

Työ- ja elinkeinoministeriölle

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi avaruustoiminnasta annetun lain sekä maa-asemista ja eräistä tutkista annetun lain muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiasta. Oikeusministeriö on arvioinut esitysluonnosta vain lausunnossa käsitellyiltä osin ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että osin ehdotettu sääntelykokonaisuus muodostuu hieman vaikealukuisiksi sekä pykälien että perusteluiden osalta eikä muutoksia ole välttämättä perusteltu riittävästi. Oikeusministeriö toteaa, että monet sen huomiot liittyen 1. lakiehdotukseen liittyvät soveltuvien osin myös vastaavaan sääntelyyn 2. lakiehdotuksessa. Jatkovalmistelussa myös lakiehdotusten johtolauseet ja rinnakkaistekstit olisi aiheellista tarkistaa, koska ne eivät kaikilta osin vastaa ehdotuksia. Myös sisäiset viittaukset on syytä jatkovalmistelussa tarkistaa.

Soveltamisalasäännöksistä

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen mukaan 1 §:n 3 momenttia muutettaisiin siten, että ”seuraamusmaksuja koskevaa 21 §:ää ei sovellettaisi momentissa tarkoitettujen viranomaisen harjoittamaan avaruustoimintaan tai satelliittikaukokartoitukseen.” Muutosta on säännöskohtaisissa perusteluissa perusteltu sillä, että perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan ei ole valtiosääntöisesti ongelmallista. Oikeusministeriö pitää esityksessä omaksuttua lähtökohtaa asianmukaisena. Sääntely tulisi kuitenkin toteuttaa siten, että seuraamusmaksua koskevassa sääntelyssä todetaan, ettei seuraamusmaksua voida määrätä viranomaiselle sen sijasta, että lain soveltamisalaan säädetäisiin asiaa koskeva poikkeus. (vrt. esim. tietosuojalain (1050/2018) 24 §:n 4 momentti).

Todettakoon samalla, että lain soveltamisala kytkeytyy voimassa olevassa laissa säädetyn mukaisesti valtioneuvoston asetuksessa säädettyihin raja-arvoihin. Perustuslain 80 §:n 1 momentin 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 lain alaan. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lain soveltamisala jää määrittymään olennaisilta osiltaan valtioneuvoston asetuksen varaan. Huomioitavaa tämän osalta on myös se, että mm. toiminnan harjoittaminen ilman laissa tarkoitettua lupaa on toisaalta sanktioitu. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida voidaan soveltamisalasäännöksiä täsmentää siten, että asiaa koskevat

Postiosoite

Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite

Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin

Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi

Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet

E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

perussäännökset olisivat riittävät (esim. millaiseen avaruustoimintaan lakia sovelletaan) tai vaihtoehtoisesti säätää soveltamisalaa määrittävistä raja-arvoista suoraan laissa.

Toimivallanjaosta ja eräistä lupamenettelyyn liittyvistä seikoista

Toimivaltaiset viranomaiset

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen mukaan avaruustoiminnan ja satelliittikaukokartoituksen lupa- ja valvontatehtävät siirrettäisiin jatkossa työ- ja elinkeinoministeriöstä Liikenne- ja viestintävirastoon. Liikenne- ja viestintävirasto olisi jatkossa toimivaltainen viranomainen myöntämään luvan avaruustoimintaan ja satelliittikaukokartoitukseen sekä valvomaan avaruustoiminnasta annetun lain noudattamista. Jos avaruustoiminnasta annetun lain mukaisella toiminnalla olisi ilmeisiä vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen, luvan myöntäisi kuitenkin valtioneuvosto.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan edellä mainitun vuoksi muutettavan voimassa olevan lain 2 §:ää. Uuden 2 §:n 1 ja 2 momentin mukaan lain mukaisista lupa-, valvonta- ja rekisteröintitehtävistä vastaisi Liikenne- ja viestintävirasto. Valtioneuvosto olisi toimivaltainen viranomainen 5, 8, 11, 11 a, 13, 13 a sekä 17 a §:ssä säädetyn mukaisesti.

Esitysluonnoksessa työ- ja elinkeinoviranomainen (entisenä lupaviranomaisena) on korvattu lakiehdotuksessa monilta osin käsitteellä toimivaltainen viranomainen, jonka sisältö ilmeisesti seuraisi ehdotetusta 2 §:stä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että lakiin sisältyvä toimivallanjako muodostuu ehdotetussa muodossaan hyvin sekavaksi. Vaatimus viranomaisen myöntämästä luvasta työn, ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen merkitsee mm. rajoitusta perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen. Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisen toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (esim. PeVL 49/2014 ja siinä viitattut).

Jatkovalmistelussa sääntelyä olisi syytä selkeyttää siten, että nimenomaisen säännöksen yhteydessä todetaan yksiselitteisesti mikä taho on toimivaltainen viranomainen. Kaikissa säännöksissä ei ole oikeusministeriön näkemyksen mukaan myöskään pakollista viitata ”toimivaltaiseen viranomaiseen”, jos toimivalta muutoin seuraa jo pykälästä. Esim. ehdotetun 11 §:n 2 momentissa voitaisiin suoraan viitata siihen, että lupa voidaan myöntää, jos 5 §:n 2 momentissa säädetty luvan myöntämisen edellytykset täyttyvät, koska toimivalta siirtoa koskevan luvan myöntämiseen seuraa jo 1 momentista. Tai esim. ehdotetun 13 a §:n 1. virkkeessä voidaan todeta suoraan, että lupaa voidaan muuttaa luvanhaltijan hakemuksesta.

Ehdotetun 2 §:n 3 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriön avaruushallinnon tehtävistä säädettäisiin työ- ja elinkeinoministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen 1 §:ssä (1024/2007). Ehdotetun lainkohdan säännöskohtaisten perusteluiden mukaan ”Informatiivisen viittauksen tarkoituksena olisi tuoda esiin, että työ- ja elinkeinoministeriön roolista avaruushallinnon säädettäisiin tarkoituksenmukaisella ja oikeusjärjestyksen systematiikkaa noudattavalla tavalla mainitussa asetuksessa. Asetuksella säädettäisiin ministeriön nykyiset strategisen tason avaruuspolitiikan ja avaruustoimintaan liittyvän sääntelyn tehtävät. Sääntelyllä katsotaan olevan olennainen vaikutus avaruustoimialan kasvu- ja toimintaedellytyksiin, minkä vuoksi viittaus asetuksella säädettyihin työ- ja elinkeinoministeriön tehtäviin olisi keskeinen.”

HELO-ohjeiden mukaan lakiehdotukseen sisältyvien yksittäisten säännösten merkitys, muun muassa se, minkälaista muutosta vallitsevaan oikeustilaan ne merkitsevät on selostettava selkeästi. Oikeusministeriö muistuttaa, että asetuksella ja sitä koskevalla informatiivisella viittauksella ei voida osoittaa työ- ja elinkeinoministeriölle varsinaista toimivaltaa esimerkiksi ehdotetun lain mukaisen sääntelyn ja toiminnan ohjauksesta. Jatkovalmistelussa tulisi selostaa mikä säännöksen tarkoitus on. Vastaavaa tarkastelua, eli säännöskohtaisten perusteluiden selkeyttämistä tulisi tehdä myös kattavasti HE-luonnoksen osalta, koska säännöskohtaisista perusteluista on välillä vaikea saada selvää mikä muutoksen tarkoituksena olisi. (ks. esim. 1.lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin 1 kohtaa koskeva muutos).

Luvan myöntämisestä ja muuttamisesta

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että luvan myöntämistä, muuttamista ja siirtoa koskevat edellytykset poikkeavat toisistaan ja jäävät osin väljiksi (erityinen vaara ihmisille tai omaisuudelle ja yleiselle turvallisuudelle vrt. kansallinen turvallisuus, kansainväliset velvoitteet, kansainväliset sitoumukset jne.). Jatkovalmistelussa lienee tarpeellista arvioida em. edellytysten kokonaisuutta ja mahdollisuutta myös tämentää edellytyksiä sääntelyn ennakoitavuuden vuoksi.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 13 a §:n mukaan toimivaltainen viranomainen voisi muuttaa lain nojalla myöntämänsä lupaa luvanhaltijan hakemuksesta, jos luvan myöntämisen perusteet taikka olosuhteet ovat muuttuneet olennaisesti. Jos luvan on myöntänyt valtioneuvosto, Liikenne- ja viestintävirasto voi luvanhaltijan hakemuksesta tehdä lupaan vain välttämättömiä teknisluonteisia muutoksia, jos muutoksella ei ole ilmeisiä vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen.

Edellä selostetussa olisi kyse siitä, että virasto saisi oikeuden tehdä (vaikkakin teknisiä) muutoksia valtioneuvoston päätökseen, mitä ei voida pitää asianmukaisena ottaen huomioon valtioneuvoston valtiosääntöinen asema suhteessa ministeriöiden hallinnonalalla toimiviin virastoihin. Jos luvan sisältöä, ml. ehtoja, olisi tarvetta muuttaa, asianmukaisempaa olisi, että muutoksia lupaan voisi tehdä vain alkuperäisen luvan myöntänyt viranomainen. Asiassa lienee tarpeen ottaa huomioon myös se, miksi alun perin lupa on myönnetty valtioneuvoston toimesta.

Esitysluonnoksen perusteella jää lisäksi epäselväksi miksi ehdotetussa 13 a §:ssä säädettäisiin luvan muuttamisesta ja voimassaolon päättämisestä sen sijaan, että säädettäisiin luvan muuttamisesta ja peruuttamisesta luvanhaltijan hakemuksesta. Huomio kiinnittyy myös tältä osin siihen, että em. pykälän 3 momentin mukaan hakemuksesta tulisi käydä ilmi luvanhaltijan tiedot sekä muutoksen kohde ja sisältö perusteluineen tai voimassaolon päättämisen kohde, perusteet ja pyydetty päättämisaika. Lainkohdan perustelut eivät avaa lainkaan sitä, mitä tässä esimerkiksi kohteen ”sisällöllä” tarkoitetaan. Vaikuttaa, että kyse on myös osin päällekkäisestä sääntelystä hallintolain kanssa.

Määräksenantovaltuudet ja muista PL 80 §:ään liittyvistä kysymyksistä

Esitysluonnos sisältää monia ehdotuksia, joissa Liikenne- ja viestintävirastolle ehdotetaan määräksenantovaltaa (1. lakiehdotuksen 5 §:n 4 momentti, 6 §:n 3 momentti, 8 §:n 3 momentti, 9 §:n 3 momentti, 11 §:n 6 momentti, 11 a §:n 5 momentti, 11 b §:n 2 momentti ja 14 §:n 4 momentti). Osin määräksenantovaltuudet ovat uusia ja joiltain osin niillä on ehdotettu korvattavan joko ministeriölle tai valtioneuvostolle osoitettuja valtuuksia. Vastaavanlaisia ehdotuksia sisältyy myös 2. lakiehdotukseen.

Viranomaiselle osoitettavia määräystenantovaltuuksia on arvioitava perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan muu kuin perustuslain 80 §:n 1 momentissa mainittu asetuksenantaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Asetuksenantovaltuuksiin verrattuna tällaisiin valtuuksiin kohdistuu yleistä tarkkarajaisuutta koskeva pidemmälle menevä vaatimus, jonka mukaan valtuuden kattamat asiat on määriteltävä tarkasti laissa (ks. esim. PeVL 10/2016 vp, s. 4—5). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että erityinen syy on käsillä esimerkiksi silloin, kun kysymyksessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä. Perustuslain 80 §:n 2 momentissa säädetyt verraten tiukat edellytykset korostavat muulle viranomaiselle annettavan valtuuden poikkeuksellisuutta. (PeVL 31/2021 vp, kohta 15, ks. myös PeVM 10/1998 vp, s. 23/II.)

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluluonnoksissa on kuvattu, että [...] ”Liikenne- ja viestintävirasto voisi jatkossa antaa tarkempia määräyksiä tietyistä täsmällisesti rajatuista hakemusmenettelyyn, tietojen antamiseen ja rekisteröintiin liittyvistä teknisistä asioista.” Toisaalta säännösehdotukset on muotoiltu siten, että määräyksenantovaltuudet voisivat käsittää esimerkiksi määräyksiä luvan hakemisesta ja lupahakemuksessa annettavista tiedoista ja asiakirjoista sekä määrääjoista. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan edellä mainitut seikat ovat osa lupamenettelyä, eikä sen käsityksen mukaan kyse olisi näin ollen selkeästi asioista, jotka kuuluisivat perustuslain 80 §:n 2 momentin alaan. Osin määräyksenantovallan tarvetta voidaan tosin kyseenalaistaa myös siitä näkökulmasta, että perusteluiden mukaan kyse olisi ainakin määrääkojen osalta käytännössä ohjeellisista määräyksistä. Muutoinkin määräyksenantovaltaa on perusteltu mm. lupahallinnon sujuvuudella. Lupaviranomainen voi ohjeistaa hakijoita ilman norminantovaltaakin.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin merkityksessä vähäisenä ja teknisenä yksityiskohdana ei kaikeksi voida pitää myöskään määrääkojen asettamista lakisääteiselle velvoitteelle. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 6 §:n 3 momentissa säädettäisiin virastolle määräyksenantovaltuus rekisteriin merkittävistä tiedoista sekä määrääjoista.

Jatkovalmistelussa tulisi systemaattisesti käydä läpi ehdotettujen määräyksenantovaltuuksien tarve ja sisältö sekä arvioida sopivaa norminantotasoa. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 8 §:n 3 momenttiin olisi tarkoitus lisätä virastolle määräyksenantovaltuus, joka kattaisi mm. tietojen toimitustavasta määräämisen. Mitä tämä käytännössä tarkoittaisi? Tällainen sääntely vaikuttaa hyvin yksityiskohtiin menevältä. Vastaavanlainen valtuus sisältyisi ehdotettuun 9 §:ään.

Oikeusministeriö kiinnittää tässä yhteydessä huomiota myös perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta voimassa olevan lain nojalla annettuun työ- ja elinkeinoministeriön antamaan asetukseen (74/2018), joka näyttää osin sisältävän sellaista sääntelyä, jolla voisi kaikeksi olla olennainen merkitys toiminnanharjoittajan luvan saamisen edellytyksiin. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on säädettävä lailla. Esimerkiksi em. asetuksen 1 §:ssä säädetään siitä, milloin lupahakemus olisi toimitettava. Toisaalta asetus sisältää jo nyt päällekkäistä sääntelyä myös hallintolain (434/2004) 19 §:n kanssa.

Siirtoa koskevasta luvasta (11 §)

Esitysluonnoksen 11 §:ssä säädettäisiin avaruusesineiden ja avaruustoiminnan siirtämisestä toiselle. Ensinnäkin oikeusministeriö esittää arvioitavaksi voisiko selvyiden

vuoksi olla mahdollista erottaa pykälässä oleva sääntely kahdeksi osaksi, koska pykälässä olisi jatkossa jopa kuusi momenttia, joista neljä koskisi yksinomaan kansainvälisiä siirtoja. Lainkirjoittajan oppaan mukaan on suositeltavaa, että pykälässä on enintään kolme momenttia.

Ehdotettu siirtoa koskeva sääntely jättää myös joitain auki olevia kysymyksiä, joita ei ole perusteluissa käsitelty. Epäselväksi esimerkiksi jää miksi siirtoa koskevaa lupaan voisi olla tarpeellista liittää vakuuttamista koskevia ehtoja, kun tällaista mahdollisuutta ei alkuperäisenkään luvan osalta ole. Sivuhuomiona oikeusministeriö nostaa esiin kyseisen momentin suhteen ehdotettuun 5 momenttiin? Toisaalta kyseisen momentin perusteluissa todetaan, että ”luvan ehdoissa edellytettäisiin, että vakuutus tulisi uus-
sia, jotta voidaan varmistaa valtion riskienhallinta.” Mikä tällaisen ehdon suhde on ylipäätään 8 §:ssä säädettyyn velvollisuuteen, jonka sanamuoto ei kaiketi salli, että vakuutus lopetettaisiin kesken lupakauden? Lisäksi velvollisuuden laiminlyönti on jo sanktioitu.

Toisekseen ehdotetun 11 §:n 3 momentissa säädettäisiin siirtoa koskevista edellytyksistä. Em. momentin 1 kohdan mukaan siirtoa koskeva lupa voitaisiin myöntää, jos siirto ei ole ristiriidassa kansallisen turvallisuuden, Suomen kansainvälisten velvoitteiden tai ulko- ja turvallisuuspolitiikan kanssa. Säännöksen tarkoittama ”ristiriita” jättää hyvin avoimeksi tältä osin luvan siirtämisen edellytykset. Säännöstä lienee tarpeellista täsmentää jatkovalmistelussa ottaen huomioon myös edellä mainittujen kriteerien väljyyden. Liikenne- ja viestintäviraston olisi perusteluiden mukaan pyydettävä lain 17 §:n nojalla lausunnot ulkoministeriöltä, puolustusministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä ja sisäministeriöltä arvioinnin tueksi. Perustuslain 93 §:n mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Olisiko tällä merkitystä lupaprosessissa?

Edelleen 11 §:n 4 momentissa säädettäisiin erityisistä poikkeuksista siirtoa koskeviin edellytyksiin. Ehdotetun 6 kohdan mukaan luvan myöntämisen edellytyksenä olisi, että siirron vastaanottavalta valtiolta, jossa siirron vastaanottavalla toiminnanharjoittajalla tai omistajalla on kotipaikka, on saatu ilmoitus kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä kyseisen valtion vastuulle kyseistä avaruusesinettä ja avaruustoimintaa koskien, ja sillä on edellytykset niiden noudattamiseksi. Ilmoituksesta tulisi yksiselitteisesti käydä ilmi siirron vastaanottavan valtion sitoutumistarkoitus siirron kohdetta koskevaan lainkäyttövalttaan, ja lisäksi jos tarpeen, valvontavastuuseen ja kansalliseen rekisteröintiin, sekä jos mahdollista, vastuunjakoon koskien kansainvälisoikeudellista korvausvastuuta. Ehdotetun 4 momentin mukaan, poiketen siitä, mitä 3 momentissa säädetään, siirtoa koskeva lupa voidaan myöntää, vaikka 6 kohdassa tarkoitettua ilmoitusta ei katsottaisi *riittäväksi*, jos Suomen ja vastaanottavan valtion välillä, niiden toimivaltaisten viranomaisten kesken taikka Liikenne- ja viestintäviraston ja siirron osapuolen kesken on tehty sopimus tai muu järjestely, ja jos [...]. Ehdotetun perusteella on hyvin vaikea saada selkoa mitä riittävyys arvioinnilla tässä tarkoitetaan. Voisiko säännöksen tavoitetta paremmin vastata se, että säännös muotoiltaisiin esimerkiksi siten, että ”ilmoitusta ei tarvita, jos...”.

Perusteluiden mukaan ”Ehdotetun 6 momentin mukaan tarkempia säännöksiä 3 momentin 6 kohdassa tarkoitettun ilmoituksen sekä 4 momentissa tarkoitettun sopimuksen tai muun järjestelyn vähimmäisvaatimuksista voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella. Liikenne- ja viestintävirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä siirtoa koskevan luvan hakemisesta sekä lupahakemuksessa annettavista tiedoista ja asiakirjoista.” Edellä on jo mainittu viraston määräyksenantovaltaa koskevia huomioita. Epäselväksi kuitenkin jää, mitä tässä yhteydessä asetuksenantovaltuuden piiriin on

tarkoitettu kuuluvan, kun sopimuksilla viitataan tässä yhteydessä myös mm. valtiosopimuksiin.

Väliaikainen päätös (18 c §)

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 18 c §:ään ehdotetaan säännöksiä liikenne- ja viestintäviraston toimivallasta keskeyttää toiminta. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan jos toiminnanharjoittaja tai kaukokartoitustoimija tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö tätä lakia taikka sen nojalla annettua säännöstä, määräystä, päätöstä tai lupaehtoa tavalla, josta aiheutuu välitöntä vaaraa kansalliselle turvallisuudelle taikka Suomen kansainvälisten velvoitteiden noudattamisen kannalta, Liikenne- ja viestintävirasto voi väliaikaisena toimenä keskeyttää vaaraa aiheuttavan avaruustoiminnan tai satelliittikaukokartoituksen tai rajoittaa sitä taikka määrätä muista tarvittavista väliaikaisista toimista. Epäselväksi säännöksen perusteella jää se, mitä nämä *muut tarvittavat väliaikaiset toimet* voisivat olla, koska niitä ei ole myöskään perusteltu. Viranomaisen toimivaltasäännösten tulisi olla yksiselitteisiä.

Ehdotetun 18 c §:n 4 momentin mukaan Liikenne- ja viestintäviraston on ennen väliaikaisia toimia koskevan päätöksen antamista varattava sen saajalle tilaisuus tulla kuulluksi, paitsi jos kuulemista ei voida toimittaa niin nopeasti kuin asian kiireellisyys välttämättä vaatii. Kuten em. lainkohdan perusteluissakin todetaan, kyse on hallintolain kanssa päällekkäisestä sääntelystä. Hallintolaki sisältää itsessään myös mahdollisuuden kuulemisesta poikkeamiseen, joten jatkovalmistelussa tulee arvioida paremmin säännöksen tarvetta (ks. hallintolain 34 §:n 2 momentin 4 kohta). Hallinnon yleislakien kanssa päällekkäistä sääntelyä tulee välttää.

Säätämisjärjestysperusteluista ja julkisen hallintotehtävän antamisesta (PL 124 §)

Esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa tulisi viitata asianomaisen perustelun yhteydessä mihin esitysluonnoksen sääntelyyn sillä viitataan. HELO-ohjeiden mukaan perusteluissa on tuotava selkeästi esiin ja yksilöitävä ne ehdotukseen sisältyvät säännökset, jotka perustuslain tai oikeuskäytännön valossa vaikuttavat tulkinnanvaraisilta tai periaatteellisesti merkityksellisiltä.

Lisäksi perusteluiden osalta tulisi olla selvää, onko ehdotuksessa kyse muutoksesta jo voimassa olevaan lakiin tässä merkityksessä muutoinkin kuin esimerkiksi vain toimivaltaisen viranomaisen vaihtumisen osalta (esim. PL 124 §:ää koskeva kuvaus). Sen sijaan esimerkiksi uutta säännöstä, jonka mukaan lupaviranomainen voisi teettää arvion siitä, että toiminnasta ei ole erityistä vaaraa luvan myöntämisen edellytyksenä ei käsitellä PL 124 §:n näkökulmasta (ks. ehdotettu 5 §:n 2 momentin 2 kohta). Onko siis tarkoituksena, että kyseinen arviointitehtävä voitaisiin antaa jollekin muulle kuin viranomaiselle? Samalla PL 124 §:n mukaista tarkoituksenmukaisuusharkintaa käsitellään jostain syystä kansainvälisten siirtojen yhteydessä, jossa ei kaikeksi ole kyse julkisesta hallintotehtävästä.

Esityksen säätämisjärjestysperustelut on syytä käydä jatkovalmistelussa vielä läpi systemaattisesti. Osin perustelut linkitetään esimerkiksi asioihin, joita ei perustella tai jotka eivät liity suoraan asiaan. Esimerkiksi sivulla 78 todetaan, että ”Toimivallanjanosta poikkeamisesta säädettäisiin tarkkarajaisesti. Poikkeaminen olisi mahdollista tilanteissa, luvanhaltija on aloitteen tekijä. Näin ollen oikeusturvan ei katsota vaarantuvan, vaan ennemminkin parantuvan.” Edellä mainittua ei kuitenkaan avata sen enempää.

Esitysluonnoksen mukaan Liikenne- ja viestintävirastolle säädettäisiin oikeus periä lupa- ja valvontamaksuja. Edelleen säätämisyjärjestysperusteluluonnoksissa ei ole käsitelty viranomaismaksujen suhdetta perustuslain 81 §:ään. Jatkovalmistelussa säätämisyjärjestysperusteluita tulee täydentää myös tältä osin.

Seuraamusmaksut

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi hallinnollinen seuraamusmaksu maa-asemista ja eräistä tutkista annettuun lakiin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sanktioitavaksi teoksi on ehdotettu muun ohella myös maa-asemalain 6 §:n mukaisista turvallisuusvaatimusten laiminlyöntiä. Hallinnolliset seuraamusmaksut rinnastuvat rikosoikeudellisiin rangaistuksiin, jonka vuoksi perustuslain 8 §:stä seuraa vaa rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta ei voida sivuuttaa (esim. PeVL 46/2021 vp, 13 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 3). Velvoitteiden on oltava täsmällisiä myös sääntelyn ennakoitavuuden vuoksi (myös PeVL 37/2021 vp, kohdat 33–36).

Oikeusministeriö pitää maa-asemalain 6 §:ssä tarkoitettujen turvallisuusvaatimusten laiminlyöntiin liittyvää seuraamussääntelyä ehdotetussa muodossaan hyvin väljänä. Em. pykälä sisältää osin myös tulkinnanvaraista sääntelyä eikä velvoitteiden rikkominen olisi kaiketi kaikkien kohtien perusteella yksinkertaisesti toteennäytettävissä. Velvoitteiden osalta esimerkiksi ei ole täysin selvää, miten arvioidaan 1 kohdassa tarkoitettun suojauksen riittävyyttä (”maa-asemadatan lähetys ja vastaanotto sekä muu käsittely on tietoturvallista ja maa-asema tai tutka on riittävällä tavalla suojattu ulkoisilta häiriöiltä ja tietoturvauhilta”). Sääntelyn osalta merkitystä voidaan antaa myös sille, että 6 §:n 2 momentin mukaan 1 momentin 1–4 ja 6 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden on suhteutettava toiminnan riskeihin, toimenpiteistä aiheutuviin kustannuksiin sekä käytettävissä oleviin teknisiin mahdollisuuksiin torjua uhka. Oikeusministeriö muistuttaa, että hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa harkittaessa olisi myös aina arvioitava, voidaanko tavoitellut päämäärät saavuttaa lievemmin keinoin tai muilla hallinnollisilla seuraamuksilla. Jatkovalmistelussa seuraamussääntelyä on arvioitava edellä mainitun perusteella.

Hallituksen esityksessä ei ole lisäksi lainvalmistelijan ohjeiden mukaisesti arvioitu, kuinka paljon tällaisia uusia seuraamusmaksuja vuosittain määrätään ja mikä vaikutus tällä on Oikeusrekisterikeskuksen täytäntöönpanotehtäviin. Vaikka määrä olisi vähäinen tulisi asia arvioida esityksessä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakiehdotuksessa 1. avaruustoiminnasta annetun lain 21 §:n viittaussäännöksiä seuraamusmaksun täytäntöönpanoon. Oikeusministeriö toteaa, että säännöstä on vastikään muutettu ja se vastaa lainkirjoittajan ohjeita. Säännöksessä ei ole erikseen tarpeen mainita sitä, että seuraamusmaksun raukeamisesta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa. Kyseinen momentti tulisi muuttaa sen nykyiseen muotoon (L 475/2025) esityksen jatkovalmistelussa.

Myös lakiehdotukseen 2. eli maa-asemista ja eräistä tutkista annettuun lakiin ehdotetut muutokset tulisi jatkovalmistelussa laatia vastaamaan lainkirjoittajan ohjeita. Laissa ei ole tarpeen säätää siitä, että maksu maksetaan valtiolle eikä sen raukeamisesta. Näistä seikoista säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa. On riittävää, että laissa säädetään: Tämän lain nojalla määrätyn seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).

Lakiehdotuksen 3. osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että eduskunnan käsiteltävänä on jatkuvasti säännöksiä uusiksi seuraamusmaksuiksi. Ennen esityksen antamista tulee huolehtia siitä, että muutokset koskevat voimassa olevaa lain 1 §:n 2 momenttia.

Tietojen saamista ja luovuttamista koskevat säännökset

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota esitysluonnoksessa ehdotettavien tietojen saamista ja luovuttamista koskevien säännösten täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen sekä tarpeeseen täydentää perusteluita yleisen tietosuoja-asetuksen kansallisen liikumavaran käyttämisen ja ehdotettavan sääntelyn hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden osalta.

Tietojen saamista ja luovuttamista koskevien säännösten täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Esitysluonnoksen 1. ja 2. lakiehdotukseen sisältyy useampia varsin väljästi muotoiltuja tiedonsaanti- ja luovutusoikeutta koskevia säännöksiä. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 14 §:n 4 momentissa ja 18 §:ssä säädettäisiin voimassa olevan avaruustoiminnasta annetun lain 14.4 §:n ja 18 §:n sääntelyä vastaavasti Liikenne- ja viestintäviraston tiedonsaantioikeudesta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen perusteluista (s. 26) saa käsityksen, että voimassa olevan avaruustoimintalain 18 §:n sääntelyä on ollut tarkoitus arvioida uudelleen valmistelussa ja rajata sääntelyä aiempaa täsmällisemmin. Tällaista rajausta ei kuitenkaan sisälly esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 18 §:ään.

Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan täsmennettäväksi voimassa olevan maa-asetusta ja eräistä tutkista annetun lain 15 §:n tiedonluovutussäännöstä. Säännöskohtaisten perustelujen (s. 67) mukaan tietojen vaihtaminen liittyisi käytännössä luvan myöntämisen, muuttamisen tai peruuttamisen yhteydessä suoritettavaan kansallisen turvallisuuden arviointiin tai lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja päätösten noudattamisen valvontaan. Ehdotetun säännöksen sanamuoto ei kuitenkaan vaikuttaisi vastaavan perusteluissa esitettyä sisältöä. Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida ehdotettavien täsmennysten tarkentamista.

Lisäksi avaruustoiminnasta annettuun lakiin (1. lakiehdotus) ehdotetaan lisättäväksi uusi tietojen luovuttamista ja virka-apua koskeva 18 a §. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston, puolustusministeriön, ulkoministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, suojelupoliisin ja Puolustusvoimien oikeudesta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja toisilleen, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden tai avaruustoimintaa koskevan luvan myöntämisen, vakuutamisvelvollisuuden, avaruusesineiden ja avaruustoiminnan siirtämistä toiselle koskevan luvan myöntämisen, satelliittikaukokartoitusta koskevan luvan myöntämisen, avaruustoiminnan tai satelliittikaukokartoituksen harjoittamiseen myönnetyn luvan muuttamisen tai peruuttamisen, tai luvanhaltijan hakemuksesta tapahtuvan luvan muuttamisen ja luvan voimassaolon päättämisen tai toiminnanharjoittajan ja kaukokartoitus-toimijan luotettavuuden arviointia koskevien edellytysten arvioimiseksi.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä yleensä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat valiokunnan

mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitettujen tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 17/2016 vp, s. 5–6).

Perustuslakivaliokunta on katsonut myös, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi (PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatu lausunnot).

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 18 a §:n 1 momentissa ehdotettu tiedonluovutus-säännös on muotoilultaan väljä ja sen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 60–61) toistetaan vain ehdotetun pykälän sisältö. Ehdotetun säännöksen ja sen perusteluiden nojalla ei ole selvää, missä tilanteissa eri viranomaiset luovuttaisivat salassa pidettäviä tietoja toisilleen, minkä tietojen salassapidosta tietojen luovutuksessa olisi tarkoitus poiketa ja miten tiedot luovuttavan viranomaisen tulisi arvioida tiedon välttämättömyyttä tiedot saavan viranomaisen kannalta. Epäselvyyttä lisää se, että esitysluonnoksen perusteluissa (s. 26 ja 85) on tuotu esiin vain Liikenne- ja viestintäviraston oikeus tiedonluovutukseen avaruustoiminnasta annetun lain 17 §:ssä tarkoitettua lausuntomenettelyn toteuttamiseksi. Säättämisyjärjestysperusteluluonnoksissa (s. 86) on toisaalta todettu, että jos lupamenettelyssä tulee arvioida kansallista turvallisuutta, arviointi tehdään turvallisuusviranomaisten antamien lausuntojen sekä näiden viranomaisten kanssa käytyjen keskustelujen perusteella. Lisäksi kansallisen turvallisuuden arviointi voi olla tarpeen valvontatoiminnassa. Perustelujen mukaan kansallisen turvallisuuden arvioinnin mahdollistamiseksi tietojen luovuttamisen tulisi olla mahdollista kansallista turvallisuutta arvioivien viranomaisten välillä. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, mitä nämä kansallista turvallisuutta arvioivat viranomaiset olisivat. Esityksen perusteluissa (s. 17) on viitattu ulkoministeriöön, suojelupoliisiin ja puolustusministeriöön turvallisuusviranomaisina. Toisin kuin ehdotetun säännöksen sanamuodossa, mukaan ei ole luettu Puolustusvoimia. Avaruustoiminnasta annetun lain 14 §:n mukainen valvonta tai 17 §:n mukainen lausuntomenettely ei kuitenkaan sisälly ehdotetun säännöksen sanamuotoon. Mahdollisesti tarkoitus on ollut säätää Liikenne- ja viestintäviraston oikeudesta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja lupamenettelyyn ja sen valvontaan liittyvässä lausuntomenettelyssä lausunnon antavalle viranomaiselle ja mahdollistaa tietojen luovuttaminen tiettyjen lausuntoja valmistelevien viranomaisten välillä. Toisaalta lausuntomenettelyä koskevassa 17 §:ssä ei ehdoteta säädettävän ulkoministeriölle, suojelupoliisille tai puolustusministeriölle tehtävästä lausuntopyynnöstä kansallisen turvallisuuden taikka kansainvälisten suhteiden tai ulko- ja turvallisuuspolitiikan vaikutusten arvioimiseksi. Jatkovalmistelussa tulisi joka tapauksessa vielä huolellisesti arvioida ehdotetun sääntelyn täsmentämistä yksilöimällä tietosisältöjä ja tarkistamalla minkä viranomaisten välistä tiedonluovutusta ja mitä tarkoituksia varten voidaan pitää välttämättömänä sekä tarkistaa ja täydentää esitysluonnoksen perusteluita.

Samalla jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida ehdotetun 18 a §:n 1 momentin säännöksen suhdetta 1. lakiehdotuksen 18 §:ssä ehdotettavaan Liikenne- ja viestintäviraston tiedonsaantioikeuteen viranomaisilta ja sitä muodostuuko sääntely päällekkäiseksi. Vaikka perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt kaksinkertaista sääntelyä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, se on katsonut, että kaksinkertainen sääntely johtaa raskaaseen sääntelyrakenteeseen ja on omiaan synnyttämään tulkintaongelmia (PeVL 71/2014 vp, s. 3/I).

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa 1. lakiehdotuksessa ehdotettua Liikenne- ja viestintäviraston tiedonsaanti- ja luovutusoikeutta on arvioitu henkilötietojen käsittelyn kannalta ja lyhyesti kuvattu perustuslakivaliokunnan salassa pidettävien tietojen saamista tai luovuttamista koskevaa lausuntokäytäntöä. Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan varsinaisesti tunnistettu, että ehdotettava sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (ks. PeVL 42/2016 vp, s. 2–3). Säätämisyjärjestysperusteluluonnoksissa (s. 86) on tuotu esiin vain 1. lakiehdotuksen sääntely ja kansallinen turvallisuus ja todettu, että avaruusalan lupamenettelyissä on säännösehdoitusten mukaisissa tilanteissa hyväksyttävät perusteet niiden tietojen, jotka liittyvät kansallisen turvallisuuden suojaamistarpeeseen, luovuttamiselle salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä. Perustelujen mukaan tietojen luovuttamisen edellytyksenä on, että luovuttaminen on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden arvioimiseksi lupaa koskevassa päätösharkinnassa, vaikka esitysluonnoksessa ehdotettu sääntely ei rajaudu yksinomaan kansalliseen turvallisuuden arvioimiseksi välttämättömiin tietoihin. Jatkovalmistelussa esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluita tulisi täydentää ehdotettavan sääntelyn hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta koskevalla arviolla.

Arkaluonteisten tietojen käsittely

Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisyjärjestyskäytännön edellytyksenä ollut sääntelyn tämentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väliä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).

Säätämisyjärjestysperusteluluonnosten (s. 86) mukaan Liikenne- ja viestintäviraston on välttämätöntä käsitellä myös arkaluonteisia tietoja, kuten rikosrekisteritietoja, joiden nojalla voidaan tarkastaa henkilön edellytykset harjoittaa satelliittikaukokartoitusta taikka avaruustoimintaa lainmukaisella ja kansallisen turvallisuuden sekä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan kanssa yhteensopivalla tavalla. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei ehdoteta muutoksia voimassa olevan avaruustoimintalain 17 a §:n 2 momentin 1 kohtaan, jonka mukaan henkilöä ei pidetä luotettavana, jos hänet on viiden arviota edeltäneen vuoden aikana tuomittu rangaistukseen rikoksesta, jonka voidaan katsoa osoittavan hänen olevan ilmeisen sopimaton harjoittamaan avaruustoimintaa tai satelliittikaukokartoitusta. Rikosrekisteritietojen käyttöä ei siten ole voimassa olevassa laissa ulotettu kansallisen

turvallisuuden tai Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan mukaisuuden arviointiin. Sääntämisjärjestysperusteluissa esitettyä on syytä tarkistaa jatkovalmistelussa.

Sääntämisjärjestysperusteluluonnoksissa (s. 86) on tuotu esiin, että Liikenne- ja viestintäviraston käsittelemiin henkilötietoihin voi lukeutua tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa tarkoitettuja rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja. Perustelujen mukaan, mikäli toimijan luotettavuuden arvioinnin yhteydessä tulee ilmi rikostuomioihin tai rikkomuksiin liittyviä henkilötietoja, niiden käsittelyyn sovelletaan yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan vaatimuksia. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei ole tunnistettu tältä osin tietosuoja-asetuksen kansallista liikkumavaraa. Esitysluonnoksen perusteluissa viitataan yleisellä tasolla tietosuojalakiin, mutta esitysluonnoksessa ei ole arvioitu ehdotetun sääntelyn suhdetta tietosuojalain 7 §:ssä säädettyyn. Jatkovalmistelussa perusteluita on syytä täydentää erityisesti käsittelyyn sovellettavia suojatoimia koskevalla arviolla ja tarkistaa perusteluissa esitettyä siltä osin kuin yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan sanamuotoa on oikaistu.

Lisäksi Liikenne- ja viestintävirastolla olisi ehdotettavan 18 a §:n 1 momentin mukaan oikeus luovuttaa salassa pidettävät tiedot myös erityistä asiantuntemusta edustaville riippumattomille asiantuntijoille, jos se olisi välttämätöntä tässä laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei ehdotetusta säännöksestä tai sen perusteluista käy ilmi, mikä olisi sen suhde julkisuuslain (621/1999) 26 §:n 3 momentissa säädettyyn viranomaisen oikeuteen luovuttaa tiedot toimeksiantajaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten. Ehdotetusta säännöksestä tai sen perusteluista ei myöskään käy ilmi, mistä salassa pidettävistä tiedoista voisi olla kyse. Ilmeisesti lakisääteiset tehtävät eivät rajautuisi avaruustoimintalain 15 §:ssä säädettyyn tarkastukseen, jota koskevien asiakirjojen osalta salassapito on murrettu pykälän 2 momentissa, sillä Liikenne- ja viestintävirasto voisi 1. lakiehdotuksen 17 §:n mukaisesti pyytää lausuntoja myös asiantuntijoilta. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin myös huomiota rikosrekisterilain (770/1993) 11 §:ssä säädettyyn rikosrekisteriotteen edelleen luovuttamista koskevaan rajoitukseen.

Tietosuoja-asetuksen kansallinen liikkumavara

Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 61) on tunnistettu, että 1. lakiehdotuksen tiedonsaantia (18 §) ja tiedonluovutusta (18 a §) koskevissa säännöksissä olisi kyse yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 mukaisen kansallisen liikkumavaran käyttämisestä ja tuotu esiin, että käsittely perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaiseen viranomaisen lakisääteisen tehtävän hoitamiseen. Yleisen tietosuoja-asetuksen kansallista liikkumavaraa on kuitenkin arvioitu vain Liikenne- ja viestintäviraston, ei muiden 1. lakiehdotuksen 18 a §:ssä säädettäväksi ehdotettujen viranomaisten osalta (s. 61 ja 86). Jatkovalmistelussa esitysluonnoksen perusteluita tulisi täydentää kuvaamalla henkilötietojen käsittelyn peruste tiedot luovuttavan ja tiedot saavan viranomaisen osalta. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että jatkovalmistelussa on syytä vielä arvioida, liittyykö muihin esitysluonnoksessa ehdotettuihin säännöksiin henkilötietojen käsittelyä. Sääntämisjärjestysperusteluluonnoksissa (s. 85) on lyhyesti todettu, että myös avaruustoiminnasta annetun lain 17 a §:ssä sekä maa-asemista ja eräistä tutkista annettavaksi lain 5 §:ssä tarkoitettu luotettavuuden arvioinnissa on kysymys luvan hakijan henkilöön liittyvistä seikoista, mihin sisältyy luonnollisten henkilöiden henkilötietoja. Ilmeisesti myös näissä tapauksissa valmistelussa on arvioitu, että käsittely perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaiseen rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvoitteeseen. Arvioinnissa tulisi myös huomioida, että luotettavuuden arvioinnissa käsiteltävät tiedot voivat sisältää edellä kuvatulla tavalla

myös arkaluonteisia tietoja. Lisäksi perusteluihin tulisi täydentää ehdotettua sääntelyä koskeva yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukainen arvio siitä, että se täyttää yleisen edun mukaisen tavoitteen ja on oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 86) irralliseksi jäävään virkkeeseen koskien ilmeisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaisen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaista yhteensopivaa käyttötarkoitusta. Myös tältä osin toteamus rajoittuu kansalliseen turvallisuuteen, vaikka ehdotettavan sääntelyn tarkoitukset eivät rajaudu yksinomaan siihen. Oikeusministeriö tuo tältä osin esiin, että yleinen tietosuoja-asetus mahdollistaa myös käyttötarkoituksesta poikkeamisen tiettyjen edellytysten täytyessä, mutta asiaa on vaikea arvioida, kun ehdotetusta sääntelystä ja esitysluonnoksen perusteluista ei käy tarkemmin ilmi käsiteltävä tietosisältö ja niiden alkuperäiset keräämistarkoitukset, eikä esitysluonnoksessa ole arvioitu asiaa tarkemmin.

Siirtymäsäännöksistä

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 23 §:ään on ehdotettu säännöstä, jonka mukaan Liikenne- ja viestintävirastolle siirtyisivät työ- ja elinkeinoministeriöltä välttämättömät tämän lain voimaantuloon mennessä muodostuneet tiedot ja asiakirjat, ellei niitä koskevista vastuista ja velvollisuuksista tämän tai muun lain nojalla erikseen säädetä tai muuta sovita. Säännöskohtaisissa perusteluissa säännös vain toistetaan. Epäselväksi tämän osalta jää mm. se, mihin säännöstä tarvitaan, jos kyse on julkisista asiakirjoista. Toisaalta epäselväksi jää myös se mihin tietoihin ja asiakirjoihin säännöksessä viitataan, kun välttämättömyyttä ei arvioida mitään kriteeriä vasten.

Muita esitysluonnokseen liittyviä yksityiskohtaisia huomioita

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentin säännöstä voisi olla aiheellista tarkistaa kielellisesti. Asianmukaisempaa olisi säätää esimerkiksi siitä, että vakuuttamisvelvollisuuteen voidaan myöntää poikkeus vrt. ”toimivaltainen viranomainen voi olla vaatimatta 1 momentissa tarkoitettua vakuutusta”.

Ehdotetun 1. lakiehdotuksen 17 a §:n 6 momentin mukaan, jos luvanhakijan luotettavuus on arvioitu enintään kahta vuotta ennen uuden lupahakemuksen jättämistä, *ja hakija vakuuttaa*, ettei sen olosuhteissa ole tapahtunut sellaisia olennaisia muutoksia, jotka vaikuttavat luotettavuuteen, toimivaltainen viranomainen voi perustaa arvionsa viimeisimpään lainvoimaiseen päätökseen, jossa toiminnanharjoittajan luotettavuus on arvioitu tämän pykälän tai maa-asemistusta ja eräistä tutkista annetun lain 5 §:n mukaisesti. Oikeusministeriö ei pidä em. muotoilua onnistuneena. Oikeusministeriö esittää harkittavaksi, voisiko säännöksen muotoilla esimerkiksi siten, että viranomainen voi perustaa arvionsa edelliseen arvioon, *jos ei ole perusteltua syytä olettaa* [...] (tms).

Jos 1. lakiehdotuksessa käytetään 1. lakiehdotuksen 5 §:ssä tarkoitettua luvan sijasta termiä *avaruustoimintalupa*, on em. käsite asianmukaista määrittää 5 §:n yhteydessä.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Neuvotteleva virkamies

Heidi Mäntylä

VN/9441/2025-OM-13

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: