

Asia: VN/8636/2025

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi eräiden EU:n kriittisten raaka-aineiden asetuksen velvoitteiden toimeenpanosta ja valvonnasta**

### Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Oikeusministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi eräiden EU:n kriittisten raaka-aineiden asetuksen velvoitteiden toimeenpanosta ja valvonnasta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden EU:n kriittisten raaka-aineiden asetuksen velvoitteiden toimeenpanosta ja valvonnasta ja muutettavaksi lakia eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta, lakia Geologian tutkimuskeskuksesta, ympäristönsuojelulakia ja maa-aineslakia. Oikeusministeriö on arvioinut esitystä tiedonsaantioikeuksien ja seuraamussääntelyn osalta ja lausuu vain näistä.

### Tiedonsaantioikeudet

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 17/2016 vp, s. 5-6 ja PeVL 10/2014 vp, s. 6/II ja siinä viitatu lausunnot).

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uuteen eräiden kriittisten raaka-aineiden asetuksen mukaisten velvoitteiden toimeenpanosta ja valvonnasta annetun lain 6 ja 7 §:ään säännökset koskien EU:n asetuksen mukaisten tietojen toimittamista ja tietojensaantioikeuksia. Säättämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa on sinänsä avattu perustuslakivaliokunnan tätä koskevaa lausuntokäytäntöä ja sidottu tietojen luovuttaminen tietojen välttämättömyyteen. Esityksessä lähinnä vain todetaan, että esityksen tietojen toimittamista ja tiedonsaantia koskevissa 6 ja 7 §:ssä on tietojen saannin oltava välttämätöntä säännöksessä tarkoitettujen tehtävien asianmukaiseksi suorittamiseksi. (s. 32-33). Perusteluissa ei ole kuitenkaan arvioitu ja perusteltu tarkemmin tietojen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Säättämisyjärjestystä koskevia perusteluja olisi syytä täydentää tältä osin.

Esitys jättää avoimeksi sen, millä viranomaisilla on velvollisuus luovuttaa tietoja EU:n asetuksen raportointivelvoitteen täyttämiseksi työ- ja elinkeinoministeriölle. Raportointia koskevan ehdotettavan 6 §:n 2 momentin mukaan viranomaisten tulee pyynnöstä toimittaa 1 momentissa tarkoitettujen raportointien kannalta välttämättömät tiedot työ- ja elinkeinoministeriölle kriittisten raaka-aineiden asetuksen 45 artiklan ja sen nojalla annettujen delegoitujen säädösten edellyttämässä muodossa. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan vain, että asetuksen raportointivelvoitteen alaan kuuluvia viranomaisia, joilta tietoja voi olla tarpeellista pyytää, on useita (s. 25). Ehdotettu 7 § puolestaan koskee salassa pidettävien tietojen luovuttamista. Ehdotetun 7 §:n 1 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriöllä on oikeus saada viranomaisilta 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen raportointivelvoitteen täyttämiseksi välttämättömät tiedot salassapitosäännösten estämättä. Ehdotetun 7 §:n 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan ainoastaan, että eräät asetuksen raportointivelvoitteen alaan kuuluvat tiedot voivat edellyttää salassapidon piiriin kuuluvien tietojen käsittelyä. Lisäksi mainitaan, että salassa pidettävää tietoa voi sisältyä esimerkiksi Huoltovarmuuskeskuksen hallussa oleviin tietoihin (s. 26-27).

Esityksestä jää epäselväksi ehdotetun 6 §:n 2 momentin suhde ehdotettuun 7 §:n 1 momentin säännökseen. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan pykälässä säädettäisiin asetuksen mukaisesta raportoinnista vastaavasta viranomaisesta ja sen oikeudesta saada tietoja. Säännös on muotoiltu tiedonsaantioikeuden muotoon. Sen lisäksi säännöksessä viitataan asetuksen nojalla annettavien tietojen muotoon, minkä seurauksena jää epäselväksi myös säännöksen suhde asetukseen, joka on suoraan sovellettavaa oikeutta. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida säännöksen suhdetta ehdotettuun 7 §:n 1 momenttiin sekä asetuksessa säädettyyn.

Esitysluonnoksen säättämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan käytäntöön, jonka mukaan valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti.

Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi PeVL 17/2016 v, (PeVL 12/2014 vp, s. 2/II—3/I ja PeVL 62/2010 vp, s. 3/II—4/I ja niissä viitatuut lausunnot).

Ehdotetuissa säännöksissä ei ole rajattu tietojen luovuttamiseen velvoitettavia viranomaisia, vaan sääntely lähtökohtaisesti ulottuu kaikkiin viranomaisiin. Esityksessä sääntelyä rajattaisiin tietojen välttämättömyydellä. Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa sääntelyn tarkkuuteen siitä, millä viranomaisella on oikeus saada tiedot ja miltä muilta viranomaisilta tiedot voidaan pyytää esimerkiksi lausunnoissaan PeVL 96/2022 vp, kappale 15 ja 16 ja PeVL 89/2022 vp kappale 12 ja 13. Ehdotettujen 6 §n 2 momentin ja 7 §:n 1 momentin säännökset vaikuttaisivat väljältä sen suhteen, miltä viranomaiselta tietoja voitaisiin pyytää. Jatkovalmistelussa esityksessä tulisi arvioida tarkemmin ketkä ovat niitä viranomaisia, joilta tietoja voidaan pyytää.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa ei ole arvioitu tiedonsaantioikeuksia koskevia säännöksiä henkilötietojen näkökulmasta. Ehdotetun 7 §:n 1 momentin säännöskohtaisista perusteluista ei selviä, voivatko salassa pidettävät tiedot sisältää myös henkilötietoja. Ehdotetun säännöksen perusteluissa on viitattu ainoastaan esimerkiksi Huoltovarmuuskeskuksen hallussa oleviin tietoihin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että jos esitysluonnoksen viranomaisten tietojen saantiin ja luovuttamiseen liittyisi myös henkilötietojen käsittelyä, tulisi jatkovalmistelussa säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa arvioida ehdotettujen säännösten suhdetta henkilötietojen suojan näkökulmasta sekä arvioida ehdotettujen säännösten suhdetta EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen (EU) 2016/679.

## Seuraamukset

Esitysluonnoksen pääasiallista sisältöä koskevassa jaksossa (s. 12) todetaan, että ”Kriittisten raaka-aineiden asetuksen 47 artiklassa säädetään seuraamuksista. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on viimeistään 24 päivänä marraskuuta 2026 säädettävä asetuksen säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi.”

Oikeusministeriö kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että asetuksen konsolidoidun version mukaan kyseinen päivämäärä on vastaava päivä vuonna 2025, ei 2026.

Toiseksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksesta ei käy selvästi, kattavasti ja kootusti ilmi, millaisilla seuraamuksilla kyseinen asetuksen mukainen velvoite katsotaan täytettäväksi. Esitysluonnoksen säännöskohtaisia perusteluja koskevassa jaksossa (s. 23 ja 28-29) otetaan kantaa vain asetuksen kestopagneettien kierrätettävyyttä koskevan 28 artiklan ja kestopagneettien kierrätettyä sisältöä koskevan 29 artiklan laiminlyöntiä sekä kaivannaisjätteestä saatavien kriittisten raaka-aineiden hyödyntämistä (arviointitutkimus) koskevan 27 artiklan rikkomista koskeviin seuraamuksiin ("Kriittisten raaka-aineiden asetuksen 28 ja 29 artiklan laiminlyömisestä markkinavalvontalain hallinnolliset seuraamukset on katsottu oikeasuhtaisiksi, eikä muista seuraamuksista ole arvioitu olevan tarpeellista säätää.", "arviointitutkimuksen toimittamatta jättämistä ei katsottaisi sellaiseksi teoksi, josta tulisi seurata rikosoikeudellinen rangaistus."), vaikka esimerkiksi myös asetuksen ympäristöjalanjälki-ilmoitusta koskeva 31 artikla sisältää luonnolliselle henkilölle ja oikeushenkilölle säädettyjä velvoitteita.

Edellä mainittua arviointitutkimusta koskien esitysluonnoksen säännöskohtaisista perusteluista (s. 28–19) (yhdessä ympäristönsuojelulain 114 ja 225 §:n muuttamista koskevan lakiesityksen kanssa) käy ilmi, että ympäristönsuojelulain 114 §:ään ehdotetaan uutta 5 momenttia, joka rajattaisiin lain voimassa olevan 225 §:n 1 momentin 4 kohtaa koskevan viittauksen ulkopuolelle, jotta ehdotettavan uuden 5 momentin vastainen menettely ei tulisi kyseisen rikosoikeudellisen rangaistussäännöksen soveltamisalaan. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 225 §:n yksityiskohtaisten perustelujen toisen kappaleen ensimmäisen virkkeen alussa vaikuttaa olevan kirjoitusvirhe. Virkkeen alussa lienee tarkoitettu kriminalisointiperiaatteita (ja perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä).

Edellä tarkasteltuun arviointitutkimukseen liittyy myös esitysluonnoksessa maa-aineslain 5 a §:ää koskien säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 29) todettu: "Pykälään lisättäisiin vastaavanlainen uusi säännös koskien taloudellista arviointitutkimusta kuin ympäristönsuojelulain 114 §:ään. - - Maa-aineslakiin ei olisi tarvetta tehdä arviointitutkimusvelvollisuuden noudattamatta jättämisen osalta vastaavaa rangaistussäännöksen rajausta kuin ympäristönsuojelulakiin, koska maa-aineslain rangaistussäännös koskee ympäristön turmelemista ja luvan vastaista toimintaa tai ilman lupaa toimimista." Siteeratun tekstin viimeisen virkkeen osalta oikeusministeriö katsoo, että esityksessä olisi hyvä vielä selventää, tarkoitetaanko virkkeellä sitä, että maa-aineslain osalta arviointitutkimusta koskevan velvollisuuden noudattamatta jättämisessä ei olisi kyse mistään lain rangaistussäännöksessä (17 §) tarkoitettusta menettelystä.

Lisäksi oikeusministeriö toteaa teknisempänä huomiona, että ehdotetusta uudesta laista eräiden kriittisten raaka-aineiden asetuksen mukaisten velvoitteiden toimeenpanosta ja valvonnasta puuttuu kokonaan pykälä 4.

Suurpää Johanna  
Oikeusministeriö

Suominen Mariia  
Oikeusministeriö