Perustuslakivaliokunnalle,

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

Esityksen keskeiset perusoikeusvaikutukset kohdistuvat yhtäältä perustuslain 20 §:ssä turvattuun ympäristöperusoikeuteen, 18 §:ssä turvattuun elinkeinonvapauteen ja 15 §:n mukaiseen omaisuudensuojaan. Sääntelyllä on samoin merkitystä perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan sekä 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Käsittelen kirjallisessa lausunnossani jätesääntelyn säädöstasoon liittyviä kysymyksiä, jätteenkuljetusjärjestelmän muutosta ja siihen liittyviä siirtymäaikoja, eräitä tuotekieltoja sekä jäterikkomukseen ehdotettuja muutoksia. Tarkastelun erityinen pääpaino on oma erityisasiantuntemukseni huomioon ottaen viimeksi mainitussa tematiikassa.

1. Jätelainsäädäntö ympäristövastuun toteuttajana

Käsiteltävänä oleva hallituksen esitys perustuu Euroopan unionin (EU) komission hyväksymään kiertotalouden toimenpideohjelmaan, jonka keskeisen osan muodostaa vuonna 2018 hyväksytty useista direktiiveistä koostuva ns. jätesäädöspaketti. Paketin tavoitteena on tehostaa jätehierarkian noudattamista ja lisätä materiaalien tehokasta käyttöä sekä kierrätystä. Tämän lisäksi hallituksen esitykseen sisältyy kansalliseen jätelainsäädännön kehittämiseen perustuvia ehdotuksia.

Käsillä oleva hallituksen esitys pyrkii, EU:ssa yhdessä sovittujen tavoitteiden mukaisesti, hillitsemään ja vähentämään jätemäärien kasvua sekä edistämään niiden kierrätystä. Suomen osalta erityisen haasteen muodostavat yhdyskuntajätteen kierrätystavoitteet. Hallituksen esityksessä esitetyn arvion mukaan näitä tavoitteita ei ole mahdollista saavuttaa ilman jätelainsäädännön ohjauskeinojen ja nykykäytäntöjen merkittävää uudistamista.

Lähtökohtaisesti voidaan todeta, että jätelainsäädännössä on leimallisesti kyse perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristövastuun toteuttamisesta, kuten perustuslakivaliokunta on voimassa olevaa jätelakia (JäteL 646/2011) arvioidessaan todennut.[1] PL 20 §:n 2 momentin mukaan julkisella vallalla on velvollisuus turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön. Käsillä olevan hallituksen esityksen yleiset tavoitteet (luonnonvarojen harkittu ja järkevä käyttö, kiertotalouden edistäminen sekä ympäristön pilaantumisen ja roskaantumisen ehkäiseminen) ovat PL 20 §:n valossa perusteltuja.

Hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset myös konkretisoivat PL 20 §:n 1 momentissa säädettyä jokaisen vastuuta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Kuten perustuslakivaliokunta on lukuisissa lausunnoissaan todennut, PL 20 §:n 1 momentti ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita tai

[1] PeVL 58/2010 vp – HE 199/2010 vp hallituksen esitys jätelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 2.

sietämisvelvoitteita. Se kuitenkin vaikuttaa tulkintaan sellaisissa tilanteissa, joissa tasapainotellaan ympäristösuojelun ja ihmisen toiminnan välillä.[2] Olennaista on samoin huomata, että ympäristöperusoikeuden merkitys on sen säätämishetken jälkeen vahvistunut.[3]

2. Jätesääntelyn säädöstasoa koskevat huomiot

Kuten voimassa olevan jätelain valmisteluvaiheessa on todettu, jätelainsäädännölle on luonteenomaista, että erittäin suuri osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemman asteisiin säädöksiin. Tästä syystä ehdotusta on arvioitava perustuslain 80 §:ssä säädettyjen asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan siirtämistä koskevien näkökohtien valossa. Huomionarvoista kuitenkin on, että lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lainsäädännön alaan.[4]

Jätelainsäädännössä omaksutulle sääntelymallille on sinänsä perusoikeusjärjestelmään palautettavissa oleva peruste. PL 20 §:n tavoitteiden näkökulmasta tietty joustavuus ja mahdollisuus reagoida nopeastikin ympäristön tilan edellyttämiin muutoksiin on olennaista. Tämä puolestaan voi edellyttää melko yksityiskohtaista ja teknisluonteista sääntelyä, jonka delegointi mahdollistaa. Perustuslakivaliokunta on voimassa olevan jätelain arvioinnin yhteydessä pitänyt mainittujen sääntelyn erityispiirteiden vuoksi ymmärrettävänä mm. tuottajan velvoitteita koskevan sääntelyn jäämistä olennaisilta osin asetusten varaan. Tätä ratkaisua puolsi tarve antaa tuotekohtaisia määräyksiä ja velvoitteiden kohdistuminen määrätyillä aloilla toimiviin elinkeinonharjoittajiin. Olennaista kuitenkin on, että tässäkään yhteydessä velvoitteiden perusteet eivät voi jäädä täysin avoimiksi ja asetuksella ei voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista.[5]

Jotta sääntely vastaa niitä vaatimuksia, jotka PL 80 §:ää koskevassa valiokunnan käytännössä on asetettu täsmällisyydelle ja tarkkarajaisuudelle, tarkastelussa on näin ollen pidettävä huoli siitä, ettei asetuksenantovalta ole liian avoimesti muotoiltu ja että pääsääntö on selvitettävissä laista.[6]

Lakiehdotuksessa on lukuisia delegointeja, joiden yksityiskohtainen luetteloinnin tässä ei ole tarpeen. Osassa on kyse teknisistä seikoista, kuten esimerkiksi erilaisten tuotteiden ja ainesten luokittelusta tai määrittelystä vaaralliseksi. Tällainen on esimerkiksi ehdotuksen JäteL 5a §:än sisältyvä valtuus antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia määräyksiä ns. sivutuotteiden luokittelusta. Samantapainen on ehdotuksen JäteL 5b §:ssä annettu valtuus asetuksella tai

[2] Ks. esim. perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 69/2018 vp – HE 221/2018 vp, hallituksen esitys konkurssilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 3 ja lausunnossa samassa yhteydessä mainitut aiemmat perustuslakivaliokunnan lausunnot.
[3] PevL 69/2018 vp, s. 2.
[4] PeVL 58/2010 vp, s. 2-3
[5] PeVL 58/2010 vp. 3.
[6] Ks. esim. PeVL 23/2009 – HE 100/2009 vp, hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ympäristönsuojelulain muuttamisesta, s. 3.

yksittäistapauksessa ympäristölupaviranomaisen päätöksellä määrittää milloin jätteeksi luokittelu päättyy. Teknisinä täsmennyksinä voidaan pitää myös valtuutuksia, joissa on kyse jätehuoltoon liittyvien sopimusten tai muun dokumentaation tarkemmasta sisällöstä (11a §, 49d §), toiminnanharjoittajan tiedonanto- ja neuvontavelvollisuuksien täsmennyksistä (51 §) ja kiinteistöllä tapahtuvan pienimuotoisen jätteen ja biojätteen käsittelyn täsmentämisestä (41 a §).

Kaksi luonteeltaan keskeisempää valtuutusta on kuitenkin syytä ottaa tässä tarkemman tarkastelun kohteeksi. Ensimmäinen on ehdotetun JäteL 15 §, jossa säädetään, että jätteiden erilliskeräysvelvollisuutta koskevasta poikkeuksesta voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä. Tämän poikkeuksen edellytykset on kuitenkin alustavasti määritelty 15 §:ssä, joten nähdäkseni tämä ei ole ongelmallinen ratkaisu PL 80 §:n kannalta.

Toinen merkityksellinen valtuutus liittyy ehdotetun JäteL 91 §:ään, jossa säädetään kunnan jätehuoltomääräyksistä. Peruslähtökohtana voidaan pitää, että PL 20 §:ssä turvattujen ympäristöarvojen suojaaminen voi edellyttää hyvinkin paikallisia toimenpiteitä, eikä ehdotus tältä osin merkitse muutosta voimassa olevaan lakiin nähden. Ehdotuksessa esitetään kuitenkin (91 §:n 3 momentissa), että kunnalle kuuluvan jätteiden erilliskeräyksen järjestämistä koskevaa 15 §:ää täydentävä alemman asteinen sääntely mahdollistaisi valtioneuvoston ja kunnan toisiaan täydentävän toimivallan. Tämä merkitsisi lakiehdotuksen mukaan sitä, että kunnassa tai sen osassa voitaisiin kunnan jätehuoltomääräyksin määrätä valtioneuvoston asetuksessa säädetystä vaatimustasosta laajemmasta tai suppeammasta erilliskeräysvelvoitteesta.

Tämänkaltainen paikallisuutta korostava sääntelymalli voi sinänsä olla ympäristöperusoikeuden näkökulmasta perusteltu, kuten edellä jo totesin. Mitä lievempiin määräyksiin tulee, ne on ehdotuksessa kiinnitetty 15 §:n 2 momentissa määriteltyihin erilliskeräysvelvollisuudesta poikkeamisen edellytyksiin, joten ratkaisu on nähdäkseni ongelmaton. Valtioneuvoston asetusta tiukempien erilliskeräysvelvoitteiden osalta viitataan sen sijaan yleisluontoisemmin kirjoitettuun 15 §:n 1 momenttiin seuraavasti: ”… jos se on tarpeen 15:n 1 momentin täytäntöön panemiseksi.” Koska tällainen velvoite voitaisiin määrätä myös kiinteistön haltijaa sitovana palveluna, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus korostuu. Nähdäkseni valtioneuvoston asetusta tiukempien määräysten kriteerit jäävät sangen epämääräisiksi, erityisesti kun otetaan huomioon, että määräyksien rikkomisesta voidaan tuomita JäteL 147 §:n 2 momentin 19 kohdan nojalla rangaistukseen. Mielestäni olisi syytä harkita, pitäisikö lakiin kirjata tarkempi kuvaus siitä, millä edellytyksillä valtioneuvoston asetusta tiukemmat paikalliset määräykset ovat mahdollisia. Näin ehdotus vastaisi paremmin PL 80 §:n ja 8 §:n asettamia vaatimuksia.

Ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta on tässä yhteydessä samoin tärkeää painottaa kunnan tärkeää roolia jätehuoltoa koskevien sääntöjen ja määräysten tiedottamisessa ja näitä koskevassa neuvonnassa. Mitä yksityiskohtaisempia ja paikallisempia määräyksiä annetaan, sitä olennaisempaa on tehokas tiedotus ja neuvonta.

3. Jätteenkuljetusjärjestelmän muutos ja siirtymäajat

Hallituksen ehdotuksessa esitetään, että kunnan vastuulla olevien ns. erilliskerättävien jätteiden kuljetuksessa siirryttäisiin kunnan keskitettyyn kilpailutukseen nykyisen järjestelmän sijasta, jossa kunta voi tietyin edellytyksin päättää, että jokaisen kiinteistön haltija järjestää itse jätteenkuljetuksen. Tätä järjestelyä perustellaan ehdotuksessa sillä, että nykyinen malli on osoittautunut tehottomaksi ja että kierrätystavoitteissa ei juurikaan ole päästy eteenpäin. EU:n jätesäädöspakettiin sisältyvät kierrätystavoitteet ovat useiden jätelajien osalta Suomelle iso haaste, mikä vääjäämättä edellyttää uudelleenajattelua jätehuollossa.

Perustuslakivaliokunta on tulkinnut aiemmin, että kunnan jätehuoltotehtävät muodostavat kokonaisuuden, jota on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä,[7] eikä se sellaisena kuulu elinkeinonvapauden piiriin.[8] Näin ollen tehtävien siirto takaisin kunnille ei ole elinkeinonvapauden kannalta ongelmallista sinänsä. Ympäristöperusoikeuden kannalta keskeistä on lisäksi se, että valitaan sellainen malli, joka johtaa ympäristövastuun toteutumisen kannalta tehokkaampiin tuloksiin. Perustuslakivaliokunta piti tärkeänä voimassa olevaa jätelakia arvioidessaan, että jätehuollon järjestelyissä pidetään huoli siitä, että niillä haetaan jätteiden etusijajärjestyksen toteutumisen kannalta parhaita jätteiden käsittelytapoja.[9] Missä määrin käsillä oleva ehdotus käytännössä johtaa tehokkaampaan kierrätykseen ei ole minun asiantuntemuksellani arvioitavissa. Nähdäkseni ehdotuksella on kuitenkin ympäristöperusoikeuteen palautuva hyväksyttävissä oleva peruste.

Jätteenkuljetusjärjestelmän muutos tarkoittaisi myös sitä, että kiinteistön haltijat eivät enää voisi vapaasti sopia erilliskerättävän jätteen kuljettamisesta itse valitsemansa kuljetusyrityksen kanssa. Näin ollen sääntely puuttuisi voimassa oleviin sopimussuhteisiin ja siten sillä on merkitystä perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan kannalta. Kyse on erityisesti siitä, miten sopimussuhteiden jatkuvuuteen liittyviin perusteltuihin odotuksiin olisi tässä yhteydessä suhtauduttava. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään katsonut, että perustuslain 15 §:ään palautuvan perusteltujen odotusten suojan näkökulmasta on tärkeää, että tämänkaltaisissa tilanteissa säädetään riittävästä siirtymisajasta, jotta eri toimijoille jää aikaa sopeuttaa toimintansa muuttuviin olosuhteisiin.[10]

Hiilen energiakäytön kieltämistä koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi, että toiminnan kieltäminen jopa kokonaan oli PL 20 §:n tavoitteiden toteuttamiseksi mahdollista ja se kiinnitti huomionsa mm. siihen, että rajoitukset kohdistuivat kaikkiin alan toimijoihin ja siirtymäaika oli varsin pitkä.[11] Voimassa olevaa jätelakia arvioidessaan perustuslakivaliokunta

[7] PeVL 58/2010 vp, s. 4.
[8] Ks. esim. PeVL 27/2012 vp – HE 129/2012 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaupallisen kalastuksen vakuutustuesta, s. 3.
[9] PeVL 58/2010 vp, s. 4.
[10] PeVL 58/2010 vp, s. 6.
[11] Ks. PeVL 55/2018 vp – HE 200/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta, s. 4. Ks. myös PeVL 32/2010 vp – HE 273/2009 hallituksen esitys kaivoslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 7/I.

katsoi, että riittävä siirtymäaika voisi olla vaikkapa 3-4 vuotta.[12] Käsillä olevassa ehdotuksessa esitetään lyhyempiä siirtymäaikoja, osin PL 20 §:ään ja osin EU-sääntelyn täytäntöönpanoon vedoten.

Suomella on velvollisuus panna täytäntöön EU-lainsäädäntöön liittyvät velvoitteensa, mikä puoltaisi esitettyjä lyhyehköjä siirtymäaikoja. Ympäristöperusoikeuden näkökulmasta kiertotalouden edistäminen ja kierrätysmäärien kasvattaminen ovat myös olennaisia ja kiireellisiäkin tavoitteita. Toisaalta lyhyet siirtymäajat ovat elinkeinonharjoittajille ongelmallisia ja niihin mukautuminen edellyttää joiltakin toiminnanharjoittajilta enemmän kuin toisilta. Mitenkään ideaalisina niitä ei siten voi pitää. Olen kuitenkin taipuvainen korostamaan tässä yllä mainittuja kierrätysvelvoitteiden kiireellisyyttä painottavia näkökulmia. Arviooni vaikuttaa myös se perustuslakivaliokunnan esittämä perusteltu huomio, jonka mukaan ympäristöperusoikeuden painoarvo on tulkinnassa kasvanut.[13] Näin ollen en pidä esityksessä ehdotettuja siirtymäaikoja sellaisina, että ne loukkaavat perusteltujen odotusten suojaa, enkä pidä niitä oikeasuhtaisuudenkaan kannalta ongelmallisina. Oikeasuhtaisuuden arvion osalta viittaan myös seuraavassa jaksossa esitettyihin näkemyksiin.

4. Eräiden muovituotteiden markkinoille saattamisen kieltäminen

Hallituksen esitykseen sisältyy EU:n ns. SUP-direktiiviin[14] perustuva tiettyjen kertakäyttöisten muovituotteiden, kuten esimerkiksi muovisten pillien, ruokailuvälineiden ja vanupuikkojen, markkinoille saattamisen kieltäminen. Lähtökohtaisesti tuotteen markkinoille saattamisen kieltäminen on merkittävä rajoitus PL 18 §:ssä turvattuun elinkeinonvapauteen. Kiellon perusteena on erityisesti merten roskaantumisen ehkäiseminen, mikä on maailmanlaajuinen ja erittäin vakava ongelma. Meriin kulkeutuvasta muovijätteestä arviolta noin 50 % on kertakäyttöistä muovijätettä.[15] Elinkeinonvapauteen kohdistuva rajoitus on siten ympäristövastuun toteutumisen kannalta perusteltu ja hyväksyttävä.

Kun kieltoa arvioidaan rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta, huomioon on otettava yhtäältä se perustuslakivaliokunnan usein toistama näkemys, jonka mukaan elinkeinonharjoittajat eivät voi perustellusti odottaa, että heidän elinkeinoaan sääntelevä lainsäädäntö pysyisi muuttumattomana.[16] Samoin arviossa vaikuttaa se seikka, että perustuslakivaliokunta on sallinut hiljattain paljon voimakkaammankin puuttumisen elinkeinonvapauteen nimenomaan ympäristöperusoikeuden toteuttamiseksi. Lausunnossaan hiilen energiakäytön kieltämisestä perustuslakivaliokunta totesi, että PL 20 §:än kiinnittyvät tavoitteet, joista tässäkin on kiistatta kyse, voivat puoltaa merkittäviäkin rajoituksia. Tässä yhteydessä huomionarvoinen on myös

[12] PeVL 58/2010 vp, s. 6.
[13] PeVL 69/2018 vp, s. 3.
[14] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/904, annettu 5 päivänä kesäkuuta 2019, tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutuksen vähentämisestä (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) PE/11/2019/REV/1, OJ L 155, 12.6.2019, p. 1–19 (SUP-direktiivi).
[15] SUP-direktiivin johdanto-osan 5 kappale.
[16] Ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 7/I. Ks. myös PeVL 55/2018 vp, s. 2.

samassa yhteydessä esitetty perustuslakivaliokunnan näkemys, jonka mukaan PL 20 §:stä johtuvista syistä laitoksen omistajalle ei voi muodostua oikeutta saada korvausta siitä, ettei laitosta voi käyttää sellaiseen toimintaan, joka ei täytä laissa ilmastonmuutoksen ja yleisemmin ympäristön turmeltumisen estämiseksi säädettyjä energiatuotannon rajoituksia.[17] Korvattavissa olevien muovisten kertakäyttötuotteiden kieltämisessä ei nähdäkseni ole oikeasuhtaisuuteen liittyviä ongelmia.

Ehdotuksen mukaan tuotekiellosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Tätä perustellaan sillä, että kiellot perustuvat EU-sääntelyyn, joka ei jätä kansallista liikkumavaraa ja että tämänkaltainen EU-sääntely tulee tulevaisuudessa todennäköisesti yleistymään. Itse kielto sisältyisi SUP-direktiivin liitteeseen, joka nostaa esiin kysymyksen jo edellä jaksossa 2 sivutun kysymyksen valtuutuksista. Tuotekieltoa koskeva pääsääntö on mainittu selvästi ehdotetun JäteL 9 §:ssä ja JäteL 10 §:n uudessa 6 kohdassa viitataan vielä EU:n asianomaisiin asetuksiin. Mielestäni tämä on sääntelyalan erityispiirteet huomioon ottaen perusteltu ratkaisu.

5. Jäterikkomuksen tunnusmerkistö

5.1 Kriminalisoinnin hyväksyttävyys

Hallituksen esityksessä jätelain 147 §:ssä säädettyä jäterikkomuksen tunnusmerkistöä ehdotetaan muutettavaksi yhtäältä teonkuvauksen ja toisaalta syyksiluettavuuden osalta. Syyksiluettavuutta ehdotetaan laskettavaksi nykyisen tahallisen tai törkeän tuottamuksen sijaan tavanomaiseen tuottamukseen. Tätä perustellaan rangaistussäännösten ennaltaehkäisyn kannalta ja esityksessä vedotaan myös ympäristölainsäädännön yhteneväisyyden tarpeeseen.

Kuten perustuslakivaliokunta on tulkinnoissaan usein tuonut esiin, lainsäätäjällä on varsin väljä liikkumavara kriminalisointien säätämisen suhteen. Tämän ohella on kuitenkin huomioitava, että rikossäännökset rangaistusseuraamuksineen on nähtävissä perusoikeuksien rajoituksina. Näin ollen niitä on arvioitava sekä perusoikeuksien rajoittamiselle asetettavien yleisten edellytysten ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvien erityisedellytysten valossa. Rikossäännökset ja rangaistusseuraamukset ovat samalla myös keinoja, joiden avulla oikeusjärjestys antaa suojaa perusoikeuksille. Perusoikeusjärjestelmästä voidaan näin ollen johtaa rikoslainsäätäjään kohdistuva velvoite säätää ja ylläpitää sellaisia kriminalisointeja, jotka ovat välttämättömiä jonkin perusoikeuden turvaamiseksi ulkopuolisten loukkauksilta. Rikossäännösten ja seuraamusten valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon perusoikeussäännösten molemmat vaikutukset.[18]

Yleisenä lähtökohtana voidaan esittää, että ympäristöperusoikeuden turvaamiseksi on mahdollista ja joissain tapauksissa jopa välttämätöntä säätää rikossäännöksiä ja

[17] PeVL 55/2018 vp, s. 1-3.

[18] Ks. erityisesti PeVL 23/1997 vp – HE 6/1997 vp hallituksen esitys oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi, s. 2/II. Ks. myös esim. PeVL 48/2017 vp – HE 100/2017 vp, hallituksen esitys eduskunnalle alkoholilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 7-8.

rangaistusseuraamuksia. Jätelainsäädännön tehostaminen rikossäännöksin ja rangaistusseuraamuksin on siten lähtökohtaisesti perusteltua ja hyväksyttävää. Ongelmaksi jätelainsäädännön osalta – ja yleisemminkin ympäristölainsäädännön kohdalla – muodostuu yhtäältä rangaistavan ala ja toisaalta kyseessä olevan lainsäädännön rakenne, joka edellyttää tuekseen blankorangaistussäännöksiä. Lähden liikkeelle tästä jälkimmäisestä ongelmasta.

5.2. Blankorangaistussääntelyä koskevat huomiot

Kuten edellä jaksossa 2 on jo todettu, jätelainsäädännölle ja ympäristölainsäädännölle ylipäätään on ominaista, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemman asteisiin säädöksiin. Tämä puolestaan liittyy siihen, että ympäristösääntely on luonteeltaan yksityiskohtaista ja osin teknisluonteista.[19] Alemman asteisten säädösten käyttö antaa ympäristösääntelylle myös sellaista joustovaraa, joka on välttämätöntä ympäristöongelmien hallinnassa. Kun tämänkaltaista lainsäädäntöä pyritään tehostamaan rangaistussäännösten avulla, sääntelyssä on hyödynnetty yleisesti blankorangaistussäännöksiä. Jätelaki on tyyppiesimerkki tästä mallista.

Blankorangaistussäännöksellä tarkoitetaan sellaista rangaistussäännöstä, jonka tunnusmerkistö sisältävää edellytyksen siitä, että sitä täydennetään jonkin toisen oikeusnormin avulla. Esimerkkinä mainittakoon esityksessä ehdotettu JäteL 147 §:n 2 momentin 8 kohta, jonka mukaan rangaistavaa on, jos joku tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö 31 §:n mukaisen velvollisuutensa. Jotta rangaistussäännöksen tarkka merkitys voidaan selvittää, tunnusmerkistöä täydennetään saman lain 31 §:n sisällöllä. Kyseisessä lainkohdassa säädetään jätteen kuljettamisesta. Jätteen kuljettajan on lainkohdan mukaan toimitettava jäte jätteen haltijan tai viranomaisen osoittamaan paikkaan. Jos jätettä ei oteta vastaan, kuljettajan on palautettava jäte luovuttajalle, jonka on otettava jäte takaisin. Näiden velvoitteiden rikkominen on rangaistavaa.

Blankorangaistussäännökset ovat perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisia ja pääsääntöisesti niitä tulisi välttää. Perustuslakivaliokunta korostikin perusoikeusuudistuksen yhteydessä, että:

- blankosääntelyn edellyttämien valtuutusketjujen tulee olla täsmällisiä,
- rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset tulisi kirjoittaa rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella,
- blankosäännökset käsittävästä normistosta tulee käydä ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus ja
- kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä tulee olla jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitetusta teosta.[20]

[19] PeVL 58/2010 vp, s. 3.

[20] PeVM 25/1994 vp – HE 309/1993 vp hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, s. 8. Tämä kanta on toistettu lukuisissa perustuslakivaliokunnan lausunnoissa tämän jälkeen. Ks. tuoreimmasta käytännöstä esim. PeVL 62/2018 vp – HE 224/2018 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi

Tässä yhteydessä on huomionarvoista lisäksi se, että perustuslakivaliokunta on tuoreemmassa käytännössään on pitänyt blankorikossääntelyn täsmentämistä edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.[21]

Yllä kuvattu esimerkki, JäteL ehdotettu 147 §:n 2 momentin 8 kohta, ei ole laillisuusperiaatteen näkökulmasta järin ongelmallinen blankorangaistussäännös. Mainittu jäterikkomusta koskeva rangaistussäännös on kokonaisuutena tarkastellen kuitenkin erittäin haastava. Hallituksen esitykseen sisältyvässä ehdotuksessa rangaistussäännöksessä on kaiken kaikkiaan 24 kohtaa, joissa kussakin säädetään rangaistavaksi jokin jätelain, sen nojalla annetun asetuksen tai yksittäistapausta koskevan määräyksen tai jonkin EU-asetuksen vastainen teko tai laiminlyönti.

Luettelon kattamat toiminnot ovat sangen moninaisia ja yhteismitattomia. Osa niistä on sellaisia, että ne kohdistuvat rajattuun joukkoon erikoistuneita toiminnanharjoittajia: tällainen on esimerkiksi ehdotettu jätelain 147 §:n 2 momentin 23 kohta koskien amalgaamijätteen käsittelyä. Osa on puolestaan luonteeltaan sellaisia, että ne koskevat kaikenlaisia toimijoita, myös aivan tavallisia yksityishenkilöitä. Esimerkkinä tästä on jätelain ehdotettu 147 §:n 2 momentin 17 kohta, jossa säädetään rangaistavaksi jätelain 72 §:ssä säädetyn roskaamiskiellon rikkominen.

Tässä yhteydessä on syytä arvioida vain ehdotetun JäteL 147 §:n 2 momenttiin lisättyjä uusia teonkuvauksia. Tältä osin huomioni kiinnittyy erityisesti kohtaan 20, jossa säädetään rangaistus sille, joka

> rikkoo *tai laiminlyö* 8 §:n 3 momentin, *10 §:n, 12 §:n 3 momentin*, 14 §:n, 15 §:n 3 momentin, 16 §:n 3 momentin tai 49 §:n 1 momentin nojalla *annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädettyä rajoitusta, kieltoa, vaatimusta, määräystä tai velvollisuutta*,

Tämä kohta sisältää varsin moninaisia erilaisissa valtioneuvoston asetuksissa tarkemmin säädettyjä rajoituksia, kieltoja, vaatimuksia, määräyksiä tai velvollisuuksia. Nähdäkseni esityksen muotoilu – rikkoo tai laiminlyö – ei täytä blankosääntelyltä edellytettävää asiallista luonnehdintaa kriminalisoiduksi tarkoitetusta teosta. Tämän kohdan tunnusmerkistö ei ilmaise riittävällä täsmällisyydellä sitä, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa vai ei. Näin ollen muotoilu on laillisuusperiaatteen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusedellytyksen osalta puutteellinen.

Käsittelin aiemmin jaksossa 2 kunnan jätehuoltomääräyksiä koskevaa valtuutussäännöstä. Kuten siinä yhteydessä jo mainitsin, mielestäni olisi syytä harkita, pitäisikö lakiin kirjata tarkempi kuvaus siitä, millä edellytyksillä valtioneuvoston asetusta tiukemmat paikalliset

henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 9 ja samassa yhteydessä mainitut perustuslakivaliokunnan lausunnot.

[21] PeVL 10/2016 vp – HE 153/2015 vp hallituksen esitys tullilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, s. 8. Ks. myös PeVL 14/2018 vp – HE 9/2018 vp hallituksen esitys eduskunnalle EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi, s. 20-21 ja PeVL 62/2018 vp, s. 9.

määräykset ovat mahdollisia, jotta ehdotus vastaisi paremmin sekä PL 80 §:n että 8 §:n asettamia vaatimuksia.

5.3. Rangaistussäännöksen oikeasuhtaisuus ja välttämättömyys

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että jäterikkomusta koskevan rangaistussäännöksen syyksiluettavuus laskettaisiin tavallisen tuottamuksen tasolle. Perusteluna tälle ratkaisulle esitetään, että tämä olisi tarpeen rangaistussäännösten ennaltaehkäisevyyden parantamiseksi ja se olisi myös yhteneväinen muun muassa ympäristönsuojelulain vastaavan säännöksen kanssa. Hallituksen esityksessä esitetty huoli ympäristörikosten laajuudesta on varteenotettava. En ole kuitenkaan täysin vakuuttunut siitä, että syyksiluettavuuden laskeminen olisi tässä tilanteessa oikeasuhtainen reaktio.

Rangaistussäännösten ennaltaehkäisevän tehon yleiset edellytykset ovat normituntemus, sanktiovarmuus ja sanktioankaruus.[22] Ympäristörikosoikeudessa normituntemus eli tieto siitä, mikä on sallittua ja mikä kiellettyä vaihtelee. Osa rangaistussäännöksistä on sellaisia, jotka tiedetään yleisesti melko hyvin (yllä mainittu roskaamiskiellon rangaistavuus), osa on jollakin alalla toimiville toiminnanharjoittajille selvää (hammaslääkärit osaavat aiemmin mainitun amalgaamijätteen käsittelyn vaatimukset) ja osa vaatii tarkempaa selvitystä. Siltä osin kuin normituntemus on heikkoa, syyksiluettavuuden asteella ei ole juuri merkitystä. Jos toiminta tunnistetaan kielletyksi, syyksiluettavuuden asteen muutoksella voi sen sijaan olla vaikutusta ihmisten käytökseen.

Olennaista normituntemuksen ohella on sanktiovarmuus eli se, millä todennäköisyydellä jostakin kielletystä teosta tai laiminlyönnistä jää kiinni. Hallituksen esityksessä sanktiovarmuus liitetään melko suoraviivaisesti syyksiluettavuuden asteeseen eli ajatuksena on, että sanktion todennäköisyys kasvaa, kun syyksiluettavuus laskee. Hallituksen perustelujen nojalla tähän johtopäätökseen on vaikea päästä, enkä oikein muutenkaan hahmota, miten tämä tapahtuisi. Yhtäältä perusteluissa viitataan siihen, että jätelain säännösten rikkominen olisi lähes poikkeuksetta sellaista taloudellista toimintaa, jossa päätösten ja tekojen haittoja ja hyötyjä punnitaan tarkkaan. Missä määrin tämä on empiiriseen tutkimukseen perustuva tieto jää kuitenkin epäselväksi.[23] Ympäristörikollisuudesta melko suuri osa on lisäksi ns. piilorikollisuutta eli ilmitulo edellyttää viranomaisten aktiivisia toimia. Tämän lisäksi vaikuttaa siltä, että ympäristörikokset eivät etene rikosprosessissa edes silloin, kun kyse on vakavista teoista ja laiminlyönneistä (rikoslakirikokset). Tilanne ei ole merkittävästi parantunut muun ympäristötietoisuuden lisääntymisen myötä.[24] Tätä taustaa vasten on kyseenalaista, onko

[22] Hallituksen esityksessä viitataan ainoastaan sanktiovarmuuteen, mikä on vain yksi ennaltaehkäisevän vaikutuksen elementeistä, HE 40/2021 vp, s. 29.
[23] Hallituksen esityksessä mainittu Leila Suvantolan ansiokas tutkimus (HE 40/2021 vp, s. 29, alaviitteet 53 ja 54) ei nähdäkseni tuo esiin, millaisia hänen tutkimuksessaan olleet jäterikkomukset ovat olleet luonteeltaan. Hän tarkastelee materiaaliaan talousrikollisuuden kehyksen avulla, mutta tämä ei sinänsä vielä kerro sitä, millaisia ilmi tulleet jäterikkomukset ovat olleet.
[24] Ks. myös Suvantola Leila, Ympäristörikosten rangaistustaso ja rikosprosessin kulku – oikeasuhtaista, tehokasta ja varoittavaa. Ympäristöjuridiikka 1/2019, s. 33-34.

syyksiluettavuuden asteen laskeminen se keino, jolla ympäristöarvojen suoja tehostuisi merkittävästi.

Ympäristöperusoikeuden suojaamisen kannalta on myös muistettava koko ympäristörikoslainsäädännön kokonaisuus. Jäterikkomusta koskeva rangaistussäännös on toissijainen eli sitä sovelletaan vain, jos rikoslain (RL) 48 luvun 1-4 §:ssä säädetyt tunnusmerkistöt eivät tule sovellettaviksi. Ympäristön turmeleminen (RL 48:1), törkeä ympäristön turmeleminen (RL 48:2), ympäristörikkomus (RL 48:3) ja tuottamuksellinen ympäristön turmeleminen (RL 48:4) kattavat jätelain vastaiset vakavammat teot ja laiminlyönnit. Ensinnä mainituille kahdelle tunnusmerkistölle on tunnusomaista, että niitä voidaan soveltaa vain silloin, kun jätelain vastainen teko tai laiminlyönti on tahallinen tai törkeän huolimaton. Tämän lisäksi tunnusmerkistöissä edellytetään, että teko on omiaan aiheuttamaan ympäristön pilaantumista, muuta vastaavaa ympäristön haitallista muuttumista tai roskaantumista taikka vaaraa terveydelle. Ympäristörikkomuksen osalta syyksiluettavuuden aste on sama, mutta itse teko on vähäisempi. Ympäristön tuottamuksellinen turmelemisessa on, kuten rikosnimikekin jo kertoo, kyse tuottamuksellisesta tekomuodosta. Rangaistussäännöksen soveltaminen edellyttää kuitenkin, että ympäristölle aiheutettu vahinko tai vaara on erityisen suuri. Nämä peruskriminalisoinnit suojaavat ympäristöarvoja laajasti myös siltä osin kuin kyse on jätelain vastaisista teoista.

Yllä esitetyn ehkä turhankin yksityiskohtaisen tarkastelun tarkoituksena on pohjustaa tarkastelua siitä, onko kriminalisoinnin alan laajentaminen syyksiluettavuuden astetta alentamalla suhteellisuusvaatimuksen edellyttämällä tavalla välttämätön kriminalisoinnin taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi.

Kuten edellä jo mainitsin, jätelain oma rangaistussäännös JäteL 147 § sisältää laajan joukon hyvin yhteismitattomia tekoja ja laiminlyöntejä. Osa kriminalisoinneista koskee käytännössä vain erikoistuneita toiminnanharjoittajia, osa kohdistuu kaikkiin ihmisiin. Listan joukossa on myös sellaisia kriminalisointeja, joiden tavoitteena on esimerkiksi erilaisten ilmoitusvelvollisuuksien tehostaminen. Jos syyksiluettavuus lasketaan tuottamukseen, sangen vähäiset teot ja laiminlyönnitkin tulevan tuottamuksellisina rangaistaviksi. Näkemykseni mukaan hallituksen esityksessä ei ole esitetty niin painavia yhteiskunnallisia ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteluja syyksiluettavuuden alentamiseksi, että niiden nojalla voitaisiin perustella rangaistavaksi hyvinkin vähäiset tuottamukselliset teot ja laiminlyönnit. Syyksiluettavuuden astetta arvioitaessa olisi ainakin syytä tarkastella lähemmin, mitkä JäteL 147 §:ssä mainituista teoista ja laiminlyönneistä ovat niin merkityksellisiä ympäristöperusoikeuden turvaamisen kannalta, että niiden kohdalla syyksiluettavuuden alentaminen olisi tarpeen.

Hallituksen esityksessä vedotaan tässä yhteydessä myös tarpeeseen yhtenäistää ympäristökriminalisointeja. Se toki pitää paikkansa, että ympäristölainsäädäntöön sisältyvissä rangaistussäännöksissä syyksiluettavuus on yleensä laskettu tavallisen tuottamuksen asteelle ja

että jätelaki näyttäytyy tässä joukossa poikkeuksena.[25] Toisaalta tämäkään ei ole johtanut ympäristörikossäännösten tehokkaampaan hyödyntämiseen eli tämäkään ei tue näkemystä, jonka mukaan syyksiluettavuuden alentaminen olisi se välttämätön keino, jolla perustuslain suojelemia ympäristöarvoja voidaan tehokkaammin suojata.

Tämän esityksen yhteydessä tarkastellaan luonnollisesti vain yhtä osaa koko ympäristönsuojelulainsäädännön muodostamasta kokonaisuudesta. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä huomioida, että ympäristöperusoikeutta turvaamaan tarkoitetut kriminalisoinnit ovat kokonaisuudessaan kenttä, joka kaipaisi tarkempaa arviota erityisesti rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Aineellisen ympäristölainsäädännön ja rikoslain ympäristökriminalisointien muodostaman sääntelykokonaisuuden tarkastelussa tulisi tällöin kiinnittää huomio täsmällisyys- ja tarkkarajaisuuspohdintojen ohella erityisesti sääntelyn oikeasuhtaisuuteen.

Turussa, 2.6.2021



Elina Pirjatanniemi

Kansainvälisen oikeuden professori, Åbo Akademi
Rikosoikeuden dosentti, Turun yliopisto

[25] Kootusti ympäristölainsäädäntöön sisältyvien rangaistussäännösten muotoilusta Suvantola Leila, 2018. Ympäristörikosten ilmoituskynnykset ja lievien ympäristörikkomusten sanktiointi. Ympäristöministeriön raportteja 1/2018, s. 87-126.