

Oikeusministeriön lausunto: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle EU:n akkuasetuksen täydentämistä sekä sähkö- ja elektroniikkalaiteromua koskevan direktiivin muutoksen täytäntöönpanemista koskevaksi lainsäädännöksi

Ympäristöministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle EU:n akkuasetuksen täydentämistä sekä sähkö- ja elektroniikkalaiteromua koskevan direktiivin muutoksen täytäntöönpanemista koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi jätelakia, ympäristönsuojelulakia sekä sähköturvallisuuslakia. Esityksen tarkoituksena on lisätä EU:n akkuja ja paristoja sekä jäteakkuja ja -paristoja koskevaa asetusta täydentävät säännökset kansalliseen lainsäädäntöön. Ehdotettavat muutokset kohdistuisivat erityisesti jätelakiin. Akkuasetuksen kansallinen täytäntöönpano on tehty vaiheittain akkuasetuksen mukaisia siirtymäaikoja noudattaen. Nyt annettava esitys olisi viimeinen osa täytäntöönpanoa. Lisäksi esityksellä täytäntöönpantaisiin sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetun direktiivin muutos.

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

Rikosoikeudelliset rangaistussäännökset

Jätelain 147 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 26 kohta. Esitysluonnoksessa on tarkasteltu useimpia rangaistussäännöksen säätämisen edellyttämiä vaatimuksia, kuten painavaa yhteiskunnallista tarvetta sekä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita. Sen sijaan rikosoikeudellisen reagoinnin viimesijaisuutta ja muiden vaihtoehtojen ensisijaisuutta ei luonnoksessa tarkastella tarkemmin, vaikka kyseinen vaatimus perusteluissa mainitaankin. Esimerkiksi osa vastaavan kaltaisista EU-sääntelyn edellyttämistä rikkomuksista on sanktioitu hallinnollisena seuraamuksena. Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa olisi syytä perustella tarkemmin sitä, olisiko velvoitteet täytettävissä tarkoituksenmukaisesti ensisijaisesti muulla kuin rikosoikeudellisella reagoinnilla. Myöskään puheena oleva akkuasetus ei vaikuta edellyttävän nimenomaisesti rikosoikeudellisia rangaistussäännöksiä.

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

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen ennen muuta nk. blankosääntelyyn liittyvien vaatimusten osalta. Lähtökohtana on, että rikostunnusmerkistö on säädettävä itse rikossäännöksessä. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että kyseisestä lähtökohdasta poikkeavan blankosääntelyn suhteen tavoitteena tulee olla, että sen edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi säädetystä teosta (PeVM 25/1994 vp, s. 8/1; PeVL 63/2022 vp, 22 kohta). Valiokunta on pitänyt blankorikossääntelyn täsmentämistä myös edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 10/2016 vp, s. 8–9; PeVL 53/2018 vp, s. 3).

Nyt käsillä olevassa tilanteessa vaatimukset asiallisen luonnehdinnan täsmällisyydestä ja riittävydestä korostuvat, koska rangaistavan käyttäytymisen aineellisen sisällön määrittävä EU-sääntely ei sisällä takaisinkytkentäviittausta kansalliseen lakiin. Esitysluonnoksessa ehdotettava ratkaisu noudattaa pitkälti kyseisiä vaatimuksia. Sen sijaan blankorangaistussääntelyn yleisiä edellytyksiä esitysluonnoksen perusteluissa ei mainita, vaikka kyseiset vaatimukset ovat edellä todetusti edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Oikeusministeriö katsoo, että perusteluista olisi tältä osin syytä täydentää.

Jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota myös siihen, että akkuasetukseen perustuvat tekotavat on ehdotuksessa sijoitettu rangaistussäännökseen yhdeksi kohdaksi (26). Lähtökohtaisesti eri tekotavat tulee sijoittaa rangaistussäännökseen siten, että kukin tekotapa muodostaa oman kohtansa. Kun 147 §:ään lisättäisiin kuitenkin jo 26 kohta, ehdotetulle tavalle on myös tietyt perusteensa. Sanottu liittyy samalla myös siihen, onko sanktiointi (ja vielä rikosoikeudellinen sellainen) edellä todettuun tapaan välttämätöntä kaikkien tekotapojen osalta.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota syyksiluettavuuden asteen perustelemiseen. Vaikka 147 §:n lähtökohdan mukaan rangaistavuus edellyttää tahallisuutta tai huolimattomuutta, eikä kyseistä perusratkaisua liene olevan tarkoituksenmukaista monimutkaistaa, uuden rangaistavan teon edellyttämän syyksiluettavuuden aste on perusteltava hallituksen esityksessä. Sanottu korostuu, jos syyksiluettavuus ulotetaan tahallisuutta ja tässä tapauksessa jopa törkeää huolimattomuutta laajemmaksi.

25 § Muut valvontaviranomaiset ja 127 § Verkkoalustan tarjoajan seuraamusmaksu

Esitysluonnoksessa jätelain 25 §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi, että Liikenne- ja viestintävirasto valvoisi akkuasetuksen 62 artiklan 6 kohdassa sekä pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun asetuksen 45 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan a ja b alakohdassa ja 45 artiklan 6 kohdassa säädettyjen velvoitteiden noudattamista verkon välityspalvelujen valvonnasta annetussa laissa (18/2024, jäljempänä VVVL) säädetyin toimivaltuuksin.

Esitysluonnoksessa jätelakiin ehdotetaan myös säädettäväksi uusi verkkoalustan tarjoajan seuraamusmaksua koskeva 127 §. Pykälän mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi tietyin pykälässä tarkemmin määritellyin edellytyksin määrätä verkon välityspalvelujen valvonnasta (jäljempänä VVVL) annetussa laissa säädetyin seuraamusmaksun.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. (PeVL 37/2021 vp, s. 11 siinä viitattuine lausuntoineen). Laista tulee käydä yksiselitteisesti ilmi myös seuraamusmaksun määrä tai sen enimmäismäärä ja se, mitkä seikat vaikuttavat maksun määrittämiseen. Hallinnollisia sanktioita koskevista säännöksistä tulee lisäksi käydä yksiselitteisesti ilmi, minkä lainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä voi olla seuraamuksena sanktio. Lisäksi sanktioitavat teot ja laiminlyönnot on laissa luonnehdittava niiden yksilöimiseksi. Erityisen tärkeää on, että

säännökset antavat sääntelyn kohteena oleville riittävän ennustettavuuden sanktioiden määräämisestä. (ks. HE:n laatimisohejeet, osa IV jakso 12.10)

Jätelain 25 ja 127 §:n ehdotettuihin viittauksiin VVVL:iin liittyy problematiikkaa laillisuusperiaatteen ja sääntelyn selkeyden kannalta. Oikeusministeriö pitää erityisesti ehdotettua seuraamusmaksusääntelyä ongelmallisena. Seuraamusmaksuun liittyvä teko olisi sanktioitu jätelaissa, mutta seuraamusmaksua koskeva muu sääntely esimerkiksi seuraamusmaksun suuruuteen, määräämättä jättämiseen ja muutoksenhakuun liittyen sisältyisi kuitenkin samalla VVVL:iin, ei jätelakiin. Lähtökohtaisesti sääntelyn tulisi muodostaa sen kohteen kannalta selkeä ja ennakoitavissa oleva kokonaisuus. Herää kysymys, voidaanko säännöstekstin perusteella olettaa olevan lukijalle selvää, että edellä mainittu seuraamusmaksua koskeva tarkempi sääntely sisältyy kokonaisuudessaan VVVL:iin, ja täyttääkö tämä sääntelyratkaisu riittävän ennustettavuuden kriteerit sääntelyn kohteena olevien kannalta?

Toisekseen ehdotetun 127 §:n muotoilu ("voi määrätä - - seuraamusmaksun verkkoalustan tarjoajalle - -") viittaisi siihen, että siinä tarkoitettu seuraamusmaksu kiinnittyisi käytännössä VVVL:n 16 §:ään, joka on otsikoitu verkkoalustan tarjoajan seuraamusmaksuksi. Kyseistä pykälää koskevan hallituksen esityksen perusteluissa (HE 70/2023 vp, s. 75) kuitenkin todetaan, että verkkoalustan palvelu on myös (digipalvelu)asetuksessa säädettyä välityspalvelua ja säilytyspalvelua. VVVL:ssa on useampia välityspalveluihin liittyvien seuraamusmaksujen määräämistä koskevia säännöksiä (14–17 §). Esitysluonnoksessa ei näyttäisi enemmälti täsmennetyt ehdotetun 127 §:n suhdetta mainittuihin säännöksiin, mikä myös osaltaan johtaa kyseenalaistamaan ehdotetun sääntelyn riittävää selkeyttä ja ennustettavuutta.

Ehdotetun 25 §:n 2 momentin muutoksen mukaan Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltuudet valvoa pykälässä tarkemmin määriteltyjen akkuasetuksessa ja pakkausjätteistä annetussa asetuksessa säädettyjen velvoitteiden noudattamista määräytyisivät VVVL:ssa säädetyn mukaisesti. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Tämä edellyttää kyseistä säännöstä koskevien perustelujen (HE 1/1998 vp, s. 74) mukaan sitä, että julkisen vallan käyttäjällä tulisi aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste. Esimerkiksi viranomaisilla ei siten voisi olla sellaista julkisen vallan käyttämistä tarkoittavaa toimivaltaa, jolla ei olisi nimenomaista tukea oikeusjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (ks. esim. PeVL 49/2014 vp, s. 4).

Oikeusministeriö toteaa, että hallinnon lainalaisuuden periaate huomioon ottaen viranomaisen toimivaltasääntelyn tulee olla tarpeeksi täsmällistä niin, ettei jää epäselvyyttä siitä, minkä sääntelyn nojalla viranomainen on toimivaltainen ja mitä toimivalta tarkalleen kattaa. Ehdotetun jätelain 25 §:n 2 momentin muotoilun perusteella Liikenne- ja viestintävirastolla olisi (kaikki) VVVL:ssa säädetty toimivaltuudet valvoa momentissa määriteltyjen velvoitteiden noudattamista. Säännöskohtaisissa perusteluissa (esitysluonnoksen s. 35) mainitaan, että VVVL:n 2 luvussa Liikenne- ja viestintävirastolle on säädetty laajat tutkintavaltuudet, kuten tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus. Ilmeisesti toimivaltuudet sisältäisivät kuitenkin myös esimerkiksi VVVL 13 §:ssä tarkoitetun uhkasakon asettamisen sekä muutkin VVVL:ssa säädetty toimivaltuudet (esimerkiksi VVVL 20 §:ssä tarkoitetun tutkintamenettelyä koskevien säännösten rikkomiseen liittyvän seuraamusmaksun määräämisen). Epäselväksi kuitenkin jää, soveltuvatko lopulta kaikki VVVL:ssa määritetyt toimivaltuudet (esimerkiksi VVVL 22 §:ssä tarkoitettu palveluun pääsyn estäminen) jätelain 25 §:ssä tarkoitettuun sääntelykontekstiin.

Esitysluonnoksessa ehdotettujen 25 ja 127 §:n keskinäistä suhdetta voidaan pitää jokseenkin erikoisena siitä näkökulmasta, että toisaalta jätelakiin sisältyisi seuraamusmaksuun liittyvä sanktiointi (127 §), mutta seuraamusmaksusta ja siihen liittyvistä menettelyistä sekä Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltuuksista akkuasetuksen ja pakkausjätteistä annetun asetuksen valvonnassa säädettäisiin VVVL:ssa. Samalla esimerkiksi laiminlyöntimaksusta ja sen määräämisestä säädettäisiin ilmeisesti kokonaisuudessaan jätelaissa, samoin kuin pääasiassa muiden jätelaissa tarkoitettujen valvontaviranomaisten toimivaltuuksista. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida nyt ehdotettuun sääntelyyn (25 ja 127 §) liittyviä edellä esitettyjä näkökulmia ja erityisesti sääntelyn selkeyttä sekä täsmällisyyttä. Harkita voisi sitä, voitaisiinko esimerkiksi seuraamusmaksua koskeva sääntely sisällyttää

jätelakiin. Joka tapauksessa jatkovalmistelussa on syytä arvioida, miten sääntelystä voitaisiin muodostaa oikeudellisesti selvä ja hyvin ymmärrettävissä oleva kokonaisuus.

131 § Laiminlyöntimaksu

Esitysluonnoksessa ehdotetaan jätelain 131 §:ää muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin uusia akkuasetukseen liittyviä laiminlyöntitekoja, joiden perusteella syntyisi velvollisuus maksaa laiminlyöntimaksu. Jätelain 131 §:ssä tarkoitetussa laiminlyöntimaksussa on kysymys tahallisuudesta ja tuottamuksesta riippumattomasta vastuusta. Kun uusia tekoja ehdotetaan sanktioitaviksi, tulisi esityksen säätämisyjärjestysperusteluista käydä ilmi, miksi kyseiset uudet teot tahdotaan tuoda nykyisen olemassa olevan laiminlyöntimaksua koskevan sääntelyn piiriin ja mikä niiden suhde on esimerkiksi 147 §:ssä tarkoitettuihin laiminlyöntitekoihin. Jatkovalmistelussa perusteluja täydennettäessä olisi samalla syytä arvioida myös nykyistä tarkemmin ehdotettujen muutosten suhdetta kansalliseen liikumavaraan. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota 131 §:ään ehdotettuun muutokseen liittyen samaan seikkaan kuin 147 §:n 2 momenttiin ehdotettavan uuden 26 kohdan osalta: akkuasetukseen perustuvat teot on lähes kaikki sijoitettu 131 §:n 2 momentin kohdaksi 11. Teknisenä huomautuksena vielä: kun säätämisyjärjestysperusteluissa nyt viitataan 133 §:ään ehdotettaviin muutoksiin, tarkoitettaneen niillä siinä yhteydessä muutoksia 131 §:ään.

133 § Laiminlyöntimaksun määrääminen

Jätelain 133 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että pykälässä tarkoitetun laiminlyöntimaksun määräämistä edeltävän viranomaisen laiminlyönnin korjaamista koskevan kehottamismenettelyn piiriin lisättäisiin 131 §:n 2 momenttiin ehdotetut uudet kohdat 10–11. Esitysluonnoksesta ei tarkemmin ilmene, miksi mainitut lisäykset tahdotaan tehdä tai miten niiden on arvioitu soveltuvan kyseiseen menettelyyn. Jatkovalmistelussa asiaa olisi syytä avata tarkemmin.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Jasmin Heiskanen

Jakelu

YM Ympäristöministeriö

VN/20007/2024-OM-21

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: