

## Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi jätelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Ympäristövaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi jätelain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (HE 40/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ympäristövaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Jussi Kauppila, ympäristöministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Elina Pirjatanniemi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi jätelakia, ympäristönsuojelulakia, kemikaalilakia ja rikoslakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2021. Esitys liittyy vuoden 2021 toiseen lisätalousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia arvioidaan muun muassa perustuslain 20 §:ssä turvatun ympäristöperusoikeuden, 18 §:n mukaisen elinkeinovapauden ja 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan kannalta sekä asetusten ja määräysten antamista koskevan perustuslain 80 §:n kannalta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 24/2021 vp

Lakiehdotukset voidaan hallituksen arvion mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että säätämisyjärjestysperusteluissa mainittuja sääntelyratkaisuja ja niiden valtiosääntöoikeudellisia perusteita arvioidaan perustuslakivaliokunnassa.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi jätelakia, ympäristönsuojelulakia, kemikaalilakia ja rikoslakia. Osa ehdotetuista muutoksista on välttämättömiä EU:n jätesäädöspaketin ja pysyvistä organisaatioyhteisöistä annetun asetuksen täytäntöön panemiseksi, ja osa johtuu kansallisista tarpeista. Ehdotuksilla pantaisiin täytäntöön myös tiettyjen muovituotteiden ympäristövaikutuksen vähentämisestä annettuun direktiiviin sisältyvät tuotekiellot ja merkintävaatimukset.

(2) Nykyinen jätelaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 58/2010 vp). Valiokunnan mukaan jätelaissa on perusoikeuksien näkökulmasta kysymys ensisijaisesti perustuslain 20 §:ssä säädetyn ympäristövastuun toteuttamisesta. Erityisesti sääntelyn voidaan katsoa pyrkivän toteuttamaan perustuslain 20 §:n 2 momentista ja 19 §:n 3 momentista seuraavia julkisen vallan velvoitteita turvata jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön ja edistää väestön terveyttä (PeVL 58/2010 vp, s. 2).

#### *Lakia alemmanasteinen sääntely*

(3) Hallituksen esitykseen sisältyy yhteensä 34 säännösehdotusta, joilla valtioneuvosto valtuutetaan antamaan asetuksella tarkempia lakia täydentäviä säännöksiä. Erityisesti jätelakia koskeva lakiehdotus perustuu olennaisesti lainsäädäntövallan delegoinnin varaan. Sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan valtioneuvosto voi antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. 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 (ks. esim. PeVL 45/2016 vp, s. 4).

(4) Perustuslakivaliokunnan mukaan jätelainsäädännölle ja ympäristölainsäädännölle yleisemminkin on tyypillistä, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, s. 3/I, PeVL 58/2010 vp, s. 3/I, 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 (ks. myös PeVL 45/2016 vp, s. 4).

(5) Perustuslakivaliokunta on jätteitä koskevan lainsäädännön arvioinnin yhteydessä pitänyt sääntelyn erityispiirteiden vuoksi ymmärrettävänä tuottajan velvoitteita koskevan sääntelyn jäämistä olennaisilta osin asetusten varaan. Erityisinä normaalia väljempää delegointisääntelyä puoltavina seikkoina valiokunta mainitsi tarpeen antaa asiasta tuotekohtaisia säännöksiä sekä velvoitteiden kohdistumisen määrätyillä aloilla kohdistuviin elinkeinonharjoittajiin. Toisaalta valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, etteivät valtuudet voi tällöinkään muun muassa velvoitteiden perusteiden osalta jäädä täysin avoimiksi. Valiokunnan mukaan sääntelyn täsmällisyyden ar-

## Valiokunnan lausunto PeVL 24/2021 vp

vioinnin kannalta on ollut merkityksellistä esimerkiksi tarve antaa asiasta tuotekohtaisia säännöksiä sekä velvoitteiden kohdistuminen määrättyillä aloilla toimiviin elinkeinonharjoittajiin (PeVL 1/2004 vp, s. 2).

(6) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota 1. lakiehdotuksen 15 §:ään, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä muun ohella 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.

(7) Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus ei sinänsä estä paikallisten erityisolosuhteiden huomioonottamista erityisesti perustuslain 20 §:n säännös vastuusta ympäristöstä huomioiden (ks. PeVL 45/2016 vp, s. 5). Säännösehdotus koskee kuitenkin tältä osin myös kunnille asetettavaa tehtävää. Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään 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). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten ja määräysten sisältöä eikä asetuksella tai määräyksellä siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tai muista lain alaan kuuluvista asioista (ks. esim. PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 58/2010 vp, s. 3/I). Sääntelyä on tarvittaessa syytä täsmentää.

(8) Kunnalle ehdotetaan toimivaltaa jätelain 91 §:n nojalla antamissaan jätehuoltomääräyksissä laajentaa erilliskeräystä verrattuna asetuksen velvoiterajoihin, jos se olisi paikalliset olot huomioiden tarpeen 15 §:n 1 momentin mukaisen velvollisuuden täytäntöön panemiseksi. Jätehuoltomääräyksessä voidaan määrätä myös kiinteistön haltijalle vapaaehtoisesta erilliskeräyspalvelusta, jolloin kunnan olisi pyynnöstä järjestettävä erilliskeräys kiinteistöltä. Toisaalta kunta voisi määrääjäksi ja enintään viideksi vuodeksi kerrallaan poiketa asetuksen velvoiterajoista lievempään suuntaan eli sallia kunnassa tai tietyllä kunnan alueella asetuksessa säädettyä suppeamman erilliskeräyksen, jos jokin 15 §:n 2 momentin mukaisista poikkeamisen edellytyksistä täytyisi.

(9) Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 184) viitataan siihen, että ehdotettu sääntelyrakenne on epätavanomainen. Perusteluissa todetaan myös, että jätelain nojalla annettavilla asetuksilla ja kunnan jätehuoltomääräyksillä ei kuitenkaan ole selvää normihierarkkista järjestystä, vaan ne ovat toisiaan täydentäviä. Perustuslakivaliokunta ei yhdy käsitykseen normihierarkkian puuttumisesta. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomaisen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrättyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Ensi sijassa valtion viranomaisia tarkoittavassa perustuslain 80 §:n säännöksessä ilmaistut periaatteet koskevat perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan myös säädösvallan osoittamista kunnille (HE 1/1998 vp, s. 133/II, ks. myös PeVL 46/2016 vp, s. 5—6). Perustuslain 107 §:n mukaan jos asetuk-

## Valiokunnan lausunto PeVL 24/2021 vp

sen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota säännösehdotusten asianmukaiseen tarkasteluun säätämisyjärjestysperusteluissa. Valiokunnalla ei ole kuitenkaan nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä huomauttamista ehdotetun sääntelyn sisällöstä.

### *Sopimussuhteiden pysyvyys*

(10) Kunnan vastuulle kuuluvien jätteiden kuljetuksessa on voimassa niin sanottu kaksoisjärjestelmä: kunta voi järjestää jätteenkuljetuksen keskitetysti tai päätöksellään siirtää kuljetuksen tilaamisen kiinteistön haltijoiden tehtäväksi. Voimassa olevan jätelain 35 §:n 1 momentin mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että sen vastuulle kuuluvan jätteen kuljetus järjestetään kiinteistön haltijan järjestämästä vastaanotto paikasta (kiinteistöittäinen jätteenkuljetus). Kunta voi järjestää kuljetuksen joko jätelain 36 §:n mukaisesti kunnan järjestämänä jätteenkuljetuksena tai 37 §:n mukaisesti kiinteistön haltijan järjestämänä jätteenkuljetuksena (aiemmin sopimusperusteinen jätteenkuljetus).

(11) Kunnan mahdollisuus siirtää kiinteistöittäisen jätteenkuljetuksen järjestäminen kiinteistön haltijan vastuulle ehdotetaan nyt poistettavaksi erillis kerättävän kiinteän yhdyskuntajätteen kuljetuksen osalta. Kunnan tulee ehdotuksen mukaan järjestää näiden jätteiden kuljetus kiinteistöiltä. Kunnan mahdollisuus päättää kuljetuksen järjestämisestä joko kunnan tai kiinteistön haltijan järjestämänä (kaksoisjärjestelmä) säilyy ehdotuksen mukaan kuitenkin nykyisellään sekalaisen yhdyskuntajätteen ja saostus- ja umpisäiliölietteen kuljetuksessa.

(12) Jos kunnassa on ehdotetun lain voimaan tullessa muun kuin sekalaisen yhdyskuntajätteen tai saostus- ja umpisäiliölietteen osalta käytössä kiinteistön haltijan järjestämä jätteenkuljetus, kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen on lakiehdotuksen mukaan siirryttävä biojätteen osalta aikaisintaan kahden vuoden ja viimeistään kolmen vuoden kuluttua lain voimaantulosta ja muiden kiinteiden yhdyskuntajätteiden osalta viimeistään 1 päivästä heinäkuuta 2023. Jos kunta päättää siirtyä kiinteistön haltijan järjestämästä jätteenkuljetuksesta kunnan järjestämään jätteenkuljetukseen, päätöksessä on ehdotetun 37 §:n 2 momentin mukaan määrättävä kiinteistön haltijan järjestämän jätteenkuljetuksen lakkaamisajankohdasta, joka voi olla aikaisintaan kolmen vuoden kuluttua päätöksen tekemisestä.

(13) Ehdotetulla sääntelyllä puututaan ehdotuksen perustelujen mukaan voimassa oleviin sopimussuhteisiin, mikä on merkityksellistä perustuslain 15 §:n kannalta. Omaisuuden perustuslain suoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, mutta kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/1998 vp, s. 2/I). Sopimusten sitovuus ja pysyvyys kytkeytyy osapuolten perusteltujen odotusten suojaamiseen (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 33/2002 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on perusteltujen odotusten suojaan tulkittu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusoapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 21/2004 vp, s. 3/I). Silloinkin, kun valiokunta on pitänyt mahdollisena takautuvaa puuttumista sopimukseen, valiokunta on arvioinut esitystä perus-

## Valiokunnan lausunto PeVL 24/2021 vp

oikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. kokoavasti PeVL 36/2010 vp, s. 2/II).

(14) Nyt ehdotetulle sääntelylle on perustuslakivaliokunnan mielestä esitetty hyväksyttäviä perusteita. Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan asian perustuslaillisen arvioinnin kannalta merkitystä on myös sillä, että jätekujiyetusten palveluntuottaja toimii varsin säänneltyllä toimialalla (PeVL 17/2021 vp, kappale 138, ks. myös PeVL 15/2018 vp, s. 58, PeVL 56/2005 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan painavien yleisten etujen vuoksi vahvasti säänneltyillä markkinoilla toimivat yritykset eivät voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana (PeVL 56/2005 vp ja PeVL 31/2006 vp).

(15) Perustuslakivaliokunta on jätelain säätämisen yhteydessä pitänyt jätteenkuljetussopimusten lakkauttamismahdollisuuden yhteydessä tärkeänä, että laissa säädetään riittävästä siirtymäajasta (esim. 3—4 vuotta), jotta jätteenkuljetusyrityksille jää aikaa sopeuttaa toimintansa muuttuviin olosuhteisiin (PeVL 58/2010 vp, s. 6). Valiokunta on myös pitänyt mahdollisena kokonaisen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintalohkon uudelleenjärjestelyn yhteydessä lailla suoraan lakkauttaa tiettyä aikana voimassa olevat sairaankuljetussopimukset. Ehdotettua noin kahden vuoden siirtymäkautta oli kuitenkin valiokunnan mukaan syytä pidentää (PeVL 41/2010 vp, s. 4—5).

(16) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, etteivät nyt ehdotetut siirtymäajat ole kaikilta osin erityisen pitkiä. Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan muodostu perustuslain 15 §:n kannalta ongelmalliseksi, erityisesti kun otetaan huomioon elinkeinonharjoittajien toimintamahdollisuudet uudistuksen jälkeenkin.

(17) Omaisuuden suojaan puuttumisen vakavuutta arvioitaessa on hallituksen esityksen mukaan otettava huomioon muun muassa se, että muutos kohdentuisi pieneen määrään yrityksiä (noin 100). Perustuslakivaliokunta torjuu sen perusteluista välittyvän käsityksen, että perusoikeusrajoituksen kohdistuminen vain pieneen kohdejoukkoon olisi rajoituksen oikeasuhtaisuutta arvioitaessa huomioon otettava peruste.

### *Rangaistussäännökset*

(18) Jätelain 147 §:n 2 momentissa säädetään jätelain rikkomisesta. Säännös on niin sanottu blankorikossäännös. Laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä blankorangaistussääntelyyn on ollut syytä suhtautua torjuvasti (esim. PeVL 10/2016 vp, s. 8, PeVL 31/2002 vp, s. 3, PeVL 15/1996 vp, s. 2/II ja PeVL 20/1997 vp, s. 3/II). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta korosti, että blankosääntelyn osalta tavoitteena tulee olla, että niiden 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 tarkoitettusta teosta (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I). Tuoreemmassa käytännössään valiokunta on pitänyt blankorikossääntelyn täsmentämistä edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämijärjestyksessä (PeVL 10/2016 vp, s. 8—9). Myös tilanteessa, jossa säännöksessä luetellaan niitä tekoja, jotka voivat tulla rangaistavaksi, sääntelyä on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan ollut täsmennettävä

## Valiokunnan lausunto PeVL 24/2021 vp

viittaussäännöksiä ja rikoksen tunnusmerkistötekijöitä tarkentamalla (PeVL 53/2018 vp, s. 3, PeVL 14/2018 vp, s. 21—22).

(19) Perustuslakivaliokunta kiinnittää sääntelyn täsmällisyyden kannalta huomiota jätelain 147 §:n 2 momentin 20 kohdan ehdotettuun sääntelyyn. Sen mukaan jätelain rikkomisesta tuomietaan se, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö 20 kohdassa lueteltujen lainkohtien nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädettyä rajoitusta, kieltoa, vaatimusta, määräystä tai velvollisuutta. Verrattuna nykyiseen sääntelyyn kohtaa ehdotetaan tarkistettavaksi siten, että siinä luonnehditaan täsmällisemmin rangaistavia tekotapoja.

(20) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntely 147 §:n 2 momentin 20 kohdassa ei muodostu sinänsä ongelmalliseksi perustuslain kannalta. Kuitenkin sääntelyä on syytä kohdassa säänneltyjen tekotapojen moninaisuuden vuoksi edelleen täsmentää.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 4.6.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd  
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr  
jäsen Bella Forsgrén vihr  
jäsen Jukka Gustafsson sd  
jäsen Maria Guzenina sd  
jäsen Mikko Kinnunen kesk  
jäsen Mats Löfström r  
jäsen Wille Rydman kok  
jäsen Ari Torniainen kesk  
jäsen Heikki Vestman kok  
jäsen Tuula Väätäinen sd  
varajäsen Juha Pylväs kesk  
varajäsen Mirka Soinikoski vihr  
varajäsen Juhana Vartiainen kok

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen  
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala