

Lausunto

27.4.2022

VN/3050/2021
VN/3050/2021-OM-42

Työ- ja elinkeinoministeriö

OM; lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laiksi maa-aseamista ja eräistä tutkista ja laiksi avaruustoiminnasta annetun lain (63/2018) muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Maa-aseamista ja eräistä tutkista annettavassa laissa säädettäisiin maa-aseaman tai tutkan perustamisen sekä maa-aseama- ja tutkatoiminnan luvanvaraisuudesta. Lupaviranomaisena toimisi Liikenne- ja viestintävirasto. Luvan edellytyksenä olisi erityisesti toiminnan riskittömyys kansallisen turvallisuuden kannalta ja tiettyjen teknisten turvallisuusvaatimusten täytyminen. Luvan käsittelyä varten pyydetäisiin lausuntoa turvallisuusviranomaisilta. Toiminnanharjoittaja olisi velvollinen raportoimaan toiminnastaan, ml. asiakkaistaan, lupaviranomaiselle.

Lisäksi esitetään muutettavaksi avaruustoiminnasta annettua lakia lisäämällä lakiin säännökset, jotka koskevat satelliittikaukokartoituksen harjoittamista avaruustoiminnan osana tai erikseen. Satelliittikaukokartoituksen harjoittaminen olisi luvanvaraista. Lupaviranomaisena toimisi työ- ja elinkeinoministeriö, joka toimii myös avaruustoiminnan lupaviranomaisena. Luvan edellytyksenä olisi erityisesti toiminnan riskittömyys kansallisen turvallisuuden kannalta ja tiettyjen teknisten turvallisuusvaatimusten täytyminen. Luvan käsittelyä varten pyydetäisiin lausuntoa turvallisuusviranomaisilta. Toiminnanharjoittaja olisi velvollinen raportoimaan toiminnastaan, ml. asiakkaistaan, lupaviranomaiselle.

Oikeusministeriö lausuu työryhmän mietinnöstä seuraavaa.

Säätämisyjärjestysperustelut ja perusoikeusrajoitukset

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelut ovat erittäin puutteelliset ja niitä on jatkovalmistelussa välttämätöntä täydentää. Oikeusministeriö kiinnittää niiden osalta huomiota ainakin seuraaviin seikkoihin. Täydentämistarpeista on lausuttu myös joidenkin säännösten osalta erikseen jäljempänä.

Jaksossa 12 on käsitelty elinkeinovapauden ja yksityiselämän suojaa. Jaksossa ei kuitenkaan ole sidottu perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä esitysluonnoksessa ehdotettuihin säännöksiin eikä arvioitu tai analysoitu niitä lainkaan (edellytykset yksi kerrallaan, mitkä säännökset, miten, miksi). Esim. elinkeinovapautta koskevassa jaksossa ei ole yksilöity yhtäkään elinkeinovapautteen liittyvää säännösehdotusta ja on todettu vain, että turvallisuus on hyväksyttävä peruste luvanvaraisuudelle. Luvussa 12.2 arvioidaan useiden säännösten olevan merkityksellisiä ja

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

välttämättömiä luottamuksellisen viestin suojan kannalta, mutta mitään arviota suhteessa PL 10 §:ään ei tehdä.

Perusoikeusliityntöjä ja valtiosääntöoikeudellisen arvion tarvetta ei ole tunnistettu lainkaan rangaistuksenluonteisen hallinnollisen seuraamusmaksun osalta (19 §), tarkastusten osalta (14 §), maksujen osalta (20 §) sekä salassa pidettävien tietojen luovuttamisen ja saamisen osalta.

Esitysluonnoksen jaksossa 8 eikä jaksossa 12 ole käsitelty asetuksen- eikä määräysenantovaltuuksien asianmukaisuutta suhteessa perustuslain 80 §:ssä säädettyihin edellytyksiin (ks. myös Lainkirjoittajan opas, luku 13). Valtuuksia on useita (1. LE: 3 §, 4 §, 6 §, 11 §; 2. LE: 11 a–d §:t, 12 §, 14 §). Myös yksityiskohtaiset perustelut ovat näiltä osin hyvin puutteelliset: niitä ei ole, vain säännöksen sanamuoto toistetaan. Oikeusministeriö kiinnittää myös tähän vakavaa huomiota ja esittää jäljempänä myös joiltain osin valtuuksien poistamista esityksestä.

Kuvattaessa esityksen suhdetta perustuslakiin on mainittava, mistä perustuslain pykälästä tai mistä perusoikeudesta on kysymys. On tuotava selkeästi esiin ja yksilöitävä ne ehdotukseen sisältyvät säännökset, jotka perustuslain tai oikeuskäytännön valossa vaikuttavat tulkinnanvaraisilta tai periaatteellisesti merkityksellisiltä. Jos käsillä on oikeudellinen kysymys, jota perustuslakivaliokunta ei ole aikaisemmin arvioinut, myös tämä on tuotava esiin. On kerrottava, millä perusteilla säännösten katsotaan olevan sopusoinnussa perustuslain kanssa. Samalla on selostettava asian kannalta keskeinen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja tarvittaessa myös Suomen ylinter tuomioistuinten oikeuskäytäntö. Lausunnot ja ratkaisut on yksilöitävä. Riittävää ei ole, että pelkästään todetaan säännösehdoitusten täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevät vaatimukset (kts tarkemmin Hallituksen esityksen laatimisohejden jakso IV, luku 12).

Henkilötietojen suoja

Oikeusministeriö toteaa, ettei esitysluonnoksessa ole tehty tarkempaa selkoa, miltä osin ehdotettavaan sääntelyyn liittyy henkilötietojen käsittelyä tai tehty tarkempaa arviointia ehdotettavan sääntelyn suhteesta perustuslain 10 §:n 1 momentilla turvattuun henkilötietojen suojaan. Lakiehdotuksissa säädettäisiin muun muassa toiminnanharjoittajan luotettavuuden selvittämisestä, Liikenne- ja viestintäviraston tiedonsaantioikeuksista, toiminnanharjoittajaa koskevista turvallisuusvaatimuksista, toiminnanharjoittajia koskevista tiedonantovelvollisuuksista sekä Liikenne- ja viestintäviraston ja muun riippumattoman asiantuntijan tarkkailu- ja tarkastusoikeuksista, joissa voisi oikeusministeriön käsityksen mukaan olla kyse myös henkilötietojen käsittelystä.

Siltä osin kuin olisi kyse henkilötietojen käsittelystä, esitysluonnoksessa tulisi tehdä tarkempaa selkoa muun muassa henkilötietojen käsittelyyn soveltuvasta sääntelystä (miltä osin esimerkiksi sovellettaisiin EU:n yleistä tietosuojasääntelyä ja miltä osin sähköistä viestintää koskevaa sääntelyä), mihin eri toimijoiden oikeus käsitellä henkilötietoja perustuu, miltä osin toiminnassa käsiteltäisiin arkaluonteisia henkilötietoja/erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ja annettaisiinko esityksellä joiltain osin henkilötietojen käsittelyä koskevaa kansallista erityissääntelyä. Oikeusministeriö toteaa, että ainakin siltä osin kun 1. ja 2. lakiehdotuksissa säädettäisiin viranomaisten ja/tai muiden toimijoiden oikeudesta saada henkilötietoja tai luovuttaa niitä, kyse olisi tietosuoja-asetusta täsmentävän kansallisen sääntelyn antamisesta. Esitysluonnoksessa tulisi tältä osin tehdä selkoa myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä.

Perustuslakivaliokunta on yleisen tietosuoja-asetuksen voimaantulon myötä todennut, että henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla, ja että erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4–5 ja PeVL 26/2018 vp, s. 2–3). Valiokunta on todennut, että tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta aikaisempaa sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suoja ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn (ks. PeVL 14/2018, s. 4). Arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on kuitenkin edelleen, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 5). Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, voisiko olla kyse arkaluonteisten tietojen käsittelystä.

Peruskuntavaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Lainsäätäjän on osoitettava, mihin tietosuoja-asetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua

koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta). Silloin kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, jäsenvaltiot voivat käyttää 6 artiklan 2 ja 3 kohdassa tarkoitettua sääntelyliikkumavaraa ja antaa asetusta tämentävää sääntelyä. Kansallinen sääntely voi koskea muun muassa käsittelyn lainmukaisuutta koskevia edellytyksiä, käsiteltävien tietojen tyyppiä, tietojen luovutusta, käyttötarkoitussidonnaisuutta ja käsittelytoimia koskevia säännöksiä. Tällaisen erityissääntelyn on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeassa suhteessa sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suoran sovellettavuuden sekä perustuslakivaliokunnan lailla säätämistä koskeva viimeaikainen tulkintakäytäntö (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp) erityissääntely tulisi rajoittaa vain välttämättömään.

Salassa pidettävien tietojen saaminen ja luovuttaminen

Oikeusministeriö toteaa yleisesti, että tiedonsaantioikeudet on esitysluonnoksessa säädetty hyvin laajoiksi ja säännöksiä on runsaasti. Perustelujen ollessa erittäin niukat näiden tiedonsaantioikeuksien tarpeellisuutta ja asianmukaisuutta on vaikea arvioida. Yleisesti ottaen luonnoksen salassa pidettävien tietojen luovuttamista ja saamista koskevat säännösehdotukset vaativat joka tapauksessa huomattavasti tämentämistä ja täydentämistä. Lisäksi tärkeää olisi hahmottaa näiden säännösten suhde yleiseen tietosuoja-asetukseen, koska tiedoissa voisi useammankin ehdotetun säännöksen perusteella olla kyse henkilötietojen käsittelystä, josta yleisesti edellä. Kolmantena yleisenä huomiona oikeusministeriö toteaa, että säännökset on sidottu suurelta osin Liikenne- ja viestintävirastoon. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida myös se, miten ja mitkä säännökset soveltuvat silloin, jos valtioneuvosto toimii päätöksentekijänä.

Ehdotetun **5 §:n** viimeisen momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada viranomaiselta ja julkista tehtävää hoitavalta maksutta tässä laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot luvan hakijasta ja toiminnanharjoittajasta, hallituksen tai hallintoneuvoston jäsenten ja varajäsenten, toimitusjohtajan, vastuunalaisen yhtiömiehen sekä muussa näihin rinnastettavassa asemassa [ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 2 §:n 2 kohdassa tarkoitettu organisaatiohenkilöstä ja mainitun pykälän 1 kohdassa tarkoitettu organisaatiosta, jossa hakijan organisaatiohenkilö on tai on ollut organisaatiohenkilöasemassa]. Tiedon-saantioikeus koskee myös rikosrekisteriä ja sakkorekisteriä.

Säännöksen sanamuoto ei rajaa sitä, missä vaiheessa, minkä tehtävien hoitamiseksi ja mitkä tiedot olisivat välttämättömiä. Perusteluissa vain toistetaan momentin sanamuoto, eikä esityksessä perustella säännöstä myöskään suhteessa perustuslakivaliokunnan käytäntöön. Tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (esim. PeVL 12/2019 vp ja siellä viitatus lausunnot; PeVL 17/2021 vp k 188). Huomionarvoista on myös se, että perustuslakivaliokunta ei joissakin tilanteissa ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta arkaluonteisia tietoja koskien mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (PeVL 59/2010 vp). Esitysluonnoksessa ei käsitellä sitä, voisiko kyse olla myös arkaluonteisista henkilötiedoista.

Oikeusministeriö huomauttaa, ettei esitysluonnoksessa ole tehty lainkaan selkoa rikos- ja sakkorekisteritietoja koskevasta sääntelystä. Oikeusministeriö esittää asiasta muutaman yleisen huomion yllä tietosuojasta todetun lisäksi. Ensinnäkin rikosrekisterilain (770/1993) salassapitoperiaatteen mukaan rikosrekisteritietojen luovuttamisesta tulee säätää rikosrekisterilaissa (ks. 3 §). Tietojen luovuttamisesta viranomaisille säädetään rikosrekisterilain 4 ja 4 a §:ssä. Sakon täytäntöönpanosta annetussa lain (672/2002) 50 §:n 2 momentissa säädetään tietojen luovuttamisesta sakkorekisteristä. Oikeusministeriö toteaa, että jos näiden tietojen luovuttamista esitetään, esitystä tulee tältä osin täydentää siten, että esitysluonnoksesta käy selvästi ilmi, mihin rikosrekisterilain ja sakkorekisterilain säännöksiin viranomaisen oikeus saada ko. tietoja perustuisi. Myös sakkorekisterin tietojen luovuttamisen osalta säännöksessä on yksilöitävä tietoihin oikeutettu taho, luovutettavat tiedot ja tietojen käyttötarkoitus (HE 218/2001 vp, s. 56).

