Teuvo Pohjolainen
3.6.2021

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi jätelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 40/2021 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Aluksi

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi jätelakia, ympäristönsuojelulakia, kemikaalilakia ja rikoslakia. Hallituksen esityksen mukaan osa ehdotetuista muutoksista on välttämättömiä EU:n jätesäädöspaketin ja pysyvistä orgaanisista yhdisteistä annetun asetuksen täytäntöön panemiseksi, osa johtuu kansallisista tarpeista. Ehdotuksilla pantaisiin täytäntöön myös tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutuksen vähentämisestä annettuun direktiiviin sisältyvät tuotekiellot ja merkintävaatimukset.

Euroopan komissio hyväksyi joulukuussa 2015 kiertotalouden toimenpideohjelman Kierto kuntoon - Kiertotaloutta koskeva EU:n toimintasuunnitelma (Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. COM(2015) 614 final, Bryssel 2.12.2015.) , jonka tarkoituksena on vauhdittaa Euroopan siirtymistä kohti kiertotaloutta, parantaa kilpailukykyä, tukea kestävää talouskasvua ja luoda uusia työpaikkoja. Osana kiertotalouden

toimenpideohjelmaa EU:ssa hyväksyttiin kesällä 2018 ns. jätesäädöspaketti, jonka keskeisenä tavoitteena on tehostaa jätehierarkian (etusijajärjestys) noudattamista ja lisätä materiaalien resurssitehokasta käyttöä ja kierrätystä. Jätesäädöspaketti sisältää neljä jätealan direktiiviä, joilla muutetaan kuutta jätealan keskeistä direktiiviä (jäljempänä jätedirektiivit): jätedirektiiviä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/851, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, jätteistä annetun direktiivin 2008/98/EY muuttamisesta, pakkausjätedirektiiviä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/852, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, pakkauksista ja pakkausjätteistä annetun direktiivin 94/62/EY muuttamisesta, kaatopaikkadirektiiviä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/850, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, kaatopaikoista annetun direktiivin 1999/31/EY muuttamisesta sekä romuajoneuvodirektiiviä, paristo- ja akkudirektiiviä ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromudirektiiviä (SER-direktiivi) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/849, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, romuajoneuvoista annetun direktiivin 2000/53/EY, paristoista ja akuista sekä käytetyistä paristoista ja akuista annetun direktiivin 2006/66/EY ja sähkö- ja elektroniikkalaiteromusta annetun direktiivin 2012/19/EU muuttamisesta .

Direktiivimuutokset tulivat voimaan heinäkuussa 2018 ja ne olisi tullut panna täytäntöön jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä 5.7.2020 mennessä. Lisäksi EU:ssa hyväksyttiin kesällä 2019 tiettyjä muovituotteita koskeva niin sanottu SUP-direktiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 904/2019, annettu 5 päivänä kesäkuuta 2019), tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutuksen vähentämisestä, jonka vaatimukset on pantava kansallisesti täytäntöön vaiheittain 3.7.2021 ja 31.12.2024 välisenä aikana. Esillä olevan hallituksen esityksen tarkoituksena on osaltaan panna täytäntöön edellä sanotut direktiivit.

Jätelaissa ja sen nojalla annettavissa asetuksissa säädettäisiin uusista jätteiden kierrätystä ja erilliskeräystä koskevista tavoitteista ja velvoitteista. Myös pakkausjätteiden kierrätystavoitteet kiristyisivät. Kierrätystavoitteiden saavuttamiseksi esitetään uusia, nykyistä selvästi tiukempia kuntiin, jätteen haltijoihin ja pakkausten tuottajiin kohdentuvia jätteiden erilliskeräysvelvoitteita. Jätteitä ammattimaisesti keräämiä velvoitettaisiin edistämään jätteiden uudelleenkäytön valmistelua.

Kunnan järjestämisvastuulla olevien erilliskerättävien jätteiden kuljettamisen osalta ehdotetaan nykyisen kaksoisjärjestelmän lakkauttamista ja siirtymistä kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen. Sekalaisen yhdyskuntajätteen ja saostus- ja umpisäiliölietteen osalta kunta voisi edelleen laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä päättää, että kiinteistön haltijan on järjestettävä kuljetus.

Pakkausten tuottajien ja kuntien olisi järjestettävä asumisessa syntyvän pakkausjätteen erilliskeräys yhteistoiminnassa. Tuottajat ja kunnat velvoitettaisiin sopimaan yhteistoiminnasta sekä korvauksista, jotka tuottajat maksavat kunnille pakkausjätteen kiinteistöittäisestä erilliskeräyksestä ja kuljetuksesta tuottajien järjestämään jätehuoltoon. Pakkausten tuottajien tulisi vastata vähintään kahdeksastakymmenestä prosentista koko pakkausjätehuollon kustannuksista.

Tuottajavastuujärjestelmiä koskevia vähimmäisvaatimuksia lisättäisiin ja täsmennettäisiin. Tuottajayhteisöjen olisi edistettävä tuottajien mahdollisuutta hoitaa eri tuotteita koskevat tuottajavastuuvelvoitteensa yhden toimijan kautta. Pakkausten tuottajayhteisön toimialan tulisi kattaa kaikki pakkausmateriaalit. Lisäksi uusilla säännöksillä pyrittäisiin saamaan kansainvälistä etäkauppaa harjoittavat toimijat osallistumaan tuottajavastuujärjestelmiin.

Voimassa oleva jätelaki on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 58/2010 vp)

> *Ehdotetulla sääntelyllä pyritään toteuttamaan perustuslain 20 §:ssä säädettyä ympäristöperusoikeutta. Tässä katsannossa ehdotetulla sääntelyllä on hyväksyttävä tarkoitus.*
> *Sääntelyllä on kuitenkin merkitystä myös elinkeinovapauden (PeL 18 §) sekä omaisuuden suojan (PeL 15 §) kannalta. Myös PeL 121 §:ssä säädetty kunnallinen itsehallinto saattaa olla merkityksellinen ehdotuksen kannalta. Laajojen asetuksenantovaltuuksien osalta merkitystä on myös PeL 80 §:llä.*

Esitykseen sisältyvät varsin laajat säätämisjärjestysperustelut. Lakiehdotukset voidaan hallituksen arvion mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

2 Ehdotuksen suhde elinkeinovapauteen ja omaisuuden suojaan

Kunnan vastuulla olevien erilliskerättävien jätteiden kuljetuksessa ehdotetaan siirryttäväksi 36 §:n mukaisesti kunnan keskitettyyn kilpailutukseen. Ehdotuksen mukaan kiinteistön haltijan järjestämä kuljetus lakkaisi erilliskerättävästä jätelajista riippuen 2−3 vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Niillä alueilla, joilla kiinteistön haltija on tehnyt sopimuksen suoraan kuljetusyrityksen kanssa, sopimukset päättyisivät ja kuljetusyritysten olisi jatkossa osallistuttava kunnan kilpailutuksiin.

Hallituksen esityksen mukaan osa kyseisistä yrityksistä kuljettaa vain kunnan vastuulla olevia jätteitä, jolloin ehdotettu muutos koskisi merkittävää osaa yrityksen liiketoiminnasta. Osa yrityksistä kuljettaa myös julkisten toimijoiden tai yritysten jätteitä, jolloin muutos koskisi suoraan vain osaa liiketoiminnasta. Tällöinkin muutoksen vaikutus saattaisi epäsuorasti ulottua myös yritysjätteiden kuljetusta koskevan liiketoiminnan kannattavuuteen.

Jätteenkuljetuksen järjestäminen on jätelain mukaan kunnan julkinen hallintotehtävä ja perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä katsonut, ettei sellainen kuulu elinkeinovapauden piiriin. (PeVL 27/2012 vp, PeVL 21/2010 vp, PeVL 12/2010 vp ja PeVL 20/2006.) Sääntelyllä kuitenkin puututtaisiin voimassa oleviin sopimussuhteisiin ja sellaisena sillä olisi merkitystä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan kannalta. Kuten HE:n säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perustuslakivaliokunnan käytännössä perusteltujen odotusten suojaan on 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.

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavara on omaisuuden suojan näkökulmasta suurempi silloin, kun laissa asetettavat velvollisuudet koskevat pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä, kuin sääntelyn vaikutusten kohdistuessa hyvin välittömästi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 45/1996 vp ja PeVL 17/1997 vp). Samoin valiokunnan mukaan, mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset ovat yksilöiden taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisempää on, että oikeushenkilöihin kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan kanssa.

Esillä olevassa hallituksen esityksessä puututaan erityisesti yksittäisten jätteenkuljettajien oikeuksiin, joista monet eivät ole edes rakentuneet oikeushenkilöiksi.

Ehdotuksen säätämisjärjestysperusteluissa on todettu, että omaisuuden suojaan puuttumisen vakavuutta arvioitaessa on otettava huomioon, että ”muutos kohdistuisi pieneen määrään yrityksiä (noin 100)” ja ehdotukseen sisältyy sääntelyä, joka parantaisi pk-kuljetusyritysten liiketoimintamahdollisuuksia. Lausuma ja perustelu on kestämätön, sillä oikeuskirjallisuudessa on

katsottu jopa, että mitä pienempään joukkoon perusoikeusrajoitus kohdistuu, sitä tarpeellisempaa on huolehtia perusoikeussuojasta. Perustuslakivaliokuntakin on lausunnossaan 10/2014 vp viitannut siihen, ettei valiokunnan käytännössä muuten linjattu lähtökohtaisesti suurempi liikkumavara omaisuuden suojan näkökulmasta ole sovellettavissa silloin, kun sääntelyn tosiasiallisessa vaikutuspiirissä on ainoastaan pieni joukko yksityishenkilöitä tai pienyrityksiä.

> *Tämä olisi perusteltua todeta selvästi valiokunnan lausunnossa, ettei säätämisjärjestysperustelujen lausuma jäisi elämään ikään kuin valiokunnan vahvistamana.*

Omaisuudensuojaan puuttuvaa sääntelyä on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta. (PeVL 41/2010 vp.)

Perustuslakivaliokunta on aiemmin (PeVL 58/2010 vp) edellyttänyt ”jokseenkin pitkää siirtymäaikaa” eli 3–4 vuoden siirtymäaikaa kuljetussopimusten päättämiselle silloin, kun kunta siirtyy kiinteistön haltijan järjestämästä kuljetuksesta kunnan järjestämään kuljetukseen. Ehdotetun 37 §:n 2 momentin mukaan kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen siirryttäessä kunnan olisikin päätöksessään määrättävä kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen lakkaamisajankohdasta, joka voisi olla aikaisintaan kolmen vuoden kuluttua päätöksen tekemisestä. Kunnan päätös voisi koskea sekajätettä ja saostus- ja umpisäiliölietteitä, koska ehdotuksen mukaan kunnan tulisi jatkossa järjestää erilliskerättävien kiinteiden jätteiden kuljetus.

> *Ehdotuksen mukaan erilliskerättävien jätteiden (biojäte ja pakkausjäte) kuljetusjärjestelmän muutoksen siirtymäajat kytkettäisiin jätteiden erilliskeräysvelvoitteiden voimaantuloon. Varsinkin pakkausjätteen osalta ehdotettu kahden vuoden siirtymäaika lain voimaantulosta voi olla ongelmallinen perustuslain 15 §:ssä turvatun perusteltujen odotusten suojan kannalta. Kuljetusyrityksen kannalta muutos voi johtaa esimerkiksi tehtyjen kalustohankintojen kuoletustarpeen nopeutumiseen ja tarpeeseen tehdä uusia investointeja, jotta yritys voisi osallistua kunnan kilpailutuksiin. Useissa yrityksissä on lisäksi perehdyttävä kilpailutuksia koskeviin sääntöihin ja käytäntöihin, joten kaksi vuotta on lyhyehkö aika muutokseen valmistautumiseen ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan aikaisempi tulkintakäytäntö.*

3 Asetuksenantovaltuudet

Erityisesti 1. lakiehdotukseen sisältyy lukuisia säännöksiä asetuksenantovaltuudesta. Esitykseen sisältyy yhteensä 34 säännösehdotusta, jolla valtioneuvosto valtuutettaisiin antamaan antaa asetuksella tarkempia, lakia täydentäviä säännöksiä. Näistä kolmetoista on kokonaan uusia jätelakiin sisällytettäviä valtuussäännöksiä, joilla mahdollistettaisiin tarkempien säännösten antaminen jätteeksi luokittelun päättymiseen (5 b § 2 mom.), jätteen vaaraominaisuuksien määrittelyyn (6 § 4 mom.), uudelleenkäytön valmisteluun (11 a § 3 mom.), hyödynnettävän jätteen laadun varmistamiseen (15 b § 2 mom.), kiinteistöllä tapahtuvaan biojätteen käsittelyyn (41 a § 3 mom.), pakkausten tuottajien ja kuntien yhteistoimintavelvollisuutta koskevien tietojen antamiseen (49 d § 2 mom.), tuottajavastuuseen (53 a § 4 mom., 63 § 3 mom., 63 a § 3 mom., 68 § 3 mom.) sekä kirjanpitovaatimuksiin (117 c § 3 mom. ja 118 a § 2 mom.) liittyvistä menettelyistä ja muista vaatimuksista.

Sääntelyä on siksi arvioitava perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla (PeVL 58/2010 vp — HE 199/2010 vp). Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lainsäädännön alaan. Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Jätelainsäädännölle ja ympäristölainsäädännölle yleisemminkin on tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemman asteisiin säädöksiin (ks. esim. PeVL 11/1999 vp, s. 2/I). 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. Toiminnoittain ja jätelajeittain vaihtelevista velvoitteista säätäminen asetuksen tasolla on tällaisessa yhteydessä perusteltua, koska muutoin sääntely lain tasolla muodostuisi tarpeettoman yksityiskohtaiseksi ja tapauksittaiseksi. Perustuslakivaliokunta onkin voimassa olevan jätelain arvioinnin yhteydessä pitänyt sääntelyn erityispiirteiden vuoksi ymmärrettävänä tuottajan velvoitteita koskevan sääntelyn jäämistä olennaisilta osin asetusten varaan. Toisaalta perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 58/2010 vp), että jos yksilön velvollisuuksista säädetään käytännössä vain asetuksen tasolla sääntelytapa ei täytä

niitä vaatimuksia, joita perustuslain 80 §:n 1 momenttia koskevassa valiokunnan käytännössä on valtuuttavan sääntelyn täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle asetettu.

Esimerkki tällaisesta poikkeuksellisen väljästä asetuksen antovaltuudesta on 1. lakiehdotuksen 15 §, jossa on ilmeisesti kysymys asetuksen nojalla annettavista velvoitteista yksityisille ja myös kunnalle.

> ”Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä:
> 2) kunnan, tuottajan, kiinteistön haltijan ja jätteen haltijan velvollisuudesta järjestää jätteen erilliskeräys, jota koskevat vaatimukset voivat olla erilaisia eri alueilla ottaen huomioon alueen väestötiheys, syntyvän jätteen määrä ja hyödyntämismahdollisuudet sekä erilliskeräyksen järjestämisestä aiheutuvat ympäristövaikutukset ja kustannukset.”

Erityisinä normaalia väljempää delegointisääntelyä puoltavina seikkoina valiokunta on pitänyt tarpeen antaa asiasta tuotekohtaisia säännöksiä sekä velvoitteiden kohdistumisen määrätyillä aloilla toimiviin elinkeinonharjoittajiin (PeVL 1/2004 vp, s. 2). Toisaalta valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät valtuudet voi tällöinkään muun muassa velvoitteiden perusteiden osalta jäädä täysin avoimiksi. Lisäksi valiokunta on jäte- ja muun ympäristölainsäädännönkin yhteydessä muistuttanut, että perustuslain säännökset rajoittavat joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä, eikä asetuksella siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista (ks. esim. PeVL 1/2004 vp, s. 2/I ja PeVL 44/2010 vp, s. 4/II).

> *Pidän kuitenkin edellä mainittua 15 §:n asetuksenantovaltuutta jossain määrin ongelmallisena erityisesti kahdesta syystä:*
>
> 1. *Asetuksenantovaltuus on erittäin väljä, koska lakiehdotuksessa viitataan vain kriteereihin, joiden perusteella mm. kunnan velvollisuus järjestää jätteen erilliskeräys, jota koskevat vaatimukset voivat lisäksi olla erilaisia eri alueilla. Laissa tulisi täsmällisemmin asettaa asetuksen antamiselle reunaehdot.*
> 2. *Väljyys merkitsee, että asetuksella voidaan antaa kunnille tehtäviä ilman, että laissa olisi täsmälliset rajat tehtävien antamiselle.*
>
> *Edellä mainittu sääntelyn erityisluonne huomioon ottaen ehdotetut asetuksenantovaltuudet ovat muutoin pääosin riittävän täsmällisiä. (Ks. myös PeVL 58/2010 vp).*

Ehdotettuun 91 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jolla määritettäisiin jätteiden erilliskeräyksen järjestämisvelvollisuutta koskevien valtioneuvoston asetuksen ja kunnan jätehuoltomääräyksen välistä suhdetta. Ehdotuksen mukaan kunnan vastuulle kuuluvien jätteiden erilliskeräyksen järjestämistä koskeva, jätelain 15 §:ää täydentävä alemman asteinen sääntely rakentuisi valtioneuvoston ja kunnan toisiaan täydentävälle toimivallalle. Sääntelymalli mahdollistaisi valtakunnan tasolla kunnianhimoisen, mutta samalla paikallisesti joustavan ja kustannustehokkaan erilliskeräyksen toteuttamisen. Valtioneuvoston asetuksella säädettyä erilliskeräyksen laajuutta voitaisiin jätehuoltomääräyksillä supistaa korkeintaan viiden vuoden määräajaksi, jos jokin 15 §:n 2 momentissa säädetyistä poikkeusperusteista täyttyisi. Esimerkiksi harvaan asutuilla seuduilla asetuksen mukainen vaatimustaso saattaisi johtaa erilliskeräykseen, jonka kustannukset olisivat merkittävät, mutta vaikutus kierrätystavoitteiden saavuttamiseen vähäinen.

Kuten hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissakin todetaan, ehdotettu sääntelyrakenne on epätavanomainen. Ympäristösääntelyssä kunnan norminannon tehtävänä on yleensä tarkentaa tai tiukentaa sääntelyä silloin, kun se on paikallisista oloista johtuen perusteltua. (PeVL 45/2016 vp, KHO 2006:58.) Kuntien norminannolla ei yleisesti ottaen ole voitu poiketa lievempään suuntaan asetuksen säännöksistä.

> *Säätämisjärjestysperusteluihin sisältyy tältä osin erikoinen väite, jonka mukaan jätelain nojalla annettavilla asetuksilla ja kunnan jätehuoltomääräyksillä ei ole selvää normihierarkkista järjestystä, vaan ne ovat toisiaan täydentäviä. Tällainen lausuma on kyllä vastoin suomalaista normihierarkia-ajattelua.*
>
> *Ehdotuksen mukaan jätehuoltomääräyksillä voitaisiin sallia asetusta suppeampi erilliskeräys määräaikaisesti ja vain, jos paikallisten olojen perusteella arvioidaan, että joku 15 §:n 2 momentissa säädetyistä poikkeamisperusteista täyttyy. Näin ollen kunnan toimivalta poiketa asetuksesta lievempään suuntaan olisi tarkkaan rajattu ja valtuus siihen on täsmällisesti laissa. Kunnan jätehuoltomääräyksistä on pyydettävä lausunto muun muassa alueen ELY-keskukselta, jonka tulee kiinnittää lausuntoa valmistellessaan erityistä huomiota jätehuoltomääräysten lainmukaisuuteen.*

Jätehuoltomääräyksillä voitaisiin määrätä kunnassa tai sen osassa noudatettavista asetuksessa säädettyä vaatimustasoa laajemmista erilliskeräysvelvoitteista, jos se olisi paikalliset olot huomioon ottaen tarpeellista jätteen uudelleenkäyttöön valmistelun, kierrätyksen tai muun hyödyntämisen

toteuttamiseksi jätehuollon etusijajärjestyksen mukaisesti. Esimerkiksi yhdyskuntajätteen kierrätystavoitteiden saavuttaminen saattaa edellyttää asetuksen vaatimustasoa laajempaa erilliskeräystä kunnissa, joissa keräys on mahdollista toteuttaa tehokkaasti. Kunta voisi määrätä valtioneuvoston asetusta laajemmasta erilliskeräyksestä joko kiinteistön haltijaa sitovana tai vapaaehtoisena palveluna. Vapaaehtoisessa erilliskeräyksessä kunta järjestäisi erilliskeräyksen tietyllä kunnan alueella vain kiinteistön haltijan pyynnöstä. Tällöin kunnan tulisi sisällyttää vapaaehtoisesta erilliskeräyksestä perittävä maksu jätetaksaan ja tiedottaa selkeästi alueen asukkaille palvelun olemassaolosta.

4 Kunnallinen itsehallinto

Perustuslain 121 §:n mukaan kuntien hallinnon tulee perustua kuntalaisten itsehallintoon. Tämän on ajateltu tarkoittavan muun muassa sitä, että kunnille ei voida määrätä uusia tehtäviä tai ottaa pois tehtäviä muutoin kuin lailla. Edellä olen jo viitannut siihen, että esityksen mukaan lain valtuuttamilla asetuksilla näyttäisi olevan mahdollista asettaa ilman lain riittävän täsmällisiä reunaehtoja kunnille velvoitteita.

Suomi jakaantuu perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Itsehallinto kattaa muun muassa kuntalaisten oikeuden itse valitsemiinsa hallintoelimiin (HE 1/1998 vp, s. 175/II). Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (ks. esim. PeVL 20/2013 vp, s. 6/II, PeVL 22/2006 vp, s. 2/I, PeVL 65/2002 vp, s. 2/II, PeVL 31/1996 vp, s. 1/II).

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslain esitöiden mukaan kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavikseen, ja että muuten kunnalle voidaan antaa tehtäviä vain lailla (HE 1/1998 vp, s. 176)

Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti niiden tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua

velvoitteistaan (ks. PeVL 16/2014 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot sekä PeVL 15/2020 vp, s. 4—5).

> *Nyt kunnille asetettavat uudet velvoitteet merkitsevät kunnille aiheutuvien kustannusten merkittävää nousua. Jätelain mukaan kunnilla on kuitenkin oikeus periä jätemaksua, jolla rahoitetaan jätelaissa kunnille määrätyt tehtävät. Näin ollen rahoitusperiaate ei ole ongelmallinen hallituksen esityksen näkökulmasta.*