



VN/9441/2025
VN/9441/2025-UM-28

4.3.2026

Työ- ja elinkeinoministeriö

Ulkoministeriön lausunto; Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi avaruustoiminnasta annetun lain sekä maa-asemista ja eräistä tutkista annetun lain muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt ulkoministeriön lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi avaruustoiminnasta annetun lain sekä maa-asemista ja eräistä tutkista annetun lain muuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi avaruustoiminnasta annettua lakia siten, että avaruustoiminnan ja satelliittikaukokartoituksen lupa- ja valvontatehtävät siirrettäisiin työ- ja elinkeinoministeriöstä Liikenne- ja viestintävirastoon. Esityksessä ehdotetaan avaruusesineen siirtoa kiertoradalla koskevan sääntelyn muuttamista sen selkiyttämiseksi erityisesti kansainvälisiä siirtoja koskien.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi maa-asemista ja eräistä tutkista annettua lakia lupahallinnon ja valvonnan menettelyjen yhtenäistämiseksi.

Esityksen tavoitteena on edistää avaruustoimialan toimintaedellytyksiä keskittämällä ja yhtenäistämällä lupahallintoa ja valvontaa. Lisäksi esityksen tavoitteena on muutoksen yhteydessä varmistaa kansallisen turvallisuuden ja valtion riskienhallinnan huomioiminen avaruustoiminnan lupahallinnossa ja valvonnassa.

Ulkoministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Avaruustoimiala on merkittävässä kasvussa globaalisti ja avaruustoiminnalla on yhä suurempi merkitys yhteiskuntamme ja arkielämämme toimivuudelle. Turvallisuus- ja

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Ulkoministeriö
PL 176
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Ulkoministeriö
Laivastokuja 3
00160 Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

+358 2 951 6001

Faksi
Fax
Fax

+358 9 629 840

S-posti, internet
E-post, internet
E-mail, internet

kirjaamo.um@gov.fi
www.um.fi

puolustuspoliittinen merkitys on jatkuvassa kasvussa ja avaruus on yksi kiihtyvän suurvaltakilpailun toimintaympäristöistä. Ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisen merkityksen kasvun lisäksi avaruustoimialaan liittyy kasvava elinkeinopoliittinen painoarvo, sillä alan kasvunäkymät ovat positiiviset.

Ulkoministeriö pitää kannatettavana luonnoksessa esitettyä muutosta siitä, että avaruustoiminnan ja satelliittikaukokartoituksen lupa- ja valvontatehtävät siirrettäisiin työ- ja elinkeinoministeriöstä Liikenne- ja viestintävirastoon. Samaa aikaan ulkoministeriö kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että lupamenettelyissä tulevat jatkossakin kattavasti huomioiduiksi kansallisen turvallisuuden, Suomen kansainvälisten velvoitteiden ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan näkökohdat.

Edellä mainitut näkökohdat tulevat nykytilanteessa huomioiduksi viranomaisten välillä tehtävän lausuntomenettelyn kautta. Ulkoministeriö on lausunut erityisesti voimassa olevan avaruustoimintalain 5 §:n 2 momentin 5 kohdan edellytysten täyttymisestä ja katsoo, että menettely on toiminut hyvin. Tästä syystä ulkoministeriö katsoo, että myös Liikenne- ja viestintäviraston on jatkossakin pääsääntöisesti pyydettävä lausunto ulkoministeriöltä 5, 8, 11, 11 a sekä 17 a §:ssä tarkoitettuja tehtäviä suorittaessaan.

Ulkoministeriö arvioi, että lupatoimintojen keskittäminen voisi vähentää hallinnollista työtä sellaisissa tilanteissa, joissa saman toimijan avaruustoimintaa, satelliittikaukokartoitusta, maa-asematoimintaa tai radiolupaa koskevat lupahakemukset käsiteltäisiin samanaikaisesti ja osin samojen selvitysten pohjalta. Tehtävien keskittämisessä nähdään hyötynä myös kokonaisvaltaisemman tilannekuvan muodostuminen, mikä tukee sekä riskienhallintaa että tehokasta päätöksentekoa.

Lupahallinnon ja valvonnan menettelyjen yhtenäistämiseksi ehdotettuja muutoksia pidetään myös perusteltuina. Ulkoministeriö katsoo olevan asianmukaista, että myös avaruustoiminnan keskeyttäminen, rajoittaminen tai muista tarvittavista väliaikaisista toimista määrääminen on mahdollista, mikäli avaruustoiminta aiheuttaa välitöntä vaaraa ja sen keskeyttäminen on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden tai Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten etujen suojaamiseksi taikka Suomen kansainvälisten velvoitteiden noudattamiseksi. Tältä osin avaruustoimintalain yhdenmukaistaminen maa-asemalain vastaavien säännösten ja edellytysten kanssa on perusteltua.

Avaruusesineiden ja avaruustoiminnan kansainväliset siirrot

Ulkoministeriö pitää yleisesti ottaen kannatettavana, että kansainvälisiä siirtoja koskevaa nykyistä 11 §:n 2 momenttia pyritään täsmentämään ja selkeyttämään. Ulkoministeriö pitää tärkeänä, pykälään tulee selkeät säännökset kiertoradalla olevan avaruusesineen määräysvallan siirrosta erityisesti silloin, kun siirronsaajan kotipaikka on muussa valtiossa kuin laukaisuvaltiossa, koska laukaisuvaltion kansainvälinen vastuu ei siirry omistuksen mukana. Avaruusesineen laukaisuvaltio (eli valtio, jonka alueelta satelliitti laukaistiin, jonka laitoksesta satelliitti laukaistiin, joka järjesti tai hankki laukaisun tai joka rekisteröi avaruusesineen) ei voi poistaa kansainvälistä vastuutaan kiertoradalla olevan avaruusesineen suhteen, mutta se voi merkittävästi pienentää riskiä ja hallita vastuun toteutumista.

Ulkoministeriö pitää myös kannatettavana, että pykälään ehdotettavilla muutoksilla pyritään edistämään avaruustoimialan kasvua ja kansainvälistä kilpailukykyä samalla varmistamalla Suomen kansainvälisoikeudellisten velvoitteiden noudattaminen sekä Suomen valtion taloudellisen riskin rajoittaminen. Ulkoministeriö esittää kuitenkin joitain valtiosopimusoikeudellisia ja muita yleisiä huomioita ehdotettujen muutosten osalta.

Kansainvälisiä siirtoja koskisivat lakiehdotuksen 11 §:n 3–6 momentit. 11 §:n 3 momentissa säädettäisiin jatkossa niistä edellytyksistä, joiden perusteella siirtoa koskeva lupa ulkomaiselle toiminnanharjoittajalle tai omistajalle voitaisiin myöntää ilman valtioita edustavien tahojen välillä tehtävää kansainvälisoikeudellista sopimusta. Toimivaltainen

viranomainen voisi myöntää siirtoa koskevan luvan siirtoa hakevan toiminnanharjoittajan tai omistajan hakemuksesta momentin 1–6 kohdan edellytysten täyttyessä.

1–6 kohdan edellytykset muodostaisivat kokonaisuuden, jonka tarkoituksena olisi varmistaa, että avaruustoiminta pysyy turvallisena, vastuullisena ja Suomen kansainvälisten velvoitteiden mukaisena myös omistajan vaihtuessa. Lupa siirtoon voitaisiin myöntää vain, jos uusi toiminnanharjoittaja täyttäisi samat vaatimukset kuin alkuperäinen: sen olisi osoitettava, että toiminta on turvallista, että vientivalvontasääntöjä noudatetaan, että avaruusesineen poistamisesta radalta on realistinen suunnitelma ja että toiminnalla on riittävä vakuutusturva. Lisäksi vastaanottajalla olisi oltava oman valtionsa lainsäädännön mukaiset luvat, ja kyseisen valtion olisi hyväksyttävä kansainvälinen vastuu siirrettävästä avaruusesineestä.

3 momentin 6 kohdan mukaan siirron vastaanottavan toiminnanharjoittajan tai omistajan kansainvälinen vastuu siirrettävästä avaruusesineestä hyväksyttäisiin kyseisen valtion ilmoituksen perusteella. Ehdotuksen mukaan edellytettäisiin, että kyseiseltä valtiolta on saatu ilmoitus kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä kyseisen valtion vastuulle siirrettävää avaruusesinettä koskien, ja että sillä on edellytykset niiden noudattamiseksi.

Valtiot voivat sitoutua kansainvälisoikeudellisesti myös yksipuolisilla ilmoituksilla, jos ne ilmaisevat selkeästi tahtonsa olla oikeudellisesti sidottuja. Kansainvälisen tuomioistuinten oikeuskäytännön ja kansainvälisen oikeuden toimikunnan ohjaavien periaatteiden mukaan sitovuuden ydin perustuu ilmoituksen antajan objektiivisesti havaittavaan tarkoitukseen: jos valtio antaa julkisen, yksiselitteisen ja vakavasti tarkoitetun ilmoituksen, muut valtiot voivat luottaa siihen, ja ilmoitus synnyttää oikeudellisen velvoitteen antajalleen. Valtioiden yksipuolisten ilmoitusten sitovuus perustuu hyvän uskon periaatteeseen. Muiden valtioiden on voitava luottaa tällaisiin ilmoituksiin ja niillä on oikeus edellyttää, että ilmoituksen antanut valtio noudattaa velvoitteitaan ilmoituksensa mukaisesti. Ulkoministeriö pitäisi perusteltuna, että esityksen perusteluissa avattaisiin valtion antaman yksipuolisen ilmoituksen kansainvälisoikeudellista sitovuutta.

Ehdotetun 11 §:n 4 momentti koskee tilanteita, joissa Suomen ja vastaanottavan valtion välillä, niiden toimivaltaisten viranomaisten kesken taikka Liikenne- ja viestintäviraston ja siirron osapuolen kesken tehty sopimus tai muu järjestely on tarpeen, jotta siirtoa koskeva lupa voidaan myöntää. Tällainen sopimus tai muu järjestely olisi tarpeen mikäli 3 momentin 6 kohdassa tarkoitettua ilmoitusta ei katsottaisi riittäväksi. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan lakiehdotuksesta ja sen perusteluista jää jokseenkin epäselväksi, missä tapauksessa momentin 6 kohdassa tarkoitettua ilmoitusta ei katsottaisi riittäväksi.

Ulkoministeriö ehdottaa, että asiaa avattaisiin vielä lakiehdotuksen perusteluissa tarkemmin. Sopimus tai muu järjestely olisi lisäksi tarpeen, jos 1) 3 momentin 1 kohdassa tarkoitetut seikat sitä edellyttävät; 2) kyseessä on tavanomaista merkittävämpi hanke; 3) siirron vastaanottavan toiminnanharjoittajan tai omistajan valtio edellyttää sopimuksen tai muun järjestelyn tekemistä; tai 4) siihen on muu näihin rinnastettava erityinen syy.

Ehdotetun 11 §:n 4 momentin perusteluiden mukaan tarvetta sopimukselle tai muulle järjestelyille arvioitaisiin valtion riskienhallinnan kannalta tapauskohtaisesti. Lisäksi perusteluiden mukaan asiakirjan oikeudellinen luonne määräytyy muun ohella sopimuksen sisällön ja osapuolten tarkoituksen perusteella. Perusteluissa todetaan lisäksi: ”Yksittäistapauksen erityispiirteet vaikuttavat siihen, millaisia määräyksiä tai ehtoja sopimukseen tai muuhun järjestelyyn on tarpeen sisällyttää. Sopimus voisi olla esimerkiksi viranomaisen toimivaltaan kuuluva teknisluontoinen hallintosopimus. Sopimus voisi olla myös eduskunnan hyväksymä valtiosopimus (treaty) silloin, jos siihen olisi tarpeen sisällyttää lainsäädännön alaan liittyviä asioita. Muita järjestelyitä voisivat olla esimerkiksi yhteisymmärryspöytäkirjat, hankkeen jäännösriskiä kattavat vakuutukset, vakuudet tai takaukset.”

Lakiehdotuksen ja sen perusteluiden perusteella ulkoministeriön käsityksenä on, että ehdotetun 11 §:n 4 momentin tarkoituksena ei ole delegoida perustuslain 93 §:ssä tarkoitettulle ulkopoliittikan johdolle kuuluvaa valtiosopimuksentekovaltaa muille viranomaisille. Mikäli kyse olisi valtiosopimuksentekovalan delegoinnista, tulisi laissa olevassa valtuutuksessa yksilöidä tarkemmin valtuutuksen saaja ja määritellä riittävän täsmällisesti valtuutuksen asiallinen sisältö ja sopimuskumppani (ks. Valtiosopimusopas, jakso 2.4).

Ehdotuksesta ja sen perusteluista saa sen kuvan, että sopimuksentekovalan delegoinnin sijasta olisi kyse siitä, että yksittäistapauksellisesti tulisi arvioitavaksi, tulisiko kyseisessä tapauksessa tehdä oikeudelliselta luonteeltaan valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite, vai esimerkiksi kansainvälinen hallintosopimus tai yhteisymmärryspöytäkirja tai muu oikeudellisesti sitomaton instrumentti. Kyseessä olevan tapauksen erityispiirteet vaikuttaisivat siihen, millaisia määräyksiä tai ehtoja sopimukseen tai muuhun järjestelyyn olisi tarpeen sisällyttää, ja asiakirjan oikeudellinen luonne arvioitaisiin sopimuksen sisällön ja osapuolten tarkoituksen perusteella. Mikäli kyseessä tämän arvion perusteella olisi valtiosopimus, tulisi se kansallisesti käsitellä perustuslain 93–95 §:n mukaisesti.

Ulkoministeriö kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että oikeudellisesti sitomattomilla instrumenteilla (esimerkiksi yhteisymmärryspöytäkirjat) ei voida tehokkaasti ja oikeudellisesti sitovasti sopia esimerkiksi kansainvälisoikeudellisen korvausvastuun ja valvontavastuun siirtymisestä uuden toiminnanharjoittajan valtiolle. Oikeudellisesti sitomattomilla instrumenteilla ilmaistaan tavanomaisesti osapuolten keskinäistä poliittista yhteisymmärrystä (ks. Valtiosopimusopas, jakso 2.6).

Ulkoministeriö tuo myös esille, että kansainvälisillä hallintosopimuksilla voidaan yleensä sopia viranomaisten väliseen yhteistyöhön liittyvistä teknisistä ja vähäisistä kysymyksistä, eikä niillä saa olla viranomaisen toimivallan ulkopuolelle ulottuvia vaikutuksia. Niillä ei myöskään saa sitoa Suomen valtiota kansainvälisen oikeuden subjektina, eikä kansainväliseen hallintosopimukseen saa sisältyä eduskunnan toimivaltaan kuuluvia asioita (ks. Valtiosopimusopas, jakso 2.5). Siten esimerkiksi valtioita sitovan kansainvälisoikeudellisen korvausvastuun ja valvontavastuun siirtymisestä uuden toiminnanharjoittajan valtiolle ei myöskään lähtökohtaisesti voitaisi sopia kansainvälisellä hallintosopimuksella.

Ulkoministeriö korostaa edellä mainittujen seikkojen lisäksi, että lausunnot muilta viranomaisilta on pääsääntöisesti tarpeen pyytää myös näissä avaruusesineiden ja avaruustoiminnan kansainvälistä siirtämistä koskevista tilanteista, jotta voidaan kattavasti arvioida, ettei siirto ole ristiriidassa kansallisen turvallisuuden, Suomen kansainvälisten velvoitteiden tai ulko- ja turvallisuuspolitiikan kanssa. Luonnoksessa ehdotetun lain 11 §:n 3 momentin 1 kohdan edellytysten arvioimisen lisäksi ulkoministeriöltä tulisi pyytää lausuntoa myös ehdotetun lain 11 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaisen selvityksen riittävydestä.

Osastopäällikkö

Tuomas Tapio

Johtava erityisasiantuntija

Aki Enkenberg

Tiedoksi UMI-00; KEUMI-00; VSI-00; AVS-KPO; KPO-01; KPO-30; KPO-40; OIK-10, OIK-20;
POL-10; POL-20

VN/9441/2025-UM-28

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: