



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta laeiksi Ilmatieteen laitoksesta annetun lain ja Puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta

Avaruustilannekeskuksen perustamista koskevan esitysluonnoksen¹ perusteella saa käsityksen nykytilanteesta ja ehdotetun sääntelyn tarpeellisuudesta. Vaikutusarvioissa tulee keskittyä kuvamaan ehdotetun muutoksen olennaisia vaikutuksia. Epäselväksi jää, miten muutos vaikuttaa viranomaisten välisiin suhteisiin, toimivaltaan ja tiedonhallintaan.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- Esityksen viranomaisvaikutusten kuvausta tulisi tarkentaa. Viranomaisvaikutuksista ei selviä riittävästi, muuttuvatko viranomaisten toimivalta ja vastuut jollakin tapaa ehdotetun sääntelyn myötä. Esityksessä olisi hyvä kuvata selkeämmin, kenellä olisi pääasiallinen vastuu avaruustilannekuvan tuottamisesta, palvelujen tarjoamisesta, avaruustilannekuvaan liittyvän tiedon oikeellisuudesta tai salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta.
- Esitysluonnoksesta jää epäselväksi, onko ehdotetun muutoksen tiedonhallinnan muutosvaikutuksia arvioitu. Esityksessä olisi hyvä tuoda esille arvioinnin keskeinen tulos.
- Vaikutusarviointia koskevassa osiossa tulee keskittyä kuvamaan ensisijaisesti ehdotetun muutoksen vaikutuksia. Nyt vaikutusarviointia koskevassa tekstissä kuvataan nykytilaa tai perusteluja muutokselle.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”keskeiset ehdotukset” -jaksosta.

¹ Hallituksen esitysluonnos laeiksi Ilmatieteen laitoksesta annetun lain ja Puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta.



Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Ilmatieteen laitoksesta annettua lakia sekä Puolustusvoimista annettua lakia siten, että avaruustilannekuvatehtävä säädettäisiin Ilmatieteen laitoksen ja Puolustusvoimien lakisääteiseksi tehtäväksi.

Viranomaiset hoitaisivat avaruustilannekuvatehtäväänsä avaruustilannekeskuksen toiminnan kautta. Keskus olisi viranomaisyhteistyöalusta, jossa operatiivinen toiminta tapahtuisi Ilmatieteen laitoksen, Maanmittauslaitoksen ja Puolustusvoimien tiiviissä yhteistyössä sekä jatkuvassa kaksisuuntaisessa vuorovaikutuksessa avaruustilannetiedon viranomaiskäyttäjien ja muiden yhteistyökumppanien, esimerkiksi yliopistojen, kanssa. Avaruustilannekeskus toimisi käytännössä virtuaalisesti eli toiminnallisesti eri toimipisteisiin hajautettuna. Toimijoiden päivittäinen toiminta tapahtuisi näin ollen verkkoyhteyksin.

Perustettava avaruustilannekeskus vastaisi lähiavaruuden, avaruustoiminnan ja avaruussään havainnoinnista ja seurannasta. Tämän toiminnan seurauksena avaruustilannekeskus muodostaisi koordinoitun ja ajantasaisen kansallisen avaruustilannekuvan.

Lisäksi ehdotetaan, että avaruustilannekeskustoimintaan osallistuvilla viranomaisilla sekä monia avaruussektoriin liittyviä tehtäviä hoitavalla Liikenne- ja viestintävirastolla olisi salassapitosäännösten ja muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä oikeus luovuttaa salassa pidettävä tieto toisilleen, jos se on niille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämätöntä.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arvointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta käy ilmi asiaan liittyvä kansainvälinen oikeus ja EU-oikeus sekä kansallinen sääntely. Esitysluonnoksesta saa käsityksen avaruustilannekuvan tuottamisen nykytilasta ja miksi ehdotettu sääntely on tarpeen.

Esitysluonnoksen mukaan esityksen tavoitteena on valmistella lainsäädännön muutokset, joilla avaruustilannekuvan tuottamistehtävään osallistumisesta säädettäisiin eräiden viranomaisten lakisääteinen tehtävä sekä varmistettaisiin, että viranomaiset voivat vaihtaa välttämättömiä tietoja salassapitosäännösten ja muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä niiden lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. **Arvointineuvosto tuo esille**, että tavoitteet on esitettävä niin konkreettisina, että lain merkitys tavoitteiden toteuttajana on ymmärrettävä. Tavoitetta koskevaa osiota tulee tarkentaa kuvaamalla, mitä lainsäädännön muutoksilla ensisijaisesti tavoitellaan².

² Esitysluonnoksesta käy esimerkiksi muualta ilmi, että ehdotetun muutoksen tarkoituksena on varautua avaruustoimintaan, avaruuteen ja avaruussäähän liittyviin riskeihin ja uhkakuviin.



Arviointineuvosto katsoo, että esityksen keskeiset ehdotukset on kuvattu selkeästi esitysluonnoksessa. Vaikutusarvioinnin tulee kuitenkin kuvata ensisijaisesti ehdotetun muutoksen vaikutuksia. Nyt vaikutusarviointia koskevassa tekstissä kuvataan nykytilaa tai ehdotuksen perusteluja.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tuodaan avoimesti esille arviointiin liittyviä epävarmuuksia. Esitysluonnoksen mukaan esimerkiksi arviointia vaikeuttaa se, että avaruuteen ja avaruustoimintaan liittyvien uhkakuvien toteutumisen todennäköisyyksistä ja esiintymisestä sekä uhkien toteutumisesta aiheutuvista yhteiskunnallisista vaikutuksista voidaan parhaimmillaankin esittää vain arvioita.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on arvioitu myös sitä vaihtoehtoa, että esitettävää muutosta ei tehtäisi. Esitysluonnoksessa viitataan avaruustilannekeskusta koskevan lainsäädännön arviomuistioon, jossa on tarkasteltu erilaisia vaihtoehtoja keskusta koskevan lainsäädännön valmistelemiseksi. **Arviointineuvosto pitää hyvänä käytäntönä**, että vaihtoehtoja selvitetään tarkemmin erillisessä muistiossa, jolloin hallituksen esityksessä on tiivis kuvaus ehdotuksen vaihtoehtoista.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on tiivis kuvaus ulkomaiden lainsäädännöstä ja muista ulkomailla käytetyistä keinoista. Esitysluonnoksesta selviää, että verrokkimaissa avaruustilannekuvan seuranta ja siihen liittyvät palvelutoiminnot on toteutettu monella tavalla. Esitysluonnoksesta ei kuitenkaan käy ilmi, mitä johtopäätöksiä muiden maiden käytännöistä voidaan tehdä, ja onko ulkomaisia kokemuksia hyödynnetty esityksen valmistelussa.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta käy ilmi kustannusvaikutukset valtiontalouteen. Vaikutuksia on eritelty myös laadullisesta näkökulmasta perustamisen investointivaiheen ja tuotantovaiheen mukaisesti. Myönteistä on, että avaruustilannekeskuksen perustamisen vaikutuksia esitetään havainnollistavassa taulukossa.

2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto tuo esille, että esitysluonnoksen turvallisuusvaikutuksia koskevassa osiossa³ on paljon esityksen kannalta olennaista kuvausta, mutta kuvaus ei ole vaikutusarviointia. Kuvausta voisi siirtää esityksessä esimerkiksi nykytilaa tai säännöskohtaisia perusteluja koskeviin osioihin. Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että Suomen kansallisen avaruustilannekeskuksen perustamista selvittäneen työryhmän loppuraportissa on kuvattu tarkemmin eri uhkakuvien toteutumisen todennäköisyyksiä ja uhkakuvien toteutumisen haitallisia vaikutuksia. Turvallisuusvaikutuksia koskevassa osiossa olisi siten hyvä keskittyä

³ Esitysluonnoksen alaluku 4.2.1. Turvallisuusvaikutukset (s. 12 alkaen)



kuvaamaan esityksen olennaisia turvallisuusvaikutuksia eli sitä, miten turvallisuus muuttuu avaruustilannekeskuksen olemassa olon myötä.

Esitysluonnoksessa on kuvattu valtioiden avaruustilannekuvatoimintaa osana viranomaisvaikutuksia. Esitysluonnoksen mukaan avaruustilannetietoisuuden muodostaminen ja ylläpito edellyttävät valtioiden välistä kansainvälistä yhteistyötä. Suomen oma kansallinen kyky hankkia, ymmärtää ja hyödyntää avaruustilannetietoisuutta rakentuu vahvasti saman mielisten valtioiden kanssa harjoitettavalle kansainväliselle yhteistyölle. **Arviointineuvosto katsoo**, että esityksessä voisi lyhyesti kuvata rajat ylittäviä vaikutuksia. Vahvistuisiko esimerkiksi Suomen asema avaruustilannetietoisuuteen liittyvässä yhteistyössä muutoksen myötä?

Esitysluonnoksen viranomaisvaikutuksia koskevassa osiossa⁴ kuvataan ehdotettavan avaruustilannekeskuksen rakennetta, EU-kriteerien vaatimuksia ja perusteluita ehdotetulle ratkaisulle. **Arviointineuvosto katsoo**, että näiden asioiden kuvaaminen sopisi paremmin muualle hallituksen esitykseen, jolloin vaikutusarvioinnissa voisi keskittyä kuvaamaan esityksen vaikutuksia viranomaisten toimintaan.

Esitysluonnoksen mukaan perustettava avaruustilannekeskus olisi viranomaisyhteistyöalusta, jossa operatiivinen toiminta tapahtuisi Ilmatieteen laitoksen, Maanmittauslaitoksen ja Puolustusvoimien tiiviissä yhteistyössä sekä jatkuvassa kaksisuuntaisessa vuorovaikutuksessa avaruustilannetiedon viranomaiskäyttäjien ja muiden yhteistyökumppanien kanssa. Esitysluonnoksessa mukaan avaruustilannekeskus toimisi käytännössä virtuaalisesti eli toiminnallisesti eri toimipisteisiin hajautettuna, jolloin päivittäinen toiminta tapahtuisi verkkoyhteyksin.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen viranomaisvaikutuksista ei selviä riittävästi, muuttuvatko viranomaisten toimivalta ja vastuut jollakin tapaa ehdotetun sääntelyn myötä. Esityksessä olisi hyvä kuvata selkeämmin, kenellä olisi pääasiallinen vastuu avaruustilannekuvan tuottamisesta, palvelujen tarjoamisesta, avaruustilannekuvaan liittyvän tiedon oikeellisuudesta tai salassa pidettävän tiedon luovuttamisesta. Näiden asioiden tarkentaminen esitysluonnoksessa on tarpeen, koska kyse olisi viranomaisille uudesta tehtävästä.

Esitysluonnoksessa todetaan, että kansainvälisten sopimusten mukaan Suomi on valtiona vastuussa kansallisesta avaruustoiminnastaan ja tähän liittyy myös vahingonkorvausvastuu. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksesta ei selviä, miten ehdotus vaikuttaa vahingonkorvausvastuun määräytymiseen viranomaisten välillä.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esityksessä on arvioitu vaikutuksia tutkimukseen, koulutukseen ja elinkeinoelämään.

⁴ Esitysluonnoksen alaluku 4.2.3 Vaikutukset viranomaistoimintaan (s. 17 alkaen)



Esitysluonnoksen mukaan avaruustilannekeskuksen toiminnasta säätämällä ei olisi juurikaan perusoikeuksia rajoittavia vaikutuksia vaan enemmän niiden toteutumista edistävä vaikutus.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on arvioitu erikseen perusoikeusvaikutuksia ja vaikutuksia kansainvälisiin velvoitteisiin.

Esitysluonnoksen mukaan avaruustilannekeskuksen investointivaiheen uuden määrärahan tarve liittyisi muun muassa keskuksen toiminnan yleisen käynnistämisen edellyttämien tietoliikenne- ja tiedonhallintajärjestelmien hankintoihin. Keskuksen hajautettu ja virtuaalinen toimintamalli edellyttää lisäksi tietoliikenne- ja salausjärjestelmäratkaisun rakentamista johtokeskusten välillä ja kansainvälisten kumppanien kanssa tapahtuvan turvaluokitellun avaruustilannetiedon vaihdossa. Esitysluonnoksen mukaan avaruustilannekeskuksen toiminnassa olisi siihen osallistuvien viranomaisten välillä tarpeen jakaa myös salassa pidettävää tietoa. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksesta jää epäselväksi, onko ehdotetun muutoksen tiedonhallinnan muutosvaikutuksia arvioitu.⁵ Esityksessä olisi hyvä tuoda esille arvioinnin keskeinen tulos.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi Ilmatieteen laitoksesta annetun lain ja Puolustusvoimista annetun lain muuttamisesta (hankenumero: LVM007:00/2024), jonka liikenne- ja viestintäministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 12.7.2024. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 9. elokuuta 2024

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

⁵ Ks. Suositus tiedonhallinnan muutosvaikutusten arvioinnista. Valtiovarainministeriön julkaisu – 2024:21.



VALTIONEUVOSTON KANSLIA
STATSRÅDETS KANSLI

LAINSÄÄDÄNNÖN
ARVIOINTINEUVOSTO



Annika Collin

Johtava asiantuntija, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäsehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.