta, joissa arvioitsija ei käytä, esimerkiksi neuvoja antaessaan, julkista valtaa. Rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuvuutta olisi nähdäkseni syytä tarkentaa – yleisemminkin tällaisissa yhteyksissä.

Säännösehdotuksessa myös viitataan hallintolain esteellisyyssäännöksiin. Epäselväksi jää, miksi laissa viitattaisiin vain esteellisyyssäännöksiin, koska hallintolaki tulee muutenkin sovellettavaksi, jos arvioitsija hoitaa julkista hallintotehtävää. Kuten perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, tulisi tällainen viittaussäännös olla kattava hallinnon yleislakeihin. *Nyt ehdotetusta säännöksestä saa sen kuvan, että siinä on tarkoitettu hallintolakia sovellettavaksi julkisen hallintotehtävän hoitamiseen vain esteellisyyssäännösten osalta. Ehdotettu säännöstä tulisikin muuttaa joko poistamalla viittaus tai lisäämällä luettelo sovellettavista hallinnon yleislaeista.*

Epäselvyyttä sääntelyn osalta lisää myös se, että lakiehdotuksen 203 §:ssä säädettäisiin julkista valtaa käyttävän henkilön vastuusta. *Pykälässä viitataan julkisen vallan käyttöön ja säädetään uudestaan 37 §:ssä säädetyn arvioitsijan virkavastuusta* ja tässä 203 §:ssä on myös viittaussäännös vahingonkorvauslakiin. Tältä osin pykälän otsikon perusteella rikosoikeudellinen virkavastuu koskisi vain julkisen hallintotehtävän hoitamisen yhteydessä sitä toimintaa, joka voidaan katsoa julkisen vallan käytöksi. Kaiken kaikkiaan julkiseen hallintotehtävään liittyvä sääntely jää ehdotetussa laissa, kuten jo voimassa olevassa liikenteen palveluista annetussa laissa varsin sekavaksi. *Sääntelykokonaisuus on vaikeaselkoinen ja ainakin 37 §:ssä tarkoitetun arvioitsijan virkavastuun osalta jopa myös päällekkäinen. Nähdäkseni ainakin 37 §:n ja 203 §:n välistä suhdetta tulisi selkiyttää virkavastuun osalta.*

Säätämisjärjestysperusteluissa julkisen hallintotehtävän antamista yksityiselle on ilmeisesti perusteltu suhteessa 37 §:ssä ehdotettuun nähden. Julkisen hallintotehtävän antamista yksityiselle perustellaan saatavuuden turvaamisella. Perustelujen mukaan alueellisen tasapuolisuuden takia olisi kohtuutonta edellyttää, että koe pitäisi suorittaa viranomaiselle. Palvelujen saatavuuden turvaamista voidaan pitää yhtenä tarkoituksenmukaisuusperusteena, kun julkisia hallintotehtäviä annetaan yksityisen hoidettavaksi (esim. PeVL 16/2016 vp). Tältä osin ehdotettuun nähden ei ole perustuslaista johtuvaa huomauttamista.

3. Asetuksenantovaltuutukset

Perustuslain 80 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Perustuslakivaliokunta on todennut vakiintuneesti asetuksenantovaltuuksista seuraavaa:

- Valtuutuksen säätäminen on oltava täsmällistä ja tarkkarajaista. Valiokunta on painottanut tämän merkitsevän sitä, että kun asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyn valtuuden nojalla eikä asetuksenantovaltaa voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla. Tästä syystä lakiin otettava asetuksenantovaltuus on laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti (PeVL 1/2004 vp, PeVL 17/2010 vp, PeVL 45/2016 vp, PeVL 26/2017 vp);
- Perustuslain säännökset rajoittavat suoraan valtuutussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella tai määräyksellä voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (esimerkiksi PeVL 10/2014 vp, PeVL 58/2010 vp ja PeVL 44/2010 vp);
- Perustuslain 80 §:n vuoksi on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa, ja että valtuutusta tarkoittava säännös on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (PeVL 10/2016 vp, PeVL 49/2014 vp).

Lisäksi perustuslakivaliokunta on korostanut hyvän lainvalmistelun periaatteiden ja asetuksenantovaltuuksien valtiosääntöisen arvioinnin edellyttävän, että hallituksen esityksen perusteluissa selostetaan riittävällä seikkaperäisyydellä asetuksenantovaltuuden tarkoitusta esimerkiksi valtuussäännösten perusteluissa tai hallituksen esityksen jaksossa "Tarkemmat säännökset ja määräykset" sekä selostamalla myös mahdollisuuksien mukaan annettavaksi tarkoitetun asetuksen pääkohtia (PeVL 26/2017 vp).

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotus sisältää erityisesti perustason ammattipätevyyskoulutuksiin ja jatkokoulutukseen liittyviä asetuksenantovaltuuksia. Lakiehdotuksen 29.5 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitetun perustason ammattipätevyyden sisällöstä sekä 1 momentissa tarkoitetuista saavutetuista oikeuksista, 2 momentissa tarkoitetun pätevyyden hyväksi lukemisesta ja 3 momentissa tarkoitetun koulutuksen toteutuksesta. *Ehdotetut asetuksenantovaltuudet liittyvät laissa oleviin perussäännöksiin. Esimerkiksi perustason ammattipätevyyden sisältöä ei ole avattu kovinkaan selkeästi 29.5 §:ssä, joten siitä tarkempien säännösten antaminen jää hieman epämääräisesti, vaikka 29.2 §:ssä onkin viitattu ammattipätevyysdirektiiviin ja momentissa jostakin syystä jopa luetellaan informatiivisesti, mitä direktiivissä on säädetty. Muuten edellä olevat asetuksenantovaltuudet vaikuttavan olevan pykälien säännösten teknisluonteista tarkentamista.*

Lakiehdotuksen 38.3 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitettujen asiakirjojen säilyttämisajasta. Pykälän perustelut ovat sekavat muun muassa momenttiviittausten osalta. Asetuksenantovaltuus vaikuttaisi liittyvän henkilötietojen käsittelyyn. Pykälän perusteella sääntelykohteena ovat asiakirjat, jotka sisältävät jatkokoulutuksen suorittaneita koskevia

tietoja. Pykälässä 1 momentissa todetaan, että koulutuksen suorittajia koskevat henkilötiedot on hävitettävä. Pykälän 2 momentin mukaan kokeita järjestävän on säilytettävä kaikkia järjestämiään kokeita ja, jos on suoritettu vain kokeen osia, kokeen osia koskevat asiakirjat. *Lakiehdotuksen 38.3 § on ongelmallinen.*

Lakiehdotuksen 38.3 §:llä on sidos Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamiseen liittyviin kysymyksiin ja asetuksen mahdollistaman kansallisen liikkumavaran käyttöön. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (esim. PeVL 14/2018 vp ja PeVL 1/2018 vp). Lakiehdotuksen 38.3 §:ssä ei ole arvioitu kansallista liikkumavaran käytön perusteita eikä liioin myös perusteita säätää säilytysajoista kansallisessa laissa tai sen nojalla jopa asetuksessa. Aiemmin perustuslakivaliokunta on todennut, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla (PeVL 14/2018 vp). Tietosuoja-asetuksen 5 (1) artiklan e alakohdan mukaan henkilötietoja on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 39 kohdan mukaan henkilötietojen olisi oltava riittäviä ja olennaisia ja rajoituttava siihen, mikä on välttämätöntä niiden käsittelyn tarkoitusten kannalta. Tämä edellyttää erityisesti sitä, että henkilötietojen säilytysaika on mahdollisimman lyhyt. Henkilötietoja olisi käsiteltävä vain jos käsittelyn tarkoitusta ei voida kohtuullisesti toteuttaa muilla keinoin. *Rekisterinpitäjän olisi asetettava määräajat henkilötietojen poistoa tai niiden säilyttämisen tarpeellisuuden määräaikaistarkastelua varten,* jotta voidaan varmistaa, ettei henkilötietoja säilytetä pidempään kuin on tarpeen. *Siten tietosuoja-asetuksen perusteella rekisterinpitäjän tehtävänä on lähtökohtaisesti määritellä henkilötietojen säilytysajat.*

Kuitenkin nyt ehdotettavassa laissa ja siihen liittyvän henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena on joko asetuksen 6 (1) artiklan c alakohdassa tarkoitettu lakisääteisen velvoitteen noudattaminen tai 6 (1) artiklan e alakohdassa tarkoitettu yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttäminen. Tietosuoja-asetuksen 6 (2) artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön yksityiskohtaisempia säännöksiä tässä asetuksessa vahvistettujen sääntöjen soveltamisen mukauttamiseksi sellaisessa käsittelyssä, joka tehdään 1 kohdan c ja e alakohdan noudattamiseksi määrittämällä täsmällisemmin tietojenkäsittely- ja muita toimenpiteitä koskevat erityiset vaatimukset, joilla varmistetaan laillinen ja asianmukainen tietojenkäsittely. Tietosuoja-asetuksen 6 (3) artiklan perusteella kansallisen sääntelyn kohteena voi olla muun ohella säilytysajat. *Siten ehdotetulle sääntelylle ei ole tietosuoja-asetuksesta johtuvia esteitä, jos säilytysaikaa koskevalle sääntelylle on erityiset perusteet.* Ilmeisesti pykälän perusteluissa säilytysajasta säätämistä on perusteltu seuraavasti: ”Säännöstä on kritisoitu siitä, että se voi asettaa kouluttajalle ylimääräisiä velvoitteita seurata jatkokoulutustodistuksen käyttöä sen sijaan, että olisi selkeä määräaika säilyttämiselle.” Jos määräaika säilyttämiselle on alalle epäselvä, niin siitä lienee syytä sitten säätää laissa.

Kuitenkin koska säilytysajoista voidaan kansallisesti säätää laissa, on ehdotettu asetuksenantovaltuutta arvioitava vielä erikseen valtiosääntöisestä näkökulmasta suhteessa perustuslain 10.1 §:ssä säädettyyn henkilötietojen suojaa koskevaan lakiviittaukseen. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt muun muassa tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä perustuslain 10.1 §:ssä turvatun henkilötietojen suojan kannalta tärkeänä sääntelykohteena (alkaen PeVL 14/1998 vp). Niin ikään perustuslakivaliokunta on todennut, että säilytysaikaa koskevan sääntelyn tulee lain tasolla olla kattavaa ja yksityiskohtaista (PeVL 20/2006 vp). Tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita. Pysyvää säilyttämistä puoltaa se, että tiedot ovat osin muuttumattomia tai hitaasti muuttuvia eikä niitä päivitetä pelkän ajan kulumisen vuoksi, ja niiden pysyvä säilyttäminen on tarpeellista tehtävien hoitamiseksi (PeVL 54/2010 vp). *Ehdotuksessa*

vaikuttaisi olevan asetuksenantovaltuus, jonka perusteella asiakirjojen (sekä niihin sisältyvien henkilötietojen) säilytysajasta voitaisiin säätää asetuksella. Ehdotettu asetuksenantovaltuus on ongelmallinen, koska jos säilytysajasta halutaan säätää jotakin, niin silloin siitä on perustuslain 10.1 §:stä johtuvista syistä säädettävä laissa, kun otetaan vielä huomioon perustuslakivaliokunnan aiemmat kannanotot säilytysajoista henkilörekisterissä. Nähdäkseni ehdotusta tulisi muuttaa joko siten, että sääntelytaso olisi lakitasoista tai vaihtoehtoisesti säilytysajat määriteltäisiin suoraan tietosuoja-asetuksen perusteella ilman erityislainsäädäntöä.

4. Määräyksenantovaltuutukset

Esitykseen sisältyisi myös Liikenne- ja viestintävirastolle annettavia valtuuksia perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettujen määräyksien antamiseen. Liikenne- ja viestintävirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä varautumista koskevien pykälien 1 momentissa tarkoitetusta valmiussuunnittelusta sen varmistamiseksi, että varautuminen olisi valtakunnallisesti yhtenäistä. Määräyksenantovaltuudesta säädettäisiin tieliikenteen (18 §, aikaisemmin II osa 1 luku 16 §), rautatieliikenteen (58 §, aikaisemmin II osa 5 luku 6 §), raideliikenteen (66 §, aikaisemmin II osa 6 luku 8 §) ja lentoliikenteen (129 §, aikaisemmin II osa 12 luku 10 §) varautumissäädöksissä sekä ilmailulain 160 §:ssä. Säännösehdotukset ovat siten merkityksellisiä perustuslain 80.2 §:n kannalta katsottuna.

Perustuslain 80.2 §:n perusteella perustuslain 80.1 §:ssa mainittujen asetuksenantajien lisäksi, voidaan myös muu valtion tai kunnan viranomainen lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Perustuslain 80.2 §:n mukaan tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Perustuslakivaliokunnan linjausten mukaan asetuksenantovaltuuksiin verrattuna tällaisiin määräyksenantovaltuuksiin kohdistuu yleistä tarkkarajaisuutta koskeva pidemmälle menevä vaatimus, jonka mukaan valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa (PeVL 34/2012 vp). Perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan määräyksenantovaltuutussäännös tulisi pääsääntöisesti sijoittaa lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (PeVL 10/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut vesihuoltoon liittyvää asetuksenantovaltuutta, jossa valiokunta piti tuossa yhteydessä valtuutusta, jossa tarkempia säännöksiä olisi voitu antaa vesihuoltolaitoksen varautumisesta häiriötilanteisiin, liian avoimena. Valiokunnan mukaan lain säännöksistä ei ilmennyt, millaista varautumista häiriötilanteisiin vesihuoltolaitokselta edellytettiin varautumissuunnitelman laatimisen ja sen perusteella tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtymisen lisäksi. Lain säännösten perusteella jäi epäselväksi, millaisista asioista asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä. Valiokunta katsoi, että sääntelyä oli syytä täydentää säännöksillä siitä, mitä velvoitteita varautumiseen voi sisältyä, tai rajaamalla asetuksenantovaltuus koskemaan vain tarkempien säännösten antamista varautumissuunnitelmasta (PeVL 11/2014 vp).

Nyt lausuttavana olevissa määräyksenantovaltuuksissa on kysymys vielä alemman asteisesta sääntelyyn liittyvästä valtuutuksesta, johon kohdistuu perustuslaista johtuva vaatimus soveltamisalan täsmällisestä rajaamisesta. *Lähtökohdiltaan nyt lausuttavissa määräyksenantovaltuuksissa on kysymys vastaavasta ongelmallisesta avoimesta valtuutussäännöksestä kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 11/2014 vp arvioima valtuutussäännös. Siten nyt lausuttavia olevia määräyksenantovaltuuksia tulisi täsmentää vähintään vastaavalla tavalla kuin perustuslakivaliokunta edellytti vesihuollon varautumisen osalta. Oma kysymyksensä on puolestaan sääntelyn taso.* Lausunnossaan PeVL 11/2014 perustuslakivaliokunta käsitteli asiaa asetuksenantovaltuutena. Nyt ehdotettavat säännökset tarkoittavan määräyksenantovaltuutta. Sinällään valmiussuunnitelmien sisältöön kohdistuva sääntely voi olla varsin teknisluonteista, mutta se ei saisi sisältää kohteilleen uusia

varautumisvelvollisuuksia. *Tässä suhteessa, jos määräyksenantovaltuus tarkoittaisi vain valmiussuunnitelmien sisällön yhtenäisyydestä säätämistä niin valtuutusta tarkoittavat säännökset eivät ole ongelmallisia. Nähdäkseni määräyksenantovaltuuksia tarkoittavia säännöksiä on tarkennettava ja täsmennettävä, jotta ne voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, koska perustuslain 80.2 §:stä johtuvista syistä määräyksenantovaltuuden on oltava täsmällisesti rajattu eikä nyt ehdotetun mukaisesti suhteellisen avoin.*

Joensuussa 26.11.2018

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori