OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus- ja tietosuojayksikkö
Erityisasiantuntija Anna Pohjalainen

Lausunto
9.12.2025

Suurelle valiokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi avaruustoiminnan turvallisuudesta, häiriönsietokyvystä ja kestävyydestä unionissa (avaruusasetus)

Suuri valiokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiassa. Oikeusministeriölle on varattu mahdollisuus kommenttien esittämiseen U-kirjelmää laadittaessa. Kommentit on oikeusministeriön näkemyksen mukaan otettu huomioon, ja oikeusministeriö yhtyy U-kirjelmässä esitettyihin valtioneuvoston kantoihin. Tässä lausunnossa nostetaan esiin keskeisiä jatkovalmistelussa huomioitavia seikkoja.

Oikeusministeriö lausuu suurelle valiokunnalle kunnioittavasti seuraavaa.

Oikeusperusta

Komissio ehdottaa avaruusasetuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artiklaa. U-kirjelmässä pidetään tärkeänä, että komissiolta saadaan lisäselvitystä ja -perusteluita, jotta oikeusperustan asianmukaisuutta ja riittävyyttä voidaan selvittää edelleen jatkovalmisteluissa.

SEUT 114 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. Sisämarkkinat kuuluvat SEUT 4 artiklan 2 kohdan mukaan unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. SEUT 2 artiklan 2 kohdasta seuraa, että jaettuun toimivaltaan kuuluvilla aloilla unionin toimivallan käyttö estää jäsenvaltioiden toimivallan käytön.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

SEUT 189 artiklan 1 kohdan mukaan unioni kehittää eurooppalaisen avaruuspolitiikan edistääkseen tieteellistä ja teknistä kehitystä, teollisuuden kilpailukykyä ja politiikkojensa toteuttamista. Se voi tätä varten edistää yhteisiä aloitteita, tukea tutkimusta ja teknologista kehittämistä sekä sovittaa yhteen avaruuden tutkimuksen ja käytön edellyttämiä toimia. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät SEUT 189 artiklan 2 kohdan mukaan tarvittavista toimenpiteistä, joiden toteuttamismuotona voi olla eurooppalainen avaruusohjelma, mutta jotka eivät käsitä jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista. SEUT 4 artiklan 3 kohdan mukaan avaruuden alalla unionin toimivallan käyttäminen ei estä jäsenvaltioita käyttämästä omaa toimivaltaansa.

Unionin SEUT 114 artiklaan perustuva toimivalta on siis luonteeltaan erilaista kuin sen SEUT 189 artiklaan perustuva toimivalta. SEUT 114 artiklan perusteella hyväksytty EU-säädös rajoittaa jäsenvaltioiden toimintamahdollisuuksia enemmän kuin SEUT 189 artiklan perusteella hyväksytty säädös. Jäsenvaltiot eivät esimerkiksi voi antaa omia säädöksiä niistä asioista, jotka SEUT 114 artiklaan perustuva säädös kattaa.

Kuten U-kirjelmässä todetaan, EU-tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että säädös voidaan hyväksyä SEUT 114 artiklan perusteella ainoastaan, mikäli siitä ilmenee objektiivisesti ja tosiasiallisesti, että sen tarkoituksena on sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantaminen. Edellytysten täyttyessä antaa SEUT 114 artikla unionin lainsäätäjälle laajan harkintavallan kulloinkin tarvittavien lähentämis- ja yhdenmukaistamistoimenpiteiden valinnassa. U-kirjelmässä on kiinnitetty huomiota siihen, että SEUT 114 artiklan perusteella hyväksytyt direktiivit (EU) 2022/2557 (CER-direktiivi) ja (EU) 2022/2555 (NIS 2 -direktiivi) sisältävät myös avaruusalaa koskevia säännöksiä.

Avaruusasetuksen hyväksyminen SEUT 114 artiklan perusteella edellyttää, että asetuksella edistetään sisämarkkinoiden toimintaa kyseisen artiklan ja sitä koskevan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön edellyttämällä tavalla. Jatkovalmistelussa on lisäksi huomioitava SEUT 189 artiklan 2 kohdassa määrätty yhdenmukaistamiskielto. Kaikkien avaruusalaa koskettavien kysymysten ei ole katsottu kuuluvan tämän kiellon piiriin, mistä on osoituksena edellä viitattujen CER- ja NIS 2 -direktiivien hyväksyminen SEUT 114 artiklan perusteella. Oikeusperustan asianmukaisuuteen on kiinnitettävä huomiota säädöshankkeen koko elinkaaren ajan.

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet

U-kirjelmässä on nostettu esiin seikkoja, joihin on jatkovalmistelussa kiinnitettävä huomiota arvioitaessa ehdotuksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisuutta. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteisiin on kiinnitettävä huomiota säädöshankkeen koko elinkaaren ajan.

Henkilötietojen suoja ja tiedonsaantioikeudet

Ehdotus sisältää perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan sekä perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn julkisuusperiaatteen kannalta merkityksellisiä säännösehdotuksia (erityisesti asetuksen rikkomisen julkista ilmoittamista koskeva 55 artiklan 1 kohdan e alakohta, oikeutta tutustua komission asiakirja-aineistoon koskeva 57 artiklan 2 kohta, kyberuhkia koskevaa tiedonvaihtoa koskeva 95 artikla sekä salassapitovelvollisuutta koskeva 115 artikla). Tämä huomioiden oikeusministeriö katsoo valtioneuvoston kannassa esitetyllä tavalla, että jatkovalmistelussa tulisi varmistaa, että asetus olisi yhteensopiva EU:n tietosuojasääntelyn kanssa sekä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan ja perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn julkisuusperiaatteen rajoitusedellytysten kanssa (ks. julkisuusperiaatteen osalta esim. PeVL 40/2005 vp, s. 2/II ja PeVL 2/2008 vp, s. 2/I).

Kuten U-kirjelmän ehdotuksen suhdetta perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin käsittelevässä jaksossa on asianmukaisesti tuotu esiin, jatkovalmisteluissa on syytä arvioida valvontavaltuuksiin liittyvien perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojaa koskevien rajoitusten välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta, toimivaltuuksien nojalla käsiteltävä tietosisältö huomioiden. Edellä mainitun arvion tekemiseksi sekä EU:n tietosuojasääntelyn huomioimiseksi esitettävän sääntelyn osalta tulisi saada selvyyttä siitä, miltä osin toimivaltuuksien nojalla käsiteltävissä tiedoissa on kyse henkilötiedoista ja sisältäisivätkö tiedot esimerkiksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä tai 10 artiklan mukaisia rikostuomioihin ja rikoksiin liittyviä tietoja tai muita valtiosääntöisesti arkaluonteisina pidettäviä tietoja. Jatkovalmistelussa ehdotusta on arvioitava suhteessa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön arkaluonteisten tietojen käsittelyn rajaamisesta täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL 15/2018 vp, ks. arkaluonteisten tietojen käsittelystä myös PeVL 15/2018 vp, 13/2016 vp, PeVL 14/2009 vp).

Lisäksi asetusehdotukseen sisältyvää kyberuhkia koskevaa tietojenvaihtoa koskevaa sääntelyä olisi jatkovalmistelussa arvioitava salassapitosääntelyn sekä perustuslakivaliokunnan tietojen saamista ja luovuttamista koskevan lausuntokäytännön valossa. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (ks. esim. PeVL 7/2019 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 17/2016 vp ja PeVL 19/2012 vp).

Säädösvallan ja täytäntöönpanovallan siirrot

U-kirjelmässä kiinnitetään huomiota siihen, että ehdotus sisältää useita valtuutussäännöksiä, joissa komissiolle esitetään siirrettäväksi toimivaltaa antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä. Näiden valtuutusten laajuutta ja asianmukaisuutta on U-kirjelmän mukaan tarpeen arvioida jatkovalmistelussa.

EU:n lainsäätäjällä ei ole koskaan velvollisuutta siirtää komissiolle toimivaltaa antaa delegoituja ja täytäntöönpanosäädöksiä. Lainsäätäjä voi niin halutessaan antaa asiaa koskevan sääntelyn kaikilta osin itse perussäädöksessä. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan keskeisten sääntöjen antaminen kuuluu aina EU:n lainsäätäjän toimivaltaan, ja myös perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut tätä edellytystä (ks. PeVL 50/2022 vp ja PeVL 12/2012 vp).

Niiltä osin kuin lainsäätäjä pitää toimivallan siirtämistä komissiolle asianmukaisena ratkaisuna, tulisi valtuutussäännösten olla muotoiltuja siten, että niistä käy ilmi, millaista toimivaltaa komissiolle on tarkoitus siirtää. Suuri valiokunta on pitänyt tarpeellisena johdonmukaisesti varmistaa, että parlamentin ja neuvoston säädöksissä määritellään selkeästi ja tarkkarajaisesti komission täytäntöönpanovaltuuksien sisältö ja laajuus (ks. SuVL 4/2010 vp).

Seuraamussääntely

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota lisäksi komissiolle suunniteltuun toimivaltaan määrätä seuraamuksia. Jatkovalmistelussa edellä mainittua seuraamussääntelyä tulisi arvioida vielä tarkemmin.