

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 11/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vesihuoltolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 5 päivänä helmikuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi vesihuoltolain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta (HE 218/2013 vp) valmistelevalle maa- ja metsätalousvaliokunnalle samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Antti Belinskij, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jari Salila, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen tohtori Mikael Koillinen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Anne Kumpula.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksen tarkoituksena on saattaa vesihuoltolainsäädäntö vastaamaan vesihuoltolain säätämisen jälkeen ilmenneitä tarpeita. Tavoitteena on varmistaa turvallisten ja kohtuuhintaisten vesihuoltopalvelujen saatavuus sekä parantaa hulevesien hallintaa sään ja vesiolojen ääri-ilmiöiden lisääntyessä ja päällystettyjen pintojen määrän kasvaessa yhdyskunnissa.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia vesihuoltolakiin sekä maankäyttö- ja rakennuslakiin. Ehdotetuilla muutoksilla parannetaan vesihuoltolaitoksen ylläpitoa ja riskien hallintaa, tietohuoltoa, taloudenpidon läpinäkyvyyttä ja varautumista vesihuollon häiriötilanteisiin sekä yhdyskunnan hulevesien hallintaa. Lisäksi mahdollis-

tetaan tarkoituksenmukaisten vesihuoltoratkaisujen käyttö taajamien ulkopuolella.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä syyskuuta 2014.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä on perusoikeusnäkökulmasta arvioitu perustuslain yhdenvertaisuutta (6 §), omaisuusuojaa (15 §), vastuuta ympäristöstä (20 §) ja oikeusturvaa (21 §) koskevien säännösten kannalta. Lisäksi sääntelyä on tarkasteltu perustuslain asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä (80 §) koskevien säännösten valossa. Ehdotukset voidaan esityksen perustelujen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Vesihuoltolaki (119/2001) tuli voimaan vuonna 2001. Se pohjautuu vuonna 2000 annettuun hallituksen esitykseen vesihuoltolainsäädännön uudistamisesta (HE 85/2000 vp), joka ei ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Nyt käsiteltävänä on vesihuoltolain osittaisuudistus, jossa ehdotettu sääntely on suurelta osin vesihuoltolain nykyistä sääntelyä tarkentavaa tai täydentävää. Lain perusteet ja vesihuollon kehittämiseen, järjestämiseen ja huolehtimiseen liittyvät periaatteet ja vastuut säilyvät ennallaan.

Esitykseen sisältyvät säätämisyjärjestysperustelut ovat varsin suppeat, eikä niissä ole arvioitu valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä siltä osin kuin lainsäädännön perusteet eivät ole muuttamassa.

Perusoikeuksien näkökulmasta kysymys on ensisijaisesti perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristövastuun toteuttamisesta. Ehdotetuilla maankäyttö- ja rakennuslakiin sekä vesihuoltolakiin lisättävillä uusilla hulevesisäännöksillä voidaan katsoa toteutettavan perustuslain 20 §:n 2 momentista ja 19 §:n 3 momentista seuraavia julkisen vallan velvoitteita turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja edistää väestön terveyttä (vrt. PeVL 58/2010 vp, s. 2).

Esityksen tavoitteena on varmistaa turvallisten ja kohtuuhintaisten vesihuoltopalvelujen saatavuus sekä parantaa hulevesien hallintaa sään ja vesiolojen ääri-ilmiöiden lisääntyessä ja päällystettyjen pintojen määrän kasvaessa yhdyskunnissa. Esityksen perustelujen mukaan ehdotetulla hulevesien hallinnan sääntelyllä toteutetaan osaltaan myös rakennusten kosteus- ja homeongelmia koskevan tarkastusvaliokunnan mietinnön yhteydessä 22.5.2013 hyväksyttyä eduskunnan kannanottoa, jossa edellytetään, että hallitus ottaa maankäyttö- ja rakennuslain muutosten valmistelussa rakennusten terveellisyyden paremmin huomioon.

Valiokunnalla ei ole yleisesti ottaen valtiosääntöoikeudellista huomauttamista esityksen

tavoitteiden ja niiden toteuttamistavan osalta. Lakiehdotuksia on kuitenkin syytä arvioida perustuslain 80 §:n asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä, 81 §:n veroja ja maksuja sekä 121 §:n kunnallista itsehallintoa samoin kuin 79 §:n voimaantuloa koskevien säännösten kannalta.

Asetuksenantovaltuudet

Yleistä. Ensimmäisen lakiehdotuksen 15, 15 a, 20 a ja 20 d §:ään sekä toisen lakiehdotuksen 103 h §:ään sisältyy asetuksenantovaltuuksia, joita on arvioitava perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lainsäädännön alaan. Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu jätelainsäädännölle ja ympäristölainsäädännölle yleisemminkin olevan tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin (ks. esim. PeVL 58/2010 vp, s. 3/I, PeVL 11/1999 vp, s. 2/I). Tämä johtuu pitkälti siitä, että sääntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteista. Toisaalta valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät valtuudet voi tällöinkään muun muassa velvoitteiden perusteiden osalta jäädä täysin avoimiksi. Lisäksi valiokunta on jäte- ja muun ympäristölainsäädännön yhteydessä muistuttanut, että perustuslain säännökset rajoittavat joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä, eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (ks. esim. PeVL 58/2010 vp, s. 3/I ja siinä viitatus lausunnot).

Edellä esitetty huomioon ottaen valiokunnalla ei ole huomauttamista ensimmäisen lakiehdotuksen 15, 20 a ja 20 d §:ssä ehdotetuista asetustenantovaltuuksista. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota ensimmäisen lakiehdotuksen 15 a §:ään sekä toisen lakiehdotuksen 103 h §:ään sisältyviin sääntelykokonaisuuksiin.

Vesihuoltolain 15 a §. Pykälässä säädetään vesihuoltolaitoksen talousvesi- ja viemäröintipalvelujen turvaamisesta häiriötilanteissa. Säännösehdotuksen mukaan vesihuoltolaitos vastaa verkostoihinsa liitettyjen kiinteistöjen vesihuoltopalvelujen saatavuudesta häiriötilanteissa. Palvelujen turvaamiseksi laitoksen on oltava yhteistyössä muiden samaan verkostoon liitettyjen vesihuoltolaitosten, kunnan, kunnan valvontaviranomaisten, pelastusviranomaisten, sopimus-kumppanien ja asiakkaiden kanssa. Vesihuoltolaitos laatii ja pitää ajan tasalla suunnitelman häiriötilanteisiin varautumisesta sekä ryhtyy suunnitelman perusteella tarvittaviin toimenpiteisiin. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä vesihuoltolaitoksen varautumisesta häiriötilanteisiin.

Häiriötilanteella tarkoitetaan perustelujen mukaan kaikkia vesihuollon palvelutuotantoa vaikeuttavia tai vaarantavia häiriötilanteita, kuten vaikutuksiltaan merkittäviä laiterikkoja, muita vakavia vesihuollon laitteistojen, järjestelmien tai palvelujen häiriöitä, teknisten järjestelmien häiriöitä sekä vedenhankintaan ja energia- ja tietojärjestelmiin kohdistuvia häiriötilanteita. Vesihuoltolaitoksen yhteistyöllä muiden toimijoiden kanssa pyritään edistämään häiriötillannetoiminnan ja häiriötilanteisiin varautumisen yhteensovittamista. Yhteistyövelvoite ulottuu toimivan ja asianmukaisesti mitoitettun suunnitelman laatimiseen häiriötilanteisiin varautumisesta (varautumissuunnitelma).

Pykälän perustelujen mukaan asetuksella saattaisi olla tarpeen täsmentää erityisesti vesihuoltolaitoksen varautumissuunnitelmaa koskevaa sääntelyä ottaen huomioon myös eri lakien mukaisten suunnitelmien yhteensovittaminen.

Valiokunta kiinnittää huomiota asetuksenantovaltuuden (tarkempia säännöksiä vesihuoltolaitoksen varautumisesta häiriötilanteisiin) avoimuuteen. Lain säännöksistä ei ilmene, millaista varautumista häiriötilanteisiin vesihuoltolaitokselta edellytetään varautumissuunnitelman laatimisen ja sen perusteella tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtymisen lisäksi. Lain säännösten perusteella jää epäselväksi, millaisista asioista asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä. Valiokunta katsoo, että sääntelyä on syytä täydentää säännöksillä siitä, mitä velvoitteita varautumiseen voi sisältyä, tai rajaamalla asetuksenantovaltuus koskemaan vain tarkempien säännösten antamista varautumissuunnitelmasta.

Maankäyttö- ja rakennuslain 103 h §. Pykälässä säädetään kiinteistön hulevesijärjestelmästä. Säännösehdotuksen mukaan kiinteistön omistaja tai haltija vastaa kiinteistön hulevesijärjestelmästä sekä siihen kuuluvista laitteistosta ja rakenteista 103 g §:ssä tarkoitettuun rajakohtaan asti. Järjestelmän, laitteiston ja rakenteiden on sovelluttava tarkoitukseensa ja ylläpidettävä terveellisiä ja turvallisia olosuhteita. Kiinteistön omistajan tai haltijan on toteutettava hulevesien hallinta kiinteistöllä kunnan hulevesijärjestelmän kanssa yhteensopivaksi. Ympäristöministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä kiinteistön hulevesijärjestelmästä sekä siihen kuuluvista laitteistosta ja rakenteista.

Valiokunta on saanut asiasta ympäristöministeriön lisäselvityksen. Selvityksen mukaan 103 h §:n sääntely liittyy Suomen rakentamismääräyskokoelman osaan C2 (Kosteus, määräykset ja ohjeet) ja osaan D1 (Kiinteistöjen vesi- ja viemärlaitteistot, määräykset ja ohjeet), joita ollaan parhaillaan uudistamassa. Niiden uudistamisen yhteydessä on tarve säännellä ympäristöministeriön asetuksin nykyiseen tapaan rakennuksen hulevesien ja perustusten kuivatusvesien hallintaa kiinteistöllä ja antaa tarkempia säännöksiä mm. hulevesijärjestelmään kuuluvien laitteistojen ja rakenteiden toiminnallisista ja teknisistä vaatimuksista. Maankäyttö- ja rakennuslain 117 c ja 117 d §:n sekä ehdotettun 103 h §:n nojalla annettavalla asetuksella on tar-

koitus antaa tarkempia säännöksiä sekä siitä, millainen kiinteistön hulevesijärjestelmän tulee olla, että siitä, miten se tulee rakentaa. Säännökset koskisivat esimerkiksi hulevesijärjestelmille, laitteistoille ja rakenteille asetettavia teknisiä ja toiminnallisia vaatimuksia, kuten järjestelmien mitoittamista, putkistojen ja laitteiden ominaisuuksia, käytettäviä materiaaleja sekä hulevesijärjestelmän, laitteistojen ja rakenteiden toteuttamistapaa. Säännöksiä annettaisiin mm. maan pinnan muotoilusta hulevesien poisjohtamiseksi, imeyttämiseen tarvittavista laitteistoista ja rakenteista sekä laitteistojen kestävydestä ja käyttövarmuudesta.

Ottaen huomioon ympäristölainsäädännön erityispiirteet valiokunta ei pidä valtuutta valtiosääntöisesti ongelmallisena. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että maa- ja metsätalousvaliokunta vielä harkitsee valtuussäännöksen tämentämistä ympäristöministeriön lisäselvityksen pohjalta.

Ehdotukset valtiolle tai kunnalle perittäviksi maksuiksi

Vesihuoltolain 20 d §. Perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta on säädettyä lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan valtion viranomaisien virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksun suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla.

Perustuslain 81 §:n soveltamisessa valiokunta on ottanut useaan otteeseen kantaa siihen, onko kyseessä ollut pykälän 1 momentissa tarkoitettu vero vai 2 momentissa tarkoitettu maksu. Rajanveto on tarpeellista, koska perustuslain 81 §:stä johtuvat tarkkuusvaatimukset verosta ja maksusta säätämiseksi ovat erilaiset. Tämän rajanvedon kannalta ei ole merkitystä sillä, onko maksuvelvoite nimetty laissa veroksi, maksuksi tai joksikin muuksi suoritteeksi. Valiokunta on kootusti tarkastellut tätä rajanvetoa kolmessa vuoden 2003 tammikuussa annetussa lausunnossa (PeVL 61/2002 vp, PeVL 66/2002 vp ja PeVL 67/2002 vp). Näissä lausunnoissa on korostettu,

että maksut ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista.

Vastikesuhteen olemassaoloa arvioitaessa on syytä kiinnittää huomiota erilaisiin näkökohtiin (PeVL 61/2002 vp, s. 6/I). Niiden suoritteiden, joista maksuja peritään, tulee olla jollakin tavoin yksilöitävissä. Perustuslaissa edellytetään lailla säädetäväksi yleisesti siitä, millaisista virkatoimista, palveluista ja tavaroista maksuja voidaan periä tai millaiset suoritteet ovat kokonaan maksuttomia. Samoin lailla on säädettyä maksujen suuruuden määrittämisessä noudatettavista periaatteista. Jos rahasuoritus sen sijaan peritään yleisesti jonkin toiminnan rahoittamiseen, kysymyksessä on pikemminkin valtiosääntöoikeudellinen vero kuin maksu. Jonkin rahasuorituksen maksun luonteen edellytyksenä ei tästä huolimatta ole täysi kustannusvastaavuus. Maksun suuruuden ja määrätymisperusteiden tulee kuitenkin säilyttää jokin yhteys suoritteen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Mitä suuremmaksi ero maksun ja etenkin julkisoikeudelliseen tehtävään liittyvän suoritteen tuottamisesta aiheutuvien kustannusten välillä kasvaa, sitä lähempänä on pitää suoritusta valtiosääntöoikeudellisena verona. Merkitystä voi olla myös sillä, onko asianomaisen suoritteen vastaanottaminen vapaaehtoista vai pakollista. Veron suuntaan viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja. Rahasuorituksen mahdollisella rajoitetulla käyttötarkoituksella ei ole merkitystä suorituksen valtiosääntöoikeudellisen luonteen arvioinnissa (PeVL 66/2002 vp, s. 3—4).

Pykälän 1 momentin mukaan Suomen ympäristökeskus ylläpitää vesihuollon tietojärjestelmää yhteistyössä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten kanssa ja perii vesihuoltolaitoksilta maksun tietojärjestelmästä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Pykälän perustelujen mukaan tietojärjestelmän avulla järjestettäisiin vesihuollon tietohuoltoa ja edistettäisiin vesihuoltolaitosten toiminnan ja talouden läpinäkyvyyttä. Tietojärjestelmä palvelisi niin vesihuoltolaitoksen asiakkaita, vesihuoltolaitoksia kuin

viranomaisiakin. Toiminnan läpinäkyvyys, yhteiskäyttöinen tiedonhallinta ja mahdollisuus laitosten keskinäiseen vertailuun yhtäältä kannustaisivat vesihuoltolaitoksia huolehtimaan vesihuollosta kustannustehokkaasti ja toisaalta mahdollistaisivat eri tahojen tiedonsaannin sekä vesihuoltolaitoksen toiminnan ja talouden seurannan, arvioinnin ja valvonnan.

Perustelujen mukaan maksu perittäisiin laitoksilta, koska tietojärjestelmä hyödyttäisi niitä esimerkiksi tunnuslukujen ja vertailutiedon tuottamisessa ja mahdollistaisi tiedonsaannin laitoksen toiminnasta asiakkaille, joilta perittävillä vesihuollon maksuilla järjestelmästä aiheutuvia kustannuksia katettaisiin. Maksu olisi pieni suhteessa laitoksen liikevaihtoon.

Säännöksessä annettaisiin siis Suomen ympäristökeskukselle oikeus määrätä vesihuoltolaitoksille maksuvelvollisuus vesihuollon tietojärjestelmän kustannusten kattamiseksi. Maksun määrätymisperusteet eivät ilmene säännöksestä, eikä niitä ole käsitelty myöskään pykälän perusteluissa.

Vesihuoltolaitoksilta perittäväksi esitetyn maksun on tarkoitus kattaa vain vesihuollon tietojärjestelmästä aiheutuvat kustannukset, joten maksun voidaan katsoa täyttävän kustannusvastaavuusvaatimuksen. Vesihuollon tietojärjestelmästä perittävä maksu ei ole yleisesti jonkin toiminnan rahoittamiseen tarkoitettu rahasuoritus, vaan vesihuollon tietojärjestelmää voidaan pitää jonkinlaisena julkisen vallan vesilaitoksille tarjoamana yksilöitynä palveluna. Vesihuollon tietojärjestelmään osallistuminen ei ole vesilaitoksille vapaaehtoista, vaan maksuvelvollisuus koskee tiettyjä suoraan lain nojalla määräytyviä oikeussubjekteja. Kokonaisarvioinnin perusteella perustuslakivaliokunta pitää vesihuollon tietojärjestelmästä perittävää maksua perustuslain 81 §:n 2 momentissa tarkoitettuna maksuna.

Maksua koskevat säännökset lakiehdotuksessa eivät kuitenkaan täytä perustuslain 81 §:n 2 momentin vaatimuksia, joiden mukaan maksun suuruuden yleisistä perusteista tulee säätää lailla. Lailla on säädettävä maksujen suuruuden määrittämisessä noudatettavista periaatteista, kuten omakustannusarvon tai liiketaloudellisten

periaatteiden noudattamisesta (HE 1/1998 vp, s. 135/II). Maksun suuruuden ja määräytymisperusteiden tulee säilyttää jokin yhteys suoritteen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin (PeVL 66/2002 vp). Vesihuollon tietojärjestelmästä perittävää maksua koskevaa sääntelyä tulee tältä osin täydentää, jotta 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Maa- ja metsätalousministeriön valiokunnalle antamassa lausunnossa on katsottu mahdolliseksi luopua säätämästä vesihuoltolaissa kyseisestä maksusta. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että maa- ja metsätalousvaliokunta arvioi myös tämän vaihtoehdon.

Maankäyttö- ja rakennuslain 103 n §. Pykäläehdotuksen mukaan kunta voi periä kunnan hulevesijärjestelmästä sille aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi vuosittaisen maksun hulevesijärjestelmän vaikutusalueella sijaitsevien kiinteistöjen omistajilta tai haltijoilta. Kunta hyväksyy maksun määräämisen perusteet sisältävän taksan. Hulevesimaksun perusteita ovat kunnan hulevesien hallinnan ratkaisut ja kiinteistön sijainti kunnan hulevesijärjestelmän vaikutusalueella.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt kunnallisia maksuja lausunnossaan (PeVL 12/2005 vp) hallituksen esityksestä laiksi kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain muuttamisesta (HE 281/2004 vp). Rahasuorituksen luonne vaikuttaa niihin vaatimuksiin, joita perustuslaki kohdistaa suorituksesta säätämisen tapaan. Perustuslain 81 §:ssä säädetään valtion veroista ja maksuista. Sen mukaan verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuudesta ja veron suuruudesta sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuudesta sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Kunnalla on perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Kunnallisista maksuista ei ole säännöstä perustuslaissa. Ne on kuitenkin jaettu julkisoikeudellisi-

siin ja yksityisoikeudellisiin maksuihin. Valiokunnan kannan mukaan julkisoikeudellinen kunnallinen maksu voi perustua lain säännöksiin, mutta maksujen maksettavaksi määräämistä on pidetty mahdollisena myös suoraan kunnallisen itsehallinnon perusteella (PeVL 53/2002 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan valtiosääntöoikeudellisille maksuille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista. Sen sijaan muut rahasuoritukset valtiolle ovat valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä veroja. Jos vastikesuhdetta ei ole, suoritusta on pidettävä verona (PeVL 66/2002 vp, s. 3, PeVL 67/2002 vp, s. 3/II ja PeVL 3/2003 vp, s. 2/I). Maksujen vastikesuhdetta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota muun muassa suoritteiden yksilöitävyyteen, kustannusvastaavuuteen sekä siihen, onko maksu pakollinen vai vapaaehtoinen (PeVL 61/2002 vp, s. 6/I). Veron suuntaan viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja.

Valiokunta on edellyttänyt kunnalliselta maksulta lähtökohtaisesti kustannusvastaavuutta (PeVL 53/2002 vp), mutta myös yksilöitävyyden sekä pakollisuuden tai harkinnanvaraisuuden kriteerien katsotaan lähtökohtaisesti määrittävän tulkintaa siitä, onko kyseessä maksu vai vero (PeVL 12/2005 vp, s. 3/I). Valiokunta on arvioinut ehdotusta kunnan hulevesijärjestelmästä perittäväksi maksuksi näillä perusteilla.

Ehdotuksen mukaan kunta voisi periä maksun kunnan hulevesijärjestelmästä sille aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi. Maksun määrittämisen perusteet sisältyisivät kunnan hyväksymään taksaan. Hulevesimaksun perusteita olisivat kunnan hulevesien hallinnan ratkaisut ja kiinteistön sijainti kunnan hulevesijärjestelmän vaikutusalueella.

Perustelujen mukaan maksulla voitaisiin kattaa niin hulevesijärjestelmän käytöstä ja ylläpidosta kuin sen rakentamisestakin aiheutuneita kustannuksia, mutta maksuihin ei tulisi sisällyttää tuottoa pääomalle. Maksun perusteena ole-

villa hulevesien hallinnan ratkaisuilla tarkoitetaisiin muun muassa viivytyks- ja imeytysjärjestelmiä sekä hulevesiviemäreitä. Kunnan hulevesijärjestelmän ratkaisut eri alueilla perustuisivat alueiden ominaispiirteisiin, maaperän laatuun, kiinteistöjen käyttötarkoituksiin ja muihin vastaaviin seikkoihin. Hulevesiratkaisut voivat vaihdella asuin- ja teollisuuskiinteistöjen alueilla, viheralueilla ja liikennealueilla. Esimerkiksi kiinteistön maa-alueen pintamateriaalilla voi olla ratkaiseva merkitys kiinteistöllä muodostuvan huleveden määrän tai laadun kannalta. Taksaan perustuvassa maksujärjestelmässä voitaisiin ottaa aiheuttamisperiaate huomioon, mutta järjestelmästä ei olisi syytä tehdä tästä syystä tarpeettoman monimutkaista tai kallista.

Edellä esitetyn perusteella ja ottaen huomioon, että maksulta ei perustuslakivaliokunnan käytännössä ole edellytetty täyttä kustannusvastaavuutta (PeVL 53/2002 vp), maksun voidaan kuitenkin katsoa täyttävän kustannusvastaavuusperiaatteen asettamat vaatimukset.

Yksilöitävyyden suhteen on katsottu, että laista tulee ilmetä, millaisista virkatoimista, palveluista tai tavaroista maksuja voidaan periä ja millaiset suoritteet ovat kokonaan maksuttomia. Ehdotettu hulevesimaksu on vuosittainen, ja se peritään sellaisten kiinteistöjen omistajilta tai haltijoilta, jotka sijaitsevat hulevesijärjestelmän vaikutusalueella. Perustelujen mukaan maksuja voitaisiin periä vaikutusalueella riippumatta kiinteistön liittämistä järjestelmään. Kunnan hulevesijärjestelmä palvelisi koko vaikutusalueella, minkä vuoksi kiinteistön sijainti vaikutusalueella olisi hulevesimaksun yksi peruste. Esimerkiksi yleisten alueiden hulevesien hallinta hyödyttää myös muita alueen kiinteistöjä. Kunnan hulevesijärjestelmän vaikutusalueella sijaitsevat kiinteistöt määriteltäisiin kunnan hyväksymässä taksassa. Vaikutusmahdollisuuksien varaamisesta taksan hyväksymistä koskevan asian käsittelyssä säädetään hallintolain 41 §:ssä.

Kunnan hulevesijärjestelmä on kunnan järjestämä palvelu, joka hyödyttää niitä kiinteistön omistajia tai haltijoita, joiden kiinteistö sijaitsee järjestelmän vaikutusalueella, joten maksun voi-

daan myös tältä osin katsoa olevan vastikesuh-
teinen.

Ehdotettu hulevesimaksu peritään sellaisten
kiinteistöjen omistajilta tai haltijoilta, jotka si-
jaitsevat hulevesijärjestelmän vaikutusalueella.
Vaikutusalueella sijaitsevan kiinteistön omista-
ja tai haltija ei säännösehdotuksen mukaan voi
vapaasti päättää, ottaako hän palvelun ja siitä
johtuvan maksuvelvoitteen vastaan, joten hule-
vesimaksu ei sinänsä ole vapaaehtoinen.

Kokonaisarviointina valiokunta katsoo kui-
tenkin, että kunnan hulevesijärjestelmästä perit-
tävää maksua voidaan pitää valtiosääntöisesti
kunnallisena maksuna. Perustuslailla turvattu
kunnallinen itsehallintokin huomioon ottaen va-
liokunnalla ei ole maksua koskevasta sääntelys-
tä valtiosääntöistä huomautettavaa.

Voimaantulosäännös

Esityksessä ehdotetaan, että vesihuoltolain
20 d § tulee voimaan valtioneuvoston asetuksel-
la säädettävänä ajankohtana. Valtuus on merki-
tyksellinen perustuslain 79 §:n 3 momentin nä-
kökulmasta. Sen mukaan laista tulee käydä ilmi,
milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä lais-
sa voidaan säätää, että sen voimaantuloajankoh-
dasta säädetään asetuksella.

Lain voimaantuloajankohdan tulee perustus-
lakiesityksen perustelujen mukaan käydä ensisi-
jaisesti ilmi itse laista. Voimaantuloajankohta
voidaan jättää asetuksella säädettäväksi vain eri-
tyisestä syystä. Tästä voi esitöiden perusteella
olla kysymys esimerkiksi silloin, kun suuren
lainsäädäntökokonaisuuden eri osien on tultava
voimaan samana ajankohtana eikä tuota ajan-
kohtaa ole lakia säädettäessä tarkoituksenmu-
kaista tai mahdollista vielä vahvistaa (HE
1/1998 vp, s. 130/II, ks. myös PeVL 7/2005 vp,

s. 11/II). Perustuslakivaliokunnan käytännössä
erityisenä syynä on pidetty myös lain voimaan-
tuloajankohdan sidonnaisuutta Suomen kansain-
välisten velvoitteiden tai esimerkiksi Euroopan
unionin lainsäädännön voimaantuloon (ks. esim.
PeVL 36/2010 vp, s. 3/I, PeVL 21/2007 vp,
s. 2/II, PeVL 46/2006 vp, s. 4/I).

Voimaantulosäännöksen perustelujen (s. 65/I)
mukaan vesihuoltolain 20 d § on tarkoitus saata-
ta voimaan vuoden 2016 alusta, jos vesihuol-
lon tietojärjestelmän kehitystyö valmistuu suun-
nitellussa aikataulussa. Perustuslakivaliokunta
ei ole katsonut tämänkaltaisten hallinnollisten
toimenpiteiden aikatauluun liittyvien syiden
täyttävän perustuslain 79 §:n 3 momentissa tar-
koitetun erityisen syyn vaatimusta. Tällaiset toi-
met ovat tavanomaisia lainsäädännössä, ja tar-
vittava aika niille voidaan varata päätettäessä
lain voimaantuloajankohdasta lakia vahvistet-
taessa (PeVL 4/2014 vp, s. 5, PeVL 7/2005 vp,
s. 11—12). Vesihuoltolain 20 d §:n voimaantu-
loajankohdasta säätämistä ei siten ole mahdolli-
sta jättää valtioneuvoston asetuksen varaan, vaan
1. lakiehdotuksen voimaantulosäännöstä on tar-
kistettava, jotta lakiehdotus voidaan tältä osin
käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä ta-
vallisen lain säätämisyjärjestyksessä,
1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valio-
kunnan sen 20 d §:stä ja voimaantulo-
säännöksestä tekemät valtiosääntöoi-
keudelliset huomautukset otetaan
asianmukaisesti huomioon.*

PeVL 11/2014 vp — HE 218/2013 vp

Helsingissä 30 päivänä huhtikuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Anna Kontula /vas
vpj.	Outi Mäkelä /kok (osittain)	Jukka Kopra /kok
jäs.	Tuija Brax /vihr	Markus Lohi /kesk (osittain)
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Elisabeth Nauclér /r
	Ilkka Kantola /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Pia Kauma /kok	Anu Urpalainen /kok
	Kimmo Kivelä /ps	vjäs. Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ritva Bäckström.