

## Lausunto

4.6.2020

VN/538/2019

VN/538/2019-OM-104

Ympäristöministeriö

**Oikeusministeriön lausunto jätelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

**LUKU 1***Ehdotettu jätelain 5 b § - Jätteeksi luokittelun päätyminen*

Ehdotetun 5 b §:n 3 momentin mukaan jätteen luokittelun päättymisestä päättää ympäristölupaviranomainen tapauskohtaisesti ja asian käsittelyssä noudatetaan, mitä ympäristönsuojelulaissa säädetään ympäristölupa-asian käsittelystä. Momentin perustelujen mukaan jätteen ammattimainen tai laitospäinen hyödyntämistoimi, jonka seurauksena se lakkaa olemasta jätettä, on ympäristönsuojelulain mukaan luvanvaraista jätteenkäsittelytoimintaa. Perustelujen mukaan jätteen luokittelun päättymisen arviointi ja perustelut olisi esitettävä toimivaltaiselle ympäristölupaviranomaiselle ratkaistavaksi toimintaa koskevassa ympäristölupapäätöksessä. Oikeusministeriö huomauttaa, että ehdotetun 5 b §:n osalta jää epäselväksi, onko kyseessä ympäristönsuojelulain liitteen 2 kohdan 13 f mukainen luvanvarainen jätteenkäsittely, vai joku muu menettely, jonka käsittelyssä noudatetaan ympäristölupa-asian käsittelysäännöksiä, ja joka käytännössä johtaisi luvanvaraisuuden perusteen poistumiseen tällaisessa yksittäisessä tilanteessa. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan momentin selkeyteen tulisi kiinnittää huomiota.

**MUUT JÄTELAIN PYKÄLÄT***Ehdotettu jätelain 95 § - Jätehuoltorekisteriin hyväksymisen edellytykset*

Esitysluonnoksessa esitetään lisättäväksi jätehuoltorekisteriin hyväksymisen edellytyksiä koskevaan jätelain 95 §:ään uusi kohta 5, jonka mukaan ”hakijana olevaa luonnollista henkilöä tai hakijana olevan oikeushenkilön toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai näihin rinnastettavassa asemassa olevaa henkilöä ei ole viimeisen kahden vuoden aikana lainvoimaisella tuomiolla todettu syylliseksi rikoslain 48 luvun 1 §:ssä säädettyyn ympäristön turmelemiseen tai 2 §:ssä säädettyyn törkeään ympäristön turmelemiseen.”

Luonnoksesta ei käy ilmi, mihin uusi edellytys rikostaustan tarkastamisesta perustuu. Rikostaustaa koskevat tiedot kuuluvat perustuslain 10 §:ssä jokaiselle perusoikeutena turvattuun yksityisyyden suojan piiriin. Perusoikeuteen kohdistuvia rajoituksia säädetettäessä tulee huomioida perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, kuten rajoitussäännöksen täsmällisyys ja rajoituksen hyväksyttävyyys ja oikeasuhteisuus.

Luonnoksessa esitetyn 95 §:n kohdan 5 perusteluissa todetaan, että kyse on nuhteettomuusvaatimuksesta, mutta ei tarkemmin käsitellä sitä, miten vaatimuksen täytyminen olisi tarkoitus todeta. Olisiko jätehuoltorekisteriviranomaisen (ELY-keskus) tarkoitus tarkastaa mainittujen

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Oikeusministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

PL 25  
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

09 1606 7730  
+358 9 1606 7730

oikeusministerio@om.fi  
oikeusministerio.fi

henkilöiden tiedot sakko- ja rikosrekistereistä? Jos ELY-keskuksen olisi tarkoitus tarkastaa tiedot, luonnoksessa ei perustella minkä säännösten nojalla ELY-keskuksella olisi oikeus saada tietoja sakko- ja rikosrekistereistä eikä esitetä säädettäväksi uusia tiedonsaantioikeutta koskevia säännöksiä. Voimassa olevat säännökset tiedonsaannista sakkorekisteristä eivät mahdollista tietojen luovuttamista esitettyyn tarkoitukseen. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan myöskään rikosrekisteritietojen luovuttaminen ei olisi mahdollista voimassa olevien säännösten perusteella.

Sakkorekisteritietojen luovuttamisesta säädetään sakon täytäntöönpanolain (672/2002) 50 §:ssä, jonka 2 momentin mukaan ”Oikeusrekisterikeskus saa salassapitovelvollisuuden estämättä pyynnöstä luovuttaa tietoja niille, joiden oikeudesta mainittujen tietojen saamiseen säädetään erikseen lailla. Tietoja ei saa luovuttaa enää sen jälkeen, kun kolme vuotta on kulunut lainvoimaisen tuomion tai muun lopullisen viranomaisratkaisun julistamisesta tai antamisesta.” Sakkorekisterin tietojen luovuttaminen vaatii siten nimenomaisen säännöksen oikeudesta tietojen saantiin ja siitä tulee riittävän selvästi käydä ilmi oikeus saada tietoja nimenomaan sakkorekisteristä. Tietojen luovuttamista koskevassa säännöksessä tulee yksilöidä tietoihin oikeutettu taho, luovutettavat tiedot ja tietojen käyttötarkoitus. Esimerkiksi luottotietolain (527/2007) 8 luvun 34 §:ssä säädetään oikeudesta saada tietoja sakkorekisteristä.

Rikosrekisteritietojen luovuttamisesta säädetään rikosrekisterilaissa (770/1993), jonka mukaan tietoja rikosrekisteristä saa luovuttaa siten kuin rikosrekisterilaissa säädetään (3 §). Voimassa olevassa rikosrekisterilaissa on säännöksiä tietojen luovuttamisesta sekä nimetyille viranomaisille että tiettyjä viranomaistehtäviä varten (4 ja 4 a §). Esitysluonnoksessa ei perustella sitä, minkä säännöksen perusteella jätehuoltorekisteriviranomaisella (ELY-keskus) olisi oikeus saada tietoja rikosrekisteristä. Luonnoksessa ei myöskään esitetä uutta säännöstä tietojensaantioikeudesta rikosrekisteristä. Esitysluonnosta tulee täydentää tiedonsaantia koskevilla säännöksillä sekä sakkorekisterin että rikosrekisterin osalta.

Lisäksi esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, olisiko jätehuoltorekisteriviranomaisen tarkoitus saada koko rikosrekisteriote vai ns. poimintaote (osaote) rikosrekisteristä, joka kattaisi rikoksista vain ympäristön turmelemisen ja törkeän ympäristön turmelemisen. Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että ”nuhteettomuusvaatimus koskisi vain vakavimpia, rikoslaissa rangaistavaksi säädettyjä ympäristön turmelemisrikoksia, ja kattaisi vain viimeisen kahden vuoden aikana annetut lainvoimaiset tuomiot.” Tämä viittaisi siihen, että rikosrekisteristä luovutettaisiin vain kyseisiä rikosnimikkeitä koskevia tietoja eli poimintaote. Poimintaotteeseen viittaavat myös kahden vuoden aikarajaus sekä vaatimus tuomioiden lainvoimaisuudesta. Rikosrekisterilaissa on säännöksiä eri tilanteissa annettavista poimintaotteista, esimerkiksi valtionavustuksiin liittyen rikosrekisterilain 4 a §:n 1 ja 2 momentti ja siinä viitatuksi valtionavustuslain säännökset. Jos viranomaisen olisi tarkoitus saada rikosrekisteristä poimintaote, luonnosta tulee täydentää tarvittavilla säännöksillä.

Oikeusrekisterikeskus ylläpitää sakko- ja rikosrekistereitä ja luovuttaa niistä tietoja. Mahdolliset uudet poimintaotteet rikosrekisteristä edellyttävät muutoksia Oikeusrekisterikeskuksen tietojärjestelmiin. Esitysluonnoksessa ei ole lainkaan arvioitu tarvittavien tietojärjestelmämuutosten kustannuksia, niiden toteuttamiseen tarvittavaa aikaa tai mahdollisia muita Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuvia viranomaisvaikutuksia. Oikeusrekisterikeskukselle tästä syntyvät kustannukset olisi selvitettävä hallituksen esityksessä samoin kuin se, mihin budjettiin nämä kustannukset esitetään otettavaksi.

#### *Henkilötietojen käsittelyä koskevasta sääntelystä*

Kansallisesta liikkumavarasta ja erityissääntelyn tarpeellisuudesta

Esitysluonnoksessa on henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä. Jätelakiuunnoksesta voidaan tunnistaa henkilötietojen käsittelyyn liittyvää sääntelyä muun muassa sen 142 a §:ssä, jossa säädettäisiin jätehuoltorekisteriä koskevasta tietopalvelusta ja tietojen säilytysajoista sekä 143 §:ssä, jossa säädettäisiin jätteen kuljetuksia ja biojätteen käsittelyä kiinteistöllä koskevasta rekisteristä ja tietojen säilytysajoista sekä tietojen luovuttamisesta. Jätelain 143 § sisältäisi myös informatiivisen viittauksen tietosuoja-asetukseen. Lisäksi jätelain 143 a §:ssä määriteltäisiin tietosuoja-asetuksen mukainen rekisterinpitäjä.

Kyseiset säännösehdotukset kuuluvat yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalan piiriin. Lähtökohta on, että tietosuoja-asetus on suoraan sovellettavaa ja sellaisenaan velvoittavaa lainsäädäntöä. Asetuksen puitteissa on kuitenkin mahdollista antaa tai pitää voimassa kansallista lainsäädäntöä, jolla tarkennetaan tai täsmennetään asetuksen säännöksiä. Kansallista liikkumavaraa käytettäessä on oleellista, että lakiluonnoksesta käy selkeästi ilmi, millä tavoin esitys täydentää tai täsmennää tietosuoja-asetusta ja se, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat.

Kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta).

Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallinen lainsäädäntö voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista, jos kansallinen liikkumavara perustuu asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan. Tällaiset erityiset säännökset voivat koskea muun muassa käsiteltävien tietojen tyyppiä, asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa sekä tietojen säilytysaikoja. Perusvaatimuksena tällaiselle lainsäädännölle on, että sen on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja sen on oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Nyt käsiteltävässä esitysluonnoksessa ei ole yksilöity sitä, millä tavoin esitys täsmentää tai täydentää yleistä tietosuoja-asetusta. Esitysluonnoksessa ei ole tunnistettu eikä arvioitu, mihin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan oikeudelliseen perusteeseen henkilötietojen käsittelyä koskeva erityissääntely perustuisi. Oikeusministeriö korostaa, että jos kansallista liikkumavaraa käytetään, tulee se aina perustella ja sen on oltava välttämätöntä tietosuoja-asetuksen täydentämiseksi. Esitysluonnosta tulee arvioida ja täydentää tältä osin.

Yleisestä tietosuoja-asetuksesta seuraavien reunaehtojen lisäksi esitysluonnosta on arvioitava perustuslakivaliokunnan käytännön valossa. Henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ottanut tietosuoja-asetuksen jälkeisessä lausuntokäytännössään kantaa henkilötietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn tarpeeseen. Valiokunta on todennut, että henkilötietojen suojan toteutuminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata yleisen tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän ja täsmentävän tietosuojalain nojalla. Valiokunta on myös korostanut, että kansallisen erityislainsäädännön säätäminen tulisi varata vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi perustuslainmukaisella tavalla (ks. tarkemmin erityisesti PeVL 14/2018 vp, s. 3 ja PeVL 2/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta aikaisempaa sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suojaa ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn (ks. PeVL 14/2018, s. 4). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta. Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluita tulee täydentää jatkokäsittelyn yhteydessä ottamalla huomioon edellä keskeisimmiltä osiltaan kuvattu perustuslakivaliokunnan perustuslain 10 §:ää koskeva lausuntokäytäntö.

#### Rekisterinpitäjän määrittämisestä

Yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Siinä tapauksessa, että käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittäminen koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti.

Nyt käsiteltävässä esitysluonnoksessa rekisterinpitäjä määritellään ainoastaan jätelain 143 a §:ssä, jossa säädettäisiin, että Motiva Oy olisi jätteiden ja sivuvirtojen tietopalustan rekisterinpitäjä. Säännösehdotuksen perusteluissa asiaa ei käsitellä lainkaan.

Oikeusministeriö huomauttaa, että rekisterinpitäjän määrittäminen on merkityksellistä ja siihen tulee kiinnittää erityistä huomiota, jotta tiedetään, mikä taho vastaa useista rekisterinpitäjälle tietosuoja-asetuksesta seuraavista velvoitteista. Merkityksellisiä tältä osin ovat erityisesti tietosuoja-asetuksen 13 ja 14 artiklan tietojen toimittamista koskevat velvollisuudet ja III luvun rekisteröityjen oikeuksia koskevat säännökset. Esitysluonnosta tulisi täten täydentää niin, että sen perusteella olisi selvää, kuka on käsiteltävien henkilötietojen osalta rekisterinpitäjä.

#### *Yksityiskohtaiset kommentit*

##### Ehdotettu jätelain 143 a § - Jätehuoltorekisteriä koskeva tietopalvelu

Jätelain 143 a § olisi uusi pykälä, jossa säädettäisiin jätehuoltorekisteriä koskevasta ELY-keskuksen ylläpitämästä tietopalvelusta. Pykäläluonnoksen 1 momentin mukaan palvelussa olisi ajantasaiset tiedot jätehuoltorekisteriin hyväksytyistä tai merkityistä jätteen kuljettajista ja välittäjistä sekä näiden

toiminnasta. Tietopalvelusta olisi voitava hakea tietoja rajattuna hakuna käyttäen hakuperusteena jätteen kuljettajan tai välittäjän nimeä, pääasiallista toiminta-aluetta tai jätenimikettä. Säännöksen perustelujen mukaan tietopalvelusta voi käydä ilmi henkilön nimi tai asuinpaikka, mikäli toiminnanharjoittaja on luonnollinen henkilö.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin henkilötietojen luovuttamisesta rekisteristä julkisuuslain 16 §:n 3 momentin estämättä. Perustuslakivaliokunta on tämänkaltaista sääntelyä arvioidessaan yleensä katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista julkisena tietopalveluna mahdollisena, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (ks. PeVL 17/2019 vp, PeVL 2/2017 vp, s. 7, PeVL 65/2014 vp, s. 4-5, PeVL 32/2008 vp s. 2-3).

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluja tulee täydentää arvioimalla ehdotettua jätelain 143 a §:ää suhteessa perustuslakivaliokunnan asiaa koskevaan lausuntokäytäntöön. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota, ettei säännösluonnoksesta tai sen perusteluista käy yksiselitteisesti ilmi, voiko tietopalvelusta saada tiedon henkilön kotiosoitteesta. Voidaan todeta, että kotiosoitteen kerääminen ja luovuttaminen tietopalvelusta olisi mahdollisesti ongelmallista tietosuoja-asetuksen 5 artiklan c alakohdassa säädetyn henkilötietojen minimointia koskevan periaatteen kannalta. Periaate edellyttää arvioimaan, voitaisiinko samaan lopputulokseen päästä käsittelemällä henkilötietoja vähemmän. Säännösehdotusta ja sen perusteluja tulisi tarkastella tältä osin asian jatkovalmistelussa.

#### Ehdotettu jätelain 142 a § - *Jätehuoltorekisteriä koskeva tietopalvelu*

Jätelain 142 a §:n 2 momentissa säädettäisiin ajankohdasta, jolloin henkilötiedot olisi poistettava tietopalvelusta. Henkilötiedot olisi poistettava tietopalvelusta viipymättä sen jälkeen, kun jätehuoltorekisteriin hyväksyty tai merkitty toiminta on päätynyt ja tieto päättymisestä on merkitty jätehuoltorekisteriin taikka hyväksyminen on jätelain 99 §:n nojalla peruutettu tai määrätty raukeamaan lainvoimaisella päätöksellä.

Henkilötietojen käsittelyn oikeasuhtaisuuden ja suhteellisuuden arvioinnissa henkilötietojen säilytysaika on merkityksellinen tekijä. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan tiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti kansalliseen lainsäädäntöön on mahdollista sisällyttää säilytysaikoja koskevia säännöksiä, mutta ne on voitava tapauskohtaisesti perustella sääntelyn tarpeellisuudella ja niiden on täytettävä oikeasuhtaisuuden vaatimus. Oikeusministeriö viittaa lausunnossa edellä todettuun siitä, että asian jatkovalmistelussa on otettava huomioon tietosuoja-asetuksen kansalliselle liikumavaran käytölle asettamat reunaehdot. Tietojen säilytysajoista säädettäessä on kiinnitettävä erityisesti huomiota tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdan säilytyksen rajoittamista koskevaan periaatteeseen.

Pykäläluonnoksen 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä tietopalveluun sisällytettävistä tiedoista ja niiden käsittelystä. Pykäläluonnoksen perusteluissa ei täsmennetä lainkaan, minkälaisista tiedoista olisi mahdollisesti kyse. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Perustuslain 10 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään lailla. Säännökseen sisältyy täten delegointikielto. Kyseinen kielto ei kuitenkaan tarkoita, ettei sen kattamalla alueella saisi olla lainkaan asetuksentasoista sääntelyä. Delegointikiellon keskeisenä sisältönä on vaatimus siitä, että perustuslain mukaan lain alaan kuuluvista asioista täytyy olla ainakin perussäännökset lain tasolla. Lakiin voidaan tällöinkin ottaa asetuksenantovaltuus, jonka nojalla asetuksella voidaan antaa asiasta tarkempia säännöksiä. Oikeusministeriö toteaa, että nyt tarkasteltava valtuus on sinänsä rajattu asianmukaisesti tarkempien säännösten antamiseen, mutta asetuksenantovaltuuden tarkoitettu sisältö jää epäselväksi. Säännösehdotusta ja sen perusteluja tulee näin ollen tarkastella jatkokäsittelyn kuluessa edellä mainitun valossa.

#### Ehdotettu jätelain 143 § - *Rekisteri jätteen kuljetuksista ja biojätteen käsittelystä kiinteistöllä*

Pykäläluonnoksen 1 momentissa säädettäisiin kunnan jätehuoltoviranomaisen velvollisuudesta ylläpitää rekisteriä, johon merkittäisiin tietyt pykälässä viitattavat tiedot biojätteen kiinteistöllä tapahtuvasta pienimuotoisesta käsittelystä. Säännösehdotuksen taustalla on perustelujen mukaan osittain EU-sääntely. Pykäläluonnoksen mukaan rekisteriin merkityt kuljetusta koskevat henkilötiedot säilytettäisiin viisi vuotta rekisteriin merkitsemisen jälkeen. Kiinteistöllä tapahtuvaa biojätteen käsittelyä koskevat henkilötiedot säilytettäisiin puolestaan kaksi vuotta. Esitysluonnoksessa ei kerrota tai perustella, mihin kyseiset henkilötietojen säilytysajat perustuvat. Oikeusministeriö viittaa tietosuoja-asetuksen vaatimusten huomioon ottamisen ja perusteluvollisuuden osalta edellä jätelain 142 a §:n 2 momentin osalta lausuttuun.

Pykäläluonnoksen 2 momenttiin tehtäisiin teknisluonteinen muutos, jolla korvattaisiin viittaus kumottuun henkilötietolakiin viittauksella EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen ja kansalliseen tietosuojalakiin. 2 momentissa säilytettäisiin myös viittaus julkisuuslakiin. Oikeusministeriö huomauttaa, ettei yleissäädöksiin ole tarpeen viitata erityislainsäädännössä, jollei viittaminen ole tarpeen epäselvyyksien välttämiseksi. Näin ollen esityksessä tulisi perustella, miksi katsotaan tarpeelliseksi viitata suoraan sovellettavaan tietosuoja-asetukseen ja yleislakina tietosuoja-sääntelyyn sovellettavaan tietosuojalakiin sekä julkisuuslakiin (ks. Lainkirjoittajan opas, jaksot 12.2 ”Viittaminen yleislakiin”). Oikeusministeriö pitää selkeyden näkökulmasta kannatettavampana, että esityksen perusteluissa tuotaisiin esiin sovellettavien lakien välinen suhde (tietosuoja-asetus, kansallinen yleislaki ja nyt ehdotettava erityislakien sääntely) siten, että käytännön toimijat saavat selkeän kokonaiskuvan relevantin lainsäädännön osalta.

#### Ehdotettu jätelain 146 § - *Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen*

Pykäläluonnoksen perustelujen mukaan säännöksessä mainittujen viranomaisten nimitiedot päivitetäisiin vastaamaan niiden nykyisiä organisaatioita. Lisäksi pykälään lisättäisiin Verohallinto, joka on toimivaltainen viranomainen jäteverolain mukaisissa viranomaistehtävissä.

Henkilötietojen luovuttamisen osalta tulee kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen lausuntokäytäntöön viranomaisten tietojensaantia ja luovuttamista koskevasta sääntelystä. Perustuslakivaliokunta on tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tietojensaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Tällöin tietojensaanti- ja luovuttamismahdollisuus on voinut 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. Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 15/2018 vp).

Oikeusministeriö huomauttaa, että pykälän tietojenluovutussääntelyssä on väljyyttä ja epätasamaisuutta, vaikka tietosisältöjä on pyritty rajaamaan erityisesti valvontaviranomaiselle, ympäristöministeriölle, Syyttäjälaitokselle, Poliisille ja Tullille luovutettavien tietojen osalta viittauksilla tiettyjen salassapitointressien alaisiin tietoihin. Pykälän toisessa virkkeessä Verohallinnolle ja Tullille luovutettavien tietojen sisältö jää edellä mainittua väljemmäksi. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota yllä mainittuun perustuslakivaliokunnan käytäntöön erityisesti siltä osin, että tietojen luovutusta ei pykälässä ole sidottu perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla tietojen välttämättömyyteen pykälässä mainittujen tehtävien kannalta.

#### Ehdotettu jätelain 147 § - *Rangaistussäännökset*

Esityksessä ehdotetaan jätelain rikkomista koskevan jätelain 147 §:n muuttamista. Pykälän syyksiluettavuuden aste ehdotetaan muutettavaksi huolimattomuudeksi, kun teko nykyisin on säädetty rangaistavaksi tahallisenä tai törkeänä huolimattomuudesta tehtynä.

Teon säätämiseen rangaistavaksi huolimattomuudesta tehtynä tulee voida esittää erityisiä perusteluja. Esityksen perusteluissa (s. 97-98) muutosehdotusta perustellaan yhdenmukaisuudella eli sillä, että syyksiluettavuuden aste olisi näin sama kuin eräissä muissa ympäristöalan rikkomuksissa. Lisäksi muutosta vaatisi oikeudenmukaisuus, yleinen etu sekä toimijan korostunut huolellisuusvelvollisuus. Osa rikkomuksista koskee ammattimaista tai laitosta jätteenkäsittelyä, mutta osa tekoja, joihin kuka tahansa voisi syyllistyä.

Muutosehdotusta on esityksessä lähtökohtaisesti perusteltu asiallisesti. Osa rikkomuksena rangaistavista teoista ovat kuitenkin luonteeltaan varsin vähäiseksi katsottavia laiminlyöntejä, jotka eivät ole luonteeltaan sellaisia – toisin kuin rikoslain säännöksessä edellytetään – että ne olisivat omiaan aiheuttamaan vaaraa ympäristölle. Toisin sanoen niissä on kyse hallinnollisen velvoitteen laiminlyönnin tasolle jäävistä teoista. Perusteluista esimerkiksi yleisluonteisesti mainittu yhdenmukaisuus ei ole riittävä peruste ankaroittaa vastuuta nyt kyseessä olevien tekojen osalta, vaan muutokselle tulisi olla nyt käsillä oleviin tekoihin liittyviä perusteluja. Ja kuten perusteluissa todetaan, korostunut huolellisuusvelvollisuus koskee vain osaa toimijoista.

Tätä taustaa vasten oikeusministeriö katsoo, että syyksiluettavuuden asteen muutokselle ei ole esitetty riittäviä ja asiallisia perusteita.

Lisäksi ehdotetaan eräitä uusia tekemuotoja rangaistavaksi pykälän 2 momentin 2 kohdassa (kielto polttaa tai sijoittaa kaatopaikalle uudelleenkäytön valmistelua tai kierrätystä varten erilliskerättyä

jätettä), 3 kohdassa (hyödynnettävän vaarallisen jätteen laadun varmistamisen laiminlyönti), 10 kohdassa (kiinteistöistä jätteenkuljetusta koskevan tiedonantovelvollisuuden laiminlyönti) sekä 23 kohdassa (hyväksytyin aluskierrätysuunnitelman noudattamisen laiminlyönti).

Uusien tekojen säätämistä rangaistavuuden piiriin perustellaan erittäin suppeasti, eikä niille esitetä asiallisia perusteita. Uusien tekojen rangaistavaksi säätämisen tarve tulee esityksen jatkovalmistelussa voida perustella yleisten kriminalisointia koskevien periaatteiden valossa (ks. Lainkirjoittajan opas jaksot 12.9.1-2 ja siinä viitatu perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan linjaukset asiassa).

Säännös sisältää myös jo nykyiseen sääntelyyn sisältyviä kohtia, jotka eivät enää täytä perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan nykykäytännössä asetettuja rangaistussäännöksen täsmällisyyteen liittyviä vaatimuksia. (Ks tarkemmin tässä lausunnossa rikoslain muutosehdotuksesta lausuttu). Säännöksissä tulisi olla lyhyt luonnehdinta tekotavoista, jotka säädetään rangaistaviksi sekä viittaukset pykälän/artiklan tarkkuudella säädöksiin, jossa asialliset kiellot on säädetty.

Pykälän 20 kohdasta puuttuvat luonnehdinnat tekotavoista, joilla viitattuja pykälä voidaan rikkoa. Lyhyet luonnehdinnat rangaistavista tekotavoista tulisi lisätä ko. kohtaan. Pykälän 21 kohdassa säädetään asianmukaisesti tekotavoista, mutta säännösviittausten osalta se on blankosäännös, joihin suhtaudutaan torjuvasti. Oikeusministeriö katsoo, että kyseistä kohtaa tulisi mahdollisuuksien mukaan tämentää viittauksella pykälään tai pykälään taikka asetuksen artiklaan, joissa mainitut kiellot säädetään.

## **MUIDEN LAKIEN MUUTETTAVAT PYKÄLÄT**

### *Ehdotettu ympäristönsuojelulain 225 § - Ympäristönsuojelulain rikkominen*

Esityksessä ehdotetaan ympäristönsuojelulain rikkomista koskevan 225 §:n 1 momentin 8 kohdan muuttamista koskemaan viittausta uudelleen laaditun pysyvistä orgaanisista yhdisteistä annetun asetuksen (POP-asetus) 7 artiklan mukaisen velvollisuuden laiminlyöntiä vanhan asetuksen sijaan.

Muutosta luonnehditaan perusteluissa (s. 99) teknisluonteiseksi eikä sitä muutoin perustella. Kuitenkin POP-asetus on uudelleen laadittu, ja esimerkiksi sivuilla 10, 29 ja 40 (mm. jätteen käsittelijän kirjanpito-velvollisuuden laajentaminen POP-jätteeseen) viitataan asetuksen vaatimukseen (selostamatta, ovatko ne uusia vai vanhoja). Rangaistussäännöksen yhteydessä tulisi perusteluissa selostaa, mikä vaikutus POP-asetuksen säännösten mahdollisilla muutoksilla on rangaistavuuden alaan. Jos asetuksen muutokset vaikuttavat rangaistavuuden alaan, muutoksia ei voi perusteluissa luonnehtia teknisluonteisiksi.

### *Ehdotettu kemikaalilain 59 § - Kemikaalirikkomus*

Esityksessä ehdotetaan kemikaalirikkomusta koskevan 59 §:n 1 momentin 2 kohdan täydentämistä viittauksella uuteen 22 a §:ään REACH-asetuksen mukaisen tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä. Uuden 22 a §:n perusteluista ei selkeästi käy ilmi, miltä osin tiedonantovelvollisuus ja sen yksityiskohdat perustuvat asetuksen säännöksiin, ja miltä osin uusi 22 a § vain toistaa tai täydentää niitä. Jos uudessa pykälässä säädettyt velvollisuudet perustuvat suoraan perusteluissa viitattuun REACH-asetuksen artiklaan, tulisi esityksen jatkovalmistelussa arvioida, tulisiko rangaistussäännöksessä legaliteettiperiaatteen sisältämän täsmällisyysvaatimuksen mukaisesti viitata asetuksen relevantteihin artikloihin eikä kemikaalilain 22 a §:ään.

### *Rikoslain 48 luvun 1 § - Ympäristön turmeleminen*

Esityksessä ehdotetaan rikoslain 48 luvun 1 §:n ympäristön turmelemista koskevan säännöksen muuttamista. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi pykälän 1 §:n 1 momentin 2 kohdan i alakohdan ja 5 kohdan c alakohdan viittausta fluorattuja kasvihuonekaasuja koskevaan asetukseen sekä 1 momentin 2 alakohdan j alakohdan viittausta pysyvistä orgaanisista yhdisteistä koskevaan asetukseen.

Perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan käytännössä on kiinnitetty erityistä huomiota blankorangaistussäännöksiin, ja niiden kirjoittamisen perusperiaatteita ja ohjeita on sisällytetty Lainkirjoittajan oppaan jaksoihin 4.2.3 Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (PL 8 §) ja 12.9.5 Rangaistussäännösten täsmällisyys (ks. myös niissä viitatu perustuslakivaliokunnan mietinnöt ja lausunnot).

Rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen näkökulmasta ongelmallisia ovat sellaiset avoimet blankorangaistussäännökset, joiden mukaan rangaistavien tekojen tunnusmerkistöt määräytyvät osittain lain nojalla annettavien alemman asteisten säännösten ja määräysten tai Euroopan unionin oikeuden perusteella. Täysin avoimet rangaistussäännökset eli blankorangaistussäännökset, joissa rangaistavana tekona on vain jonkin lain rikkominen (”Joka rikkoo tätä lakia, on tuomittava – –”), eivät ole asianmukaisia. Blankorangaistussäännöksiin suhtaudutaan siten torjuvasti, vaikka ne ovatkin tietyin lain täsmällisyyteen liittyvien edellytysten täytyessä sinänsä mahdollisia.

Blankorangaistussäännöksiin sisältyvien valtuusketjujen tulee olla täsmällisiä. Rangaistavuuden edellytykset ilmaisevien aineellisten säännösten tulee olla kirjoitettu rangaistussäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta tulee käydä ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus. Rangaistussäännöksessä tulee lisäksi olla asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettuun teosta. Huomiota tulee kiinnittää myös siihen, että säännösten, joihin viitataan, on sisällettävä selkeä kieltö, jota voidaan rikkoa.

Esityksessä rangaistussäännöksen muutosehdotuksessa määritellään nykyiseen tapaan teot, jotka säädetään rangaistaviksi, mutta muilta osin viittaukset kiellot sisältävään EU-lainsäädäntöön jäävät avoimiksi. Vastaavanlaista sääntelytekniikka on kuitenkin käytetty muissakin rikoslain 48 luvun 1 §:n kohdissa.

Tuoreemmassa käytännössään perustusvaliokunta on pitänyt blankorangaistussääntelyn täsmentämistä edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 10/2016 vp, s. 8-9). Myös tilanteessa, jossa säännöksessä luetaan niitä tekotapoja, jotka voivat tulla rangaistavaksi, sääntelyä on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan ollut täsmennettävä viittaussäännöksiä ja rikoksen tunnusmerkistökäsitteitä tarkentamalla (PeVL 62/2018 vp, s. 9, PeVL 53/2018 vp, s. 3, ja niissä viitatuista lausunnoista). Perustuslakivaliokunnan kanta on siten tiukentunut viime vuosina sen jälkeen, kun rikoslain 48 luvun 1 §:n eri kohtia on säädetty.

Oikeusministeriö katsoo, että rikoslain 48 luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdan i ja j alakohtia tulee mahdollisuuksien mukaan täsmentää viittaamalla kyseisten EU-asetusten artikloihin, joiden rikkominen on tarkoitus säätää rangaistaviksi. Vastaavasti pykälän 5 kohdan c alakohtaa tulisi täsmentää. Oikeusministeriö kehottaa jatkovalmistelussa tutustumaan erityisesti mietintöihin LaVL 34/2018 vp ja PeVL 53/2018 vp ja esimerkiksi eduskunnan käsittelyssä parhaillaan olevaan HE 18/2020 vp sisältyviin rikoslain säännösehdoituksiin.

Esityksen perusteluissa (s. 100) muutoksia ei selosteta, vaan ne perustellaan yhdellä lauseella teknisluonteisiksi, joilla saatetaan ajan tasalle rikoslain säännöksen viittaus fluorattuun kasvihuonekaasuun koskevaan aseukseen sekä pysyvästä orgaanisista yhdisteistä annettuun asetukseen (POP-asetus). Pykälän perusteluissa tai muualta varsin laajan esityksen perusteluista on vaikea löytää selitystä, missä suhteessa viitattuja EU-asetuksia on muutettu tai osin kumottu eli mitä tarkoitetaan rikoslain saattamisella ajan tasalle. POP-asetus on uudelleen laadittu, ja esimerkiksi sivuilla 10, 29 ja 40 (mm. jätteen käsittelijän kirjanpitovelvollisuuden laajentaminen POP-jätteen viitataan asetuksen vaatimuksiin (selostamatta, ovatko ne uusia vai vanhoja).

Jos kyseiset asetukset on asiallisesti uudistettu/muutettu edes joltain osin, herää kysymys, eikö tällä olisi minkäänlaista vaikutusta rangaistavuuden alaan. Jos tällä on vaikutusta, asia ei ole teknisluonteinen, vaan muutokset rangaistavuuden alassa tulee selostaa rikoslain muutosta koskevissa perusteluissa. Mahdollisten uusien tekotapojen rangaistavaksi säätämisen tarve tulee myös voida perustella yleisten kriminalisointia koskevien periaatteiden valossa (ks. Lainkirjoittajan opas jaksot 12.9.1-2 ja siinä viitatuista perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan linjaukset asiassa).

#### *Ehdotettu rikesakkorikkomuksista annetun lain 16 § - Roskaamiskiellon vähäinen rikkominen*

Jätelain 147 §:n 2 momentin 14 kohdassa säädetään nykyisin jätelain rikkomisena rangaistavaksi lain 72 §:n vastainen tahallinen tai törkeän tuottamuksellinen roskaaminen. Vastaavan pykälän vastainen vähäinen roskaaminen on säädetty erikseen rangaistavaksi tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta tehtynä rikesakkorikkomuksena rikesakkorikkomuksista annetusta lain 16 §:ssä nimikkeellä roskaamiskiellon vähäinen rikkominen.

Rikesakkorikkomuksista annetun lain 16 § ehdotetaan muutettavaksi niin, että rikesakko voitaisiin jatkossa määrätä huolimattomuudesta tapahtuvasta vähäisestä roskaamisesta. Muutosta perustellaan vastaavalla ehdotetulla muutoksella syyksiluettavuuden asteeseen jätelain 147 §:n 2 momenttiin jätelain rikkomisesta.

Rikesakkorikkomuksista annetussa laissa säädetään rikesakko ainoaksi rangaistukseksi laissa mainituista rikoksista (HE 115/2016 vp, s. 16). Rikesakkolainsäädännön uudistamisen tarkoituksena oli, että rikesakkorikkomukset olisivat itsenäisiä ja rikesakko ainoa seuraamus laissa mainituista

teoista. Tästä syystä sekä liikenne-rikosuudistuksessa että alkoholilain kokonaisuudistuksessa mainittujen lakien rikkomussäännöksistä on poistettu teot, joista on säädetty määrättäväksi rikesakko.

Rikesakkorikkomusten syyksiluettavuuden asteet vaihtelevat eri rikkomuksissa. Tie- tai vesiliikenteen rikesakkorikkomukset (1-12 §) ovat rangaistavia tahallaan tai huolimattomuudesta tehtyinä, kun taas järjestyksirikkomukset (14 §) ja alkoholirikkomukset (17 §) ovat rangaistavia rikesakkorikkomuksina vain tahallisesti tehtyinä. On huomattava, että alkoholilaissa (päivä)sakolla rangaistavat alkoholirikkomukset ovat rangaistavia sekä tahallisesti (90 §:n 4 momentti) että tahallisesti tai törkeästi huolimattomuudesta (90 §:n 5 momentti) tehtyinä.

Roskaamiskiellon vähäisestä rikkomisesta säädetty rikesakkorikkomuksen syyksiluettavuuden asteen ei automaattisesti tarvitse olla sama kuin jätelain 147 §:ssä rangaistavaksi säädettyssä jätelain rikkomisessa. Rikesakkorikkomuksessa on kyse itsenäisestä rikostunnusmerkistöstä, joka poikkeaa jätelain rikkomisena rangaistavasta teosta teon vähäisyyden osalta.

Syyksiluettavuuden astetta rikesakkorikkomuksesta tulee siten arvioida ja perustella itsenäisesti. Jätelain rangaistussäännöksellä on toki merkitystä arvioissa, koska säännösten tulee yhdessä muodostaa johdonmukainen, asteittain ankaroitua kokonaisuus. Paljon käytetty sääntelymalli on mm. se, että ankarammin rangaistava teko säädetään rangaistavaksi tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta tehtynä, kun taas rikkomus on rangaistava huolimattomuudesta tehtynä. Tässä mallissa siis jätelain 147 §:n syyksiluettavuuden aste säilytettäisiin nykyisellään, mutta rikesakkorikkomus olisi rangaistavaa huolimattomuudesta tehtynä.

Huolimattomuudelle syyksiluettavuuden asteena rikesakkorikkomuksessa tulee kuitenkin olla asialliset perusteet. Vähäinen roskaaminen rikesakkorikkomuksena tulee todennäköisesti sovellettavaksi usein ns. tavallisen kansalaisen vähäiseen roskaamiseen, joten huolimattomuutta syyksiluettavuuden asteena ei voitane perustella yksinomaan ammatinharjoittajien erityisellä huolellisuusvelvollisuudella. Rikesakkorikkomusten tulee toisaalta olla näytön osalta helposti selvitettäviä, mitä saattaisi puoltaa huolimattomuutta syyksiluettavuuden asteena. Kyse on kuitenkin vähäisestä roskaamisesta, josta seuraamus huolimattomuudesta tehtynä lähenisi jopa ns. ankaraa vastuuta. Arvioitavaksi tulisi esityksessä ottaa myös valvontaresurssit, eli se, onko vähäiseen, huolimattomuudesta tapahtuvan roskaamisen valvontaan käytettävissä riittäviä viranomaisresursseja. Kriminaalipoliittisesti ei tule säätää tai muuttaa rangaistussäännöksiä tavoilla, joita ei voida valvoa.

## MUUTA

Oikeusministeriö huomauttaa, että rikoslain sekä rikesakkorikkomuksista annetun lain muuttamiseen tarvitaan oikeusministeriön esittelylupa, jota koskeva lupapyyntö pyydetään toimittamaan ministeriöön hyvissä ajoin ennen esittelyä.

Ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Elina Nyholm

Jakelu YM Ympäristöministeriö

Tiedoksi