

Asia: VN/23682/2024

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle EU:n jätteensiirtoasetuksen täytäntöönpanemista koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Yleistä

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Luonnoksessa ehdotetaan, että rikoslain 48 luvun 1 §:n 1 momentin 4 kohdan b-alakohdan viittaus vuoden 2006 jätteensiirtoasetukseen korvataan viittauksella vuoden 2024 jätteensiirtoasetukseen (jätteensiirtoasetus). Lisäksi luonnoksessa ehdotetaan eräitä jäljempänä tarkemmin käsiteltäviä muutoksia jätelain rangaistussäännöksiä koskevaan 147 §:än.

Rikosoikeudellinen järjestelmä jätteensiirtoasetuksen vastaisesta toiminnasta on kaksijakoinen siten, että se perustuu rikoslain 48 luvun 1 §:ssä tarkoitettuun ympäristön turmelemista koskevaan säännökseen sekä jätelain 147 §:än.

Voimassa olevan rikoslain 48 luvun 1 §:n 1 momentin 4 kohdan b-alakohdan nojalla jätteen tuominen maahan, vieminen maasta tai siirtäminen Suomen alueen kautta vastoin vuoden 2006 jätteensiirtoasetusta siten, että teko on omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista, muuta vastaavaa ympäristön haitallista muuttumista tai roskaantumista taikka vaaraa terveydelle, on rangaistavaa. Rangaistusasteikko on sakko tai enintään kaksi vuotta vankeutta.

Voimassa olevan jätelain 147 §:n 2 momentin 21 kohdan nojalla jätteen tuominen maahan, vieminen maasta tai siirtäminen Suomen alueen kautta vastoin jätelain 109 tai 110 §:n tai jätelain nojalla annetun säännöksen tai yksittäistapausta koskevan määräyksen taikka jätteensiirtoasetuksen 19 artiklassa säädetyn jätteen sekoittamiskiellon, 34, 36, 39 tai 40 artiklassa säädetyn vientikiellon taikka 41 tai 43 artiklassa säädetyn tuontikiellon vastaisesti on rangaistavaa. Edelleen jätelain 147 §:n 2 momentin 22 kohdan nojalla eräiden vuoden 2006 jätteensiirtoasetuksen ilmoittamista, säilyttämistä ja toimenpiteitä koskevien velvoitteiden laiminlyönti on rangaistavaa. Rangaistuksena on sakkoa.

Ympäristön turmelemista koskevan säännöksen soveltamisala on laajempi kuin jätelain 147 § siten, että jätelain 147 §:ssä on viittaukset sellaisiin vuoden 2006 jätteensiirtoasetuksen artikloihin, joiden vastainen menettely voi tulla rangaistavaksi jätelain 147 §:n 2 momentin mukaisesti. Rikoslain ympäristön turmelemista koskevassa säännöksessä ei ole artikloja koskevaa rajausta.

Ympäristön turmelemista koskeva säännös on tarkoitettu luonteeltaan vakaville teoille tai laiminlyönneille ja jätelain 147 § taas lieville teoille. Tämä konkretisoituu esimerkiksi siten, että ympäristön turmelemista koskevan säännöksen soveltamiskynnys on korkeampi kuin jätelain 147 §:n siten, että edellinen edellyttää, että teko on omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista, muuta vastaavaa ympäristön haitallista muuttumista tai roskaantumista taikka vaaraa terveydelle. Jätelain 147 §:ssä ei ole vastaavaa edellytystä.

Molemmissa rangaistussäännöksissä on kyse niin sanotusta blankorangaistustekniikasta, jossa rangaistavan teon tunnusmerkistö määräytyy osittain rikoslain ulkopuolisen aineellisen lainsäädännön perusteella. Perustuslakivaliokunta on asettanut blankorangaistussääntelylle tiettyjä vähimmäisedellytyksiä: perustuslakivaliokunta on katsonut, että blankorangaistussäännösten osalta tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutukset ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset on kirjoitettu rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja että nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä että kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta (PeVM 25/1994 vp, s. 8).

Mahdolliset muutokset kriminalisoinnin alassa

Edellä mainitusti luonnoksessa ehdotetaan, että rikoslain 48 luvun 1 §:n kohdan 4 alakohdan b viittaus vuoden 2006 jätteen siirtoasetukseen korvataan viittauksella jätteen siirtoasetukseen. On tärkeä huomata, että mikäli jätteen siirtoasetuksen velvoitteet ovat tiukemmat kuin vuoden 2006 jätteen siirtoasetuksen tai sen soveltamisala laajempi, niin se johtaa kriminalisoinnin alan laajentumiseen.

Luonnoksessa ei ole arvioitu, johtaako rikoslakiin ehdotettu muutos kriminalisoinnin laajentumiseen, ja mikäli näin on, onko laajentumiselle olemassa kriminalisointiperiaatteiden näkökulmasta hyväksyttäviä perusteita. Jatkovalmistelussa olisi syytä ensinnäkin arvioida tätä ja toiseksi esittää mahdolliselle laajentumiselle hyväksyttävät perusteet.

Voimassa olevan jätelain 147 §:n 2 momentin 21 kohdan nojalla rangaistavaa on jätteen tuominen maahan, vieminen maasta ja siirtäminen Suomen alueen kautta sekoittamiskiellon, vientikiellon ja tuontikiellon vastaisesti. Sekoittamiskiellon, vientikiellon ja tuontikiellon sisällöt tulevat vuoden 2006 jätteen siirtoasetuksesta. Kohtaa 21 ehdotetaan muutettavaksi siten, että ehdotus viittaisi vuoden 2024 jätteen siirtoasetuksen sekoittamiskieltoa, vientikieltoa ja tuontikieltoa koskeviin artikloihin. Vuoden 2024 jätteen siirtoasetuksessa sekoittamiskiellosta säädetään artiklassa 19, vientikiellosta artikloissa 37, 39, 40, 48 sekä 49 ja tuontikiellosta artikloissa 50 ja 52.

Luonnoksessa ehdotetaan myös, että kohdan 22 viittaus vuoden 2006 jätteen siirtoasetukseen 13 artiklaan korvataan viittauksella jätteen siirtoasetuksen artikloihin 5 ja 59. Vuoden 2006 jätteen siirtoasetuksen artikla 13 koskee yleistä ilmoitusta jätteiden siirtämisestä. Jätteen siirtoasetuksen artikla 5 koskee ilmoituksia ja artikla 59 ympäristön kannalta hyväksyttävää jätehuoltoa.

Luonnoksessa ei ole tarkasteltu, onko vuoden 2024 jätteen siirtoasetuksen sekoittamiskiellon, vientikiellon ja tuontikiellon ja ilmoittamisvelvollisuuden sisältöä muutettu siten, että ehdotus tosiasiallisesti muuttaisi rangaistavan käyttäytymisen alaa, ja mikäli ala laajenee, onko sille olemassa kriminalisointiperiaatteiden kannalta hyväksyttävät perusteet. Esimerkiksi vuoden 2024

jätteensiirtoasetuksen vientikieltoa ja ilmoitusvelvollisuutta koskevat säännökset ovat laajempia ja yksityiskohtaisempia kuin vuoden 2006 jätteensiirtoasetuksen vastaavat.

Jätelain 147 §:n momenttiin 2 ehdotetaan lisättäväksi uusi kohta 21a, jossa säädettäisiin rangaistavaksi i) jätteiden siirtäminen ilman jätteensiirtoasetuksen 9 artiklassa tarkoitettua hyväksyntää tai ii) jätteiden siirtäminen tavalla, joka ei ole 16 tai 18 artiklassa tarkoitetun ilmoitus- tai siirtoasiakirjaan sisältyvien tai siinä annettavien tietojen mukainen taikka iii) siirron järjestäjänä toimiminen ilman 18 artiklassa tarkoitettua lupaa tai rekisteröintiä. Edelleen jätelain 147 §:n momenttiin 2 ehdotetaan lisättäväksi uusi kohta 21b, jossa säädettäisiin rangaistavaksi jätteen vieminen laitokseen jätteensiirtoasetuksen 46 artiklan vastaisesti.

Lisäykset merkitsevät kriminalisoinnin laajentumista, sillä vastaavia tekoja ei ole säädetty rangaistavaksi voimassa olevassa jätelaissa. Luonnoksessa ei ole esitetty kriminalisointiperiaatteiden kannalta hyväksyttäviä perusteita kriminalisoinnin alan laajentumiselle. Jatkovalmistelussa olisi syytä kiinnittää tähän huomiota.

Luonnoksessa ehdotetaan, että rikoslain 48 luvun 1 §:n 1 momentin kohdan 4 alakohdan b viittaus vuoden 2006 jätteensiirtoasetukseen korvataan viittauksella jätteensiirtoasetukseen. Varsinainen rangaistavan käyttäytymisen sisältö perustuisi keskeisesti jätteensiirtoasetukseen.

Luonnoksesta ei käy ilmi, mitä jätteensiirtoasetuksen vastaisia toimia mainittu säännös kattaisi. Luonnoksen perusteluissa selostetaan jätteensiirtoasetuksen 3 artiklan 26 kohdassa tarkoitetun laittoman siirron määritelmä yleisellä tasolla, mutta ei oteta kantaa siihen, että tulisiko ainoastaan jätteiden laitton siirtäminen arvioitavaksi ympäristön turmelemisena vai voisiko rangaistavaksi tulla muukin asetuksen vastainen menettely kuin laittoman siirron käsitteeseen sisältyvä menettely. Jää siis epäselväksi, koskisiko kriminalisointi jätteensiirtoasetusta kokonaisuudessaan vai ainoastaan laitonta siirtoa. Tätä olisi syytä täsmentää jatkovalmisteluissa.

Oikeusministeriö toteaa, että meneillään on uuden ympäristörikosdirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1203 ympäristön suojelusta rikosoikeudellisin keinoin ja direktiivien 2008/99/EY ja 2009/123/EY korvaamisesta) täytäntöönpanon valmistelu (<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM034:00/2024>). Ympäristörikosdirektiiviin sisältyy kriminalisointivelvoite, joka koskee jätteensiirtoasetuksen vastaista menettelyä (3 artiklan 2 kohdan g alakohta). Direktiivin täytäntöönpanon valmistelussa arvioidaan myös mainittuun kohtaan liittyviä lainsäädäntömuutostarpeita. Asia on hyvä tuoda hallituksen esityksessä esiin muutoinkin kuin alaviitteessä 5.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että rikoslain säännöksen jatkovalmistelussa tulee olla tarvittavissa määrin oikeusministeriöön yhteydessä.

Henkilötietojen suoja

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi muun muassa jätelakia (646/2011), johon sisältyy henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä, joka kuuluu EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä yleinen tietosuoja-asetus) soveltamisalaan. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on arvioitu esitystä suhteessa yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan sekä kuvattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä koskien henkilötietojen suoja.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan tarkennusta 142 §:n 1 momenttiin. Säännökseen ehdotetaan lisättäväksi kyseisen jätetietojärjestelmän tietosisällön osalta viittaus jätteensiirtoasetuksen 27 artiklan mukaisiin tietoihin ja asiakirjoihin. Tämän tarkennus vaikuttaisi laajentavan rekisterin

tietosisältöä henkilötietojen osalta. Säättämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa todetaan, että Suomen ympäristökeskus olisi jätesiiroja koskevien tietojen rekisterinpitäjä jätelain 142 §:n mukaisesti. Oikeus käsitellä henkilötietoja perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. (s. 22) Esitysluonnoksesta jää hieman epäselväksi, mitä tällä tarkoitetaan. Mikäli tällä viitataan edellä mainittuun mahdolliseen rekisterin tietosisällön laajenemiseen, tulisi perusteluissa kuvata myös tietosuoja-asetuksen liikkumavaran käyttämistä.

Tietosuoja-asetusta täydentävä ja täsmentävä kansallinen lainsäädäntö on mahdollista ainoastaan silloin, kun asetus jättää jäsenvaltioille nimenomaista kansallista sääntelyliikkumavaraa. Esitysluonnoksessa on sinänsä hyvin tunnistettu tarvittava henkilötietojen käsittelyperuste. Kun henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi (6 artiklan 1 kohdan c alakohta) tai jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (6 artiklan 1 kohdan e alakohta), jäsenvaltioilla on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua liikkumavaraa antaa asetusta täydentävää sääntelyä. On huomattava, että asetuksen 6 artiklan 3 kohta edellyttää, että henkilötietojen 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.

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42; PeVL 2/2017 vp, s. 2; PeVL 44/2016 vp, s. 4). Kansallista liikkumavaraa käytettäessä liikkumavaran ala tulisi kuvata säännöskohtaisesti ja keskittyä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkitykselliseen sääntelyyn (ks. esim. PeVL 2/2018 vp, s. 4–5).

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksen perusteluja olisi jatkovalmistelussa vielä tarpeen tarkentaa ja täsmentää yleisen tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran osalta. Lisäksi esityksessä on hyvä kuvata ehdotettavan erityissääntelyn suhdetta tietosuoja-asetuksen periaatteisiin.

Tiedonsaantioikeudet

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi tiedonsaantioikeuksia koskevaa jätelain 122 §:ää. Muutoksessa vaikuttaisi olevan kyse uudesta tiedonsaantioikeudesta säättämisestä tai vanhan tiedonsaantioikeuden laajentamisesta. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että tiedonsaantioikeus kattaisi muun muassa liikesalaisuutta koskevien salassapitosäännösten estämättä mitkä tahansa asiakirjat, jotka liittyvät jätteiden kansainväliseen siirtoon (s. 16).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa

siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 6/II ja siinä viitatus lausunnot).

Ehdotettua uutta tiedonsaantioikeutta ei ole arvioitu esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Oikeusministeriö katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa perusteluja tulisi täydentää siten, että ehdotettua säännöstä arvioidaan säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa vakiintuneen perustuslakivaliokunnan käytännön valossa (ks. esim. PeVL 17/2016 vp).

Mahmood Venus
Oikeusministeriö