Ehdotetun **11 §:n** mukaan toiminnanharjoittajan on toimitettava vuosittain Liikenne- ja viestintävirastolle selvitys harjoittamastaan maa-asematoiminnasta mukaan lukien tiedot toiminnanharjoittajan asiakkaista. Toiminnanharjoittajan olisi viipymättä annettava luvan myöntäneelle virastolle sekä Liikenne- ja viestintävirastolle tiedot muutoksista, jotka voivat vaikuttaa 4 §:ssä säädettyihin luvan myöntämisen edellytyksiin tai luvan ehtoihin. Toiminnanharjoittajan on ilmoitettava myös maa-aseman asiakas- ja omistussuhteiden muutoksista viipymättä.

Ehdotettu velvollisuus on täysin rajoittamaton ja potentiaalisesti erittäin laaja. Perusteluissa todetaan, että omistajuuden ja asiakkuuksien muutokset voivat vaikuttaa esimerkiksi kansalliseen turvallisuuteen tai Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin. Oikeusministeriö toteaa, että tällä

perusteella ilmoitusvelvollisuutta olisi mahdollista täsmentää. Lisäksi säännöstä on jatkovalmistelussa arvioitava yleisen tietosuojasetuksen kannalta.

Ehdotetun **13 §:n** mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla on tämän lain mukaisia tehtäviä suorittaessaan oikeus saada toiminnanharjoittajalta tai sen lukuun toimivalta salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä tarpeelliset tiedot tehtäviensä suorittamiseksi.

Toiminnanharjoittajista suuri osa on yksityisiä toimijoita. Esityksessä olisi syytä perustella, mihin lainsäädäntöön näiden toimijoiden salassapitovelvollisuudet perustuvat, jos ne eivät perustu julkisuuslakiin, ja minkälainen tällöin on (murrettavissa olevan) salassapidon kattavuus (ks. Lainkirjoittajan opas, luku 12.4).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan salassa pidettävän tiedon luovuttamista koskevaan vakiintuneeseen tulkintakäytäntöön, jonka mukaan viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus voi liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatus lausunnot). Esitysluonnoksessa ei ole yksilöity tarpeellisia tietoja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytetyllä tavalla.

Ehdotetun **15 §:n** mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla on salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä oikeus saada toiminnanharjoittajalta välitystiedot, sijaintitiedot ja viestit, jos ne ovat tarpeen tämän lain 4 ja 6 §:n tai niiden nojalla annettujen säännösten ja määräysten sekä lupaehtojen valvomista varten taikka merkittävien tietoturvaloukkausten tai uhkien selvittämiseksi.

Jälleen huomio kiinnittyy siihen, että toiminnanharjoittaja olisi yksityinen. Esityksessä olisi tehtävä selkoa siitä, mihin toiminnanharjoittajan säännöksellä murrettava salassapitovelvollisuus perustuisi.

Pykälän 2 momentin Liikenne- ja viestintävirastolla ja riippumattomalla asiantuntijalla on oikeus tarkkailla ja käyttää myös muun kuin yleisesti vastaanotettavaksi tarkoitettua radiolähetysten välitystietoja ja sisältöä, jos se on tarpeen tämän lain 4 ja 6 §:n tai niiden nojalla annettujen säännösten ja määräysten sekä lupaehtojen valvomista varten.

Säännös jää muotoilun ja perusteluiden perusteella hyvin epäselväksi. Tarkkailulle ja tietojen käyttämiselle ei ole asetettu ehdotuksessa minkäänlaisia rajoituksia. Vaikuttaisi siltä, että säännös mahdollistaisi hyvin pitkällekin meneviä valvontatoimenpiteitä, joita tulisi arvioida perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta.

Edellä **2 momentissa** tarkoitettussa tarkkailussa ja käytössä taikka 12 §:n 3 momentissa tarkoitettussa dataan tai tietojärjestelmään kohdistuvassa tarkastuksessa ei saa rajoittaa luottamuksellisen viestin ja yksityisyyden suojaa enempää kuin on välttämätöntä.

Säännöksen tarpeellisuus jää epäselväksi. Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty ehdotuksen suhdetta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (ks. ainakin 23 §). Mainittu laki on yleislaki ja sen säännöksiä sovelletaan täydentävästi silloin, jos erityislaissa on säädetty yleislaista poiketen. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hallinnon yleislakien soveltaminen ei ole harkinnanvaraista, eikä riipu tapauskohtaisesta tarpeellisuusarvioista.

Pykäläluonnoksen 4 momentin mukaan mitä sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 319 §:ssä ja 316 §:n 4 momentissa säädetään Liikenne- ja viestintäviraston viesteistä, välitystiedoista, sijaintitiedoista sekä luottamuksellisen radiolähetysten sisällöstä ja olemassaolosta saamien ja hankkimien tietojen salassapidosta, luovuttamisesta ja hävittämisestä, sovelletaan myös Liikenne- ja viestintäviraston tämän pykälän nojalla saamiin ja hankkimiin tietoihin. Sähköistä viestintää koskevan sääntelyn osalta selkoa olisi tehtävä siitä, miltä osin sovellettaisiin EU:n yleistä tietosuojasääntelyä ja miltä osin sähköistä viestintää koskevaa sääntelyä.

Ehdotetun **16 §:n** 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla sekä puolustusministeriöllä, ulkoministeriöllä, liikenne- ja viestintäministeriöllä, Suojelupoliisilla ja Puolustusvoimilla on salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä oikeus luovuttaa laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamisen yhteydessä saamansa tai laatimansa asiakirja sekä ilmaista salassa pidettävä tieto toisilleen, jos se on tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä. Pykälän 3-4 momenttien mukaan edellä 1 momentissa tarkoitettu luovuttamisoikeus koskee myös 15 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja tietoja, jos tiedon luovuttaminen on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden, Suomen kansainvälisten velvoitteiden tai

Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan vaarantumisen arvioimiseksi. Tietojen luovuttamisella ei saa rajoittaa luottamuksellisen viestin ja yksityisyyden suojaa enempää kuin on välttämätöntä. Mitä 15 §:n 4 momentissa säädetään tietojen salassapidosta, ei estä tietojen antamista toiselle viranomaiselle, jos se on tarpeen maa-asema- ja tutkatoimintaan liittyvän rikoksen selvittämistä tai syytteeseen panoa varten.

Oikeusministeriö toteaa, että tietojen välttämättömyys tiettyä tehtävää varten on seikka, jonka lähtökohtaisesti arvioi tietoja tarvitseva ja ne vastaanottava viranomainen, eikä tietoja luovuttava taho. Ehdotuksen perusteella jää epäselväksi, miten välttämättömyyden arviointi toisen viranomaisen puolesta tapahtuisi. Salassa pidettäviä tietoja luovuttavalla viranomaisella tulisi olla etukäteen tieto siitä, mitkä tiedot olisivat vastaanottajalle välttämättömiä. Perusteluista ei ilmene, miten tämä tietojenluovuttamistilanteessa toteutuisi.

Viimeisen momentin tarpeellisuus jää epäselväksi. Jos säädettäisiin salassa pidettävien tietojen antamisesta rikoksen selvittämistä ja syytteeseen panoa varten, olisi syytä yksilöidä, kuka näitä tietoja tämän lain perusteella tarvitsisi. Epäselväksi jää, keitä nämä ”toiset viranomaiset” olisivat. Poliisin ja syyttäjän tiedonsaantioikeuksista säädetään muualla laissa. Lisäksi viitatussa 15 §:n 4 momentissa säädetään ainoastaan liikenne- ja viestintävirastolla olevista tiedoista.

2. LE:n 18 §:n mukaan Työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada muilta viranomaisilta tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömiä tietoja toiminnanharjoittajaa ja kaukokartoitustoimijaa koskevista seikoista.

Ehdotetun pykälän perusteella sääntely jää oikeusministeriön näkemyksen mukaan tiedonluovutussäännöksenä hyvin väljäksi sekä tietojen luovuttamiseen velvoitettujen viranomaisten, että luovutettavien tietojen sisällön osalta.

Rangaistussäännös

Esitysluonnoksen **2. lakiehdotuksen 21 §:ssä** säädettäisiin rangaistussäännöksistä.

Lainkirjoittajan oppaan luvun 12.9.9 mukaan rikosnimikkeen tulee ytimekkäästi kuvata ja yksilöidä kysymyksessä oleva rikos. Jokaisessa rangaistussäännöksessä käytetään omaa rikosnimikettä, joka kursivoidaan sekä otsikossa että tunnusmerkistössä mainittuna. Rikoslaisissa ja uusissa rikoslain ulkopuolisia rangaistussäännöksiä säädettäessä kukin rikosnimike tulee sijoittaa omaan pykälään. Erityislakien vanhoja rikkomussäännöksiä muutettaessa tätä periaatetta noudatetaan mahdollisuuksien mukaan.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi avaruustoiminnasta annetun lain 21 §:ää siten, että säännökseen lisättäisiin uusi rikosnimike, satelliittikaukokartoitusrikkomus. Oikeusministeriö kehottaa muokkaamaan ehdotusta siten, että kukin pykälä sisältää vain yhden rikosnimikkeen rikossäännösten vakiintuneen kirjoitustavan sekä lainkirjoittajan oppaan ohjeistuksen mukaisesti.

Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta on säädetty perustuslain 8 §:ssä. Yksi laillisuusperiaatteen tärkeimpiä ainesosia on vaatimus rikoksina rangaistavien tekojen sekä niiden seuraamusten määrittämisestä täsmällisesti laissa (ks. HE 1/1998 s. 79 vp; HE 309/1993 vp, s. 49-50; PeVM 25/1994 vp, s. 8).

Esitykseen sisältyvässä 2. lakiehdotuksessa ehdotetaan lisättäväksi lain 21 §:n 1 momenttiin uudet 3 ja 4 kohdat. Ehdotetun 4 kohdan mukaan rangaistavaa olisi muun muassa laiminlyödä 11 d §:n 2 momentissa mainittu ilmoitusvelvollisuus. Mainituissa 11 d §:ssä ilmoitusvelvollisuus, johon lain perusteluissa viitataan, sisältyy kuitenkin säännöksen 3 momenttiin. Oikeusministeriö kehottaa korjaamaan ehdotuksen tältä osin.

Mainitun 11 d §:n 3 momentin mukaan kaukokartoitustoimijan tulisi ilmoittaa viipymättä työ- ja elinkeinoministeriölle, jos sillä on syytä epäillä luovuttaneensa dataa ei-toivotulle tahoille. Säännöksestä tai sen perusteluista ei käy kuitenkaan ilmi, mitä tarkoitetaan mainituilla ei-toivotuilla tahoilla. Yllä mainittu laillisuusperiaate edellyttää, että rikosten tunnusmerkistöt tulee määrittellä täsmällisesti laissa. Lain sanamuodon mukaan tulisi siten olla selvää, mitkä teot on säädetty rangaistavaksi. Ehdotuksessa käytettyä ilmaisua ”ei-toivotut tahot” ei voida pitää laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla riittävän selkeänä. Oikeusministeriö kehottaa selkeyttämään säännöksen soveltamisalaa mainituilta osin.

Rangaistussäännösten tarvetta harkittaessa on otettava huomioon muun muassa se, että ensin on käytettävä muita yhteiskunnallisia vaikuttamistapoja, ja teon säätäminen rangaistavaksi on vasta viimekätinen ohjauskeino (ultima ratio). Tämä periaate on johdettavissa myös perustuslain säännöksiin, ks. PeVL 23/1997 vp, s. 3.

Ehdotuksen perusteluissa s. 55 esitetään, että 21 §:n 1 momentin 4 kohta olisi tarpeellinen muun muassa koska monilla annettavista tiedoista voi olla merkitystä sekä luvan että toiminnan turvallisuuden ja valvonnan kannalta. Oikeusministeriö huomauttaa, että rangaistavuuden tulisi kohdistua vain tekoihin, joiden rangaistavaksi säättäminen on välttämätöntä mainittu rikosoikeudellinen ultima ratio –periaate huomioiden. Rangaistavuutta ei siten tulisi, ellei tähän ole jotakin muuta perustetta, kohdistaa esimerkiksi tietojenantovelvollisuuteen niiden tietojen osalta, joilla ei ole merkitystä toiminnan turvallisuuden ja valvonnan kannalta.

Hallinnollinen sanktio

Esitetyssä **1. lakiehdotuksen 19 §:ssä** ehdotetaan säädettäväksi uudesta seuraamusmaksusta. Ehdotettu sääntely ei kaikilta osin vastaa työryhmämietinnössä Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen (OMML 52/2018) määriteltyjä periaatteita. Oikeusministeriö suosittaa voimakkaasti myös tutustumista Lainkirjoittajan oppaaseen, jonka luku 12.10 pohjaa edellä mainittuun mietintöön.

Hallinnollisten seuraamusmaksujen lukumäärä on niin kansallisessa kuin EU-lainsäädännössä kasvanut viime vuosina merkittävästi. Koska seuraamusmaksuissa on kyse rangaistusluonteisesta seuraamuksesta, joka merkitsee myös uutta perusoikeusrajoitusta, on sääntelyn tarkkuuteen ja seuraamusjärjestelmän johdonmukaisuuteen kiinnitettävä erityistä huomiota säädettäessä uusia seuraamusmaksuja. Esityksessä on oltava asianmukaiset perustelut sille, minkä vuoksi sanktioitavat nämä teot on sanktioitava, miksi juuri hallinnollisin seuraamusmaksuin ja mikä on niiden suhde muihin hallinnollisiin seuraamuksiin.

Hallinnollisen sanktion käyttöönottoon tähtäävän hallituksen esityksen säätämisyksityksessä on tehtävä asianmukaisesti selkoa sääntelyn suhteesta perusoikeuksiin. Perusoikeudet ja niiden rajoittamisen yleiset edellytykset on otettava huomioon myös hallinnollisia sanktioita koskevassa sääntelyssä. Lähtökohdaksi on asetettavissa, että hallinnollisen sanktion tulee olla viimesijainen suhteessa muihin samasta rikkomuksesta määrättäviin hallinnollisiin seuraamuksiin. Seuraamusjärjestelmän toimivuus ja oikeasuhtaisuus saattavat kuitenkin tapauskohtaisesti puoltaa hallinnollisen sanktion käyttöönottoa esimerkiksi elinkeinoluvan peruuttamista edeltävänä seuraamuksena. Oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä on arvioitava suhteessa sekä hallinnollisiin että rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Seuraamusmaksu määrättäisiin ehdotuksen mukaan sille, joka laiminlyö lain säännöksiä. Säännös on muotoiltu siten, että teon laatuun ei ole liitetty tahallisuutta tai törkeää huolimattomuutta. Jotta hallinnollisia sanktioita koskeva sääntely olisi perustuslain 21 §:ssä turvatun syyttömysolettaman kannalta hyväksyttävää, se tulee lähtökohtaisesti muotoilla muuten kuin ankaraan objektiiviseen vastuuseen perustuvaksi. Tämä edellyttää etenkin enimmäismäärältään tuntuvien seuraamusmaksujen tai sanktion kohteena olevan oikeusasemaan muutoin merkittävästi vaikuttavien sanktioiden kohdalla varmistumista säännösperusteisesti siitä, että määräämismenettelyyn ryhtymistä tai seuraamuksen suuruutta arvioitaessa otetaan objektiivisten tunnusmerkkien ohella huomioon tekijän tuottamus ja tahallisuus sekä vastuusta vapauttavat perusteet.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten sanktioiden sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 9/2012 vp). Pykälän 1 momenttia on siksi välttämätöntä täsmentää. Kyseessä on ns. blankorangaistussäännös, jonka asiallinen sisältö käy ilmi muualta laista. Itse rangaistussäännökseen tulisi lisäksi sisältää edes jonkinlainen yleisluonteinen sisällöllinen luonnehdinta rangaistusuhan piiriin tulevista teoista.

Seuraamusmaksun enimmäismäärä on huomattava ja sitä pitäisi perustella (sekä euromääräistä että prosentuaalista). Yksinomaan kansalliseen harkintaan perustuvassa lainsäädännössä tulee suhtautua pidättyvästi enimmäismäärältään huomattavan suurten seuraamusmaksujen sääntelyyn, jollei tällaiselle sääntelylle ole osoitettavissa asian luonteeseen liittyviä erityisiä perusteita. Seuraamusmaksun suuruudesta säädettäessä on otettava huomioon sääntelyllä suojeltavat intressit ja oikeushyvät sekä asianomaisella alalla yleisesti hyväksyttävä seuraamusten taso. Kansallisesti seuraamusmaksujen on katsottu sopivan yksinkertaisesti toteennäytettäviin, alakohtaisen sääntelyn rikkomuksiin, jotka vakavuudeltaan eivät edellytä rikosoikeudellista seuraamusta. Näin merkittävän suuruinen sanktio herättää kysymyksen, onko mekanismi enää oikea tämän suuruusluokan laiminlyöntien tai rikkomusten käsittelyyn. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida ja perustella huolellisesti seuraamusmaksun käyttöönottoa ja määrää erityisesti oikeasuhtaisuuden, tehokkuuden ja varoittavuuden kannalta myös tässä suhteessa.

Ns. indeksikorotuksista on mahdollista riittävin perussäännöksin säätää valtioneuvoston asetuksella, mutta myös se on ehdotuksessa epätavanomaista. Varsinkin suuruudeltaan näin merkittävien sanktioiden kohdalla sen tarkoituksenmukaisuutta tulisi perustella. Lisäksi oikeusministeriö toteaa,

että seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn tulisi lähtökohtaisesti mahdollistaa myös perittävän määrän kohtuullistaminen tai perimättä jättäminen rikkomuksen vähäisyyden vuoksi tai jos menettelyä olisi pidettävä muusta syystä kohtuuttomana.

Vanhentumisajan sääntely vaikuttaa jossain määrin kohtuuttomalta toiminnanharjoittajan kannalta, eikä sitä olisi sidottu kaikissa tilanteissa itse tekoon vaan tiedoksisaantiin. Sääntelytapa on poikkeuksellinen.

Seuraamusmaksu olisi ehdotuksen mukaan suoraan ulosottokelpoinen ja sen perimisestä säädettäisiin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa. Tätä ei ole perusteltu. Maksun täytäntöönpanosta huolehtisi Oikeusrekisterikeskus (ORK).

Oikeusministeriö katsoo, että mikäli seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtivaksi viranomaiseksi säädetään Oikeusrekisterikeskus, tulisi seuraamusmaksun täytäntöönpanoon soveltaa sakon täytäntöönpanosta annettua lakia (672/2002). Mainitun lain lähtökohtana on seuraamusten täytäntöönpanokelpoisuus lainvoimaisena. Myös perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti edellyttänyt, että rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus pannaan täytäntöön vasta lainvoimaisena (esim. PeVL 4/2004 vp.). Ehdotuksesta ei käy ilmi perusteita, jotka puoltaisivat seuraamusmaksujen suoraa ulosottokelpoisuutta, eikä tätä siten voida oikeusministeriön näkemyksen mukaan pitää perusteltuna etenkin, kun kyse on suuruudeltaan huomattavan suurista seuraamusmaksuista.

Oikeusministeriö huomauttaa, että mikäli seuraamusmaksun täytäntöönpanoon sovellettaisiin sakon täytäntöönpanosta annettua lakia, tulisi mainitun lain 1 §:ään lisätä tätä koskeva maininta. Lisäksi ehdotetun seuraamusmaksun osalta tulee säätää maksun vanhentumisajasta. Tätä koskeva säännös tulee sisällyttää 1. lakiehdotukseen, koska sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa ei tällä hetkellä ole säännöksiä vanhentumisesta.

Ehdotetun 19 §:n 6 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa säännöksiä seuraamusmaksun täytäntöönpanon kannalta merkityksellisestä viranomaisten ilmoitusvelvollisuudesta, seuraamusmaksun palauttamisesta ja muista vastaavista, maksun täytäntöönpanon kannalta välttämättömistä seikoista sekä tarkempia säännöksiä seuraamusmaksun täytäntöönpanosta. Oikeusministeriö toteaa, että perussäännökset tälle asetuksenantovaltuudelle puuttuvat. Mikä tärkeintä, Oikeusrekisterikeskuksen täytäntöönpanotavana olevien seuraamusten täytäntöönpanosta säädetään kuitenkin pääsääntöisesti sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa. Tarkoituksenmukaisena ei voida pitää tilannetta, jossa Oikeusrekisterikeskuksen täytäntöönpanotavana olevien saatavien täytäntöönpanosta säädettäisiin erillislakeihin pohjautuvilla, seuraamusmaksukohtaisilla asetuksilla. Oikeusministeriö kehottaa poistamaan ehdotetun momentin ja varmistamaan, että tarvittava sääntely sisältyy sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin.

Esityksessä ei ole tunnistettu uutta tehtävää ORK:lle eikä arvioitu taloudellisia vaikutuksia tai arviota uusien maksujen määrästä, joita uuden seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtimisesta olisi Oikeusrekisterikeskukselle. Oikeusministeriö huomauttaa painokkaasti, että jatkovalmistelussa on ORK:lle aiheutuvat kustannukset selvítettävä ja mahdollisista lisäresursseista huolehdittava.

Oikeusrekisterikeskukselta ei ole pyydetty asiassa lausuntoa. Tätä voi pitää erittäin valitettavana. Oikeusministeriö on välittänyt lausuntoasiasta tiedon ORK:lle, joka on antanut asiassa oman lausuntonsa.

Muita pykäläkohtaisia huomioita

Alla olevat huomiot koskevat 1. lakiehdotusta ja 2. lakiehdotukseen viitataan niissä kohdin kuin sääntely vaikuttaa siinä vastaavalta. Huomiot on esitetty pykäläjärjestyksessä.

Yleisenä huomiona on todettava, että pykäläkohtaiset, yksityiskohtaiset perustelut vaatisivat jatkovalmistelussa myös huomattavasti täydentämistä. Lähes koko perustelut tyytyvät vain toistamaan säännöksen sanamuodon. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei saa tyytyä pelkästään toistamaan ehdotettua lakitekstiä, vaan niissä on annettava säännösten ehdotetusta sisällöstä lisää tietoa sekä eduskunnalle että lain soveltajalle. Nämä perustelut ovat merkittävimpiä lain tulkintaa ja soveltamista ohjaavia oikeuslähteitä. (ks. Hallituksen esityksen laatimisohteet, luku IV, 7). Oikeusministeriö on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota vain eräisiin säännöksiin luonnoksen keskeneräisyyden vuoksi. Lausunnossa ei siten ole arvioitu kattavasti esitysluonnosta.

4 §. Viittaus väärään pykälään (myös perusteluissa), turvallisuusvaatimuksista säädettäisiin 6 §:ssä.

5 §. Luotettavuus ei olisi varsinainen lupaedellytys ja epäselväksi jää, missä vaiheessa ja miten luotettavuutta arvioitaisiin. Säännöksissä mainitaan määrääjän laskemista koskevassa kohdassa

hakemus ja tiedonsaantia koskevassa säännöksessä hakija, mutta säännöksiä luotettavuuden etukäteisestä tai jälkikäteisestä valvonnasta ei ole, eikä perusteluissa kuvata sitä, miten luotettavuusvaatimusta valvottaisiin (ks. PeVL 6/2019 vp). Epäselväksi jää myös se, mikä vaikutus epäluotettavuuden toteamisella olisi.

Ehdotetun 3 momentin sanamuoto antaa ymmärtää, että luotettavuuden voisi myös luvan voimassaolon aikana menettää ("voi kuitenkin jatkaa päätösvallan käyttämistä"). Näin ei kuitenkaan nähtävästi ole 8 §:n perusteella tarkoitettu. Säännöksiä on tältäkin osin selkeytettävä.

Lisäksi luotettavuuden arviointia ja sen vaikutuksia olisi syytä arvioida perustuslaissa turvatun elinkeinovapauden kannalta. Esimerkiksi henkilöpiirin huomattava laajuus ja saadun rangaistuksen huomattavan pitkä vaikutusaika luotettavuuden arviointiin tulisi huolellisesti perustella ja sen oikeasuhtaisuutta arvioida.

2. LE:ssa luotettavuus olisi säädetty 5 §:ssä lupaedellytykseksi, tätä eroa ei ole perusteltu. Luotettavuuden arvioinnista säädettäisiin 17 a §:ssä, jonka otsikko poikkeaa 1. LE:n vastaavasta pykälästä, vaikka asiasisältö vaikuttaisi olevan sama. Edellä todetut huomiot koskevat muilta osin myös sitä.

6 §. Turvallisuusvaatimukset vaikuttavat melko vaikeaselkoisilta. Ymmärrettävyys ja ennakoitavuus on erityisen tärkeää vaatimuksien kohdentuessa yksityisiin ja niiden ollessa luvan myöntämisen edellytyksenä. Epäselväksi jää esimerkiksi se, mitä tarkoitetaan ei-toivotulla henkilöllä (persona non grata?). Perustelut ovat erittäin suppeat. Sääntelyä on täsmennettävä.

Pykälän 3 momentin mukaan toiminnanharjoittajan olisi ilmoitettava viipymättä Liikenne- ja viestintävirastolle, jos sillä on syytä epäillä luovuttaneensa tietoja ei-toivotulle henkilölle. Säännös on liian avoin.

2. LE:n 11 d §:ssä säädettäisiin datan luovuttamisesta ei-toivotuille tahoille. Yllä esitetyt huomiot koskevat myös tätä ehdotusta (ks. myös yllä rangaistussäännöksestä lausuttu).

7 §. Sääntely on hallinnon yleislakeihin nähden poikkeuksellista ja sille tulisi esittää erityisiä painavia perusteluita. Pykälä on myös kokonaisuutena melko vaikeaselkoinen.

Pääsääntö olisi, että lupaa ei saa siirtää. Konsernin sisällä siirtäminen kuitenkin olisi sallittua, mutta siirtäminen edellyttäisi jälkikäteen tehtävää ilmoitusta ja viranomaisen "voisi jättää luvan peruuttamatta", jolloin siis pääsääntöisesti lupa kuitenkin pitäisi peruuttaa myös konsernin sisäisissä siirroissa. Määräysvallan säilymiseen liittyviä edellytyksiä ei olisi, mutta määräysvallan siirtymisellä olisi merkitystä luvan peruuttamisasiassa.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kiinteiden määräaikojen asettaminen viranomaiselle hakemuksen käsittelyyn on melko harvinaista ja lähinnä EU-pohjaiseen sääntelyyn perustuvaa. Tältäkin poikkeuksellista ehdotusta olisi syytä perustella huolellisesti huomioiden, että PL 21 §:n mukaisesti hyvään hallintoon kuuluu asian viivytyksetön käsittely. Esityksestä ei myöskään ilmene, onko tarkoituksena, että päätös olisi kielteinen tai myönteinen, jos tämä määräaika ylittyisi. Ja mikä olisi ennakkopäätöksen luonne, voimassaolo ja sitovuus? Ennakkopäätöksestä(kään) ei ole esityksessä mitään perustelua.

8 §. Säättämisyjärjestysperusteluissa on tunnistettu luvan hakemisen, muuttamisen ja peruuttamisen liittyminen perustuslaissa turvattuun elinkeinovapauteen. Lisäksi on tunnistettu se, että luvan peruuttaminen on elinkeinonharjoittajan kannalta ankarampi perusoikeuden rajoitus kuin hakemuksen epääminen, saati luvan muuttaminen. Ehdotetussa pykälässä muuttamisen ja peruuttamisen kriteerit olisivat kuitenkin samat. Epäselväksi jää muuttamisen ja peruuttamisen kynnyksen korkeus. Lisäksi ehdotuksen perusteella on vaikea hahmottaa esimerkiksi sitä, miten lupaa voitaisiin muuttaa, jos toiminta ei enää täytä luvan myöntämisen edellytyksiä (1 mom 2 kohta). Luvan peruuttamista tulee edeltää toiminnanharjoittajan mahdollisuus korjata toimintaansa. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti edellyttänyt, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on välttämätöntä sitoa luvan peruuttamisen mahdollisuus vakaviin tai olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole johtaneet toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (esim. PeVL 6/2019 vp ja PeVL 46/2016 vp).

Viimeisessä momentissa säädettäisiin, että peruuttaessaan luvan sen myöntänyt viranomaisen voi myös määrätä, että toiminnanharjoittajan on siirrettävä maa-asema- ja tutkatoiminta toisen toiminnanharjoittajan tai viranomaisen jatkettavaksi. Esityksestä ei ilmene, miten tämä toinen toiminnanharjoittaja tai viranomaisen osallistuisi menettelyyn, edellyttäisikö siirto sen suostumusta ja

pysyisikö lupa muutoin ennallaan. Siirtämiselle ei ole ehdotuksessa säädetty muutoinkaan mitään edellytyksiä.

2. LE:ssa toiminnanharjoittajalle olisi varattu mahdollisuus korjata toimintaansa sekä luvan muuttamista, että luvan peruuttamista koskevassa asiassa eli toisin kuin 1. LE:ssa. Lisäksi toiminnanharjoittajan luotettavuus olisi nimenomaan lupaedellytys, toisin kuin 1. LE:ssa. Eroja ei ole perusteltu. Muilta osin edellä esitetyt huomiot 1:LE:n 8 §:stä koskevat myös 2. LE:n 13 §:ää.

9 §. Säännöksen tarkoituksena lienee, että luvanhaltija voi päättää lopettaa luvanvaraisen toiminnan jo ennen lupakauden päättymistä. Jos lupa ei sinänsä velvoita toiminnan harjoittamiseen, onko säännös tarpeen? Lupakausi on terminä lainsäädännössä epätavallinen.

Lupia ja valvontaa koskevat säännökset antaisivat toimivaltaa ja tehtäviä Liikenne- ja viestintävirastolle. Ehdotetun 4 §:n mukaan kuitenkin valtioneuvosto myöntäisi luvan, jos luvan myöntäminen ilmeisesti vaikuttaisi kansalliseen turvallisuuteen. Sääntelyä tulee näiltäkin osin selkeyttää.

14 §. Tarkastusoikeus. Ehdotuksen mukaan tarkastuksen voisi tehdä myös yksityinen taho. Lisäksi tarkastus voitaisiin tietyissä tilanteissa ulottaa myös kotirauhan suojan piiriin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä ei ole käsitelty PL 124 §:n ja PL 10 §:n asettamia edellytyksiä näille ehdotuksille. Esimerkkinä: kotirauhan piiriin kohdistuvien tarkastusvaltuuksien on katsottu merkitsevän oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan eikä tällaista valtuutta voida näin ollen antaa yksityiselle tavallisella lailla (PL 124 §:ssä säädetty kielto siirtää merkittävää julkisen vallan käyttöä viranomaiskoneiston ulkopuolelle). Ehdotettu säännös on siis ongelmallinen perustuslain kannalta. Ehdotusta on näiltä osin korjattava jatkovalmistelussa ja perusteluja on välttämätöntä täydentää (ks. esim. PeVL 6/2019 vp, PeVL 46/2001 vp, PeVL 39/2016 vp).

Epäselväksi jää, mitä on turvallisuusskannaus ja mitä eroa on datalla ja tiedoilla.

Lisäksi huomio kiinnittyy siihen, että 2 momentissa ensimmäisen ja toisen virkkeen asiat ovat mahdollisesti menneet jotenkin sekaisin. Salassapitosäännökset eivät koske tiloihin menemistä, vaan asiakirjoja ja tietoja.

Ehdotetun säännöksen sanamuodot edellyttäisivät sen täsmentämistä, mistä tietosisällöistä olisi kysymys ja minkä tehtävien hoitamiseksi näiden tietojen saaminen olisi tarpeen. Oikeusministeriön käsityksen mukaan ”valvontatehtävän kannalta tarpeellinen datan laajuus” tai ”pääsy tiloihin, joilla on merkitystä valvonnassa”, ei ole vielä riittävän yksilöityä. Vähintään kyse voisi pikemminkin olla valvonnan kannalta välttämättömistä tiedoista.

2. LE:n 15 §:ssä säädettäisiin asianmukaisesti viittaus hallintolakiin. Vastaava olisi syytä lisätä myös 1. LE:n 14 §:ään (ks. esim. PeVL 15/2014 vp). PL 124 ja 10 §:ää koskevat seikat on syytä huomioida myös 2. LE:n osalta. Epäselväksi jää, mitä seuraamusmaksua säännöksessä tarkoitetaan.

15 §. Myös sähköistä viestintää koskien tehtäviä voitaisiin antaa myös riippumattomalle asiantuntijalle ja epäselväksi jää, olisiko tehtävässä kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta (PL 124 §). Jos olisi, kaikkien perustuslaissa säädettyjen oikeudellisten edellytysten täyttymistä tulee arvioida esityksessä. Epäselväksi myös jää, miten tämä asiantuntija nimettäisiin.

16 §. Liikenne- ja viestintävirastolla olisi oikeus tehtäviensä suorittamiseksi saada pyynnöstä poliisilta ja puolustusvoimilta virka-apua. Vähintään perusteluissa olisi tehtävä selkoa siitä, mitä tämä virka-apu olisi. Virka-avun luonteella on vaikutusta mm. siihen, onko sitä arvioitava perusoikeuksien ja viranomaisten toimivaltasuhteiden kannalta. (Ks. HaVL 29/2020 vp)

17 ja 18 §:t. Pykälissä vaikuttaisi olevan ainakin keskeyttämisen osalta päällekkäistä sääntelyä. Lisäksi uhkasakkolain kanssa päällekkäinen sääntely tulee tarpeettomana ja systematiikkaa sekoittavana poistaa ehdotuksesta – viittaus uhkasakkolakiin riittää, eikä sekään ole välttämätön (LAKO, luku 12.7). Väliaikaisille toimille asetettua kolmen kuukauden määräaika tulisi perustella. Kuulemista koskeva säännös vaikuttaa tarpeettomalta, koska kuulemisesta on säännökset hallintolaisissa (HL 34 §).

2. LE:n 17 §:ssä säädettäisiin ministeriön mahdollisuudesta pyytää lausuntoja. Myös tämä säännös vaikuttaa tarpeettomalta (HL 31 §, 32 §).

20 §. Maksuja koskevan säännöksen osalta oikeusministeriö toteaa, että sääntelyä on arvioitava perustuslain 81 §:n kannalta. Jos valvontamaksulla on tarkoitus kattaa yleisesti lakisääteisten

viranomaistehtävien kustannuksia, ei tällaisia maksuja perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan voida pitää perustuslain 81 §:n 2 momentissa tarkoitetuille valtion maksuille ominaisina korvauksina tai vastikkeina yksilöidyistä julkisen vallan palveluista tai muista vastaavista suoritteista (ks. esim. PeVL 21/2018 vp ja PeVL 48/2010 vp).

Mikäli kyseessä on maksu, valtion viranomaisten suoritteiden maksullisuuden ja suoritteista perittävien maksujen suuruuden yleisistä perusteista sekä maksujen muista perusteista säädetään valtion maksuperustelaissa (ml. toimivallasta maksuista päätettäessä). Ehdotetun pykälän tarpeellisuus ja suhde maksuperustelakiin tulee perustella ja päällekkäistä sääntelyä välttää. Lisäksi on perusteltava maksujen suuruus – onko kyse omakustannusarvosta vai määräytyykö maksu liiketaloudellisin perustein (ks. LAKO, luku 11 ja esim. PeVL 61/2002 vp).

21 §. Tarkoituksena on, että oikaisuvaatimus olisi muutoksenhaun ensi vaiheena mahdollisimman laajasti. Lähtökohtana on, että oikaisuvaatimussääntelyn ulkopuolelle jätetään vain asiat, joihin oikaisuvaatimus ei sovellu PeVL 55/2014 vp, HaVM 3/2010 vp). Esityksessä tulisi siten perustella, minkä vuoksi oikaisuvaatimusmenettely ei sopisi tässä laissa tarkoitettuihin asioihin.

Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, mitä ylempänä on hallinnollisen sanktion täytäntöönpanosta lausuttu.

Tässä yhteydessä olisi mahdollisuus päivittää myös **2. LE:n 20 §** vastaamaan Lainkirjoittajan oppaassa suositeltua. Sisällöltään kyseinen, voimassa oleva säännös on moitteeton.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Anna-Stiina Tarkka

Jakelu TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

Tiedoksi TEM IYR HAKA Avaruus-tiimi, Heidi Pennanen
TEM IYR HAKA Avaruus-tiimi, Maija Lönnqvist

VN/3050/2021-OM-43

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: