

Dnro VN/9441/2025

ICEYE OY:N LAUSUNTO KOSKIEN LUONNOSTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI LAEIKSI AVARUUSTOIMINNASTA ANNETUN LAIN SEKÄ MAA-ASEMISTA JA ERÄISTÄ TUTKISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

ICEYE Oy ("ICEYE") kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi avaruustoiminnasta annetun lain sekä maa-aseamista ja eräistä tutkista annetun lain muuttamisesta ("esitysluonnos") ja lausuu kunnioittaen seuraavaa:

1 LAUSUNTO TIIVISTETYSTI

Hallituksen esitysluonnoksen keskeiset ehdotukset avaruusalalan yritysten näkökulmasta ovat 1) avaruustoiminnan lupa- ja valvontavastuiden siirto Liikenne- ja viestintävirastolle ("Traficom"); 2) eräät sisällölliset muutokset avaruustoimintalakiin (63/2018); ja 3) eräät sisällölliset muutokset maa-asetalakiin (96/2023).

ICEYE korostaa, että ehdotettavat muutokset eivät ole yksi yhtenäinen kokonaisuus, vaan hallituksen esitysluonnos sisältää useita muutoksia, jotka eivät liity avaruustoiminnan lupa- ja valvontavastuiden siirtoon Traficomille. Siksi myös lausunnossaan ICEYE arvioi lupa- ja valvontavastuiden siirtoa Traficomille erillään muista avaruustoimintalain sisällöllisistä muutoksista, mikä näkyy **ICEYEn lausuntopalautteen kaksijakoisuutena: ICEYE suhtautuu kriittisesti lupa- ja valvontavastuiden siirtoon Traficomille, mutta pitää samalla useita avaruustoimintalakiin tehtäviä muutoksia tervetulleina eräin tarkennuksin.** Maa-asetalain muutosten osalta ICEYE yhtyy Kuva Spacen lausunnossa esitettyyn.

Jotta Suomi voi olla kansainvälisessä vertailussa kilpailukykyinen avaruustoimialalla, kansallinen hallinto on järjestettävä tavalla, joka tukee tätä tavoitetta. Päinvastaisesti vaikuttavat muutokset olisivat erittäin epätoivottavia toimialan näkökulmasta. Avaruustoimijoiden toimintaedellytysten heikentämisellä voi olla kauaskantoisia kielteisiä vaikutuksia toimijoiden kykyyn harjoittaa ketterästi kansainvälistä liiketoimintaa sekä sijoittajien halukkuuteen rahoittaa suomalaisia avaruusalalan yrityksiä.

ICEYEn näkemyksen mukaan hallituksen esityksen tavoitteet ja vaikutukset ovat ilmeisessä ristiriidassa keskenään. Esitystä olisi muutettava merkittävästi sisällöllisesti, jotta esityksen mukaiset tavoitteet avaruustoimijoiden toimintaedellytysten parantumisesta, ennakoitavuudesta ja oikeusvarmuudesta voisivat tosiasiallisesti toteutua.

ICEYE:n lausuntopalaute on tiivistetysti seuraava:

- i. Nykyinen avaruustoiminnan lupahallinto on vakiintunut ja ennustettava, jolloin perusteiden muuttaminen hyvin toimivaa järjestelmää tulee olla erityisen painavia ja vakuuttavia. Esitysluonnoksessa ei ole esitetty tällaisia perusteluja.
- ii. Esitysluonnos ei saavuta hallitusohjelmassa tarkoitettua yhden luokun mallia, jossa tavoitellaan yhtä lupaprosessia, päätöstä ja valitusmahdollisuutta. Tämä ei esitysluonnoksessa toteudu, sillä eri lupamenettelyt säilyvät edelleen erillisinä.
- iii. Avaruustoiminnan lupa- ja valvontavastuiden siirto Traficomille on lisätty kansalliseen avaruusstrategiaan lausuntokierroksen jälkeen toimialaa kuulematta. Koska tehtävien siirrosta ei ole systemaattisesti kuultu toimialaa ennen esitysluonnoksen antamista, avaruustoimialan kuulemisella on nyt käsillä olevalla lausuntokierroksella erityisen korostunut merkitys.
- iv. Esitysluonnokseen sisällytetty vaikutusten arviointi on virheellinen, ja vaikutusten arvioinnissa on vakavia menettelyllisiä ja sisällöllisiä puutteita:

- a. Toimialaa ei ole kuultu avaruustoiminnan lupa- ja valvontavastuiden siirrosta sellaisessa vaiheessa, jossa asiaan olisi ollut tosiasiallinen ja tehokas mahdollisuus vaikuttaa. Toimialaa koskevia tosiasiallisia vaikutuksia ei ole todellisuudessa arvioitu lainkaan. Vaikutusten arvioinnin puutteita on kuvattu tarkemmin jäljempänä kohdassa 3.3.
- b. Esitysluonnos ja siihen sisältyvä vaikutusten arviointi ei onnistu kuvaamaan esitysluonnoksen vaikutuksia suomalaiselle avaruustoimialalle oikein ja asianmukaisesti. Se ei myöskään anna päätöksentekijöille riittävää käsitystä esityksen vaikutuksista avaruustoimialalle tai sen kilpailukyvyille ja toimintaedellytyksille.
- v. Valmisteilla oleva ns. EU:n avaruuslainsäädäntö tulee esitysluonnoksenkin mukaan vaikuttamaan avaruustoiminnan lupa- ja valvontatehtävien järjestämiseen Suomessa. On kyseenalaista, miksi avaruustoiminnan lupa- ja valvontatehtäviä siirretään kansallisella hallinnon uudelleenjärjestelyllä nyt Traficomille, vaikka on tiedossa, että muutostarpeita on tulossa EU:n puolelta jo lähitulevaisuudessa.
- vi. Avaruustoiminnan lupahallinnon ja valvonnan tehtävien siirtäminen ja keskittäminen Traficomiin ei ole perusteltua seuraavista syistä:
 - a. Elinkeinopoliittisten tavoitteiden huomioiminen ja tarkoituksenmukaisuusharkinta tulee säilyttää, ja ne toteutuvat parhaiten työ- ja elinkeinoministeriössä.
 - b. Suomen kansainvälisten velvoitteiden toteuttaminen edellyttää päätöksentekoa ministeriötasolla.
 - c. Eri säädöksiin perustuvaa lupahallintoa ei ole perusteltua yhtenäistää esitetyllä tavalla.
 - d. Kahdentasoinen päätöksenteko heikentäisi hallinnon toimivuutta, ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta.
 - e. Eturistiriitojen välttäminen ei perustele esitettyjä suuria rakenteellisia muutoksia.
- vii. ICEYE puoltaa, että avaruustoimintalain soveltamiskäytännössä muodostuneita tulkintoja tuodaan lain tasolle. Lisäksi ICEYE pitää kannatettavana, että avaruustoimintalakiin tehdään sisällöllisiä muutoksia, joilla parannetaan avaruustoimijoiden toimintaedellytyksiä ja kilpailukykyä Suomessa. Avaruustoimintalakiin esitysluonnoksessa ehdotetut sisällölliset muutokset, jotka eivät liity lupa- ja valvontavastuiden siirtoon Traficomille, ovatkin pääosin kannatettavia eräin tarkennuksin.
- viii. Avaruushallinnon tulee toteuttaa perustuslailliset reunaehdot. Rajoitukset elinkeinovapauteen ja omaisuudensuojaan tulee olla rajoitettuja, tarkkarajaisia ja oikeasuhtaisia, ja oikeusturvan toteutumiseen seuraamusmaksuharkinnassa on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Lausunnossa esitetyillä perusteilla ICEYEn näkemys on, että työ- ja elinkeinoministeriö olisi jatkossakin paras taho hoitamaan avaruustoiminta- ja kaukokartoituslupiin liittyvät lupa- ja valvontatehtävät. Hallituksen esitystä tulisi muuttaa poistamalla lupa- ja valvontatehtävien siirto työ- ja elinkeinoministeriöltä Traficomille, ja hallituksen esitys tulisi palauttaa jatkovalmisteluun yhdessä toimialan kanssa.

2 LAUSUNNON ANTAJA

ICEYE on suomalainen satelliittiliiketoiminnan globaali edelläkävijä. ICEYE operoi maailman suurinta tutkasatelliittien parvea, josta ICEYE toimittaa tutkasatelliittikuvia ja niiden pohjalta laadittua analytiikkatietoa asiakkailleen, joihin lukeutuu huomattava osa läntisen maailman puolustus- ja avaruushallinnoista. Satelliitteja ICEYE on myynyt mm. Suomen, Puolan, Ukrainan, Saksan, Ruotsin, Alankomaiden, Portugalin, Kreikan, Japanin ja Brasilian puolustushallinnoille.

ICEYEn pääkonttori ja pääasiallinen satelliittien tuotanto sekä tuotekehitys sijaitsevat Suomessa, ja ICEYE työllistää Suomessa lähes 500 työntekijää. Työntekijöitä on maailmanlaajuisesti yli 900, Suomen lisäksi merkittävässä määrin muun muassa Puolassa, Espanjassa, Iso-Britanniassa, Kreikassa, Yhdysvalloissa, Australiassa ja Japanissa. ICEYEn liikevaihto vuonna 2025 oli lähes 250 miljoonaa euroa. ICEYE on laukaissut joulukuuhun 2025 mennessä 62 pienutkasatelliittia ja kerännyt yhteensä noin 600 miljoonan euron kansainvälisen rahoituksen. Suomalaisiin sijoittajiin lukeutuvat Solidium, Teollisuussijoitus, Lifeline sekä joukko suomalaisia eläkeyhtiöitä. Suomen kansalliseen avaruusesineiden rekisteriin on tämän lausunnon päivämäärällä rekisteröity yhteensä 34 avaruusesinettä, joista 25 on ICEYEn satelliitteja. Näiden lisäksi ICEYella on sopimuksia valmistaa asiakkailleen useita satelliitteja, joista osa on jo laukaistu kiertoradalle ja toimitettu asiakkaiden käyttöön.

3 NÄKÖKOHTIA HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSEN TAUSTOISTA, AVARUUSLUPAHALLINNON NYKYTILASTA SEKÄ AVARUUSTOIMINNAN LUPA- JA VALVONTAVASTUIDEN SIIRRON VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

3.1 Nykyinen lupahallinto on vakiintunut ja ennustettava

Suomalainen avaruushallinto on hajautunut, kun eri toimijat, erityisesti työ- ja elinkeinoministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä Traficom, hoitavat erilaisia tehtäviä ja käsittelevät erilaisia avaruustoimintaan liittyviä lupia. Hallituksen esitysluonnoksessa hajautunut avaruushallinto esitetään ongelmana (s. 24), jota lupa- ja valvontavastuiden siirrolla Traficomille pyritään korjaamaan¹. Esitysluonnoksen mukaan tarkoitus on ”luoda yhdenmukainen ja selkeä lupa- ja valvontajärjestelmä”, joka lisäisi ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta (s. 31) ja ”vähentää toimijoiden hallinnollista taakkaa” yhden luukun periaatteen kautta (s. 31). Hallituksen esitysluonnos luo kuvan, että avaruustoiminnan lupa- ja valvontakäytännöt Suomessa eivät olisi toimineet, ja siksi niitä olisi nyt tarve korjata: esitysluonnoksessa todetaan, että ”avaruuslupahallinnon keskittämällä olisi saavutettavissa hyötyjä, jotka edistäisivät avaruustoimialan toimintaedellytyksiä” (s. 24) ja ”virastotasolla arvioidaan olevan ministeriötä paremmat edellytykset lupahallinnon hoitamiseksi yhdenmukaisesti ja tehokkaasti” (s. 24).

ICEYEn näkemys avaruustoiminnan lupa- ja valvontakäytäntöjen nykytilasta on täysin päinvastainen kuin hallituksen esitysluonnoksessa on esitetty. Avaruustoiminnan lupa- ja valvontakäytännöt ovat toimineet Suomessa erinomaisesti, eikä avaruushallinnon hajautuneisuus ole aiheuttanut ongelmia. ICEYEn kokemukset työ- ja elinkeinoministeriön kanssa toimimisesta avaruustoiminta- ja kaukokartoituslupa-asioissa ovat olleet erinomaisia, ja vastaavasti etenkin radiolupa-asioissa yhteistyö Traficomien kanssa on niin ikään toiminut erittäin hyvin.

ICEYella on kattavaa kokemusta kaikista lupatyypeistä, joiden yhtenäistämistä Traficomien alle ehdotetaan: avaruustoimintalupa, kaukokartoituslupa, maa-asemalupa ja radiolupa. Esimerkiksi

¹ Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ”Avaruuslupahallinnon hajanaisuus aiheuttaa viranomaistoimien päällekkäisyyttä, vaikeuttaa yhdenmukaista tulkintaa sekä lisää alan yrityksille hallinnollista taakkaa. Erityisesti operatiivisen toiminnan osalta lupahallinnon järjestelyä on arvioitu uudelleen. Avaruuslupahallinnon keskittämällä olisi saavutettavissa hyötyjä, jotka edistäisivät avaruustoimialan toimintaedellytyksiä. Virastotasolla arvioidaan olevan ministeriötä paremmat edellytykset lupahallinnon tehtävien hoitamiseksi yhdenmukaisesti ja tehokkaasti.”

avaruustoiminta- ja kaukokartoituslupien kohdalla ICEYella on arvionsa mukaan ollut toimijoista lukumääräisesti eniten lupa-asioita², joten ICEYella on yrityspuolelta valtavasti empiiristä dataa hallinnon kanssa toimimisesta avaruustoiminnan lupa- ja valvonta-asioissa. **Yhdessäkään ICEYEn lupa-asiassa käytännön ongelmaksi ei ole muodostunut, että ICEYEn on tarvinnut toimia avaruustoimintalupa-asioissa työ- ja elinkeinoministeriön kanssa ja radiolupa-asioissa Traficomin kanssa.** ICEYE ei ole tietoinen, että tämä olisi osoittautunut ongelmaksi muidenkaan alan toimijoiden kohdalla.

Suomalaisella avaruustoimialalla vaikuttavan henkilöpiirin joukko niin viranomaispuolella kuin toimijapuolellakin on verrattain rajattu. Tämä on mahdollistanut hyvän ja välittömän vuoropuhelun toimialan ja viranomaisten välillä. Suomessa avaruusalan yritysten välillä on myös vähän kilpailua, minkä johdosta avaruushallinnosta ja luvituskäytännöistä on voitu keskustella yhteisissä pöydissä esimerkiksi viranomaisten järjestämissä sidosryhmätilaisuuksissa sekä avaruusasiain neuvottelukunnassa. **ICEYE ja muut alan toimijat olisivat itse pyytäneet lupahallinnon yhtenäistämistä Traficomin alle, jos yhden luukun periaatteella olisi koettu olevan hyötyä toimialalle. ICEYE tai tiettävästi muut alan toimijat eivät kuitenkaan ole tätä muutosta pyytäneet.**

3.2 Avaruustoiminnan lupa- ja valvontavastuiden siirto Traficomille on lisätty kansalliseen avaruusstrategiaan lausuntokierroksen jälkeen toimialaa kuulematta

On poikkeuksellista, että lupa- ja valvontavastuiden siirron hyödyistä on täysin vastakkaiset näkemykset viranomaisten ja toimijakentän välillä. Hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti viranomaispuolella katsotaan, että lupa- ja valvontavastuiden siirto on toimialalle hyödyksi, kun taas ICEYEn ja tiettävästi muidenkin alan toimijoiden näkökulmasta siirto ei hyödytä toimialaa, vaan pikemminkin haittaa sitä. Yksi nämä vastakkaiset näkemykset selittävä tekijä voi olla kansallisen avaruusstrategian valmistelu kesällä 2024.

Hallituksen esitysluonnoksessa (s. 4) todetaan, että hallituksen esitys perustuu kansalliseen avaruusstrategiaan, jossa yhtenä toimenpiteenä on, että ”Avaruustoimintaan liittyvien lupahakemusten käsittely keskitetään Liikenne- ja viestintävirasto Traficomiin”³. **Toimialaa ei kuitenkaan kuultu lupa- ja valvontavastuiden siirrosta Traficomille avaruusstrategian laatimisen yhteydessä.** Avaruustoimintaan liittyvien lupahakemusten keskittämistä Traficomiin ei ehdotettu avaruusstrategian luonnoksessa, joka julkaistiin lausunnoille 1.7.2024, ja josta alan toimijat lausuiivat.⁴ **Toimenpide on lisätty avaruusstrategiaan vasta lausuntokierroksen jälkeen toimialaa lainkaan kuulematta.**

ICEYE kysyi työ- ja elinkeinoministeriön edustajilta hallituksen esitystä koskevassa työ- ja elinkeinoministeriön järjestämässä keskustelutilaisuudessa 9.2.2026, miksi siirtoa ei ollut sisällytetty lausunnoille julkaistuu avaruusstrategian luonnokseen. Työ- ja elinkeinoministeriön edustaja kommentoi, että toimenpiteen oli tarkoitus olla lausunnoille julkaistussa luonnoksessa, mutta asiassa tapahtui virhe, eikä toimenpidettä sisällytetty lausunnoille julkaistuu luonnokseen. Virheen luonnetta tai syytä ei kuitenkaan tarkemmin yksilöity.

On selvää, että näin kauaskantoisesta ja vakiintuneita lupaprosesseja muuttavasta toimenpiteestä kansallisessa avaruusstrategiassa olisi tullut kuulla keskeisiä sidosryhmiä, joihin kyseinen toimenpide tulisi tulevaisuudessa suoraan vaikuttamaan. Sidosryhmien kuuleminen on osa perustuslaissa (731/1999) vahvistetun kansanvaltaisuuden periaatteen toteuttamista.⁵ Lisäksi perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää mahdollisuuksia

² Arvio perustuu ICEYEn tietoon omista lupa-asioistaan sekä Suomen avaruusesineiden rekisteriin merkittyjen muiden kuin ICEYEn satelliittien määrään.

³ Avaruusstrategia 2024–2030, s. 25. Valtioneuvoston julkaisuja 2025:6.

⁴ Avaruusstrategia 2024–2030. Luonnos 27.6.2024. VN/32886/2023.

⁵ Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa päätöksentekoon.⁶ Nämä perustuslain vaatimukset ja niitä ilmentävät lainvalmisteluohjeet⁷ luovat ministeriölle aktiivisen velvoitteen edistää sidosryhmien osallistumista. Edellä todettu kuulemisesta poikkeaminen kansallisen avaruusstrategian valmistelussa vaikuttaa käsillä olevassa asiassa kolmella tavalla:

- i. Tehty strateginen linjaus tehtävien siirrosta ei keskeisen menettelyvirheen vuoksi voi saada sellaista legitimitettä ja merkitystä, että se loisi asianmukaisen ja yleisesti hyväksyttävän pohjan tehtävien siirrolle.
- ii. Kuulemisvelvoitteesta poikkeaminen heikentää esitysluonnoksen tietopohjan oikeellisuutta siltä osin, kuin siinä kuvataan avaruustoimialan toimintaedellytysten parantumista.
- iii. Koska tehtävien siirrosta ei ole systemaattisesti kuultu toimialaa ennen esitysluonnoksen antamista, on avaruustoimialan kuulemisella nyt käsillä olevalla lausuntokierroksella erityisen korostunut merkitys.

3.3 Arviointi siirron vaikutuksista on virheellinen

3.3.1 *Vaikutusten arvioinnissa on vakavia menettelyllisiä puutteita*

Ehdotettuun lupa- ja valvontavastuiden siirtoon liittyvä edellä kuvattu tausta huomioiden on erityisen tärkeää, että hallituksen esityksessä arvioidaan erittäin huolellisesti ja oikeaan tietoon perustuen ehdotetun siirron vaikutukset avaruustoimialalle. Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että esityksen tavoitteena on ”parantaa avaruustoimialan toimintaedellytyksiä” (s. 31), ja lupa- ja valvontavastuiden siirrolla arvioidaan olevan yritysten kilpailukykyä parantava vaikutus (s. 36). **ICEYEn näkökulmasta on olennaista, että hallituksen esityksessä avataan seikkaperäisesti, miten vaikutusten arviointi on tehty ja miten on päädytty siihen johtopäätökseen, että lupa- ja valvontavastuiden siirto parantaa suomalaisten avaruustoimijoiden kilpailukykyä.**

Tällä hetkellä ICEYelle on hallituksen esitysluonnoksen perusteella täysin epäselvää ja läpinäkymätöntä, miten lupa- ja valvontavastuiden siirron vaikutukset avaruustoimialalle on arvioitu. Esityksen valmistelua kuvaavasta esitysluonnoksen kohdasta (s. 4–6) ei käy ilmi, että avaruustoimialaa olisi osallistettu tai kuultu vaikutusten arvioinnista. Sen sijaan **on selvää, että jo hankkeen käynnistyessä lähtökohtana on ollut siirtää lupa- ja valvontavastuut työ- ja elinkeinoministeriöltä Traficomille.** Valmistelun kuvauksesta käy ilmi, että siirtoa on valmisteltu ”ensisijaisesti liikenne- ja viestintäministeriön sekä Liikenne- ja viestintäviraston kanssa” (s. 5) eli tehtävien siirron osapuolten itsensä toimesta. Valmistelu on siis tältä osin poikennut esimerkiksi maa-asemalain säätämisen ja avaruuslain muuttamisen valmistelusta, jonka yhteydessä vuonna 2022 keskeisiä avaruustoimialan toimijoita kuultiin poikkihallinnollisen työryhmän toimesta.⁸

Vaikutusten arviointi tulisi tehdä ennen hallituksen esityksen julkaisemista lausunnoille, jotta esitettyjä muutoksia on ylipäättään mahdollista perustella asianmukaisesti tai arvioida lausuntokierroksella. **Kuuleminen vaikutusten arvioinnista tulisi toteuttaa niin aikaisessa vaiheessa, että toimialalla on tosiasiallinen ja tehokas mahdollisuus vaikuttaa**

⁶ Perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

⁷ Erityisesti Lainkirjoittajan opas, Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 37/2013, ja Säädösvalmistelun kuulemisopas.

⁸ Vuonna 2021–2022 poikkihallinnollisen työryhmän yrityskuulemisissa kuultiin suomalaisia yrityksiä ICEYE Oy, Reaktor Space Lab Oy (nykyinen Kuva Space Oy) ja Northbase Oy sekä tutkimuspuolelta EISCAT-organisaation edustajia. HE 113/2022 vp, s. 5.

valmisteltavaan asiaan.⁹ Erityisesti sellaisia sidosryhmiä, joihin sääntely suoraan kohdistuu, tulee kuulla vaikutusten arvioinnista mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.¹⁰ ICEYEn näkemyksen mukaan käsillä olevassa valmistelussa **avaruustoimialan asianmukainen kuuleminen on laiminlyöty. Hanke on käynnistetty siten, että tehtävien siirrosta ei ole kuultu avaruustoimialaa sellaisessa vaiheessa, jossa asiaan olisi ollut tosiasiallinen ja tehokas mahdollisuus vaikuttaa. Siirtoon liittyvien vaikutusten arvioinnista avaruustoimialaa on kuultu liian myöhäisessä vaiheessa,** jotta esitysluonnos olisi mahdollista korjata sen tavoitteita ja tosiasiallisia vaikutuksia vastaavaksi asetetussa poikkeuksellisen kiireellisessä aikataulussa.

Tässä tilanteessa esitysluonnoksen valmistelussa on silti omaksuttu käsitys, että siirron vaikutukset ovat toimialalla positiivisia (s. 36).¹¹ Huolellinen vaikutusten arviointi ja toimialan osallistuminen valmisteluun ei ole tärkeää vain siksi, että toimialalla ei ole ollut aiemmin mahdollisuutta esittää arviotaan siirron vaikutuksista. Vaikutusten arviointi ja siitä kuuleminen on erityisen tärkeää, koska **viranomaispuolella ei ole ollut käytettävänään toimialan näkemyksiä siirron vaikutuksista,** jolloin koko hallituksen esitykseen sisällytetty vaikutusten arviointi on mitä ilmeisimmin tehty yksipuolisesti siirtoon osallisten viranomaisten näkökulmasta. ICEYEn vakava huoli on, että **esitysluonnoksessa keskeiseen asemaan nostettu arvio siirron vaikutuksista perustuu virheelliseen käsitykseen tai arviointiin – tai jopa toimialaa koskevien tosiasiallisten vaikutusten arvioimatta jättämiseen.**

3.3.2 *Vaikutusten arvioinnissa on useita sisällöllisiä korjaustarpeita*

Hallituksen esityksen valmistelussa on keskeistä muodostaa kerätyn tietopohjan ja tehdyn analyysin perusteella mahdollisimman luotettava kokonaisarvio esityksen olennaisista vaikutuksista.¹² **Hallituksen esitysluonnoksessa on kuvattu hyvin epämääräisesti, mitä hyötyjä toimialalle syntyisi lupa- ja valvontatehtävien siirrosta Traficomille.** Esitysluonnoksessa todetaan vain, että avaruushallinnon lupa- ja valvontatehtävien keskittämällä Traficomiin luotaisiin selkeä ja yhdenmukainen lupa- ja valvontajärjestelmä. Tämä lisäisi toimintaympäristön ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta, minkä katsotaan osaltaan edistävän alan yritysten kilpailukykyä (s. 36). Konkreettisia vaikutuksia ei ole tämän tarkemmin avattu.

ICEYE on samaa mieltä, että lupa- ja valvontajärjestelmän ennakoitavuus ja oikeusvarmuus ovat keskeisiä alan yritysten kilpailukykyä edistäviä tekijöitä. Avaruustoiminnan lupa- ja valvontajärjestelmä Suomessa onkin ollut selkeä ja eri

⁹ Säädösvalmistelun kuulemisoppaan kohdassa 1.4 (Kuulemisen ajoitus) todetaan seuraavaa: ”Sidosryhmiä ja kansalaisia kuullaan valmisteluvaiheissa, joissa voidaan tehokkaasti vaikuttaa valmisteltavaan asiaan. Niitä voidaan kuulla esimerkiksi hankkeen käynnistämisestä, vaihtoehtoisista ratkaisumalleista, valmistuneista selvityksistä, vaikutusten arvioinneista ja säädösehdotuksista. Erityisesti vaikutuksiltaan merkittävissä säädöshankkeissa vaikuttamismahdollisuuksia järjestetään yleensä useassa eri vaiheessa jo ennen kuin varsinainen säädösehdotus valmistuu.”

¹⁰ Säädösvalmistelun kuulemisoppaan kohdassa 2.2.3 (Sidosryhmien kartoittaminen) todetaan seuraavaa: ”Sidosryhmiä ja kansalaisryhmiä kartoitettaessa on tiedostettava lisäksi se, kuinka keskeisessä asemassa yksittäinen ryhmä on hankkeen kannalta. Tämä vaikuttaa muun muassa siihen, missä vaiheessa sidosryhmää ja kansalaisia on syytä kuulla. Esimerkiksi täytäntöönpanevan tahon on syytä olla mukana prosessissa jo varhaisessa vaiheessa, jotta lainsäädännön täytäntöönpano onnistuisi. Jos taas asia koskettaa jotain ryhmää vain vähän tai hyvin välillisesti, voi olla riittävää, että ryhmää kuullaan vasta hankkeen loppuvaiheilla lausuntokierroksella.”

¹¹ Esitysluonnoksen mukaan ”Avaruushallinnon lupa- ja valvontatehtävien keskittämällä Liikenne- ja viestintävirastoon luotaisiin selkeä ja yhdenmukainen lupa- ja valvontajärjestelmä. Tämä lisäisi toimintaympäristön ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta, minkä katsotaan osaltaan edistävän alan yritysten kilpailukykyä. Lupa- ja valvontatehtävien keskittäminen ja yhtenäistäminen varmistaisi tehokkaan viranomaistoiminnan muuttuvassa toimintaympäristössä, minkä johdosta yritysten hallinnolliset kustannukset voisivat vähentyä tai ainakin pysyä kohtuullisina.”

¹² Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje, Valtioneuvoston julkaisuja 2022:66, s. 32.

viranomaistoimijoiden roolit ovat hyvin tunnetut, mikä on ollut yksi keskeisiä syitä sille, että suomalainen avaruustoiminta on menestynyt maailmalla.

Edellä kohdassa 3.3.1 kuvattujen menettelyllisten puutteiden lisäksi esitysluonnokseen sisällytetyssä vaikutusten arvioinnissa on ainakin seuraavia sisällöllisiä puutteita:

- i. Avaruustoiminnan lupahallinto toimii jo avaruustoimialan näkökulmasta hyvin, kun avaruustoiminta- ja kaukokartoitusluvut käsitellään työ- ja elinkeinoministeriössä ja maa-asema- ja radioluvat Traficomissa. **Vaikutusten arvioinnissa tulisi huomioida, että toimialan näkökulmasta lupahallinnossa ei siis ole merkittäviä ongelmia, eikä toimiala näe tarvetta yhden luukun periaatteelle.** Jos toimiala ei tunnista yhden luukun periaatteen etuja, se tällöin tuskin myöskään lisää alan yritysten kilpailukykyä.
- ii. **Pelkästään se seikka, että eri säädöksiin perustuvat lupa- ja hallintoasiat käsittelee sama viranomainen, ei vastaa hallitusohjelman mukaista ”yhden luukun mallia”,** jossa tavoitellaan yhtä lupaprosessia, päätöstä ja valitusmahdollisuutta.¹³ Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, että eri lupamenettelyt yhdistettäisiin, vaan ne säilyisivät myös jatkossa erillisinä. Näin ollen esitysluonnoksen kuvaus siitä, että ”investointeja varten luodaan yhden luukun periaatteen mukaiset sujuvat viranomais- ja lupaprosessit sekä nopeutetut ja etukäteen määritellyt käsittelyajat” (s. 4) on kyseenalainen esitysluonnoksen tosiasialliseen sisältöön nähden.
- iii. Toisin kuin hallituksen esitysluonnoksessa esitetään, **lupahallinnon ja valvonnan tehtävien siirto työ- ja elinkeinoministeriöltä Traficomille aiheuttaisi merkittäviä kielteisiä vaikutuksia suomalaiselle avaruustoimialalle sekä sen toimintaedellytyksille ja elinvoimalle.** Tämä johtuu keskeisesti siitä, että tehtävien siirto heikentäisi toimialalle välttämättömien tekijöiden huomioimisen lupahallinnossa ja valvonnassa ensisijaisen lupa- ja valvontaviranomaisen harkintamahdollisuuksien kaventuessa sekä päätöksenteon muuttuessa kahdentasoiseksi. Vaikutusten arvioinnissa tulisi käsitellä, miten on varmistettu, että avaruustoiminnan lupa- ja valvontatehtävien siirto parantaa näiden tekijöiden huomioimista lupahallinnossa ja valvonnassa eikä heikennä sitä.
- iv. Avaruustoiminnan lupa- ja valvonta-asioita on ollut kaikkiaan rajallinen määrä, arviolta muutama kymmenen erillistä asiaa.¹⁴ **Olisi perusteltua, että avaruustoiminnan lupa- ja valvontavastuiden siirron vaikutukset analysoidaan hallituksen esityksessä esimerkiksi hyödyntäen käytettävissä olevaa dataa avaruustoiminnan lupa- ja valvonta-asioista.** Hallituksen esityksessä voitaisiin arvioida, miten lupa- ja valvontavastuiden siirto Traficomille olisi esimerkiksi nopeuttanut tai suoraviivaistanut lupien käsittelyä tai tuottanut laadullisesti parempaa teknistä ja juridista analyysiä tai harkintaa lupatoiminnassa. Näin hallituksen esityksessä voitaisiin vaikutusten arvioinnin tueksi tehdä analyysi laadullisesti edustavasta datasta, jonka laajuus on kuitenkin rajallinen ja siksi hallittavissa.
- v. **Hallituksen esitysluonnoksen mukaan lupa- ja valvontatehtävien keskittämisen ja yhtenäistämisen arvioidaan voivan vähentää yritysten hallinnollisia**

¹³ Hallitusohjelmassa yhden luukun mallia kuvataan seuraavasti: ”Investointien edistämiseksi edetään kohti yhden luukun mallia, jossa asiointi ja lupien haku tapahtuu keskitetysti ja digitaalisesti yhden, toimivan ja käyttäjälähtöisen lupaprosessin kautta.” [...] ”Tavoitteena on, että lupakäsittelyjä yhdistämällä hakemus johtaa lähtökohtaisesti yhteen viranomaispäätökseen ja valitusmahdollisuuteen.” Vahva ja välittävä Suomi, Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023, Valtioneuvoston julkaisu 2023:58, s. 144–145.

¹⁴ Arvio perustuu ICEYEn tietoon omista lupa-asioistaan vuosien 2018–2026 aikana sekä avaruusesineiden rekisteriin ilmoitettujen muiden kuin ICEYEn satelliittien lukumäärään.

kustannuksia (s. 36). Tämän väitteen tueksi ei ole esitetty mitään dataa. Sen sijaan hallituksen esityksessä siteerataan alkuperäisen avaruustoimintalain esitöihin sisällytettyjä arvioita lupa-asioiden kustannuksista yrityksille – siis ajalta, jolloin yhtään avaruuslupahakemusta ei vielä ollut käsitelty. Arvioon kustannusten vähenemisestä liittyy useita ongelmia:

- ICEYEn avaruustoimintalupa-asioita hoitaa usean hengen tiimi, johon kuuluu insinöörejä ja juristeja. ICEYEn kustannukset yksittäisen avaruustoimintaluvan osalta eivät siis ole hallituksen esityksessä esitetty 1 800–3 700 euroa per lupahakemus (s. 36), vaan **kustannus on moninkertainen.**
 - **ICEYElta on kulunut eräisiin monimutkaisiin ja syvää juridista osaamista edellyttäviin avaruustoimintalupa-asioihin jopa satoja juristitunteja,** jolloin tällaisessa lupa-asiassa pelkkä palkkakustannus on voinut olla useita kymmeniä tuhansia euroja. Selvytyden vuoksi **myös työ- ja elinkeinoministeriöltä on kulunut näihin asioihin huomattava määrä henkilöstöresursseja.** Hallituksen esitysluonnoksessa ei perustella lainkaan, mitä hyötyjä tällaisissa asioissa Traficom-siirrosta olisi.
 - Vaikutusten arviointia varten **olisi mahdollista kerätä ajantasaista dataa yrityksistä niiden todellisista avaruustoimintaan liittyvien lupien kustannuksista.** Tätä ei kuitenkaan ole tehty.
 - Keskeistä on, että **ICEYEn arvion mukaan ICEYEn avaruustoimintalupa-asioista aiheutuneet kulut eivät olisi olleet pienemmät,** vaikka kaikki avaruustoimintaan liittyvät luvat olisi yhdistetty Traficomin alle. Etenkin asioissa, joissa ministeriötason harkintavalta on ollut keskeinen, kulut olisivat voineet olla itse asiassa suuremmat, jos Traficom ei olisi voinut tehdä vastaavia ratkaisuja puuttuvan harkintavallan vuoksi.
- vi. Esitysluonnoksen mukainen **kahdentasoinen päätöksenteko,** jossa avaruustoimija ei voi etukäteen riittävällä tarkkuudella ennakoida, mitkä lupa- ja valvonta-asiat eskaloitaisiin valtioneuvoston päätettäväksi, **heikentäisi hallinnon ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta.** Työ- ja elinkeinoministeriön 9.2.2026 järjestämässä keskustelutilaisuudessa työ- ja elinkeinoministeriön edustajat totesivat, että suurimman osan nykyisen avaruustoimintalain perusteella myönnettyistä avaruustoimintaluvista olisi myöntänyt Traficom, jos ehdotettu sääntely olisi ollut voimassa. Ilmeisesti siis työ- ja elinkeinoministeriössä on tehty jonkinlaista aiempien lupien arviointia siitä näkökulmasta, olisiko niissä ollut kansallisen turvallisuuden tekijöitä, joiden vuoksi ne olisi tullut käsitellä valtioneuvostossa. Vaikutusten arvioinnissa tätä ei ole kuitenkaan huomioitu. **Hallituksen esityksessä tulisikin minimissään kuvata, onko jo myönnettyissä avaruustoimintaluvissa sellaisia, jotka olisivat työ- ja elinkeinoministeriön arvion perusteella tulleet viedä valtioneuvoston päätettäväksi, jos ehdotettu sääntely olisi ollut voimassa.**
- vii. Vaikutusten arvioinnin kannalta on merkitystä myös sillä, miten lupa- ja valvontavastuiden siirto vaikuttaa suomalaisten avaruustoimijoiden kilpailukykyyn kansainvälisesti. Lupa- ja valvonta-asiat ovat keskeinen tekijä avaruustoimijan kilpailukyvyllä, sillä avaruustoiminta missä tahansa valtiossa edellyttää jo avaruusyleissopimuksen perusteella jonkinlaista lupaa tai valtuutusta valtiolta. Satelliitin kanssa kommunikointiin tarvitaan myös radiota, minkä johdosta missä tahansa valtiossa harjoitettavassa avaruustoiminnassa on noudatettava Kansainvälisen televiestintäliitto ITU:n sääntöjä. Vaikka kansalliset

sääntelyratkaisut perustuvat kunkin valtion hallinnon organisaatioon, **kansainvälisellä vertailulla on merkitystä arvioitaessa, onko ehdotettu ratkaisu verrokkiryhmän sisällä tyypillinen vai epätyypillinen.** Tällä hetkellä hallituksen esitysluonnokseen sisällytetty kansainvälinen vertailuaineisto osoittaa, että **missään vertailun kohteena olevassa valtiossa ei ole yhdistetty avaruus- ja radiolupahallintoa virastotasolle¹⁵.** Useassa vertailun kohteena olevassa valtiossa avaruusasiat ovat ministeriötasolla, kun taas taajuushallinto virastotasolla. **Kansainvälinen vertailuaineisto siis selvästikään ei tue avaruus- ja radiolupahallinnon yhdistämistä.**

Koska esitysluonnoksen vaikutukset yrityksille on arvioitu virheellisesti ja puutteellisesti, esitystä olisi muutettava merkittävästi sisällöllisesti, jotta esityksen tavoitteet avaruustoimijoiden toimintaedellytysten parantumisesta, ennakoitavuudesta ja oikeusvarmuudesta voisivat tosiasiaa toteutua.

ICEYE korostaa, että tällaisenaan esitysluonnos ja siihen sisältyvä vaikutusten arviointi ei onnistu kuvaamaan esitysluonnoksen vaikutuksia suomalaiselle avaruustoimialalle oikein ja asianmukaisesti. Se ei siis myöskään anna päätöksentekijöille riittävää käsitystä esityksen vaikutuksista avaruustoimialalle tai sen kilpailukyvyille ja toimintaedellytyksille.

3.4 Lupa- ja valvontatehtävien siirron ajoitus on kyseenalainen

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan (s. 7) Euroopan Unionissa valmisteltavan parhaillaan ns. EU:n avaruuslainsäädäntöä: ”Euroopan komissio on 25.6.2025 julkaissut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi avaruustoiminnan turvallisuudesta, häiriönsietokyvystä ja kestävyyydestä unionissa (COM (2025) 335 final). Ehdotuksen mukaan asetuksella olisi vaikutusta siihen millaisin edellytyksin avaruustoimintaa voidaan sallia harjoitettavaksi ja kuinka jäsenvaltioiden tulisi järjestäytyä lupa- ja valvontamenettelyt hoitaakseen.” **Esitysluonnoksessa itsessäänkin on siis tunnustettu, että tällä valmisteilla olevalla EU:n avaruuslainsäädännöllä tulee olemaan vaikutusta avaruustoiminnan lupa- ja valvontatehtävien järjestämiseen Suomessa. On kyseenalaista, miksi avaruustoiminnan lupa- ja valvontatehtäviä siirretään kansallisessa hallinnon uudelleenjärjestelyssä nyt Traficomille, vaikka on tiedossa, että muutostarpeita on tulossa EU:n puolelta jo lähitulevaisuudessa.**

Hallituksen esitysluonnokseen sisällytettyjen vaihtoehtoisten sääntelyratkaisujen arvioinnissa tulisi käsitellä valmisteilla oleva EU:n avaruuslainsäädäntö ja sen mahdollinen vaikutus suomalaiseen avaruustoiminnan lupahallintoon. Olisi keskeistä perustella, miksi kansallisesti järjestellään lupa- ja valvonta-asioita hallinnon sisällä uudestaan nyt, eikä vasta kun on paremmin tiedossa, millaisia muutoksia EU:n avaruuslainsäädännön johdosta tarvitaan. ICEYEn näkökulmasta **on ehdottomasti vältettävä tilannetta, jossa avaruustoiminnan lupa- ja valvontavastuiden järjestelyssä tapahtuu useita – ehkä ristiriitaisiakin – muutoksia lyhyellä aikavälillä,** sillä tämä vähentää hallinnon ennustettavuutta ja siten välittömästi heikentää suomalaisten avaruustoimijoiden toimintaedellytyksiä.

4 AVARUUSTOIMINNAN LUPA- JA VALVONTAVASTUIDEN SIIRTO TRAFICOMILLE ON PUUTTEELLISESTI PERUSTELTU

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, että kansallinen avaruuslupahallinto keskitettäisiin Traficomiin, jotta avaruusalan lupahallinto voitaisiin toteuttaa tehokkaasti yhden luukun

¹⁵ Hallituksen esitysluonnoksen kansainvälisessä vertailussa on vertailtu Ruotsin, Tanskan, Norjan, Alankomaiden, Belgian, Ranskan, Iso-Britannian ja Yhdysvaltojen avaruushallinnon organisoitumista. Missään vertailun kohteena olevassa valtiossa ei ole yhdistetty avaruus- ja radiolupahallintoa virastotasolle. Alankomaissakin elinkeinoministeriö vastaa avaruuspolitiikasta ja on delegoinut avaruuslainsäädännön toimeenpanon RDI-viranomaiselle. Selvytyden vuoksi ICEYE toteaa, että tämä on eri malli kuin mitä hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan, sillä RDI-viranomainen on avaruuspolitiikasta vastaavan ministeriön (elinkeinoministeriö) alainen virasto.

periaatteella. Avaruustoimialalla on tärkeä strateginen merkitys Suomelle, minkä vuoksi toimialan toimintaedellytyksiä pyritään entisestään parantamaan (s. 32). Sujuvat lupamenettelyt ovat tärkeitä avaruusalan kotimaisten yritysten kansainväliselle kilpailukyvyllä ja ulkomaisten yritysten investointihalukkuudelle Suomeen (s. 33). **ICEYE pitää keskeisenä esitysluonnoksen tavoitetta parantaa avaruustoimialan toimintaedellytyksiä, mutta toteaa, ettei avaruuslupahallinnon keskittämällä saavuteta tätä tavoitetta.**

Nykyinen malli, jossa työ- ja elinkeinoministeriö on toimivaltainen viranomainen kaikissa avaruustoimintalain mukaisissa lupa- ja valvontatehtävissä, on osoittautunut toimivaksi työ- ja elinkeinoministeriön riittävän mandaatin ja harkintamahdollisuuksien sekä ministeriöiden välisen toimivan yhteistyön johdosta. Siirtyminen malliin, jossa avaruustoiminta- ja kaukokartoituslupien lupapäätöksentekijänä toimisi Traficom ja tietyissä tapauksissa valtioneuvosto, **ei tarkoittaisi pelkästään lupa-asioden siirtymistä uudelle hallinnon tasolle** (virasto tai valtioneuvoston yleisistunto) **vaan myös hallinnonalan vaihtumista liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle.**

Lupahallinnon ja valvonnan tehtävien siirtämisen tarpeelle ei hallituksen esitysluonnoksessa ole esitetty vakuuttavia perusteluja. Hallituksen esitysluonnoksessa lupa- ja valvontavastuiden siirtoa perustellaan seuraavasti:

- i. Perusteluina on ensinnäkin käytetty yhden luukun periaatetta, jonka pitäisi luoda yhdenmukainen ja selkeä järjestelmä, vähentää toimijoiden hallinnollista taakkaa, nopeuttaa prosesseja ja tukea alan kasvua (s. 31).
- ii. Toiseksi lupahallinnon siirtoa perustellaan rakenteellisen eturistiriidan riskillä, koska työ- ja elinkeinoministeriöllä on avaruusallalla useita rooleja. Siirrolla on tarkoitus tukea hyvän hallinnon vaatimuksia, päätöksenteon objektiivisuutta sekä oikeusturvan toteutumista (s. 24).

Kun lähtötilanne on toimiva, ennakoitava ja suoraviivainen avaruustoiminnan lupahallinto ja vastuunjako työ- ja elinkeinoministeriössä, perusteiden vakiintuneiden lupaprosessien uudelleenjärjestelylle hallinnon sisällä tulisi olla erityisen painavia. Hallituksen esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole perusteltu, miksi vakiintuneen lupahallinnon toimivuus ja ennakoitavuus on perusteltua vaarantaa hallinnon sisäisellä tehtävien uudelleenjärjestelyllä.

ICEYEn kanta on, että **lupahallinnon ja valvonnan tehtävien siirtäminen ja keskittäminen Traficomiin ei ole perusteltua** seuraavista syistä:

- i. Elinkeinopoliittisten tavoitteiden huomioiminen ja tarkoituksenmukaisuusharkinta tulee säilyttää, ja ne toteutuvat parhaiten työ- ja elinkeinoministeriössä.
- ii. Suomen kansainvälisten velvoitteiden toteuttaminen edellyttää päätöksentekoa ministeriötasolla.
- iii. Eri säädöksiin perustuvaa lupahallintoa ei ole perusteltua yhtenäistää esitetyllä tavalla.
- iv. Kahdentasoinen päätöksenteko heikentäisi hallinnon toimivuutta, ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta.
- v. Eturistiriitojen välttäminen ei perustele esitettyjä suuria rakenteellisia muutoksia.

Näitä seikkoja on kuvattu tarkemmin lausunnon seuraavissa kohdissa 4.1–4.5.

4.1 **Elinkeinopoliittisten tavoitteiden huomioiminen ja tarkoituksenmukaisuusharkinta tulee säilyttää, ja ne toteutuvat parhaiten työ- ja elinkeinoministeriössä**

Avaruustoimintalain mukaisia toimilupia koskevaan päätöksentekoon liittyy kansallisen avaruuspolitiikan ja strategisen tason arviointia, jolloin lupa-asioiden käsittelyssä edellytetään tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, mahdollisuus harkintavallan käytölle on virastotasolla rajoitetumpi, kun taas ministeriössä on mahdollista tehdä tarkoituksenmukaisuusharkintaa tukeutuen muun muassa hallinnonalan strategisiin tavoitteisiin ja muuhun tarkoituksenmukaisuuteen (s. 28).

Avaruustoimialaa voidaan pitää kansallisesti strategisena kasvualana (s. 32), joten on keskeistä, että avaruushallinto säilytetään tasolla, joka mahdollista strategisen päätöksenteon lisäksi asianmukaiset viranomaisresurssit.

Suomalaisen avaruustoimialan menestyksen kannalta keskeiset edellytykset voivat toteutua riittävällä tasolla vain silloin, kun lupa- ja valvonta-asioissa on mahdollisuus tehdä tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja huomioida elinkeinopoliittiset tavoitteet, tunnistaa avaruusalan yhä keskeisempi strateginen merkitys Suomelle ja tukea avaruusalan voimakasta kasvua.

Avaruustoimialalle on tyypillistä, että lupa- ja valvonta-asioissa ratkaistavat tulkintakysymykset liittyvät monimutkaisiin kansainvälisiin tilanteisiin, joissa yhdistyvät kansainvälinen avaruusoikeus, kansallinen (suomalainen) avaruushallinto ja -luvitus, toisen (ulkomaisen) valtion avaruushallinto ja -luvitus, avaruustoimintaan liittyvät yksityisoikeudelliset sopimukset (esimerkiksi laukaisusopimukset ja satelliittien toimitussopimukset) sekä kansainväliset valtioiden väliset menettelyt. Näissä olosuhteissa on välttämätöntä, että sekä avaruustoimijat että viranomaiset pystyvät toimimaan ketterästi ja mukautumaan vallitseviin olosuhteisiin.

Avaruustoiminnan reunaehdot ja ominaispiirteet on mahdollista huomioida riittävästi hallinnossa vain silloin, kun sääntely ja viranomaisen harkintavalta mahdollistavat tämän. Avaruustoimialan näkökulmasta nykyinen järjestelmä, jossa avaruustoiminnan keskeiset viranomaistehtävät ovat olleet työ- ja elinkeinoministeriöllä, on vastannut tähän tarpeeseen ja turvannut hallinnon joustavuuden ja tehokkuuden. Myös esitysluonnoksessa on vahvistettu, että tehtävien säilyttäminen ministeriötasolla voitaisiin perustella strategisella ohjauksella, taloudellisen kasvun suoraviivaisella edistämisellä sekä avaruusalan turvallisuus- ja ulkopoliittisen merkityksen huomioimisella (s. 40).

Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, **virastotason päätöksenteossa mahdollisuus harkintavallan käytölle on rajoitetumpi kuin ministeriössä, jossa harkintaa on mahdollista tehdä laajemmin tukeutuen esimerkiksi hallinnonalan strategisiin tavoitteisiin ja muuhun tarkoituksenmukaisuuteen (s. 28). Virastotasolla tapahtuva päätöksenteko ei siis mahdollista elinkeinopoliittisen harkinnan huomioimista riittävällä tasolla.** Suomalaisen avaruustoimialan kannalta on keskeistä, että päätöksenteossa otetaan riittävällä tavalla huomioon elinkeinopoliittiset näkökohdat ja pystytään toimimaan joustavasti kansainvälisen avaruusliiketoiminnan edellyttämällä tavalla. Tämän mahdollistava tarkoituksenmukaisuusharkinta kuuluu ministeriötasolle, sillä hallituksen esitysluonnoksessakin todetusti virastotasolla harkintavalta on huomattavasti rajoitetumpaa.

Jos avaruustoiminnan lupa- ja valvontatehtävät siirretään Traficomille, esitysluonnoksen mukaan ainoa tapa huomioida elinkeinopoliittiset näkökohdat hallinnossa olisi pyytää työ- ja elinkeinoministeriöltä lausunto ehdotetun avaruustoimintalain (muutetun) 17 §:n mukaisesti. Tämän seurauksena suurimmassa osassa lupahallinnon ja valvonnan toimintaa **Traficomilla ei olisi oikeudellista velvoitetta tai perustetta ottaa huomioon elinkeinopoliittisia seikkoja. Tällainen sääntely ohjaisi epätasapainoiseen tulkintaan, jossa elinkeinopoliittiset tavoitteet jäisivät toissijaisiksi sääntelyn muihin tavoitteisiin nähden.** Yhdistettynä siihen, että lupahallinto ja valvonta siirtyisivät työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta liikenne- ja

viestintäministeriön hallinnonalalle, on ilmeinen vaara, että avaruustoiminnan elinkeinopoliittiset tavoitteet eivät jatkossa toteudu. Tällöin esitysluonnoksen keskeinen lähtökohta, että lupa- ja valvontatehtävien siirto parantaisi avaruustoimialan toimintaedellytyksiä, ei toteudu. Samalla siirto tosiasiaa olennaisesti heikentäisi toimialan toimintaedellytyksiä.

Koska avaruustoimiala on vahvasti kytköksissä erityisesti elinkeino-, innovaatio- ja teknologiapolitiikkaan sekä yritysten kansainvälistymiseen ja tekniseen turvallisuuteen, on perusteltua säilyttää tehtävät työ- ja elinkeinoministeriössä.¹⁶ Lisäksi esitysluonnoksenkin mukaan (s. 40) työ- ja elinkeinoministeriön rooli edesauttaa osaltaan kansallisen turvallisuuden huomioimista avaruusalan lupahallinnossa. Näin ollen **työ- ja elinkeinoministeriöllä on perustellusti parhaat edellytykset huomioida ja tasapainottaa niin suomalaisen avaruustoimialan toimintaedellytyksien kuin myös kansallisen turvallisuuden tavoitteiden toteutuminen sääntelyn tulkinnassa ja viranomaisen harkinnassa.**

4.2 Kansainvälisten velvoitteiden toteuttaminen edellyttää päätöksentekoa ministeriötasolla

Suomen kansainväliset velvoitteet liittyvät erottamattomasti avaruustoimintaan ja avaruushallintoon. Nämä kansainväliset velvoitteet korostavat valtion vastuuta, ja avaruustoimintaluvan myöntävällä viranomaisella on keskeinen rooli tämän vastuun toteuttamisessa.¹⁷ Esitysluonnoksenkin mukaan tarkoitus on varmistaa, että lupamenettelyssä huomioidaan vaikutus muun muassa Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin (s. 32). Kansainvälisten velvoitteiden huomioiminen ja siihen kytkeytyvä riskienhallinta edellyttää tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jolloin arvioinnin ja päätöksenteon on tapahduttava asianmukaisella hallinnon tasolla.

Kansainvälisiin avaruussopimuksiin perustuva valtion vastuu ja jatkuva valvontavelvollisuus puoltavat vahvaa ministeriötason roolia lupaprosessissa. Valtion kansainvälisoikeudellinen vastuu avaruustoiminnasta on niin merkittävä, että se edellyttää ministeriötason lupaharkintaa ja valvontaa, jotta valtio voi täyttää kansainväliset velvoitteensa asianmukaisesti. Kun valtio kantaa suoran kansainvälisoikeudellisen vastuun avaruustoiminnasta ja voi joutua vahingonkorvausvastuuseen, **lupapäätökset eivät ole pelkästään hallinnollisia vaan poliittisstrategisia kysymyksiä.** Hallituksen esityksenkin mukaan ”Ministeriön ensisijaisena tehtävänä valtionhallinnossa on vastata toimialansa yhteiskuntapoliittisesta ja strategisesta ohjauksesta” (s. 24), mikä suoraan perustelee avaruustoiminnan lupa- ja valvontatehtävien säilyttämistä työ- ja elinkeinoministeriössä.

Esityksessä todetaan, että kansainvälisisissä, valtioiden välisiä neuvotteluja vaativissa tilanteissa ministeriötasoinen myötävaikutus voi olla käytännön lupahallinnon kannalta tärkeää tai välttämätöntä (s. 40). Myös tämän vuoksi **on perusteltua, että lupapäätösprosessista vastaa jatkossakin työ- ja elinkeinoministeriö.** Työ- ja elinkeinoministeriöllä on kokemusta ja tosiasiallinen mahdollisuus huolehtia lupapäätöksiin liittyvistä kansainvälisistä neuvotteluista ja järjestelyistä.

Nykyinen malli, jossa työ- ja elinkeinoministeriö on toimivaltainen viranomainen kaikissa avaruustoimintalain mukaisissa lupa- ja valvontatehtävissä, on osoittautunut toimivaksi työ- ja elinkeinoministeriön riittävän mandaatin ja harkintamahdollisuuksien sekä ministeriöiden välisen

¹⁶ Nämä kuuluvat työ- ja elinkeinoministeriön toimialaan valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 21 §:n mukaan.

¹⁷ Avaruusyhteisöjen sopimuksen (*Yleissopimus valtioiden toimintaa johtavista periaatteista niiden tutkiessa ja käyttäessä ulkoavaruutta, siihen luettuna kuu ja muut taivaankappaleet*, 1967) 6 artikla edellyttää, että sopimusvaltiot, joihin Suomi kuuluu, kantavat kansainvälisen vastuun kaikista kansallisista avaruustoiminnoista riippumatta siitä, suorittavatko niitä valtiolliset vai ei-valtiolliset toimijat. Avaruusyhteisöjen sopimus edellyttää myös, että ei-valtiollisten toimijoiden avaruustoiminnot vaativat sopimusvaltion asianmukaista lupaa ja jatkuvaa valvontaa. Lisäksi avaruusyhteisöjen sopimuksen 7 artikla ja vastuuvälisyyssopimus (*Kansainvälistä vastuuta avaruusesineiden aiheuttamasta vahingoista koskeva yleissopimus*, 1972) määrittävät, että laukaiseva valtio on kansainvälisesti vastuussa vahingosta, jota sen avaruuskohteet aiheuttavat.

toimivan yhteistyön johdosta. **Työ- ja elinkeinoministeriön tulee säilyttää sen nykyiset tehtävät ja rooli avaruushallinnossa**, jotta avaruustoimintalain mukaisella lupa- ja valvontaviranomaisella on riittävä poliittinen mandaatti ja poikkihallinnollinen koordinaatiokyky arvioida kokonaisvaltaisesti ja tasapainoisesti riskit ja velvoitteet, joita avaruustoimintaan erottamattomasti kytkeytyvä valtion kansainvälisoikeudellinen vastuu ja velvoitteet edellyttävät.

4.3 Eri säädöksiin perustuvaa lupahallintoa ei ole perusteltu yhtenäistää esitetyllä tavalla

Esitysluonnoksen mukaan avaruustoimialan toimintaedellytyksiä parannettaisiin keskittämällä ja yhtenäistämällä lupahallintoa ja valvontaa. Toimintaedellytysten parantumista on perusteltu ns. yhden luukun periaatteen hyödyillä (s. 31), ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden lisäämisellä (s. 41) sekä sillä, että virastotasolla olisi ministeriöitä paremmat edellytykset yhdenmukaiselle ja tehokkaalle tehtävien hoitamiselle (s. 24). Toisaalta hallituksen esityksessä ei ole huomioitu, että nykyinen lupahallinto, jossa avaruustoimintaluvat käsittelee työ- ja elinkeinoministeriö ja radioluvat Traficom, on toimialan kokemusten mukaan toiminut hyvin, eikä tarvetta yhden luukun periaatteelle ole ollut. ICEYEn näkemys onkin, että tällainen yhtenäistäminen ei parantaisi toimintaedellytyksiä, vaan se aiheuttaisi kielteisiä vaikutuksia avaruustoimialalle ja -toimijoille.

Avaruustoimintalupiin, kaukokartoituslupiin, maa-asemalupiin ja radiolupiin sovelletaan eri säädöksiä, ja luvilla on erilaiset tarkoitukset ja tavoitteet. Viranomaisen lupaharkinta tuleekin perustua aina kulloinkin sovellettavaan lakiin ja sen mukaisiin kriteereihin. Viranomaisen tulee pystyä suorittamaan tehtävänsä objektiivisesti ja vain kulloinkin soveltuvien säännösten rajoissa hallinnon lainalaisuusperiaatteen¹⁸ mukaisesti.

Kun arvioidaan lupakäytäntöjen yhtenäisyyttä, on merkityksellistä, että käytännöt ovat yhtenäisiä kunkin lupatyypin sisäisesti asioiden tasapuolisen käsittelyn ja ennakoitavuuden varmistamiseksi. **Sen sijaan hallituksen esitysluonnoksessa jää täysin perustelemattomaksi, mikä merkitys yhtenäisyydellä on eri lupatyypin välillä.** Samalla esitysluonnoksessa korostetut synergiahyödyt eri säännöksiin perustuvien lupamenettelyjen välillä jäävät kyseenalaisiksi. Avaruustoimialan erilaiset lupa-asiat tulevat myös käytännössä vain harvoin vireille ajallisesti samaan aikaan, joten **luonnoksessa esitetyt hyödyt hallinnollisen työn vähentymisestä** (s. 36) **ovat epäuskottavia.**

Yhden luukun periaatteen ”hyötyjen” – joita ei hallituksen esitysluonnoksessa ole perusteltu – tavoittelemisen sijaan **lupa- ja valvontatehtävissä tulisi huolehtia siitä, että eri säädöksiin perustuvat lupamenettelyt ovat riittävän eriytettyt asioiden asianmukaisen käsittelyn¹⁹ varmistamiseksi.** Esimerkiksi radiolupahallinnolla on selkeästi erilaiset tavoitteet ja kriteerit avaruustoimintalupahallintoon nähden, mikä tulee näkyä lupahallinnossa ja valvonnassa. Lainalaisuuden toteutumista tukee esitettyä keskitettyä mallia paremmin nykyinen hajautettu malli, jossa esimerkiksi avaruustoimintaluvat ja satelliittien radioluvat käsittelee eri viranomainen. Lisäksi valvottavan oikeusturvan kannalta voi jopa muodostua kyseenalaiseksi, että sama viranomainen saa eri säädöksiin perustuvien lupa- ja valvontamenettelyjen kautta merkittävän määrän tietoa saman toimijan toiminnasta. Viranomaisen tulee pysyttäytyä lupa- tai valvonta-asian käsittelemisessä ja ratkaisemisessa lainalaisuusperiaatteen mukaisesti kulloinkin sovellettavien säännösten ja asian ratkaisemiseksi tarvittavan selvityksen rajoissa.

On myös syytä huomata, että kansainvälisen tarkastelun perusteella avaruushallinto on tyypillisesti hajautettu, kuten käy ilmi esitysluonnoksessa kuvatusta kansainvälisestä vertailusta (s. 43–47). Nykyisen kaltainen hajautettu lupa- ja valvontamalli on siis kansainvälisen vertailun perusteella tyypillinen ratkaisu järjestää avaruustoimialan lupahallinto ja valvonta.

¹⁸ Perustuslain (731/1999) 2 § 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

¹⁹ Asianmukaisella käsittelyllä tarkoitetaan esimerkiksi hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista perustuslain 21 §:ssä ja hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaisesti.

Näin ollen eri säädöksiin ja kriteereihin perustuvaa lupahallintoa ja valvontaa ei ole perusteltua yhdenmukaistaa esitysluonnoksen mukaisella tavalla.

4.4 Kahdentasoinen päätöksenteko heikentäisi hallinnon toimivuutta, ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään, että tilanteissa, joissa avaruustoimintalain mukaisella toiminnalla olisi ilmeisiä vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen, lupapäätöksen tekisi valtioneuvosto. Ehdotettu malli on ongelmallinen, sillä Traficom tulisi arvioida, milloin asia on siirrettävä valtioneuvoston käsiteltäväksi. Nykyisen geopolitiittisen tilanteen ja avaruusalan strategisen merkityksen korostumisen johdosta turvallisuus- ja ulkopoliittisten näkökohtien arviointi on entistä haastavampaa, vaikeammin ennakoitavaa ja tapauskohtaisempaa.

Tällä olisi ICEYEn arvion mukaan kaksi vaikutusta: toisaalta poikkihallinnollinen lausuntojen tarve lisääntyisi, kun käytännössä jokaisen lupa-asian yhteydessä tulisi arvioida vaikutus kansalliseen turvallisuuteen, jotta Traficom voi edes ratkaista asian. Koska virastotason päätöksenteko ja harkintavalta on rajoitettumpaa ministeriöön nähden, **asioita saatettaisiin ohjata valtioneuvoston käsittelyyn liian matalalla kynnyksellä**. Molemmat lopputulokset tuottaisivat ylimääräistä hallinnollista kuormaa niin viranomaisille kuin avaruustoimijoillekin ja lisäksi epävarmuutta, **mikä kuormittaisi niin viranomaisten kuin avaruustoimijoidenkin resursseja**. Tämä lisäisi niin avaruustoimijoiden kuin viranomaistenkin hallinnollista taakkaa ja vähentäisi sujuvuutta nykyiseen malliin nähden, jossa työ- ja elinkeinoministeriöllä on keskeinen ja kokonaisvaltainen rooli sekä riittävät toimivaltuudet toteuttaa lupa- ja valvontatehtäviä tehokkaasti.

Ehdotettu malli, jossa Traficom tekisi lupapäätökset lähtökohtaisesti ja ohjaisi kansallisen turvallisuuden kannalta kriittiset tapaukset valtioneuvoston päätettäväksi, loisi riskin virheelliselle arvioinnille seurauksineen. Traficom on operatiivinen valvontaviranomainen, jonka ydintehtävät liittyvät viestintään ja liikenteeseen. Ottaen huomioon Traficomin laissa säädetyn aseman ja tehtävät²⁰, sillä ei ole sen roolista käsin vastaavaa kokemusta tai strategista näkemystä kansallisen turvallisuuden, ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä elinkeinopoliittisten näkökohtien yhteensovittamisesta kuin työ- ja elinkeinoministeriöllä ministeriönä ja osana valtioneuvostoa on²¹. Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, uhkien ennakoimisen katsotaan olevan aiempaa haastavampaa (s. 30). Näin ollen arvioinnin haastavuus voisi lisätä painetta siirtää asioita valtioneuvoston käsiteltäväksi, mikä lisäisi hallinnollista taakkaa edellä kuvatulla tavalla.

Esimerkkinä virheellisestä kansallisen turvallisuuden arvioinnista olisi tulkinta, jonka mukaan kansallinen turvallisuus ja lähettäjävaltion vastuu linkittyvät toisiinsa. Esitysluonnoksen perusteella vaikuttaa siltä, että lähettäjävaltion vastuun katsottaisiin olevan osa kansallisen turvallisuuden arviointia (s. 30)²². Vaikka voi olla, että hallituksen esityksessä ei tätä ole tarkoitettu, ICEYE toteaa selvytyden vuoksi, että **valtion vastuukysymykset liittyvät erottamattomasti avaruustoimintaan, mutta kansallisen turvallisuuden arviointi ei liity valtion kansainvälisoikeudelliseen vastuuseen avaruustoiminnasta**. Mainittu virheellinen linkitys – oli sitä tarkoitettu tai ei – olisi omiaan johtamaan edellä mainittuun ongelmatilanteeseen, jossa avaruustoiminnan kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi

²⁰ Laki liikenne- ja viestintävirastosta (935/2018) 1 ja 2 §.

²¹ Elinkeinopoliittisten tavoitteiden yhteensovittaminen turvallisuuden ja muiden tavoitteiden kanssa kuuluu keskeisesti työ- ja elinkeinoministeriön toimintaan valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 21 §:n ja valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 2 §:n mukaisesti.

²² Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ”Avaruustoiminnan ja satelliittikaukokartoituksen luvanvaraisuudella ja luvan ehdoilla pyritään hallitsemaan toimintaan liittyviä riskejä. Kansallisen turvallisuuden ja ulko- ja turvallisuuspoliittisten etujen turvaamisen kannalta keskeistä on kyetä kontrolloimaan sitä, että Suomen kannalta epäedullisille tahoille ei päätyisi avaruusesineitä taikka dataa, jota voitaisiin käyttää tavalla, joka vaarantaisi Suomen kansallista turvallisuutta. *Lisäksi luvanvaraisuudella ja ehdoilla pyritään myös hallitsemaan valtion riskejä, sillä Suomella on vastuu lähettäjävaltiona avaruusesineiden aiheuttamista vahingoista kolmansille osapuolille.*” (korostus tässä)

epäonnistuu ja asia eskaloidaan valtioneuvostolle liian matalalla kynnyksellä. Hallituksen esitystä tulisi tältä osin ehdottomasti tarkentaa, jotta kansallinen turvallisuus ja lähettäjävaltion vastuu eivät sotkeudu toisiinsa.

Esitysluonnoksen mukainen kahdentasoinen päätöksenteko, jossa avaruustoimija ei voi etukäteen riittävällä tarkkuudella ennakoida, mitkä lupa- ja valvonta-asiat eskaloitaisiin valtioneuvoston päätettäväksi, heikentäisi hallinnon toimivuutta, ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta. Tämä **perustele avaruustoiminnan lupa- ja valvontatehtävien säilyttämistä työ- ja elinkeinoministeriössä.**

4.5 Eturistiriitojen välttäminen ei perustele esitettyjä suuria rakenteellisia muutoksia

Esitysluonnoksen mukaan tehtävien siirto ministeriöstä virastotasolle olisi tarpeen, jotta hallinnon rakenteet tukevat parhaalla mahdollisella tavalla hyvän hallinnon vaatimuksia, päätöksenteon objektiivisuutta sekä oikeusturvan toteutumista (s. 24). Esityksen mukaan työ- ja elinkeinoministeriön nykyinen monirooli, jossa se vastaa avaruustoimialan julkisten rahoitustoimijoiden omistajaohjauksesta, toimialaa koskevasta lainsäädännöstä sekä lupahallinnosta ja valvonnasta, muodostaisi rakenteellisen riskin eturistiriidoille (s. 24). Työ- ja elinkeinoministeriön 9.2.2026 järjestämässä keskustelutilaisuudessa työ- ja elinkeinoministeriön edustajat vahvistivat, että eturistiriitojen riski liittyy nimenomaan siihen, että kaikki edellä mainitut roolit ovat työ- ja elinkeinoministeriössä samalla osastolla (Innovaatiot ja yritysrahoitus -osasto).

ICEYEn näkemyksen mukaan **työ- ja elinkeinoministeriön useat roolit eivät luo rakenteellista eturistiriitaa. Objektiivisen lupaharkinnan edellytys ei ole luvan myöntäjän etäisyys toimialasta, vaan asianmukainen sisäinen organisointi, laillisuusvalvonta ja hyvät hallinnolliset prosessit. Eturistiriitojen riski on mahdollista välttää ja hallita ministeriön sisäisin organisatorisin järjestelyin, joihin kuuluu ministeriön tehtävien riittävä eriyttämisen, päätöksenteosta jäävääminen ja tarvittaessa tehtävien tai yksittäisten asioiden sisäinen järjestely työ- ja elinkeinoministeriön sisällä. Sikäli kun eturistiriita nimenomaisesti liittyy työ- ja elinkeinoministeriön yhden osaston useisiin rooleihin, mahdolliset eturistiriidat voisi ratkaista yksinkertaisesti jakamalla tehtäviä eri osastoille tai huolehtimalla, että päätöksenteosta vastaa eri taho ministeriössä.**

Sinänsä riski eturistiriidoille organisaation sisällä on tyypillinen haaste erityisesti suurissa useita erilaisia tehtäviä hoitavissa viranomaisissa huolimatta siitä, onko kyseessä ministeriö vai virasto. **Hyvän hallinnon vaatimukset, päätöksenteon objektiivisuus ja valvottavien oikeusturvasta huolehtiminen ovat perusoikeuksina turvattavia yhtä lailla kaikkia viranomaisia koskevia vaatimuksia. Siten ei ole perusteltua katsoa, että näiden vaatimusten toteutuminen edellyttäisi tehtävien siirtoa pois työ- ja elinkeinoministeriöstä.**

Hallituksen esitys ei myöskään lainkaan huomioi, että myös Traficomissa voi muodostua merkittäviä eturistiriitoja:

- i. Kun sama virasto tekee lupakäsittelyä, antaa hallinnollisia määräyksiä sekä valvoo avaruustoiminta-, satelliittikaukokartoitus-, maa-asema- ja radiolupasääntelyn sekä näiden nojalla antamiensa määräysten noudattamista, riski eturistiriitojen syntymiselle on käsillä. Esitetty ”yhden luukun” malli luo painetta sovittaa yhteen eri säädöksiin ja kriteereihin perustuvia lupa- ja valvontaratkaisuja. Tämä on ongelmallista hallinnon laillisuusperiaatteen näkökulmasta, sillä eri säädöksiin perustuvien hallintoasioiden käsittelyn rajat hämärtyisivät.
- ii. Tehtävien keskittämisen seurauksena Traficom saattaisi päätyä arvioimaan käytännössä oman aiemman lupaharkintansa onnistumista.

- iii. Traficomilla on jo ennestään laaja tehtäväkenttä liikenteen, viestinnän ja kyberturvallisuuden alueilla, mikä lisää tilanteita, jossa sama viranomainen toimii monessa roolissa samoja toimijoita kohtaan.
- iv. Päätöksenteko seuraamusmaksusta seuraamuskollegiossa on myös yksi esimerkki tilanteesta, jossa järjestelyn tarkoituksena on varmistaa riippumattomuuden toteutuminen, mutta tosiasiaassa päätöksenteko seuraamusmaksun määräämisestä tapahtuu samassa viranomaisessa kuin muu asian käsittely.

Esitysluonnoksessa esitetyt hallintoa yleisesti koskevat vaatimukset eivät riitä perustelemaan suuria rakenteellisia muutoksia. Esitysluonnoksen mukainen tehtävien siirto ministeriötasolta virastotasolle – tai ylipäätään pois työ- ja elinkeinoministeriöstä – ei siten ole perusteltua siksi, että työ- ja elinkeinoministeriöllä on avaruushallinnossa useita rooleja.

5 AVARUUSTOIMINTALAKIIN EHDOTETUT SISÄLLÖLLISET MUUTOKSET, JOTKA EIVÄT LIITY LUPA- JA VALVONTAVASTUIDEN SIIRTOON TRAFICOMILLE, OVAT PÄÄOSIN KANNATETTAVIA ERÄIN TARKENNUKSIIN

ICEYE puoltaa, että avaruustoimintalain soveltamiskäytännössä muodostuneita tulkintoja tuodaan lain tasolle. Lisäksi ICEYE pitää kannatettavana, että avaruustoimintalakiin tehdään sisällöllisiä muutoksia, joilla parannetaan avaruustoimijoiden toimintaedellytyksiä ja kilpailukykyä Suomessa. ICEYE esittää seuraavissa kohdissa 5.1–5.5 huomioita esitysluonnoksessa ehdotetuista muutoksista ja nostaa esiin eräitä täsmennys- ja muutostarpeita.

5.1 1 § Soveltamisala

5.1.1 *Uuden 7 momentin merkitys jää epäselväksi ja sen suhdetta nykyiseen avaruustoimintalakiin ja lupakäytäntöön tulee täsmentää*

Uutta 1 § 7 momenttia ja sen perusteluja tulisi täsmentää, sillä tällä hetkellä sen merkitys jää epäselväksi ja tulkinnanvaraiseksi.

ICEYelle on epäselvää, tarkoitetaanko uudessa 7 momentissa että:

1. avaruustoimintalakia ei sovelleta suomalaisen toiminnanharjoittajan avaruustoimintaan, josta vastuut on omaksuttu toiseen valtioon; vai
2. avaruustoimintalakia ei sovelleta avaruustoimintaan, jos suomalainen oikeushenkilö ei ole kyseisen avaruustoiminnan toiminnanharjoittaja.

Näiden vaihtoehtojen oikeusvaikutusten välillä on merkittävä ero. Ensimmäisessä vaihtoehdossa suomalainen oikeushenkilö on siis avaruustoiminnan toiminnanharjoittaja avaruustoimintalain merkityksessä, joten toiminta lähtökohtaisesti olisi avaruustoimintalain soveltamisalan piirissä. Ehdotetun uuden 7 momentin myötä lakia ei kuitenkaan sovellettaisi, jos avaruustoiminnan vastuut on hyväksytty muuhun valtioon kuin Suomeen. Suomelle jäisi kuitenkin edelleen avaruustoiminnalla aiheutetusta vahingosta 7 § 1 mom. nojalla ja oikeus periä korvaukset suomalaiselta toiminnanharjoittajalta.

Toisessa vaihtoehdossa avaruustoimintalakia ei puolestaan lainkaan sovelleta suomalaisen oikeushenkilön harjoittamana avaruustoimintaan, jos suomalainen oikeushenkilö ei ole avaruustoiminnan toiminnanharjoittaja avaruustoimintalain merkityksessä. Tällainen tilanne syntyy, jos suomalaisella oikeushenkilöllä ei ole tosiasiallista määräysvaltaa harjoitettavaan avaruustoimintaan. Tämä tulkinta on vahvistettu jo alkuperäisen avaruustoimintalain esitöissä sekä avaruustoimintalupakäytännössä. Tätä ei kuitenkaan lupakäytännössä ole yksinomaisesti perustettu kansainvälisoikeudellisten vastuiden omaksumiseen, vaan siihen, kenellä on

avaruustoiminnasta tosiasiallinen määräysvalta (tyypillisesti on arvioitu, onko tosiasiallinen määräysvalta ICEYella vai ICEYEn asiakkaalla). Onkin epäselvää, onko uuden 7 momentin tarkoitus muuttaa alkuperäisen avaruustoimintalain ja lupakäytännön myötä vakiintunutta tulkintaa. **On selvää, että vakiintunutta tulkintaa ei tule muuttaa, sillä se aiheuttaisi merkittävää häiriötä ja epävarmuutta jo olemassaoleviin ja tuleviin satelliittien toimitussopimuksiin.**

Sinänsä lienee mahdollista, että sekä ensimmäisen että toisen tulkinnan on tarkoitettu voivan soveltua toisistaan erillisinä. Tällöin uutta 7 momenttia sovellettaisiin, jos suomalainen oikeushenkilö on avaruustoiminnan toiminnanharjoittaja – eli suomalaisella oikeushenkilöllä olisi avaruustoiminnasta tosiasiallinen määräysvalta, mutta avaruustoiminnasta aiheutuvat vastuut on omaksuttu toiseen valtioon. Sen sijaan vakiintuneen tulkinnan ja luvituskäytännön mukaisesti uusi 7 momentti ei koskisi tilannetta, jossa suomalainen oikeushenkilö ei ole avaruustoiminnan toiminnanharjoittaja. **Asiaa tulisikin ehdottomasti selventää hallituksen esityksessä. Lisäksi tulisi nimenomaisesti mainita, onko tarkoitus muuttaa alkuperäisen avaruustoimintalain ja luvituskäytännön myötä vakiintunutta tulkintaa ja soveltamiskäytäntöä.**

5.1.2 *Uuden 7 momentin sanamuoto voi olla epätarkoituksenmukaisen rajoittava*

Lisähuomio uuden 7 momentin sanamuotoon on, että se **saattaa sellaisenaan olla liian rajoittava. Uuden 7 momentin ei tulisi edellyttää, että toinen valtio on sekä YK:n avaruusyleissopimuksen, vastuusopimuksen kuin rekisteröintisopimuksen osapuoli.** Valtioiden status eri sopimusten osapuolina eroaa, ja osa valtioista on voinut liittyä avaruusyleissopimukseen olematta kuitenkaan vastuusopimuksen tai rekisteröintisopimuksen osapuoli. Ei liene tarkoituksenmukaista, että Suomi olisi vastuussa avaruustoiminnasta, josta toinen valtio on omaksunut vastuut, jos kyseinen toinen valtio olisikin esimerkiksi vain avaruusyleissopimuksen ja vastuusopimuksen, mutta ei rekisteröintisopimuksen, osapuoli.

ICEYE pyytää harkitsemaan 7 momentin muokkaamista kuulumaan:

”Tätä lakia, pois lukien 7 §:ää, ei sovelleta avaruustoimintaan tai toiminnanharjoittajaan, jos Suomella ei ole vastuuta lähettäjävaltiona avaruustoiminnasta, johon jokin toinen valtio käyttää lainkäyttövaltaansa.”

Säännöskohtaisissa perusteluissa voitaisiin avata, että osoitus Suomen vastuun puuttumisesta on, että avaruusyleissopimuksen, vastuusopimuksen ja rekisteröintisopimuksen mukaiset kansainvälisoikeudelliset vastuut on omaksuttu toiseen valtioon, eikä Suomi ole omaksunut lähettäjävaltion statusta antamalla avaruustoiminnalle lupaa. Samalla esitöissä voitaisiin todeta, ettei tarkoitus kuitenkaan ole rajoittaa soveltuvuutta vain sellaisiin valtioihin, jotka ovat kaikkien kolmen sopimuksen osapuolia, mikäli riittävästi on selvitetty, että vastuut eivät ole Suomella.

5.2 **4 § Määritelmät**

5.2.1 *Toiminnanharjoittajan määritelmän suhde uuteen 1 § 7 momenttiin vaatii täsmennystä*

Viitaten edellä 1 § 7 momentista todettuun (kohta 5.1.1) muutetun 3 kohdan (toiminnanharjoittajan määritelmä) perusteluissa tulisi täsmentää, mikä sen suhde on uuteen 7 momenttiin. Nyt säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”Toiminnanharjoittajan toiminta voi perustua kyseistä tarkoitusta varten tehtyyn erityiseen sopimukseen. Lain soveltamisen edellytyksenä kuitenkin on, että vastuu avaruustoiminnasta, ts. satelliitin lähettämisestä tai operoinnista, on Suomessa tai suomalaisella toimijalla. (HE 157/2017 vp, s. 39–40). **Edellä sanottua on osaltaan tarkoitus selventää myös 1 §:ään ehdotetulla uudella 7 momentilla huomioiden tilanteet, joissa samaan toimintaan voi liittyä useita eri valtioita (esim. kokonaisvastuussa oleva toiminnanharjoittaja yhdessä valtiossa ja alihankkijoita tai palveluntarjoajia muissa valtioissa).**”

Kuten edellä on todettu, nykyisen avaruustoimintalain ja luvituskäytännön nojalla avaruustoimintalakia ei lainkaan sovelleta suomalaisen oikeushenkilön harjoittamana avaruustoimintaan, jos suomalainen oikeushenkilö ei ole avaruustoiminnan toiminnanharjoittaja avaruustoimintalain merkityksessä. Tällainen tilanne syntyy, jos suomalaisella oikeushenkilöllä ei ole tosiasiallista määräysvaltaa harjoitettavaan avaruustoimintaan. Tämä tulkinta on vahvistettu jo alkuperäisen avaruustoimintalain esitöissä sekä avaruustoimintalupakäytännössä. Tätä ei kuitenkaan lupakäytännössä ole yksinomaisesti perustettu kansainvälisoikeudellisten vastuiden omaksumiseen, vaan siihen, kenellä on avaruustoiminnasta tosiasiallinen määräysvalta (tyypillisesti on arvioitu, onko tosiasiallinen määräysvalta ICEYella vai ICEYEn asiakkaalla).

Viitaten edellä 1 § 7 momentista todettuun (kohta 5.1.1) muutetun 3 kohdan (toiminnanharjoittajan määritelmä) perusteluissa tulisi täsmentää, mikä sen suhde on uuteen 1 § 7 momenttiin.

5.2.2 *Muutetun 3 kohdan perusteluissa tulisi tarkentaa toiminnanharjoittajan arvioinnin kriteerejä*

Muutetun 3 kohdan säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”Toiminnanharjoittajan määrittämisessä tai tämän vastuiden kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat mm., **kuka kantaa avaruusesineen menetyksen- ja vahinkoriskin sekä kenellä on avaruusesineen lähettämiseen ja/tai operointiin liittyvä tosiasiallinen määräysvalta**. Jos toimintaan liittyy useampia tahoja, toiminnanharjoittaja olisi se, jolla on lopullinen tai muiden määräysvallan ylittävä kyky päättää avaruustoiminnasta ja panna kyseinen päätös täytäntöön joko suoraan tai kolmannen osapuolen kanssa tehdyn oikeudellisen järjestelyn kautta.”

On totta, että avaruustoimintalupakäytännössä toiminnanharjoittajan statuksen arvioinnissa on otettu huomioon useita eri elementtejä, ja kyse on pitkälti ollut kokonaisharkinnasta. Keskeistä vahinkoriskin kannalta on ICEYEn käsityksen mukaan ollut, kuka vastaa avaruustoiminnasta **kolmansille aiheutuvista** vahingoista. Toiminnanharjoittajan statuksen täyttymisessä on perusteltua arvioida juuri kolmansille aiheutuvien vahinkojen korvausvastuuta, sillä tästä on kyse avaruustoimintaan liittyvästä kansainvälisoikeudellisesta vahingonkorvausvastuussa.

Avaruustoimintalupakäytäntö ei ole ollut yksiselitteinen sen suhteen, mikä merkitys on annettava avaruusesineen menetyksen riskille. Tässä on kyse siitä, kuka kantaa riskin, että avaruusesineelle – oikeastaan toiminnanharjoittajalle – itselleen aiheutuu vahinkoa (vaaranvastuu). Avaruustoimintaan liittyvässä kansainvälisoikeudellisessa vahingonkorvausvastuussa ei ole kyse avaruusesineelle tai toiminnanharjoittajalle aiheutuvasta vahingosta, vaan avaruusesineen tai toiminnanharjoittajan itsensä kärsimä vahinko on yksityisoikeudellinen kysymys. ICEYEn käsitys avaruustoimintalupakäytännön perusteella on ollut, että avaruusesineen menetyksen riskistä voidaan tehokkaasti sopia esimerkiksi satelliitin toimitussopimuksessa, ja ICEYE voi kantaa riskiä esimerkiksi siitä, että satelliitti on viallinen. ICEYE voi siis esimerkiksi sitoutua erilaisiin takuujärjestelyihin asiakkaan suhteen olematta silti itse avaruustoiminnan toiminnanharjoittaja, jos avaruustoiminnan lähettämiseen tai operointiin liittyvä tosiasiallinen määräysvalta on asiakkaalla.

Jos avaruusesineen menetyksen riski on keskeinen osa toiminnanharjoittajan statuksen arviointia, tällä on erittäin kauaskantoisia ja haitallisia vaikutuksia olemassaoleviin ja tuleviin satelliittien toimitussopimuksiin. Tarkoitus ei liene muuttaa nykyistä käytäntöä, mikä olisi syytä nimenomaisesti todeta säännöskohtaisissa perusteluissa.

3 kohdan säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi myös vahvistaa aiemman avaruustoimintalain ja luvituskäytännön mukainen tulkinta, että satelliitin omistusoikeus ei itsessään ole sama asia kuin tosiasiallinen määräysvalta avaruustoimintaan. ICEYEn käsityksen mukaan satelliitin omistusoikeus on ollut mahdollista siirtää asiakkaalle ilman, että kyse on ollut tosiasiallisen määräysvallan siirrosta. Vastaavasti ICEYEn käsityksen mukaan ICEYE on voinut olla satelliitin omistaja olematta kuitenkaan satelliitilla harjoitettavan avaruustoiminnan toiminnanharjoittaja.

Ylipäänsä toiminnanharjoittajan arvioinnin kriteeristön kirjoittamisessa auki lain esitöissä tulee olla varovainen, ettei nykyisen avaruustoimintalain ja avaruustoimintalupakäytännön myötä jo muodostuneita tulkintoja muuteta. Esimerkiksi ICEYEn satelliittien toimitussopimuksissa keskeistä on ollut, että asiakas, ei ICEYE, on satelliitilla harjoitettavan avaruustoiminnan toiminnanharjoittaja. Tällöin satelliitin toimitus ei pääsääntöisesti vaadi lupia Suomesta, vaan luvat myöntää asiakkaan valtio. Tämä on ohjannut myös alan sopimuskäytäntöä. **On ehdottomasti vältettävä tilannetta, jossa lakimuutos vaikuttaisi alalla jo vakiintuneisiin sopimuskäytäntöihin.**

5.3 5 § Avaruustoiminnan luvanvaraisuus ja luvan myöntämisen edellytykset

5 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”Tehtävien siirtyessä työ- ja elinkeinoministeriöstä Liikenne- ja viestintävirastoon on tärkeää varmistaa, että lupahallinnossa huomioidaan jatkossakin kansallinen turvallisuus ja riskienhallinta.” **Jos avaruustoiminnan lupa- ja valvontatehtävät siirtyvät Traficomille, säännöskohtaisissa perusteluissa olisi tärkeää kirjoittaa auki, että Traficomin tulee huomioida lupahallinnossa myös elinkeinotoiminnan intressit ja alan strateginen merkitys Suomelle.** Lupahallinnon tarkoitus ei ole vain kansallisen turvallisuuden ja riskienhallinnan huomioiminen.

5 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi myös todeta, että kansallisen turvallisuuden riskiarvioinnissa kyse on riskistä hakijan kohdalla, ei siis avaruustoimintaan liittyvästä yleisestä riskistä.

Hallituksen esityksessä tulisi kuvata, onko jo myönnettyissä avaruustoimintaluvissa sellaisia, jotka olisivat työ- ja elinkeinoministeriön arvion perusteella tullut viedä valtioneuvoston päätettäväksi, jos ehdotettu sääntely olisi ollut voimassa. Tämä lisäisi uuden sääntelyn oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta, kun sitä olisi arvioitu suhteessa jo myönnettyihin lupiin.

5.4 8 § Vakuuttamisvelvollisuus

5.4.1 Vakuuttamisvelvollisuuden arviointikriteerejä tulisi täsmentää

Vakuuttamisvelvollisuutta koskeva 8 § on liian avoin ja tulkinnanvarainen erityisesti huomioiden ehdotettu avaruustoiminnan lupa- ja valvonta-asioiden siirto Traficomille. Ehdotetussa säännöksessä todetaan (nykyisen avaruustoimintalain mukaisesti), että ”Toimivaltainen viranomais voi olla vaatimatta 1 momentissa tarkoitettua vakuutusta, jos:

2) 5 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen avaruustoiminnan riskeistä tehtyjen tai teetettyjen arvioiden perusteella riski avaruustoiminnan aiheuttamista vahingoista maan pinnalla, ilmassa ja avaruudessa **on toimivaltaisen viranomaisen hyväksyttävissä.**”

Työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa avaruustoiminnasta (74/2018) 5 §:ssä todetaan, että ”Työ- ja elinkeinoministeriö **voi olla vaatimatta** avaruustoiminnasta annetun lain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettua vakuutusta, jos koko avaruusesineen elinkaaren ajan sen riski törmäyksestä muun, läpimitaltaan vähintään kymmenen senttimetrin kokoisen, avaruusesineen kanssa kiertoradalla on alle 1/1 000 ja jos todennäköisyys sille, että avaruusesineen tai sen osien palautumisesta tai palauttamisesta maahan aiheutuisi henkilövahinkoja, on alle 1/10 000.”

Huomioiden Traficomin rajoitetumpi mahdollisuus tehdä tarkoituksenmukaisuusharkintaa, avaruustoimintalain 8 §:ssä tai sen esitöissä tulee tarkentaa, mihin perustuu arviointi, onko riski toimivaltaisen viranomaisen hyväksyttävissä. Asiaa on jossain määrin avattu alkuperäisissä avaruustoimintalain 8 §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa (HE 157/2017), mutta arviointi, onko riski hyväksyttävissä vai ei, vaikuttaa kuitenkin olevan lähes täysin viranomaisen harkinnassa. Voisi siis syntyä tilanne, jossa avaruustoiminnasta annetun asetuksen mukaiset vahinkoriskit eivät ylity,

mutta toiminnanharjoittajalta vaaditaan joka tapauksessa vakuutusta, koska riski ei ole viranomaisen hyväksyttävissä jostain toiminnanharjoittajalle ennakoimattomasta syystä.

Vakuutuksesta aiheutuu toiminnanharjoittajalle huomattavia rahallisia kustannuksia etenkin, jos vakuutettavia satelliitteja on useita ja vakuutusta ylläpidetään useita vuosia. **Viranomaisen vakuuttamisvelvollisuutta koskeva harkinnan ei tulisi olla täysin avointa etenkin tilanteessa, jossa vahinkoriskit eivät ylitä avaruustoimintaa koskevassa asetuksessa säädettyjä raja-arvoja.** Vakuuttamisvelvollisuuden arviointikriteerejä tulisikin sääntelyn ja soveltamiskäytännön ennakoitavuuden ja oikeusvarmuuden vuoksi täsmentää.

5.4.2 *Vakuuttamisvelvollisuuden arvioinnin täytyy ottaa eri tilanteet monipuolisemmin huomioon, ja vakuuttamisvelvollisuudesta on voitava luopua avaruusesineen laukaisun jälkeen*

Vakuuttamisvelvollisuutta koskevassa 8 §:ssä tulisi ottaa huomioon tilanne, jossa vahinkoriski saattaa hetkellisesti ylittää asetuksen raja-arvot, tai raja-arvojen ylittymisestä ei ole varmuutta. Tällöin on perusteltua arvioida vakuuttamisvelvollisuutta ennen laukaisua ja uudestaan laukaisun jälkeen. Tilanne voi tulla kyseeseen esimerkiksi, jos satelliitin laukaisun kiertoratakorkeudesta ei ole täyttä varmuutta ennen laukaisua²³. Vastaavasti voi olla, että satelliitti laukaistaan kiertoratakorkeudelle, jolla riskit ylittyvät, mutta kiertorataa lasketaan laukaisun jälkeen korkeudelle, jolla riskit eivät ylitä. Tällä hetkellä vakuuttamisvelvollisuutta koskeva 8 § ei ota huomioon tilannetta, jossa vakuuttamisvelvollisuutta voitaisiin laukaisun jälkeen uudelleenarvioida sen jälkeen, kun satelliitin kiertoratakorkeudesta on saatu varmuus, tai kun satelliitin kiertorataa on laskettu korkeudelle, jolla riskit eivät ylitä.

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että vastuuvakuutuksen kustannus olisi noin 30 000 euroa vuodessa, mikä on ICEYEn kokemuksen mukaan paikkansapitävä arvio ainakin tietyn kokoluokan piensatelliiteille. On kuitenkin huomattava, että kustannus voi huomattavastikin vaihdella satelliitin tyypistä, koosta ja kiertoradasta riippuen. LEO-kiertoradoilla (Low Earth Orbit) kiertävät satelliitit voivat pysyä avaruudessa 10–15 vuottakin ennen paluutaan ilmakehään, ja 30 000 euron vuosikustannuksellakin vakuutuksen ylläpitäminen maksaisi tällöin 300 000–450 000 euroa per satelliitti. Tämä on erittäin huomattava kustannus, joka lisää suoraan suomalaisten avaruustoimijoiden kustannuksia ja vähentää kilpailukykyä. Kustannus vielä kertautuu, kun kyse on useiden satelliittien konstellatioista.

Vaikka lähettävävaltiona Suomen kansainvälisoikeudellisen vahingonkorvausvastuun kannalta on perusteltua, että vakuutusta voidaan vaatia vahinkoriskien ylittäessä hyväksyttävät raja-arvot, on yhtä lailla perusteltua, ettei suomalaisten avaruustoimijoiden kansainvälistä kilpailukykyä heikennetä tilanteessa, jossa vahinkoriskin raja-arvot eivät (enää) ylitä.

Lopuksi on myös syytä todeta, että vakuutusmarkkina muuttuu, eikä sääntelyä tule perustaa oletukselle, että vakuutusten hinnat tai saatavuus pysyvät aina samana. Sääntely kääntyy suomalaisia avaruusalan yrityksiä vastaan, jos se ei huomioi, että vakuutusten kustannukset tai saatavuus voivat merkittävästikin vaihdella. **Siksi viranomaisen tulisi voida arvioida vakuuttamisvelvollisuutta uudestaan, jos esimerkiksi vakuutusmarkkinalla tapahtuu muutoksia, joiden johdosta vakuutusten saatavuus vähenee tai kustannukset kasvavat.**

Avaruuspohjaisten riskien vastuuvakuutukset ovat tällä hetkellä verrattain edullisia, mikä kertoo siitä, että vakuutusmarkkina ei pidä avaruuspohjaisten vastuuriskien realisoitumista käytännössä lainkaan todennäköisenä. Samalla avaruuspohjaisten riskien vakuutusmarkkina on kuitenkin riippuvainen vakuutusmarkkinoiden kehityksestä yleisesti. Vakuutusten saatavuus ja hinnat voivat muuttua, vaikka avaruuspohjaiset riskit eivät realisoituisi, mutta vakuutusmarkkinalla

²³ Laukaisuyhtiöt, esim. SpaceX, ilmoittavat tyypillisesti laukaisun kiertoratakorkeudelle haarukan, jonka vaihteluväli voi olla huomattava. Kiertoratakorkeus tyypillisesti täsmentyy lähempänä laukaisua, mutta laukaisuyhtiöt tyypillisesti varaavat kiertoratakorkeudelle joustoa eivätkä sitoudu absoluuttiseen lukuun.

tapahtuu muita suuria vakuutustapahtumia. ICEYEn tiedon mukaan esimerkiksi lentoliikenteessä realisoituneet riskit ovat historiallisesti vaikuttaneet myös avaruuspohjaisten riskien vakuutusten saatavuuteen ja hintoihin²⁴. **Siksi olisi tarpeellista varata 8 §:ssä mahdollisuus viranomaiselle toteuttaa tarkoituksenmukaisuusharkintaa vakuuttamisvelvollisuutta arvioidessaan ja luopua vakuuttamisvelvollisuudesta.**

5.5 11 § Avaruusesineiden ja avaruustoiminnan siirtäminen toiselle

5.5.1 11 §:n muutoksilla tavoiteltujen kilpailuetujen toteutumiselle on kriittistä, että siirtoja koskevat lupahakemukset käsitellään nopeasti

Mahdollisuus siirtää jo avaruuteen laukaistuja Suomen luvittamia satelliitteja ulkomaisille asiakkaille olisi todella merkittävä kilpailuetu suomalaisille avaruustoimijoille. **Tästä näkökulmasta avaruustoimintalain 11 §:n muutos on erittäin tervetullut uudistus. ICEYE kiittää työ- ja elinkeinoministeriötä rohkeudesta tukea suomalaisen avaruusalan kilpailukykyä.** ICEYE kuitenkin toteaa, että säännöksen soveltamiskäytäntö lopulta näyttää, tuottaako uusi 11 § aidosti kilpailuetua suomalaisille avaruustoimijoille. Tähän tulee kiinnittää erityistä huomiota.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu 11 §:n uusi sanamuoto vaikuttaa pääosin onnistuneelta ja kansainvälisessä vertailussa suorastaan edistykselliseltä. Muutettu säännös vaikuttaa parantavan ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta. Onnistumisen mahdollisuudet ovat siis olemassa, joskin tiettyjä täsmennyksiä tulisi vielä tehdä säännöskohtaisiin perusteluihin ohjaamaan soveltamiskäytäntöä (avattu jäljempänä).

Jo laukaistun avaruusesineen siirron helpottaminen voi tuottaa ainakin seuraavia kilpailuetuja suomalaisille avaruustoimijoille:

- i. Satelliitti voidaan toimittaa asiakkaalle nopeammin, kun satelliitti on jo laukaistu ja toimintavalmiina kiertoradalla, eikä asiakkaan tarvitse odottaa useita kuukausia tai vuosia seuraavaa mahdollista laukaisua. Useat valtiot ovat tajunneet, että niiden avaruussuorituskyvyt ovat erityisesti puolustuksen saralla puutteelliset, ja ne haluavat lisätä omia avaruussuorituskykyjään mahdollisimman nopeasti. Tällöin toimitusnopeus on ICEYEn kokemuksen mukaan ollut yksi keskeisimmistä asiakkaiden ostopäätöksiin vaikuttavista tekijöistä.
- ii. Satelliitin toimitukseen liittyy asiakkaan näkökulmasta vähemmän riskiä, kun satelliitti on jo laukaistu ja käyttöön otettu. Suurempi toimitusvarmuus on keskeinen myyntivaltti ja tuo suomalaisille avaruustoimijoille myös hinnoitteluvoimaa.

Toimitusnopeus on kilpailuetu kuitenkin vain, jos satelliitin siirto ulkomaiselle asiakkaalle voi tapahtua ilman aiheutonta viivytystä. 11 §:n soveltamisessa on kriittistä, että lupa siirron toteuttamiselle myönnetään nopeasti. **ICEYEn näkemys on, että lupa tulisi myöntää 1–2 kuukaudessa hakemuksen jättämisestä, jotta kilpailuetu aidosti voi realisoitua.** Yli kolmen kuukauden käsittelyaika olisi ehdottomasti liian pitkä. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu 11 § tai sen säännöskohtaiset perustelut ei kuitenkaan tällä hetkellä aseta mitään odotusarvoa siirtoluvan myöntämisen aikataululle. Vaikka ei välttämättä olisi perusteltua velvoittaa viranomaista käsittelemään hakemusta tietyssä ajassa, **säännöskohtaisissa perusteluissa olisi syytä korostaa, että 11 §:llä tavoiteltujen kilpailuetujen toteutumiselle on kriittistä, että siirtoja koskevat lupahakemukset käsitellään nopeasti.**

Esitysluonnoksessa ehdotetun 11 §:n kannalta olennaista on myös, milloin siirrolla olisi ”ilmeisiä vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen”, jolloin luvan myöntäisi valtioneuvosto. 11 §:n

²⁴ Tämä johtuu siitä, että avaruuspohjaisia riskejä vakuuttaa vain muutama vakuutusyhtiö, jotka toimivat myös aktiivisesti esimerkiksi lentoliikenteen riskien vakuuttajina.

muutoksella tavoitellut edut eivät toteudu, jos siirtohakemuksia eskaloidaan valtioneuvostolle matalalla kynnyksellä, koska tällöin prosessiin liittyy poliittisia riskejä, joita asiakkaat vierastavat. Tämä häiritäisi tavoiteltujen kilpailuetujen saavuttamista. On myös oletettavaa, että lupien käsittely valtioneuvostotasolla kestäisi pidempään, jolloin kilpailuedut eivät toteudu.

Jotta ehdotettu 11 § voi aidosti lisätä suomalaisten avaruustoimijoiden kilpailukykyä, täytyy olla selvä pääsääntö, että luvat voidaan myöntää – ja myös myönnetään – Traficomin tasolla ilman aiheetonta viivytystä (tai jos lupa- ja valvonta-asioita ei siirrettäisi Traficomille, luvat myöntäisi jatkossakin työ- ja elinkeinoministeriö). Tässä yhteydessä ICEYE toistaa myös kohdassa 4.4. esittämänsä huomiot siitä, että valtion kansainvälisoikeudellista vastuuta ei tule sekoittaa osaksi kansallisen turvallisuuden arviointia.

5.5.2 *Vakuuttamisvelvollisuudesta tulee tietyin edellytyksin voida luopua siirron toteuttamisen jälkeen*

Vakuuttamisvelvollisuuden merkitys korostuu, jos avaruusesineen määräysvalta on siirretty ulkomaiselle toimijalle, mutta Suomen valtion vahingonkorvausvastuuta avaruusesineellä aiheutetusta vahingosta ei alkuperäisenä lähettäjävaltiona ole voitu täysin poistaa. Samalla tulee kuitenkin huomioda, että Suomen valtion vastuuta voidaan hallita myös Suomen ja vastaanottavan valtion välisellä sopimuksella tai muulla järjestelyllä.

Vakuuttamisvelvollisuuden osalta ICEYE toistaa edellä kohdassa 5.4 esitetyt kommentit. ICEYEn näkökulmasta **olisi perusteltua, että vakuutuksen ylläpitämisen tarvetta voidaan arvioida uudestaan, jos myöhemmin Suomen ja vastaanottavan valtion välillä solmitaan sopimus tai muu järjestely, jossa Suomen valtion vapauttamisesta vastuusta on tehokkaasti sovittu Suomen ja vastaanottavan valtion kesken**. Vakuutus olisi kyllä käyttökelpoinen turvaamaan tilannetta ennen tällaisen sopimuksen tai muun järjestelyn solmimista, mutta ei ole yksiselitteistä, että vakuutuksen ylläpitäminen on tarkoituksenmukaista koko avaruusesineen käyttöajan ajan huomioiden avaruustoiminnan hyväksyttävä riskitaso, vakuutuksen ylläpitämisestä aiheutuva kustannus ja vakuutusmarkkinan mahdolliset muutokset.

On myös syytä huomata, ettei vakuutusta ole mahdollista ostaa koko avaruusesineen käyttöajalle kerralla. Vakuutusmarkkina myy satelliittien vastuuvakuutuksia 1–3 vuodeksi kerrallaan, eikä ole taattua, että vakuutuksen voi uusia vakuutuskauden jälkeen. Voi siis syntyä tilanne, jossa satelliitti on siirretty ulkomaisen toimijan määräysvaltaan aiemmin, mutta vakuutusta ei ole mahdollista uusia alkuperäisen vakuutuksen vakuutuskauden päätyttyä. Tällöin vakuutustakaan ei voi enää alkuperäisen vakuutuskauden jälkeen ylläpitää. On epäselvää, mitä tällaisesta tilanteesta seuraisi, sillä siirtoa ei voi perua. Ei ole myöskään perusteltua, että suomalaiseen avaruustoiminnan harjoittajaan kohdistettaisiin seuraamuksia siirtoa koskevan luvan ehtojen rikkomisen johdosta, jos vakuutusta ei ole mahdollista uusia.

Säännöksessä tai sen perusteluissa tulisi täsmentää, että toimivaltainen viranomainen voi luopua vakuuttamisvelvollisuudesta, jos vakuutuksen ylläpitäminen ei ole enää tarkoituksenmukaista tai mahdollista, tai Suomen ja vastaanottavan valtion välillä on solmittu sopimus tai muu järjestely, jossa on sovittu Suomen valtion vapauttamisesta vastuusta.

5.5.3 *Siirtolupa ei tule liittää ehtoja, jotka sitovat vastaanottajaa*

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että avaruustoimintalain 11 §:n 5 mom. mukaan ”siirtoa koskevaan lupaan voidaan liittää avaruustoiminnan turvallisen harjoittamisen, vakuuttamisen sekä valvonnan kannalta tarpeellisia ehtoja.” ICEYEn näkökulmasta säännöksen merkitystä tulisi selkeyttää.

Avaruustoiminnan kaupallinen realiteetti on, että etenkin valtiolliset asiakkaat haluavat ostaa ja hallita suvereenia suorituskykyä. Jotta uusi 11 § voi tuottaa suomalaisille avaruustoimijoille

edellä kohdassa 5.5.1 mainittuja kilpailuetuja, avaruusesineen määräysvallan siirron täytyy voida johtaa lopputilanteeseen, jossa ulkomainen asiakas käyttää avaruusesineeseen määräysvaltaa omien lakien, lupien ja hyväksyntöjen nojalla – ei siis Suomen asettamilla ehdoilla. Siirtoluvassa ei voida velvoittaa vastaanottavaa tahoa toimimaan tietyllä tavalla, sillä lupaa ei myönnetä vastaanottajalle, vaan suomalaiselle hakijalle. Suomalainen hakija puolestaan ei voi kontrolloida asiakkaan toimintaa siirron jälkeen, eivätkä ICEYEn kokemuksen mukaan asiakkaat myöskään hyväksy, että ICEYE valvoisi tai auditoidisi asiakkaidensa avaruustoimintaa. Asiakkaan kanssa solmittavaan satelliitin toimitussopimukseen voitaneen sisällyttää yleisluontoisia velvoitteita harjoittaa avaruustoimintaa turvallisesti, mutta toiminta on silti lopulta asiakkaan kontrollissa ja päätäntävällässä.

ICEYE esittää, että 11 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan ääneen edellä mainittu kaupallinen realiteetti ohjaamaan säännöksen soveltamista.

6 AVARUUSHALLINNON TULEE TOTEUTTAA PERUSTUSLAILLISET REUNAHDOT

6.1 Rajoitukset elinkeinovapauteen ja omaisuudensuojaan tulee olla rajoitettuja, tarkkarajaisia ja oikeasuhtaisia

Esitysluonnoksen mukaisessa avaruushallinnon mallissa korostuvat kansalliseen turvallisuuteen liittyvät arvioinnit, sillä ne määrittävät avaruustoimintalain mukaisen lupaviranomaisen sekä vaikuttavat myös muutoin avaruushallinnon arviointeihin, käsittelyaikoihin ja valvontaan.

Avaruustoimijan on välttämätöntä pystyä ennakoimaan kansainvälisessä liiketoiminnassaan, millaisen toiminnan voidaan katsoa vaarantavan kansallisen turvallisuuden ja milloin voi aiheutua ristiriita ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan nähden, jotta se pystyy arvioimaan toiminnan harjoittamisen edellytyksiä ja rajoituksia. Esitysluonnoksen mukaan avaruustoimintalaissa tai hallituksen esityksessä ei kuitenkaan määriteltäisi, mitä tarkoitetaan vaikutuksilla kansalliseen turvallisuuteen. Sen sijaan esityksessä todetaan muun muassa, että kansallinen turvallisuus on laaja ja moniulotteinen käsite, jolle ei ole tyhjentävää määritelmää lainsäädännössä (s. 29).

Esitetty sääntely aiheuttaisi merkittäviä rajoituksia avaruustoimijoiden elinkeinovapauteen ja omaisuudensuojaan, joten tällaisten rajoitusten olisi täytettävä perusoikeuksien rajoitusperusteet. Esitysluonnoksessa ei ylipäätään oteta kantaa siihen, että kansallisen turvallisuuden vaarantumisen määrittelemättömyys aiheuttaa vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen, mikä osoittaa tarpeen täydentää esityksen perusoikeusvaikutusten arviointia.

Perusoikeuksien, kuten elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan, rajoittamiselle tulee olla hyväksyttävät perusteet ja tällaisten rajoitusten tulee olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia, lailla säädettyjä sekä tarkkarajaisia.²⁵ Kansallisen turvallisuuden takaamista voidaan pitää tällaisena rajoitusperusteena, mutta **elinkeinonharjoittajan toiminnan mahdollisen ristiriidan arvioimisen ilman ennakkoon määriteltäviä kriteerejä ei voida katsoa täyttävän tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden kriteerejä.** Arvioinnissa käytettävää kriteeristöä ei siis voida lailla alistaa yksittäisten virastotason virkamiesten päätettäväksi ja harkittavaksi ilman selkeää ennakkollista määrittelyä ja jälkikäteisen kontrollin mahdollisuutta.

Esitysluonnoksen mukaan perusoikeuksien rajoitukset katsotaan hyväksyttäväksi ja oikeasuhtaisiksi, sillä kynnys asian viemiselle valtioneuvoston päätettäväksi on esitetty asetettavan korkealle (s. 39). Jos esitettyyn kahden tason päätöksentekoon siirrytään sen merkittävistä toimialalle kielteisistä vaikutuksista huolimatta, on kannatettavaa, että kynnys

²⁵ Esim. PeVL 3/2013 vp, PeVL 38/2013 vp, PeVL6/2013, PeVL 8/2013 vp.

valtioneuvoston osallistamiselle asetetaan korkeaksi. Se ei kuitenkaan sellaisenaan ole riittävä taakkeen oikeasuhtaisuuden toteutumiselle ja perusoikeuksien rajoitusten hyväksyttävyydelle.

Esitysluonnoksen mukaan Traficom voisi väliaikaisella päätöksellään keskeyttää avaruustoiminnan välittömästi avaruustoimintalakiin esitettävän uuden 18 c §:n mukaisissa tilanteissa kansallisen turvallisuuden tai Suomen kansainvälisten velvoitteiden noudattamisen vaarantuessa. Esitysluonnoksessa tämän kuvataan rajoittavan merkittävästi elinkeinovapautta ja omaisuuden suojaa (s. 80). Väliaikaisuus itsessään ei ole riittävä raja tällaiselle toimenpiteelle eikä avaruustoimintalakiin ehdotetussa 18 c §:ssä asettaisi tarkempia rajoituksia esimerkiksi tällaisen väliaikaisen päätöksen kestolle.²⁶ Näin ollen **kyseistä esitysluonnoksen mukaista merkittävää perusoikeuksien rajoitusta viranomaisen väliaikaisella päätöksellä ei voida pitää kohtuullisena, tarkkarajaisena eikä oikeasuhtaisena**. Kyseistä 18 c §:ää tulisi tarkentaa siten, että siitä käy yksiselitteisesti ja selvästi ilmi, mitkä ovat valvontaviranomaisen toimivallan rajat säännöksen soveltamisessa ja miten väliaikaiset toimenpiteet rajoitetaan oikeasuhtaisesti.

Koska esitysluonnos aiheuttaisi merkittäviä rajoituksia avaruustoimijoiden elinkeinovapautteen ja omaisuudensuojaan edellä kuvatulla tavalla, se heikentäisi toimialan toimintaedellytyksiä tavalla, jota ei tule hyväksyä perustuslailliset reunaehdot huomioiden. Esitystä on siis tältä osin vähintäänkin tarkistettava, tarkennettava ja muutettava.

6.2 Oikeusturvan toteutumiseen seuraamusmaksuharkinnassa on kiinnitettävä erityistä huomiota

Esitysluonnoksen mukaan avaruustoimintalain 21 §:ää muutettaisiin niin, että tietyistä rikkomuksista voitaisiin määrätä huomattavan suuri enintään 5 miljoonan euron suuruinen seuraamusmaksu oikeushenkilölle. Seuraamusmaksun enimmäismäärä nousisi siis merkittävästi tämänhetkisestä 500.000 euron enimmäismäärästä.

Oikeusturvaintressi on voimakkaasti korostunut, kun säädetään esitysluonnoksen mukaisesta huomattavan suuruudesta seuraamusmaksusta ottaen huomioon sen sanktioluonteen ja ankaruuden. Perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvan ja asianmukaisen menettelyn takeiden toteutumisen varmistaminen on tällaisessa tilanteessa erityisen korostunutta.²⁷ Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädetty maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (s. 82).²⁸

Seuraamusmaksun suuruuden määrittäminen tulee olla kaikissa tilanteissa oikeasuhteista. ICEYE kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen säädöskohtaisissa perusteluissa korostuvat perustelut seuraamusmaksun enimmäissuuruuden nostamiselle, mutta esitysluonnoksessa ei ilmene riittävällä tavalla vaatimukset seuraamusmaksun oikeasuhtaisuudesta (eli suhteellisuudesta) ja hyväksyttävyydestä päätettäessä sen määrittämisestä ja suuruudesta. Nämä vaatimukset ovat kuitenkin välttämättömiä toimijoiden oikeusturvan toteutumiseksi käsillä olevassa tilanteessa, jossa seuraamusmaksua muutetaan entistä huomattavasti ankarammaksi.

Esitysluonnoksen mukaan seuraamusmaksusta päättäminen monijäsenisessä seuraamusmaksukollegiossa turvaisi avaruustoimijan oikeusturvaa (s. 39). Vaikka monijäsenistä päätöksentekoa voidaan pitää yhden virkamiehen päätöksenteon sijaan oikeusturvan toteutumisen kannalta parempana vaihtoehtona, ei seuraamuskollegion käyttäminen sellaisenaan takaa oikeusturvan toteutumista riittävällä tasolla, etenkin kun kollegio kuitenkin koostuisi saman viraston virkamiehistä. Esitysluonnoksen mukaan seuraamuskollegiomenettelyllä

²⁶ Vrt. Laissa sähköisen viestinnän palveluista säädetään väliaikaisesta päätöksestä (331 §). Kyseisessä säännöksessä väliaikaiset toimet on rajoitettu enintään kolmeen kuukauteen ja säädetty väliaikaisten toimien jatkamisen edellytyksistä.

²⁷ Ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 19.

²⁸ PeVL 14/2013 vp, PeVL 34/2012 vp, PeVL 17/2012 vp.

varmistettaisiin muun muassa menettelyn riippumattomuus (s. 63). Myöskään tältä osin siirto yhden virkamiehen päätöksenteosta monijäseniseen päätöksentekoon ei sellaisenaan takaa riippumattomuutta. Oikeusturvan takeiden toteutuminen tulisi siis arvioida ja perustella esitysluonnokseen nähden tarkemmin.

Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, hallinnolliset seuraamusmaksut rinnastuvat rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (s. 82), joten niihin sovelletaan rikosoikeudellisia periaatteita. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesti säännöksen sanamuodon perusteella tulee olla riittävällä täsmällisyydellä ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.²⁹ **Laillisuusperiaate korostaa sitä, että avaruustoimijan tulee voida arvioida sääntelyssä tarkoitettuja mahdollisia ristiriitoja kansallisen turvallisuuden nähden ja ennakoita, miten viranomaisen tulkitsee kansalliseen turvallisuuteen liittyviä seikkoja lupahallinnossa ja valvonnassa.** Näin ollen tarkkarajaisuuden vaatimus korostuu entisestään.

Edellä todettu korostaa sen merkitystä, että lain tulee olla niin täsmällistä ja tarkkarajaista, että kansalliseen turvallisuuteen liittyviä rajoituksia on mahdollista riittävästi arvioida ja ennakoita sääntelyn perusteella myös toimijan näkökulmasta edellä kohdassa 6.1 kuvatulla tavalla.

ICEYEn näkemyksen mukaan edellä kuvatut keskeiset ja välttämättömät perusoikeuksien toteutumiseen liittyvät reunaehdot eivät toteudu esitysluonnoksessa. Arviota esitysluonnoksen vaikutuksista perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta tulisi tarkistaa ja esitystä tulisi muuttaa ja täydentää siten, että esitys sisältää kattavat ja riittävät takeet avaruustoimijoiden oikeusturvan toteutumiselle seuraamusmaksujen määrittämisessä, niiden suuruuden arvioinnissa ja niiden oikeasuhtaisuuden varmistamisessa.

7

YHTEENVETO

Lausunnossa esitetyillä perusteilla ICEYEn näkemys on, että työ- ja elinkeinoministeriö olisi jatkossakin paras taho hoitamaan avaruustoiminta- ja kaukokartoituslupiin liittyvät lupa- ja valvontatehtävät. Hallituksen esitystä tulisi muuttaa poistamalla lupa- ja valvontatehtävien siirto työ- ja elinkeinoministeriöltä Traficomille, ja hallituksen esitys tulisi palauttaa jatkovalmisteluun yhdessä toimialan kanssa.

ICEYE Oy:n puolesta,

Lauri Ignatius

Associate General Counsel

²⁹ PeVL 46/2016 vp, s. 6–7.