

Asia: VN/20464/2021

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta jätelain ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n muuttamiseksi

Lausunnonantajan lausunto

Jätehuoltorekisteriä koskevat muutokset (22 §, 94-99 §, 122 §)

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus kiinnittää lausunnossaan huomiota eräisiin yksityiskohtiin seuraavasti.

Ulkomaisten jätteen kuljettajien merkitseminen jätehuoltorekisteriin

Esitysluonnoksen (jätelaki 22 §:n 5 momentti) mukaan Kaakkois-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus vastaisi muualle kuin Suomeen sijoittautuneiden jätteen kuljettajien ja välittäjien hyväksymisestä ja merkitsemisestä jätehuoltorekisteriin.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden näkökulmasta ehdotetun muutoksen toimivuudella on merkitystä sikäli kuin rajat ylittävää jätteidenkuljetustoimintaa tapahtuu sen tuomiopiirin alueella. Tämä on hyvin mahdollista, koska tuomiopiiriä rajoittaa lännessä, pohjoisessa ja idässä pitkä valtakunnanraja kolmen eri valtion kanssa.

Esitysluonnoksesta (s. 7) käy ilmi, että jätehuoltorekisteriin tällä hetkellä merkityistä ulkomaalaisista jätteen kuljettajista valtaosa on Venäjältä tai Baltian maista. Rekisteriin hakeutumista ei ole kuitenkaan vaadittu EU- tai ETA-maahan sijoittautuneilta yrityksiltä. Vaikka esitettyjen tietojen perusteella ei voida päätellä, kuinka laajalti esimerkiksi ruotsalaisia tai norjalaisia jäteyrityksiä operoi Pohjois-Suomessa, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus kiinnittää joka tapauksessa huomiota toimivaltakysymyksiä koskevan sääntelyn selvyden tarpeeseen tällaisissa tilanteissa.

Ehdotetun sääntelyn perusteella olisi selvää, että Kaakkois-Suomen ely-keskus tekee ulkomaalaisten yritysten osalta jätelain 96 ja 97 §:ssä tarkoitetut päätökset jätehuoltorekisteriin hyväksymisestä ja tällaisen päätöksen muuttamisesta. Ilmeisenä tarkoituksena lienee, että Kaakkois-Suomen ely-keskus päättää tarvittaessa myös jätehuoltorekisteriin hyväksymisen peruuttamisesta ja raukeamisesta 99 §:n mukaisesti. Koska tiukasti sanamuodon mukaan tulkiten ehdotettu ”hyväksymisestä ja merkitsemisestä” vastaaminen ei näitä kata, Pohjois-Suomen hallinto-oikeus ehdottaa harkittavaksi 22 §:n 5 momentin sanamuodon tarkistamista niin, että Kaakkois-Suomen ely-keskuksen toimivalta ulottuu epäilyksittä myös hyväksymisen peruuttamiseen ja raukeamiseen.

Muutoksenhaku Kaakkois-Suomen ely-keskuksen päätökseen

Esitysluonnoksessa ei ole tarkasteltu muutoksenhakua päätökseen, jonka Kaakkois-Suomen ely-keskus ehdotetun uuden säännöksen (jätelaki 22 §:n 5 momentti) antaman toimivallan perusteella tekee. Nykyinen jätelain 137 § jäisi sellaisenaan voimaan. Pykälän 1 momentissa on yleisviittaus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (”HOL”) soveltumiseen, mikä merkitsee sitä, että muutoksenhakutie ja toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyvät pääsääntöisesti HOL:n mukaan. Pykälän 2 momentissa on säädetty poikkeuksista, jotka koskevat i) eräiden valitusten ohjaamista sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä pääosaa kysymyksessä olevasta toiminnasta harjoitetaan, ii) eräiden Pirkanmaan ely-keskuksen tekemiä päätöksiä koskevien valitusten ohjaamista sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä sijaitsee sen henkilön kotikunta tai sen yhteisön kotipaikka, jota päätös pääosin koskee, ja iii) eräiden valitusten ohjaamista Vaasan hallinto-oikeuteen.

Ehdotetun sääntelyn perusteella toimivaltainen hallinto-oikeus tulisi ratkaistavaksi esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa ruotsalainen jätteenkuljetusyritys, joka aikoo harjoittaa toimintaansa myös Suomen Lapissa, olisi hakenut hyväksymistä jätehuoltorekisteriin tai vastavuoroista tunnustamista ja haluaa valittaa Kaakkois-Suomen ely-keskuksen sille kielteisestä päätöksestä. HOL 10 §:n eri momenttien valossa toimivaltainen hallinto-oikeus määräytyisi seuraavan päättelyketjun mukaisesti:

☐ Kaakkois-Suomen ely-keskuksen säännönmukainen toimialue sijaitsee Itä-Suomen hallinto-oikeuden tuomiopiirissä, ja mainittu tuomioistuin on yleensä toimivaltainen sen päätöksistä valitettaessa HOL 10 §:n 1 momentin mukaisesti. Nyt kysymyksessä olevassa tilanteessa sillä olisi kuitenkin toimivalta ratkaista asiat, harjoitettiinpa toimintaa missä tahansa maan alueella, ja sen toimialueeksi tältä osin olisi katsottava koko maa (KHO 2013:75). Tämän vuoksi HOL 10 §:n 1 ja 2 momentin soveltaminen sulkeutuisi pois.

☐ HOL 10 §:n 3 momentin mukaan, jos päätöksen tehneen viranomaisen toimialueena on koko maa, toimivaltainen on se hallinto-oikeus, jonka tuomiopiirissä valittajan kotipaikka sijaitsee. Koska ruotsalaisyrityksellä ei olisi kotipaikkaa Suomessa, tätäkään säännöstä ei voitaisi soveltaa. Päätöksen ei voitaisi myöskään katsoa koskevan kiinteistöä tai aluetta siten, että tuomiois-tuin määräytyisi 3 momentin toisen virkkeen tai 4 momentin mukaisesti.

☐ Koska asiassa ei olisi toimivaltaista hallinto-oikeutta 1–4 momentin perusteella, toimivaltainen olisi HOL 10 §:n 5 momentin nojalla Helsingin hallinto-oikeus.

Mainittu lopputulos olisi Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden näkemyksen mukaan epätarkoituksenmukainen. Ehdotamme jätelain 137 §:n muuttamista tässä yhteydessä esimerkiksi niin, että Kaakkois-Suomen ely-keskuksen päätöksestä, joka kohdistuu muualle kuin Suomeen sijoittautuneeseen yritykseen, valitetaan sille hallinto-oikeudelle, jonka tuomiopiirissä pääosaa kysymyksessä olevasta toiminnasta harjoitetaan tai on tarkoitus harjoittaa.

Jätehuoltorekisteriä ja tuottajarekisteriä koskevat tietopalvelut (142 a ja 142 b §)

-

Siirtoasiakirjoja ja muita rekistereitä koskeva sääntely (121 b §, 142 §, 143 b §)

Rekisterinpitäjän määrittely

Jätelain 142 §:n 2 momentissa säädettäisiin rekisterinpitäjistä eri rekisterien osalta. Kukin ely-keskus vastaisi yleisessä tietosuoja-asetuksessa rekisterinpitäjälle säädetyistä velvollisuuksista jätehuoltorekisteriin tallentamiensa tietojen osalta.

Kiinnitämme huomiota ensinnäkin siihen, että viitattaessa yleiseen tietosuoja-asetukseen mainittu asetus on selvyuden vuoksi syytä yksilöidä, jotta lukija havaitsee viittauksen tarkoittavan EU:n asetusta eikä kotimaista säädöstä.

Vakavampaa huomiota kiinnitämme siihen, että po. pykälän ehdotetun 3 momentin jälkimmäisen virkkeen mukaan kunnan ympäristösuojeluviranomainen – olematta rekisterinpitäjä – vastaisi jätehuoltorekisteriin tallentamiensa tietojen oikeellisuudesta. Perusteluista käy ilmi, että laissa omaksuttava rekisterinpitäjän määrittely perustuisi suoraan mainittuun EU:n asetukseen. Pohjois-Suomen hallinto-oikeus pitää tällaista lähestymistapaa ongelmallisena ja katsoo sen voivan johtaa yllättävään ja tarpeettomaan byrokratiaan lakia käytännössä sovellettaessa.

Rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä on määritelty tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 ja 8 kohdassa. Rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot; jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Henkilötietojen käsittelijällä tarkoitetaan puolestaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun.

Varsinkin rekisterinpitäjän suomenkielinen käsite on harhaanjohtava. Englanninkielinen käsitepari controller – processor on kuvaavampi. Ollakseen rekisterinpitäjä oikeussubjektin ei tarvitse ylläpitää mitään rekisteriä, vaan asemaan riittää sellainen autonomia, jonka puitteissa oikeussubjekti hallitsee henkilötietoja niin, että se voi määrittää niiden käsittelyn ”tarkoitukset ja keinot”. Henkilötietojen käsittelijällä tällaista oikeutta ei ole, ja sen tehtävänä on henkilötietojen varsinaisen haltijan (rekisterinpitäjän) lukuun käsitellä rekisterinpitäjälle kuuluvia henkilötietoja.

Jos kunta ei ole tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu rekisterinpitäjä, se tulee asetusta sovellettaessa henkilötietojen käsittelijän asemaan. Henkilötietojen käsittelijän suorittamaa käsittelyä on tietosuoja-asetuksen 28(3) artiklan mukaan määritettävä sopimuksella tms. oikeudellisella asiakirjalla, jolle on asetettu yksityiskohtaiset ja kattavat sisältövaatimukset. Ehdotettu sääntely johtaisi ilmeisesti siihen, että ely-keskusten ja kuntien välille olisi laadittava tällaisia sopimuksia.

Tietosuoja-asetus lähtee siitä, että rekisterinpitäjä kontrolloi henkilötietojen käsittelijän toimintaa. Vastuu tietosuoja-vaatimusten noudattamisesta on lähtökohtaisesti rekisterinpitäjällä, ei henkilötietojen käsittelijällä. Ehdotettu sääntely, jossa kunnan ympäristösuojeluviranomainen itsenäisesti vastaisi jätehuoltorekisteriin tallentamiensa tietojen oikeellisuudesta olematta rekisterinpitäjä, vaikuttaa tietosuoja-asetuksen vastaiselta.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus ehdottaa sääntelyä toteutettavaksi niin, että kunnan ympäristösuojeluviranomaiset saatetaan tietosuoja-asetuksen tarkoittamassa mielessä rekisterinpitäjän asemaan niiden henkilötietojen osalta, jotka ne tallentavat järjestelmään. Kuten todettu, tieto-suoja-asetuksen rekisterinpitäjän käsite ei ole sidottu sellaiseen tahoön, joka sanan yleiskielisessä merkityksessä ylläpitää rekisteriä. Tietosuoja-asetuksen 4(7) artiklassa on nimenomaisesti todettu, että rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Korostamme esiin nostetun kysymyksen periaatteellista merkitystä yli ja ohi pelkän nyt kysymyksessä olevan lainsäädäntöhankkeen. On olemassa lukuisia viranomaisyhteistyön tilanteita, joissa rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän määrittely on tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen tullut tai kohta tulee ajankohtaiseksi. Esimerkiksi tuomioistuinviraston ja tuomioistuinten välisessä työnjaossa ensin mainitun viraston byrokraattinen lähestymistapa, jossa virasto on katsonut itsensä pelkäksi henkilötietojen käsittelijäksi ja vaatinut erillisten sopimusten tekemistä sen ja tuomioistuinten välille, on jo hankaloittanut tuomioistuinhallintoon kuuluvien tehtävien hoitamista. Asioiden käytännöllisen sujuvuuden takaamiseksi tulee pyrkiä ensisijaisesti siihen, että kukin viranomainen vastaa ensisijaisesti itse omasta toiminnastaan henkilötietojen käsittelyssä eikä erillisiä viranomaisten välisiä sopimuksia tule tehtäväksi vain tietosuojan muotovaatimusten toteuttamiseksi. Lainsäädännössä on syytä omaksua laajemminkin sellainen malli, jossa kullekin tietojenkäsittelyyn osallistuvalla viranomaisella säädetään rekisterinpitäjän vastuu.

-

Kivelä Johanna
Pohjois-Suomen hallinto-oikeus - Ylituomari Mikko Pikkujämsä