

**Lausunto**

6.10.2023

VN/2195/2023

VN/2195/2023-OM-17

Ympäristöministeriö

**Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi jätelain muuttamisesta**

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi jätelain muuttamisesta. Muutoksilla lisättäisiin jätelakiin sääntelyä nk. EU:n akkuasetuksesta ((EU) 2023/1542) johtuen. Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

**Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle**

EU:n akkuasetuksen 3 artiklassa olevan määritelmän mukaan vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksella tarkoitetaan ko. asetuksessa elintä, joka suorittaa vaatimustenmukaisuuden arviointitoimia, kuten kalibrointia, testausta, sertifiointia ja tarkastuksia. Akkuasetuksen 25 artiklan 2 kohdan mukaan vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksen on oltava perustettu jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti, ja sen on oltava oikeushenkilö. Akkuasetus vaikuttaa siis jättävän kansallista liikku-mavaraa vaatimustenmukaisuuden arviointilaitosten toiminnan sääntelyssä. Lausuttavana olevassa HE-luonnoksessa todetaan (s. 11), että akkuasetuksen yksityiskohtaisen sääntelyn voidaan katsoa muodostavan riittävän sääädöspohjan perustuslain 124 §:n kannalta, jolloin lakiehdotukseen ei olisi tästä syystä tarpeellista sisällyttää yksityiskohtaista sääntelyä julkisen hallintotehtävän siirtämisestä 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.

Oikeusministeriö toteaa, että toisin kuin esitysluonnoksessa tehdään, nyt lausuttavana oleva lakiehdotus tulisi arvioida asianmukaisesti perustuslain 124 §:n kannalta. Esityksessä tulisi ylipäättään tarkemmin arvioida ja eritellä mitkä tehtävät luetaan ao. yhteydessä julkisiksi hallintotehtäviksi. EU:n akkuasetuksessa ei säädetä siitä, että vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksen tehtävät (julkisina hallintotehtävinä) annettaisiin muun kuin viranomaisen tehtäväksi, jolloin jos näin halutaan tehdä, tulee siitä säätää laissa. Tällöin on arvioitava perustuslain 124 §:n mukaisesti sitä, onko julkisen hallintotehtävän antaminen muun kuin viranomaisen hoidettavaksi tarkoituksenmukaista ja millä perusteilla, sekä arvioitava myös, ettei tuollainen järjestely vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. On arvioitava myös sitä, onko ko. julkisten hallintotehtävien kohdalla kyse sellaisista tehtävistä, joissa on kyse merkittävän julkisen vallan käytöstä, jolloin niitä saa antaa vain viranomaiselle. Arvioinnissa on asianmukaista käyttää apuna ja viitata perustuslakivaliokunnan perustuslain 124 §:ään liittyvään tulkintakäytäntöön. (vrt. esim. PeVL 5/2021 vp)

Esityksessä tulisi perustuslain 124 §:n kannalta huomioida myös EU:n akkuasetuksen sääntely vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksen tiettyjen tehtävien teettämisestä alihankintana tai käyttämällä tytäryhtiötä (27 artikla). Perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisena julkisen hallintotehtävän kokonaisuuden edelleen siirtämistä (subdelegointi) ja katsonut, että julkista hallintotehtävää hoitava voi käyttää ulkopuolisia tahoja lähinnä avustavissa teknisluonteissa tehtävissä (ks. esim. PeVL 33/2021

**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

kirjaamo.om@gov.fi  
 oikeusministerio.fi

vp s. 3). Esityksessä tulisi arvioida, mitä akkuasetus merkitsee mainitun subdelegointikiellon suhteen ja salliiiko akkuasetus tämän kysymyksen osalta missä määrin ja millaista kansallista liikkumavaraa.

### **Tiedonsaantioikeus**

Jätelain 122 §:ään lisättäisiin uusi 5 momentti, jonka mukaan ympäristöministeriöllä olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä valvonnan suorittamiseksi akkuasetuksen 35 artiklassa tarkoitetut välttämättömät tiedot sellaiselta ilmoitetulta vaatimustenmukaisuuden arviointilaitokselta, jota akkuasetuksessa säädettyt velvoitteet koskevat.

Akkuasetuksen 35 artiklan 1 kohdan mukaan ilmoitetun laitoksen on tiedotettava ilmoittamisesta vastaavalle viranomaiselle seuraavista: a) vaatimustenmukaisuustodistusten tai hyväksymispäätösten epäämiset, rajoittamiset taikka peruuttamiset toistaiseksi tai kokonaan; b) olosuhteet, jotka vaikuttavat sitä koskevan ilmoituksen soveltamisalaan tai ehtoihin; c) vaatimustenmukaisuuden arviointitoimia koskevat tietopyynnöt, jotka se on saanut markkinavalvontaviranomaisilta; d) pyynnöstä vaatimustenmukaisuuden arviointitoimet, jotka on suoritettu sitä koskevan ilmoituksen soveltamisalalla, ja mahdollisesti suoritettavat muut toimet, mukaan luettuna rajatylittävä toiminta ja alihankinta. Artiklan 2 kohdassa säädetään ilmoitetun laitoksen tiedonantovelvollisuuksista muille ilmoitetuille laitoksille.

Oikeusministeriö toteaa, että viranomaisen tiedonsaantioikeus on syytä tarkentaa koskemaan akkuasetuksen 35 artiklan 1 kohtaa, kun 35 artiklan 2 kohdassa säädetään ilmoitetun laitoksen velvollisuudesta antaa tietoja muille ilmoitetuille laitoksille. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että akkuasetuksen 35 artiklan 1 kohdan sääntely vaikuttaa suhteellisen yksiselitteiseltä ja tyhjentävältä, jolloin tiedonsaantioikeuden osalta voitaisiin välttämättömistä tiedoista säättämisen sijaan harkita säädettyjen tarpeellisista tiedoista. Vaihtoehtoisesti voitaisiin tiedonsaantioikeuden rajautumisen suhteen harkita sanamuodon muuttamista niin, että välttämättömät –sanana paikka säännöksessä muutettaisiin: ”Ympäristöministeriöllä on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä valvonnan suorittamiseksi välttämättömät akkuasetuksen 35 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot sellaiselta ilmoitetulta vaatimustenmukaisuuden arviointilaitokselta, jota akkuasetuksessa säädettyt velvoitteet koskevat.”

Huomiota voi lisäksi kiinnittää siihen, voisiko ympäristöministeriön tiedonsaantioikeuden 122 §:n 5 momentin luonnostellulla sanamuodolla tulkita olevan laajempi kaikkien EU:n akkuasetuksessa tarkoitettujen arviointilaitoksien osalta kuin pelkästään niiden arviointilaitosten osalta, joiden kohdalla ympäristöministeriö toimisi ilmoittavana viranomaisena (”vrt. ...tiedot sellaiselta ilmoittamaltaan vaatimustenmukaisuuden arviointilaitokselta...”). Oikeusministeriön mielestä tätä seikkaa olisi perusteltua selkiyttää esityksen jatkovalmistelussa.

Oikeusministeriö pitää lisäksi perusteltuna, että esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa täydennetään perusteluja suhteessa akkuasetuksen 35 artiklaan (tiedonsaannin rajautuminen 35 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla).

### **Muutoksenhakusääntely**

Jätelain uudessa 107 e §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta ilmoitetun laitoksen päätökseen. Oikeusministeriö toteaa, että oikaisuvaatimusmenettelyä koskevassa säännöksessä käytetään välttävää (LAKO 12.2.6) siten kuin –rakennetta, joka voimassa olevan ohjeistuksen perusteella tulisi korvata seuraavan tyylisellä muotoilulla (LAKO 12.13.2): ”Tässä laissa tarkoitettuun päätökseen saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).”

Huomionarvoista on, että luonnostellun sääntelyn perusteella ympäristöministeriö alkaisi tehdä ilmoitetun laitoksen hyväksymispäätöksiä ja tarvittaessa myös hyväksynnän peruuttamispäätöksiä. Voimassa olevan jätelain 137 §:n mukaan viranomaisen tämän lain nojalla tekemään päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään, jollei jäljempänä toisin säädetä. Ympäristöministeriön mainittujen päätösten osalta tulisi perustella, miksi oikaisuvaatimusmenettely ei olisi niiden osalta käytössä. Myös muutoin olisi aiheellista tarkistaa voimassa olevan jätelain muutoksenhakusääntely (ml. 138 §) suhteessa kaavailtuun uuteen sääntelyyn.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen seikkaan, että jätelain voimassa olevat muutoksenhakua koskevat säännökset on keskitetty lain 14 lukuun. Lain selkeyden ja luettavuuden kannalta 107 e §:ään luonnostellun muutoksenhakusääntelyn paikkaa ja sovittamista muuhun muutoksenhakusääntelyyn lain kokonaisuudessa olisi perusteltua jatkovalmistelussa vielä harkita.

## Viittaukset hallinnon yleislakeihin

Esitysluonnoksen 107 d §:n mukaan ilmoitetun laitoksen tai sen käyttämän tytäryhtiön tai alihankkijan on akkuasetuksen mukaisia julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan noudatettava hallintolakia, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia, sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettua lakia, kielilakia, julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettua lakia ja digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettua lakia.

Oikeusministeriö toteaa, että viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Jos viittausta hallinnon yleislakeihin esimerkiksi sääntelyn selkeyden vuoksi kuitenkin pidetään tarpeellisena, viittauksen on syytä olla vastakohtaispäätelmän välttämiseksi kattava. (LAKO 12.2.1) Tällaisen tyhjentävän listauksen tekeminen voi kuitenkin osoittautua haastavaksi ja toisaalta yleislainsäädännön muuttuessa tulee myös huomioida, että viittaukset yleislakeihin pitää asianmukaisesti päivittää.

## Rikosoikeudellinen virkavastuu

Esitysluonnoksen 107 d §:ssä on säännös, jonka mukaan ilmoitetun laitoksen tai sen käyttämän tytäryhtiön tai alihankkijan henkilöstöön sovelletaan lisäksi rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä hoidettaessa. Oikeusministeriö huomauttaa, että ko. 107 d §:ssä ei säädetä mistään tehtävistä, jonka vuoksi mainittu säännös tulisi tarkistaa esityksen jatkovalmistelussa.

Rikosoikeudellista virkavastuuseen ja sen kohdentamiseen liittyen olisi asianmukaista huomioida perustuslakivaliokunnan tuoreempi lausuntokäytäntö (esim. PeVL 93/2022 vp), jossa mm. todetaan sääntelyn muotoiluesimerkkinä se, että rikosoikeudellinen virkavastuu kohdistuu julkista hallintotehtävää hoitavaan henkilöön. Perustuslakivaliokunnan mielestä rikosoikeudellisen virkavastuun on kohdistuttava myös yhtiön hallituksen jäseniin ja toimitusjohtajaan heidän hoitaessaan julkista hallintotehtävää (PeVL 93/2022 vp s. 4).

## Valvonta

Esitysluonnoksen 107 a §:ssä on säännös, jonka mukaan ympäristöministeriö valvoo hyväksymiään ilmoitettuja laitoksia. Esitysluonnoksen 107 d §:ssä säädettäisiin kuitenkin ilmoitetun laitoksen ohella myös tytäryhtiön ja alihankkijan yleisistä velvollisuuksista, jolloin säännösten osalla epäselväksi jää, millä tavoin ympäristöministeriö valvoisi hyväksymiensä ilmoitettujen laitosten lisäksi myös mainittuja tytäryhtiöitä ja alihankkijoita. Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 8) tosin todetaan, että alihankkijoiden valvonta suoritettaisiin ilmoitettujen laitosten valvonnan kautta, mutta tällaisia seikkoja ei ole syytä jättää perustelujen varaan, vaan selkiyttää lain säännöksessä.

Osastopäällikkö, ylijohdaja Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Hautamäki

Jakelu YM Ympäristöministeriö

Tiedoksi Valtiosihteeri Teija Makkonen  
Kansliapäällikkö Pekka Timonen  
Lainsäädäntöjohtaja Susanna Siitonen

**VN/2195/2023-OM-17**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: