

Oikeusministeriön lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi jätelain ja ympäristönsuojelulain muuttamisesta

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi jätelain ja ympäristönsuojelulain muuttamisesta. Esitysluonnoksen mukaan jäte-laissa säädettäisiin uusi hyväksymismenettely aineen tai esineen luokittelumiseksi sivutuotteeksi tai jätteeksi luokittelun päättymiseksi.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa. Lausunnossa on tarkasteltu ehdotusta vain lausunnossa mainituin osin.

137 § - Muutoksenhaku

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa on tietoisesti valittu käyttää voimassa olevan jätelain 137 §:n sijasta pohjana ”VAU-hankkeeseen” sisältyvän hallituksen esitysluonnoksen 137 §:n ehdotettua muutosta. VAU-hankkeella viitataan mitä ilmeisimmin valtiovarainministeriön valtion aluehallinnon uudistamisen lainsäädäntöhankkeeseen, mikä mainitaan esitysluonnoksen suhdetta muihin esityksiin koskevassa osiossa sekä rinnakkaistekstien johtolauseessa, joskin 137 §:ää koskevien säännöskohtaisten perustelujen viittausta voidaan pitää lyhenteen selventämättömyyden vuoksi jossain määrin epäselvänä. VAU-hankkeeseen sisältyvä hallituksen esitysluonnos ei näyttäisi olevan vielä käsiteltävänä eduskunnassa, ja lähtökohtaisesti perustelluimpana on pidettävä voimassa olevan sääntelyn käyttämistä muutosehdotusten pohjana. Rinnakkaisteksteistä näyttäisi myös uupuvan tekstit jätelain 137 §:n osalta. Rinnakkaisteksteihin tulee sijoittaa voimassa oleva säädösteksti siinäkin tapauksessa, että eduskunnassa olisi samanaikaisesti käsiteltävänä jokin toinen samaa säännöstä koskeva muutosehdotus. (ks. HE:n laatimishojeet, osa IX).

Vaikka esitysluonnoksessa pohjana käytetty 137 § perustuu VAU-hankkeessa ehdotettuun muotoon pykälästä, eikä tässä esitysluonnoksessa ole ehdotettu tehtävän kuin muutos 137 §:n 2 momentin 2 kohtaan, todettakoon, että 137 §:n 2 momentin 1 kohta näyttäisi

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

Meritullinkatu 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

sisältävän sisällöllisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 10 §:n kanssa vastaavaa sääntelyä toimivaltaisen hallinto-oikeuden määräytymisestä. Mainitun 1 kohdan tarpeellisuus vaikuttaa siten kyseenalaiselta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että muutoksenhaku uuden menettelyn mukaisessa sivutuotetta tai jätteeksi luokittelun päättymistä koskevassa asiassa keskitettäisiin ympäristöasioihin erikoistuneelle Vaasan hallinto-oikeudelle. Mainitun keskittämisen tarkoituksenmukaisuutta voitaisiin jatkovalmistelussa tukea esittämällä vielä tarkemmat perusteet sille, miksi muutoksenhaku halutaan keskittää ehdotetulla tavalla. Keskeisissä vaikutuksissa ei myöskään ole vielä huomioitu muutoksenhaun keskittämisen vaikutuksia Vaasan hallinto-oikeuden kannalta.

147 h § - Valitusoikeus

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutoksenhakuoikeuden rajoittamista asianosaiseen ja yleistä etua valvovaan viranomaiseen esitettyä uutta hyväksymismenettelyä koskevissa asioissa. Valitusoikeutettujen piiri olisi kyseisissä asioissa siten rajoitetumpi kuin ympäristönsuojelulain 191 §:ssä ja jätelain 138 §:ssä säädetty valitusoikeutettujen piiri. Kyseisissä säännöksissä valitusoikeus on säädetty paitsi yleissääntelyä laajemmin määritellyille asianosaisille (niille, joiden ”oikeutta tai etua asia saattaa koskea”), myös säännöksissä tarkemmin määritellysti erinäisille viranomaisille, kunnille, rekisteröidyille yhdistyksille ja säätiöille, joiden tarkoituksena on ympäristön-, terveyden tai luonnonsuojelun edistäminen, sekä ympäristönsuojelulain osalta myös saamelaiskäräjille ja kolttien kyläkokoukselle. Samalla esitysluonnoksessa valitusoikeutettujen piiri näyttäisi ehdotettavan rajattavaksi jotakuinkin vastaavalla tavalla kuin yleislaissa eli oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 7 §:n 1 momentissa on jo tehty.

Esitysluonnoksessa on tunnistettu sääntelyehdotusten merkitys perustuslain 20 §:ssä tarkoitetun ympäristöperusoikeuden sekä perustuslain 2 §:n 2 momentin kansanvallan osallistumisoikeuksien kannalta. Sääntelyllä voidaan katsoa olevan myös yhteys perustuslain 21 §:n säännöksiin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista. Esitysluonnoksessa on tiedostettu, että asianosaisen käsite on ympäristöasioissa laajempi kuin muissa hallintoasioissa, ja perustuslain 20 §:n on katsottu korostavan laajaa osallistumismahdollisuutta elinympäristön laatuun potentiaalisesti vaikuttavissa asioissa. Tähän nähden ehdotettu ympäristöasioissa tavanomaista suppeampi valitusoikeutettujen piiri ei vaikuttaisi olevan erityisesti linjassa ympäristöperusoikeuteen liittyvien tavoitteiden kanssa. Siinänsä ehdotetun 147 h §:n 1 kohdan muotoilua voidaan pitää ympäristöasioissa omaksutussa yleissääntelyä laajemmassa ja joustavassa laajuudessaan (”sillä, jonka oikeutta tai etua asia saattaa koskea”) kannatettavana. Tämä mahdollistaa tulkinnallisesti valitusoikeutettujen piirin pysymisen yleisesti hallintolainkäytössä omaksuttua laajempana.

Esitysluonnoksessa ehdotetun 147 h §:n 2 kohdan mukaan valitusoikeus sivutuotetta tai jätteeksi luokittelun päättymistä koskevassa asiassa olisi asiassa yleistä etua valvovalla viranomaisella. Edellä mainittua lainkohtaa koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille, että Lupa- ja valvontaviraston sisälle perustettavalla yleisen edun valvontayksiköllä ei olisi valitusoikeutta. VAU-hankkeessa näyttäisi kuitenkin nimenomaisesti ehdotettavan, että yleisen edun valvomiseksi Lupa- ja valvontavirastoon perustetaan erillinen yleistä etua ympäristöasioissa valvova yksikkö, jolla on valvontatehtävässään itsenäinen ratkaisuvallta ja jonka riippumattomuus ja puolueettomuus kyseisissä tehtävissä on turvattu. Jätelain yleistä valitusoikeutta koskevaan 138 §:ään ehdotetaan samassa hankkeessa liisättävän erikseen myös momentti valvontayksikön valitusoikeudesta Lupa- ja valvontaviraston päätöksistä. Nyt käsiteltävänä olevassa esitysluonnoksessa ei ole tarkemmin

perusteltu, miksi Lupa- ja valvontaviraston yleisen edun valvontayksiköllä ei olisi valitusoikeutta sivutuotetta tai jätteeksi luokittelun päättymistä koskevassa asiassa. Edellä mainitut VAU-hanketta koskevat seikat huomioon ottaen esitysluonnos kaipaisi jatkovalmistelussa tarkempia perusteluja valvontayksikön valitusoikeuden pois rajaamiselle tältä osin. Lisäksi, sikäli kuin mainitussa valitusoikeuden rajauksessa pysytään, olisi jatkovalmistelussa syytä muotoilla 147 h §:n 2 kohtaa siten, että siitä käy yksiselitteisesti ilmi, ettei valvontayksiköllä ole valitusoikeutta pykälän tarkoittamissa asioissa.

Yleisesti ottaen voisi myös olla hyvä harkita, säädetäänkö sivutuotteeksi luokittelua tai jätteeksi luokittelun päättymistä koskevien asioiden valitusoikeudesta erikseen omassa pykälässään, vai lisätäänkö säännöksen sisältö jätelain 138 §:ään (vrt. esitysluonnoksen ehdotus tehdä muutoksenhakuun asian kannalta olennaiset muutokset jätelain yleistä muutoksenhakua koskevaan 137 §:ään).

Kuulemisesta

Esitysluonnoksessa ehdotettuun sivutuotteeksi luokittelua ja jätteeksi luokittelun päättymistä koskevaan menettelyyn ei sisälly velvoitetta kuulla yleisöä, toisin kuin ympäristönsuojelulain mukaiseen ympäristölupamenettelyyn. Esitysluonnoksessa on katsottu (mm. esitysluonnoksen s. 21), että Århusin sopimus ei sellaisenaan edellytä yleisön kuulemisvelvoitteen sisällyttämistä osaksi ehdotettua uutta päätösmenettelyä. Toisaalta, kuten esitysluonnoksessa on edelleen todettu, ihmisten vaikutusmahdollisuuksia omaa elinympäristöään koskevassa päätöksenteossa ei ympäristöperusoikeuden tulkinnan mukaan tulisi supistaa ilman erittäin painavia perusteita. Jatkovalmistelussa olisi hyvä vielä täsmentää, mitä nämä erittäin painavat perusteet käsiteltävänä olevassa asiakehyksessä ovat. Lisäksi esitysluonnoksessa on mainittu EU-oikeuden sisältävän ympäristötietoa ja osallistumista koskevaa sääntelyä, joka on otettava huomioon kuulemista koskevia konkreettisia oikeuksia muodostettaessa. Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan avattu tarkemmin EU-oikeuden sääntelyä tältä osin. Jatkovalmistelussa asian kannalta relevantti sääntely olisi hyvä tuoda esiin ja tehdä selkoa siitä, miten se on otettu huomioon.

147 g § - Päätöksen suhde myöhempään sääntelyyn

Esitysluonnoksen 147 g §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että sivutuotteeksi luokittelua ja jätteeksi luokittelun päättymistä koskevan päätöksen jälkeen voimaan tulevaa Euroopan unionin lainsäädäntöä tai valtioneuvoston asetusta tulisi noudattaa aiemmin annetun päätöksen sijaan. Esitysluonnoksen 147 a §:n perusteella päätös voitaisiin tehdä alun pitäenkin vain tilanteessa, jossa aineen tai esineen sivutuotteeksi luokittelun tai jätteeksi luokittelun päättymisen arviointiperusteista ei ole säädetty EU:n lainsäädännössä taikka valtioneuvoston asetuksella. Edellä mainitusta huolimatta oikeusministeriö pitää epätyypillisenä ehdotusta siitä, että mahdollisen myöhemmin annettavan sääntelyn todetaan jo etukäteisesti tulevan sovellettavaksi aiemmin annettujen päätösten asemesta, sen sijaan että sääntelyn keskinäisiä suhteita arvioitaisiin – esimerkiksi joidenkin säännösten voimaantuloa porrastamalla – vasta siinä vaiheessa, kun uutta sääntelyä ollaan luomassa ja saattamassa voimaan. Jatkovalmistelussa olisi vielä hyvä pohtia tarkemmin, mitä laajempia vaikutuksia tämän tyyppisellä – sinänsä perustelujen mukaan informatiiviseksi tarkoitettulla -sääntelyllä voi olla sekä harkita sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta.

143 b § - Tiedonsaantioikeudet

Pykälässä esitetään täydennettäväksi voimassa olevan lain tiedonsaantioikeussäännöstä siten, että pykälään lisätään toimivaltaisille viranomaisille tiedonsaantioikeus uusiomateriaalirekisterin tietoihin. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole käsitelty tiedonluovutuksiin liittyvää perustuslakivaliokunnan käytäntöä eikä arvioitu ehdotetun sääntelyn suhdetta kyseiseen käytäntöön (ks. Lainkirjoittajan opas jakso 12.4.6). Perusteluista puuttuu myös sisällöllinen perustelu sille, miksi tiedonsaantioikeudesta on tarpeen säätää kyseisille viranomaisille. Koska kyse asiallisesti on uuden tiedonsaantioikeuden lisäämisestä, jatkovalmistelussa tulee arvioida esitetyn tiedonsaantioikeuden suhdetta perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen lausuntokäytäntöön ja sisällyttää tätä koskeva arvio esityksen säätämisyjärjestysperusteluihin.

147 a § - Uusiomateriaalirekisteri

Pykälässä säädettäisiin Lupa- ja valvontaviraston velvollisuudesta tallentaa sivutuotteeksi luokittelemista ja jätteeksi luokittelun päättymistä koskeva päätös perustettavaan uusiomateriaalirekisteriin. Lisäksi pykälässä säädettäisiin erikseen julkisessa tietopalvelussa julkaisuvista päätösasiakirjoista. Perustelujen perusteella vaikuttaisi siltä, että sääntelyn tarkoituksena on, että viranomaisen julkaisee julkisessa tietopalvelussa päätökset ja niiden taustalla olevat selvitykset ja lausunnot vain siltä osin kuin päätökset ovat julkisuuslain tai mahdollisen muun sääntelyn perusteella julkisia. Tämän olisi selvyuden vuoksi perusteltua käydä suoraan ilmi säännöksestä. Säännökseen tulisi lisätä virke siitä, että julkisessa tietopalvelussa julkaistaan kyseisistä asiakirjoista ainoastaan julkiset tiedot. Vaihtoehtoisesti säännöksessä tulisi muutoin tehdä säännösperusteisesti selväksi se, että säännöksen perusteella ei voi julkaista salassa pidettäviä tietoja yleisessä tietoverkossa (vrt. Pevl 43/2022 vp).

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että tietopalvelussa saa muun lainsäädännön estämättä julkaista luonnollisista henkilöistä nimen ja yritys- ja yhteisötunnusta tai vastaavaa tunnusta koskevat tiedot. Pykälän ja perustelujen perusteella vaikuttaa epäselvältä, mihin muuhun lainsäädäntöön pykälässä viitataan. Oletettavasti kyse on ainakin julkisuuslain 16 §:n 3 momentista poikkeamisesta. Tulkinvaraisuuden vähentämiseksi pykälästä tai vähintään perusteluista tulisi ilmetä, mistä muualla säädetyistä sääntelyistä kyseisen säännöksen on tarkoitus poiketa. Lisäksi säännös on myös muutoin muotoiltu tulkinvaraisella tavalla. Viitataan säännöksessä luonnollisten henkilöiden yritys- ja yhteisötunnuksiin, ja mitä tällä tiedolla varsinaisesti tarkoitetaan? Vastaavaa muotoilua on käytetty muualla laissa, mutta muotoilu jää pykälän ja perustelujen perusteella ehdotetun säännöksen osalta epäselväksi. Säännöstä tulisi pyrkiä jatkovalmistelussa selventämään.

Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen arvioinut edellytyksiä säätää henkilörekisterin tietojen julkaisemisesta yleisessä tietoverkossa toteutettavana julkisena tietopalveluna (esim. PeVL 101/2022 vp ja lainkirjoittajan opas jakso 12.4.7). Vaikuttaisi siltä, että pykälässä esitetään tietojen julkistamista tietoverkossa tietopalveluna ja tiedot sisältävät mm. henkilötietoja. Esityksessä ei ole kuitenkaan lainkaan käsitelty ehdotettavan sääntelyn suhdetta perustuslakivaliokunnan käytäntöön esimerkiksi siltä osin, mahdollistaako sääntely henkilötietojen ns. massahaut julkisesta tietopalvelusta. Esityksestä ei myöskään ilmene, mitkä olisivat ne perustuslakivaliokunnan käytännön edellyttämät oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet, jonka vuoksi tietopalvelusta säädettäisiin. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida esitetyn sääntelyn suhdetta mainittuun perustuslakivaliokunnan käytäntöön ja sisällyttää tämä arvio ehdotetun pykälän sääntelyn suhteesta perustuslakivaliokunnan käytäntöön esityksen säätämisyjärjestysperusteluihin. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida myös mahdollisuutta täsmentää ehdotettua sääntelyä viitatuun perustuslakivaliokunnan käytännön valossa.

Jatkovalmistelussa esitykseen tulee sisällyttää kuvaus tietosuoja-asetuksen liikkumavaraista ja siitä, millä perusteella esitetään henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityissääntelyä (ks. Lainkirjoittajan opas 12.5.2). Esityksessä näyttäisi olevan tarkoitus antaa erityissääntelyä ainakin henkilötietojen rekisterinpidosta ja tiedonluovutuksista edellä mainituissa kahdessa pykälässä.

Osastopäällikön sijainen, yksikön päällikkö Timo Makkonen

Erytisasiantuntija

Jasmin Heiskanen

Jakelu YM Ympäristöministeriö

VN/32556/2024-OM-20

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: