

Työ- ja elinkeinoministeriö

OIKEUSREKISTERIKESKUKSEN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LA- EIKSI AVARUUSTOIMINNASTA ANNETUN LAIN SEKÄ MAA-ASEMISTA JA ERÄISTÄ TUTKISTA ANNE- TUN LAIN MUUTTAMISESTA

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Oikeusrekisterikeskukselta (ORK) 17.3.2026 lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi avaruustoimin-
nasta annetun lain sekä maa-aseamista ja eräistä tutkista annetun lain muuttami-
sesta. Asia on ollut lausuttavana lausuntopalvelussa 23.2.2026 saakka.

Oikeusrekisterikeskus (ORK) toimii useiden oikeushallinnon eri rekistereiden, mu-
kaan lukien rikosrekisterin, sakkorekisterin, konkurssi- ja yrityssaneerausrekisterin
sekä liiketoimintakieltorekisterin, rekisterinpitäjänä sekä huolehtii mm. sakkoihin,
menettämisseuraamuksiin ja yli 70 erilaiseen rangaistusluonteiseen hallinnolli-
seen seuraamukseen liittyvistä täytäntöönpanotehtävistä. Näin ehdotetuilla muu-
toksilla on vaikutusta myös ORK:n toimintaan, ja ORK on arvioinut esitettyjen muu-
tosten vaikutusta toimintaansa siltä osin kuin tässä lausunnossa on kuvattu.

Täytäntöönpanoa koskeva sääntely

Maa-aseamista ja eräistä tutkista annetun lain mukaiset seuraamusmaksut pantai-
siin luonnoksen 17 a §:n 7 momentin mukaan täytäntöön sakon täytäntöönpanosta
annetun lain mukaisessa järjestyksessä. Seuraamusten täytäntöönpanosta vas-
taisi siten ORK. Informatiivisen viittauksen ohella sakon täytäntöönpanosta anne-
tun lain 1 §:n 2 momenttia on esitetty muutettavaksi. ORK pitää uuden seuraamus-
lajin lisäämistä sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin tärkeänä, sillä sakon täy-
täntöönpanosta annetun lain nojalla täytäntöönpantavat uudet rangaistusluontei-
set hallinnolliset seuraamukset on viime vuosina säännönmukaisesti lisätty 1 §:n
2 momenttiin.

ORK katsoo, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi on otettu pääasiassa hyvin
huomioon täytäntöönpanomenettelyn kannalta keskeiset asiat. Kuten oikeusminis-
teriö on 20.2.2026 päivätyssä asiaa koskevassa lausunnossaan todennut, luon-
noksessa hallituksen esitykseksi ei ole arvioitu, kuinka paljon uusia seuraamus-

maksuja määrätään vuosittain ja mikä vaikutus tällä on ORK:n täytäntöönpanotehtäviin. Jos ennakoidaan, että seuraamusmaksuja määrättäisiin vuosittain yksittäisiä tai enintään kymmeniä, uuden seuraamusmaksun täytäntöönpanotehtävistä syntyy tarvetta lisähenkilöstölle ainoastaan vähäisissä määrin. Kun uusia seuraamuslajeja tulee jatkuvasti lisää, ORK:n lisähenkilötyön tarvetta on tarpeen arvioida pidemmällä aikajaksolla viraston tulosohtausmenettelyssä.

Oikeusministeriön lausunnossa on kiinnitetty huomiota siihen, että sakon täytäntöönpanosta annettua lakia ollaan vastikään (1.1.2026) muutettu. Oikeusministeriö on todennut, että seuraamusmaksun maksamisesta valtiolle ei ole tarpeen säätää erikseen 17 a §:n 4 momentissa. Hallituksen esityksessä eduskunnalle sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi on esitetty kumottavaksi useista laeista säännös seuraamusmaksun määräämisestä maksettavaksi valtiolle. Säännöstä on pidetty tarpeettomana. (HE 5/2025 vp mm. s. 92, 93 ja 94)

Oikeusministeriö on kiinnittänyt lausunnossaan huomioita myös siihen, että seuraamuksen raukeamisesta ei ole tarpeen erikseen säätää 17 a §:n 7 momentissa. Raukeamisesta säädetään 1.1.2026 lukien sakon täytäntöönpanosta annetun lain 4 b §:ssä. ORK lisäksi esittää, että 17 a §:n 7 momentin säännöskohtaisiin perusteluihin lisätään maininta, että seuraamusmaksuille ei perittäisi viivästyskorkoa. ORK:n mukaan rangaistusluonteisille hallinnollisille seuraamuksille ei tulisi periä viivästyskorkoa. Tämä on otettu lähtökohdaksi myös 1.1.2026 voimaan tullessa sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamista koskevassa laissa. Hallituksen esityksessä on todettu, että seuraamusmaksut ovat sanktioluonteisia maksuja ja ne rinnastuvat tässä suhteessa rahamääräisiin rangaistuksiin, joille viivästyskorkoa ei peritä. (HE 5/2025 vp s. 39–40) Hallituksen esitykseen sisältyvällä korkoa koskevalla maininnalla olisi selventävä informatiivinen merkitys sekä maksuvelvollisille että maksuasioita käsittelevien eri viranomaisten henkilöstölle.

Luotettavuusarviointia ja tiedonluovutusta koskeva sääntely

Esitysluonnoksen mukaan toiminnanharjoittajalta edellytettävästä luotettavuudesta säädetään avaruustoiminnasta annetun lain (jäljempänä avaruustoimintalaki) 5 §:n 2 momentin 1) kohdassa. Luotettavuutta arvioitaisiin esitysluonnoksen mukaan lain 17 a §:ssä tarkoitetulla tavalla. Vastaavasti luotettavuudesta säädetään maa-asetusta ja eräistä tutkista annetun lain (jäljempänä maa-asetuslaki) 4 §:n 2 momentin 1) kohdassa ja luotettavuusarvioinnista tarkemmin lain 5 §:ssä.

Edelleen avaruustoimintalain 12 §:n 1 momentissa säädettäisiin toiminnanharjoittajan velvollisuudesta viipymättä antaa Liikenne- ja viestintävirastolle tiedot muutoksista, jotka voivat vaikuttaa luvan myöntämisen ehtoihin. Samanlainen velvollisuus on lain 12 §:n 2 momentin mukaan myös kaukokartoitustoimijalla. ORK huomauttaa tältä osin, ettei laissa ole säädetty mahdollisuutta luovuttaa otteita rikos- tai sakko-

rekisteristä luotettavuusarviointia varten kuin viranomaiselle, joten myöskään toiminnanharjoittajille ei tulisi asettaa velvoitetta toimittaa luvan myöntämisen edellytyksistä ainakaan virallista selvitystä viranomaisten rekisteristä. Lisäksi ORK toteaa, että muille kuin viranomaisille liiketoimintakieltorekisterin ote on maksullinen.

Maa-asemalain 4 §:n 1 momentin mukaan luvan myöntää valtioneuvosto, jos luvan myöntäminen ilmeisesti vaikuttaisi kansalliseen turvallisuuteen. ORK kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että vakiintuneen käytännön mukaan sakkorekisterin tiedonsaantioikeudesta tulee säätää nimenomaisesti: vuodenvaihteeseen asti voimassa olleessa sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002, sakkoTPL) 50 §:ssä säädettiin tietojen luovuttamismahdollisuudesta niille, joiden oikeudesta mainittujen tietojen saamiseen säädetään erikseen lailla. Säännöksen esitöissä lainsäätäjä perusteli säännöstä siten, että tietosuojaja muuhun lainsäädäntöön viittaamisen yleinen muotoilu asettavat luovuttamissäännöksille erityisiä vaatimuksia, ja tietosuojan asianmukainen turvaaminen edellyttää, että luovuttamisesta säädetään lailla, ja että luovuttamissäännöksestä on käytävä riittävän selvästi ilmi oikeus saada tietoja nimenomaan sakkorekisteristä. Siinä on yksilöitävä tietoihin oikeutettu taho, luovutettavat tiedot ja tietojen käyttötarkoitus. (HE 218/2001 vp, s. 56). Vaikka uudessa sakkoTPL:ssä ei "erikseen" säätämisestä olekaan nimenomaista mainintaa, katsomme, että lainsäätäjän tarkoitus ei ole ollut muuttaa aiempaa tulkintaa tältä osin: "Rekisteritietojen luovuttamisesta muihin tarkoituksiin ei säädettäisi ehdotetussa pykälässä, vaan eri viranomaisten muut tiedonsaantioikeudet perustuisivat muuhun lainsäädäntöön kuten nykyisinkin. - - Muusta tiedonluovutuksesta säädetään kutakin viranomaista koskevassa erityislainsäädännössä. Esimerkiksi turvallisuus selvityslaisissa (726/2014) säädetään sakkorekisterin tietojen käytöstä turvallisuus selvityksen tekemisessä". (HE 5/2025 vp, s. 69–70).

Tiedonsaantioikeuksien osalta ORK kiinnittää huomiota myös siihen, että esitysluonnoksen sivulla 26 ilmenevästi avaruustoimintalain 18 §:n mukaista tiedonsaantioikeutta on ollut tarkoitus arvioida uudelleen. Pykälään ehdotetuissa muutoksissa ei kuitenkaan näyttäisi olevan tätä koskevaa muutosehdotusta.

Avaruustoimintalain 17 §:ssä säädetään Liikenne- ja viestintäviraston velvollisuudesta pyytää toiminnanharjoittajan ja kaukokartoitustoimijan luotettavuuden arvioimiseksi lausuntoja työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi muilta viranomaisilta, jollei lausunnon pyytäminen ole ilmeisen tarpeetonta. ORK toteaa selvyyden vuoksi, ettei se anna lausuntoja tai selvityksiä luonnehdittavia asiakirjoja, vaan luovuttaa tietoja rekisterinpidossaan olevista rekistereistä rekisteriotteina ja todistuksina siten kuin luovuttamisesta on kunkin rekisterin osalta erikseen säädetty.

Avaruustoimintalain 17 a §:ssä säädetään tarkemmin luotettavuuden arvioinnista ja siihen käytettävistä selvityksistä. Vastaava säännös löytyy maa-asemalain 5 §:stä. Pykälissä mainitaan rikosrekisterilain (770/1993) nojalla saatavat tiedot. Rikosrekisterilaissa säädetään kuitenkin useista erilaisista tiedonluovutuksista erilaisiin käyttötarkoituksiin, ja oikeampaa olisi viitata nimenomaisesti nyt käsiteltävänä olevaa luovutusta koskevaan rikosrekisterilain 4 a §:n 1 momentin 2) kohtaan eli luovutta-

mismahdollisuuteen Suomen viranomaiselle asiassa, joka koskee viranomaisen lupaa tai hyväksyntää, jonka edellytyksenä on henkilön luotettavuus. Tältä osin keskeistä on nimenomaan se, että voimme luovuttaa tietoja tähän käyttötarkoitukseen edellä todetusti ja rikosrekisterilaista ilmenevästi vain viranomaisille emmekä hakijalle tai toiminnanharjoittajalle itselleen.

Edelleen samoissa pykälissä ehdotetaan listattavaksi muut hyväksyttäväksi katsottavat selvitykset, joita rikosrekisterin tietojen ohella voidaan käyttää luotettavuuden arvioimiseksi. Näistä konkurssi- ja yrityssaneerausrekisterin, sakkorekisterin ja liiketoimintakieltorekisterin tiedot kuuluvat ORK:n rekisterinpidossa olevien rekistereiden tietosisältöön. ORK kiinnittää huomiota siihen, että pykälän mukaan sakkorekisterin tietoja ehdotetaan hyväksyttäväksi selvitykseksi kohtiin, joissa on kyse joko liiketoimintakieltoon määräämisestä tai henkilön kykenemättömyydestä vastata veloistaan konkurssin, ulosoton tai muun selvityksen perusteella. Sakkorekisterin tietoja ei kuitenkaan ehdoteta käytettäväksi selvityksenä rikoksesta tuomitsemisesta.

ORK toteaa, että tiedonluovutus niin rikos-, sakko- kuin liiketoimintakieltorekisteristä avaruustoimintalain ja maa-asemalain mukaisiin tarkoituksiin on manuaalista. Konkurssi- ja yrityssaneerausrekisterin tietoja on mahdollista tarkastella maksutta kaikille avoimessa julkisessa Maksukyvyyttömyysrekisteri-nimisessä hakupalvelussa, joka löytyy ORK:n verkkosivuilta. ORK:lta on myös mahdollista tilata otteita ja todistuksia konkurssi- ja yrityssaneerausrekisteristä. Ote sisältää voimassa olevat konkurssi- ja yrityssaneerausmenettelyt, ja todistus tiedon siitä, ettei konkurssia tai yrityssaneerausta ole. Otteiden ja todistusten käsittely tapahtuu ORK:ssa manuaalisesti. Esitysluonnoksen mukaan avaruustoimintalain mukaisia uusia lupahakemuksia käsitellään tällä hetkellä vuodessa 4–6 kappaletta ja muutoshakemuksia muutamia, mutta myös siirtohakemuksia on käsitelty. Vastaavasti esitysluonnoksen mukaan Liikenne- ja viestintävirastossa käsitellään tällä hetkellä vuosittain 6–8 uutta maa-asemalain mukaista lupahakemusta, minkä lisäksi virastoon tulee käsittelyyn vuosittain myös useampia voimassa olevien lupien muutoshakemuksia. Esitysluonnoksen mukaan uusien maa-asemien perustamiseen ja maa-asematoimintaan on kasvavaa kiinnostusta avaruussektorin kehittyessä. Esitysluonnoksen aiheuttamaa mahdollista työmäärän lisääntymistä on ollut mahdotonta arvioida lausunnon antamispäivään mennessä lyhyen lausuntoajan sekä käytettävissä olevan tiedon rajallisuuden vuoksi. Huomioitavaa on se, että hakemusten lukumäärä ei suoraan kerro ORK:lle hakemuksen johdosta aiheutuvan työn määrää, sillä yhden hakemuksen käsittelemiseksi tarvittaneen lähes poikkeuksetta tietoja useammasta eri henkilöstä ja rekisteristä. Kun otetaan huomioon käsittelytoimien manuaalisuus, aiheutuu kasvavista hakemusmääristä sekä tarkistettavien rekistereiden lukuisuudesta ORK:lle jonkin verran lisätyötä.

Avaruustoimintalain 17 a §:ään sekä maa-asemalain 5 §:ään ehdotetaan molempiin lisättäväksi myös uusi 6 momentti, jonka mukaan jos luvanhakijan luotettavuus olisi arvioitu enintään kahta vuotta ennen uuden lupahakemuksen jättämistä, ja hakija vakuuttaisi, ettei sen olosuhteissa ole tapahtunut sellaisia olennaisia muutoksia,

jotka vaikuttaisivat luotettavuuteen, toimivaltainen viranomainen voisi perustaa arvi-
onsa viimeisimpään lainvoimaiseen päätökseen, jossa toiminnanharjoittajan luotet-
tavuus on arvioitu avaruustoimintalain 17 a §:n tai maa-asemalain 5 §:n mukaisesti.
ORK kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että rikosrekisteriin merkitään rikosrekis-
terilain 2 §:n 2 momentin mukaisesti tiedot tuomioistuinratkaisuksista, joilla Suomen
kansalainen ja Suomessa pysyvästi asuva ulkomaalainen on ulkomailla tuomittu ri-
kosrekisterilain 2 §:n 1 momentissa mainittua seuraamusta vastaavaan seuraamuk-
seen. Rangaistusta koskeva tieto merkitään rikosrekisteriin, jos tuomio on annettu
toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, pohjoismaissa, keskinäistä oikeusapua ri-
kosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen (SopS 30/1981) osapuolena
olevassa valtiossa tai tieto muualla annettusta tuomiosta on tullut rikosrekisterin pi-
täjälle virkateitse. Vaikka rangaistusta koskevan tiedon toimittaminen tuomitun kan-
salaisuusvaltioon perustuu velvoittavaan EU-sääntelyyn sekä kansainvälisiin sopi-
muksiin, kaikki valtiot eivät toimita tietoja kattavasti Suomen rikosrekisteriin merkit-
täviksi. Jos henkilöltä edellytetään vakuutus siitä, että häntä ei ole viiden arviota edel-
täneen vuoden aikana tuomittu rangaistukseen rikoksesta, jonka voidaan katsoa
osoittavan hänen olevan ilmeisen sopimaton harjoittamaan avaruustoimintaa tai sa-
telliittikaukokartoitusta tai maa-asema- tai tutkatoimintaa, on oltava selvää, missä
valtioissa annettuja tuomioita annettava vakuutus koskee. Tuomittu ei tekemättä
omien tietojen tarkastuspyyntöä ORK:lle välttämättä tiedä, onko hänen ulkomailla
annettu tuomiionsa merkitty Suomen rikosrekisteriin. ORK katsoo, ettei ehdotettava
vakuutukseen perustuva menettely saisi johtaa siihen, että omien tietojen tarkastus-
pyynnöt rikos-, sakko- sekä muiden rekisteritietojen varmistamiseksi ennen vakuu-
tuksen antamista lisääntyisi. Omien tietojen tarkastaminen edellyttää viranomaisen
tekemää otteen tarkistusta merkittävämpää työmäärää ja ORK käsittelee omien tie-
tojen tarkastuspyynnöt erityistapauksia lukuun ottamatta kuukauden kuluessa.

Sakkorekisterin osalta vakuutuksen alassa tulee huomioida, että sakon täytäntöön-
panosta annetun lain (672/2002) 49 §:n 2 momentin mukaan tietoja sakkorekiste-
ristä ei saa luovuttaa enää sen jälkeen, kun kolme vuotta on kulunut lainvoimaisen
tuomion tai muun lopullisen viranomaisratkaisun julistamisesta tai antamisesta.
Henkilön luotettavuutta koskevaa harkintaa varten tietoja sakkorekisteristä ei siten
luovuteta tämän jälkeen eli sakkorekisterin otetta pyydetessä se ei enää tämän
ajan kuluttua sisällä merkintöjä. Tietoja ei siis anneta sakkorekisteristä kolmea
vuotta ylittävältä ajalta myöskään lupaviranomaiselle. Myöskään henkilön antama
vakuutus ei voine koskea sakkorekisterin tietoja, jotka eivät ole kyseisestä rekiste-
ristä enää luovutettavissa. Sakkorekisteritietojen osalta ei myöskään ole tarken-
nettu, missä valtioissa annettuja tuomioita vakuutus koskee.

ORK kiinnittää huomiota myös siihen, että sekä rikos- että sakkorekisterin tiedot ovat
suoraan lain nojalla salassa pidettäviä. Myös tieto siitä, ettei henkilöllä ole merkintöjä
sanotuissa rekistereissä, on salassa pidettävä. Salassapitokysymykset on huomioi-
tava myös tältä osin annettaessa mahdollisia tarkempia määräyksiä vakuutuksen
toimittamistavoista.

Avaruustoimintalain 18 a §:ssä sekä maa-asemalain 15 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi mahdolliseksi luovuttaa tietoja salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä sekä ilmaista salassa pidettäviä tietoja muille viranomaisille, jos se on tiettyjä tarkoituksia varten välttämätöntä. ORK huomauttaa tältä osin, että rikosrekisterilaki on rikosrekisteriä ja sen tietosisältöä koskeva erityislaki, jossa säädetään tyhjentävästi rikosrekisteritietojen luovuttamisesta sekä salassapidosta (3 §). Rikosrekisterilain 11 §:n mukaan tuomioistuimien tai muu viranomainen ei saa luovuttaa rikosrekisterin otetta tai siihen sisältyvää tietoa muulle kuin sen asian asianosaiselle, jonka käsittelyä varten ote on saatu, tai toiselle saman asian käsittelyyn osallistuvalla tuomioistuimella tai viranomaisella. Nyt ehdotetut avaruustoimintalain 18 a § sekä maa-asemalain 15 § luovat siten jännitteen rikosrekisterilain erityissäännösten kanssa. Nämä viimeksi mainitut erityissäännökset sitovat kaikkia viranomaisia riippumatta siitä, millaisesta tiedonluovutusoikeudesta niiden osalta on muualla lainsäädännössä säädetty. Kun kyse on rikosrekisteriin kuuluvista eli rikosseuraamuksia koskevista tiedoista, niiden katsotaan olevan valtiosääntöisesti arkaluonteisia henkilötietoja. Tällaisten tietojen käsittely ulottuu yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydinalueelle, mikä edellyttää täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä (näin esimerkiksi PeVL 14/2018 vp, s. 7).

Ehdotetuissa avaruustoimintalain 18 a §:ssä tai maa-asemalain 15 §:ssä ei ole nimenaista mainintaa mahdollisuudesta luovuttaa rikosrekisterin tietoja edelleen, ja säännöksiä on ORK:n näkemyksen mukaan tulkittava suppeasti niin, ettei pykälien luoma tiedonluovutusoikeus ulotu rikosrekisteristä peräisin oleviin tietoihin. Siten Traficomille ei näkemyksemme mukaan muodostu avaruustoimintalain tai maa-asemalain nojalla oikeutta luovuttaa luotettavuusarviointia varten saamiaan rikosrekisteriotteita edelleen muille tahoille rikosrekisterilain 11 §:stä poikkeavalla tavoin, vaan näitä tietoja koskee edelleenluovutuskielto. Rikosrekisterilaki ei myöskään tunne mahdollisuutta luovuttaa rikosrekisteritietoja käytettäväksi toiminnan kansallisen turvallisuuden tai Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan mukaisuuden arvioimiseen, eikä tällaisesta käyttötarkoituksesta säädetä myöskään luotettavuusedellytyksiä koskevissa avaruustoimintalakiin ja maa-asemalakiin nyt ehdotetuissa säännöksissä. Rikosrekisteritietoja ei näin nykyisen lainsäädännön mukaan voi käyttää kansallisen turvallisuuden tai Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan mukaisuuden arviointiin siten kuin esitysluonnoksen sivulla 86 esitetään.

Ehdotetut tiedonluovutussäännökset jäävät muiltakin osin hyvin avoimiksi ja väljiksi, mikä on ongelmallista perusoikeuksien, tässä tapauksessa henkilötietojen suojan, toteuttamisen kannalta. Turvallisuutta arvioivien viranomaisten käsitteen sisältö jää epäselväksi, samoin tilanteet, joissa salassa pidettäviä tietoja voitaisiin viranomaisten välillä säännösten perusteella vaihtaa. Lisäksi epäselväksi jää se, mitä ovat avaruustoimintalain 18 a §:n mukaiset erityistä asiantuntemusta edustavat riippumattomat asiantuntijat ja perustuuko heidän oikeutensa käsitellä vaikkapa rikostuomioita ja rikoksia koskevia henkilötietoja samalla tavoin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite). Lisäksi esitysluonnoksessa ei ole käsitelty esityksen suhdetta tietosuojalain 7 §:n mukaisiin edellytyksiin koskien rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittelyä.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Jari Saarela
vt ylijohtaja

Tanja Kokkonen
lakimies

