

26.5.2026

EOAK/2689/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Lahtinen

JÄTEHUOLTOYHTIÖN MENETTELY TIETOPYYNTÖÖN VASTAAMISESSA

1 KANTELU

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan Savonlinnan kaupungin ja Kierrätysyhtiö Rippee Oy:n menettelyä tietopyyntöön vastaamisessa. Kantelija oli lähettänyt 24.1.2025 Savonlinnan kaupungille tietopyynnön jäteastioiden tyhjennuskustannuksista. Kaupunki vastasi kantelijalle 27.1.2025 ilmoittaen, että tietopyynnön kohteena olevat asiakirjat ovat saatavilla Kierrätysyhtiö Rippee Oy:ltä, sekä ohjeistaen kantelijaa ottamaan yhteyttä yhtiön toimitusjohtajaan. Kantelija lähetti tietopyynnön 10.3.2025 toimitusjohtajan sähköpostiosoitteeseen ja vielä uudelleen 8.4.2025. Kantelijan mukaan yhtiö ei ollut vastannut tietopyyntöön eikä toimittanut valituskelpoista päätöstä tietopyyntöön vastaamisesta.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin Kierrätysyhtiö Rippee Oy:n selvitys.

3 RATKAISU

3.1 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Hallintolain soveltamisalasta säädetään lain 2 §:ssä, jonka 2 momentin mukaan lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa, itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (viranomainen).

Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp, s. 47) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 2 momentin osalta, että jos kunnallisen palvelun tuottaminen on järjestetty yksityisoikeudellisin muodoin siten, että kunta on osakkaana osakeyhtiössä, jäävät tällaiset osakeyhtiöt hallintolain soveltamisalan ulkopuolelle.

Hallintolain 2 §:n 3 momentin mukaan lakia sovelletaan kuitenkin myös yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä. Lainkohtaa koskevissa hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp, s. 48) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa:

”Perustuslain 124 § edellyttää, että siirrettäessä julkinen hallintotehtävä viranomaiskoneiston ulkopuoliselle taholle huolehditaan säännösperusteisesti perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten turvaamisesta tässä toiminnassa. Keskeisenä on pidetty hallintomenettelystä, viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja viranomaisessa käytettävästä kielestä annettujen yleisten säännösten saattamista sovellettavaksi (esimerkiksi PeVL 11/2002 vp, 43/2001 vp, 26/2001 vp ja 23/2000 vp). Ehdotettu uudistus merkitsisi sitä, ettei hallintolain soveltamisesta olisi tarpeen säätää erikseen. Lainsäädännön toimivuuden kannalta on kuitenkin tärkeää, että lainsäätävä osoittaa selvästi, milloin jokin toiminta on julkisen hallintotehtävän hoitamista ja miltä osin siihen liittyy julkisen vallan käyttöä. Näistä lähtökohdista käsin määräytyisi myös se, missä laajuudessa hallintolaki tulisi sovellettavaksi välillisessä julkisessa hallinnossa ja julkista hallintotehtävää hoitavissa yksityisissä.”

Edellä todettu tarkoittaa sitä, että vaikka hallintolakia ei sovelleta kaikkiin kuntien omistamiin yksityisoikeudellisiin yhtiöihin, sitä sovelletaan tällaisiin yhtiöihin kuitenkin silloin, kun niille on siirretty julkisia hallintotehtäviä.

Julkisuuslaissa lain soveltamisala on rajattu suppeammaksi kuin hallintolain soveltamisala. Julkisuuslain 2 §:ssä säädetään lain soveltamisalasta ja 4 §:ssä viranomaisista, joissa lakia sovelletaan. Julkisuuslain 4 §:n 2 momentin mukaan lakia sovelletaan myös julkista tehtävää hoitaviin yhteisöihin niiden käyttäessä julkista valtaa. Julkisuuslain soveltamissäännösten perusteella julkisuuslakia ei siis sovelleta kuntien omistamiin yhtiöihin silloin, kun ne eivät käytä julkista valtaa.

Jätelaki on jätehuoltoa koskeva erityislaki ja myös jätelaissa on säädetty muun muassa hallintolain ja julkisuuslain soveltamisesta jätehuollon järjestämisessä. Jätelain 43 §:n 1 momentin mukaan kunta voi päätöksellään siirtää sille tässä laissa säädetyn jätteen vastaanoton, kuljetuksen ja käsittelyn, 82 §:ssä tarkoitetun jätemaksujen laskutuksen ja 93 §:n 1 momentissa tarkoitetun jäteneuvonnan sekä näihin välittömästi liittyvät hallinnolliset tehtävät, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä, tätä varten perustetulle yhtiölle, jonka kunta yhdessä muiden kuntien kanssa omistaa. Kunta vastaa siitä, että siirretyt jätehuollon palvelutehtävät tulevat hoidetuiksi tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten mukaisesti.

Jätelakia koskevan hallituksen esityksen (199/2010 vp, s. 92) yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan korostetusti esille, että siirron kohteena eivät voi olla julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät vaan ainoastaan jätehuollon operatiiviseen järjestämiseen liittyvät palvelutehtävät. Edelleen hallituksen esityksessä todetaan seuraavaa:

”Tehtävien siirtämisen edellytyksenä olisi, että kunnat yhdessä hallitsevat ja omistavat perustettavaa yhtiötä. Näin pyrittäisiin varmistamaan, että julkisen hallintotehtävän siirron kohteena oleva yhtiö on viime kädessä kuntien valvonnassa.”

Jätelain 43 §:n 2 momentin mukaan yhtiön on kuitenkin noudatettava, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003), hallintolaissa ja kielilaissa (423/2003) säädetään.

Lainkohtaa koskevan hallituksen esityksen (HE 199/2010 vp, s. 93) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan hallinnon yleislakien soveltamisesta seuraavasti:

”Ehdotetun 2 momentin mukaan jätehuoltoa hoitavan yhtiön työntekijöihin sovellettaisiin keskeisiä virkavastuuta ja hallintotoimintaa koskevia säännöksiä. Säännös olisi lähinnä informatiivinen. Perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutuminen perustuslain 124 §:ssä tarkoitetussa merkityksessä edellyttää, että julkisia hallintotehtäviä hoidettaessa noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 20/2006 vp).”

Myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa hallituksen esityksestä jätelaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (PeVL 58/2010 vp) todetaan jätehuollon tehtävien olevan julkisia hallintotehtäviä.

Jätelakiin sisältyvää julkisen hallintotehtävän siirtämistä on arvioitu myös hallituksen esityksessä (HE 199/2010 vp, s. 165–166) suhteessa perustuslakiin. Hallituksen esityksessä todetaan, että lain 43 §:n 1 momentin luettelo niistä julkisista hallintotehtävistä, jotka kunta voi siirtää, olisi tyhjentävä. Edelleen hallituksen esityksessä todetaan seuraavasti:

”Ehdotetussa 43 §:ssä on lähtökohtana, että yksittäisen operatiivisen veloitteen hoitamista, kuten esimerkiksi tietyn erityisjätteen hyödyntämistä tai jätteen kuljettamista, ei sellaisenaan ole tarkoituksenmukaista pitää julkisena hallintotehtävänä. Tiukempi perustuslain tulkinta vaikeuttaisi jätehuollon käytännön järjestämistä kunnissa. Yksittäisen palvelutehtävän suorittamisen pitäminen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä johtaisi perustuslakivaliokunnan linjauksen perusteella (PeVL 3/2009) myös siihen, että esimerkiksi jätteen kuljettajat toimisivat virkavastuulla.

Sen sijaan useiden operatiivisten jätehuoltotehtävien muodostama kokonaisuus on esityksessä omaksutun käsityksen mukaan perustuslain 124 §:n kannalta eri asemassa kuin kokonaisuudesta erotetut yksittäiset tehtävät. Kokonaisuuteen sisältyy eri tehtävien logistinen yhteensovittaminen sekä niiden hoitamiseksi välttämättömien operatiivisten palveluiden hankinta. Tehtäväkokonaisuuden hoitaminen vaikuttaa jo merkittävästi kunnan jätehuoltopalvelujen kustannuksiin ja laatuun ja sitä kautta ympäristöperusoikeuden ja kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Siksi säännöksessä tarkoitetuista tehtävistä muodostuvaa kokonaisuutta on perusteltua pitää perustuslain tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä, jonka siirtämisestä kunnan viranomaisorganisaatiosta erilliselle ja muodollisesti yksityisoikeudelliselle toimijalle tulee säätää laissa.

”Oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen kannalta olennaista on, että tehtävien siirron kohteena olevan kunnan yhtiön henkilöstö toimii lakiehdotuksen 43 §:n 3 momentin nojalla virkavastuulla. Lisäksi henkilöstöön sovelletaan hallinnon yleislakeja niiden sisältämien säännösten mukaisesti (vrt. PeVL 3/2009 vp). Jälkimmäisen kaltaista viittausta ei enää nykyisin ole perustuslakivaliokunnan tulkintojen mukaan perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp). Säännös on kuitenkin ehdotettu sisällytettäväksi jätelakiin käytännöllisistä syistä ja asian selkiyttämiseksi.”

Jätelain 43 §:n 3 momentin mukaan palvelujen hankinnasta säädetään julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa.

Edelleen laissa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista säädetään julkisuuslain soveltamisesta hankintayksikköjen asiakirjojen julkisuuteen. Hankintalain 138 §:n 1 momentin mukaan julkisuuslakia sovelletaan, jos hankintayksikkö on julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettu viranomainen tai jos sen on muualla laissa olevan säännöksen perusteella noudatettava sanottua lakia. Hankintalain 138 §:n 2 momentin mukaan muun kuin 1 momentissa tarkoitetun hankintayksikön järjestämään tarjouskilpailuun osallistuneen oikeuteen saada tieto tarjouksen käsittelyä varten laadituista ja saaduista asiakirjoista sekä hankintayksikön palveluksessa olevan vaitiolovelvollisuuteen sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään asianosaisen oikeudesta asiakirjaan, asiakirjan julkisuuden määräytymisestä sekä tiedonsaantia koskevan asian käsittelemisestä ja ratkaisemisesta. Hankintalain 138 §:n 3 momentin mukaan hankintayksikön päätökseen, jolla on ratkaistu tiedon saantia asiakirjasta koskeva asia, saa hakea muutosta siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 33 §:ssä säädetään.

Julkisuuslain 14 §:ssä säädetään menettelytavoista asiakirjapyynnön käsittelyssä. Pykälän 2 momentin mukaan tiedon asiakirjan sisällöstä antaa se viranomaisen henkilöstöön kuuluva, jolle viranomainen on tämän tehtävän määrännyt tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu.

Jos virkamies tai muu 2 momentissa tarkoitettu henkilö kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on 3 momentin mukaan:

- 1) ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy;
- 2) annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi;

3) tiedusteltava asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi viranomaisen ratkaistavaksi; sekä

4) annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista.

Tässä pykälässä tarkoitettu asia on 4 momentin mukaan käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

3.2 Kannanotto

Kierrätysyhtiö Rippee Oy:n verkkosivuilla kerrotaan, että yhtiö on neljän osakaskunnan omistama itsenäinen jätehuolto-yhtiö, jonka tehtävänä on järjestää omistajakuntien puolesta niiden vastuulla olevat jätelain mukaiset jätehuollon palvelutehtävät. (Vierailtu verkkosivuilla 22.5.2026)

Jätelain 43 §:n 2 momentin nojalla Kierrätysyhtiö Rippee Oy:n tulee noudattaa toiminnassaan muun muassa julkisuuslakia silloin, kun se hoitaa julkista hallintotehtävää. Julkisuuslain soveltamista ei siten ole rajattu vain sellaisiin julkisiin hallintotehtäviin, joihin sisältyy julkisen vallan käyttöä. Jätelain sääntely johtaa näin ollen toisenlaiseen lopputulokseen kuin mihin yksinomaan julkisuuslain soveltamisalasäännöksen mukainen tarkastelu johtaisi. Julkisuuslain soveltaminen on yksityisten toimijoiden kyseessä ollen kytketty julkisen vallan käyttöön, jota sisältäviä tehtäviä jäteyhtiölle ei voi jätelain nojalla edes antaa. Myös hankintalain 138 §:n 1 ja 2 momenteissa viitataan julkisuuslain soveltamiseen ja lainkohdan 3 momentissa todetaan vielä erikseen, että hankintayksikön päätökseen, jolla on ratkaistu tiedon saantia asiakirjasta koskeva asia, saa hakea muutosta siten kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 33 §:ssä säädetään.

Julkisuuslain 14 §:ssä ovat julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi tarkat menettelysäännökset siitä, kuinka on toimittava, kun asiakirjan sisällöstä pyydetään tietoa. Menettely on kaksivaiheinen. Ensimmäisessä vaiheessa, jos se, jolle asiakirjan luovuttaminen kuuluu, kieltäytyy antamasta pyydettyä tietoa, hänen on lain mukaan muun ohella ilmoitettava tiedon pyytäjälle kieltäytymisen syy sekä annettava tieto siitä, että asia voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi. Lisäksi tulee tiedustella asian kirjallisesti vireille saattaneelta tiedon pyytäjältä, haluaako hän asian siirrettäväksi ratkaistavaksi sekä annettava tieto käsittelyn johdosta perittävistä maksuista. Jos tiedon pyytäjä haluaa asiaan päätöksen, menettelyn toisessa vaiheessa asiassa tehdään valituskelpoinen päätös. Päätökseen, jolla pyydetyn tiedon saaminen on kokonaan tai joltakin osin evätty, saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Oikeusasiamiehen julkisuuslain noudattamista koskeva laillisuusvalvonta rajoittuu yleensä lain menettelysääntöihin. Tämä johtuu siitä, että oikeusasiamies ei voi päättää viranomaisen asiakirjojen julkisuudesta eikä antaa sitä koskevia määräyksiä. Julkisuudesta päättää viime kädessä hallintotuomioistuin. Menettelysääntöjen noudattamisella on tärkeä merkitys sille, että julkisuusperiaate toteutuu käytännössä. Jotta jokaisen oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta voi toteutua, on välttämätöntä, että tietopyynnön käsittelyssä menetellään lain mukaisesti.

Katson, että Kierrätysyhtiö Rippee Oy:n olisi tullut käsitellä kantelijan pyyntö noudattaen, mitä julkisuuslain 14 §:ssä on asiasta säädetty. Kun se ei ollut niin tehnyt, on se menetellyt julkisuuslain vastaisesti.

Korostan vielä, että en ota kantaa siihen, onko pyytäjällä ollut oikeus saada pyytämiään asiakirjoja, vaan tämä kysymys jää viime kädessä tuomioistuimen ratkaistavaksi. Nähdäkseni samassa yhteydessä muutoksenhaun perusteella voi tulla arvioitavaksi myös, onko tilanteessa tullut soveltaa jätelain 138 §:n 1 vai 2 momenttia asiakirjojen julkisuudesta sekä viime kädessä myös se, onko asiakirjapyyntö ylipäättään koskenut sellaisia asiakirjoja, jotka liittyvät julkisen hallintotohtävän hoitamiseen.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2 esittämäni käsityksen Kierrätysyhtiö Rippee Oy:n tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.