Olli Mäenpää
3.6.2021

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi jätelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 40/2021 vp)

Kertakäyttöisten muovituotteiden tuotekiellot

Lakiehdotuksen 9 §:n 4 momentin mukaan, jos tuotteen valmistuksessa, käytössä tai käytöstä poistamisessa syntyy jätettä, jonka on todettu tai voidaan perustellusti odottaa aiheuttavan huomattavaa haittaa tai vaikeutta jätehuollon järjestämiselle taikka vaaraa tai haittaa terveydelle tai ympäristölle, tuotteen valmistus, markkinoille saattaminen, vienti tai käyttö voidaan kieltää tai rajoittaa taikka asettaa sille ehto. Säännöksen tarkoituksena on perustelujen mukaan saattaa voimaan SUP-direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2019/904 tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutuksen vähentämisestä) edellyttämät tuotekiellot, jotka kohdistuvat etenkin kertakäyttöisiin muovituotteisiin.

Sääntely sisältyy asiallisesti samansisältöisenä jätelain 9 §:n 4 momenttiin. Ympäristövaliokunta lisäsi (YmVM 23/2010 vp) kyseisen momentin lakiin perustuslakivaliokunnan huomautettua (PeVL 58/2010 vp, s. 4) siitä, että kieltojen, rajoitusten ja ehtojen asettamisen edellytyksenä on se, että laissa on säännös, josta ilmenee viranomaisen toimivalta asettaa kieltoja, rajoituksia ja ehtoja, jos niiden asettamisen laissa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Vaikka jätelaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, valiokunta ei ole arvioinut kyseistä mietintövaliokunnan muotoilemaa 4 momenttia. Valiokunnalla ei kuitenkaan ollut huomauttamista kieltotoimivaltaa koskevaan sääntelyyn sinänsä. Myöskään hallituksen esitykseen sisältyvän kieltosääntelyn materiaalista sisältöä ei voida pitää ongelmallisena perustuslain kannalta, kun otetaan huomioon sääntelyn perustelut ja merkitys ympäristöperusoikeuden turvaamisen kannalta.

Tuotekieltoa koskevaa sääntelyä määrittelee lainsäädäntövallan siirtämisen kannalta jätelain 10 §, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 9 §:n 4 momentissa tarkoitetusta kiellosta, rajoituksesta tai ehdosta. Pykälän 2 kohdan mukaan valtioneuvosto voi antaa tarkempia säännöksiä 9 §:n 4 momentissa tarkoitetun tuotteen valmistuksen, markkinoille saattamisen,

viennin tai käytön kiellosta, rajoituksesta tai ehdosta. Sääntelyä voidaan pitää verraten sekavana ja tarpeettoman toisteisena. Lisäksi se, että valtioneuvosto voi antaa tarkempia säännöksiä 9 §:n 4 momentissa tarkoitetusta kiellosta, määrittelee ensisijaisesti kiellon perusteita tarkentavan säädösvallan käyttöä. Se ei ainakaan ilman muuta perusta valtioneuvostolle yksiselitteistä toimivaltaa päättää tällaisesta kiellosta tai rajoituksesta.

Jätelaista näyttäisi siten puuttuvan selkeä säännös, joka määrittelee kielto- ja rajoitustoimivaltaa käyttävän viranomaisen. Toimivaltasääntelyn puutteellisuus on ongelmallista perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyn lainalaisuusperiaatteen kannalta. Jätelakiin olisi myös ennakoitavuuden turvaamiseksi paikallaan lisätä nimenomainen säännös, joka määrittelee 9 §:n 4 momentissa säädettyä kielto- ja rajoitustoimivaltaa käyttävän viranomaisen.

Jos tuotekielto kuitenkin on tarkoitus toteuttaa asetuksentasoisella sääntelyllä, myös tämä sääntelyvaihtoehto edellyttäisi yksiselitteistä laintasoista toimivaltasäännöstä. Pelkästään toimivalta tarkempien säännösten antamiseen voi tältä kannalta olla tulkinnanvarainen. Asetuksella määritelty kielto, rajoitus tai ehto olisi tosin ongelmallinen sen kohteena olevien toimijoiden oikeusturvan kannalta, sillä asetus ei yleensä ole valituskelpoinen hallintopäätös.

Siirtyminen keskitettyyn kilpailutukseen

Voimassaolevan jätelain 36 ja 37 §:n mukaan jätteenkuljetus kunnassa perustuu kaksoisjärjestelmään, jossa kunta ja kiinteistön haltija voivat tietyin edellytyksin hoitaa jätteenkuljetuksen. Jätelain 36 ja 37 §:ään ehdotettujen muutosten perusteella kunnan vastuulla olevien erilliskerättävien jätteiden kuljetuksessa siirryttäisiin kunnan keskitettyyn kilpailutukseen, joka merkitsisi tältä osin kaksoisjärjestelmästä luopumista.

Kunta voisi kuitenkin ehdotetun 37 §:n mukaan säilyttää kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen siltä osin kuin sen kohteena on sekalainen yhdyskuntajäte sekä saostus- ja umpisäiliölietteen kiinteistöittäinen kuljetus. Tällainen kaksoisjärjestelmään perustuva jätteenkuljetus voitaisiin järjestää kunnassa tai sen osassa siten, että kiinteistön haltija sopii siitä jätteen kuljettajan kanssa.

Kaksoisjärjestelmästä luopuminen erilliskerättävien jätteiden kuljetuksessa ehdotetulla tavalla on merkityksellinen elinkeinovapauden ja omaisuuden suojaan perustuvan sopimussuhteiden pysyvyyden kannalta.

Perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta voidaan todeta, että jätelakiin perustuvana julkisena hallintotehtävänä jätteenkuljetus ei sinänsä kuulu elinkeinovapauden piiriin (ks. myös PeVL 27/2012 vp, PeVL 21/2010 vp, PeVL 12/2010 vp, PeVL 20/2006). Koska yrityksillä on nykyään keskeinen asema jätteenkuljetuksessa, ehdotusta on kuitenkin paikallaan arvioida myös elinkeinon harjoittamisen edellytysten kannalta.

Tältä kannalta on merkitystä erityisesti sillä, että kunnan olisi 36 §:n 3 momentin mukaisessa tarjouspyynnössään määriteltävä jätteenkuljetuspalvelujen kesto ja ajoitettava hankinnat siten, että kaiken kokoisilla yrityksillä on mahdollisuudet osallistua tarjouskilpailuihin. Kuljetushankinnat olisi kilpailutettava osiin jaettuina siten, että useampi kuin yksi yritys voidaan valita palvelun tuottajaksi. Ehdotetun sääntelyn voidaan arvioida tukevan toimivan kilpailun edellytyksiä ja samalla elinkeinon harjoittamisen oikeutta. Kilpailutuksen lähtökohtia määrittelevän sääntelyn ei voida toisaalta katsoa rajoittavan elinkeinon harjoittamista tavalla, joka poikkeaisi tavanomaisesta julkisten hankintojen sääntelystä ainakaan kilpailua kaventavaan suuntaan.

Perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta on merkitystä sillä, että ehdotuksen mukaan kiinteistön haltijan järjestämä kuljetus lakkaisi erilliskerättävästä jätelajista riippuen 2−3 vuoden kuluttua lain voimaantulosta, jolloin myös jätteenkuljetusta koskevat sopimukset päättyisivät ja kuljetusyritysten olisi jatkossa osallistuttava kunnan kilpailutuksiin. Tältä osin ehdotettu sääntely puuttuisi voimassa oleviin sopimussuhteisiin, ja sitä on arvioitava omaisuuden suojan piiriin kuuluvan sopimussuhteiden pysyvyyden kannalta.

Varallisuusoikeuksiin oikeustoimiin kohdistuvien perusteltujen odotusten suojaan on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 2/2014 vp, s. 2, PeVL 36/2010 vp, s. 2, PeVL 42/2006 vp, s. 4). Valiokunta on arvioinut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. esim. PeVL 56/2005 vp, s. 2, PeVL 2/2014 vp, s. 2, PeVL 36/2010 vp, s. 2).

Ehdotukselle on esityksen perusteluissa (s. 19-23, 184) esitetty hyväksyttäviä ja painavia perusteita. Nykyinen järjestelmä, jossa kunta voi lain 37 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyessä päättää, että jokainen kiinteistön haltija järjestää itse jätteenkuljetuksen, on perustelujen mukaan osoittautunut tehottomaksi ja vastuunjaon kannalta epäselväksi. Kierrätystavoitteiden saavuttamisen arvioidaan lisäksi olevan vaikeaa, koska jätevirtojen ohjaus, seuranta ja valvonta ovat kiinteistön haltijan järjestämässä kuljetuksessa selvästi hankalammin toteutettavissa kuin kunnan järjestämässä kuljetuksessa. Kaksoisjärjestelmän arvioidaan myös ylläpitävän toimintaympäristön epävarmuutta ja heikentävän jätealan toimijoiden välistä ilmapiiriä.

Ehdotetun sääntelyn arvioinnissa on merkitystä lisäksi sillä, että jätteenkuljetussopimuksen toinen sopijapuoli, jätteenkuljetusyrittäjä, toimii varsin säännellyllä toimialalla (ks. myös PeVL 17/2021 vp, 32, PeVL 15/2018 vp, s. 58; PeVL 56/2005 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan painavien yleisten

etujen vuoksi vahvasti säännellyillä markkinoilla toimivat yritykset eivät voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana (PeVL 56/2005 vp ja 31/2006 vp).

Perustuslakivaliokunta on jätelakia koskevaa lakiehdotusta arvioidessaan pitänyt mahdollisena suoraan lain nojalla lakkauttaa osapuolten välillä tehdyn voimassa olevan jätteenkuljetussopimuksen edellyttäen, että laissa säädetään myös riittävästä, jokseenkin pitkästä (esim. 3-4 vuotta) siirtymäajasta, jotta jätteenkuljetusyrityksille jää aikaa sopeuttaa toimintansa muuttuviin olosuhteisiin (PeVL 58/2010 vp, s. 6). Ehdotetun 37 §:n 2 momentin mukaan kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen lakkaamisajankohta voisi olla aikaisintaan kolmen vuoden kuluttua kunnan sitä koskevan päätöksen tekemisestä, mitä voidaan pitää kohtuullisena siirtymäaikana. Biojätteelle voimaantulosäännöksessä ehdotettua 2-3 vuoden siirtymäaikaa voidaan tuskin myöskään pitää kohtuuttoman lyhyenä.

Ehdotettua sääntelyä ei voida muutenkaan pitää ongelmallisena sopimussuhteiden pysyvyyden kannalta, kun myös otetaan huomioon mahdollisuus osallistua jätteenkuljetuspalvelujen kilpailutukseen, joiden perusteella useampi kuin yksi yritys voidaan valita palvelun tuottajaksi.

Syyksiluettavuuskynnyksen alentaminen

Jätelain 147 §:ssä säädettyjen rangaistussäännösten syyksiluettavuuskynnystä ehdotetaan alennettavaksi niin, että voimassa olevan lain edellyttämien tahallisuuden tai törkeän tuottamuksen sijasta syyksiluettavuus edellyttäisi tavanomaista tuottamusta. Ehdotetun muutoksen seurauksena jätelain rangaistussäännöksen ennaltaehkäisevän vaikutuksen arvioidaan lisääntyvän ja samalla vähentävän näyttöongelmia vähäisempien tekojen ja laiminlyöntien osalta, mikä lisäisi sanktiovarmuutta. Lisäksi syyksiluettavuuskynnys olisi näin määriteltynä yhteneväinen muissa ympäristösäädöksissä olevien rangaistussäännösten kanssa.

Ehdotettua syyksiluettavuuskynnyksen alentamista ei voida pitää ongelmallisena perustuslain, erityisesti perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja siihen sisältyvän rangaistuksen oikeasuhtaisuuden vaatimuksen kannalta.

Biojätteen pienimuotoista käsittelyä koskeva rekisteri

Lakiehdotuksen 143 §:n mukaan kunnan jätehuoltoviranomaisella olisi velvollisuus pitää rekisteriä biojätteen pienimuotoisesta käsittelystä kiinteistöillä. Velvollisuus pitää tällaista rekisteriä perustuisi jätedirektiivin voimaansaattamiseen. Rekisteriin olisi merkittävä vain 39 §:n 2 momentissa ja 41 a §:n 2 momentissa tarkoitetut tiedot, jotka eivät näiden säännösten tekstin mukaan näyttäisi voivan sisältää henkilötietoja. Sääntelyä ei muutenkaan voida pitää ongelmallisena yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

Lakia alemmanasteinen sääntely

Asetuksenantovaltuudet

Esitykseen sisältyy kolmetoista kokonaan uutta jätelakiin sisällytettäväksi ehdotettua valtuussäännöstä, joilla mahdollistettaisiin tarkempien säännösten antaminen astuksella. Lisäksi voimassa olevia kolmeatoista valtuussäännöstä ehdotetaan täydennettäväksi tai täsmennettäväksi ehdotetun lain toimeenpanon kannalta tarpeellisiksi arvioiduilla asetuksenantovaltuuksilla. Asetuksenantovaltuuksia on paikalaan arvioida lähinnä lainsäädäntövallan siirtämistä määrittelevän perustuslain 80 §:n kannalta.

Ehdotettuja asetuksenantovaltuuksia arvioitaessa on lähtökohtana se jätelainsäädännölle ja ympäristölainsäädännölle yleisemminkin tyypillinen piirre, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin (ks. esim. PeVL 11/1999 vp, s. 2). Tämä johtuu pitkälti siitä, että sääntelyn on tarpeen olla varsin yksityiskohtaista ja teknisluonteista. Lisäksi valtuudet ovat tarpeellisia Euroopan unionin varsin runsaan ja yksityiskohtaisen lainsäädännön täytäntöönpanemiseksi.

Perustuslakivaliokunta on jätelainsäädäntöä arvioinnin yhteydessä pitänyt sääntelyn erityispiirteiden vuoksi ymmärrettävänä tällaisen sääntelyn jäämistä olennaisilta osin asetusten varaan (PeVL 58/2011 vp, s. 3). Ehdotettuun asetuksentasoiseen ääntelyyn ei myöskään tässä yhteydessä ole huomauttamista perustuslain 80 §:n kannalta.

Asetuksen velvoitteiden muuttaminen kunnan jätehuoltomääräyksellä

Kunnalla olisi esityksen mukaan toimivalta jätelain 91 §:n nojalla antamissaan jätehuoltomääräyksissä laajentaa tai supistaa erilliskeräystä verrattuna asetuksen velvoiterajoihin, jos se olisi paikalliset olot huomioiden tarpeen 15 §:n 1 momentin mukaisen velvollisuuden täytäntöön panemiseksi. Jätehuoltomääräyksillä kunta voisi siten paikallisesti sovellettavilla oikeussäännöillä velvoittaa valtioneuvoston asetuksessa säädettyä laajempaan tai määräajaksi myös suppeampaan erilliskeräykseen.

Kuten säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, ehdotettu sääntelyrakenne on epätavanomainen (s. 184). Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ehdotettu sääntely tarkoittaisi, että lainsäätäjä rajaa valtioneuvoston asetuksenantovaltuuden alan siten, että kunnan jätehuoltomääräyksellä voidaan paikalliset olosuhteet huomioon ottaen ja laissa säädettyjen edellytysten puitteissa soveltaa asetuksessa muuten määriteltyä laajempaa tai lievempää sääntelyä. Kysymys ei siten ole siitä, että kunta oikeutettaisiin yleisesti poikkeamaan asetuksentasoisesta sääntelystä. Sen sijaan lailla säädettäisiin asetuksella toteutettavan valtakunnan tasoisen yleisen sääntelyn ja kunnan jätehuoltomääräyksillä toteutettavan paikallisen sääntelyn yhteensovittamisesta.

Asetuksen ja kunnan jätehuoltomääräyksen ala määritellään perustuslain 80 §:n mukaan lailla, joten myös näiden oikeussääntöjä sisältävien säädösten alan ja sisällön yhteensovittaminen kuuluvat lainsäätäjän toimivaltaan. Ehdotetun kunnallisen jätehuoltosääntelyn perusteet on määritelty täsmällisesti ja sen soveltamisedellytykset on laissa säädetty tarkkarajaisesti. Kunnan jätehuoltomääräyksistä olisi tältä osin pyydettävä ELY-keskuksen lausunto, mikä osaltaan tukee yhteensovittamista käytännössä.

Ehdotetun sääntelyn voidaan kokonaisuutena arvioiden katsoa mukautuvan perustuslain 80 §:ssä säädettyihin lainsäädäntövallan siirtämistä koskeviin edellytyksiin. Ehdotetussa sääntelyssä on myös otettu asianmukaisesti huomioon kunnallinen itsehallinto ja kunnan säädösten antamista koskevaan toimivaltaan jätehuollon kannalta liittyvät paikalliset erityispiirteet ja -vaatimukset.