

LUONNOS

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaisten sijoitusten seurannasta ja lupamenettelyistä

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ulkomaisten sijoitusten seurannasta ja lupamenettelyistä. Laki ulkomaalaisten yritystosten seurannasta kumottaisiin.

Esityksen tavoitteena on sääntelyn selkeyttäminen sekä ajantasaistaminen vastaamaan muuttuneen toiminta- ja turvallisuusympäristön vaatimuksia. Ehdotettuun lakiin sisältyisivät säännökset muun muassa seurannan kohteista, kaksivaiheisesta lupamenettelystä, viranomaistehtävistä, seuraamuksista lain velvoitteiden laiminlyönnistä ja lain kiertämisestä. Lain soveltamisalan laajentuessa myös uutta liiketoimintaa luovat sijoitukset olisivat uusina seurannan kohteina rajatusti ja kohdennetusti laissa määriteltyihin toimialoihin ja toimintoihin.

Huoltovarmuuskeskus olisi jatkossa toimivaltainen viranomaisen myöntämään luvan lain mukaisen lupamenettelyn ensimmäisen vaiheen menettelyssä. Työ- ja elinkeinoministeriö toimisi lupamenettelyn toisen vaiheen viranomaisena, jonka lisäksi se voisi ottaa myös ensimmäisen vaiheen käsittelyssä olevan asian käsiteltäväkseen, jos asian merkityksellisyys sitä edellyttää.

Esitys perustuu hallitusohjelmaan, jonka mukaan hallitus uudistaa yritystolakia siten, että kansallisen turvallisuuden, huoltovarmuuden ja laaja-alaisen vaikuttamisen riskit huomioidaan nykyistä tehokkaammin.

Esityksessä ehdotetaan seuraamusmaksun säätämistä ulkomaiselle sijoittajalle lain vastaisesta sijoituksen toteuttamisesta ilman lupapäätöstä. Tämän vuoksi esitetään, että sakon täytäntöönpanosta annettua lakia muutettaisiin siten, että sijoituslupalaki lisättäisiin sen soveltamisalaan.

Esitys liittyy valtion vuoden 2027 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan keväällä 2027.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta.....	3
1.2 Asian valmistelu.....	3
1.3 EU:n seuranta-asetuksen yhteistyömekanismi ja uusi asetusehdotus	3
1.4 Yritystolain uudistamista koskeva arviomuistio.....	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Voimassa olevan lain lähtökohdat	5
2.2 Ulkomaisten sijoitusten seurannan kehitys viime vuosina.....	7
2.3 Suhde muuhun lainsäädäntöön ja valtioneuvoston päätöksiin	7
2.4 Ahvenanmaan asema.....	12
3 Tavoitteet	12
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	13
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	13
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	17
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	17
4.2.2 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	21
5 Muut toteuttamismahdollisuudet	24
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	24
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta käytetyt keinot	28
6 Lausuntopalaute.....	32
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	32
7.1 Laki ulkomaisten sijoitusten seurannasta ja lupamenettelystä	32
7.2 Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta	69
8 Lakia alemman asteinen sääntely	70
9 Voimaantulo	70
10 Suhde talousarvioesitykseen	70
11 Suhde henkilötietojen suojaan	70
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisenjärjestys	71
12.1 Yleisesti.....	71
12.2 Yhdenvertaisuus ja rajoitukset kansalaisuuden perusteella.....	72
12.3 Ehtojen asettaminen	75
12.4 Lupaviranomaiset.....	75
12.5 Seuraamusmaksu ja seuraamuslautakunta	76
12.6 Hakemuksen raukeaminen	78
12.7 Tiedonsaantioikeudet ja salassa pidettävien tietojen luovuttaminen.....	79
12.8 Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen	81
LAKIEHDOTUKSET	82
1. Laki ulkomaisten sijoitusten seurannasta ja lupamenettelyistä.....	82
2. Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta	91

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Orpon hallitusohjelman 2023-2027 kohdassa 10.1 (Kansallista turvallisuutta ja yhteiskunnan kriisinkestävyyttä vahvistetaan) todetaan, että hallitus uudistaa yritysostolakeja siten, että kansallisen turvallisuuden, huoltovarmuuden ja laaja-alaisen vaikuttamisen riskit huomioidaan nykyistä tehokkaammin.

Turvallisuusympäristö on viimeisten vuosien aikana muuttunut nopeasti ja voimakkaasti. Muuttuneessa turvallisuusympäristössä myös yritysostolain toimivuutta on ollut tarpeellista arvioida uudelleen ja kokonaisvaltaisesti sekä kansallisista että EU lähtökohdista. Hallituksen esityksen tarkoituksena on säätää uusi laki ulkomaisten sijoitusten seurannasta ja lupamenettelyistä (jäljempänä, sijoituslupalaki) ja kumota laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta (172/2012, jäljempänä yritysostolaki). Ehdotuksilla on tarkoitus selkiyttää lakia myös sen käytännön soveltamisessa esille nousseiden kysymysten osalta. Lisäksi kyse on kansallisesta täydentävästä sääntelystä, joka on tarpeen säätää Euroopan unioniin suuntautuvien ulkomaisten sijoitusten seurantaan koskevan uuden seuranta-asetuksen (2024/0017 (COD)), jäljempänä uusi seuranta-asetus) soveltamisen toteuttamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta yhteistyössä poikkihallinnollisen ns. YKA-viranomaisverkoston kanssa. Yritysostolaki on ollut voimassa kesäkuusta 2012 lukien, mutta Suomessa on ollut alan lainsäädäntöä jo vuodesta 1939. Voimassa olevaa lakia on muutettu vuosina 2020 ja 2014.

Yritysostolain toimivuutta arvioitiin vuosina 2019–2020. Arvioinnin pohjalta lakiin tehtiin vuonna 2020 muutoksia Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen ((EU) 2019/452) unioniin tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaan tarkoitettujen puitteiden perustamisesta (jäljempänä EU:n seuranta-asetus) ja 11.10.2020 käynnistyneen EU:n uuden yhteistyömekanismien vaatimusten mukaisesti. Lisäksi 1.10.2020 voimaan tulleilla lainmuutoksilla selkiytettiin yritysostolakeja sen kansallisessa käytännön soveltamisessa esille nousseiden kysymysten osalta lain soveltamisalaa laajentamatta.

1.2 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriön johdolla 5.3.2025 asetetussa työryhmässä, jonka toimikausi oli 17.3.2025-31.3.2026. Työryhmän puheenjohtajana toimi työ- ja elinkeinoministeriö ja työryhmässä olivat edustettuina työ- ja elinkeinoministeriön lisäksi ulkoministeriö, valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, puolustusministeriö, Puolustusvoimat, Huoltovarmuuskeskus, Suojelupoliisi ja Suomen Kuntaliitto ry. Työryhmän tehtävänä oli laatia yritysostolain uudistamista koskeva esitys hallituksen esityksen muotoon hyödyntäen yritysostolain uudistamista koskevaa arviomuistiota (5.2.2025), joka valmisteltiin poikkihallinnollisesti työ- ja elinkeinoministeriön puheenjohtajuudella toimivassa YKA-viranomaisverkostossa.

1.3 EU:n seuranta-asetuksen yhteistyömekanismi ja uusi asetusehdotus

Voimassa oleva EU:n seuranta-asetus

EU:n seuranta-asetuksella ((EU) 2019/452) on 19 maaliskuuta 2019 perustettu puitteet unioniin tulevien ulkomaisten suorien sijoitusten turvallisuusperusteiselle seurannalle sekä jäsenvaltioiden ja komission väliselle yhteistyö- ja tiedonvaihtomekanismille liittyen ulkomaisiin suoriin sijoituksiin, jotka todennäköisesti vaikuttavat turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen Euroopan unionissa tai sen jäsenvaltioissa. Asetuksen täysimääräinen soveltaminen alkoi 11.10.2020.

Asetus velvoittaa kansallisia ulkomaisten sijoitusten seurantamekanismeja soveltavia jäsenvaltioita antamaan asetuksen soveltamisalaan kuuluvat seurattavat sijoitukset tiedoksi komissiolle ja muille jäsenvaltioille. Komissio voi antaa lausunnon ja jäsenvaltiot kommentin tiedoksi annettuun seurattavaan sijoitukseen. Seuranta toteuttavan jäsenvaltion on otettava lausunnot ja kommentit asianmukaisesti huomioon. Päätösvalta kansallisen seurantamekanismin perustamisesta, seurattavista sijoituksista ja seurannan lopputuloksesta on kuitenkin aina jäsenvaltioilla.

EU:n seuranta-asetuksen edellyttämä kansallinen yhteyspiste on perustettu työ- ja elinkeinoministeriöön ja se vastaa asetuksen toimeenpanoon ja yhteistyöhön liittyvistä kysymyksistä Suomessa.

EU:n uusi seuranta-asetusehdotus

Komissio julkaisi 20.6.2023 taloudellisen turvallisuuden tiedonannon (JOIN (2023) 20 lopullinen), jossa komissio katsoi, että geopoliittisten jännitteiden kiristymisen ja globaalien taloudellisten yhdyntymisen lisääntyminen on johtanut siihen, että tietyt taloudelliset virrat ja toimet voivat vaarantaa EU:n turvallisuutta. Komission mukaan EU:n turvallisuus kytkeytyy sen kykyyn parantaa häiriönsietokykyä ja vähentää riskejä, joita aiemmin vaarattomina pidetyt taloudelliset turvallisuuden pakettia, joka sisälsi ehdotuksen uudeksi asetukseksi ulkomaisten sijoitusten seurannalle. Uuden seuranta-asetuksen lopullinen versio on määrä julkaista heinäkuussa 2026.

EU:n uuden seuranta-asetuksen tarkoitus on yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden seurantamekanismien tietyt olennaiset osat asettamalla jäsenvaltioille sitovat vähimmäisvaatimukset. Asetus tulee edellyttämään, että kaikilla jäsenvaltioilla on toimiva kansallinen seurantamekanismi, ja se tulee määrittämään tälle vähimmäisvaatimukset sekä menettelyllisesti että sisällöllisesti. Päätös seurantamenettelyn lopputuloksesta tulee säilymään kansallisessa toimivallassa, mutta asetusta tulee velvoittamaan jäsenvaltioita seurattavan sijoituksen turvallisuusvaikutusten tarkempaan määrittelyyn, joka sisältäisi esimerkiksi seurattavan sijoituksen vaikutukset kriittiselle infrastruktuurille.

Asetuksella tullaan laajentamaan seurannan soveltamisalaa siten, että se kohdistuu vähintään asetuksessa lueteltuihin kriittisiin sektoreihin, kuten puolustustuotteisiin, kaksikäyttötuotteisiin, puolijohteisiin, kvantti- ja tekoälyteknologioihin, kriittisiin raaka-aineisiin, energia- ja digitaaliseen infrastruktuuriin, rahoitusmarkkinoiden keskeisiin toimijoihin sekä vaali- ja tietojärjestelmiin. Jäsenvaltioiden on otettava käyttöön ennakkolupamenettely näillä aloilla tehtäville ulkomaisille sijoituksille. Asetus tulee kattamaan myös sisämarkkinoilla tehtävät sijoitukset, jos sijoittajan määräysvalta on kolmannen maan toimijalla. Asetus tulee harmonisoida kansallisia menettelyjä määräämällä kaksivaiheisen tarkastelun, asettamalla määräaikoja sekä velvoittamalla jäsenvaltiot ilmoittamaan komissiolle ja toisilleen sijoituksista, jotka voivat vaikuttaa turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen.

Asetus tulee lisäksi edellyttämään, että jäsenvaltiot säätävät seuraamuksista sijoittajille, jotka rikkovat velvoitetta hakea lupaa sijoitukselle, ja varmistavat, että kansallisilla viranomaisilla on tehokkaat keinot sijoittajalle asetettujen määräysten ja lieventävien ehtojen noudattamisen

valvomiseksi. Jäsenvaltioiden on myös huolehdittava riittävästä viranomaisresursseista, asetusten edellyttämistä raportointivelvoitteista sekä osallistumisesta EU-tason tietojenvaihtoon ja yhteistyömekanismiin, mikä sisältää muun muassa tietokantapäivitykset ja vuosittaiset raportit asetuksen mukaisesti.

1.4 Yritystolain uudistamista koskeva arviomuistio

Yritystolain uudistamista koskeva arviomuistio valmistui 5.2.2025. Arviomuistio valmisteltiin työ- ja elinkeinoministeriön puheenjohtajuudella toimivassa yritysostojen seuranta- ja ulkomaisia yritysostoja käsittelevässä YKA-viranomaisverkostossa. YKA-verkostossa mukana olevat viranomaiset ovat tiiviisti mukana ulkomaalaisten yritysostojen seurannassa. YKA-verkostoon kuuluvat viranomaiset antavat työ- ja elinkeinoministeriölle lausunnot yksittäisistä työ- ja elinkeinoministeriössä vireillä olevista ulkomaisista yritysostohakemuksista. YKA-verkostossa on mukana edustajat puolustusministeriöstä, Puolustusvoimista, ulkoministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, sisäministeriöstä, valtioneuvoston kansliasta, liikenne- ja viestintäministeriöstä, Huoltovarmuuskeskuksesta ja Suojelupoliisista.

Arviomuistiossa arvioidaan voimassa olevan kansallisen yritystolain keskeisten säännösten mahdollisia muutostarpeita sekä EU:n uuden seuranta-asetuksen uudistamisesta mahdollisesti aiheutuvia muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön. Arviomuistioon sisältyy myös yritystolain soveltamiseen vaikuttavan muun lainsäädännön ja keskeisten valtioneuvostotasaisten strategioiden ja päätösten arviointia. Arviomuistion johtopäätöksissä esitetään lainsäädännön valmisteluun ja uudistamiseen liittyviä ehdotuksia.

Syksyllä 2023 työ- ja elinkeinoministeriö tuotti oikeudellisen selvityksen ja kansainvälisen vertailun (Tanska, Ruotsi, Saksa ja Yhdistyneet kuningaskunnat) lainsäädännön uudistamistyön tueksi. Selvitys valmistui joulukuussa 2023. Edellä mainittujen vertailun kohteina olevien maiden vastauksia on päivitetty hallituksen esitykseen heinäkuussa ja lokakuussa 2025 saatujen täydennysten pohjalta. Lisäksi yritystolain uudistamistarpeiden arvioinnin pohjatyötä tehtiin virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä erityisesti lain käytännön soveltamiseen liittyvien kysymysten osalta.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Voimassa olevan lain lähtökohdat

Yritystolain lähtökohtana on myönteinen suhtautuminen ulkomaisiin sijoituksiin. Poikkeuksellisissa tilanteissa ulkomaisiin sijoituksiin voi kuitenkin sisältyä riskejä, joiden tehokkaaseen hallintaan on oltava toimivat työkalut. Yritysostojen seuranta ja ulkomaisen vaikutusvallan rajoittaminen on perusteltu poikkeus Suomen kansainvälisiin sitoumuksiin sekä sijoittautumisoi-keuteen ja pääomaliikkeiden vapautteen SEUT 52 ja 65 artiklojen (yleinen järjestys ja turvallisuus) mukaisesti.

Lain seurannassa ja hakemusten lupa- ja vahvistusmenettelyissä arvioidaan tapauskohtaisesti turvallisuuskriittisiä ulkomaisia yritysostoja ja sijoituksia sekä arvioidaan mahdollisia riskejä kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle. Poikkeuksellisissa tilanteissa ulkomaista omistajuutta ja vaikutusvaltaa yritysoston tai sijoituksen kohteessa voidaan tarvittaessa yritystolain nojalla myös rajoittaa.

Turvallisuusympäristön muutokset

Turvallisuusympäristömme on ollut pitkäkestoisessa muutoksessa. Esimerkiksi Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa on globaalisti vahvistanut kehitystä, jonka seurauksena yhä suurempi osa kansainvälisistä sijoituksista on turvallisuusperusteisen seurannan kohteena sijoituksen kohde-maassa. Kansallisia turvallisuusperusteisia sijoitusten seurantaan soveltuvia mekanismeja on perustettu kiihtyvään tahtiin eri maissa. Samalla jo voimassa olevien seuranta- ja lupamekanis-mien soveltamisalaa on laajennettu ja puuttumiskynnystä madallettu.

YK:n kaupp- ja kehityskonferenssin tilastojen mukaan vuonna 2015 21 maalla oli ulkomaisten sijoitusten seurantaan soveltuva mekanismi käytössä. Vuonna 2024 jo 46 maalla oli seuranta-mekanismi käytössä. Maiden osuus, jotka toteuttavat ulkomaisten sijoitusten seurantaan kansal-lisen turvallisuuden vuoksi, on nyt 71 prosenttia maailmanlaajuisista ulkomaisista sijoituksista ja 80 prosenttia ulkomaisten sijoitusten kokonaisuudesta. Siten valtaosa maailman sijoitusvir-roista suuntautuu maihin, jotka toteuttavat sijoitusten seurantaan turvallisuusperusteisesti.

Sijoitusten seurannan toimintaympäristö on myös murrosvaiheessa, johon vaikuttavat geopoli-tiikan lisäksi muun muassa talouden turvallistaminen ja nousevat teknologiat. Valtiot ajavat strategisia turvallisuuspoliittisia intressejään yhä enemmän myös talouden keinoin. Tasapaino muotoutuvassa geoeconomisessa viitekehityksessä liikkuu enemmän valtiointerventionistiseen suuntaan markkinaliberaalien painotusten kustannuksella. Valtioiden halu vaikuttaa vahvem-min markkinoiden toimintaan näkyy puhtaan turvallisuusulottuvuuden lisäksi myös teollisuus- ja kilpailupolitiikassa sekä USA:n ja Kiinan välisessä teknologiakilpailussa. Välineinä käyte-tään sijoitusten seurannan ohella muun muassa vientivalvontaa, tuotannon kotiuttamista, arvo- ketjujen alueellistamista ja uudelleen ohjausta kumppanimaihin, sekä ulospäin suuntautuvien sijoitusten seurantaan.

EU on yksi avoimimpia talouksia ulkomaisille suorille sijoituksille ja se on myös yksi suurimpia sijoituskohteita maailmanlaajuisesti. Ulkomaisten sijoittajien yritysostot EU:n alueelle kohdis-tuvat myös sellaisiin yrityksiin, jotka ovat EU:n tai sen jäsenvaltioiden turvallisuuden kannalta kriittisiä tai jotka kehittävät tai ylläpitävät yhteiskunnan ja talouden kannalta välttämätöntä inf-rastruktuuria. Tämä voi tietyissä tilanteissa johtaa siihen, että ulkomainen sijoitus vaarantaa EU:n tai sen jäsenmaiden turvallisuutta tai yleistä järjestystä.

Myös Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut olennaisesti viimeisten vuosien aikana. Ulko- ja turvallisuuspoliittisesta näkökulmasta perustavanlaatuisin muutos tapahtui Venäjän aloitettua laittoman hyökkäyssodan Ukrainassa 2022 (Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko 20.6.2024). Lisäksi häiriöt ja epäsymmetriat globaaleissa arvo- ja toimitus-ketjuissa vaikeuttavat huoltovarmuuskriittisten toimijoiden jatkuvuuden hallintaa. Erilaiset kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvat uhat ovat myös kohonneet (Kansallisen turvallisuuden katsaus 2025).

Turvallisuusympäristön nopeat muutokset ovat johtaneet yritysostojen seurannan viitekehyyk-sessä ennakoitavuuden heikkenemiseen, mikä edellyttää yritysostojen seurannalta kykyä sopeu-tua nopeasti erilaisiin tilanteisiin. Turvallisuus on käsitteenä monimuotoistunut ja sisältää myös muun muassa taloudellisen turvallisuuden kokonaisuuden, jossa aikaisemmin neutraaleina näh-dyt taloudelliset kytkennät ja keskinäisriippuvuudet eri maiden ja yritysten välillä tunnistetaan yhä enemmän haitallisiksi haavoittuvuuksiksi. Esimerkkinä kehityksestä on EU:n taloudellisen turvallisuuden strategia, jonka tavoitteena on hallita ja vähentää kriittisiä taloudellisista riippu-vuuksista aiheutuvia riskejä, jotka aiheutuvat valtioiden tai valtion kontrolloimien tahojen toi-mista. Taloudellisen turvallisuuden kehittämisessä on kyse taloudelliseen toimintaan kytkeyty-vien riskien tunnistamisesta ja niiden vähentämisestä. EU:n uusi seuranta-asetus on komission ensimmäinen lainsäädäntöaloite strategian toimeenpanossa. Muita ratkaisuja taloudellisen tur-vallisuuden hallintaan haetaan taloudellisen turvallisuuden paketissa ulospäin suuntautuvien

sijoitusten seurannasta sekä tutkimusturvallisuutta ja kaksikäyttötuotteiden vientivalvontaa koskevista suosituksista.

Myös hybridivaikuttamisesta on tullut osa turvallisuusympäristöä. Hybridivaikuttamisessa valtiollinen taho tai valtiollisen tahon lukuun toimiva taho yhdistelee erilaisia avoimia ja peiteltyjä sotilaallisia ja ei-sotilaallisia keinoja, joiden tavoite on heikentää tai vahingoittaa kohdetta. Ulkomaisia sijoituksia koskevan lain uudistamista koskevassa arviomuistiossa arvioitiin, että lain mukaista seurantamenettelyä tulisi kehittää, jotta myös hybridivaikuttaminen voitaisiin havaita nykyistä paremmin ja siihen voitaisiin tarvittaessa puuttua.

Hybridivaikuttamisen huomioiminen on osa ulkomaisten sijoitusten seurantamenettelyn mukaista kokonaisarviointia. Riskiarviomalleja voidaan kuitenkin kehittää edelleen varautumisen ja potentiaalisen hybridivaikuttamisen tunnistamisen tehostamiseksi. Hybridivaikuttamiseen voidaan kiinnittää erityistä huomiota lain soveltamisen yhteydessä ja kohteen potentiaali hybridivaikuttamisen välineenä on mahdollista tunnistaa seurantamenettelyssä.

2.2 Ulkomaisten sijoitusten seurannan kehitys viime vuosina

Suomi edistää ulkomaisia suoria sijoituksia muun muassa niitä tukevalla toiminta- ja sääntelyympäristöllä. Yritysoistolaki on osa sääntelykokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi elinkeinon harjoittamista koskeva lainsäädäntö. Selkeät, läpinäkyvät ja ennustettavat prosessit ulkomaalaisten yritysostojen seurannassa ja vahvistamisessa edesauttavat tavoitteen toteutumista.

Business Finlandin kokoamien tilastotietojen mukaan ulkomaisia yrityskauppoja on ollut keskimäärin noin 190 vuodessa. Vuositasolla lukumäärät vaihtelevat kuitenkin merkittävästi. Sektorit, joille on kohdistunut eniten ulkomaisia sijoituksia ovat olleet teollisuus, IT-ala, rakennusala, tutkimus ja kehittäminen sekä muut toimialat. Uutta liiketoimintaa luovien ulkomaisten sijoitusten (ns. Greenfield-sijoitusten) lukumäärä on viime vuosina ollut kasvussa, vuonna 2025 lukumäärä oli noin 283 kappaletta (Business Finland/Invest in Finland tilastot).

Suomessa toteutettiin vuoden 2025 aikana 234 ulkomaista yrityskauppaa.

Myös Suomessa ulkomaisten sijoitusten seurannassa olevien tapausten lukumäärät ovat viime vuosina kasvaneet merkittävästi. Esimerkiksi voimassa olevan lain voimaan tultua vuonna 2012, tapauksia oli työ- ja elinkeinoministeriön käsittelyssä vuosina 2012-2013 alle 10, kun vuonna 2025 tapauksia oli käsittelyssä 41 kpl (vuonna 2023 38 kpl ja vuonna 2024 31 kpl).

Suomen lähtökohtana on myönteinen suhtautuminen ulkomaisiin sijoituksiin. Vahvistuksen epäämisiä ei ole tehty, mutta kansallisen turvallisuuden turvaamiseksi on tehty yksittäistapauksissa riskejä lieventäviä järjestelyjä, jotta hakemus on voitu hyväksyä.

2.3 Suhde muuhun lainsäädäntöön ja valtioneuvoston päätöksiin

Laki huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta

Uusi laki huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta (107/2026) tuli voimaan 1.4.2026. Laki turvaa huoltovarmuuden vahvistamista ja rahoituspohjaa. Huoltovarmuuskeskus muuttui lain voimaantulo myötä valtion laitoksesta virastoksi, mikä selkeyttää sen oikeudellista asemaa julkisena viranomaisena sekä vastaa paremmin muuttuneen turvallisuusympäristön vaatimuksiin. Laissa huoltovarmuustyön perusta on jatkossakin viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen yhteistyö.

Huoltovarmuuskeskuksen toimintamenot rahoitetaan jatkossa valtion talousarviosta. Huoltovarmuustoimenpiteet rahoitetaan huoltovarmuusrahastosta huoltovarmuusmaksun tuotoilla. Huoltovarmuuskeskuksen toimintaa ohjaa ja valvoo työ- ja elinkeinoministeriö. Lisäksi muut ministeriöt säilyttävät vastuunsa huoltovarmuudesta omilla toimialoillaan.

Laissa huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta määritellään myös huoltovarmuuden turvaamisen käsite, joka olisi keskeinen myös esitetyssä ehdotuksessa uudessa ulkomaisia sijoituksia koskevassa sääntelyssä. Myös huoltovarmuuden turvaamisen ja Huoltovarmuuskeskuksesta annetun lain perustelutekstien kuvaus kriittisestä infrastruktuurista on olennainen.

Laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta

Vuoden 2020 alusta lukien voimaan tullut laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019) antaa viranomaisille uusia keinoja turvata kansallista turvallisuutta kiinteistönomistuksessa ja maankäytössä. Puolustusministeriö toimii lupaviranomaisena sekä valvoo kiinteistöjen käyttötarkoituksia. Luvan myöntäminen perustuu laajaan tapauskohtaiseen kokonaisharkintaan, jonka puitteissa arvioidaan esimerkiksi kiinteistön sijaintia, ostajan taustoja sekä aiottua käyttötarkoitusta.

Laki edellyttää, että kaikki EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tulevat henkilöt ja yritykset joutuvat hankkimaan luvan kiinteistönostoon Suomesta lupaviranomaisena toimivalta puolustusministeriöltä. Puolustusministeriö valvoo turvallisuusperustaisesti myös niitä kiinteistökauppoja, joihin sovelletaan lakia valtion etuusto-oikeudesta eräillä alueilla (469/2019).

Kiinteistönhankintojen luvanvaraisuutta koskeva lainsäädäntö yhdessä yritystolain kanssa on luonut viranomaisille aiempaa paremmat mahdollisuudet arvioida ulkomaisten sijoitusten turvallisuuskriittisyyttä. Kiinteistön lupahakemus ja yritystolain mukainen hakemus saattavat joissain tilanteissa olla samanaikaisesti sekä työ- ja elinkeinoministeriön että puolustusministeriön lupaprosesseissa, jos ulkomainen sijoitus käsittää seurannan kohteena olevan yritystolon lisäksi myös luvanvaraisen kiinteistöhankinnan. Työ- ja elinkeinoministeriö sekä puolustusministeriö tekevät kiinteää yhteistyötä edellä selostetuissa tilanteissa.

Laki valtion etuusto-oikeudesta eräillä alueilla

Laki valtion etuusto-oikeudesta eräillä alueilla (469/2019) muodostaa valtiolle erityisen välienen turvata maanpuolustuksen, rajavalvonnan, rajaturvallisuuden ja alueellisen koskemattomuuden valvonnan sekä kansallisen turvallisuuden varmistamisen edellytyksiä kiinteistönomistusta koskevissa tilanteissa. Laki täydentää kunnan etuusto-oikeudesta säädettyä etuustolakia (608/1977), sillä valtion etuusto-oikeus syrjäyttää kunnallisen etuusto-oikeuden silloin, kun kiinteistön hankkiminen on tarpeen kansallisen turvallisuuden kannalta.

Laki kytkeytyy laajempaan kansallisen turvallisuuden sääntelykokonaisuuteen, johon kuuluvat muun muassa maanpuolustusta, rajaturvallisuutta ja kriittisen infrastruktuurin suojaamista koskevat säännökset. Lain soveltamisala on sidottu puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen käytössä oleviin alueisiin sekä enintään 1000 metrin etäisyydelle niistä. Näin laki täydentää alueidenkäytön suunnittelua ja sektorikohtaista turvallisuussääntelyä turvaamalla valtion mahdollisuuden puuttua kiinteistöjen omistajavaihdoksiin silloin, kun ne voivat vaikuttaa maanpuolustuksen, rajaturvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseen.

Etuusto-oikeuden käyttämistä koskevan asian ratkaisee valtiovarainministeriö sen ministeriön esityksestä, jonka hallinnonalan tehtävien hoitamiseen etuusto-oikeuden kohteena oleva

kiinteistö liittyy. Päätös etuosto-oikeuden käyttämisestä on tehtävä neljän kuukauden kuluessa luovutuksen vahvistamisesta.

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisen oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (468/2019) täydentää yleistä lunastuslainsäädäntöä tilanteissa, joissa lunastus on välttämätöntä maanpuolustuksen, alueellisen koskemattomuuden, sisäisen turvallisuuden, valtion johtamisen, rajaturvallisuuden, huoltovarmuuden tai muun näihin rinnastettavan yhteiskunnallisen edun turvaamiseksi. Laki toimii erityissääntelynä suhteessa kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annettuun lunastuslakiin (603/1977), jota sovelletaan siltä osin kuin erityislaissa ei toisin säädetä.

Laki kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta

Vientivalvontaa säädellään laissa kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta (500/2024) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa ((EU) 2021/821) kaksikäyttötuotteiden vientiä, välitystä, teknistä apua, kauttakulkua ja siirtoa koskevan unionin valvontajärjestelmän perustamisesta. Uusi laki kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta tuli voimaan 15.9.2024. Uudistuksen tavoitteena oli kansallisen sääntelyn yhteensovittaminen EU:n vientivalvonta-asetuksen kanssa ja vientivalvonnan tehokkaan toimeenpanon varmistaminen.

EU:n vientivalvonta-asetuksessa ja kansallisessa laissa asetetaan lupavaatimuksia kaksikäyttötuotteiden viennille EU-alueen ulkopuolelle, kaksikäyttötuotteiden välitykselle kolmanteen maasta toiseen kolmanteen maahan, kaksikäyttötuotteita koskevan teknisen avun tarjoamiselle kolmanteen maahan, kaksikäyttötuotteiden kauttakululle EU-alueen kautta ja kaksikäyttötuotteiden siirrolle EU-alueen sisällä. Tuotteiden viejille ja muille toimijoille asetetaan asetuksessa myös näihin toimintoihin liittyviä velvollisuuksia, kuten erilaisia ilmoitusvelvollisuuksia.

Kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnan tavoitteena on estää joukkotuhoaseiden leviäminen ja edistää suomalaisen teknologian vastuullista vientiä. Kaksikäyttötuotteet voivat olla hyvin erilaisia, yleensä korkean teknologian tuotteita, kuten ydinaineita, erityismateriaaleja ja niihin liittyviä laitteita, elektroniikkaa, eräitä tietokonelaitteita, tietoliikenne- ja tiedon suojauslaitteita sekä esimerkiksi antureita ja lasereita. Kaksikäyttötuotteita tuottavat kohteet olisivat myös ehdotetussa uudessa ulkomaisia sijoituksia koskevassa sääntelyssä edelleen yksi lain mukainen seurannan kohde, johon kohdistuvaan ulkomaiseen sijoitukseen tulisi hakea työ- ja elinkeinoministeriön lupa ennen sijoituksen toteuttamista.

Laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta

Laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (310/2025) tuli voimaan 1.1.2025. Laissa säädetään kriittistä infrastruktuuria ja kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskevasta kansallisesta strategiasta ja kansallisesta riskiarviosta, toiminnan yleisestä ohjaamisesta ja yhteensovittamisesta, yhteismitallisesta kriittisten toimijoiden arviointikehikosta ja yhtenäisestä kehyksestä kriittisten toimijoiden häiriönsietokyvyn vahvistamiseksi erilaisia uhkia vastaan. Lailla on kansallisesti täytäntöön pantu kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskeva CER-direktiivi (Critical Entities Resilience Directive, (EU) 2022/2557).

CER-direktiivin kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvän valvonta- ja seurantamekanismin luominen kansallisella tasolla tukee ulkomaalaisten yritystojen seurannan tavoitteita lain soveltamisalan, kriittisten toimijoiden ja toimialojen määrittelyn ja ulkomaalaisen omistajuuden arvioinneissa turvallisuuskriittisissä kohdeyrityksissä, ml. kriittinen infrastruktuuri.

CER-prosessissa kansallisella tasolla määritellyillä kriittisillä toimijoilla on iso merkitys myös ulkomaalaisten yritystojen seurannan kannalta turvallisuuskriittisiä kohteita yritystolain nojalla arvioitaessa. Yritystolain soveltamisalaan kuuluvat kohteet eivät kuitenkaan ole täysin samoja, kuin CER kriittiset toimijat. Kriittisten CER-toimijoiden määrittelystä saadaan kuitenkin tukea yritystolain käytännön soveltamiseen.

Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista

Valtioneuvosto vahvisti 24.10.2024 huoltovarmuuden tavoitepäätöksen (568/2024). Myös uuden huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta annetun lain (107/2026) mukaan valtioneuvosto asettaa huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet, joissa määritellään varautumisen taso huoltovarmuuden turvaamiseksi.

Huoltovarmuus on osa yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaista kokonaisturvallisuutta. Valtioneuvoston päätöksen valmistelussa on kiinnitetty huomiota myös muihin vireillä oleviin selonteko- ja strategiahankkeisiin, joilla on liityntä tavoitepäätökseen. Tavoitepäätöksen valmistelussa on huomioitu asianmukaisesti liittymäkohdat myös yritystolakiin ja sen uudistamiseen.

Ulkomaalaisia yritystoja arvioitaessa valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista on keskeinen valtioneuvostotasolla laadittu asiakirja. Tavoitepäätös ohjaa ja tukee lain käytännön soveltamista huoltovarmuuden ja myös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisten kohteiden osalta.

Tavoitepäätökseen sisältyy yritystolain mukaisen arvioinnin kannalta keskeisiä kirjauksia. Useat tavoitepäätöksessä mainitut sektorit ja toiminnot ovat keskeisiä myös yritystolain mukaisen seurannan näkökulmasta. Tavoitepäätöksessä mainitaan muun muassa energiahuolto, kuljetusten jatkuvuus, elintarvikehuolto, vesihuolto, jätehuolto, kriittinen teollisuus ja materiaalit, fyysisen infrastruktuurin rakentaminen ja kunnossapito, sosiaali- ja terveydenhuolto, rahoituspalvelut, avaruustoimiala, tiedonvälitys (media), sotilaallinen huoltovarmuus sekä pelastustoimen, väestönsuojelun ja poliisin huoltovarmuus.

Valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallin kehittäminen-hanke

Valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallin kehittäminen-hanke muodostaa keskeisen taustaviitekehyksen valtioneuvostotasoisien turvallisuusjohtamisen uudistamiselle. Hankkeessa toimeenpannaan hallitusohjelman turvallisuusjohtamista koskevat kirjaukset ja arvioidaan nykyinen johtamis- ja ohjausrakenne, minkä pohjalta valmistellaan ehdotukset rakenteellisista ja toiminnallisista muutoksista, mukaan lukien viranomaisten vastuunjaon ja toimivaltuuksien selkeyttäminen sekä tiedonvaihdon tehostaminen. Hankkeen yhteydessä laaditaan myös esitykset kansallisen turvallisuuden strategiaksi ja kyberturvallisuusstrategian uudistamiseksi, joilla selkeytetään turvallisuusjohtamisen strategisten asiakirjojen keskinäisiä hierarkioita ja vahvistetaan valtioneuvoston kykyä johtaa kokonaisturvallisuutta. Nämä linjaukset täydentävät ja ohjaavat muuta turvallisuuteen, varautumiseen ja kriisijohtamiseen liittyvää lainsäädäntöä, ja muodostavat siten tärkeän taustakokonaisuuden myös käsillä olevan sääntelyn valmistelulle. Valtioneuvosto julkaisi hankkeen loppuraportin 16.1.2026 (Valtioneuvoston julkaisu 2026:4).

Kansallisen turvallisuuden strategia

Valtioneuvosto laatii kansallisen turvallisuuden strategian osana valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen toimintamallin kehittämistä. Strategiassa on tarkoitus tunnistaa ja arvioida vakavimpia Suomeen kohdistuvia uhkia nykyistä tehokkaammin ja laaja-alaisemmin poikkihallinnollisessa yhteistyössä. Kansallisen turvallisuuden strategian laadinta käynnistyi 8.3.2024 sisäministeriön ja Turvallisuuskomitean sihteeristön johdolla ja strategia on määrä julkaista kesäkuussa 2026. Ehdotettu ulkomaisia sijoituksia ja lupamenettelyä koskeva laki tukee osaltaan kansallisen turvallisuuden strategian tavoitteiden toteutumista.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategia

Valtioneuvoston 16.1.2025 hyväksymä yhteiskunnan turvallisuusstrategia (myöhemmin YTS 2025) on keskeinen valtioneuvostotasoinen strategia, joka ohjaa myös yritysostolain käytännön soveltamista. Yritysostolain tarkoituksena on turvata myös yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja siten, että yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisiin kohteisiin kohdistuviin ei-toivottuihin ulkomaalaisiin yritysostoihin ja sijoituksiin voidaan tarvittaessa lain nojalla puuttua kokonaisturvallisuuden varmistamiseksi.

YTS on yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden ylin ohjausasiakirja. Siinä kuvataan kokonaisturvallisuuden toimintamalli ja annetaan strategiset tehtävät kokonaisturvallisuuden vahvistamiseksi kaikille hallinnonaloille. Yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Strategian kirjoittamisessa on tukeuduttu Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon ja puolustus-selontekoon.

OECD-sitoumukset ja kahdenväliset investointisuojausopimukset

OECD:n pääomaliikkeitä koskeva koodi (OECD Code of Liberalisation of Capital Movements) muodostaa jäsenmaille oikeudellisesti sitovan kehyksen, jonka keskeisiin periaatteisiin kuuluu saavutetun liberaalisaatiotason säilyttäminen (no-rollback-periaate). Koodin tarkoituksena on ohjata jäsenmaita kohti avoimia, läpinäkyviä ja ennustettavia pääomaliikkeiden sääntelyjärjestelmiä sekä estää sellaisia rajoitustoimia, jotka voisivat perusteettomasti heikentää kansainvälisen pääoman liikkeitä. Viime vuosina koodia on uudistettu siten, että se mahdollistaa aiempaa selkeämmin myös joustavat ja tilapäiset toimenpiteet tilanteissa, joissa rahoitusvakaus tai muu merkittävä julkinen etu sitä edellyttää.

Koodi tunnustaa jäsenvaltioiden oikeuden asettaa rajoituksia silloin, kun se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden tai finanssi- ja makrovakauden suojelemiseksi. Tällaisia rajoituksia voidaan kuitenkin soveltaa ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä, oikeasuhtaisia ja läpinäkyvästi perusteltuja. OECD:n viimeaikaisissa päivityksissä on korostettu erityisesti jäsenmaiden velvollisuutta ilmoittaa rajoituksista sekä varmistaa, etteivät toimet ole syrjiviä tai muodostu protektionistisiksi. Lisäksi vuoden 2019 jälkeinen kehitystyö on vahvistanut sitä, että pääomaliikkeitä koskevien rajoitusten tulee olla selkeästi perusteltuja ja ajallisesti rajattuja, jotta koodin tavoitteena oleva avoimuus ja kansainvälisen yhteistyön vahvistaminen toteutuvat.

Investointisuojausopimusten tarkoituksena on toiseen maahan tehtävien sijoitusten edistäminen ja tehtyjen sijoitusten suojaaminen. Sijoitusten suojaamisella pyritään torjumaan ulkomaisten sijoittajien mahdollista syrjintää kotimaisiin toimijoihin verrattuna. Suomi on osapuolena noin 50 investointisuojausopimuksessa. Investointisuojausopimukset sisältävät tyypillisesti vaatimuksia sijoitusten syrjimättömästä, oikeudenmukaisesta ja tasapuolisesta kohtelusta, täyden

suojelun ja turvallisuuden takaamisesta, laittoman pakkolunastuksen kiellosta, velvollisuudesta noudattaa sitoumuksia ja sijoituksiin liittyvien varojen vapaan siirron takaamista.

Ulkomaisten sijoitusten seurannasta on tullut keskeinen osa investointipolitiikkaa erityisesti 2020-luvulla. Uusi EU:n seuranta-asetus myös edellyttää, että kaikilla jäsenmailla on seurantamekanismi käytössään. Valtioilla säilyy kaikissa olosuhteissa suvereniteetti päättää kansallisesta turvallisuudesta ja yleisestä järjestyksestä. Investointisuojaus sopimukset eivät rajoita valtion oikeutta toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat välttämättömiä näiden keskeisten etujen turvaamiseksi. Tämän vuoksi valtiolla on oikeus arvioida ennakoita ulkomaisen sijoituksen vaikutuksia sekä asettaa rajoituksia silloin, kun sijoitus voi uhata turvallisuutta, yhteiskunnan toimintavarmuutta tai muita yleisen edun kannalta olennaisia tavoitteita. Seurantamekanismit ja rajoitukset ovat siten osa valtion normaalia toimivaltaa, jota investointisuojaus sopimukset eivät poista.

2.4 Ahvenanmaan asema

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991, jäljempänä itsehallintolaki) erikseen säädetään. Itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakuntaa koskeva lainsäädäntövalta on jaettu valtakunnan ja maakunnan kesken. Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallasta säädetään itsehallintolain 18 §:ssä. Itsehallintolain 30 §:n mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa hallinto kuuluu valtakunnan viranomaisille, ja itsehallintolain 23 §:n mukaan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa hallinto vastaavasti maakunnan viranomaisille. Valtakunnan lainsäädäntövallasta säädetään lain 27 §:ssä.

Itsehallintolain 27 §:n 9 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta koko valtakuntaa koskevista yleisistä ehdoista, jotka koskevat ulkomaalaisten ja ulkomaisten yhteisöjen oikeutta omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta ja osakkeita sekä harjoittaa elinkeinoa. Tämä toimivalta peruste kattaa myös yritystolain mukaisen ulkomaalaisten yritystojen seurannan ja kattaisi myös esitetyn lain mukaisen ulkomaisten sijoitusten seurannan.

Voimassa olevaa yritystolakia sovelletaan Ahvenanmaalla, ja ulkomaisen omistajan on haettava vahvistus yritystolle, jos yritysto on lain soveltamisalassa. Lain soveltuvuus ei riipu siitä, onko yritystolon kohde Ahvenanmaalla vai Manner-Suomessa, koska laki kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan ja sitä sovelletaan koko maassa yhdenmukaisesti. Esitetty sääntely ei siten muuta Ahvenanmaan itsehallinnon asemaa eikä vaikuta maakunnan toimivaltaan, vaan vastaa voimassa olevan yritystolain soveltamiskäytäntöä. Ulkomaiset sijoitukset Ahvenanmaalla kuuluvat jatkossakin valtakunnan yksinomaiseen lainsäädäntö- ja hallintotoimivaltaan silloin, kun kysymys on sijoituksista, jotka ovat esitetyn lain soveltamisalassa.

3 Tavoitteet

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan hallitus uudistaa yritystolakia siten, että kansallisen turvallisuuden, huoltovarmuuden ja laaja-alaisen vaikuttamisen riskit huomioidaan nykyistä tehokkaammin. Esitys on osa hallituksen tavoitetta vahvistaa kokonaisturvallisuutta, kriisinkestävyyttä ja huoltovarmuutta.

Yritystolaki on ollut voimassa vuodesta 2012 lukien ja sitä on muutettu vuosina 2020 ja 2014. Esityksessä esitetään voimassa olevan yritystolain kumoamista ja uuden lain säätämistä ulkomaisten sijoitusten seurannasta ja lupamenettelyistä. Lakiin esitetään lisättäväksi ne säännökset, jotka EU:n uusi seuranta-asetus edellyttää jäsenvaltioiden sisällyttävän kansallisiin seurantamekanismeihinsa. Vaikka EU-asetus on suoraan sovellettavaa sääntelyä, sen toimeenpano edellyttää tietyiltä osin kansallisen sääntelyn tarkentamista ja muutoksia lainsäädäntöön.

Esityksen tavoitteena on myös lain selkeyttäminen seurannan kohteena olevien sijoitusten, lupaprosessin sekä seuraamusten osalta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Lain soveltamisala

Voimassa olevassa laissa seurannan kohteet on määritelty yleisluonteisesti puolustusteollisuuden, viranomaisille kriittisiä tuotteita tai palveluja tuottaviin yrityksiin sekä muihin yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta kriittisiin yhteisöihin. Seurannan kohteiden tarkempi sisältö on pitkälti konkretisoitunut tapauskohtaisessa viranomaisarvioinnissa.

Esitetyt seurannan kohteet vastaisivat pitkälti jo voimassa olevan lain mukaisia seurannan kohteita puolustusalan, kaksikäyttötuotteiden, turvallisuusalan ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen osalta. Ehdotuksessa selkiytettäisiin kuitenkin myös edellä mainittuja seurannan kohteita lain soveltamisen kannalta. Lain soveltamisala olisi edelleenkin rajattu vain Suomessa tapahtuvaan toimintaan.

Seurannan kohteita olisivat ulkomaiset sijoitukset yritykseen, liiketoimintayksikköön tai yhteisöön, jonka toiminnassa, tuotteissa tai palveluissa toteutuu jokin seuraavista kohdista:

- Toiminnassa tuotetaan, toimitetaan tai on aikomus tuottaa tai toimittaa
 - puolustustarvikkeiden viennistä annetussa laissa (282/2012) tarkoitettuja puolustustarvikkeita; tai
 - muita sotilaalliselle maanpuolustukselle tai suomalaiselle puolustusteollisuudelle niiden toiminnan kannalta tärkeitä tuotteita tai palveluja;
- toimintaan sisältyy vientiä tuotteista, jotka katsotaan vientivalvonta-asetuksen (EU) 2021/821 tai kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain (500/2024) mukaisiksi kaksikäyttötuotteiksi ja joiden vienti on luvanvaraista;
- Suomessa tapahtuvassa toiminnassa hyödynnetään, kehitetään tai käsitellään keskeisesti kaksikäyttötuotetta, jonka vienti on luvanvaraista mainitun asetuksen tai lain mukaan;
- toiminnassa tuotetaan tai toimitetaan yhteiskunnan turvallisuuden kannalta keskeisille Suomen viranomaisille niiden lakisääteisiin tehtäviin liittyviä kriittisiä tuotteita tai palveluja;
- toimintaan, tuotteisiin tai palveluihin liittyy pääsy salassa pidettäviin tietoihin, turvallisuusluokiteltuihin tietoihin tai muuhun kansallisen turvallisuuden, kokonaisturvallisuuden toteuttamisen tai huoltovarmuuden kannalta merkitykselliseen tietoon, tietoaineistoihin tai tietovarantoihin;
- toiminnassa tuotetaan tai toimitetaan kansallisen turvallisuuden, kokonaisturvallisuuden toteuttamisen tai huoltovarmuuden kannalta merkityksellisiä tieto- ja viestintätekniikan tai tietoturva-alan tuotteita tai palveluja;

- toiminta, tuotteet tai palvelut liittyvät huoltovarmuuden turvaamiseen, kriittiseen infrastruktuuriin tai muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin tai palveluihin;
- toiminta sisältyy EU:n seuranta-asetuksen edellyttämiin pakollisiin seurannan kohteisiin.

Toisin kuin voimassa olevassa laissa, ulkomaisia sijoittajia ei esityksessä eroteltaisi sijoittajan alkuperän perusteella. Kaikki seurannan kohteet kuuluisivat pakollisen lupamenettelyn piiriin riippumatta siitä, onko sijoittaja EU- ja EFTA-alueelta vai sen ulkopuolelta.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että seurannan piiriin otettaisiin laissa yksilöidyillä toimialoilla uutta liiketoimintaa luovat ulkomaiset sijoitukset (ns. greenfield- sijoitukset). Näiden sijoitusten osalta valmistelussa päädyttiin kohdennetumpaan ja rajatumpaan seurantaan, kuin muiden sijoitusten osalta. Seuranta esitetään kohdennettavaksi seuraaviin tilanteisiin:

Perustettavan yrityksen, liiketoimintayksikön tai yhteisön aikomuksena on:

- tuottaa tai toimittaa
 - puolustustarvikkeiden viennistä annetussa laissa (282/2012) tarkoitettuja puolustustarvikkeita; tai
 - muita sotilaalliselle maanpuolustukselle tai suomalaiselle puolustusteollisuudelle niiden kannalta tärkeitä tuotteita tai palveluja;
- valmistaa tai kehittää vientivalvonta-asetuksen tai kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain (500/2024) tarkoittamia, vientivalvontaluvan alaisia kaksikäyttötuotteita;
- rakentaa tai ylläpitää satamainfrastruktuuria taikka tarjota sataman operointi- ja lastinkäsittelypalveluja (lukuun ottamatta alusten tankkausta ja jätteen vastaanottoa);
- rakentaa tai ylläpitää lentokenttäinfrastruktuuria taikka tarjota maahuolintapalveluja;
- perustaa logistiikkaterminaali, joka palvelee
 - elintarvikealaa;
 - terveydenhuoltoalaa;
 - polttonestealaa; tai
 - maanpuolustuksen ja puolustusteollisuuden tarpeita;
- tarjota datakeskuspalveluja tai perustaa datakeskus, jonka
 - potentiaalinen sähköteho on vähintään 100 megawattia; ja
 - aikomuksena on tuottaa tai toimittaa esitetyn lain 3 §:n 4–7 kohtien mukaista toimintaa; tai

- toimintaan on tarkoitus liittyä EU:n seuranta-asetuksen liitteen I mukaisia tekoälyteknologioita tai kvanttiteknologioita;
- toteuttaa energiainfrastruktuurihanke, joka koskee
 - sähköjärjestelmän perus- ja säätövoimaratkaisuja;
 - uusiutuvan energian hankkeita; tai
 - vetyhankkeita,
 joiden tuotantokapasiteetti tulee olemaan vähintään 100 megawattia;
 - sekä hankkeita, joiden kapasiteetti yksittäisinä toteutuksina jää alle 100 megawatin, mutta jotka saman ulkomaisen sijoittajan toteuttamina muodostavat yhdessä vähintään 100 megawatin kokonaisuuden; tai
 - sähkömarkkinalain mukainen luvanvarainen sähköverkkotoiminta;
- harjoittaa EU:n kriittisten raaka-aineiden asetuksen (2024/1252) liitteen I jakson 1 mukaisesti strategisiin raaka-aineisiin liittyvää etsintä-, louhinta-, käsittely-, kierrätys-, hyödyntämis- tai varastointitoimintaa.

Lupaviranomaiset ja kaksivaiheinen prosessi

Lupaviranomaisten osalta esitetään, että lupamenettelyssä siirryttäisiin uuden seuranta-asetuksen edellyttämään kaksivaiheiseen menettelyyn, jossa Huoltovarmuuskeskus toimisi sijoituksen seurannasta ja lupamenettelyistä vastaavana viranomaisena lupamenettelyn ensimmäisen alustavan tarkastelun vaiheessa. Uusi seuranta-asetus tulee myös edellyttämään, että ensimmäinen vaihe suoritettaisiin 45 päivän määräajassa. Toisen vaiheen syvällisempään tarkasteluun siirtyvät tapaukset käsiteltäisiin työ- ja elinkeinoministeriössä. Työ- ja elinkeinoministeriö voisi erityisistä syistä kuitenkin edellyttää, että Huoltovarmuuskeskuksen käsiteltävänä oleva lupa-asia siirretään ministeriön käsiteltäväksi jo ensimmäisessä vaiheessa niin sanotun otto-oikeuden perusteella. Ministeriö myös asettaisi mahdolliset ehdot lupapäätöksiin. Valtioneuvoston yleisistuntoon siirrettävät lupa-asiat esiteltäisiin työ- ja elinkeinoministeriöstä. Lupahakemuksiin ja päätösten valmisteluun liittyvä yhteistyö olisi jatkossakin tiivistä työ- ja elinkeinoministeriön sekä Huoltovarmuuskeskuksen välillä. Huoltovarmuuskeskus toimisi jatkossa myös EU:n seuranta-asetuksen edellyttämänä kansallisena yhteyspisteenä asetuksen toimeenpanossa ja yhteistyössä muiden jäsenmaiden ja komission kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriön ja ulkoministeriön edustajat osallistuisivat kuitenkin aina tarvittaessa komission kokouksiin. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi jatkossakin asiaan liittyvien poliittisten kysymysten käsittelystä sekä säädösvalmistelutyöstä. Olennainen osa lupamenettelyä olisi myös jatkossa lupaviranomaisten muilta toimivaltaisilta viranomaisilta pyytämät lausunnot, tiivis yhteistyö ja tietojen vaihto.

Päätös sijoituksen mitättömydestä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi menettely tilanteisiin, joissa sijoitus on toteutettu ilman lain edellyttämää lupaa. Lupaviranomainen antaisi tällöin sijoittajalle kehotuksen toimittaa lupahakemus määräajassa tai palauttaa tilanne lainmukaiseen tilaan. Lainmukaisella tilalla tarkoitettaisiin sitä, että ulkomainen sijoittaja luopuu luvattomasta sijoituksesta omatoimisesti, esimerkiksi palauttamalla hankitut osakkeet myyjälle, luopumalla hallituspaikasta tai purkamalla

järjestelyn siltä osin kuin se on mahdollista. Menettely varmistaisi, että luvattomat sijoitukset käsitellään viipymättä ja sijoitus saatetaan lupamenettelyn piiriin tai puretaan.

Voimassa olevassa yritysosolaissa ei ole säännöstä yritystoston mitättömyydestä, mutta lain katsotaan olevan pakottavaa lainsäädäntöä, mikä merkitsee, että ilman lain mukaista vahvistusta toteutettu yritysosto ei olisi pätevä eikä synnyttäisi oikeusvaikutuksia. Nimenomaisen mitättömyyssäännöksen puuttuminen on kuitenkin jättänyt oikeustilan osin epäselväksi. Tämän vuoksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi selkeä ja yksiselitteinen menettely, joka määrittää, mitä lain vastaiselle sijoitukselle tapahtuu, miten luvaton järjestely puretaan ja mikä viranomainen tekee päätöksen sijoituksen mitättömyydestä. Tarkoituksena on lisätä oikeusvarmuutta, yhdenmukaisuutta ja ennakoitavuutta tilanteissa, joissa sijoitus on toteutettu ilman lainmukaista lupaa.

Huoltovarmuuskeskus seuraisi ulkomaisia sijoituksia ja kehottaisi tarvittaessa ulkomaista sijoittajaa jättämään lupahakemuksen, jos sijoitus on toteutettu ilman lupaa lain vastaisesti, tai jos voidaan arvioida, että sijoituksella on tarkoitus kiertää esitetyn lain säännöksiä luvan hakemisesta. Jos sijoittaja ei noudattaisi annettua kehoitusta määräajassa, työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi toimivalta tehdä päätös, jossa todetaan sijoituksen mitättömyys ja määrätään sijoituksen purkamisesta. Ministeriö voisi päätöksessään määrätä esimerkiksi, että hankitut osakkeet on luovutettava takaisin myyjälle tai muulle oikeudenhaltijalle, ulkomainen sijoittaja ei saa käyttää osakkeisiin liittyvää äänivaltaa tai sijoittaja taikka hänen edustajansa ei voisi toimia kohdeyhtiön hallituksessa tai muussa johtotehtävässä. Päätöksessä voitaisiin ratkaista myös, miten omistukseen tai määräysvaltaan liittyvät oikeudet ja velvoitteet jakautuisivat sijoituksen purkamisen jälkeen ja tulisiko osakkeille etsiä uusi kotimainen luovutuksensaaja, jos palauttaminen alkupe- räiselle myyjälle ei olisi mahdollista.

Edellä selostetun kaltaisia viranomaisen toimivaltaratkaisuja on myös muussa lainsäädännössä. Esimerkiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) nojalla Finanssivalvonta voi esimerkiksi kieltää omistukseen perustuvien oikeuksien käyttämisen tai määrätä omistusosuuden luovutettavaksi sekä muutoin estää vaikutusvallan käyttämisen valvottavassa yhteisössä. Samankaltainen mahdollisuus puuttua oikeustoimen vaikutuksiin on myös kilpailulaissa (948/2011), jonka mukaan markkinaoikeus voi kieltää tai purkaa yrityskaupan, joka on toteutettu ilman ilmoitusta tai joka olennaisesti estäisi kilpailua.

Säännöksessä todettu mitättömyys ei vaikuttaisi automaattisesti kolmansien osapuolten oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Sivullissuhteisiin sovellettaisiin yleisiä varallisuus oikeudellisia periaatteita, kuten vilpittömän mielen suojaa ja kohtuusperiaatetta. Sinä aikana, jolloin lupaviranomainen on pyytänyt toimittamaan hakemuksen ja ennen kuin ministeriö on tehnyt asiassa lopullisen päätöksen, kohdeyrityksen toiminta voisi jatkua normaalisti.

Seuraamusmaksu

Esityksessä esitetään säädettäväksi lisäksi uusi hallinnollinen seuraamusjärjestelmä ulkomais- ten sijoitusten lupamenettelyä koskevan lainsäädännön tehostamiseksi. Lakiin lisättäisiin säännökset seuraamusmaksusta tilanteissa, joissa ulkomainen sijoittaja rikkoo tai laiminlyö lain mukaisia velvoitteita. Arvio seuraamusmaksusta tehtäisiin työ- ja elinkeinoministeriön sijoituksen mitättömyyttä koskevan päätöksen jälkeen.

Ulkomainen sijoittaja voitaisiin määrätä maksamaan seuraamusmaksu, jos sijoittaja tahallaan tai huolimattomuudesta toteuttaa lain soveltamisalaaan kuuluvan ulkomaisen sijoituksen ilman vaadittua lupaa. Seuraamusmaksun määrittäminen perustuisi tapauskohtaiseen kokonaisarviointiin, jossa otettaisiin huomioon muun muassa rikkomuksen laatu, laajuus, kesto, moitittavuus ja sen vaikutukset Suomen kokonaisturvallisuuteen. Seuraamusmaksua ei määrättäisi, jos

rikkomista olisi pidettävä vähäisenä, seuraamusmaksun määrääminen olisi muutoin ilmeisen kohtuutonta tai jos sijoittaja on viipymättä ryhtynyt riittäviin korjaaviin toimenpiteisiin eikä rikkomisen ole vakava tai toistuva.

Seuraamusmaksun enimmäismäärä olisi 10 000 000 euroa tai kymmenen prosenttia toimijan edellisen tilikauden maailmanlaajuisesta vuotuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä määristä on suurempi. Luonnolliselle henkilölle määrättävän seuraamusmaksun enimmäismäärä olisi 500 000 euroa. Seuraamusmaksujen mitoittamisen tavoitteena on varmistaa seuraamusten tehokkuus, oikeasuhtaisuus ja varoittavuus.

Seuraamusmaksun määräisi Huoltovarmuuskeskus silloin, kun maksun määrä olisi enintään 100 000 euroa. Tätä suuremmat seuraamusmaksut määräisi Huoltovarmuuskeskuksen yhteydessä toimiva monijäseninen seuraamusmaksulautakunta. Lautakunta olisi riippumaton ja kollegiaalinen toimielin, jonka tehtävänä olisi ratkaista erityisen merkittäviä seuraamusmaksuja koskevat asiat perustuslain vaatimukset huomioon ottaen.

Voimassa olevan yritystolain 10 §:n mukaan, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö 4 §:n 1 momentin mukaisen vahvistuksen hakemisen tai 5 §:n 2 momentin mukaisen tietojenantovelvollisuuden, antaa viranomaiselle vääriä tietoja tai salaa asian käsittelyn kannalta merkittäviä tietoja, on tuomittava yritystori rikkomuksesta sakkoon, jollei teko ole vähäinen tai siitä ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta. Rikosoikeudellisen seuraamuksen poistaminen ja siirtyminen hallinnolliseen seuraamusmaksuun merkitsee näiden tekojen dekriminalisointia.

Dekriminalisoinnin tavoitteena on luopua rikosoikeudellisesta viimesijaisesta keinosta ja korvata se tehokkaammalla ja joustavammalla hallinnollisella seuraamusjärjestelmällä, joka mahdollistaa seuraamuksen mitoittamisen suhteessa rikkomuksen taloudelliseen merkitykseen ja kokonaisturvallisuuteen kohdistuviin riskeihin. Hallinnollinen järjestelmä on myös oikeusvarmempi ja nopeampi kuin rikosprosessi, joka ei sovellu hyvin hallinnollisiin valvontatilanteisiin.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset julkiseen talouteen

Esityksellä on vaikutuksia valtion talousarvioon. Esitys liittyy valtion vuoden 2027 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esityksen arvioidaan kasvattavan huomattavasti käsiteltävien hakemusten määrää ja siten lisäävän valvontaresurssien tarvetta. Vastaavasti esityksen arvioidaan kasvattavan merkittävästi kerättävien hakemusten käsittelyä koskevien maksujen määrää.

Kun lupakäsittelyjen määrä kasvaisi lähivuosina kansallinen sääntelyn seurauksena arviolta 60–70 tapauksella vuosittain, kasvaisi kerättävien maksujen määrä vastaavasti noin 500 000–600 000 euroa vuoden 2026 lupahinnoilla. Pidemmällä aikavälillä lupakäsittelyiden määrä jäisi arviolta 40–50 kappaletta nykyistä suuremmaksi, mikä vastaisi noin 300 000–400 000 euron lisäystä lupamaksukertymässä. Lisäksi EU:n uusi seuranta-asetus lisäisi lupakäsittelyn määrää 5–20 kappaletta vuodessa, mikä tarkoittaisi kerättävien lupamaksujen kasvua arviolta 40 000–160 000 euroa vuodessa. Vuoden 2025 hakemuksen käsittelymaksu on ollut 8 000 euroa päätöksestä ja 1 500 euroa päätöksestä jättää asia tutkimatta. Työ- ja elinkoivoministeriö arvioi ennen hallituksen esityksen antamista maksujen korottamismahdollisuutta. Maksu perustuu työ-

ja elinkeinoministeriön asetukseen työ- ja elinkeinoministeriön maksullisista suoritteista (100/2025).

Muutoksen arvioidaan lisäävän lupakäsittelyn resurssitarvetta työ- ja elinkeinoministeriössä ja Huoltovarmuuskeskuksessa. Työ- ja elinkeinoministeriössä arvioidaan tarvittavan neljä uutta henkilöresurssia ja Huoltovarmuuskeskuksessa kuusi uutta henkilöresurssia. Tämä merkitsisi työ- ja elinkeinoministeriön toimintamenomäärärahoihin 300 000 euron lisäystä sekä Huoltovarmuuskeskuksen toimintamenomäärärahoihin 450 000 euron lisäystä.

Viranomaisten resurssitarpeen kasvua on käsitelty tarkemmin luvussa 4.2.2 kohdassa vaikutukset viranomaisten toimintaan.

Yritysvaikutukset

Esitetyllä uudella kansallisella sääntelyllä ja uudella EU-sääntelyllä arvioidaan olevan vaikutuksia yritysten toimintaan, koska lain soveltamisalaa laajennettaisiin ja lain mukaisiksi seurannan kohteiksi tulisi uusia toimialoja ja toimintoja. Lain pakollinen hakemusvelvoite koskisi jatkossa huomattavasti aiempaa laajempaa joukkoa yrityksiä. Ensisijaisesti uuden sääntelyn vaikutukset kohdistuisivat ulkomaisiin sijoittajiin, joiden tulee hakea lupa, mutta myös sijoitusten kohteena oleville yrityksille arvioidaan syntyvän jonkin verran uutta hallinnollista taakkaa mm. uuteen sääntelyyn perehtyessä ja tietojen luovutuksista lupa-asiointia varten.

Lain uudistamisella arvioidaan olevan myönteisiä yritysvaikutuksia lain käytännön soveltamiseen. Sääntelyn täsmentämisen ja hakemusten käsittelylle asetettavien uusien määräaikojen arvioidaan lisäävän lain ennakoitavuutta ulkomaisten sijoittajien näkökulmasta ja lisäävän yritysten oikeusvarmuutta lain mukaisista menettelyistä.

Pakollisen lupamenettelyn laajentuessa kattamaan yhä laajempaa joukkoa yrityksiä tai muita yhteisöjä, myös yritysten hallinnollisen taakan arvioidaan kuitenkin lisääntyvän, mikä voi pidentää sijoitusten käytännön toteutusaikaa.

Esitettyjen säädösmuutosten myötä ulkomaisten sijoitusten valvonta olisi laajenemassa niin, että seuranta laajenisi koskemaan kaikilta osin myös EU- ja EFTA-maiden sijoittajia. Tois-taiseksi näin on ollut vain puolustusteollisuuden osalta. Lisäksi valvonta laajennettaisiin koskemaan osaa uutta liiketoimintaa luovia sijoituksia, jotka ovat kokonaan uusia Suomeen perustettavia yrityksiä, liiketoimintayksiköitä tai yhteisöjä. Kolmanneksi valvontaan lisättäisiin kaksi uutta tarkastelupistettä: 66 prosentin ja 90 prosentin omistusrajat.

Uusien toimialojen ja toimintojen sekä tiettyjen uutta liiketoimintaa luovien sijoitusten lisääminen lain seurannan kohteiksi tarkoittaisi, että aiempaa useammat ulkomaiset sijoitukset edellyttäisivät viranomaislupaa. Tämän voidaan arvioida vaikuttavan erityisesti puolustus-, infrastruktuuri-, data-, energia- ja raaka-ainealalla toimiviin yrityksiin.

Business Finlandin tilastojen mukaan Suomeen kohdistuu vuosittain tyypillisesti 300–500 suoraa ulkomaista investointia. Luku pitää sisällään sekä yrityskaupat että kokonaan uudet liiketoimintaa luovat investoinnit ja jatkoinvestoinnit. Kymmenen vuoden keskiarvo on 426 suoraa ulkomaista investointia. Yrityskauppojen määrissä ei ole havaittavissa selkeää muutostrendiä. Ulkomaalaisten yritysostojen seurannassa tutkinnan kohteena on ollut viimeisen kolmen vuoden aikana keskimäärin 37 tapausta. Tutkinta on siis koskenut alle 10 prosenttia kaikista yritys-kaupoista. Aiemmat määrät eivät ole enää vertailukelpoisia lupamäärien kasvun vuoksi.

Ei ole olemassa tarkkaa tietoa siitä, kuinka moni sijoitus tulisi valvonnan piiriin EU- ja EFTA- aluetta koskevan laajennuksen myötä. Kuitenkin yleisellä tasolla tiedetään, että valtaosa Suomeen kohdistuvista investoinneista tulee EU- ja EFTA-alueelta. Tehtyjen yrityskauppavalvontapäätösten perusteella voidaan arvioida, että muutoksen seurauksena muiden kuin puolustusalan sijoitusten valvonnan lupamäärä tulisi vähintään kaksinkertaistumaan. Vuosien 2023–2025 käsitellyistä luvista 25 % on ollut muuta kuin puolustusalaan koskevia. Vuositasolla tämä olisi tarkoittanut keskimäärin 7–15 kappaletta, mikä vastaa 20–30 % lisäystä vuosittaiseen lupamäärään. Tarkastelussa ei ole huomioitu niitä lupa-asioita, jotka on jätetty tutkimatta.

Uusien omistusosuuksien tarkastelupisteiden lisääminen lakiin tarkoittaisi, että yritysten on seurattava omistusosuuksien muutoksia aiempaa tarkemmin ja luvan hakeminen viranomaiselta tulisi kysymykseen aikaisempaa useammassa tapauksessa.

Kahden uuden tarkastelupisteen lisääminen lupamenettelyyn lisäisi omalta osaltaan lupamääriä. Vuosina 2023–2025 ulkomaisten yritysostojen valvonnan piirissä olleista yrityskaupoista alle 49 % osuuksia ostaneita oli 17 % yrityskaupoista. Näiden tapausten määrä voisi jatkossa kasvaa siltä osin, kun valvonta laajenee 50–100 % omistuksen välisissä sijoituksissa. Karkeasti voidaan arvioida, että kahden uuden tarkastelupisteen lisääminen kasvattaisi lupamääriä 10–17 %.

Yhteensä siis EU- ja EFTA- aluetta koskeva laajennus ja uudet tarkastelupisteet lisäisivät lupamääriä arviolta 30–50 %, mikä vastaa vuosien 2023–2025 keskimääräisellä lupamäärällä vähintään 11–19 uutta tutkintaa. Samalla on kuitenkin huomioitava, että vaikutus voi olla suurempi, jos lain soveltamisalaan kuuluvien sijoitusten määrä muista syistä kasvaa edelleen tulevina vuosina.

Tutkittavaksi tulevien ulkomaisten sijoitusten määrää kasvattaa lisäksi se, että seurannan kohdeiden määritelmään ehdotetaan lisättäväksi sijoitukset, joiden aikomuksena on tuottaa tai toimittaa puolustuksen kannalta tärkeitä tuotteita sekä sijoitukset, joiden toimintaan liittyy pääsy turvaluokiteltuun tietoon. Näiden muutosten voidaan arvioida lisäävän lupahakemusten määrää muutamilla tapauksilla vuosittain.

Business Finlandin keräämien tilastojen mukaan puhtaita uutta liiketoimintaa luovia sijoituksia on ollut viime vuosina 20–25 % suhteessa yrityskauppoihin ja jatkoinvestointeihin. Kokonaislukumäärä on tyypillisesti ollut noin 90 kappaletta vuosittain. Jatkoinvestoinnit mukaan lukien investointitapauksia on vuosittain yli 200 kappaletta. Business Finlandin tietojen perusteella noin joka neljäs uutta liiketoimintaa luova sijoitus on lähtöisin EU- tai EFTA-alueen ulkopuolelta. Tieto perustuu vuonna 2025 tietoon tulleisiin investointihankkeisiin, jossa on mukana myös jatkoinvestointeja. Business Finlandin arvion mukaan vuonna 2025 tietoon tulleista muista Suomeen kohdistuneista investoinneista kuin yrityskaupoista arviolta 47 kappaletta osuisi tämän esityksen mukaiseen uutta liiketoimintaa luovien sijoitusten sektorikatteeseen. Muiden vuosien osalta tietoa ei ole käytettävissä.

Yhteensä siis kansallisista lähtökohdista tehtävät lakimuutokset lisäisivät lupakäsittelyjen määrää lähivuosina karkeasti arvioiden keskimäärin 60–70 kappaletta vuodessa, mikä vastaa karkeasti tapausmäärän kolminkertaistumista viime vuosien lukumääriin verrattuna.

Vaikutus lupakäsittelyiden määrään jäisi kuitenkin myöhempinä vuosina jossain määrin pienemmäksi siitä syystä, että jo kertaalleen hyväksynnän saanutta laitosta ei välttämättä enää käsiteltäisi uudelleen, jos siihen tehdään uusi lisäinvestointi. Karkeasti arvioituna noin puolet uutta liiketoimintaa luovista investoinneista on sellaisia, että yrityksellä on jo olemassa samantyyppistä toimintaa Suomessa. Kun investointi on kertaalleen hyväksytty, ei myöhemmille investoinneille välttämättä tarvittaisi enää uutta lupakäsittelyä.

Tämän seurauksena pidemmän aikavälin vaikutus lupakäsittelyjen määrään jäisi arviolta 40–50 tapaukseen, mikä tarkoittaisi tapausmäärän yli kaksinkertaistumista nykyiseen verrattuna. Pidemmällä aikavälillä käsiteltävien lupien määrä voi toki muuttua merkittävästi myös muista, tästä esityksestä riippumattomista syistä.

Lupahakemusten määrän ennakoitu kasvu tarkoittaa lisäkustannusta ulkomaalaisille sijoittajille lupamaksujen muodossa. Lisäksi muutoksista koituu hallinnollista taakkaa kotimaisille sijoituksen kohteille, kun heidän täytyy käytännössä toimittaa ulkomaiselle sijoittajille lupamenettelyn vaatimia tietoja.

Esitetyt lakimuutokset lisäisivät vastaavasti myös ulkomaisilta sijoituksen ostajaosapuolilta kerättävien lupamaksujen määrää. Vuosina 2023–2025 työ- ja elinkeinoministeriö keräsi hakemusten käsittelymaksuja keskimäärin noin 190 000 euroa vuosittain. Kun lupahakemusten maksujen määrä kasvaisi arviolta 60–70 tapauksella vuosittain, kasvaisi lähivuosina kerättävien maksujen määrä vastaavasti noin 500 000–600 000 euroa. Pidemmän aikavälin vaikutus olisi arviolta 300 000–400 000 euron lisäys kerättäviin maksuihin. Arvio perustuu vuoden 2025 hakemusten käsittelyhintoihin, jotka olivat 8 000 euroa tutkittua tapausta ja 1 500 euroa tutkimatta jätettyä tapausta kohden. Arvioon ei sisälly hintainflaatiota.

Ulkomaisten sijoitusten seurannan kohteelle aiheutuva tietojen luovuttamisesta johtuva hallinnollinen taakka voidaan katsoa osaksi laajempaa due diligence -prosessia, jossa hyvin tyypillisesti hyödynnetään ulkopuolisia asianajajia. Vaikka sijoitusten seurannan edellyttämien tietojen luovuttamisen voidaan katsoa työmäärältään melko kevyeksi suhteessa due diligence -kokonaisuuteen, on kuitenkin todennäköistä, että asianajotoimistot laskuttavat asiakkaitaan siitä. Käytössä ei ole tarkkaa tietoa laskutuksen suuruudesta, mutta sen voidaan olettaa olevan joitain tuhansia euroja kutakin sijoitusta kohden. Kustannuksia syntyy Suomessa toimiville seurannan kohteille, mutta ei kokonaan uutta liiketoimintaa luovista sijoituksista. Karkeasti voidaan siis arvioida esityksen lisäävän seurannan kohteiden hallinnollista taakkaa kokonaisuudessaan 300 000–500 000 euroa vuodessa koko yrityskenttää koskien.

Ehtojen asettamista koskevan säännöksen selkiyttämällä arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia ulkomaisten sijoitusten toteutuksen kannalta. Ulkomaisten sijoitusten seurannan sääntely olisi jatkossa aiempaa selvempää ja vähemmän tulkinnanvaraista. Lupahakemusten käsittelylle asetettavat uudet määräajat tuovat ennakoitavuutta investointien toteutumiseen.

Ulkomaisten sijoitusten seurannan laajeneminen EU- ja EFTA-alueelle tarkoittaa rajoitusta pääomien vapaalle liikkuvuudelle sisämarkkinoilla. Sillä on siten vaikutuksia muissa EU- ja EFTA-maissa toimiviin yrityksiin ja sijoittajiin, jotka pyrkivät investoimaan Suomeen.

Ulkomaisten sijoitusten seurannan voimakas laajeneminen lisää todennäköisyyttä, että seuranta voi jatkossa aiempaa todennäköisemmin johtaa sijoituksen estämiseen. Tällä voi tapauskohtaisesti olla kielteisiä vaikutuksia yksittäiseen sijoitukseen. Toisaalta seurannan laajenemisella voidaan katsoa olevan myös pelotevaikutus, mikä voi vähentää ei-toivottuna pidettävien investointien suunnittelua.

Hallituksen esityksessä esitettävä seuraamusmaksujen enimmäismäärä olisi korkea, joskaan seuraamusmaksuja käytännössä arvioidaan määrättävän vain hyvin harvoin. Kuitenkin niissä tapauksissa, joissa ulkomainen sijoittaja selkeästi laiminlyö luvan hakemisen, tarkoittaisi lakimuutos aiempaa kovempaa sanktiota.

EU:n uuden seuranta-asetuksen vaikutukset

EU:n uusi seuranta-asetus on kansallisesti suoraan sovellettavaa sääntelyä, mutta EU sääntelyä on syytä tarvittavin osin selkeyden vuoksi ottaa myös kansalliseen sääntelyyn. EU:n uudella seuranta-asetuksella on suoria vaikutuksia seurannan kohteina oleviin yrityksiin. EU:n uusi seuranta-asetus laajentaa ulkomaisten sijoitusten seurannan kohteina olevien toimialojen ja toimintojen katetta merkittävästi, jonka voidaan arvioida lisäävän myös viranomaisten lupamenettelyyn edellytettävien hakemusten lukumäärää vastaavasti. Seurantakate laajenee etenkin tekoöly-, puolijohde-, ja kvanttiteknologiaan. Työ- ja elinkeinoministeriön alustavan arvion mukaan tämä voisi lisätä lupahakemusten lukumäärää karkean arvion mukaan 5–20 tapauksella vuosittain. Arvion vaihteluväli on suuri, sillä kyseessä ovat uudet ja potentiaalisesti kasvavat alat, eikä tapausten lukumäärästä ole toistaiseksi tarkkaa tietoa.

EU:n uuden seuranta-asetuksen mukainen ulkomaisten yritysostojen seurantakatteen laajeneminen lisäisi siis ulkomaisten sijoittajien lupamaksuja arviolta 40 000–160 000 euroa vuodessa nykyhinnoilla. Vastaavasti se lisäisi kansallisten toimijoiden hallinnollista taakkaa arviolta 50 000–120 000 euroa.

EU:n uusi seuranta-asetus tulee edellyttämään kaksivaiheisen lupamenettelyn käyttöönottoa eri jäsenvaltioissa ja tällä voidaan arvioida olevan myös myönteisiä ja menettelytapoja selkiyttäviä vaikutuksia ulkomaisten sijoittajien näkökulmasta, koska ensimmäisen vaiheen käsittelylle asetetaan laissa 45 päivän määräaika. Uuden seuranta-asetuksen tavoitteena on vähentää EU:ssa notifioidavien tapausten määrää rajaamalla niitä asetuksen määrittelemiin tilanteisiin. Tällä uudella menettelyllä arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia yritysten hallinnolliseen taakkaan lupamenettelyssä.

4.2.2 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Esitetyllä sääntelyllä olisi ensisijaisesti vaikutuksia työ- ja elinkeinoministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen toimintaan lupaviranomaisina, mutta uusi sääntely vaikuttaisi laajasti myös muihin lain mukaisia sijoituksia käsitteleviin viranomaisiin. Lain soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi, jolloin sekä tutkittavien hakemusten määrä että investointien seurannan tarve tulee lisääntymään. EU:n uusi seuranta-asetus edellyttää lisäksi ulkomaisia sijoituksia koskevien hakemusten käsittelyä uudessa 45 vuorokauden määräajassa ja kaksivaiheisessa menettelyssä, jonka ensimmäisestä vaiheesta vastaisi Huoltovarmuuskeskus ja toisesta työ- ja elinkeinoministeriö. Tapausten tutkiminen edellyttää tarvittaessa myös Suomen kansallisten viranomaisten ja sijoittajien edustajien kanssa käytäviä tarkentavia keskusteluja ja neuvotteluja. EU:n uuden seuranta-asetuksen mukaisesti EU:n yhteistyömenettelyyn ilmoitetut tapaukset saattavat myös edellyttää jatkokeskusteluja muiden jäsenvaltioiden ja komission kanssa.

Hakemusmäärien lisääntyminen lain soveltamisalan, seurannan kohteiden laajentumisen sekä hakemusten käsittelylle asetettavien lakisääteisten määräaikojen vuoksi edellyttää työ- ja elinkeinoministeriön, Huoltovarmuuskeskuksen sekä muiden viranomaisten, jotka antavat ulkomaisten sijoitusten seurantaan liittyviä lausuntoja lupamenettelyn ensimmäisessä ja toisessa vaiheessa sekä EU-notifikaatiomenettelyssä, henkilöresurssien lisäämistä. Tällaisia viranomaisia ovat esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriö, ulkoministeriö ja valtiovarainministeriö sekä ministeriöiden hallinnonaloille kuuluvat virastot ja laitokset kuten esimerkiksi supo, Traficom, puolustusvoimat Rajavartiolaitos ja Väylävirasto. Ilman riittäviä henkilöresursseja ei pystytä varmistamaan sääntelylle asetettujen tavoitteiden ja vaatimusten toteutumista, mikä lisää tapausten kansalliseen turvallisuuteen liittyviä riskejä. Hakemusten käsittely kuten esimerkiksi hakijoiden omistajarakenteiden ja sijoituksen kohteen

turvallisuuskriittisten kysymysten selvittäminen on tehtävä erittäin huolellisesti rajoitetussa määräajassa.

Vuosien 2023-2025 aikana ulkomaisia yritystohakemuksia on ollut keskimäärin 37 kappaletta vuodessa. Vastaava luku voimassa olevan EU:n seuranta-asetuksen puitteissa toisista EU:n jäsenvaltioista tiedoksi tulleista sijoituksista on ollut keskimäärin 550 tapausa vuodessa. Työ- ja elinkeinoministeriö on arvioinut työajan seurannan perusteella, että vuosina 2023–2025 yritystostolain mukaisten hakemusten ja ilmoitusten käsittelyyn on käytetty yhteensä noin kahden virkahenkilön täyttä (100 %) tehollista työaikaa. Käytännössä henkilöstötarve on ollut paljon suurempi, sillä ulkomaisten yritystosten seurantaan on liittynyt myös muita oheistehtäviä, kuten asiamiesten neuvontaa, YKA-viranomaisverkoston organisointia, EU-yhteistyöryhmiä ja pohjoismaista yhteistyötä. Virkahenkilöt eivät ole pystyneet käyttämään kaikkea työaikaa hakemusten ja ilmoitusten käsittelyyn, koska työaikaan on lisäksi kuulunut muun muassa yleisiä hallinnollisia työtehtäviä ja osaamisen ylläpitoon liittyviä tehtäviä. Voidaan arvioida, että hakemusten määrän mukaan skaalautuva ulkomaisten yritystosten seurannan henkilöresurssitarve on ollut vuosina 2023–2025 yhteensä vähintään kolme kokoaikaista virkahenkilöä.

Kun hakemusten ja päätösten määrän ennakoidaan sekä kansallisen säädösmuutoksen että EU:n seuranta-asetukseen tehtävien muutosten vuoksi yli kolminkertaistuvan lyhyellä aikavälillä, tarkoittaisi tämä laskennallisesti kuutta lisähenkilöä, eli yhteensä yhdeksää virkahenkilöä hakemusten käsittelyyn. Todellinen lisäresurssitarve arvioidaan kuitenkin suuremmaksi kuin ainoastaan tapausmäärien kasvun aiheuttama laskennallinen lisäresurssitarve. Koska järjestelmässä siirrytään lakisääteiseen kaksivaiheiseen menettelyyn ja 45 päivän käsittelyaikaan on arvioitu, että työ- ja elinkeinoministeriö tarvitsisi tehtävän hoitamiseen neljä uutta henkilöresurssia ja Huoltovarmuuskeskus täysin uutena lupaviranomaisena kuusi uutta henkilöresurssia. Vaikka lupamenettelyn ensimmäisen vaiheen käsittely esitetään siirrettäväksi uutena lakisääteisenä tehtävänä Huoltovarmuuskeskukselle, työ- ja elinkeinoministeriön olisi kuitenkin edelleen arvioitava lupahakemukset oman hallinnonalansa osalta sekä arvioitava, tulisiko hakemus siirtää toisen vaiheen syvällisempään tarkasteluun. Huoltovarmuuskeskuksen hakemusten ensimmäinen vaihe sisältää sellaisia tehtäviä, jotka on perusteltua hoitaa virastossa ministeriön sijasta.

Myös pidemmällä aikavälillä tarkasteltuna muutosten vaikutus tapausmääriin olisi nykytasoon nähden yli kaksinkertainen, vaikka jo kertaalleen hyväksynnän saaneita uutta liiketoimintaa luovia investointeja ei välttämättä tarvitsisi hyväksyttävä uudelleen. Toiminta- ja turvallisuusympäristön muutosten voidaan tällä hetkellä arvioida olevan hyvin pitkäaikaisia, ja hakemusten määrän kasvutrendi voi jatkua. Lisäksi EU:n uuden seuranta-asetuksen soveltamisalan laajentuminen tullee lisäämään tapausmääriä todennäköisesti viiveellä.

Turvallisuusvaikutukset

Esitys parantaisi sisäistä ja ulkoista turvallisuutta, kriittisen infrastruktuurin suojaamista, huoltovarmuuden turvaamista ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta välttämättömien toimintojen varmistamista. Lainsäädännön selkiyttämällä arvioidaan olevan myös myönteisiä vaikutuksia sijoituksiin, koska lain uudistamisella tuettaisiin edelleen Suomen myönteistä suhtautumista ulkomailta tuleviin sijoituksiin. Sääntelyn täsmentäminen toisi myös lisää ennakoitavuutta.

Toimintaympäristössä tapahtuneet suuret muutokset ovat tuoneet ulkomaisiin sijoituksiin ja omistukseen uusia turvallisuusulottuvuuksia. Siten ulkomaisten sijoitusten pakollista seuranta on perusteltua laajentaa puolustusalan sijoitusten lisäksi kattamaan myös turvallisuusalan ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kohteena olevat sijoitukset, koska omistukseen liittyvät riskit ulottuvat laajasti myös niihin. Myös tietyille aloille uutta liiketoimintaa luovat sijoitukset

on perusteltua sisällyttää lain soveltamisalaan. Lain soveltamisalaa on myös perusteltua laajentaa koskemaan kaikkia Suomen ulkopuolelta tulevia sijoituksia, koska se vähentäisi riskiä sääntelyn kiertämisestä EU- tai EFTA-alueen kautta. Omistusrakenteet ovat usein monimutkaisia, ja todellinen vaikutusvaltaa käyttävä taho voi sijaita omistajaketjussa useiden eri maihin rekisteröityjen välyhtiöiden takana. Siten esitetty laki mahdollistaisi ulkomaisten sijoitusten tarkastelun nykyistä tehokkaammin.

Kansallisen puolustuskyvyn ylläpito ja kehittäminen ovat vahvasti sidoksissa yksityisten yritysten resursseihin. Myös huoltovarmuuden ja muiden yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen osalta yksityiset yritykset ovat ratkaisevassa asemassa. Siten kriittisten yritysten ja uutta liiketoimintaa luovien sijoitusten omistuspohjalla on merkitystä. Ulkomaisten sijoitusten seuranta on strateginen tehtävä, jolla pyritään osaltaan turvaamaan kansallinen turvallisuus ja varmistamaan edellytykset yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpidolle kaikissa tilanteissa. Yritysten ja sijoitusten omistuspohjalla on merkitystä myös laajemmin kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Niitä on mahdollista hyödyntää osana laaja-alaista vaikuttamista, jossa yritysostolla hankittua yritystä voidaan käyttää esimerkiksi rakentamaan Suomen kannalta haitallista riippuvuussuhdetta jonkin kriittisen tuotannon tekijän arvoketjussa pitkälläkin aikavälillä. Uutta liiketoimintaa luovaa investointia voidaan puolestaan käyttää muodostamaan pysyviä ja suoria yhteyksiä ulkomaisen sijoittajan ja sen toteuttaman investoinnin välille, mikä voi edelleen mahdollistaa kansalliseen turvallisuuteen vaikuttamisen.

Esitetty laki tulisi lisäämään lupahakemusten lukumäärää merkittävästi. Sen kuitenkin katsotaan parantavan kansallista turvallisuutta ja mahdollistavan ei-toivotun vaikutusvallan rajoittamisen tai siirtymisen ulkomaisille tahoille sekä haitallisten riippuvuussuhteiden paremman ennaltaehkäisyn.

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotetulla lailla on vaikutuksia erityisesti turvallisuutta, elinkeinovapautta ja EU:n sisämarkkinoihin liittyviin perus- ja ihmisoikeuksiin. Sääntely vahvistaa julkisen vallan velvollisuuksia turvata kansallinen turvallisuus ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuus. Seurannan laajentaminen ja lupamenettelyn tehostaminen parantavat viranomaisten kykyä havaita ja ehkäistä ulkomaisista sijoituksista johtuvia kokonaisturvallisuutta vaarantavia riskejä.

Luvanvaraisuus ja tiedonantovelvollisuus merkitsevät rajoituksia perustuslain 18 §:ssä turvatuille elinkeinovapaudelle sekä 15 §:n omaisuudensuojalle ja 10 §:n yksityiselämän ja liikesalaisuuksien suojalle. Rajoitukset ovat kuitenkin perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti hyväksyttävissä, koska ne kohdistuvat täsmällisesti rajattuihin turvallisuuskriittisiin toimialoihin, perustuvat välttämättömyys- ja suhteellisuusarvioon ja ovat tarpeen kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Tiedonantovelvollisuus on rajattu lupaharkinnan kannalta välttämättömiin tietoihin, ja viranomaisia sitovat salassapito ja tietojen käyttötarkoitussidonnaisuus.

Sääntely vaikuttaa myös pääomien vapaaseen liikkuvuuteen EU:n sisämarkkinoilla (SEUT 63 artikla), koska velvollisuus hakea lupaa sijoitukselle koskee jatkossa myös EU- ja EFTA-alueelta tulevia sijoittajia kaikkien lain soveltamisalassa olevien sijoitusten osalta. Rajoitukset ovat kuitenkin EU-oikeuden mukaan sallittuja, kun ne perustuvat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaamiseen (SEUT 52 ja 65 artikla), ovat objektiivisia, syrjimättömiä ja oikeasuhtaisia. Ehdotettu kansallinen sääntely on yhdenmukainen EU:n ulkomaisten sijoitusten seurantaan koskevien velvoitteiden kanssa ja tukee unionin pyrkimystä vahvistaa taloudellista ja turvallisuuspoliittista riskienhallintaa.

Arviointi lain toimivuudesta voimaantulon jälkeen

Lain toimivuutta ja sen vaikutuksia arvioitaisiin kokonaisuutena neljän vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Arvioinnin tavoitteena olisi varmistaa, että esitetty sääntely tukee tarkoituksenmukaisella tavalla lain keskeisiä päämääriä sekä edistää ennakoitavaa, läpinäkyvää ja tehokasta viranomaistoimintaa.

Arvioinnissa tarkasteltaisiin erityisesti sitä, onko lupaprosessi osoittautunut selkeäksi ja hallinnollisesti tarkoituksenmukaiseksi sekä onko menettelytavoissa ilmennyt säännösten täsmentämistä edellyttäviä tulkinta- tai soveltamishaasteita. Arvioinnin tulosten perusteella voitaisiin tarvittaessa ryhtyä toimiin sääntelyn kehittämiseksi.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Lain soveltamisala

Lain valmistelussa arvioitiin seurannan kohteiden osalta voimassa olevan lain mukaisen sääntelymallin jatkamista, jolloin puolustus- ja turvallisuusalan yritysostot kuuluisivat edelleen pakollisen etukäteisen vahvistusmenettelyn piiriin ja muut yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta merkittävät yritysostot olisivat pääosin edelleen vapaaehtoisen ilmoitusmenettelyn piirissä. Voimassa olevan lain mukaan puolustusalan yritysostoja olisi yhä koskenut etukäteinen hakemusvelvollisuus kaikkien ulkomaisten omistajien (ostajien) eli myös EU- ja EFTA-alueelta tulevien ostajien kohdalla. Voimassa olevan lain 4 §:n mukaiset turvallisuusalan ja 5 §:n mukaiset muut yritysostot eivät olisi edelleenkään koskeneet EU- ja EFTA-alueella kotipaikan omaavia ulkomaisia omistajia, ellei niissä olisi ollut vähintään kymmenen prosentin EU- ja EFTA-alueen ulkopuolista omistajuutta tai muuta vastaava tosiasiallista vaikutusvaltaa.

Vaihtoehdossa olisi myös säilytetty voimassa olevan lain mukainen vapaaehtoinen ilmoitusmenettely muiden yritysostojen osalta. Voimassa olevan lain 5 §:n mukaisen vapaaehtoisen menettelyn nojalla annettu vahvistuspäätös olisi mahdollistanut edelleen luovutukset ilman uutta vahvistusmenettelyä, jos yritysosto/sijoitus olisi ollut lain 5 §:n soveltamisalassa ja ellei päätöksessä olisi asetettu edelleen luovutukselle ehtoja. Tämä vaihtoehto olisi kuitenkin edellyttänyt soveltamisalan selkeää rajaamista ja perustelua kansallisista näkökulmista eikä se olisi voinut kohdistua EU:n uuden seuranta-asetuksen soveltamisalaan kuuluviin sijoituksiin, koska EU:n uusi seuranta-asetusehdotus ei ehdotuksen sektorikatteen osalta käytännössä salli vapaaehtoista ilmoitusta. Sen sijaan sijoitus on vahvistettava ennen sen toteuttamista.

Lain valmistelussa kuitenkin todettiin perustelluksi luopua vapaaehtoisesta ilmoituksesta ja saattaa kaikki lain soveltamisalassa olevat sijoitukset pakollisen lupamenettelyn piiriin.

Lain valmistelun yhteydessä todettiin, että myös EU- ja EFTA-alueelta tulevan omistajuuden saattaminen pakollisen lupamenettelyn piiriin on perusteltua muuttuneessa turvallisuusympäristössä. Lisäksi katsottiin tärkeäksi saattaa turvallisuusalan sijoitukset ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kohteena olevat sijoitukset pakollisen lupamenettelyn piiriin. Lisäksi todettiin, että voimassa olevan lain sallimat vapaaehtoisen ilmoituksen lupapäätöksen jälkeen toteutuvat edelleen luovutukset olisivat tärkeä saada lain soveltamisalaan.

Ulkomaisia sijoituksia koskevan soveltamisalan laajentaminen siten, että myös EU- ja EFTA-jäsenvaltioiden sijoittajat olisivat etukäteisen lupamenettelyn alaisia, katsottiin parantavan kansallista turvallisuutta ja mahdollistavan ei-toivotun vaikutusvallan rajoittamisen tai siirtymisen ulkomaisille sijoittajille. Myös hakijoiden näkökulmasta katsottiin selkeämmäksi, että

vahvistusmenettelyt olisivat samassa säännöksessä ja etukäteinen lupamenettely koskisi kaikkia hakijoita ja tapauksia tasavertaisesti samalla tavalla.

Esityksessä ehdotetaan myös, että tietyille aloille uutta liiketoimintaa luovat sijoitukset sisällytettäisiin lain soveltamisalaan. Vaihtoehtoinen malli olisi ollut jatkaa soveltamiskäytäntöä voimassa olevan yritysostolain mukaisesti, eli uutta liiketoimintaa luovat sijoitukset olisi jätetty esitetyn uuden lain soveltamisalan ulkopuolelle. Lain valmistelussa kuitenkin todettiin tärkeäksi saattaa nämä sijoitukset lain soveltamisalan piiriin, koska ne luovat pysyviä ja suoria yhteyksiä ulkomaisen sijoittajan ja tällaisten yhtiöiden välille. Siten ulkomainen sijoittaja voisi uusia yrityksiä, liiketoimintayksiköitä tai yhteisöjä perustamalla vaikuttaa turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen, myös silloin, kun riski koskee keskeisiä taloudellisia tuotantopanoksia.

Lain valmistelussa todettiin tärkeäksi, että Suomessa on järjestelmä, jolla voitaisiin tarvittaessa puuttua myös sellaisen uutta liiketoimintaa luovan sijoituksen perustamiseen, joissa on riskiarvioiden perusteella havaittu hyvin merkittäviä riskejä, rajoittamatta kuitenkaan tarpeettomasti ulkomaisia investointeja Suomeen.

Toisessa vaihtoehtoisessa mallissa kaikki Suomeen kohdistuvat uutta liiketoimintaa luovat sijoitukset olisi otettu lain soveltamisen piiriin. Valmistelun yhteydessä kuitenkin todettiin, että tämä olisi merkinnyt merkittävää muutosta lain soveltamisalassa, systematiikassa ja myös hakemusten lukumäärissä. Soveltamisalan laajennus olisi todennäköisesti myös edellyttänyt suojattavien etujen määritelmien laajennusta tai tarkentamista sekä ehdotetun lain koko logiikan uudistamista.

Kolmannessa vaihtoehtoisessa mallissa uutta liiketoimintaa luovien sijoitusten seurannan kate olisi kohdennettu yhtäläisesti muiden ulkomaisten sijoitusten seurannan kohteiden kanssa. Tämän katsottiin kuitenkin lisäävän lupahakemusten lukumäärää merkittävästi, mikä lisäisi huomattavasti lupaviranomaisiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa ja henkilöresurssien tarvetta. Tämän lisäksi todettiin, että osaa esillä olleista vaihtoehdoista, kuten murresteknologioita, olisi haasteellista määritellä kohdennetusti ja tarkkarajaisesti.

Eri vaihtoehtoja arvioitaessa katsottiin perustelluksi, että seuranta kohdistuisi rajattuihin sektoreihin ja niiden toimintoihin ja toimialoihin, jotka todettiin erityisen kriittisiksi, ja joiden turvallisuusvaikutusten arviointi tehostuu myös tilanteissa, joissa sitä ei jo toteuteta muulla lainsäädännöllä. Näitä toimintoja ja toimialoja ovat puolustus-, kaksikäyttötuote-, satama- sekä lentokenttäinfrastruktuuri-, logistiikkaterminaali-, datakeskus-, energia- ja raaka-ainehankkeet.

Valmistelun yhteydessä keskusteltiin myös mallista, jossa seuranta olisi kohdistunut uutta liiketoimintaa luovien sijoitusten osalta vain EU- ja EFTA-alueen ulkopuolelta tuleviin sijoituksiin. Tällä olisi edelleen pyritty pitämään seurannan kate suppeana rajaamalla seurannan kohteita. Valmistelun yhteydessä kuitenkin todettiin tärkeäksi saattaa myös EU- ja EFTA-alueelta tulevat investoinnit seurannan piiriin, koska se vähentäisi lain kiertämisen riskiä EU- tai EFTA-alueen kautta merkittävästi.

Viranomaiset

Viranomaisten toimivaltuuksien osalta vaihtoehtoinen malli olisi ollut jatkaa toimeenpanoa voimassa olevan yritysostolain 3 §:n mukaisesti. Tässä vaihtoehdossa työ- ja elinkeinoministeriö olisi jatkanut sijoitusten seuranta- ja lupamenettelyä koskevien asioiden käsittelyä koko lupamenettelyn ajan ja toiminut seuranta-asetuksen mukaisena kansallisena yhteyspisteenä. Tämän lisäksi ministeriö olisi lupahakemusta koskevaa asiaa valmistellessaan hankkinut lausuntoja muilta viranomaisilta. Lain valmistelun yhteydessä kuitenkin katsottiin tarpeelliseksi kartoittaa

työ- ja elinkeinoministeriön ja sen hallinnonalan viraston välistä työnjakoa sijoitusten seurannan ja lupamenettelyn osalta sekä käydä läpi ministeriötasolle kuuluvia ja virastotasolle sopivia tehtäviä. Erilaisten lupaprosessien keskittämistä ministeriöiden sijaan virastotasolle on tehty eri hallinnonaloilla. Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön avaruustoimiluvat siirtyivät uudelle lupa- ja valvontavirastolle 1.1.2026 ja Kilpailu- ja kuluttajavirasto toimii lupaviranomaisena yrityskauppavalvonnassa. Toisista EU:n jäsenmaista Ruotsissa, Tanskassa, Virossa, Maltalla ja Romaniassa ulkomaisten sijoitusten lupamenettelyjä koskevat tehtävät kuuluvat virastotasolle.

Seuraamusmaksu

Voimassa olevan yritystolain mukaan lain tahallisuudesta tai törkeästä huolimattomuudesta johtuvasta laiminlyönnistä voidaan tuomita yritystolain rikkomuksesta sakkoon. Valmistelussa tarkasteltiin vaihtoehtona myös voimassa olevan yritystolain 10 §:n mukaisen sakkorangaistuksen säilyttämistä. Nykyinen rikosoikeudellinen seuraamus mahdollistaa sakon tuomitsemisen yritystolain rikkomuksesta silloin, kun laiminlyönti perustuu tahallisuuteen tai törkeään huolimattomuuteen. Tätä vaihtoehtoa pidettiin kuitenkin puutteellisena useasta syystä.

Ensinnäkin sakkorangaistuksen tasoa arvioitiin kansainvälisessä vertailussa varsin lieväksi eikä sitä pidetty riittävän varoittavana keinona ehkäistä lainvastaista menettelyä. Rikoslain mukaisen yhteisösakon enimmäismäärä, 850 000 euroa, katsottiin selvästi riittämättömäksi vakavissa ja laajakantoisissa rikkomuksissa, joissa luvaton yritysosto tai sijoitus voi vaikuttaa Suomen kokonaisturvallisuuteen tai kriittisiin yhteiskunnan toimintoihin. Tällaisissa tilanteissa yhteisösakko ei tarjoa riittävää pelotevaikutusta eikä mahdollisuutta suhteuttaa seuraamusta rikkomuksen taloudelliseen laajuuteen.

Toiseksi rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän nähtiin olevan hidas ja hallinnolliseen valvontaympäristöön huonosti soveltuva. Rikosoikeudellinen prosessi sisältää useita menettelyvaiheita, eikä se mahdollista viranomaisen välittömiä toimia silloin, kun luvaton sijoitus voi aiheuttaa välittömiä turvallisuusriskejä. Hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöön ottaminen parantaisi valvonnan tehokkuutta ja mahdollistaisi nopeamman puuttumisen lainvastaisuuksiin ilman rikosprosessiin liittyvää viivettä. Ratkaisun arvioidaan myös lisäävän sääntelyn ennakoitavuutta ja yhdenmukaisuutta.

Esitetty muutos merkitsee siten yritystolain rikkomuksen dekriminalisointia, jonka keskeinen peruste on rikosoikeuden viimesijaisuusperiaate (ultima ratio). Rikosoikeutta tulee käyttää vain silloin, kun muut keinot eivät ole riittäviä. Lain valmistelussa arvioitiin, ettei ulkomaisten sijoitusten lupamenettelyä koskevien velvoitteiden rikkominen sisällä sellaista rikosoikeudellista moitittavuutta, joka edellyttäisi rikosoikeudellista seuraamusta, vaan kyse on ensisijaisesti hallinnollisesta valvonnallisesta velvoitteesta. Lisäksi rikosprosessiin liittyvä julkisuus, rikosoikeudellinen stigma, kuten mainehaitta ja luottamuksen heikentyminen, sekä rikosoikeudellisen rangaistuksen johdosta syntyvät oikeusvaikutukset olisivat suhteettomia lain tavoitteisiin nähden.

Näistä syistä valmistelussa päädyttiin ehdottamaan uuteen lakiin hallinnollista seuraamusmaksua. Hallinnollinen seuraamus tarjoaisi viranomaiselle joustavamman ja tarkoituksenmukaisemman keinon puuttua rikkomuksiin. Se mahdollistaisi seuraamusmaksun käyttöä oikeasuhteisesti rikkomuksen vakavuuden perusteella, ottaen huomioon muun muassa rikkomuksen laatu, kesto ja sen vaikutukset Suomen kokonaisturvallisuuteen. Hallinnollinen seuraamusjärjestelmä vastaisi myös paremmin lainsäädäntöön kohdistuvia odotuksia tilanteissa, joissa rikkomukset voivat kohdistua suuriin ja kansainvälisesti toimiviin taloudellisiin toimijoihin.

Seuraamusmaksun määrämisen osalta valmistelussa arvioitiin vaihtoehtoa, jossa seuraamusmaksu kuuluisi tuomioistuimen, kuten markkinaoikeuden, toimivaltaan vastaavalla tavalla kuin kilpailulainsäädännössä. Tätä ratkaisua ei kuitenkaan pidetty tarkoituksenmukaisena ulkomaisten sijoitusten lupajärjestelmän erityispiirteet huomioon ottaen. Ulkomaisten sijoitusten seurantaan ja lupamenettelyyn liittyvät arvioinnit edellyttävät tapauskohtaista ja moniulotteista asiantuntemusta, joka koskee muun muassa kansallista kokonaisturvallisuutta, huoltovarmuutta, kriittistä infrastruktuuria sekä eri hallinnonalojen vastuulle kuuluvia turvallisuusintressejä. Tuomioistuimilla, mukaan lukien markkinaoikeudella, ei ole vakiintunutta asiantuntemusta näiden kysymysten arviointiin, eikä niillä ole käytössään samanlaista viranomaisyhteistyöhön ja ennakoiwaan turvallisuusarviointiin perustuvaa tietopohjaa kuin lupaviranomaisilla ja turvallisuusviranomaisilla. Lisäksi tuomioistuinkäsittely merkitsisi käytännössä yksiasteista valitusjärjestelmää, mikä heikentäisi sijoittajien oikeusturvaa.

Esityksessä on päädytty ratkaisuun, jossa seuraamusmaksun määräisi Huoltovarmuuskeskus ja merkittävien, yli 100 000 euron suuruisen seuraamusmaksujen osalta Huoltovarmuuskeskuksen yhteydessä toimiva monijäseninen seuraamusmaksulautakunta. Lautakunnan kokoonpano mahdollistaisi sen, että päätöksenteossa on edustettuna useiden keskeisten viranomaisten asiantuntemus. Lautakunnan jäsenet tulisivat viranomaisista ja ministeriöistä, jotka osallistuvat ulkomaisten sijoitusten arviointiin liittyvään viranomaisyhteistyöhön ja joilla on ajantasainen näkemys sijoitusten mahdollisista vaikutuksista kokonaisturvallisuuteen.

Seuraamusmaksulautakunnan asiantuntijapohjainen ja kollegiaalinen päätöksentekomalli tarjoaisi paremmat edellytykset arvioida seuraamusmaksun määrää kuin rikosoikeudellinen järjestelmä tai poliisin esitutkintaan perustuva prosessi. Lautakunta voisi arvioida rikkomuksen merkityksen suhteessa kokonaisturvallisuuteen, huomioida sijoituksen rakenteen ja vaikutusmekanismit sekä mitoittaa seuraamuksen tehokkaasti ja yhdenmukaisesti. Tämän vuoksi seuraamusmaksulautakunta on tarkoituksenmukaisempi toimitelin seuraamusmaksun määräämiseen kuin poliisi ja tuomioistuimet, joiden osaaminen ei painotu kokonaisturvallisuuden arviointiin.

Hallinnollinen seuraamusjärjestelmä mahdollistaisi lisäksi tehokkaan ja joustavan menettelyn, jossa seuraamusmaksun määrääminen voitaisiin kytkeä tiiviisti lupamenettelyyn ja viranomaisvalvontaan. Samalla järjestelmä turvaisi ulkomaisen sijoittajan oikeusturvan perustuslain 21 §:n mukaisesti, muun muassa kuulemisvelvollisuuden, päätösten perusteluvelvollisuuden ja kaksiaasteisen muutoksenhakujärjestelmän kautta. Siirtyminen rikosoikeudellisesta seuraamuksesta hallinnolliseen seuraamusmaksuun ei rikkoisi kaksoisrangaistavuuden kieltoa, koska seuraamusmaksu olisi rangaistusluonteinen seuraamus ja sijoituksen mitättömäksi toteaminen olisi luonteeltaan korjaava, oikeustoimen tehostamiseksi saatava toimenpide.

Pakkolunastus

Valmistelun yhteydessä keskusteltiin ja selvitettiin myös yhteiskunnan turvallisuuden ja huoltovarmuuden kannalta keskeisen omaisuuden jälkikäteistä pakkolunastusmahdollisuutta. Voimassa olevaan lakiin ei sisälly säännöstä pakkolunastuksesta, vaan keskeisenä valtion puuttumiskeinona on vahvistuksen epäminen ja sopimuksen tehottomuus pakkolunastuksen sijaan. Pakkolunastuksen todettiin olevan luonteeltaan äärimmäisen jyrkkä ja vaativa toimenpide ja Suomessa lähinnä kiinteän omaisuuden lunastamiseen soveltuva. Sen sijaan olemassa olevien yritysten tai omaisuuserien lunastamisen tai haltuunoton todettiin olevan jo perustuslain näkökulmasta erittäin haastavaa, koska se kohdistuisi myös perustuslain turvaamaan omaisuuden suojaan. Valmistelun yhteydessä katsottiin tarkoituksenmukaisemmaksi selvittää mahdollisuutta olemassa olevien yritysten tai omaisuuserien lunastamiseen tai haltuunottoon muun lainsäädännön kuin sijoituslupalain yhteydessä taikka säätämällä asiasta oma erillislaki. Edellä mainitut vaihtoehdot edellyttäisivät erillisen perusteellisen selvityksen tekemistä.

Lain valmistelun yhteydessä katsottiin, että ei-toivottuun ulkomaiseen sijoitukseen puuttuminen on jatkossakin mahdollista esimerkiksi luvan epäämisellä, ehtojen asettamisella tai ilman lupaa toteutetun sijoituksen mitättömyyden toteamisella. Muilla keinoilla pystytään siis turvaamaan ehdotetun lain tavoitteiden toteutuminen tehokkaasti pakkolunastusta yksinkertaisemmalla tavalla.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Viimeisten vuosien aikana useat EU:n jäsenvaltiot, mutta myös muut maat, ovat uudistaneet alan kansallista lainsäädäntöään. Tavoite on, että vuoden 2026 aikana kaikilla EU:n jäsenvaltioilla tulee olemaan lainsäädäntöä, jossa säädetään ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismista. EU:n uusi seuranta-asetus myös velvoittaa kaikkia jäsenvaltioita perustamaan kansallisen seurantamekanismin.

Monissa jäsenvaltioissa kansallinen lainsäädäntö kattaa myös unionin sisäisten sijoitusten seurannan. Jäsenvaltioiden välillä on kuitenkin huomattavia eroja soveltamisalassa, seurannan kynnyksisarvoissa ja kriteereissä, joita käytetään sen arvioimiseen, vaikuttaako sijoitus todennäköisesti kielteisesti turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen. Myös seurantaprosesseissa on eroja. Joissakin jäsenvaltioissa sijoitus voidaan tehdä ennen kuin on saatu selvitys turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen kohdistuvista vaikutuksista. Toisissa taas edellytetään, että sijoitus tehdään lopullisesti vasta seurantamekanismin mukaisen luvan jälkeen.

EU:n uusi seuranta-asetus tulee yhdenmukaistamaan kansallisia seurantamekanismeja ja -käytänteitä. Uusi seuranta-asetus tulee muun muassa edellyttämään ulkomaisia sijoituksia koskevien hakemusten käsittelyä 45 vuorokauden määräajassa ja kaksivaiheisessa käsittelyssä.

Lainsäädäntö eräissä muissa maissa

Seuraavassa on kuvattu tiivistetysti Tanskan, Ruotsin, Saksan ja Yhdistyneiden kuningaskuntien kansallisen sijoitusten seurantaa koskevan lainsäädännön soveltamisen keskeisimmät lähtökohdat.

Tanska

Tanskan laki (Lov nr. 842 af 10. maj 2021 om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v. i Danmark) on tullut voimaan 2021 ja siihen on tehty viimeisimmät muutokset vuonna 2024. Tanskan aloitti vuonna 2023 lain arviointiprosessin, jossa keskitytään siihen, täyttääkö laki tarkoituksensa uudessa geopolitiisessä tilanteessa ja onko lailla ennakoimattomia vaikutuksia elinkeinoelämään. Lain arviointi voi johtaa lain uudistamiseen. Tanskan yritysostojärjestelmä sisältää kolme erilaista linjaa: erityisen herkätkä sektorit, Pohjanmeren energiasaareen liittyvät toiminnot ja muut toimialat. Sijoitukset tanskalaisiin yrityksiin, jotka toimivat erityisen herkillä sektoreilla tai joiden toiminnot ovat herkkiä turvallisuusvaikutuksille, on vahvistettava viranomaisille, jos ulkomainen ostaja hankkii vähintään 10 % omistusosuuden tai muun kontrollioikeuden.

Tanskan yritysostolaki erittelee EU ja EFTA-alueiden sijoittajat muista ulkomaisista sijoittajista siten, että herkillä toimialoilla kaikki ulkomaiset sijoittajat ovat seurannan piirissä, muilla toimialoilla ainoastaan EU ja EFTA-alueiden ulkopuolelta tulevat sijoittajat.

Myös uuden yrityksen perustaminen on vahvistettava herkillä toimialoilla, mikäli 10 %:n omistus- tai kontrollioikeusedellytys täyttyy. Sijoitukset herkkien sektoreiden ja toimintojen ulkopuolelle kuuluvat vapaaehtoisen ilmoitusjärjestelmän piiriin. Vapaaehtoisissa ilmoituksissa on

25 %:n raja. Ulkomainen ostaja voi ilmoittaa sijoituksesta viranomaisille, jos a) investoinnin tekijän kotipaikka tai kontrolli on EU tai EFTA-alueen ulkopuolella, b) investointi johtaisi vähintään 25 %:n omistusosuuden tai muun kontrollioikeuden siirtymiseen ja c) investointi voi vaarantaa kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen. Sama pätee sellaisiin erityisiin taloudellisiin sopimuksiin, joita ulkomainen sopimuskumppani tekee tanskalaisen yrityksen kanssa, jos sopimus voi vaarantaa kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen.

Kriittiseksi teknologiaksi Tanskan laissa määritellään 11 teknologia-ala, joihin sisältyvät muun muassa tekoäly, puolijohteet, energiateknologia ja bioteknologia. Kriittiseksi infrastruktuuriksi määritellään 11 erilaista alaa, joihin sisältyy energiatuotannon, tiedonvälityksen, liikenteen, terveydenhuollon ja finanssialan kaltaisia toimintoja.

Tanskassa uusia liiketoimintoja luovat investoinnit ovat lain soveltamisalassa. Ulkomaisten sijoittajien, jotka aikovat perustaa yrityksen Tanskaan erityisellä herkällä sektorilla on haettava lupa ennen yrityksen perustamista ja rekisteröintiä. Tätä lukuun ottamatta seurantaprosessi on sama kuin muiden sijoitusten kohdalla. Ulkomainen suora sijoitus vastaperustetussa yrityksessä sisältää osakepääoman merkinnän, sopimukset oman pääoman tarjoamisesta yritykselle ja pitkäaikaiset lainat yritykselle.

Sijoitus ei vaadi hyväksyntää, jos ulkomaisen sijoittajan pääomasijoitus vastaperustettuun yritykseen ei ylitä 75 miljoonaa Tanskan kruunua kolmen tilikauden aikana perustamisesta lukien, ja jos vastaperustettu yritys ei ole ulkomaisen sijoittajan tytäryhtiö. Samoin vastaperustetun yrityksen kanssa tehdyt erityiset taloudelliset sopimukset eivät vaadi hyväksyntää, jos niiden kokonaisarvo ei ylitä 75 miljoonaa Tanskan kruunua kolmen tilikauden aikana perustamishetkestä.

Poikkeus ei kuitenkaan koske tilanteita, jossa vastaperustettu yhtiö on ulkomaisen sijoittajan tytäryhtiö. Olemassa olevat ulkomaiset yhtiöt eivät siten voi hyödyntää poikkeusta tytäryhtiön perustamiseen Tanskaan ilman lupaa, riippumatta siitä, ylittääkö pääomasijoitus 75 miljoonaa Tanskan kruunua.

Tanskan yritysostolain soveltamisala ulottuu myös erityisiin taloudellisiin sopimuksiin, jotka määritellään laissa tanskalaisen yrityksen kanssa solmittaviksi yhteistyö- ja toimintasopimuksiksi sekä toimitus- ja palvelusopimuksiksi, joiden välityksellä ulkomainen sijoittaja saa kontrolli- tai huomattavaa vaikutusvaltaa yritykseen tai muuhun toimijaan. Soveltamisalan ulottamista sopimuksiin perustellaan lain esitöissä sillä, että sopimukset voivat avata ulkomaiselle sijoittajalle mahdollisuuden vaikuttaa yritysten kriittisiin toimintoihin, kuten niiden toimitusketjun rakenteeseen, sallittuihin palveluntarjoajiin tai tutkimukseen ja kehitykseen.

Saksa

Saksan yritysostojärjestelmä perustuu kahteen laajaan ulkomaankauppaa koskevaan säädökseen (Außenwirtschaftsgesetz (AWG, BGBl. I S. 1482) ja Außenwirtschaftsverordnung (AWV, BGBl. I S. 2865), jotka ovat vuodelta 2013. Säädöksiä on muutettu lukuisia kertoja viime vuosien aikana. Tällä hetkellä Saksa suunnittelee täydentävänsä yritysostolainsäädäntöään parantamalla ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismia ja samalla nopeuttaa sekä yksinkertaistaa menettelyjä. Aikataulu on vielä avoinna, mutta tavoite on integroida täydennykset samaan aikaan EU:n uuden seuranta-asetuksen vaatimusten kanssa.

Saksan yritysostojärjestelmä jakautuu yleiseen ja sektorikohtaiseen linjaan. Yleisen, poikkiyh-teiskunnallisen yritysostojärjestelmän tarkoituksena on arvioida, vaikuttaako ulkomainen sijoitus todennäköisesti Saksan yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen, toiseen EU-maahan tai EU:n kannalta keskeisiin hankkeisiin.

Saksan yleinen yritysostoseuranta kohdistuu EU-alueen ulkopuolisiin sijoittajiin, jotka hankkivat joko suoraan tai epäsuorasti osuuden saksalaisesta yrityksestä. Järjestelmä kattaa sekä osake- että liiketoimintakaupat. Ulkomainen ostaja voi myös hakea viranomaisilta vapaaehtoisesti vahvistuksen siitä, ettei yritysosto vaaranna laissa määriteltyjä tavoitteita. Sektorikohtainen yritysostojärjestelmän tarkoitus on puolestaan arvioida, heikentääkö ulkomainen yritysosto Saksan olennaisia turvallisuusintressejä.

Suomen voimassa olevassa yritysostolaissa arvioidaan vaarantaako ulkomaalainen yritysosto erittäin tärkeää kansallista etua, kun Saksan laissa arvioidaan heikentääkö ulkomainen yritysosto Saksan olennaisia turvallisuusintressejä.

Yritykset, joissa vähintään 10 prosentin omistusosuuden siirtyminen EU:n ulkopuoliselle sijoittajalle perustaa ilmoitusvelvollisuuden, jakautuvat seitsemään kategoriaan, jotka kattavat muun muassa kriittisen infrastruktuurin, tiedonvälityksen ja media-alan toimintoja.

Yritykset, joissa vähintään 20 prosentin omistusosuuden siirtyminen luo ilmoitusvelvollisuuden, toimivat toimialoilla, jotka kehittävät tai tuottavat muun muassa henkisuojaimia, lääketeknologiaa, navigointijärjestelmiä ja kvanttitekniologiaa tai viljelee yli 10 000 hehtaarin kokoista maa-alaa.

Saksassa ei ole sääntelyä uusia liiketoimintoja luovien investointien seurannasta.

Ruotsi

Ruotsin laki (Lag (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar) on tullut voimaan joulukuussa 2023, joten lain käytännön soveltamisesta on vielä vähän kokemuksia. Lakiin ei ole tehty merkittäviä muutoksia sen voimaantulon jälkeen. Lakia täsmennetään asetuksella (Förordning (2023:624) om granskning av utländska direktinvesteringar). Asetuksessa määritellään lain tarkoittamat kriittiset raaka-aineet, mineraalit ja metallit (mm. kobaltti, fosfori, nikkeli, titaani) sekä nousevat ja muut strategisesti suojattavat teknologiat. Viranomaiset voivat antaa tarkempia ohjeita siitä, mitä tai mitkä yhteiskunnan toiminnan kannalta tärkeät toiminnot, kriittiset raaka-aineet ja nousevat teknologiat ovat.

Ruotsin yritysostolain keskeinen toiminnallinen käsite on ”suojattava toiminto”. Nämä toiminnot määritellään laissa 1) yhteiskunnan toiminnan kannalta tärkeiksi toiminnoiksi, 2) turvallisuusherkiksi toiminnoiksi, 3) kriittisten raaka-aineiden, metallien ja mineraalien etsinnäksi, hyödyntämiseksi ja myymiseksi, 4) henkilötietojen laajamittaiseksi hyödyntämiseksi, 5) puolustusmateriaalin valmistamiseksi ja kehittämiseksi, 6) kaksikäyttötuotteiden valmistamiseksi ja kehittämiseksi sekä 7) nousevien teknologioiden kehittämiseksi.

Ruotsin yritysostolaissa ”kriittistä infrastruktuuria” kutsutaan ”olennaisiksi palveluiksi” (essential services). Olennaisilla palveluilla tarkoitetaan toimintaa, palvelua tai infrastruktuuria, joka ylläpitää tai takaa yhteiskunnan perustarpeiden, arvojen tai turvallisuuden kannalta olennaisia yhteiskunnallisia toimintoja. Ruotsin siviilivalmiusvirasto (MSB) on antanut määräyksiä siitä, mitkä olennaiset toiminnot kuuluvat ulkomaisten suorien sijoitusten seurantatalain piiriin.

Muun muassa alla olevat toiminnot kuuluvat olennaisiin palveluihin Ruotsin laissa:

- Valmistukseen liittyvät elintärkeät yhteiskunnalliset toiminnot;
- Sähkön, kaasun, lämmön, jäähdytyksen ja polttoaineen toimittamiseen liittyvät elintärkeät yhteiskunnalliset toiminnot;

- Vesihuoltoon, viemäriin, jätehuoltoon ja kunnostustoimiin liittyvät elintärkeät yhteiskunnalliset toiminnot;
- Rakentamiseen, asennukseen ja kunnossapitoon liittyvät tärkeät yhteiskunnalliset toiminnot;
- Kuljetukseen ja varastointiin liittyvät elintärkeät yhteiskunnalliset toiminnot;
- Tärkeät yhteiskunnalliset toiminnot majoitus- ja ruokapalvelualalla;
- Tärkeät yhteiskunnalliset toiminnot tiedon ja viestinnän alalla;
- Tärkeät yhteiskunnalliset toiminnot rahoitus- ja vakuutusalaalla;
- Kiinteistönhoitoon liittyvät tärkeät yhteiskunnalliset toiminnot;
- Koulutukseen liittyvät keskeiset yhteiskunnalliset toiminnot; sekä
- Terveysten- ja sosiaalihuoltoon liittyvät elintärkeät yhteiskunnalliset toiminnot

Viranomaiset voivat puuttua ainoastaan kolmansista maista tuleviin sijoituksiin, ruotsalaisten ja EU-alueen toimijoiden tekemiä sijoituksia tarkkaillaan pääosin todellisen omistajan tai bulvaanisuhteiden selvittämiseksi.

Ruotsin yritystoviranomaiset ovat toimivaltaisia tutkimaan sekä ilmoittamatta jääneen sijoituksen ”suojattuihin toimintoihin” että transaktiot, joiden voidaan olettaa vaikuttavan Ruotsin turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen. Viranomaisilla on oikeus arvioida jo toteutettuja investointeja.

Ruotsissa uusia liiketoimintoja luovat investoinnit ovat myös lain soveltamisalassa. Ruotsin lainsäädännössä ei tehdä eroa uutta liiketoimintaa luovien investointien ja muun tyyppisten yritystosten välillä. Ulkomaisia sijoituksia koskevan lain mukainen pakollinen vahvistusmenettely on jäsenelty siten, että kaikki sijoitukset ”suojattaviin toimintoihin”, jotka antavat tietynasteisen vaikutusvallan yrityksen tai yhdistyksen toimintaan, on ilmoitettava viranomaiselle riippumatta investointityypistä. Siten uutta liiketoimintaa luovat investoinnit ovat pakollisen vahvistusmenettelyn alaisia, eikä laissa ole erityisiä kriteerejä tai arviointiperiaatteita tällaisille tapauksille. Laki ei myöskään sisällä erityistä määritelmää siitä, mikä on uutta liiketoimintaa luova investointi.

Yhdistyneet kuningaskunnat

Yhdistyneen kuningaskunnan yritystolainsäädäntö uudistettiin vuonna 2021 säädetyllä National Security and Investment Act:lla, joka tuli sovellettavaksi vuonna 2022. Yritystostoseuran kannalta keskeistä sääntelyä sisältyy myös alemmantasoisiiin säädöksiin, joista keskeisin on The National Security and Investment Act 2021 (Notifiable Acquisition) (Specification of Qualifying Entities) Regulations 2021.

Yhdistyneen kuningaskunnan yritystolaki sisältää kolme erilaista linjaa: pakollisen hakemusmenettelyn, viranomaisten omaehtoisen tutkittavaksi ottamisen ja vapaaehtoisen ilmoitusmenettelyn. Pakollinen hakemusmenettely kattaa esimerkiksi laajasti puolustuksen, yhteiskunnan kannalta kriittiset toimittajat sekä erilaiset infrastruktuuritoiminnot, kuten energian ja

liikenteen. Pakollinen vahvistusmenettely kattaa myös kriittisen teknologian toimialoja, kuten robotiikan, ydinvoimateknologian ja synteettisen biologian kaltaisia toimialoja.

Yhdistyneen kuningaskunnan yritysostolaki perustaa viranomaisille toimivallan puuttua yritysostoon tai muuhun transaktioon, mikäli sen katsotaan vaarantavan kansallisen turvallisuuden. Lain kolmatta osaa on päivitetty ja markkinaohjausta on annettu lisää vuonna 2024. Päivitys heijasteli lain soveltamisessa saatuja kokemuksia ja siihen tehtiin muutoksia, joilla selitettiin, miten lain antamia valtuuksia on käytetty ja tullaan jatkossa käyttämään.

Yhdistyneen kuningaskunnan yritysostolaki kattaa määräysvallan siirtymisen tiettyihin omaisuuseriin. Säännöksen tarkoitus on turvata tietyt kriittiset omaisuususerät huolimatta siitä, kuka tai mikä ne omistavat. Yritysostolain kattamat omaisuususerät ovat kiinteä tai irtain aineellinen omaisuus sekä ideat, informaatio ja tekniikat, joilla on taloudellista arvoa.

Yhdistyneen kuningaskunnan viranomainen on toimivaltainen aloittamaan viran puolesta tutkinnan ilmoittamatta jääneestä ulkomaisesta investoinnista. Tutkinta on aloitettava kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun viranomainen tuli tietoiseksi määräysvallan perustavasta tapahtumasta. Tutkinta on kuitenkin aloitettava viimeistään viiden vuoden kuluessa.

Lainsäädännössä ei ole sääntelyä uutta liiketoimintaa luovista investoinneista. Yhdistyneen kuningaskunnan kohdalla on kuitenkin huomattava, että viranomaiset ovat puuttuneet esimerkiksi hiljattain perustetun ja tasearvoltaan minimaalisen yhtiön siirtämiseen ulkomaiselle ostajalle. Tosiasiallinen valvonta voi siten koskea myös juuri perustettuja yhtiöitä ainakin ennalta määritellyillä toimialoilla.

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esitystä koskeva kuulemistilaisuus järjestettiin 25.3.2026. Hallituksen esitykseen pyydettiin lausunnot lausuntopalvelu.fi:n kautta x.x.-x.x.2026.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki ulkomaisten sijoitusten seurannasta ja lupamenettelystä

1 luku

Yleiset säännökset

1 § Lain tarkoitus

Pykälässä säädettäisiin lain tarkoituksesta. Pykälän 1 momentin mukaan lain tarkoituksena olisi säätää ulkomaisten sijoitusten seurannasta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU:n uusi seuranta-asetus) toimeenpanoa varten säädettävistä kansallisista menettelyistä. Lain tarkoitus on yhdenmukaistaa ja harmonisoida kansallista lainsäädäntöä vastaamaan unionin laajuista kansallisten seurantamekanismien vähimmäisvaatimustasoa, sekä varmistaa unionin turvallisuuden ja yleisen järjestyksen intressien toteutuminen.

Pykälän 2 momentissa esitetään, että lain tarkoituksena olisi varmistaa kansallinen turvallisuus, sotilaallinen maanpuolustus, huoltovarmuus ja muut yhteiskunnan elintärkeät toiminnot sekä turvata ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteet. Lisäksi lain tarkoituksena olisi varmistaa yleinen järjestys ja turvallisuus Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 52 ja 65 artiklan mukaisella tavalla tilanteissa, joissa yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun kohdistuu

todellinen ja riittävän vakava vaara, mukaan lukien vaikutukset toisen Euroopan unionin jäsenvaltion turvallisuuteen. Näiden eri tekijöiden arviointi on aikasidonnaista ja tapauskohtaista.

Voimassa olevan lain erittäin tärkeän kansallisen edun määritelmään sisältyvät lailla suojeltavat edellä mainitut tekijät esitetään otettavaksi mukaan lain tarkoitusta koskevan säännöksen 2 momenttiin, mutta erittäin tärkeä kansallinen etu terminä ja määritelmänä esitetään poistettavaksi laista. Esityksessä tuodaan kuitenkin esille näiden lain keskeisimpien tekijöiden varmistaminen lain tarkoituksen kannalta, ja ne säilyisivät tältä osin pääosin voimassa olevan lain mukaisina. Huoltovarmuus esitetään lisättäväksi näihin tekijöihin korostamaan sen tärkeyttä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen suojaamisessa. Vaikutukset muiden EU-jäsenvaltioiden turvallisuuteen olisi perusteltua lisätä huomioitavaksi seurattavan sijoituksen vaikutuksia arvioidessa. Myös EU:n uusi seuranta-asetus velvoittaa jäsenvaltioita huomioimaan seurattavan sijoituksen rajat ylittävät vaikutukset EU:n sisämarkkinoilla. Tämä on erityisen tärkeää sisämarkkinoiden toimivuuden vuoksi, sillä yksittäinen ulkomainen sijoitus yhdessä jäsenvaltiossa voi aiheuttaa vaikutuksia myös muissa jäsenvaltioissa. Käytännössä sijoitus voi vaikuttaa toisen jäsenvaltion turvallisuuteen toimitusketjujen, alihankintaverkostojen tai muiden taloudellisten yhteyksien kautta, jos kohdeyrityksen toiminta on tiiviisti sidoksissa muihin jäsenvaltioihin sijoittuviin yrityksiin tai kriittisiin rakenteisiin.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että Suomen kokonaisturvallisuuden varmistamiseksi voitaisiin seurata ja rajoittaa vaikutusvallan siirtymistä ulkomaisille sijoittajille lain soveltamisalaan kuuluvissa yrityksissä, liiketoimintayksiköissä ja yhteisöissä, joiden kotipaikka on rekisteröity Suomeen, mikä vastaa voimassa olevan lain soveltamiskäytäntöä. Säännös vastaisi voimassa olevan lain säännöstä ja lain soveltamiskäytäntöä, mutta säännöksessä tuotaisiin esille myös yhteiskunnan kokonaisturvallisuus keskeisenä lähtökohtana lain soveltamisessa. Säännöksessä tuotaisiin myös esille, että seuranta kohdistuu kohteisiin, joiden kotipaikka on rekisteröity Suomeen.

Yhteiskunnan kokonaisturvallisuudella tarkoitettaisiin kokonaisturvallisuuden mallia, jossa yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista huolehditaan viranomaisten, elinkeinoelämän, järjestöjen ja kansalaisten yhteistoimintana. Kokonaisturvallisuus muodostaa perustan suomalaisen yhteiskunnan kriisinkestävyydelle. Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömiä kokonaisuuksia, joihin voi kohdistua myös erilaisia uhkia. Kokonaisturvallisuuden toimintamalli kuvataan valtioneuvoston periaatepäätöksenä annettussa yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (YTS 2025), jota päivitetään tarvittaessa ja joka toimii myös ehdotuksessa esitetyn lain soveltamisalaa keskeisesti ohjaavana valtioneuvostotasoisena asiakirjana.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden turvaaminen on myös tärkeä osa lain mukaista kokonaisarviointia. Nämä kysymykset voivat liittyä esimerkiksi niihin näennäisesti taloudellisiin perustein tehtyihin ulkomaisiin sijoituksiin tai muihin vastaaviin yritysjärjestelyihin, joiden tarkoituksena olisi Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden tai sitoumusten kiertäminen tai muu Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden kanssa ristiriidassa oleva toiminta. Esimerkiksi yritysjärjestelyt eivät saa johtaa Suomea sitovien pakotteiden kiertämiseen, Suomea sitovien asevientikieltojen kiertämiseen tai osallistumiseen laittomaan joukkotuhousoseiden kehittämiseen. Ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden kanssa ristiriidassa oleva yritysjärjestely olisi myös esimerkiksi tilanne, jonka tarkoituksena olisi vientivalvonnan alaisen teknologian laitton siirtäminen Suomesta ulkomaille.

Pykälän 4 momentissa todettaisiin, että lain tarkoituksena olisi myös seurata, ja mikäli kokonaisturvallisuuden varmistaminen sitä edellyttää, rajoittaa ulkomaista omistajuutta tietyissä sijoituksissa, jotka toteutetaan perustamalla uusi yritys liiketoimintayksikkö tai yhteisö

taloudellisen toiminnan harjoittamiseksi Suomessa (ns. greenfield-sijoitukset). Lain uusiksi seurannan kohteiksi 4 §:ään esitetään tiettyjen toimialojen tai toimintojen osalta uusien yritysten tai laitosten perustamista ja tämän vuoksi lain tarkoituksiin esitetään lisättäväksi myös tätä koskeva säännös lain alkuun.

2 § Määritelmät

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa määriteltäisiin ulkomainen sijoittaja. Kohdan a alakohdassa säädettäisiin luonnollisesta henkilöstä ulkomaisena sijoittajana. Ulkomaisena sijoittajana pidettäisiin luonnollista henkilöä, joka ei ole Suomen kansalainen, joka on vailla kansalaisuutta tai jonka kansalaisuutta ei voida luotettavasti todentaa. Määritelmä perustuisi kansalaisuuteen eikä asuinpaikkaan. Kansalaisuuteen perustuva määritelmä on katsottu tarkoituksenmukaiseksi, sillä se vähentää lain kiertämisen riskiä verrattuna asuinpaikkaan, joka on helpommin muutettavissa. Voimassa olevaa lakia sovellettaessa on myös pidetty tarpeettomana seurata Suomen ulkopuolella asuvien Suomen kansalaisten yritystojoja.

Kohdan b alakohdassa säädettäisiin, että ulkomaisena sijoittajana pidettäisiin yritystä, liiketoimintayksikköä tai muuta yhteisöä, jonka kotipaikka on rekisteröity Suomen ulkopuolelle. Tällä katettaisiin kaikki Suomeen sijoittautumattomat oikeushenkilöt ja muut yhteisöt riippumatta niiden omistusrakenteesta.

Kohdan c alakohdassa säädettäisiin, että ulkomaisena sijoittajana pidettäisiin lisäksi Suomeen rekisteröityä yritystä, liiketoimintayksikköä tai muuta yhteisöä, jossa ulkomaisella sijoittajalla on suoraan tai välillisesti vähintään yksi kymmenesosa yhteenlasketusta äänimäärästä tai muutoin vastaavaa tosiasiallista vaikutusvaltaa. Ulkomaisena sijoittajana pidettäisiin myös muuta sijoitusrakennetta, jossa tällaisilla ulkomaisilla sijoittajilla on vähintään yksi kymmenesosa yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että myös Suomen kautta toimivat, mutta tosiasiallisesti ulkomaisen tahon määräysvallassa olevat rakenteet tulevat lain soveltamisalan piiriin.

Kohdan d alakohdassa säädettäisiin, ulkomaisena sijoittajana pidettäisiin muuta sijoitusrakennetta, jossa a, b tai c alakohdassa tarkoitetuilla ulkomaisilla sijoittajilla on vähintään yksi kymmenesosa yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta. Alakohta kattaa monimutkaiset ja ketjuuntuneet omistus- ja järjestelyrakenteet, joissa vaikutusvaltaa käytetään useiden väliyhtiöiden tai muiden järjestelyjen kautta. Säännöksellä pyritään ehkäisemään sääntelyn kiertämistä sekä varmistamaan, että tosiasiallista vaikutusvaltaa käyttävät tahot tulevat tunnistetuiksi.

Voimassa oleva laki määrittelee ulkomaisen omistajan vastaavalla periaatteella, mutta EU- ja EFTA-valtioihin sijoittuvia omistajia ei lähtökohtaisesti pidetä ulkomaisina sijoittajina lukuun ottamatta puolustusteollisuusyrityksiä koskevia yritystojoja. Uusi määrittely selkeyttäisi ja yhdenmukaistaisi ulkomaisen sijoittajan käsitettä sekä varmistaisi, että myös välilliset omistus- ja määräysvaltarakenteet tulisivat asianmukaisesti huomioon otetuiksi.

Sekä luonnollisen henkilön että yhteisön osalta ulkomaisen sijoittajan määritelmä kattaisi kaikki Suomen ulkopuoliset sijoittajat kaikkien seurannan kohteena olevien sijoitusten osalta. Lisäksi yhteisö, jonka kotipaikka on Suomessa, mutta jossa ulkomaisella sijoittajalla on vähintään yksi kymmenesosa yhteenlasketusta äänimäärästä tai muu vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta olisi lain mukainen ulkomainen sijoittaja.

Kaikkien ulkomaisten sijoittajien seurannan kohteisiin kuuluvien sijoitusten käsittely samalla tavalla olisi perusteltua, sillä se poistaisi epäselvyyksiä ja vähentäisi riskiä sääntelyn

kiertämisestä EU- tai EFTA-alueen kautta. Voimassa olevaa lakia sovellettaessa on kiinnitetty huomiota siihen, että ulkomaisten sijoittajien omistusrakenteet ovat usein laajoja ja monimutkaisia. Sijoittajassa tosiasiallista vaikutusvaltaa käyttävä taho on usein monen eri maahan sijoitautuneen väliyhtiön kautta kauempana omistusrakenteessa.

Ulkomaisten sijoittajien näkökulmasta yhtenäinen määrittely ja menettely voisi lisätä viranomaiskäsittelyn ennustettavuutta, sillä lain mukainen velvollisuus hakea lupaa sijoitukselle koskisi kaikkia seurannan kohteisiin kuuluvia ulkomaisia sijoituksia tasapuolisesti. Lupamenettelyä ei kohdistettaisi erityisesti tiettyihin kansalaisuuksiin tai kotipaikkoihin ja arvio luvan myöntämisestä tehtäisiin aina objektiivisen riskiarvion perusteella, eikä henkilöön liittyvien ominaisuuksien perusteella.

Muiden EU-kansalaisten kuin Suomen kansalaisten sijoitusten asettaminen luvanvaraiseksi kaikissa seurannan kohteissa, eikä vain puolustusalan yritysostoissa, kuten voimassa olevassa laissa, olisi perusteltua, sillä esitetyn lain tarkoituksena on Suomen kokonaisturvallisuuden varmistaminen.

Tosiasiallisella vaikutusvallalla tarkoitettaisiin tilanteita, joissa ulkomainen sijoittaja saa määräysvaltaa seurannan kohteessa muilla järjestelyillä kuin omistusosuuden perusteella. Tällaisia olisivat esimerkiksi sopimukset, joiden perusteella sijoittaja voi käytännössä ohjata yhtiökokouksen äänestysratkaisuja, nimittää enemmistön hallituksen jäsenistä tai muutoin vaikuttaa yrityksen keskeisiin päätöksiin. Tosiasiallista vaikutusvaltaa voisivat muodostaa myös äänioikeuden luovutus sopimukset ja muut äänestysjärjestelyt sekä osakassopimuksiin perustuvat veto- tai esto-oikeudet, jotka antavat sijoittajalle ratkaisevan vaikutusmahdollisuuden yrityksen toiminnassa riippumatta hänen muodollisesta omistussuudesta. Tosiasiallista vaikutusvaltaa voidaan käyttää myös kiristämällä tai painostamalla. Joissain tilanteissa tosiasiallisen vaikutusvallan käyttäjä halutaan usein häivyttää taustalle eri syistä, joita voi olla henkilöomistajuuden häivyttäminen tai esimerkiksi eri maiden eri syistä asettamien pakotteiden kiertäminen.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa määriteltäisiin ulkomainen sijoitus. Ulkomaisena sijoituksena pidettäisiin toimenpidettä, jonka ulkomainen sijoittaja toteuttaa suoraan tai välillisesti luodakseen suoria yhteyksiä toimenpiteen kohteeseen harjoittaakseen taloudellista toimintaa Suomessa. Voimassa oleva laki ei käytä ulkomaisen sijoituksen käsitettä, vaan siinä säädetään yritysostoista, joilla tarkoitetaan hankintaa tai muuta vastaavaa järjestelyä, jonka seurauksena ulkomainen omistaja saa omistukseensa tietyn osuuden seurannan kohteena olevasta yrityksestä. Uuden käsitteen omaksumista ehdotetaan, koska ulkomaisen sijoituksen määritelmä kattaa yritysostojen lisäksi myös muut sijoitus- ja investointimuodot, kuten uuden liiketoiminnan perustamisen. Näin määritelmä vastaisi paremmin niitä tilanteita, joissa ulkomaisen sijoittajan vaikutusvalta tai toiminnan käynnistäminen Suomessa voi olla seurannan kannalta merkityksellistä.

Ulkomaisena sijoituksena ei lähtökohtaisesti pidettäisi konsernin sisäisiä yritysjärjestelyjä, kuten sulautumisia, jakautumisia tai muita vastaavia omistus- tai yritysrajoitettuja järjestelyjä, silloin kun järjestelyssä ei tapahdu sijoittajan tai tosiasiallista vaikutusvaltaa käyttävän tahon muutosta. Konsernirakenteen tekninen uudelleenjärjestäminen ei siten johtaisi esitetyn lain soveltumiseen.

Konsernin sisäisillä yritysjärjestelyillä tarkoitettaisiin tässä yhteydessä järjestelyjä, joissa kohdeyrityksen omistusrakenteessa tehtävät muutokset tapahtuvat saman konsernin sisällä siten, että omistajaketjun ylin tosiasiallista määräys- tai vaikutusvaltaa käyttävä taho säilyy ennallaan.

Konsernin sisäinen yritysjärjestely tulisi kuitenkin lain soveltamisalaan, mikäli järjestelyn yhteydessä kohdeyrityksen omistajaketjuun lisättäisiin uusi ulkomaisen sijoittajan määritelmän täyttävä taho, jota ei ennestään ole ollut kohdeyrityksen ylemmässä omistusrakenteessa, ja jolla

on tosiasiallista vaikutusvaltaa kohdeyritykseen. Tällainen tilanne vastaisi tilannetta, jossa järjestelyyn sisältyy uusi ulkomainen sijoitus, vaikka järjestely muodollisesti toteutettaisiin konsernin sisäisenä.

Rajauksella pyrittäisiin kohdentamaan lain soveltaminen niihin tilanteisiin, joissa sijoituksen arvioinnin kannalta merkityksellinen uusi ulkomainen vaikutus- tai määräysvalta voi syntyä. Samalla vältettäisiin se, että lain soveltamisala kattaisi tarpeettomasti konsernirakenteen sisäisiä järjestelyjä, joilla ei ole vaikutusta kokonaisturvallisuuden kannalta olennaisiin omistus- tai vaikutusvaltasuhteisiin.

3 § Seurannan kohteet

Pykälässä säädettäisiin lain seurannan kohteista. Laissa ei lueteltaisi tyhjentävästi kaikkia toimialoja tai toimintoja, jotka ovat lain seurannan kohteina. Lain soveltamisalan selkiyttämiseksi lain seurannan kohteet on jaettu kahdeksaan kohtaan. Esitetyt seurannan kohteet vastaisivat pitkälti jo voimassa olevan lain mukaisia seurannan kohteita puolustusalan, kaksikäyttötuotteiden, turvallisuusalan ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen osalta. Ehdotuksessa selkiytetään kuitenkin myös näitä seurannan kohteita lain täsmentämiseksi.

Lain soveltamisala olisi edelleenkin rajattu vain Suomessa tapahtuvaan toimintaan.

Lain mukainen arviointi olisi voimassa olevan lain tavoin edelleen tapauskohtaista ja aikasidonnaisista sekä kullakin hetkellä vallitsevan turvallisuus- ja uhkaympäristön mukaista Aikasidonnaisuudella tarkoitettaisiin, että sijoitusta arvioidaan sen toteuttamisajankohdan tosiasiallisen tilanteen perusteella, ottaen huomioon kulloinenkin kansallinen ja kansainvälinen turvallisuustilanne sekä sijoittajaa ja sijoituskohdetta koskevat ajantasaiset tiedot. Tämä lähestymistapa varmistaa riittävän joustavuuden lain soveltamisessa ja sen, että viranomaisarviointi vastaa kulloinkin vallitsevaa turvallisuus- ja uhkaympäristöä.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin, että seurannan kohteena olisi ulkomainen sijoitus yritykseen, liiketoimintayksikköön tai yhteisöön, joka tuottaa tai jonka aikomuksena on tuottaa tai toimittaa a) puolustustarvikkeiden viennistä annetussa laissa (282/2012) tarkoitettuja puolustustarvikkeita tai b) muita sotilaalliselle maanpuolustukselle tai suomalaiselle puolustusteollisuudelle niiden toiminnan kannalta tärkeitä tuotteita tai palveluja.

Kohdan a alakohdassa säädettäisiin puolustustarvikkeiden valmistusta ja toimittamista koskevasta seurannasta. Säännöksessä säilytettäisiin seurannan jatkuminen niiden ulkomaisten sijoitusten osalta, jotka kohdistuvat yritykseen, liiketoimintayksikköön tai yhteisöön, jotka tuottavat tai toimittavat puolustustarvikkeiden viennissä annetusta laissa (282/2012) tarkoitettuja puolustustarvikkeita tai jotka tuottavat tai toimittavat muita sotilaalliselle maanpuolustukselle tärkeitä tuotteita tai palveluja. Puolustustarvikkeella tarkoitetaan Euroopan unionin yhteisessä puolustustarvikeluettelossa (puolustustarvikeluettelo) määriteltyjä, ominaisuuksiensa perusteella tuoteluokkiin jaoteltuja, erityisesti sotilaskäyttöön suunniteltuja tuotteita ja niitä varten suunniteltuja komponentteja, lisälaitteita, lisävarusteita, varustusta ja järjestelmiä. Puolustustarvikkeella tarkoitetaan myös puolustustarvikkeen valmistukseen liittyvää tietotaitoa ja valmistusoikeutta. Lakia sovellettaisiin myös muihin sotilaalliselle maanpuolustukselle tai suomalaiselle puolustusteollisuudelle niiden toiminnan kannalta tärkeitä tuotteita tai palveluita valmistaviin toimijoihin, sillä näiden toimijoiden voidaan katsoa olevan kriittisiä mahdollisissa kriisi- ja poikkeusoloissa.

Puolustusmateriaalia tuottavien yritysten osalta kiinnitettäisiin huomiota muun muassa erikoisosaamisen, koetulosten, tutkimustulosten ja tuotekehityksen salassa pitämisen tarpeellisuuteen,

samoin niiden merkitykseen ja korvattavuuteen puolustusvoimien materiaalihankintojen kannalta. Sotilaalliselle maanpuolustukselle tärkeitä, ja siten puolustuskyvyn kannalta merkittäviä palveluita olisivat esimerkiksi tietoliikenneverkko- ja palvelut sekä puolustusmateriaalin huolto- ja kunnossapitopalvelut. Palvelun käsite olisi laaja. Määritelmä kattaisi myös yritykset, jotka tuottavat maanpuolustukselle tärkeitä tutkimus- ja tuotekehitystyötä ja esimerkiksi ohjelmistoja. Ratkaisevaa olisi yrityksen kannalta se, onko tuotanto tai palvelu tarkoitettu sotilaallisen maanpuolustuksen käyttöön.

Kohdan b alakohdassa säädettäisiin muista sotilaalliselle maanpuolustukselle tai suomalaiselle puolustusteollisuudelle niiden toiminnan kannalta tärkeitä tuotteista ja palveluista. Näillä tarkoitettaisiin sellaisia tuotteita ja palveluja, jotka eivät välttämättä kuulu puolustustarvikkeiden viennistä annetun lain soveltamisalaan, mutta joilla on olennainen merkitys sotilaalliselle maanpuolustukselle tai suomalaiselle puolustusteollisuudelle. Esimerkiksi keskeisten ohjelmistosovellusten, kybersovellusten, pilvipalvelujen tai muiden vastaavien tuotteiden ja palvelujen toimittaminen voitaisiin katsoa tällaisiksi tärkeiksi tuotteiksi ja palveluiksi. Maan turvallisuuden kannalta olennaista voi olla myös tilanteet, joissa kohdeyritys ylläpitää tai tukee jotain kriittistä infrastruktuuria tai esimerkiksi tuottaa puolustusvoimille jotain keskeistä välineistöä. Muita esimerkkejä edellä mainituista tärkeistä tuotteista tai palveluista ovat muun muassa salaustuotteet, suojelumateriaalit suojautuminen kemiallisten ja biologisten taisteluaineiden, säteilyn tai räjähteiden aiheuttamaa uhkaa vastaan eli niin sanotut CBRNE-tuotteet ja avaruusteknologian tuotteet. Lisäksi sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyvän infrastruktuurin turvaaminen, kuten esimerkiksi puolustusvoimien valmiusrakentamisen tukeminen tai puolustusvoimien polttoainehuolto olisivat tällaisia tärkeitä tuotteita tai palveluja.

Verrattuna voimassa olevaan lakiin, 1 kohdan a ja b alakohtia on täsmennetty siten, että seuranta kohdistuisi myös niihin ulkomaisiin sijoituksiin, joiden aikomuksena on tuottaa tai toimittaa puolustustarvikkeiden viennistä annetusta laissa (282/2012) tarkoitettuja puolustustarvikkeita tai muita sotilaalliselle maanpuolustukselle tai suomalaiselle puolustusteollisuudelle niiden toiminnan kannalta tärkeitä tuotteita tai palveluita, eli tuotanto tai palvelu on tarkoitettu jatkossa kokonaan tai osittain maanpuolustuksen tai puolustusteollisuuden käyttöön. Sijoittajan ja kohdeyrityksen aikomukseen kytketty laki selkeyttäisi sotilaalliselle maanpuolustukselle ja suomalaiselle puolustusteollisuuden toiminnalle olennaisten sijoitusten määritelmää ja mahdollistaa näille aloille kriittisten ulkomaalaisten sijoitusten seurannan geopolitiisessa tilanteessa, jossa monet yritykset suunnittelevat kysynnän ohjaamana suuntaavansa tai laajentavansa liiketoimintaa maanpuolustuksen ja puolustusteollisuuden kannalta tärkeisiin toimintoihin. Erityisesti olisi huomioitava kriittisten teknologioiden toimialoilla toimivat yritykset ja yhteisöt, jotka monissa tapauksissa tuottavat samankaltaisia tuotteita ja palveluja myös siviilimarkkinoille (kaksikäyttötuotteet), ja joiden tuotteiden kehittämissyklit voivat olla nopeita. Säännökseen tehty lisäys loisi ennustettavuutta ulkomaisille sijoittajille suhteessa lain soveltamisalaan. Aikomukseksi voidaan katsoa esimerkiksi yrityksen, liiketoimintayksikön tai yhteisön oma tieto, osallistuminen puolustus- tai kaksikäyttöalan rahoitushakuun tai kilpailuun, jäsenyys puolustus- tai kaksikäyttöalan yhdistyksessä tai muussa yhteenliittymässä tai muu vastaava aikomukseksi katsottava toiminta.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin, että seurannan kohteena olisi ulkomainen sijoitus yritykseen, liiketoimintayksikköön tai yhteisöön, jonka toimintaan sisältyy Suomessa tuotettujen, kaksikäyttötuotteiden vientiä, välitystä, teknistä apua, kauttakulkua ja siirtoa koskevan unionin valvontajärjestelmän perustamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2021/821 (jäljempänä vientivalvonta-asetus), tai kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetussa laissa (500/2024) tarkoitetuiksi kaksikäyttötuotteiksi katsottavien tuotteiden vientiä, joka on vientivalvonta-asetuksen tai mainitun lain mukaan luvanvaraista.

Tämän lisäksi pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan seurannan kohteena olisi myös ulkomainen sijoitus yritykseen, liiketoimintayksikköön tai yhteisöön, jonka Suomessa tapahtuvassa toiminnassa keskeisessä osassa on sellaisen kaksikäyttötuotteen hyödyntäminen, kehittäminen tai muu käsittely, minkä vienti on luvanvaraista vientivalvonta-asetuksen tai mainitun lain mukaan.

Säännöksen 1 momentin kohta 3 sisältää muutoksia verrattuna voimassa olevaan lakiin, jossa viitataan valvotun kaksikäyttötuotteen keskeiseen osaan seurannan kohteen toiminnan kannalta. Muutosten tarkoituksena ei ole tehdä merkittäviä muutoksia lain soveltamisalaan, vaan muotoilla lain sanamuoto vastaamaan vallitsevaa tulkintakäytäntöä. Verrattuna voimassa olevaan sääntelyyn, ehdotetulla sanamuodolla rajattaisiin lain soveltamisalasta pois yhteisöt, joiden toiminnassa kaksikäyttötuotteen käyttäminen on satunnaista tai sillä on vain rajallinen, varsinaista liiketoimintaa tukeva rooli. Esimerkiksi, moni yritys käyttää sisäiseen viestintään salaustuotteita, jotka ovat valvonnallaisia kaksikäyttötuotteita, silloinkin kun yrityksen päätoimiala on jokin muu. Tällainen yhteisö ei olisi lain tarkoittama seurannan kohde. Sen sijaan, esimerkiksi, jos yrityksen liiketoiminta olisi valvonnallisten salaustuotteiden kehittäminen ja myyminen asiakkaille, yritys olisi lain soveltamisen piirissä.

Pykälän 1 momentin 4 kohdassa säädettäisiin, että seurannan kohteena olisi ulkomainen sijoitus yritykseen, liiketoimintayksikköön tai yhteisöön, joka tuottaa tai toimittaa yhteiskunnan turvallisuuden kannalta keskeisille Suomen viranomaisille niiden lakisäateisiin tehtäviin liittyviä kriittisiä tuotteita tai palveluja. Tuotteita tai palveluja, joiden tuottamista tai toimittamista keskeisille Suomen turvallisuusviranomaisille voidaan pitää kriittisinä ovat esimerkiksi ohjelmistosovellukset (muun muassa salaushjelmistot), kyberturvallisuussovellukset, varmennepalvelut, pilvipalvelut, datakeskuspalvelut ja muut tuotteet sekä palvelut, jotka liittyvät näiden ylläpitoon. Lisäksi esimerkiksi keskeisille turvallisuusviranomaisille tuotetut tai toimitetut henkilöiden suojavaikkeen ja toimitilojen suojaamiseen tarkoitetut järjestelmät, laitteet ja rakenteet olisivat tällaisia kriittisiä tuotteita tai palveluja. Yleisessä käytössä olevat IT-alan toimitussovellukset, joita ei ole räätälöity ko. turvallisuusviranomaisen käyttöön, eivät kuitenkaan olisi tällaisia laissa tarkoitettuja kriittisiä tuotteita tai palveluja.

Turvallisuusviranomaiselle ei ole yksiselitteistä ja tyhjentävää määritelmää. Esimerkkejä näistä keskeisistä turvallisuusviranomaisista ovat Puolustusvoimat, Rajavartiolaitos, poliisi, Suojelupoliisi, tullit, Huoltovarmuuskeskus, Suomen kansallinen turvallisuusviranomaisen (NSA) ja Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom). Keskeistä turvallisuusviranomaisen määrittelyssä on se, että viranomaisen vastuulla on maan turvallisuuden tai yleisen järjestyksen turvaamiseen liittyvä lakiin perustuva tehtävä. Turvallisuusviranomaisen käsitteen piiriin voi tulla myös uusia viranomaisia esimerkiksi turvallisuusympäristön muuttuessa tai viranomaisten uudelleen organisoituessa.

Sijoituksen kohteena olevan yrityksen ja puolustus- ja turvallisuusviranomaisen väliset sopimusjärjestelyt ovat erityisen tarkastelun kohteena, kun arvioidaan sijoituksen mahdollisia yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä riskejä, kuten pääsyä sijoituksen kohteella oleviin salassa pidettäviin tietoihin. Sijoituksen kriittisyyden arvioinnissa on siten oltava laajat mahdollisuudet tutkia ja ottaa huomioon kaikki turvallisuuteen liittyvät tekijät, mukaan luettuna sijoituksen vaikutukset turvallisuuden tai järjestyksen ylläpitämisen kannalta keskeiseen kriittiseen infrastruktuuriin.

Esimerkiksi jonkun kriittisen toiminnon ylläpitoon liittyvä sopimusjärjestely kohdeyrityksen ja turvallisuusviranomaisen välillä tekisi kohdeyrityksestä seurannan kohteen. Myös teknologinen erityisosaaminen tai välineet, joilla maan turvallisuuden kannalta keskeisiä toimintoja

turvataan, tulisi saattaa esitetyn lain mukaiseen lupamenettelyyn, mikäli yritystoston kohteena olevalla yrityksellä on sitoumuksia maan turvallisuuden kannalta keskeisten viranomaisten kanssa. Näitä ovat esimerkiksi voimassa olevat turva-, velvoite- ja varmuusvarastointia tai muut huoltovarmuuden turvaamista koskevat sopimusjärjestelyt Huoltovarmuuskeskuksen kanssa.

Pykälän 1 momentin 5 kohdassa säädettäisiin, että seurannan kohteena olisi ulkomainen sijoitus yritykseen, liiketoimintayksikköön tai yhteisöön, jonka toimintaan, tuotteisiin tai palveluihin liittyy pääsy salassa pidettäviin tietoihin, turvallisuusluokiteltuihin tietoihin, tai muuhun kansallisen turvallisuuden, kokonaisturvallisuuden toteuttamisen tai huoltovarmuuden turvaamisen kannalta merkitykselliseen tietoon, tietoaineistoihin taikka tietovarantoihin.

Eri alojen yritykset tuottavat liiketoimintaa, tuotteita tai palveluja, joista syntyy tai minkä johdosta yrityksellä on pääsy salassa pidettäviin tietoihin, turvallisuusluokiteltuihin tietoihin, tai muuhun kansallisen turvallisuuden, kokonaisturvallisuuden toteuttamisen tai huoltovarmuuden turvaamisen kannalta merkitykselliseen tietoon. Tiedoista muodostuu tietoaineistoja eli tietorekistereitä joko yritykselle itselleen tai yrityksellä on sellaiseen pääsy esimerkiksi sopimusvelvoitteiden hoitamista varten. Kyse voi olla esimerkiksi suoraan tietojärjestelmien rakentamiseen tai ylläpitoon liittyvästä palvelusta tai tietyn prosessin osan hankinnasta toiselta yritykseltä. Esimerkkeinä lain tarkoituksen kannalta merkittävistä tietojärjestelmistä ja -rekistereistä ovat väestötietojärjestelmä, vaalitietojärjestelmä, ajoneuvotietojärjestelmä ja poliisin rekisterit. Palveluita tarjoaville yrityksille muodostuu usein laaja-alainen ja syvälinen käsitys asiakasorganisaatioiden suojattavasta toiminnasta tai heille muodostuu suoraan tietoaineistoa, joiden paljastuminen oikeudettomalle taholle tai kohteen kannalta haitallisen valtiollisen toimijan haltuun valmistajan tai palveluntuottajan omistussuhteiden johdosta aiheuttaisi vakavan ja välittömän riskin palvelua käyttäville asiakkaille. Lisäksi kuntien paikkatietojärjestelmät ovat yleensä ulkopuolisen palveluntarjoajan palvelimella, mutta voivat sisältää johtokarttoja ja tietoja merkityksellisestä infrastruktuurista, jota halutaan suojella, esimerkiksi vesihuoltolaitosten sijaintitiedot.

Pykälän 1 momentin 6 kohdassa säädettäisiin, että seurannan kohteena olisi ulkomainen sijoitus yritykseen, liiketoimintayksikköön tai yhteisöön, jonka toiminnassa tuotetaan tai toimitetaan kansallisen turvallisuuden, kokonaisturvallisuuden toteuttamisen tai huoltovarmuuden turvaamisen kannalta merkityksellisiä tieto- ja viestintätekniikan tai tietoturva-alan tuotteita tai palveluja.

Säännöksen verkko- ja viestintätekniikka ja sen palvelut olisivat samoja, mitä on määritelty kyberturvallisuuslaissa (124/2025). Tieto- ja viestintätekniikan palvelulla tarkoitettaisiin Euroopan unionin kyberturvallisuusvirasto ENISA:sta ja tieto- ja viestintätekniikan kyberturvallisuussertifiointista sekä asetuksen (EU) N:o 526/2013 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/881 (kyberturvallisuusasetus) 2 artiklan 13 kohdassa tarkoitettua tieto- ja viestintätekniikan palvelua. Tieto- ja viestintätekniikan tuotteella tarkoitettaisiin kyberturvallisuusasetuksen 2 artiklan 12 kohdassa tarkoitettua tieto- ja viestintätekniikan tuotetta.

Tietoturva-alan tuotteilla tarkoitettaisiin teknisiä ratkaisuja, joilla varmistetaan tietojen, järjestelmien ja verkkojen luottamuksellisuus, eheys, käytettävyyden ja kiistämättömyys. Tyypillisiä tuotteita ovat muun muassa palomuurit, virusorjuntaohjelmat, salaustyökalut, tunnistamis- ja käyttäjähallintaratkaisut, lokijärjestelmät, havainnointi- ja valvontatyökalut sekä varmuuskopiointi- ja palautustyökalut. Erityisesti tietoturva-alan tuotteissa on elintärkeää suojata teknisten ratkaisuiden lähdekoodi ja säilyttää asiakkaiden luottamus ratkaisuiden virheettömään ja vilpittömään toiminnallisuuteen. Lähdekoodin paljastuminen oikeudettomalle taholle tai kohteen

kannalta haitallisen valtiollisen toimijan haltuun valmistajan tai palveluntuottajan omistussuhteiden johdosta aiheuttaisi vakavan ja välittömän riskin teknistä ratkaisua käyttäville asiakkaille.

Tietoturva-alan palveluilla tarkoitettaisiin asiantuntijapalveluja, jotka tukevat organisaatiota tietoturvan hallinnassa ja kehittämisessä. Tällaisia palveluja olisivat muun muassa tietoturvakonsultointi ja -suunnittelu, penetraatiotestaus, tietoturva-auditointi sekä tietoturvallisuuden hallinta- ja valvontapalvelu (esim. SOC). Tietoturva-alan palveluita tarjoaville yrityksille muodostuu usein laaja-alainen ja/tai syvälinen käsitys asiakasorganisaatioiden tietoturvaheikkouksista, joiden paljastuminen oikeudettomalle taholle tai kohteen kannalta haitallisen valtiollisen toimijan haltuun valmistajan tai palveluntuottajan omistussuhteiden johdosta aiheuttaisi vakavan ja välittömän riskin palvelua käyttäville asiakkaille.

Tietoturva-alan tuotteiksi ja palveluiksi ymmärrettäisiin myös tiedon, tietojärjestelmien tai verkkojen fyysinen suojaaminen. Näitä olisivat erilaiset lukitus-, hälytys- ja valvontaratkaisut ja -palvelut sekä kohteen murtosuojauksia tai hajasäteilytiedustelulta suojautumiseen tarkoitettuja ratkaisuita.

Tietoturva-alan tuotteita ja palveluita käytetään osaltaan kyberturvallisuusriskien hallitsemiseen.

Pykälän 1 momentin 7 alakohdassa säädettäisiin, että seurannan kohteena olisi ulkomainen sijoitus yritykseen, liiketoimintayksikköön tai yhteisöön, jonka toiminta, tuotteet tai palvelut liittyvät huoltovarmuuden turvaamiseen, kriittiseen infrastruktuuriin tai muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin tai palveluihin.

Huoltovarmuuden turvaamisella tarkoitettaisiin väestön toimeentulon ja suojaamisen, maan talouselämän, maanpuolustuksen sekä turvallisuuden kannalta välttämättömien taloudellisten toimintojen, välttämättömien tavaroiden, materiaalien ja palveluiden tuotannon ja saatavuuden sekä kriittisen infrastruktuurin turvaamista normaaliolojen vakavien häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varalta ja niiden aikana. Tämä vastaa Huoltovarmuuden turvaamisesta ja Huoltovarmuuskeskuksesta annettuun lakiin (107/2026) sisältyvää huoltovarmuuden turvaamisen käsitettä.

Seuranta kohdistuisi myös maanpuolustuksen ja huoltovarmuuden varmistamisen kannalta tärkeisiin telakkatoimintoihin. Seurannan kohteiden arvioinnissa merkityksellistä olisi tältä osin erityisesti kansallinen kyvykyys rakentaa ja korjata maanpuolustuksen ja rajavalvonnan tarpeisiin soveltuvia aluksia sekä muita huoltovarmuuden turvaamisen kannalta kriittisiä aluksia mukaan lukien esimerkiksi jäänmurtajat sekä öljyntorjuntaan soveltuvat alukset. Maanpuolustuksen kannalta merkitykselliset telakkatoiminnot voivat olla myös 3 §:n 1 momentin b alakohdan mukaisia seurannan kohteita.

Suomen valtio omistaa suoraan valtion eri virastojen hallinnassa olevaa ja välillisesti valtionyhtiöiden omistuksen kautta osan Suomen kriittisestä infrastruktuurista. Esimerkkejä tällaisesta kriittisestä infrastruktuurista ovat muun muassa valtakunnallinen rataverkko, maantiet ja valtionyhtiön omistuksessa oleva lentoasemaverkko ja kantaverkko. Suomen kriittistä infrastruktuuria on myös yksityisessä omistuksessa ja infrastruktuurin rakentaminen ja ylläpito ovat pitkälti yksityisten toimijoiden vastuulla. Esimerkkinä voidaan todeta yksityisten yritysten omistuksessa ja hallinnassa olevat satama- tai lentokenttätoiminnot, merkittävät logistiikkaterminaalit, tieto- ja viestintäverkot, voimalaitokset, energiaverkot ja datakeskukset. Muita esimerkkejä pääasiassa yksityisessä omistuksessa olevasta kriittisestä infrastruktuurista ovat muun muassa elintarvike-, kemian- ja metalliteollisuuden tuotantolaitokset. Kemianteollisuudessa esimerkiksi peruskemikaalien tuotanto on keskeistä. Näitä tarvitaan muun muassa vedenpuhdistuksessa,

elintarviketeollisuudessa, terveydenhuollossa, kaivoksissa ja energiantuotannossa. Metalliteollisuudessa esimerkiksi perusmetallien ja erikoismetallien tuotanto- ja jalostuskapasiteetti ovat kriittistä infrastruktuuria, joista moni muu teollinen järjestelmä on riippuvainen. Elintarviketeollisuudessa esimerkiksi suuret meijerit, lihanjalostamot, viljanjalostuslaitokset ja leipomot ja näihin liittyvät tuotantolaitokset kytkeytyvät välittömästi väestöön ja huoltovarmuuteen. Energiasektorin alalla uusiutuvan energian tuotanto, kuten tuulivoimapuistot ja aurinkovoimalat ovat usein yksityisten yritysten ja energiayhtiöiden omistuksessa. Terveydenhuollon alalla esimerkiksi lääketuotanto, -varastot ja jakelujärjestelmät voivat olla sekä yksityisessä että julkisessa omistuksessa. Useat ICT-palvelut ja verkkoinfrastruktuuri ovat pääasiassa yksityisen palvelutuottajien tuottamia tai niiden hallinnassa ja esimerkiksi kuntien ja hyvinvointialueiden toiminnot ovat usein näistä riippuvaisia.

Myös kunnat, hyvinvointialueet sekä HUS-yhtymä omistavat suoraan tai välillisesti kriittistä infrastruktuuria, kuten vesi-, sähkö-, lämpö- tai jätehuoltopalveluja, yksittäisiä lentokenttiä, satamia, patoja ja sairaaloita, jotka voivat luoda toiminnan edellytyksiä myös muille kuin kuntaomisteisille yhteiskunnan elintärkeille toimintoille ja siten esimerkiksi huoltovarmuuden kannalta keskeisille tuotannoille, puolustusvoimien toiminnalle tai yhteiskunnan kokonaisturvallisuudelle. Viranomaiset pyrkivät varmistamaan, että infrastruktuurin omistajat eli elinkeinoelämän yritykset sekä myös kunnat suojaavat kriittistä infrastruktuuria mahdollisimman kattavasti ja tarkoituksenmukaisesti. Kriittisen infrastruktuurin omistavien tahojen jatkuvuudenhallintaa ja infrastruktuurin varajärjestelyjä voidaan edistää viranomaistoimenpitein. Näitä voivat olla esimerkiksi kriittisen infrastruktuurin tunnistaminen ja tällaisen infrastruktuurin omistajien tietoisuuden lisääminen niihin kohdistuvista riskeistä ja uhkista sekä suojaamisen tarpeesta ja keinoista. Kriittisen infrastruktuurin omistajille voidaan asettaa lailla ja viranomaisen määräyksellä varautumisvelvoitteita toiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi. Useat keskeiset kriittistä infrastruktuuria omistavat ja hallinnoivat tahot osallistuvat Huoltovarmuuskeskuksen poolitoimintaan.

Laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta asettaa keskeisille toimijoille kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen liittyviä velvoitteita. Lailla on kansallisesti täytäntöön pantu CER-direktiivi, jossa kriittisellä infrastruktuurilla tarkoitetaan hyödykettä, tilaa, laitteistoa, verkostoa tai järjestelmää tai osaa hyödykkeestä, tilasta, laitteistosta, verkostosta tai järjestelmästä, joka on välttämätön keskeisen palvelun tarjoamiseksi. Laki asettaa keskeisille toimijoille kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen liittyviä velvoitteita, mutta jättää soveltamisalan ulkopuolelle muun muassa pääosan valmistavasta teollisuudesta ja puolustusteollisuuden. CER-prosessissa kansallisella tasolla määritellyillä kriittisillä toimijoilla on merkitystä myös ulkomaisten sijoitusten seurannan kannalta turvallisuus-kriittisiä kohteita arvioitaessa. Kriittisten toimijoiden määrittäminen on määrä tehdä heinäkuuhun 2026 mennessä ja se tulee tukemaan myös ehdotetun lain käytännön soveltamista.

Suomen kyberturvallisuuslain liitteissä I ja II on lueteltu ne toimialat ja toimijoiden ryhmät, jotka kuuluvat lain määräysten soveltamisalaan. Kyberturvallisuuslain kriittisten toimijoiden määrittely ja toimijoiden valvonta tukevat kansallisella tasolla ulkomaisten sijoitusten seurannan tavoitteita lain soveltamisalan, kriittisten toimijoiden ja toimialojen määrittelyn ja ulkomaisen omistajuuden arvioinneissa kohdeyrityksissä, mukaan lukien kriittinen infrastruktuuri ja kriittinen palveluinfrastruktuuri.

Kriittisen infrastruktuurin määrittelemisen on kontekstisidonnaista. Keskeistä on, mitä viranomaistehtäviä tai vastuita tai viranomaisiin tai yksityisiin kohdistuvia varautumisvelvollisuuksia kohdennetaan kulloisenkin määrittelyn piiriin kuuluviin kohteisiin.

Kaikkien esitettyjen seurannan kohteiden osalta kansallisen turvallisuuden, kokonaisturvallisuuden toteuttamisen tai huoltovarmuuden varmistamisen kannalta merkityksen luovat ratkaisua, tuotetta tai palvelua käyttävät asiakkaat. Erityisen merkityksellistä olisi esimerkiksi tilanne, jossa ratkaisulle, tuotteelle tai palvelulle ei ole markkinoilla vaihtoehtoa. Vaikka vaihtoehtoinen ratkaisu voisi löytyä, voisi vaihtamisen kustannukset olla niin merkittäviä, ettei se olisi relevantti vaihtoehto. Vaihtoehtoinen ratkaisu, tuote tai palvelu ei toisaalta poistaisi riskiä, joka perustuu palveluntuottajalle muodostuneeseen käsitykseen asiakkaan toiminnasta heikkouksiin.

Pykälän 1 momentin 8 kohdassa säädettäisiin EU:n uuden seuranta-asetuksen edellyttämistä pakollisista toimialoista tai toiminnoista, jotka tulee olla kansallisen lain seurannan kohteina.

Jäsenvaltioiden on uuden seuranta-asetuksen mukaan varmistettava, että ulkomaiset investoinnit edellyttävät ennakkolupaa, jos ne kohdistuvat unionin alueelle sijoittautuneeseen toimijaan, joka toimii tietyillä strategisilla tai turvallisuuden kannalta merkittävillä aloilla. Seurannan piiriin kuuluvat toimijat, jotka kehittävät, tuottavat tai kaupallistavat kaksikäyttötuotteita tai puolustustarvikkeita, kuten asetuksen (EU) 2021/821 liitteessä I sekä direktiivin 2009/43/EY liitteessä lueteltuja tuotteita ja teknologioita. Lisäksi seurannan kohteena ovat puolijohteita, kvantiteknologioita ja eräitä tekoälyteknologioita tutkivat, kehittävät tai tuottavat toimijat.

Seuranta ulottuu myös liikenteen, energian ja digitaalisen infrastruktuurin toimijoihin, jos kansallinen riskiperusteinen arviointi osoittaa niiden olevan kriittisiä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja kansallisen turvallisuuden kannalta. Lisäksi asetuksen soveltamisalaan kuuluvat toimijat, jotka harjoittavat strategisiin raaka-aineisiin liittyvää etsintää, louhintaa, käsittelyä, kierrätystä, hyödyntämistä tai varastointia asetuksen (EU) 2024/1252 mukaisesti.

Seurannan kohteisiin kuuluvat myös rahoitusjärjestelmän ja maksuliikenteen kannalta keskeiset yhteisöt, kuten keskusvastapuolet, arvopaperikeskukset, säänneltyjen markkinoiden ylläpitäjät, maksujärjestelmien ylläpitäjät sekä erityisten rahaliikenteen sanomanvälityspalvelujen maailmanlaajuiset tarjoajat. Lisäksi seuranta kattaa muut järjestelmän kannalta merkittävät laitokset. Näillä tarkoitetaan direktiivin 2013/36/EU 131 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja järjestelmärisikin kannalta merkittäviä laitoksia, joiden merkittävyys perustuu niiden koon, liiketoiminnan luonteen, kytkettyneisyyden tai korvattavuuden arviointiin.

Seuranta ulottuu myös toimijoihin, jotka omistavat, kehittävät tai ylläpitävät vaalitoimintoihin erityisesti suunniteltuja tietojärjestelmiä, kuten äänioikeusrekistereitä, ääntenlaskenta- ja tulostenvarmistusjärjestelmiä sekä muita vaalien tulosten todentamiseen käytettäviä järjestelmiä.

4 § Uutta liiketoimintaa luovat sijoitukset seurannan kohteina

Pykälässä säädettäisiin seurannan kohteista, kun kyseessä on uutta liiketoimintaa luova ulkomainen sijoitus.

Pykälän 1 momentin 1 kohdassa säädettäisiin uutta liiketoimintaa luovan yrityksen olevan seurannan kohteena silloin, kun perustettavan yrityksen, liiketoimintayksikön tai yhteisön aikomuksena on puolustustarvikkeiden viennistä annetussa laissa (282/2012) tarkoitettujen puolustustarvikkeiden tuottaminen tai toimittaminen tai jonka aikomuksena on tuottaa tai toimittaa muita sotilaalliselle maanpuolustukselle tai suomalaiselle puolustusteollisuudelle niiden toiminnan kannalta tärkeitä tuotteita tai palveluita.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin uutta liiketoimintaa luovan yrityksen olevan seurannan kohteena silloin, kun perustettavan yrityksen, liiketoimintayksikön tai yhteisön

aikomuksena on vientivalvonta-asetuksen tai kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain (500/2024) tarkoittamien kaksikäyttötuotteiksi katsottavien vientivalvontaluvan alaisten tuotteiden valmistaminen tai kehittäminen.

Momentin 1 ja 2 kohdan seurannan kohteisiin sisältyisivät sisällöllisesti samat toimialat ja toiminnot, joita 3 §:n 1 ja 2 a kohdissa tarkoitetaan. Tässä pykälässä seuranta kohdistuisi kuitenkin nimenomaisesti sellaisiin yrityksiin, liiketoimintayksiköihin ja yhteisöihin, jotka ovat vasta aloittamassa toimintaansa ja luomassa uutta liiketoimintaa edellä mainituilla aloilla.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin uutta liiketoimintaa luovan sijoituksen olevan seurannan kohteena silloin, kun perustettavan yrityksen, liiketoimintayksikön tai yhteisön aikomuksena on rakentaa tai ylläpitää satamainfrastruktuuria taikka tarjota sataman operointi- ja lastinkäsittelypalveluja, lukuun ottamatta alusten tankkausta ja jätteen vastaanottoa.

Satamat ovat yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen jatkuvuuden ja huoltovarmuuden turvaamisen kannalta kriittisiä toimijoita. Suomen ulkomaankauppa kulkee yli 95-prosenttisesti meriteitse. Suomen tuonnin ja viennin tavarankäsittely ja kuljetus kaikkialle Suomen alueelle tapahtuu satamissa ja satamien kautta. Satamat ovat kriittisiä myös sotilaallisen liikkuvuuden ja kansallisen turvallisuuden kannalta.

Satamainfrastruktuurin rakentamiseen ja ylläpitämiseen liittyy olennaisesti pääsy sataman toimintaa, tiloja ja turvallisuusjärjestelyjä koskevaan kriittiseen tietoon. Sataman ja etenkin satamaoperaattoreiden kautta kulkee alusten lastitietoja, jotka voivat olla kriittisiä ja joihin kohdistuvat kyberuhat ovat merkittäviä. Satamatoimijat voivat saada kriittistä tietoa myös sotilaallisesta liikkuvuudesta, kuten joukkojen koosta ja joukkojen siirtämiseen käytettävistä reiteistä sekä puolustushallinnon ja liittolaisten kalustosta. Satamiin ja satamatoimijoihin voi kohdistua tai niiden kautta voidaan tehdä kansallisen turvallisuuden tai yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden turvaamisen kannalta vakavaa haittaa aiheuttavia tai jopa yhteiskunnan toimintaa lamauttavia kyber- tai hybridioperaatioita. Satamat ovat suurivolyymisia logistisia solmukohtia, joten ne ovat kiinnostavia myös kansainväliselle järjestäytyneelle rikollisuudelle. Järjestäytyneen rikollisuuden toimijoita voidaan myös käyttää valtiollisten toimijoiden taholta välillisesti laaja-alaisessa hybridivaikuttamisessa.

Säännös tukee toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuutta ennakkollisen seurannan ja tarkastelun keinoin estää kansallisen turvallisuuden, yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden turvaamisen ja huoltovarmuuden turvaamisen kannalta haitallista toimintaa, joita valtiolliset tai ei-valtiolliset toimijat voisivat satamissa toimivien ulkomaisten toimijoiden kautta tehdä.

Säännöstä sovellettaisiin perustettavaan yritykseen, liiketoimintayksikköön tai yhteisöön, joka toimisi satamanpitäjänä eli sataman maa-alueen omistavana tahona. Satamanpitäjät ovat sataman maa-alueita hallinnoivia tahoja, joille on asetettu muussa lainsäädännössä mm. sataman turvatoimia, henkilöturvallisuusselvityksiä, ympäristölupaa ja jätehuoltoa koskevia vaatimuksia. Esimerkiksi eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain 2 §:n mukaan satamanpitäjällä tarkoitetaan tahoja, joka ylläpitää satamaa tai satamarakennetta. Merenkulun ympäristönsuojelulain 1 luvun 2 §:n mukaan sataman pitäjällä tarkoitetaan oikeushenkilöä, joka vastaa sataman eri toimintojen kokonaisuuden järjestämisestä tai perii satamamaksun tai siihen verrattavan yleisen maksun sataman käyttämisestä. Toistaiseksi Suomessa sataman pitäjät ovat pääsääntöisesti kuntien omistamia osakeyhtiömuotoisia satamayhtiöitä tai teollisuusyritysten varsinaisen liiketoimintansa ohessa pitämiä omia satamia.

Sataman pitämisen ohella säännös voi tulla sovellettavaksi perustettaviin satamien operointi- ja lastinkäsittelypalveluista vastaaviin yrityksiin, liiketoimintayksiköihin tai yhteisöihin. Satamaoperaattorilla tarkoitetaan esimerkiksi toimijaa, joka harjoittaa satamassa, satamarakenteessa tai sataman alueella lastinkäsittelyyn tai muihin satamapalveluihin liittyviä operatiivisia tai muita tehtäviä hyödyntäen sataman tai satamarakenteen infrastruktuuria, laitteistoa tai muita varusteita. Satamaoperaattoreita ovat muun muassa ahtaus- ja terminaalitoimintaa harjoittavat sekä satamien muita tavarankäsittely- ja logistiikkapalveluja tuottavat palveluntarjoajat.

Alusten polttoainehuolto ja jätteiden vastaanotto, joista voivat vastata erilliset toimijat, jätettäisiin sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle.

Pykälän 1 momentin 4 kohdassa säädettäisiin uutta liiketoimintaa luovan sijoituksen olevan seurannan kohteena silloin, kun perustettavan yrityksen, liiketoimintayksikön tai yhteisön aikomuksena on rakentaa tai ylläpitää lentokenttäinfrastruktuuria taikka tarjota maahuolintapalveluja.

Lentoasemat ovat olennainen osa Suomen liikennejärjestelmää ja kansainvälisiä yhteyksiä. Niiden toiminta vaikuttaa suoraan huoltovarmuuteen ja kansalliseen turvallisuuteen osana kriittistä infrastruktuuria. Lentoasemat ovat kriittisiä sotilaallisen liikkuvuuden kannalta. Ne mahdollistavat lääkkeiden, varaosien ja muiden kriittisten tarvikkeiden nopean kuljetuksen. Lentoasemien toiminta tukee pelastusoperaatioita, evakuinteja ja humanitaarista apua. Myös muut lentopaikat ovat osa kriittistä infrastruktuuria. Niiden toiminnan merkittävä muutos – esimerkiksi käyttötarkoituksen laajentaminen, kansainvälisen liikenteen avaaminen, uuden toimijan tulo, rahtioperaatioiden kasvu tai teknologisten järjestelmien muutos – voi tuoda esiin riskejä, jotka vaikuttavat kansalliseen turvallisuuteen, huoltovarmuuteen ja ilmailuturvallisuuteen.

Lentoasemalla tarkoitetaan ilmailulain (864/2014) 75 §:n määritelmän mukaan lentopaikkaa, jossa lentotiedotuspalvelu, hälytyspalvelu, ilmaliikenteen neuvontapalvelu ja lennonjohtopalvelu on pysyvästi järjestetty.

Lentopaikalla tarkoitetaan puolestaan ilmailulain 2 §:n määritelmän mukaan määriteltyä aluetta, joka sijaitsee maalla tai vedessä taikka maalla olevalla kiinteällä tai merellä olevalla kiinteällä tai kelluvalla rakennelmalla ja jota on tarkoitus käyttää kokonaan tai osittain ilma-aluksen saapumista, lähtemistä ja maassa tai vedessä liikkumista varten ja johon kuuluvat lentopaikan toiminnan kannalta tarpeelliset rakennukset, rakennelmat ja laitteet, vesialueilla liikennealueeseen liittyvät laiturit tai muut rantautumispaikat sekä pelastustiestö ja ne suoja-, esterajoitus- tai muut alueet, joita tarvitaan lentopaikan ylläpitoon, käyttämiseen ja turvavalvontaan.

Maahuolintapalvelu on määritelty yhteisistä siviili-ilmailua koskevista säännöistä ja Euroopan unionin lentoturvallisuusviraston perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1139 määritelmiä koskevan 3 artiklan 23 kohdassa. Maahuolintapalvelulla tarkoitetaan lentopaikoilla tarjottavia palveluja, joihin kuuluvat maatoiminnan valvontaan, lennonselvitykseen ja kuormauslaskelmiin, matkustajapalveluihin, matkatavaroiden käsittelyyn, rahdin ja postin käsittelyyn, ilma-alusten asematasopalveluihin, ilma-alusten huoltotoimenpiteisiin, polttoaineen ja öljyn toimitukseen ja aterioiden lastaukseen liittyvät turvallisuustoimet; mukaan lukien tilanteet, joissa lentotoiminnan harjoittajat huolehtivat itse omista maahuolintapalveluistaan (omahuolinta).

Lentoaseman infrastruktuurin rakentamiseen ja ylläpitämiseen liittyy olennaisesti pääsy sen toimintaa, tiloja ja turvallisuusjärjestelyjä koskevaan kriittiseen tietoon. Lentoaseman infrastruktuuriin kytkeytyvät toimijat voivat saada kriittistä tietoa myös sotilaallisesta liikkuvuudesta, kuten joukkojen koosta ja joukkojen siirtämiseen käytettävistä reiteistä sekä puolustushallinnon ja

liittolaisten kalustosta. Lentoaseman infrastruktuurin toimijoihin voi kohdistua tai niiden kautta voidaan tehdä kansallisen turvallisuuden tai yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden turvaamisen kannalta vakavaa haittaa aiheuttavia tai jopa yhteiskunnan toimintaa lamauttavia kyber- tai hybridioperaatioita. Turvallisuusympäristön kiristyminen, hybridiuhat, kyberuhkat ja sotilaalliset riskit lisäävät myös lentopaikkojen perustamiseen, niiden rakentamiseen ja ylläpitoon sekä vaikutusvaltaan siirtymiseen liittyviä riskejä muun muassa vaikuttamalla hankintaketjuihin tai muodostamalla haitallisia riippuvuuksia vieraan valtion teknologioista tai järjestelmistä. Lentoaseman toiminta voi myös muodostaa riskin esimerkiksi tilanteissa, joissa tietyt logistiikka-, rahti- tai koulutustoimijat saavat strategista jalansijaa.

Yllä kuvatut riskit koskevat myös maahuolintayrityksiä.

Säännös tukee toimivaltaisten viranomaisten mahdollisuutta ennakkollisen seurannan ja tarkastelun keinoin estää kansallisen turvallisuuden, yhteiskunnan toiminnan jatkuvuuden turvaamisen ja huoltovarmuuden turvaamisen kannalta haitallista toimintaa, joita valtiolliset tai ei-valtiolliset toimijat voisivat lentopaikoilla toimivien ulkomaisten toimijoiden kautta tehdä.

Säännöstä sovellettaisiin ensinnäkin lentoaseman tai muun lentopaikan omistavaan tai sitä vuokraoikeuden tai jonkin muun vastaavan järjestelyn perusteella tosiasiallisesti hallinnoivaan tai käyttävään tahoon, lentopaikan pitäjään sekä tällaista toimintaa suunnittelevaan lain soveltamisalaan kuuluvaan ulkomaiseen sijoittajaan.

Lentoaseman pitämisen ohella säännös voi tulla sovellettavaksi maahuolintapalveluihin, joista Suomen lentoasemilla vastaavat pääsääntöisesti lentoyhtiöt itse tai niiden käyttämät maahuolintayritykset.

Pykälän 1 momentin 5 kohdassa säädettäisiin uutta liiketoimintaa luovan sijoituksen olevan seurannan kohteena silloin, kun perustettavan yrityksen, liiketoimintayksikön tai yhteisön aikomuksena on perustaa logistiikkaterminaalit, joka palvelee elintarvikealalla, terveydenhuoltoalalla, polttonestealalla tai puolustusteollisuuden tarpeita.

Logistiikkaterminaalilla tarkoitetaan paikkaa tai infrastruktuuria, jossa tavaroita vastaanotetaan, käsitellään, lajitellaan, varastoidaan ja siirretään kuljetuksesta toiseen osana logistista toimitusketjua. Se ei tarkoita pelkästään erilaisten kuljetusmuotojen yhdistämistä, kuten intermodaalisuutta, vaan se voi olla myös kuorma-autotermiinali, jossa jakelukuljetukset yhdistyvät runkokuljetuksiin tai toisin päin. Olennaista kuitenkin on, että termiinaliin saapuvalla tavaralla on jatko-osoite selvillä.

Lähtökohtaisesti logistiikkaterminaalit toimivat yhteiskunnan toiminnalle keskeisinä solmu-kohtina kaikissa turvallisuustilanteissa. Logistiikkaterminaalien kuljetusten, rahtitietojen ja turvallisuusjärjestelyjen riskikohdat ovat käytännössä vastaavat kuin satamaoperaattoreiden kohdalla. Erityisesti sotilaalliselle maanpuolustukselle ja huoltovarmuudelle kriittisten logistiikkaterminaalitoimintoihin liittyvien ulkomaisten sijoitusten tausta ja sijoitusten turvallisuusvaikutukset on tärkeää tarkastaa jo yrityksen, liiketoimintayksikön tai yhteisön perustamisvaiheessa, jotta turvallisuusviranomaiset voivat varmistua toiminnan jatkuvuudesta ja luotettavuudesta kaikissa turvallisuustilanteissa. Tällä on keskeinen merkitys sotilaallisen maanpuolustuksen järjestämisessä normaali- ja poikkeusoloissa.

Elintarvikehuollon jatkuvuus on keskeinen väestön toimeentulon ja huoltovarmuuden osa-alue. Logistiikkaterminaalit, joissa käsitellään tai varastoidaan elintarvikkeita, ovat kriittisiä toimitusvarmuuden ja ruoanjakeluverkoston toimivuuden kannalta. Ulkomaisen sijoituksen tausta ja

sen mahdolliset vaikutusmahdollisuudet toimitusketjun häiriöttömyyteen tulee voida arvioida jo toiminnan perustamisvaiheessa.

Terveydenhuollon tarvikkeiden, lääkkeiden ja suojavarusteiden jakeluun liittyvät logistiikkaterminaalit ovat kriittisiä sekä normaalioloissa että poikkeusoloissa. Merkittävät toimituskatkokset voivat vaarantaa terveydenhuollon palvelujen jatkuvuuden.

Polttonesteiden kuljetus ja jakelu muodostavat keskeisen osan energiahuollon ja liikennejärjestelmän toimivuutta. Polttonestealan logistiikkaterminaalit palvelevat sekä yksityisen sektorin kuljetuksia että viranomaisten ja kriittisen infrastruktuurin energiantarpeita. Näihin kohdistuvien ulkomaisten sijoitusten seuranta on välttämätöntä, koska terminaalien toiminnan häiriöt voivat nopeasti heijastua koko liikennejärjestelmään ja logistiikan toimivuuteen.

Puolustusteollisuuden logistiikkaan liittyvät terminaalit voivat sisältää tai käsitellä materiaaleja, komponentteja tai järjestelmiä, joiden saatavuus ja toimitusvarmuus ovat olennaisia sotilaallisen maanpuolustuksen kannalta. Tässä yhteydessä puolustusteollisuuden tarpeilla tarkoitetaan tilanteita, joissa logistiikkaterminaalien perustamisvaiheessa tiedetään, että terminaali tulee palvelemaan puolustusteollisuuden tuotanto- tai toimitusketjuja.

Esimerkiksi uusi logistiikkaterminaali voidaan suunnitella palvelemaan puolustusteollisuuden valmistajaa, joka toimittaa Puolustusvoimille kriittisiä järjestelmäkomponentteja, jolloin terminaalissa käsiteltäisiin puolustustuotannon alihankintaverkostoon kuuluvia materiaaleja.

Maanpuolustuksen tarpeita palvelevan logistiikkaterminaalien määritelmän täyttäisi myös logistiikkaterminaali, joka on sijaintinsa vuoksi merkityksellinen sotilaallisen liikkuvuuden ja maanpuolustuksen järjestämisen kannalta eri turvallisuustilanteissa. Tällaisiksi laskettaisiin liikenteen solmukohtien välittömään yhteyteen, kuten rautatieasemien, ratapihojen, lentopaikkojen, lentokenttien, satamien sekä suurten risteysten ja moottoriteliittymien yhteyteen perustettavat logistiikkaterminaalit.

Erityisesti sotilaalliselle maanpuolustukselle ja huoltovarmuudelle kriittisiin logistiikkaterminaalitoimintoihin liittyvien ulkomaisten sijoitusten tausta ja sijoitusten turvallisuusvaikutukset on tärkeää tarkastaa jo yrityksen, liiketoimintayksikön tai yhteisön perustamisvaiheessa, jotta turvallisuusviranomaiset voivat varmistua toiminnan jatkuvuudesta ja luotettavuudesta kaikissa turvallisuustilanteissa. Tällä on keskeinen merkitys sotilaallisen maanpuolustuksen järjestämisessä normaali- ja poikkeusoloissa.

Pykälän 1 momentin 6 kohdassa säädettäisiin uutta liiketoimintaa luovan sijoituksen olevan seurannan kohteena silloin, kun perustettavan yrityksen, liiketoimintayksikön tai yhteisön aikomuksena on tarjota datakeskuspalveluja tai perustaa datakeskus, jonka a) potentiaalinen sähköteho on vähintään 100 megawattia ja b) joiden toiminta kytkeytyy esitetyn lain 3 §:n 4-7 kohtien mukaiseen kriittisiin tuotteita tai palveluja tuottavaan toimintaan taikka c) toimintaan on tarkoitus liittyä EU:n seuranta-asetuksen liitteen I mukaisia tekoälyteknologioita tai kvanttiteknologioita koskevia toimintoja.

Datakeskusten keskittyminen on globaali megatrendi. Datakeskusten ja datakeskuspalvelujen rooli ja merkitys digitaalisten palvelujen tarjoajana sekä julkisen hallinnon ja elinkeinoelämän tietojärjestelmien osana kasvaa jatkuvasti. Datakeskukset ja niiden toiminnan laajuus, palvelumalli ja tekniset ominaisuudet voivat olla sellaisia, että ne voivat vaikuttaa merkittävästi viranomaisten toiminnan, huoltovarmuuden tai kokonaisturvallisuuden kannalta kriittisten tietojen, järjestelmien tai palvelujen käsittelyyn, säilyttämiseen, välittämiseen tai muodostaa näihin liittyviä rakenteellisia riippuvuuksia. Lähivuosina Suomeen sijoittuvan datakeskuskapasiteetin

arvioidaan lisäksi moninkertaistuvan. Myös Suomeen sijoittautuneiden datakeskusinvestointien kokoluokat ovat olleet kasvussa.

Datakeskuksiin liittyy myös turvallisuusulottuvuuksia. Datakeskukset ovat suuressa määrin osa yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria. Niillä on keskeinen merkitys digitaalisen palveluinfrastruktuurin toiminnalle sekä jatkuvuuden hallinnalle. Suomen alueella sijaitsevilla datakeskuk-silla voi olla merkitystä myös tiedon huoltovarmuuden kannalta. Datakeskukset voivat esimer-kiksi tarjota pääsyn sellaiseen dataan, siruihin, laskentaan ja algoritmikehitykseen, joihin sen omistajalla tai siellä operoivalla taholla ei muuten olisi pääsyä. Datakeskusten prosessoima data ja sovellukset voivat lisäksi toimia esimerkiksi ulkovaltojen tiedonhankinnan ja informaatiovai-kuttamisen kohteina ja kanavina. Siten datakeskuksen toimijalla, tyypillä ja datakeskusinvestointien muodostamalla riippuvuussuhteilla on kokonaisturvallisuuden näkökulmasta merki-tystä. Datakeskuksiin ja datakeskuspalveluihin kohdistuvalla sijoitusten seurannalla olisi mah-dollista tarkastella näihin liittyviä potentiaalisia riskejä sekä ei-toivottujen rakenteellisten riip-puvuuksien muodostumista ja ennaltaehkäistä niitä.

Esitetyn kohdan a alakohdassa ehdotetaan, että ulkomainen sijoitus on seurannan kohteena, kun perustettavan yrityksen, liiketoimintayksikön tai yhteisön aikomuksena on tarjota datakeskus-palveluja tai perustaa datakeskus, jonka potentiaalinen sähköteho on vähintään 100 megawattia. Suurimmat datakeskukset käyttävät paljon sähköä. Vuonna 2024 Suomen datakeskukset kulut-tivat sähköä noin 1,6 TWh, mikä oli hieman alle 2 prosenttia Suomen kokonaiskulutuksesta. Arvioiden mukaan datakeskusten sähkönkulutus kasvaa 5–6 TWh:iin vuoteen 2030 mennessä, mikä olisi noin 3–4 prosenttia kokonaiskulutuksesta. Siten on perusteltua kohdentaa seuranta sellaisiin datakeskushankkeisiin, joilla voi olla merkitystä Suomen energiajärjestelmälle alueel-lisesti tai valtakunnallisesti.

Esitetyn kohdan b alakohdassa ehdotetaan, että ulkomainen sijoitus on seurannan kohteena, kun perustettavan yrityksen, liiketoimintayksikön tai yhteisön aikomuksena on tarjota datakeskus-palveluja tai perustaa datakeskus, jonka aikomuksena on tuottaa tai toimittaa 3 §:n 4–7 kohtien mukaista toimintaa.

Seuranta kohdistuisi tilanteisiin, joissa datakeskustoiminnan kautta tuotettaisiin tai toimitettaisiin yhteiskunnan turvallisuuden kannalta keskeisille Suomen viranomaisille niiden lakisääteis-ten tehtävien hoitamiseen liittyviä kriittisiä tuotteita tai palveluja (3 §:n 4 kohta). Seurannan piiriin kuuluisi myös toiminta, johon liittyisi pääsy salassa pidettäviin tai turvallisuusluokitel-tuihin tietoihin taikka muihin kansallisen turvallisuuden, kokonaisturvallisuuden toteuttamisen tai huoltovarmuuden turvaamisen kannalta merkityksellisiin tietoihin, tietoaineistoihin tai tieto-varantoihin (3 §:n 5 kohta).

Lisäksi seuranta kohdistuisi datakeskustoimintaan, jossa tuotettaisiin tai toimitettaisiin kansal-lisen turvallisuuden, kokonaisturvallisuuden tai huoltovarmuuden kannalta merkityksellisiä tieto- ja viestintäteknisiä tai tietoturva-alan tuotteita tai palveluja (3 §:n 6 kohta). Toiminta olisi seurannan kohteena myös silloin, kun sen katsottaisiin liittyvän huoltovarmuuden turvaamiseen, kriittiseen infrastruktuuriin tai muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin tai palveluihin (3 §:n 7 kohta).

Esitetyn kohdan c alakohdassa ehdotetaan, että ulkomainen sijoitus on seurannan kohteena, kun perustettavan yrityksen, liiketoimintayksikön tai yhteisön aikomuksena on tarjota datakeskus-palveluja tai perustaa datakeskus, jonka toimintaan on tarkoitus liittyä EU:n seuranta-asetuksen liitteen I mukaisia tekoälyteknologioita tai kvanttiteknologioita koskevia toimintoja. Tekoäly kehittyy nopeasti ja se integroidaan lähes kaikkiin toimialoihin. Siksi niiden merkitys yhteis-kunnan perusinfrastruktuurille voi olla merkittävä. Säännöstä sovellettaisiin myös

datakeskuksiin tai datakeskuspalveluihin, joiden toiminta liittyy kvanttiteknologioihin. Kvanttitekniikat ovat yhä kehitysvaiheessa, mutta niiden tulevaisuuden merkitys turvallisuudelle ja laskennalliselle perustalle voidaan arvioida olevan huomattavat.

EU:n seuranta-asetuksen liitteessä I tekoälyteknologialla tarkoitetaan teknologiaa tai taitotietoa, joka liittyy erityisesti konepohjaiseen järjestelmään, joka on suunniteltu toimimaan käyttöönoton jälkeen vaihtelevilla autonomian tasoilla ja jossa voi ilmetä mukautuvuutta käyttöönoton jälkeen ja joka päättää vastaanottamastaan syötteestä eksplisiittisiä tai implisiittisiä tavoitteita varten, miten tuottaa tuotoksia, kuten ennusteita, sisältöä, suosituksia tai päätöksiä, jotka voivat vaikuttaa fyysisiin tai virtuaalisiin ympäristöihin, ja jota käytetään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/1689 3 artiklan 63 alakohdassa määriteltyihin yleiskäyttöisiin tekoälymalleihin tai tällaisiin malleihin perustuviin tekoälyjärjestelmiin, jotka soveltuvat avaruus- tai puolustussovellusten kehittämiseen; tai asetuksen (EU) 2024/1689 51 artiklassa tarkoitettuihin yleiskäyttöisiin tekoälymalleihin, joihin liittyy systeeminen riski, tai tällaisiin malleihin perustuviin tekoälyjärjestelmiin.

EU:n seuranta-asetuksen liitteessä I kvanttiteknologialla tarkoitetaan teknologiaa tai taitotietoa, joka liittyy kvanttilaskentaan, kvanttiviestintään ja kvanttitunnistukseen.

Esitetyn säännöksen soveltaminen perustuisi datakeskustoiminnan tosiasialliseen käyttötarkoitukseen ja palvelusisältöön. Eli seuranta kohdistuisi ulkomaiseen sijoitukseen, jonka aikomuksena on tarjota datakeskuspalveluja tai perustaa datakeskus, jonka potentiaalinen sähköteho on vähintään 100 megawattia ja jonka aikomuksena on tuottaa tai toimittaa 3 §:n 4–7 kohtien mukaisia toimintaa tai toimintaan on tarkoitus liittyä EU:n seuranta-asetuksen liitteen I mukaisia tekoälyteknologioita ja kvanttitekniologioita koskevia toimintoja. Pelkkä teknisen datakeskus-kapasiteetin tarjoaminen ei sellaisenaan johtaisi sijoituksen luvanvaraisuuteen.

Pykälän 1 momentin 7 kohdassa säädettäisiin, että uutta liiketoimintaa luova ulkomainen sijoitus olisi seurannan kohteena silloin, kun perustettavan yrityksen, liiketoimintayksikön tai yhteisön aikomuksena olisi toteuttaa energiainfrastruktuurihanke. 7 kohdan a alakohdassa säädettäisiin, että seurannan kohteena olisivat sähköjärjestelmän perus- ja säätövoimaratkaisuihin kuuluvat energiainfrastruktuurihankkeet. Perus- ja säätövoimaratkaisut ovat välttämättömiä sähkön toimitusvarmuuden, sähköjärjestelmän tasapainon ja huoltovarmuuden kannalta, ja ne vaikuttavat suoraan kriittisen infrastruktuurin toimintaan. Näihin ratkaisuihin kuuluisivat esimerkiksi ydinvoima ja akkutekniikat.

7 kohdan b alakohdassa säädettäisiin, että seuranta koskisi myös uusiutuvan energian hankkeita. Tässä yhteydessä uusiutuvan energian hankkeilla tarkoitettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001 uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämistä (uudelleenlaadittu) eli ns. RED II 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin uusiutuviin energialähteisiin perustuvia hankkeita. Näihin kuuluvat muut kuin fossiilisista lähteistä peräisin oleva energia eli tuuli- ja aurinkoenergia (aurinkolämpö ja aurinkosähkö) sekä geoterminen energia, ympäristön energia, vuorovesi- ja aaltoenergia ja muu valtamerienergia, vesivoima sekä biomassa, kaatopaikoilla ja jätevedenpuhdistamoissa syntyvä kaasu ja biokaasu.

7 kohdan c alakohdassa säädettäisiin, että seurannan kohteena olisivat vetyhankkeet, joiden tuotantokapasiteetti tulisi olemaan vähintään 100 megawattia.

Myös uusiutuvan energian ja vetyhankkeiden merkitys on viime vuosina kasvanut nopeasti osana energiaomavaraisuuden vahvistamista, vihreän siirtymän toteuttamista ja teollisuuden rakennemuutosta. Näihin teknologioihin liittyvät investoinnit voivat muodostaa yksittäisilläänkin

hankkeilla huomattavia ja pitkäkestoisia vaikutuksia sähköjärjestelmän rakenteeseen, kapasiteettiin ja toimitusvarmuuteen.

Uutta liiketoimintaa luovien energiainfrastruktuurihankkeiden vaikutukset voivat toteutua jo suunnittelu- ja investointivaiheessa, jolloin sijoittajalla on mahdollisuus vaikuttaa hankkeen tekniin ratkaisuihin, sijaintiin, kapasiteettiin ja siten myös sähköjärjestelmän ja energiantuotannon kriittisiin elementteihin. Merkittävät energiainfrastruktuurihankkeet voivat muodostaa vaikutuksiltaan rinnasteisen riskin yritysostotilanteeseen, vaikka kyseessä ei ole olemassa olevan toiminnan omistusjärjestely. Tästä syystä myös uuden liiketoiminnan luomiseen kohdistuvia sijoituksia on tarpeen seurata.

7 kohdan d alakohdassa säädettäisiin, että seurannan piiriin kuuluvat myös a–c alakohdissa tarkoitettuja energiainfrastruktuurihankkeita pienemmät, alle 100 megawatin kapasiteetilla toteutettavat hankkeet, jos ulkomainen sijoittaja toteuttaa tai on jo toteuttanut yhden tai useamman 7 kohdan mukaisen hankkeen siten, että hankkeiden yhteenlaskettu tuotantokapasiteetti on vähintään 100 megawattia. Säännöksellä varmistetaan, ettei seurannan ulkopuolelle jää sellaisia tilanteita, joissa kokonaisuutena merkittävä kapasiteetti pilkotaan useisiin nimellisesti erillisiin hankkeisiin.

Tuotantokapasiteetin arvioinnissa otettaisiin huomioon myös erilliset hankkeet, jotka tosiasiallisesti muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden, vaikka ne olisi organisoitu useiksi erillisiksi hankkeiksi tai eri oikeushenkilöiden kautta. Arviointi perustuisi hankkeiden tekniseen, taloudelliseen tai toiminnalliseen yhteyteen ja siihen, muodostavatko ne kokonaisuuden, joka tarkoituksensa tai vaikutustensa perusteella rinnastuu 100 megawatin kapasiteetin ylittävään hankkeeseen.

7 kohdan e alakohdassa säädettäisiin, että seurannan piiriin kuuluisi myös sähkömarkkinalain mukainen luvanvarainen sähköverkkotoiminta.

Luvanvaraiseen sähköverkkotoimintaan liittyvät uutta liiketoimintaa luovat sijoitukset on perusteltua saattaa seurannan piiriin, koska kantaverkko ja jakeluverkot ovat yhteiskunnan kriittistä infrastruktuuria. Sähkön saatavuus Suomessa normaalioloissa ja myös poikkeusoloissa perustuu sähkön kantaverkkoon ja alueellisiin jakeluverkkoihin. Sähköverkkotoiminta on erittäin kriittistä, koska sen varaan rakentuvat käytännössä kaikki yhteiskunnan elintärkeät toiminnot. Seuranta täydentäisi tältä osin sähkömarkkinalain mukaista lupamenettelyä, jossa ei huomioida kattavasti omistajuuden turvallisuusvaikutuksia luvanvaraisen toiminnan edellytyksinä.

Pykälän 1 momentin 8 kohdassa säädettäisiin uutta liiketoimintaa luovan sijoituksen olevan seurannan kohteena silloin, kun perustettavan yrityksen, liiketoimintayksikön tai yhteisön aikomuksena on harjoittaa EU:n kriittisten raaka-aineiden asetuksen (2024/1252) liitteen I jakson 1 mukaisiin strategisiin raaka-aineisiin liittyvää etsintä-, louhinta-, käsittely-, kierrätys- tai hyödyntämistoimintaa taikka varastointia.

Seurannan soveltamisala perustuisi EU:n kriittisten raaka-aineiden asetuksen (EU 2024/1252) mukaiseen strategisten raaka-aineiden luetteloon, jossa on listattu 17 keskeisintä raaka-ainetta.

Strategisilla raaka-aineilla on erityisen suuri merkitys vihreää ja digitaalista siirtymää tukevilla strategisissa teknologioissa sekä puolustus-, ilmailu- ja avaruusalan sovelluksissa. Strategiset raaka-aineet ovat monen turvallisuuskriittisen tuotteen tai palvelun arvoketjun lähtöpiste. Lisäksi niillä on erityistä merkitystä yritysten ja talousalueiden globaalille kilpailukyvyille. Strategisten raaka-aineiden kysynnän ja merkityksen odotetaan kasvavan huomattavasti lähivuosikymmeninä. Suomella on merkittävää potentiaalia vastata tähän kysyntään, minkä voi nähdä

lisäävän uutta liiketoimintaa luovia strategisten raaka-aineiden arvoketjun ulkomaisia sijoituksia Suomessa.

Strategisten raaka-aineiden arvoketjut ovat monimutkaisia ja ylikansallisia, ja riippuvuus ulkomaisista toimijoista on suurta. Riippuvuudet voivat äärimmillään johtaa lain 1 § 1 momentin mukaisten suojattavien intressien vaarantumiseen. Seurannalla olisi mahdollista hallita strategisten raaka-aineiden arvoketjuihin liittyviä ulkomaisesta vaikutusvallasta ja omistuksesta syntyviä riskejä, mikä vähentäisi kriittisiä riippuvuuksia ja parantaisi strategisten raaka-aineiden toimitusvarmuutta. Strategisten raaka-aineiden saatavuuden turvaaminen on EU:n ja Suomen keskeinen tavoite. Tavoitetta olisi osaltaan mahdollista tukea myös strategisiin raaka-aineisiin kohdistuvalla ulkomaisten sijoitusten seurannalla.

Uutta liiketoimintaa luovalle ulkomaiselle sijoitukselle annettu lupa kattaisi sijoituskohteen jatkokehityksen sen ulkomaisen sijoittajan toimesta, jolle lupa on myönnetty. Uutta lupaa ei tarvittaisi, jos sijoituksen jatkokehittäminen ei johtaisi liiketoiminnan olennaiseen poikkeamiseen lupahakemuksessa ja myönnetyissä luvassa kuvatusta tai määritellystä liiketoiminnasta. Lupaa ei tarvittaisi, jos kyse olisi esimerkiksi tuotantolaitoksen laajentamisesta hakemuksessa kuvatun projektisuunnitelman mukaisesti siten, ettei laitoksen toiminta laajene muille 4 §:ssä lupaa edellyttäville toimialoille. Edellytyksenä olisi myös, ettei sen ulkomaisen sijoittajan omistusrakenteessa, jolle lupa on myönnetty, tapahtuisi esitetyn lain 6 §:n mukaisia omistusosuuksien tarkastelupisteiden ylittäviä muutoksia. Tässä yhteydessä on huomioitava, että tarkastelupisteiden ylittäminen saattaisi täyttää lupaa edellyttävän sijoituksen määritelmän.

2 luku

Lupamenettely

5 § Luvan hakeminen

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että ulkomaisen sijoittajan olisi haettava etukäteen lupa lain soveltamisalassa olevalle ulkomaiselle sijoitukselle ennen sen lopullista toteuttamista. Sijoitusta ei saisi panna täytäntöön ennen luvan myöntämistä. Lupahakemus jätettäisiin Huoltovarmuuskeskukselle.

Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin, että luvan hakeminen lain soveltamisalassa oleville ulkomaisille sijoituksille olisi pakollista, eikä sijoitusta saisi toteuttaa ennen luvan myöntämistä. Myös voimassa oleva laki on pakottavaa sääntelyä, eikä lain vastaisesti toteutettu yritysosto ole pätevä. Pykälä luvan hakemisesta korostaisi luvan hakemisen pakollisuutta ulkomaisille sijoituksille ennen niiden lopullista toteuttamista.

Lupaa ulkomaiselle sijoitukselle ei voitaisi hakea liian aikaisin, vaan vasta sijoitusta välittömästi edeltävässä vaiheessa. Suunnitellun sijoituksen olisi oltava sellaisessa vaiheessa, että lupaviranomaisella olisi edellytykset arvioida sijoituksen toteutushetkellä vallitsevia olosuhteita ja sen vaikutuksia kokonaisturvallisuuteen. Oikeaa aikaa lupahakemuksen jättämiselle voitaisiin arvioida myös tapauskohtaisesti yhteistyössä lupaviranomaisen ja hakijan tai hakijan edustajan kanssa, etenkin uutta liiketoimintaa luovien sijoitusten osalta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta. Valtuutuksen tarkoituksena on mahdollistaa lupahakemusten sisältövaatimusten tarkempi sääntely asetustasolla, jotta menettelyä voitaisiin joustavasti yhdenmukaistaa ja ajantasaistaa ilman lain

muuttamista. Asetuksella voitaisiin antaa säännöksiä, joilla varmistetaan, että lupamenettely on selkeä, toimiva ja kokonaisturvallisuuden varmistamisen kannalta tarkoituksenmukainen.

6 § Omistusosuuksien tarkastelupisteet

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin omistusosuuksien tarkastelupisteistä. Ulkomainen sijoittaja voi hankkia Suomeen rekisteröidyn kohdeyhtiön koko osakekannan tai tietyn osuuden osakkeista tai vastaavan tosiasiallisen vaikutusvallan.

Ehdotuksessa esitetyn 3 §:n mukaisista seurannan kohteista olisi tehtävä lupahakemus ennen sijoituksen lopullista toteuttamista, kun ulkomaisen sijoittajan omistusosuus hankinnan seurauksena ylittää 6 §:ssä säännellyn mukaisesti 10, 33,3, 50, 66,6 ja 90 prosenttia tai ulkomainen sijoittaja hankkii vastaavan tosiasiallisen vaikutusvallan seurannan kohteesta. Lisäksi ulkomainen sijoittaja voitaisiin erityisestä syystä velvoittaa tekemään hakemus myös sellaisesta lupapäätöksen jälkeen toteutettavasta vaikutusvaltaa lisäävästä toimenpiteestä, joka ei johda näiden rajojen ylittymiseen.

Voimassa olevassa laissa on kolme omistusosuuksien tarkastelupistettä. Hankittavan osuuden tarkastelupisteeksi asetetaan vähintään 10 %, vähintään 33,3 % ja vähintään 50 % yhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaavasta vaikutusvallasta. Pykälässä säädettäisiin näiden kolmen omistusosuuksien tarkastelupisteen lisäksi kahdesta uudesta tarkastelupisteestä, jotka olisivat 66,6 % ja 90 %. Tämä olisi tärkeää erityisesti niiden tilanteiden varalta, jolloin kohteesta hankitaan 50 % ja myöhemmässä vaiheessa lisäosuuksia tai esimerkiksi lunastetaan koko yhtiö. Omistuksen kasvattaminen kohteessa voi olla pitkäjänteistä ja yritys voi muuttua esimerkiksi turvallisuuskriittiseksi kohteeksi 50 %:n sijoituksen jälkeen. Lisäksi kohteen toiminnan luonne ja asiakkuudet saattavat muuttua ajan kuluessa. Näissä tilanteissa ei olisi enää lähtökohtaisesti mahdollista puuttua tilanteeseen, ellei lupapäätöksessä ole asetettu ehtoa mahdollisten lisäosuuksien hankkimiselle. Tärkeää olisi myös lain perusteella pystyä arvioimaan yhtiön toiminnassa tapahtuneita mahdollisia muutoksia. Tosiasiallista vaikutusvaltaa kohteessa voidaan lisätä muun muassa erilaisilla yritysjärjestelyillä osakassopimuksen tai yhtiöjärjestyksen kautta.

Esityksen kannalta merkityksellisiä ovat erityisesti osakeyhtiölaissa (624/2006) asetetut erilaiset kynnysarvot, joiden ylittäminen tuo osakkeenomistajalle joko erityisiä oikeuksia tai velvollisuuksia. Yritystolain nykyiset omistajuuden tarkastelupisteet heijastelevat näistä oikeuksista keskeisimpiä. Esimerkiksi 10 %:n osuus kaikista osakkeista antaa osakkeenomistajalle oikeuden vaatia ylimääräistä yhtiökokousta, tilintarkastajaa ja erityistä tarkastusta, oikeuden vähentämistöösinkoon ja oikeuden ajaa kannetta yhtiön hyväksi.

Osakeyhtiölaissa on myös tietyn osakeomistusosuuden ylityksestä johtuvia oikeuksia ja velvoitteita. Näistä keskeisimmät ovat lunastusoikeus ja -velvollisuus. Osakkeenomistaja, jolla on enemmän kuin 90 % yhtiön kaikista osakkeista ja äänistä on oikeutettu käyvästä hinnasta lunastamaan muiden osakkeenomistajien osakkeet. Osakkeenomistajalla, jonka osakkeet voidaan lunastaa, on vastaavasti oikeus vaatia osakkeidensa lunastamista. Osakeyhtiölain kynnysarvoista voidaan siis johtaa myös 90 % omistusosuuden ylittymistä tukeva raja, jota esitetään käytettäväksi myös ehdotetussa uudessa säännöksessä.

Ulkomaisen sijoitustoiminnan kannalta oleellisempia oikeuksia ovat kuitenkin osakkeen perustamat hallinnointioikeudet ja etenkin äänivalta yhtiökokouksessa. Yhtiökokouksen päätöksenteko perustuu enemmistöperiaatteelle. Ellei yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä, yhtiökokouksessa edustettujen äänen enemmistö riittää päätöksentekoon. Voimassa olevan lain vähintään 50 %:n kynnysarvo on perusteltu myös ottaa uuteen lakiin mukaan, koska kun se ylittyy,

osakkeenomistajalla on käytännössä kontrolli yhtiön toimintaan, muun muassa hallituksen jäsenten valintaan.

Osa osakeyhtiön yhtiökokouksessa tehtävistä päätöksistä edellyttää kuitenkin määräenemmistöä eli vähintään kahden kolmasosan osuutta yhtiökokouksessa edustetuista osakkeista, ellei yhtiöjärjestyksessä muuta määrätä. Näitä päätöksiä ovat muun muassa yhtiöjärjestyksen muuttaminen, suunnattu osakeanti, sulautuminen ja jakautuminen sekä kotipaikan siirto. Kyseiset päätökset ovat usein keskeisiä yhtiön toiminnan jatkuvuuden kannalta, sillä kyse voi olla esimerkiksi yhtiön toimialan muuttamisesta tai sulautumisesta toiseen yhtiöön. Tästä syystä säännöksessä olisi vielä yksi uusi tarkastelupiste ennen kahden kolmasosan määräenemmistön siirtymistä ulkomaisen omistajan hallintaan.

Voimassa olevassa laissa voidaan velvoittaa ostaja tekemään erityisestä syystä hakemus tai ilmoitus myös sellaisesta käsittelyn jälkeen toteutettavasta vaikutusvaltaa lisäävästä toimenpiteestä, joka ei johda laissa säänneltyjen rajojen ylittymiseen. Käytännössä tämä voidaan varmistaa asettamalla yritysoston vahvistamiselle ehtoja. Turvallisuus- ja uhkaympäristön muuttuessa pitkäkestoisesti, laissa tulee säilyttää tietty joustavuus ilman, että viranomaisena olisi pakotettu asettamaan liian raskaita rajoituksia. Nämä tilanteet voivat perustua esimerkiksi turvallisuusympäristön nopeisiin muutoksiin ja tapauskohtaiseen kokonaisharkintaan mahdollisista kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvista uhista. Tältä osin pykälän 1 momenttiin ehdotettu sääntely vastaisi voimassa olevaa sääntelyä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin omistusosuuksien tarkastelupisteistä ulkomaisille sijoituksille, joissa luodaan Suomeen uutta liiketoimintaa perustamalla uusi yritys, liiketoimintayksikkö tai muu yhteisö lain 4 §:ssä mainitulle seurannan kohteena olevalle toimialalle tai toiminnolle. Tällöin lupa olisi myös haettava etukäteen ennen sijoituksen lopullista toteuttamista, jos sijoituksella hankitaan vähintään 10 %:n omistus tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta lain mukaisesta seurannan kohteesta. Säännöksen 1 momenttiin sisältyvät omistajuuden muutkin tarkastelupisteet soveltuisivat vastaavasti näihin tilanteisiin hankittaessa lisää omistusosuutta tai tosiasiallista vaikutusvaltaa seurannan kohteessa.

7 § Ääniosuuden laskeminen osakeyhtiössä

Pykälässä säädettäisiin siitä, miten ulkomaisen sijoittajan omistusosuus osakeyhtiössä määritetään laskettaessa osakkeiden tuottamaa yhteenlaskettua äänimäärää. Säännöksen tarkoituksena on estää äänivallan hajauttaminen lähipiiriin tai muiden määräysvallassa olevien tahojen nimiin tavalla, joka voisi kiertää lain soveltamisen ja johtaa muodollisesti pienemmän omistusosuuden ilmoittamiseen tai luvan tarpeen välttämiseen.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan nojalla laskentaan sisällytettäisiin myös ne osakkeet, jotka kuuluvat samaan konserniin kuuluvalle yritykselle. Konsernirakenteiden kautta on mahdollista siirtää omistuksia muodollisesti erillisiin yhtiöihin, vaikka omistuksesta päättää sama taloudellinen kokonaisuus. Säännöksellä varmistettaisiin, että konsernitasolla toimivia sijoittajia kohdellaan yhdenmukaisesti ja että ääniosuuden laskeminen vastaa tosiasiallista määräysvaltaa.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin, että ääniosuutta laskettaessa otetaan huomioon myös ulkomaisen sijoittajan lähipiiriin omistamat osakkeet. 2 kohdan mukaan ulkomaisen sijoittajan ääniosuutta laskettaessa otettaisiin huomioon osakkeet jotka kuuluvat ulkomaisen sijoittajan a) aviopuolisolle tai kumppanille, joka asianomaisen maan kansallisessa lainsäädännössä rinnastetaan aviopuoliso; b) lapsille tai heidän aviopuolisolleen tai edellä tarkoitettulle kumppanille; c) sisaruksille tai heidän aviopuolisolleen tai edellä tarkoitettulle kumppanille; d)

vanhemmille tai heidän aviopuolisolleen tai edellä tarkoitetulle kumppanille tai näiden määräysvallassa olevalle yhteisölle tai säätiölle.

Pykälän 1 momentin 3 kohdassa otettaisiin huomioon myös sellaiset osakkeet, joiden nojalla ulkomainen sijoittaja tai sen lähipiiri voi sopimuksen tai muun järjestelyn perusteella käyttää äänivaltaa riippumatta osakkeiden muodollisesta omistuksesta. Tämä sisältää esimerkiksi äänioikeuden luovutus sopimukset, äänestysjärjestelyt, hallintaoikeussopimukset ja muut vastaavat toimenpiteet. Säännöksen tavoitteena on estää määräysvallan siirtäminen sopimusjärjestelyillä tavalla, joka kiertäisi lain soveltamisen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että äänimäärästä vähennetään kohdeyritykselle itselleen tai sen tytäryritykselle kuuluvat osakkeet tai osuudet. Lisäksi momentissa selvennettäisiin, että omista nimissään mutta toisen lukuun toimivan henkilön äänimäärät luetaan sille taholle, jonka lukuun toimitaan. Säännös ehkäisee bulvaanijärjestelyjä ja turvaa viranomaiselle realistisen kuvan omistuksen rakenteesta.

Pykälän 3 momentissa viitattaisiin arvopaperimarkkinalakiin (746/2012), jossa säädetään osakkeenomistajan ja siihen rinnastettavan henkilön sekä liikkeeseenlaskijan velvollisuuksista ilmoittaa omistusosuuksistaan. Viittaussäännös selventää, ettei tällä lailla muuteta arvopaperimarkkinoita koskevan ilmoitusjärjestelmän sisältöä, vaan sääntely täydentää sitä kansallisen turvallisuuden näkökulmasta.

8 § Lupamenettely ja lupaviranomaiset

Pykälässä säädettäisiin ulkomaisten sijoitusten lupamenettelyn rakenteesta, käsittelyvaiheista ja toimivaltaisista viranomaisista. Menettelyn tavoitteena on luoda selkeä ja ennakoitava järjestelmä, joka mahdollistaa sijoitusten ripeän käsittelyn silloin, kun niihin ei liity turvallisuusriskejä, ja toisaalta varmistaa perusteellinen ja huolellinen arviointi niissä tilanteissa, joissa sijoituksella voi olla kielteisiä vaikutuksia kokonaisturvallisuuteen tai joissa asia muutoin edellyttää laajempaa toisen vaiheen tarkastelua.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Huoltovarmuuskeskus toimisi lupamenettelyn ensimmäisen vaiheen lupaviranomaisena. Ensimmäisessä vaiheessa lupaviranomaisen on ratkaistava, voidaanko lupa myöntää, onko asia jätettävä tutkimatta vai onko hakemus siirrettävä toiseen vaiheeseen. Ensimmäisen vaiheen käsittely olisi saatettava päätökseen viimeistään 45 kalenteripäivän kuluessa siitä, kun kaikki asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot on saatu. Määräajan tarkoituksena on vahvistaa sijoittajan oikeutta saada asiansa käsiteltyksi ilman aiheetonta viivytystä ja lisätä menettelyn ennakoitavuutta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että Huoltovarmuuskeskus käsitelisi myös muita ulkomaisten sijoitusten seurantaan liittyviä tehtäviä ja toimisi uuden seuranta-asetuksen mukaisena kansallisena yhteyspisteenä. Yhteyspisteen tehtäviin kuuluvat muun muassa jäsenvaltioiden välisten tietopyyntöjen, notifikaatioiden ja kommenttien vastaanottaminen ja edelleen toimittaminen sekä EU-yhteistyöhön liittyvä koordinointi.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että hakemus olisi siirrettävä menettelyn toiseen vaiheeseen, jos ensimmäisessä vaiheessa ei voitaisi poissulkea, että sijoitus voisi aiheuttaa kielteisiä vaikutuksia kokonaisturvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle. Tarkoituksena on varmistaa, että kaikki potentiaalisesti turvallisuuskriittiset sijoitukset arvioitaisiin perusteellisemmin.

Toisessa vaiheessa lupaviranomaisena toimisi työ- ja elinkeinoministeriö, jonka tehtävänä olisi ratkaista, voidaanko lupa myöntää, myöntää ehdollisena tai onko asia siirrettävä

valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi. Ministeriö suorittaisi toisen vaiheen käsittelyssä tarvittavan syventävän arvioinnin sijoituksen vaikutuksista kokonaisturvallisuuteen ja muihin lain suojaamiin etuihin.

Asia siirtyisi valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi silloin, kun sijoituksen vaikutukset tai sen yhteiskunnallinen merkittävyys edellyttävät päätöksentekoa valtioneuvoston tasolla. Tämä vastaisi voimassa olevan lain mukaista käytäntöä. Valtioneuvoston ohjesäännön 7 §:n 1 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee ne asiat, jotka valtioneuvostosta annetun lain tai muun lain mukaan säädetään yleisistunnon ratkaistaviksi, sekä asiat, jotka siirretään yleisistunnon päätettäväksi.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin, että työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi lisäksi oikeus ottaa yksittäinen hakemus käsiteltäväkseen jo ensimmäisessä vaiheessa, jos asian merkittävyys sitä edellyttää. Ministeriö osallistuisi myös EU:n seuranta-asetuksen mukaiseen kansallisen yhteyspisteen toimintaan, EU:n seuranta-asetuksen täytäntöönpanoon ja yhteistyöhön liittyviin kysymyksiin.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin lupaviranomaisen velvollisuudesta pyytää hakemuksesta lausunto siltä viranomaiselta, jonka toimialaan kuuluvien tehtävien hoitamiseen ulkomainen sijoitus saattaa vaikuttaa, jollei lausunnon pyytäminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lupaviranomainen voisi hankkia myös muita asiaan liittyviä tarpeellisia lausuntoja ja selvityksiä. Säännös olisi sama kuin laissa eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019).

Päätöksenteossa on hankittava asian selvittämiseksi tarpeellisessa laajuudessa lausuntoja toimivaltaisilta viranomaisilta hallintolain 31 §:n edellyttämällä tavalla. Kyseinen säännös velvoittaa viranomaisen huolehtimaan asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä ennen ratkaisun tekemistä. Voimassa olevan lain soveltamiskäytännössä lausuntoja on pyydetty erityisesti YKA- viranomaisverkoston viranomaisilta sekä tarvittaessa muilta asiassa toimivaltaisilta viranomaisilta.

Ehdotetun lain voimaan tullessa vastaavanlainen viranomaisverkosto muodostettaisiin tukemaan lain toimeenpanoa ja viranomaisten välistä tiedonvaihtoa. Työ- ja elinkeinoministeriö asettaisi viranomaisverkoston, jonka jäsenten tehtävinä olisi muun muassa:

- seurata ulkomaisia sijoituksia ja niitä koskevia suunnitelmia;
- osallistua ulkomaalaisia sijoituksia koskeviin lupaprosesseihin;
- osallistua ulkomaisia sijoituksia koskevien kansallisten seurantaprosessien ja lainsäädännön kehittämiseen; sekä
- osallistua ulkomaisten sijoitusten seurantaan uuden EU:n seuranta-asetuksen mukaisesti.

Verkostoon kuuluisivat lähtökohtaisesti kaikki nykyisen YKA-verkoston jäsenviranomaiset. Lisäksi arvioitaisiin tarve muiden viranomaisten liittämiseksi verkostoon sen varmistamiseksi, että lain soveltamisessa voidaan hyödyntää kattavasti hallinnonalakohtaista asiantuntemusta ja turvallisuusnäkökohtia.

Käytännössä lupamenettely etenisi siten, että Huoltovarmuuskeskus vastaanottaisi hakemuksen ja tekisi alustavan tarkastuksen sekä tarvittaessa pyytäisi hakijalta lisäselvityksiä. Kun kaikki käsittelyn kannalta tarvittavat tiedot olisi toimitettu, käynnistyisi 45 päivän määräaika. Ensimmäisessä vaiheessa Huoltovarmuuskeskus arvioisi myös, täytyisivätkö EU:n uuden seuranta-

asetuksen mukaisen notifiointin edellytykset, jolloin notifiointi olisi tehtävä asetuksessa säädettyssä määräajassa. Lisäksi Huoltovarmuuskeskus valmistelisi lausuntopyyntö tarpeellisille viranomaisille sekä koordinoisi verkoston mahdollisuuden perehtyä kaikkiin tapauksiin.

Jos lausunnoissa tai Huoltovarmuuskeskuksen kokonaistarkastelussa ilmenisi tarvetta hakemuksen syvällisemmälle tarkastelulle, Huoltovarmuuskeskus siirtäisi hakemuksen työ- ja elinkeinoministeriölle lupamenettelyn toiseen vaiheeseen. Ministeriö suorittaisi toisessa vaiheessa perusteellisen kokonaisturvallisuusarvioinnin, johon voisi sisältyä tarkentavia lisälausuntoja, viranomaisten ja sijoittajan kuulemista sekä kirjallisen riskiarvion laatiminen. Arvioinnin perusteella ministeriö joko myöntäisi luvan, myöntäisi luvan asetettavin ehdoin tai siirtäisi asian valtioneuvoston yleisistunnon ratkaistavaksi silloin, kun sijoitukseen liittyvät vaikutukset tai yhteiskunnallinen merkittävyys sitä edellyttävät.

Työ- ja elinkeinoministeriö hoitaisi myös toisen vaiheen aikana EU:n seuranta-asetuksen edellyttämät notifiointit, jos EU:n seuranta-asetuksessa määritellyt kriteerit täyttyisivät.

9 § Ehtojen asettaminen

Pykälässä säädettäisiin ehtojen asettamisesta esitetyn lain mukaiseen lupapäätökseen. Ehtojen asettaminen perustuisi kussakin tapauksessa tehtyyn riskiarvioon. Ehtoja voitaisiin jatkossakin asettaa vain, jos sijoituksen osapuolet sitoutuvat niitä noudattamaan. Ehtojen asettamisen lähtökohtana on tapauskohtainen harkinta ja niiden asettamisessa tulee edelleenkin pyrkiä välttämään raskaita valvontaehtoja.

Pykälän 1 momentti vastaisi sisällöltään muuten voimassa olevan lain ehtojen asettamista koskevan 5 b §:n 1 momentin sisältöä, mutta säännöksestä poistettaisiin viittaus erittäin tärkeän kansallisen edun turvaamiseen, koska lakiehdotuksessa ehdotetaan luovuttavan voimassa olevassa laissa käytettävästä erittäin tärkeän kansallisen edun termistä. Momentissa korostettaisiin myös, että ehdollinen lupa voidaan myöntää vain, jos yritysoston osapuolet sitoutuvat noudattamaan asetettuja ehtoja.

Ehtojen asettaminen on voimassa olevassa säännöksessä rajattu vain erittäin tärkeän edun turvaamiseen, vaihtoehtona vahvistuksen epäämiselle. Tämä on osoittautunut lain käytännön soveltamisen kannalta liian rajaavaksi, koska sijoituksen toteutuminen ja ehtojen asettaminen tulisi mahdollistaa myös muilla perusteilla, jos osapuolet sitoutuvat riskien lievennyskeinoina käytettäviin ehtoihin. Muutoksella arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia myös ulkomaisten sijoittajien näkökulmasta.

Ehtojen asettaminen arvioidaan aina tapauskohtaisesti ja ehtojen sisältö riippuu tarkasteltavasta tapauksesta. Ehtojen sisältöä arvioidaan yhteistyössä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa.

Lupapäätöksessä asetettavat ehdot voivat koskea esimerkiksi yrityksen tietyn toiminnon tai osuuden jättämistä yritysoston ulkopuolelle, kuten järjestelmiä, rekistereitä tai kriittistä toimintaa. Lisäksi ehdot voivat koskea esimerkiksi tuotanto- sekä tutkimus- ja kehityskyvykkyyksien tai toimitussopimusten mukaisten palvelujen ylläpitämistä edelleen Suomessa tai erityisiä turvallisuusjärjestelyitä, kuten verkkoinfrastruktuurin auditointia, sekä erilaisia valvonta- ja sanktioehtoja. Lisäksi esimerkiksi vaatimus yhtiön kotipaikan säilyttämisestä Suomessa tai tiettyjen kohdeyrityksen toimintojen myymisestä riippumattomalle kolmannelle osapuolelle voivat olla ehtojen kohteina. Ehtojen tulee kussakin tapauksessa olla toteuttamiskelpoisia ja monimutkaisia järjestelyjä tulee välttää.

Tarkkarajaisten ehtojen asettaminen säännökseen ei ole mahdollista, koska tapaukset ovat hyvin erilaisia eivätkä ne ole esimerkiksi selkeästi lueteltavissa. Lisäksi pykälässä säädettävien välttämättömien ehtojen asettaminen perustuu aina tapauskohtaiseen ja aikasidonnaiseen arviointiin. Laissa ei ole siten mahdollista luetella yksityiskohtaisesti ja tyhjentävästi millaisia ehtoja esitetyn pykälän nojalla voitaisiin käytännössä asettaa. Tämä ei ole myöskään asian luonteen vuoksi tarkoituksenmukaista, koska ehtojen asettamisella tavoitellaan erityisesti joustavaa menettelyä tapauksissa tehtyjen riskiarvioiden pohjalta. Nämä ehtojen asettamista koskevat lähtökohdat säilyvät voimassa olevan lain mukaisina.

Viranomaisten selkeä työnjako lievennystoimenpiteitä koskevissa neuvottelussa ja valvonnassa sekä suhteellisuusperiaatteen noudattaminen ovat keskeisiä lähtökohkia mahdollisten ehtojen asettamisessa. Lievennystoimenpiteitä koskevien valmistelu- ja päätöksentekoprosessien johtaminen olisi työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla, mutta se toimisi läheisessä yhteistyössä kussakin tapauksessa toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Pääsääntönä näissä tilanteissa olisi valvonnan edellyttävien kustannusten kohdentaminen valvonnan alaisena olevalle sijoituksen sopimusosapuolelle, ei viranomaisille.

Jos työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, neuvoteltuaan ensin asian kannalta toimivaltaisten viranomaisten ja sijoituksen osapuolten kanssa, että ehtojen sisältöä koskevaa neuvottelutulosta ei voida hyväksyä, työ- ja elinkeinoministeriö siirtää asian valtioneuvoston käsiteltäväksi luvan myöntämättä jättämiseksi.

Ehdotuksen voidaan katsoa parantavan ulkomaisten hakijoiden asemaa tilanteissa, joissa muutoin sijoituksen vaihtoehtona olisi luvan myöntämättä jättäminen. Lievennystoimenpiteiden ehtojen asettamisen muodossa voidaan myös katsoa selkiyttävän viranomaisprosessia ja tarjoavan oikeusvarmuutta ulkomaisille sijoittajille.

Ehtojen asettaminen on osa esitetyn lain mukaista lupapäätöstä, josta on oikeus valittaa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) mukaisesti.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ehtojen noudattamisen valvonnasta. Ehtojen noudattamisen valvonnasta vastaisi työ- ja elinkeinoministeriö yhteistyössä asiassa toimivaltaisen viranomaisen kanssa. Voimassa olevan lain 5 b §:n 2 momentin mukaan ehtojen noudattamisen valvonnasta vastaa asiassa toimivaltainen viranomainen, mutta valvonta toteutetaan yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Käytännössä työ- ja elinkeinoministeriö vastaisi edelleen yhteydenpidosta sijoituksen osapuoliin sekä niihin viranomaisiin, joiden toimialaan sijoituksen kohteella on liittymäpintoja, kuten sopimussuhteita tai turvallisuusvastuita. Asiassa toimivaltainen viranomainen toimisi kuitenkin oman alansa asiantuntijana.

Esimerkiksi tilanteessa, jossa sijoitus kohdistuisi puolustusalan kohdeyritykseen, joka tuottaa puolustusvoimille kriittistä palvelua, lupa voitaisiin myöntää, mutta sille asetettaisiin tapauskohtaisesti kansallisen turvallisuuden ja sotilaallisen maanpuolustuksen kannalta tarpeellisia ja välttämättömiä ehtoja. Tällöin työ- ja elinkeinoministeriö hoitaisi yhteydenpidon sijoittajaan ja muihin osapuoliin. Puolustusministeriö ja puolustusvoimat toisivat valvontaan toimialakohtaisen asiantuntemuksensa. Näin varmistettaisiin, että ehtojen valvonta toteutuu sekä hallinnollisesti johdonmukaisella tavalla että sisällöllisesti riittävän asiantuntevasti.

Työ- ja elinkeinoministeriö voisi edelleen asettaa asettamiensa ehtojen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakosta ehtojen noudattamisen tehosteeksi ehdotetaan kuitenkin säädettävän esitetyn lain 18 §:ssä. Ehtojen asettamisen lähtökohdana on tapauskohtainen harkinta ja niiden asettamisessa tulee edelleenkin pyrkiä välttämään raskaita valvontaehtoja.

10 § Asian raukeaminen

Pykälässä säädettäisiin asian raukeamisesta. Hakemusasia raukeaisi, jos hakemuksen käsittelyä varten tarvittavia tietoja ei toimiteta tai ne toimitetaan olennaisesti puutteellisina asetetussa määräajassa. Määräajan asettaisi Huoltovarmuuskeskus tai työ- ja elinkeinoministeriö. Asian käsittelyä kuitenkin voitaisiin jatkaa, jos hakija määräajan kuluessa, tai kahden kuukauden kuluessa asetetun määräajan päättymisestä, pyytää käsittelyn jatkamista tai toimittaa pyydetty tiedot. Päätökseen asian raukeamisesta voi hakea muutosta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) mukaisesti. Ulkomainen sijoittaja voi myös saattaa asian uudelleen viireille toimittamalla lupahakemuksen uudestaan. Tässä tapauksessa asian ensimmäisen vaiheen käsittelyn määräaika alkaa kulumaan alusta.

Säännös asian raukeamisesta on todettu tarpeelliseksi esimerkiksi tilanteissa, joissa hakemus tai ilmoitus on jätetty puutteellisena, eikä pyydettyjä lisätietoja olla toimitettu. Suunnitellun yritysoston toteutus on saattanut peruuntua ennen kuin asiasta on annettu päätös, eikä hakija itse keskeytä asiaa vetämällä hakemusta tai ilmoitusta takaisin tai vastaa tietopyyntöihin.

Voimassa olevassa laissa ei ole vastaavaa sääntelyä.

11 § Poikkeus luvan hakemisvelvollisuudesta

Pykälässä säädettäisiin poikkeuksesta luvan hakemisvelvollisuudesta silloin, kun ulkomainen omistaja saa omaisuutta perintönä, testamentilla tai avio-oikeuden nojalla. Perintönä, testamentilla tai avio-oikeuden nojalla vastaanotetusta omaisuudesta ei tarvitsisi hakea lupaa työ- ja elinkeinoministeriöltä, vaikka sijoitus muuten täyttäisi seurannan kohteen, ja vastaanottaja täyttäisi ulkomaisen sijoittajan määritelmän. Perhe- ja perintöoikeudellisten saantojen perustana on lakiin perustuva oikeus saada omaisuutta perintönä, testamentilla tai avio-oikeuden nojalla. Näihin oikeuksiin puuttuminen merkitsisi samalla puuttumista kyseisen alan lainsäädännön keskeisiin perusteisiin. Luvan hakemisvelvollisuus koskisi sitä vastoin vastikkeetonta, lahjoituksena tapahtuvaa osakkeiden siirtämistä, kuten aikaisemminkin.

Säännös vastaa voimassa olevaa laissa olevaa sääntelyä.

12 § Luvan myöntämättä jättäminen

Pykälässä säädettäisiin luvan myöntämättä jättämisestä. Valtioneuvoston yleisistunto voisi päättää työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä, että ulkomaiselle sijoitukselle ei myönnettäisi lupaa tai ulkomaista omistajuutta voitaisiin rajoittaa, jos sijoituksen voitaisiin arvioida uhkaavan kansallisen turvallisuuden, sotilaallisen maanpuolustuksen, huoltovarmuuden tai muiden yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen tai ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteiden turvaamista tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 52 ja 65 artiklan mukaisen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamista yhteiskunnan perustavanlaatuisista etua uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran tapauksessa, mukaan lukien vaikutukset toisen EU:n jäsenvaltion turvallisuuteen.

Voimassa olevan lain mukaan viranomaisilla on mahdollisuus kieltää yritysosto tai rajoittaa ulkomaista vaikutusvaltaa yritysoston kohteessa, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaimiseksi, jos erittäin tärkeä kansallinen etu yritysoston seurauksena vaarantuisi. Päätöksen vahvistuksen päämisestä tekee Valtioneuvosto.

Esityksessä luvan myöntämättä jättämisessä käytettäisiin samoja perusteluja kuin voimassa olevassa laissa, mutta erittäin tärkeän kansallisen edun käsitteestä luovuttaisiin. Päätös luvan

myöntämättä jättämisestä tehtäisiin Valtioneuvoston yleisistunnossa työ- ja elinkeinoministeriön esityksestä.

Arviointi olisi aina kansallisesti tapauskohtaista. Arvioinnissa kiinnitettäisiin huomiota myös Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin.

3 luku

Tiedonsaantioikeudet ja salassa pidettävien tietojen luovuttaminen

13 § Lupaviranomaisten tiedonsaantioikeudet

Pykälässä säädettäisiin lupaviranomaisten oikeudesta saada muilta viranomaisilta välttämättömät tiedot ja asiakirjat tässä laissa säädettyjen lakisääteisten tehtävien hoitamiseksi. Lupaviranomaisilla olisi sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään, oikeus saada maksutta viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:ssä tarkoitetulta viranomaiselta tässä laissa säädettyjen tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat.

Esityksen tarkoituksena on tehostaa tietojenvaihtoa viranomaisten välillä tämän lain mukaisissa viranomaistehtävissä. Esitetyllä uudella sääntelyllä edistettäisiin lupaviranomaisten mahdollisuuksia saada asiaan liittyviltä muilta viranomaisilta luotettavaa tietoa kohteena olevasta ulkomaisesta sijoituksesta ja taustavaikuttajista, millä on keskeistä merkitystä lain seuranta- ja lupamenettelyssä sekä lain tavoitteiden toteutumisessa.

Voimassa olevassa laissa ei ole säännöstä lupaviranomaisen tietojensaantioikeudesta suhteessa muihin viranomaisiin. Esitetyllä säännöksellä varmistettaisiin lain tasolla tiedonsaantioikeudet saada lupakäsittelyn kannalta välttämättömiä tietoja ja asiakirjoja muilta viranomaisilta. Esitetyllä tiedonsaantioikeudella edistettäisiin laajaa yli hallinnonrajojen ylittävää toimintaa ja toteutusta muun muassa kansallisen turvallisuuden suojelemiseksi ulkomaisten sijoitusten seurannassa ja kansallisissa lupamenettelyissä, erityisesti tapauksia tutkittaessa ja niitä koskevia riskiarvioita tehdessä.

Ulkomaisten sijoitusten seurannassa ja lupamenettelyissä on keskeistä selvittää yritystalon taustavaikuttajat ja ulkomaalaisiin sijoittajiin mahdollisesti liittyvät uhat (muun muassa tosiasiallista vaikutusvaltaa käyttävät tahot) sekä EU:n seuranta-asetuksen edellyttämät vaatimukset.

Voimassa olevan lain mukaan työ- ja elinkeinoministeriön on hankittava tarpeellisessa laajuudessa lausuntoja muilta viranomaisilta. Tämä on perusteltua myös jatkossa siten, että lupaviranomaiset saisivat tapausten käsittelyn ja ministeriön päätöksen kannalta keskeiset tiedot lausunnon antajilta. Lisäksi lupaviranomaisten tiedonsaantioikeus olisi tärkeää jatkossa varmistaa lain tasoisella sääntelyllä.

Julkisuuslain 29 §:n 1 momentissa säädetään niistä tilanteista, joissa viranomainen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta. Momentin 1 kohdan mukaan tieto voidaan antaa, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty.

Julkisuuslain 26 §:ssä säädetään yleisistä perusteista salassa pidettävän tiedon antamiseen. Pykälän 2 momentissa todetaan, että viranomainen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimeksiannostaan tai muuten lukuunsa suorittavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Salassa pidettäviä tietoja voi kuitenkin luovuttaa mainittuja tehtäviä varten myös silloin, kun salassa

pidettävien tietojen poistaminen niiden suuren määrän tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi ei ilmeisesti ole tarkoituksenmukaista. Viranomaisen on ennakolta varmistuttava siitä, että tietojen salassapidosta ja suojaamisesta huolehditaan asianmukaisesti.

Salassa pidettävän tiedon luovuttamisen kynnyksen osalta ehdotuksessa on huomioitu perustuslakivaliokunnan käytäntö, jonka mukaan luovuttamisen kynnys tulisi sitoa tietojen välttämättömyyteen tietyn tarkoituksen kannalta, jos tietosisältöjä ei pystytä luettelemaan laissa tyhjentävästi (ks. esimerkiksi PeVL 10/2014 vp, s. 6).

Tietojen ja asiakirjojen luovuttamisen edellytyksenä on, että luovuttaminen on välttämätöntä tämän lain ja EU:n seuranta-asetuksen mukaisten sijoitusten seurannan ja lupamenettelyn toteuttamiseksi ja asiakirjaa ja tietoja käytetään vain siihen tarkoitukseen, mihin ne on luovutettu. Tiedonsaantioikeus olisi ehdotetussa säännöksessä siten rajattu vain välttämättömiin tietoihin ja se toteutettaisiin salassapitosäännöksiä ja muita rajoituksia noudattaen. Käytännössä lupaviranomaiselle luovutettavat tiedot ja asiakirjat liittyisivät ulkomaisten sijoitusten seurantaan tai ulkomaisen hakijan lupaedellytysten arviointiin tapauskohtaisesti. Näissä tilanteissa on tärkeää, että lupaviranomainen saa kaikki välttämättömät tiedot myös muilta viranomaisilta ja hallinnonaloilta kussakin tapauksessa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että salassapitosäännösten estämättä, viranomaiset, jotka toteuttavat kansallisen lain tai EU:n seuranta-asetuksen mukaista ulkomaisten sijoitusten seurantaan, voisivat luovuttaa tietoja ulkomaisesta sijoittajasta, seurannan kohteesta, tuotteista, palveluista ja sopimuksista sekä muita välttämättömiä tietoja tässä laissa säädetyin tehtävien hoitamiseksi.

Kaikkien välttämättömien tietojen ja asiakirjojen yksilöiminen tyhjentävästi ei ole mahdollista, koska käsiteltävät tapaukset ovat hyvin erilaisia ja niiden lupakäsittely edellyttää laaja-alaisesti erityyppisiä tietoja. Lupaviranomaiset pyytäisivät jatkossakin muilta viranomaisilta tapauksen tutkimisen kannalta vain välttämättömiä tietoja.

Esitetyssä tiedonsaantioikeudessa on keskeistä kansallisen turvallisuuden, sotilaallisen maanpuolustuksen, huoltovarmuuden ja muiden yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteiden turvaaminen sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 52 ja 65 artiklan mukaista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistaminen yhteiskunnan perustavanlaatuisista etua uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran tapauksessa. Kansallisen kokonaisturvallisuuden varmistamisen tavoite olisi myös tiedonsaantioikeudessa lähtökohtana.

Laissa ei ole mahdollista tyhjentävästi luetella kaikkia niitä viranomaisia, joilta lupaviranomaisen olisi välttämätöntä ja tarpeellista saada tietoja sen lain mukaisissa viranomaistehtävissä, koska seurannassa ja lupamenettelyissä on tapauskohtaisesti arvioitavana eri hallinnonalojen toimialoihin ja toimintoihin liittyviä tapauksia.

Viranomaisilla on usein hallussaan sellaisia tietoja, joita lupaviranomaiset tarvitsevat ulkomaisten sijoitusten seurannassa ja lupien myöntämisen edellytysten arvioinnissa. Käytännössä voimassa olevan lain nojalla työ- ja elinkeinoministeriö pyytää YKA-viranomaisverkostolta jokaiseen vireillä olevaan tapaukseen lausunnot. Lisäksi seurannan varmistamiseksi saatetaan myös pyytää viranomaisverkoston näkemyksiä. Nämä viranomaiset, joilta pyydetään lausuntoja säännöllisesti tai joilta saatetaan tarvita asian käsittelyn kannalta välttämättömiä tietoja lain seurannassa tai lupamenettelyissä ovat ulkoministeriö, puolustusministeriö, Puolustusvoimat, valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Suojelupoliisi ja Huoltovarmuuskeskus.

Luovutettaviin tietoihin voidaan arvioida kuuluvan tapauskohtaisesti myös henkilötietoja. Henkilötietoja olisi välttämätöntä luovuttaa esimerkiksi silloin, kun toiminnanharjoittajana, vastaanottajana tai loppukäyttäjänä toimii luonnollinen henkilö. Tällaisissa tilanteissa voi tapauksen tutkimiseksi olla tarpeen luovuttaa esimerkiksi kyseisen luonnollisen henkilön nimi- ja osoitetietoja.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Tiedonsaantioikeutta ei olisi tarkoitus ulottaa perustuslain 10 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettuihin tietoihin. Säännöksen 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Perustuslain 10 §:n mukaista suojaa täydentävät Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja sekä 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja.

Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat perustuslakivaliokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitettujen tietosisällöt on luettu laissa tyhjentävästi. Kuten edellä on todettu, ulkomaisten sijoitusten seuranta ja lupamenettelyä koskevissa tiedonsaanti- ja tiedonantovelvollisuussäännöksissä on mahdotonta yksilöidä tarkoitettujen lupaviranomaisten tarvitsemia tietosisältöjä, koska ne riippuvat tiedon tarpeesta kulloisenkin tilanteen edellyttämänä. Koska tietosisältöjä ei ole luetteloitu, sääntelyyn on sisällytetty vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” jonkin tarkoituksen kannalta perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaisesti (esimerkiksi PeVL 31/2017 sekä PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatuksi lausunnot). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (esimerkiksi PeVL 71/2014 vp, PeVL 62/2010 vp, ja PeVL 59/2010 vp).

Tietojen käyttötarkoitus on pyritty kuvaamaan mahdollisimman täsmällisesti viittaamalla lupaviranomaisten tehtävien kannalta välttämättömiin tietoihin. Viranomaisen itse arvioi ja päättää salassa pidettävän tiedon luovutuksesta. Oikeus tietojen luovutukseen on sidottu luovutuksen saajan lakisääteisten tehtävien hoitamiseen eli luovutettavien tietojen tulee olla välttämättömiä laissa lupaviranomaisille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi.

Lisäksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain sääntely mahdollistaa muissakin kuin esityksen mukaisissa tilanteissa viranomaiselle julkisuuslaissa säädetyillä edellytyksillä salassa pidettävän tiedon luovuttamisen. Pykälässä ei olisi tarve säätää luovutettujen tietojen käsittelystä, koska käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimus seuraa suoraan tietosuojan yleislainsäädännöstä. Ehdotusten on katsottu vastaavan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.

Luovutettavat tiedot saattavat sisältää myös elinkeinonharjoittajan liikesalaisuuksia, jotka ovat immateriaalioikeuksina perustuslain 15 §:n omaisuuden suojan piirissä. Julkisen vallan on pidättäydyttävä kajoamasta varallisuusetuihin ilman hyväksyttävää perustetta ja aktiivisin toimin suojeltava oikeuden tehokasta toteutumista. Ihmisyksilöiden ohella myös yksityiset oikeushenkilöt voivat nauttia omaisuuden suojaan ainakin välillisesti luonnollisten henkilöiden kautta (HE 309/1993 vp). Oikeushenkilön omaisuuden suojaan ei kuitenkaan tarvitse olla yhtä tehokasta kuin luonnollisia henkilöitä koskeva turva (PeVL 45/1996 vp). Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa ja kysymys ei ole elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden

hoitamista koskevista tiedoista. Viranomaisen on lain 23 §:n mukaisesti oltava paljastamatta salassa pidettävää sisältöä, eikä viranomaisen saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Täten omaisuudensuoja ei vaarantuisi, koska viranomaisilla olisi velvollisuus pitää mahdolliset liikesalaisuudet edelleen salassa.

14 § Tietojenantovelvollisuus

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin yritysten, yhteisöjen ja luonnollisten henkilöiden velvollisuudesta antaa lupaviranomaiselle tämän pyytämät, 5 §:n 1 momentissa säädetyn sijoituksen luvanvaraisuuden arvioimiseksi välttämättömät tiedot salassapitosäännösten ja muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä.

Lupaviranomaisten tiedonsaantioikeus on keskeinen edellytys sille, että lupaviranomaiset voivat tehokkaasti toteuttaa lain mukaista ulkomaisten sijoitusten seuranta- ja arvioida tapauskohtaisesti, edellyttääkö suunniteltu tai toteutettu sijoitus lain mukaista lupaa. Yrityksiä, yhteisöjä ja luonnollisia henkilöitä koskeva tietojenantovelvollisuus varmistaisi, että viranomaisilla olisi käytössään ne tiedot, joiden avulla voidaan tunnistaa mahdollisesti luvanvaraiset sijoitukset ja ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin. Säännös tukee siten sekä lain valvonnan toimivuutta, että lain yleistä tarkoitusta turvata kokonaisturvallisuuden kannalta merkittävät toimialat ja toiminnot.

Pykälän 2 momentin mukaan ulkomainen sijoittaja ja seurannan kohde olisivat velvollisia antamaan kaikki hakemuksen käsittelyn kannalta olennaiset tiedot ulkomaisesta sijoittajasta, seurannan kohteesta sekä sijoituksesta. Ulkomaisen sijoittajan olisi myös toimitettava hakemuksen käsittelyn kannalta olennaiset tiedot, jotta lupa voitaisiin myöntää. Sijoituksen kohde voisi myös toimittaa tarvittavia tietoja suoraan lupaviranomaisille.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin ulkomaisen sijoittajan ja seurannan kohteen velvollisuudesta toimittaa lupaviranomaisille ne tiedot ja selvitykset, jotka ovat tarpeen lain 9 §:n perusteella asetettujen ehtojen noudattamisen valvomiseksi. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että lupaviranomainen sekä asiassa toimivaltainen viranomaisen voisivat tosiasiallisesti arvioida, täyttyvätkö luvan ehdot käytännössä. Velvollisuus luovuttaa tietoja viranomaisen pyynnöstä olisi tarpeen, koska ehtojen valvonta voi edellyttää sellaista toimintaa koskevaa ajantasaista tietoa, jota viranomaisilla ei muutoin olisi käytettävissään.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin myös sijoittajan ja seurannan kohteen velvollisuudesta toimittaa lupaviranomaisille niiden pyynnöstä vuosittain raportti ehtojen noudattamisesta. Vuosiraportin avulla varmistettaisiin valvonnan jatkuvuus ja se, että viranomaisilla on systemaattisesti saatavilla kattava kokonaiskuva ehtojen toteutumisesta. Säännöksessä edellytettäisiin lisäksi, että vuosiraporttiin liitetään tilintarkastuslain (1141/2015) mukaisesti hyväksytyyn tilintarkastajan lausunto raportissa esitettyjen tietojen oikeellisuudesta. Lausuntovaatimuksella pyritään varmistamaan raportin luotettavuus ja riippumaton arvio siitä, että raportissa esitetyt tiedot vastaavat tosiasiallista toimintaa.

Tiedot olisi toimitettava maksutta, viipymättä ja vaadittaessa kirjallisessa muodossa.

15 § Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen viranomaiselle

Pykälässä säädettäisiin, että sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään, lupaviranomaisilla olisi oikeus luovuttaa tämän lain mukaisten tehtäviensä hoitamisessa saamansa tai laatimansa salassa pidettävä asiakirja ja tiedot muille viranomaisille, jotka toteuttavat tämän lain tai EU:n seuranta-asetuksen mukaista ulkomaisten yritysostojen ja

sijoitusten seuranta. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 8 a §:ää ja siinä säädettäisiin edelleen saman sisältöisesti lupaviranomaisten oikeudesta luovuttaa tietoja muille viranomaisille EU:n asetuksen täydentämiseksi ja sen lisäksi mitä viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään.

Asiakirjan ja tietojen luovuttamisen edellytyksenä on, että luovuttaminen on välttämätöntä tämän lain ja EU:n seuranta-asetuksen mukaisten ulkomaisten sijoitusten seurannan toteuttamiseksi. Asiakirjoja ja tietoja käytetään vain siihen tarkoitukseen, mihin ne on luovutettu.

EU:n seuranta-asetuksen mukaisessa jäsenvaltioiden ja komission välisessä yhteistyömenettelyssä lupaviranomainen vastaanottaa kansallisena yhteyspisteenä muiden jäsenmaiden kansallisista yhteyspisteistä saapuvat notifikaatiot, mahdolliset kommentit ja lisätietopyynnöt. Lisäksi lupaviranomainen toimittaa vastaavasti jäsenmaiden yhteyspisteille ja komissiolle omat notifikaatiot, kommentit ja pyydyt tapauskohtaiset lisätiedot. Myös komissio voi antaa asetuksen yhteistyömenettelyissä lausuntonsa lupaviranomaiselle. Näissä tapauksissa lupaviranomaisella tulee olla oikeus luovuttaa EU:n seuranta-asetuksen mukaisessa yhteistyössä asiakirjoja ja tietoja myös muille kansallisille viranomaisille, jotka ovat näissä tapauksissa lausunnonantajina. Lisäksi lupaviranomaisella tulee olla oikeus toimittaa Suomen kommentit ja lisätiedot, jotka perustuvat kansallisesti koordinoituihin näkemyksiin.

Jäsenvaltioille ja komissiolle toimitettuja EU:n seuranta-asetuksen edellyttämiä tietoja saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, jota varten ne on pyydetty. Toimitettujen tietojen käsittelyssä noudatetaan luottamuksellista käsittelyä unionin ja kansallisten lainsäädäntöjen mukaisesti. Suomessa asiasta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999). Asiakirjojen luovuttamisen tulee myös olla välttämätöntä viranomaisten tehtävien hoitamisen kannalta ja niitä saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, mihin ne on luovutettu. Näissä tilanteissa asiakirjojen ja tietojen luovuttaminen liittyy esitetyn lain ja EU:n seuranta-asetuksen edellyttämän yhteistyön mukaiseen ulkomaisten sijoitusten seurantaan ja lausuntojen käsittelyihin, jossa tietojen luovuttaminen on välttämätöntä kansallisen näkemyksen saamiseksi lupaviranomaiselle sille laissa ja EU:n seuranta-asetuksen nojalla määriteltyjen tehtävien toteuttamiseksi.

Kansalliset näkemykset kuhunkin tapaukseen valmisteltaisiin jatkossakin yhteistyössä niin sanotun YKA-viranomaisverkoston kanssa, jolle lupaviranomainen toimittaa muiden jäsenmaiden yhteyspisteistä vastaanotettuja salassa pidettäviä asiakirjoja ja tietoja. Käytännön menettelytavat salassa pidettävien asioiden käsittelyssä ja tietojen toimittamisessa kansallisesti sovitaan yhteisesti YKA-viranomaisverkostossa ottaen huomioon myös kansalliset tietoturvamääräykset.

Salassa pidettävien tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle säädetään viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 29 §:ssä. Viranomaisen hallussa olevan salassa pidettävän asiakirjan ja tiedon luovuttamisesta ulkomaiselle viranomaiselle säädetään viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain 30 §:ssä. Asiakirjan ja tiedon luovuttamisessa ulkomaan viranomaiselle EU:n seuranta-asetuksen mukaisissa menettelyissä noudatetaan asiakirjan laatijan, esimerkiksi lausunnonantajan, määrittelemiä rajauksia sen osalta mitä tietoja on tarkoituksenmukaista tapauskohtaisesti Suomen ulkopuolelle luovuttaa.

4 luku

Seuraamukset lain velvoitteiden laiminlyönnistä

16 § Lain kiertäminen

Pykälässä säädettäisiin toimenpiteistä lain kiertämisen estämiseksi. Lupaviranomainen edellyttäisi asian saattamista sen tutkittavaksi, jos voidaan arvioida, että sijoituksella tai vaikutukseltaan siihen rinnastettavalla menettelyllä, järjestelyllä tai muulla toimenpiteellä on tarkoitus kiertää tämän lain säännöksiä luvan hakemisesta. Tällainen toimenpide olisi lupaviranomaisen pyynnöstä saatettava sen tutkittavaksi asetettavassa määräajassa.

Asian arviointi perustuisi jatkossakin laajaan ja tapauskohtaiseen arviointiin ja lain kiertämistä koskeva säännös koskisi myös lain 11 §:n mukaista poikkeusta, mikäli perhe- tai jäämistöoikeudellisen saannon tarkoituksena olisi lain kiertäminen.

17 § Menettely lain laiminlyönnin tapahtuessa

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin menettelystä tilanteissa, joissa ulkomainen sijoittaja on toteuttanut lain soveltamisalassa olevan sijoituksen ilman tässä laissa edellytettyä lupaa. Tällöin lupaviranomainen antaisi sijoittajalle kehotuksen toimittaa lupahakemus asetetussa määräajassa tai ryhtyä toimiin tilanteen palauttamiseksi lainmukaiseen tilaan.

Lainmukaisella tilalla tarkoitetaan sitä, että sijoittaja luopuu luvattomasta sijoituksesta omatoimisesti. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi hankittujen osakkeiden palauttamista myyjälle tai luovumista asemasta kohdeyrityksen hallituksessa. Uutta liiketoimintaa luovien sijoitusten osalta tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi osakkeiden edelleen luovuttamista taholle, jolla ei ole estettä omistukselle tai järjestelyn purkamista siinä määrin kuin se on mahdollista. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että luvattomat sijoitukset saatetaan viivytyksettä lain edellyttämään tilaan joko hakeutumalla lupamenettelyyn tai purkamalla luvaton sijoitus.

Pykälän 2 momentin mukaan, jos ulkomainen sijoittaja ei noudattaisi annettua kehotusta määräajassa, työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi toimivalta tehdä asiassa päätös, jossa todetaan sijoituksen mitättömyys. Ministeriön päätöksessä voitaisiin määrätä sijoituksen purkamisesta sekä siitä, miten tilanne saatetaan takaisin lainmukaiseen tilaan. Päätöksessä voitaisiin esimerkiksi määrätä, että hankitut osakkeet on luovutettava takaisin myyjälle tai muulle oikeudenhaltijalle, että ulkomainen sijoittaja ei saa käyttää osakkeisiin liittyvää äänivaltaa, tai että ulkomainen sijoittaja taikka hänen edustajansa ei voisi toimia kohdeyrityksen hallituksen jäsenenä tai muussa johtotehtävissä taikka että tällainen asema päättyy päätöksen nojalla. Päätöksessä voitaisiin lisäksi ratkaista, miten omistukseen tai määräysvaltaan liittyvät oikeudet ja velvoitteet jakautuvat sijoituksen purkamisen jälkeen, mukaan lukien se, tulisiko osakkeille etsiä uusi kotimainen luovutuksensaaja silloin, kun niiden palauttaminen alkuperäiselle myyjälle ei olisi tosiasiallisesti mahdollista. Päätös olisi valituskelpoinen hallintolainkäyttöä koskevien yleisten säännösten mukaisesti.

Säännöksessä todettu mitättömyys ei vaikuttaisi automaattisesti kolmansien osapuolten oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Sivullissuhteisiin sovellettaisiin yleisiä varallisuus oikeudellisia sopimusperiaatteita, kuten vilpittömän mielen suojaa ja kohtuusperiaatetta, eikä säännöksellä puututa näihin periaatteisiin.

Sinä aikana, jolloin lupaviranomainen on pyytänyt hakemusta ja ennen kuin työ- ja elinkeinoministeriö on tehnyt asiassa lopullisen päätöksen, kohdeyrityksen toiminta voisi jatkua normaalisti.

Esityksen 8 §:n mukaan Huoltovarmuuskeskus toimii lain mukaisena lupaviranomaisena lupamenettelyn ensimmäisessä vaiheessa ja käsittelee muut sijoitusten seurantaan koskevat asiat. Käytännössä Huoltovarmuuskeskus seuraisi toteutettuja ulkomaisia yritysostoja ja kehottaisi tarvittaessa ulkomaisia sijoittajia toimittamaan lupahakemuksen. Tämä koskisi tilanteita, joissa

sijoitus on lain soveltamisalassa, mutta sille ei ole haettu lupaa sekä esityksen 16 §:n mukaisia tilanteita, joissa voidaan arvioida, että sijoituksella tai vaikutukseltaan siihen rinnastettavalla menettelyllä, järjestelyllä tai muulla toimenpiteellä olisi tarkoitus kiertää lain säännöksiä luvan hakemisesta.

Jos ulkomainen sijoittaja ei toimittaisi hakemusta asetetussa määräajassa, Huoltovarmuuskeskus siirtäisi asian työ- ja elinkeinoministeriön arvioitavaksi. Ministeriöllä olisi toimivalta tehdä asiassa päätös, jossa todettaisiin sijoituksen mitättömyys.

18 § Uhkasakko

Pykälässä säädettäisiin lupaviranomaisten mahdollisuudesta tehostaa lain mukaisten velvollisuuksien noudattamista asettamalla uhkasakko.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että lupaviranomainen voisi tehostaa 14 §:n 1 momentissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden noudattamista asettamalla ulkomaiselle sijoittajalle uhkasakon. Tiedonantovelvollisuus on sijoitusten seurannan kannalta keskeistä, ja lupaviranomaisella tulee olla käytössään riittävät keinot varmistaa, että se saa päätöksenteon ja valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot oikea-aikaisesti ja oikeasisältöisinä. Uhkasakon asettaminen olisi tarpeen tilanteissa, joissa sijoittaja laiminlyö velvollisuutensa, eikä velvoitteen täyttäminen ole muuten varmistettavissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että työ- ja elinkeinoministeriö voisi asettaa uhkasakon tehosteeksi päätöksessään määrättyjen ehtojen ja niihin liittyvien raportointivelvollisuuksien noudattamiselle. Menettely koskisi tilanteita, joissa ministeriö on asettanut luvan myöntämisen edellytyksenä oleellisia ehtoja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Uhkasakon asettaminen asetettujen ehtojen tehosteeksi vastaisi voimassa olevan lain 5 b §:n 3 momentin säännöstä. Ehtojen ja raportointivelvoitteiden noudattaminen on välttämätöntä, jotta ministeriö voi varmistaa, että sijoitukseen liittyvät riskit pysyvät hallinnassa myös luvan myöntämisen jälkeen. Uhkasakko olisi luonteeltaan hallinnollinen tehoste, jonka tarkoituksena on varmistaa, että sijoittaja noudattaa ministeriön päätöksessä asetettuja velvoitteita viivytyksettä ja täysimääräisesti.

19 § Seuraamusmaksu

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin seuraamusmaksusta, joka määrättäisiin ulkomaiselle sijoittajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta toteuttaa ulkomaisen sijoituksen seurannan kohteessa ilman tämän lain mukaista lupapäätöstä.

EU:n uusi seuranta-asetus edellyttää, että sijoitusten seuranta toteuttavalle viranomaiselle annetaan valtuudet määrätä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia ulkomaisille sijoittajille, jotka eivät noudata lain vaatimuksia, mukaan lukien sijoituksen ilmoittamatta jättäminen sekä ehtojen noudattamatta jättäminen.

Seuraamusmaksun määrääminen edellyttäisi, että ulkomainen sijoittaja on toiminut tahallisesti tai huolimattomasti. Huolimattomuuden arvioinnissa lähtökohtana olisi menettelyn ulkoinen huolellisuuden arviointi. Kyse on siitä, poikkeako ulkomaisen sijoittajan menettely objektiivisesti arvioituna lain velvoitteesta. Lisäksi huolimattomuus edellyttäisi subjektiivista arviointia. Tällöin merkitystä olisi sillä, ymmärsikö ulkomainen sijoittaja menettelynsä tai toimintatapojensa voivan johtaa velvoitteen rikkomiseen ja ottiko hän tämän riskin, tai olisiko hänen pitänyt ymmärtää rikkomisen mahdollisuus. Käytännössä subjektiivisen huolellisuuden arvioinnissa on kyse siitä, ovatko ulkomaisen sijoittajan menettelytavat olleet riittävän huolellisia lain säännösten noudattamiseksi. Jos lupaviranomainen on jo aiemmin kiinnittänyt ulkomaisen sijoittajan

huomiota saman säännöksen rikkomiseen, sijoittajalle syntyy korostunut velvollisuus lain velvoitteiden täyttämiseksi.

Syyttömyysolettama huomioon ottaen seuraamusmaksun määräämisessä yleisenä lähtökohtana on, että lupaviranomaisella on vastuu lain rikkomisen riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä sekä rikkomuksen toteennäyttämisestä. Viranomaisen selvitysvastuusta säädetään hallintolain (434/2003) 31 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että seuraamusmaksua ei määrättäisi, jos menettelyä olisi pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä muutoin perusteettomana tai jos ulkomainen sijoittaja olisi ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin 5 §:n mukaisien velvoitteen rikkomisen tai laiminlyönnin korjaamiseksi välittömästi sen havaittuaan eikä rikkominen tai laiminlyönti ole vakava tai toistuva.

Velvoitteen rikkomista voitaisiin pitää vähäisenä esimerkiksi tilanteessa, jossa ulkomainen sijoittaja havaittuaan laiminlyöntinsä toimii oma-aloitteisesti ja viipymättä korjatakseen menettelynsä vaikutukset, ja jossa teon lopulliset seuraukset kokonaisturvallisuuden kannalta jäävät vähäisiksi. Seuraamusmaksu jätettäisiin määräämättä myös silloin, jos sen asettaminen olisi olosuhteisiin nähden selvästi kohtuutonta. Arviointi perustuisi kokonaisarviointiin, jossa voitaisiin ottaa huomioon muun muassa menettelyn taustalla olevat syyt, teon seuraukset sekä toimijan yksilölliset olosuhteet.

Käytännössä seuraamusmaksun arviointi tehtäisiin esityksen 17 §:n mukaisen sijoituksen mitättömyysarvioinnin jälkeen. Työ- ja elinkeinoministeriö tekisi päätöksen sijoituksen mahdollisesta mitättömyydestä, sijoituksen purkamisesta sekä siitä, miten tilanne saatettaisiin takaisin lainmukaiseen tilaan. Tämän jälkeen Huoltovarmuuskeskus arvioisi, jos tämän lisäksi esitettäisiin seuraamusmaksua.

20 § Seuraamusmaksun määrääminen

Pykälän mukaan seuraamusmaksun määräisi Huoltovarmuuskeskus, jos seuraamusmaksu olisi määrältään enintään 100 000 euroa. Jos seuraamusmaksu olisi suuruudeltaan yli 100 000 euroa, seuraamusmaksun määräisi Huoltovarmuuskeskuksessa toimiva seuraamusmaksulautakunta.

Huoltovarmuuskeskus voisi toimivaltaisena lupaviranomaisena määrätä ulkomaiselle sijoittajalle korkeintaan 100 000 euron suuruisen seuraamusmaksun. Mikäli Huoltovarmuuskeskus arvioisi, että seuraamusmaksun tulisi olla tätä suurempi, tulisi seuraamusmaksu monijäsenisen seuraamusmaksulautakunnan arvioitavaksi Huoltovarmuuskeskuksen esityksestä.

Vastaavaa 100 000 euron rajaa on sovellettu esimerkiksi digipalveluasetuksen (HE 70/2023 vp) ja tekoälyasetuksen (HE 46/2025 vp) täytäntönpäntöyden yhteydessä. Kussakin tapauksessa säädettiin Liikenne- ja viestintävirastoon perustettavista seuraamuskollegioista, joiden ratkaistavaksi tulevat sellaiset seuraamusmaksut, joiden määräämiseen virasto on toimivaltainen viranomaisena ja jotka ovat suurempia kuin 100 000 euroa.

21 § Seuraamusmaksulautakunta

Pykälässä säädettäisiin seuraamusmaksulautakunnasta. Lain rikkominen tai sen velvoitteiden laiminlyönti voisi johtaa erittäin merkittäviin hallinnollisiin seuraamusmaksuihin, joiden suuruus voisi nousta jopa useisiin miljooniin euroihin. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että näin

huomattavien ja ankaruudeltaan tuntuviin seuraamuksiin liittyvän päätösvallan tulee olla kollegiaalisella toimielimellä (PeVL 12/2019 vp, s. 7). Tämän vuoksi toimivalta seuraamusmaksun määräämisessä on tarkoituksenmukaista antaa monijäseniselle lautakunnalle, jotta päätösten teko on asianmukaista, riippumatonta ja puolueetonta ja jotta ratkaisukäytäntö säilyy yhtenäisenä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin seuraamusmaksulautakunnan kokoonpanosta. Seuraamusmaksulautakuntaan nimeäisivät: 1) Huoltovarmuuskeskus jäsenen, joka toimii puheenjohtajana, ja varajäsenen; 2) työ- ja elinkeinoministeriö jäsenen, joka toimii varapuheenjohtajana, ja varajäsenen; 3) puolustusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, valtiovarainministeriö ja sisäministeriö kukin jäsenen ja varajäsenen.

Seuraamusmaksulautakunta olisi uusi toimielin, jonka jäsenet nimitettäisiin niistä viranomaisista ja ministeriöistä, jotka käsittelevät sijoituslupahakemuksia ja jotka mainitaan 1 momentissa. Lautakunta ei toimisi päätoimisesti, vaan se kokoontuisi ainoastaan silloin, kun sillä on ratkaistavana seuraamusmaksun määräämistä koskeva asia.

Pykälän 2 momentin mukaan seuraamusmaksulautakunnan jäsenten ja varajäsenten tulisi olla virkamiehiä ja heiltä edellytettäisiin perehtyneisyyttä ulkomaisten sijoitusten seurantaan ja lupamenettelyyn, siihen liittyvään lainsäädäntöön sekä niiden vaikutuksista kokonaisturvallisuuden viranomaisen toimialalla. Lautakunnan puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajalla olisi lisäksi oltava tehtävän edellyttämä riittävä oikeudellinen asiantuntemus. Lautakunnan jäsenet nimitettäisiin kolmen vuoden määräajaksi. Lautakunnan jäsenet ja varajäsenet toimisivat tehtäväänsään riippumattomasti ja puolueettomasti. Koska seuraamusmaksulautakunta käyttäisi merkittävää julkista valtaa, sen jäseniltä edellytettäisiin virkamiesasemaa, jolloin heihin soveltuisi virkatoimien rikosoikeudellinen vastuu. Lautakunnan työskentely olisi jäsenille ja varajäsenille sivutoimista, sillä lautakunta kokoontuisi ainoastaan käsittelemään sille yksittäistapauksissa esitettyjä seuraamusmaksuasioita. Lisäksi jäseniltä edellytettäisiin, että heillä on jo ennestään virkasuhde johonkin lautakuntaan osallistuvista viranomaisista.

Koska lautakunta käsittelee salassa pidettäviä ja turvaluokiteltuja tietoja, lautakunnan jäsenten tulisi olla turvallisuusselvitettyjä. Jäseniin sovellettaisiin lakia turvallisuusselvityksistä (726/2014), ja heille tehtäisiin tehtävän luonteeseen nähden riittävän laaja henkilöturvallisuusselvitys. Lautakunnan jäsenillä tulisi olla myös tehtävän edellyttämät käyttöoikeudet turvaluokiteltuihin tietoihin, mukaan lukien kansallisesti tai kansainvälisesti luokitellut asiakirjat (PSC-tasot), sekä näihin liittyvät luotettavuusarviointit ja muut tietoturvallisuutta koskevat vaatimukset.

Pykälän 3 momentin mukaan seuraamusmaksulautakunta toimisi Huoltovarmuuskeskuksen yhteydessä. Seuraamusmaksulautakunta olisi päätösvaltainen, kun paikalla olisi puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä vähintään neljä jäsentä tai varajäsentä.

Lautakunta olisi siis päätösvaltainen, kun paikalla olisi Huoltovarmuuskeskuksen tai työ- ja elinkeinoministeriön edustajan lisäksi jäsenet kahdesta muusta viranomaisesta.

Pykälän 4 momentin mukaan seuraamusmaksulautakunnan päätös tehtäisiin Huoltovarmuuskeskuksen esittelystä. Seuraamusmaksulautakunta ei olisi päätoiminen elin eikä sillä olisi palveluksessaan omia virkamiehiä tai päätoimisia esittelijöitä. Päätökseksi tulisi se kanta, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan päätökseksi tulisi se kanta, joka on lievempi sille, johon seuraamus kohdistuu.

Pykälän 5 momentin mukaan seuraamusmaksulautakunnalla olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta seuraamusmaksun määräämiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat sekä muut tiedot, jotka ovat tarpeen seuraamusmaksun määräämiseksi tai sen määrän arvioimiseksi. Tiedonsaantioikeudella varmistetaan, että seuraamusmaksulautakunta voi arvioida asian kokonaisvaltaisesti ja tehdä päätöksen riittävän luotettavan ja ajantasaisen selvityksen perusteella.

Seuraamusmaksulautakunta määräisi seuraamusmaksusta silloin, kun Huoltovarmuuskeskus arvioisi, että seuraamusmaksun tulisi olla suurempi kuin 100 000 euroa. Tätä rajaa suurempien seuraamusmaksujen tarpeen arvioidaan olevan harvinaisia.

22 § Seuraamusmaksun määrän kokonaisarviointi

Pykälän 1 momentin mukaan seuraamusmaksun suuruus perustuisi kokonaisarviointiin, jossa olisi otettava huomioon rikkomuksen laatu, laajuus, kesto, saavutettu hyöty, moitittavuuden aste ja sen vaikutus kokonaisturvallisuuteen.

Kokonaisarvioinnissa huomioitavia seikkoja ovat 1 momentissa mainittujen seikkojen lisäksi kaikki kyseisen tilanteen kannalta merkittävät olosuhteet, sekä esimerkiksi mahdolliset saman toimijan aiemmat rikkomukset, rikkomiseen syyllystyneen toimijan koko, vuotuinen liikevaihto ja markkinaosuus, onko toimijalle jo määrätty hallinnollisia seuraamusmaksuja samasta toiminnasta jonkin muun lainsäädännön nojalla, sekä mahdolliset muut tapaukseen sovellettavat raskauttavat tai lieventävät tekijät. Kokonaisarvioinnin tuloksena määrättäisiin asianmukainen, oikeasuhtainen seuraamusmaksu. Kokonaisarvioinnin lopputulos voisi olla myös se, että seuraamusmaksua ei olisi syytä määrätä lainkaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että ulkomaisella sijoittajalla olisi oikeus tulla kuulluksi seuraamusmaksun määrästä ja sen perusteista perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaisten hyvän hallinnon takeiden mukaisesti. Kuuleminen toimitettaisiin ennen kuin Huoltovarmuuskeskus tekisi päätöksen enintään 100 000 euron suuruudesta seuraamusmaksusta tai ennen kuin se tekisi esityksen suuremman seuraamusmaksun määräämisestä seuraamusmaksulautakunnalle. Kuulemisoikeus koskisi kaikkia tässä laissa tarkoitettuja seuraamusmaksuja riippumatta siitä, tekisikö päätöksen Huoltovarmuuskeskus vai seuraamusmaksulautakunta.

23 § Seuraamusmaksun määrä

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin seuraamusmaksun määrästä. Kun seuraamusmaksu määrättäisiin ulkomaiselle sijoittajalle, joka on yhteisö, seuraamusmaksu voisi olla enintään 10 000 000 euroa tai kymmenen prosenttia toimijan edellisen tilikauden maailmanlaajuisesta vuotuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä määristä olisi suurempi. Silloin kun Huoltovarmuuskeskus esittäisi seuraamusmaksua, huomioon otettaisiin seuraamusmaksuesityksen tekemistä edeltävän tilikauden liikevaihto. Kun seuraamusmaksulautakunta, hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus määräisi seuraamusmaksun, huomioon otettaisiin seuraamusmaksupäätöksen tekemistä edeltävän tilikauden liikevaihto.

Lain valmistelussa katsottiin, että viranomaisilla tulee olla riittävät toimivaltuudet määrätä tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia ulkomaisille sijoittajille, jotka eivät noudata lain velvoitteita. Enimmäisseuraamus, eli kymmenen prosenttia yhteisön konsernin maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta tai vaihtoehtoisesti enintään 10 miljoonaa euroa, jos liikevaihtoperusteinen enimmäismäärä jäisi tätä pienemmäksi, on ankarin mahdollinen seuraamusmaksu. Sen määräämisen arvioidaan olevan käytännössä erittäin poikkeuksellista. Näin suuri seuraamus voisi tulla kyseeseen vain tilanteessa, jossa ulkomainen sijoittaja on tahallisesti

ja Suomen kokonaisturvallisuutta vakavasti vaarantavalla tavalla toteuttanut lainvastaisen sijoituksen lain soveltamisalaan kuuluvassa kohteessa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että liikevaihdolla tarkoitettaisiin kirjanpitolain (1336/1997) 4 luvun 1 §:ssä tarkoitettua liikevaihtoa tai vastaavaa liikevaihtoa. Jos tilinpäätös ei olisi seuraamusmaksua määrättäessä vielä valmistunut tai jos liiketoiminta olisi vasta aloitettu eikä tilinpäätöstä olisi saatavissa, liikevaihto voitaisiin arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin, että kun seuraamusmaksu määrättäisiin ulkomaiselle sijoittajalle, joka on luonnollinen henkilö, seuraamusmaksu voisi olla enintään 500 000 euroa.

Valmistelussa päädyttiin asettamaan luonnolliselle henkilölle euromääräinen seuraamusmaksun enimmäisraja sen sijaan, että maksu sidottaisiin esimerkiksi vuosituloihin perustuvaan prosentiosuuteen. Ratkaisuun vaikutti se, että ulkomaisen henkilön tulojen tai varallisuuden luotettava selvittäminen voisi käytännössä olla vaikeaa. Voimassa olevan lain soveltamiskokemuksen perusteella luonnollisten henkilöiden osuus ulkomaisista hakijoista on ollut hyvin vähäinen, minkä vuoksi arvioidaan, että seuraamusmaksu kohdistuisi luonnolliseen henkilöön vain poikkeuksellisesti.

Seuraamusmaksulautakunnalla olisi toimivalta joko hyväksyä Huoltovarmuuskeskuksen esitys sellaisenaan, muuttaa ehdotettua maksun määrää tai jättää seuraamusmaksu kokonaan määräämättä. Vaikka lautakunnan pääasiallisena tehtävänä olisi käsitellä erityisesti yli 100 000 euron suuruisia seuraamusmaksuja, voisi se arviointinsa perusteella päätyä myös pienempään maksumuun tai siihen, ettei seuraamusmaksua ole perusteltua määrätä lainkaan. Lautakunta voisi toisaalta myös katsoa, että maksu tulisi mitoittaa esitettyä suuremmaksi, kunhan määrä ei ylitä lain mukaisia enimmäisrajoja.

Tehtävään kokonaisarvioon voisi vaikuttaa esimerkiksi olosuhteiden muutokset, kuten se, että ulkomainen sijoittaja, jolle seuraamusmaksua on ehdotettu, on lakannut olemasta. Mikäli lautakunta pitäisi tarkoituksenmukaisena määrätä seuraamusmaksu alle 100 000 euron suuruisena, olisi sillä toimivalta päättää asiasta itse. Muussa tapauksessa asia jouduttaisiin palauttamaan Huoltovarmuuskeskukselle uutta ratkaisua varten, mikä hidastaisi menettelyä ja tekisi siitä tarpeettoman monimutkaisen.

24§ Seuraamusmaksun täytäntöönpano

Pykälässä säädettäisiin, että seuraamusmaksun täytäntöönpanoon sovellettaisiin sakon täytäntöönpanosta annettua lakia (672/2002).

5 luku

Erinäiset säännökset

25 § Muutoksenhaku

Pykälässä todettaisiin, että päätökseen asian raukeamisesta, luvan myöntämisestä tai sen epäamisestä, päätökseen, jossa sijoitus todetaan mitättömäksi, sekä huoltovarmuuskeskuksen ja seuraamusmaksulautakunnan päätökseen seuraamusmaksusta saa hakea valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen.

Lupaviranomaisen 8 §:n 3 momentin nojalla tekemään päätökseen asian käsittelyn siirtämisestä toiseen vaiheeseen ja asian käsittelyn siirtämisestä valtioneuvoston yleisistunnolle, ei kuitenkaan saisi hakea muutosta valittamalla.

26 § Voimaantulo

Pykälässä esitetään lain tulemaan voimaan x päivänä xxx kuuta 2027.

27 § Kumottavat säännökset

Pykälässä säädettäisiin lain voimaantulon yhteydessä kumottavasta säännöksestä. Ehdotuksen mukaan kumottaisiin laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta (172/2012).

28 § Siirtymäsäännökset

Pykälässä säädettäisiin lain voimaantuloon liittyvistä siirtymäjärjestelyistä. Pykälän 1 momentin mukaan muualla lainsäädännössä oleva viittaus kumottuun lakiin tarkoittaisi tämän lain voimaantulon jälkeen viittausta tähän lakiin. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa sääntelykokonaisuuden jatkuvuus ja tulkinnan selkeys ilman, että viittaavia säännöksiä on tarpeen muuttaa erikseen.

Pykälän 2 momentin mukaan ennen lain voimaantuloa tehtyyn ulkomaiseen sijoitukseen sekä ennen voimaantuloa vireille tullessiin asioihin sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Tarkoituksena on turvata oikeusvarmuus ja estää säännösten taannehtiva soveltaminen sellaisiin sijoituksiin tai menettelyihin, jotka ovat toteutuneet tai käynnistyneet vanhan lain aikana.

Pykälän 3 momentin mukaan ennen lain voimaantuloa tehtyihin päätöksiin haettaisiin muutosta sen lainsäädännön mukaisesti, joka oli voimassa päätöksen tekohetkellä. Lisäksi tämän lain voimaan tullessa tuomioistuimissa vireillä olevien muutoksenhakuasioiden käsittelyyn sovellettaisiin lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Näillä säännöksillä varmistetaan muutoksenhaun johdonmukaisuus ja oikeusturvan toteutuminen siten, ettei muutoksenhakuprosessiin sovelleta kesken menettelyn uusia, mahdollisesti asianosaisen asemaan vaikuttavia säännöksiä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin myös tilanteesta, jossa tuomioistuin kumoaa ennen lain voimaantuloa tehdyn päätöksen ja palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi. Tällöin asia käsiteltäisiin ja ratkaistaisiin uuden lain mukaisesti. Tämän katsotaan olevan perusteltua, koska palautettava asia tulee uudelleen viranomaisen arvioitavaksi lain voimaantulon jälkeen, eikä sen käsittely tällöin enää liity alkuperäiseen menettelyyn siinä määrin, että vanhan lain soveltaminen olisi perusteltua. Säännös vastaa vakiintunutta siirtymäsääntelyä tilanteissa, joissa viranomaisen on tehtävä uusi ratkaisu lainmuutoksen tultua voimaan.

7.2 Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

1 § Lain soveltamisala

Pykälän 2 momentin 63 kohtaa muutettaisiin siten, että sen lopussa tehtäisiin välimerkkiä koskeva muutos.

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin uusi 64 kohta, jolla lain soveltamisalaan lisättäisiin ulkomaisien sijoitusten seurannasta ja lupamenettelyistä annetun lain 19 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Lakiehdotuksen 5 §:n 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä lupahakemuksen sisältövaatimuksista voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella. Säännöksen nojalla voitaisiin antaa asetuksella tarkempia säännöksiä esimerkiksi lupahakemuksen sisältövaatimuksista.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan x.x.2027.

Lakiin sisältyy siirtymäsäännös, jonka mukaan ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn ulkomaiseen sijoitukseen ja vireille tulleeseen asiaan sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Lakiin sisältyy myös muutoksenhakua koskeva siirtymäsäännös, jonka mukaan päätökseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, haetaan muutosta tämän lain voimaan tullessa voimaan olleiden säännösten mukaisesti. Lakiehdotuksen tullessa voimaan tuomioistuimessa vireillä olevien asioiden käsittelyyn muutoksenhaussa sovelletaan lakiehdotuksen voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Jos tuomioistuin kumoo päätöksen, joka on tehty ennen lakiehdotuksen voimaantuloa, ja palauttaa asian kokonaisuudessaan uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan tämän lain mukaisesti.

10 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion 2027 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotuksella arvioidaan olevan vaikutuksia lupaviranomaisina toimivien työ- ja elinkeinoministeriön sekä Huoltovarmuuskeskuksen uusien henkilöresurssien tarpeeseen.

11 Suhde henkilötietojen suojaan

Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta lupaviranomaisten menettelyissä ja niihin liittyvissä tietojen luovuttamisessa on arvioitu valmistelussa EU:n tietosuoja-asetuksen vaatimusten pohjalta. Henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus, jäljempänä tietosuoja-asetus). Kansallinen yleislaki on tietosuoja-laki (1050/2018), jolla täsmennetään ja täydennetään tietosuoja-asetusta ja sen kansallista soveltamista.

Henkilötietojen käsittely on EU:n tietosuoja-asetuksen mukaan lainmukaista muun muassa silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Velvoite voi perustua joko EU-lainsäädäntöön tai rekisterinpitäjään sovellettavaan jäsenvaltion lainsäädäntöön. Kansalliset säännökset voivat koskea myös muun muassa käsiteltävien tietojen tyyppiä sekä kenelle tietoja voidaan luovuttaa ja mihin tarkoitukseen. Lainsäädännön on lisäksi täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhtaista tavoiteltuun päämäärään nähden.

Esitys on merkityksellinen myös perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaisen henkilötietojen suojan kannalta, koska lupaviranomaisille toimitetut ulkomaisia sijoituksia koskevat

lupahakemukset saattavat sisältää henkilöitä koskevia tietoja. Nämä tiedot ovat tyypillisesti ulkomaisen sijoituksen, esimerkiksi yritysoston, osapuolia edustavia asiamiehiä koskevia yhteystietoja. Henkilötiedot on kerätty vain tätä nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten eivätkä ne sisällä arkaluonteisia tietoja.

Koska henkilötiedot on toimitettu lupaviranomaiselle vain ko. hakemusta ja lupamenettelyä varten, myös tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukainen käyttötarkoitus sidonnaisuus toteutuu. Henkilötiedot ovat olennaisia sekä rajoitettuja vain siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä tässä yhteydessä käsitellään.

Tietojen tallettaminen perustuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan eli henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisteriviranomaisen lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi. Sääntely ei siten muodostuisi ongelmalliseksi perustuslain 10 §:n 1 momentin kanssa.

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetään henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista. Henkilötietoja on käsiteltävä lainmukaisesti, asianmukaisesti ja rekisteröidyn kannalta läpinäkyvästi. Henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään ("tietojen minimointi"). Henkilötietojen on oltava täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä. Ne on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Käyttötarkoitussidonnaisuudella tarkoitetaan sitä, että henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteen sopimattomalla tavalla. Rekisterinpitäjän on pystyttävä osoittamaan, että edellä kuvattuja velvollisuuksia on noudatettu.

Tietosuoja-asetuksen mukaisessa arvioinnissa on otettu huomioon lain 8 §:n 5 momentti, jonka mukaan valmistellessaan ulkomaista sijoitusta koskevaa lupa-asiaa lupaviranomaisten on hankittava tarpeellisessa laajuudessa lausuntoja muilta viranomaisilta sekä lakiehdotuksen 15 §, jossa säädetään salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta viranomaisille. Näissä tapauksissa tietojen luovuttamiseen muille viranomaisille sisältyy henkilötietoja esimerkiksi osana yrityksen edustamista luonnollisena henkilönä. Edellä mainitun mukaisesti, tietoihin ei sisälly arkaluonteisia henkilötietoja. EU:n seuranta-asetuksen mukaisessa yhteistyössä henkilötietojen luovuttaminen asetusten mukaisille muille EU:n jäsenmaiden kansallisille yhteispisteille ja Euroopan komissiolle tapahtuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettuihin tappeisiin lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi.

Ehdotettu 15 §:n salassa pidettävien tietojen luovuttamista viranomaisille koskeva sääntely on toteutettu EU:n tietosuoja-asetuksen kansalliselle lainsäädännölle jättämän kansallisen liikkumavaran puitteissa. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaan kansallinen tarkentava lainsäädäntö on mahdollista silloin, kun henkilötietojen käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan eli silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen veloitteen noudattamiseksi. Nyt ehdotettu sääntely on tarpeen työ- ja elinkeinoministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen lakisääteisten velvoitteiden noudattamiseksi ja siten tällaisesta asiasta säättäminen kansallisesti on toteutettu tietosuoja-asetuksen mahdollistaman kansallisen liikkumavaran puitteissa.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

12.1 Yleisesti

Ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annettua lakia (172/2012) säädettäessä perustuslakivaliokunta on arvioinut esityksen (HE 42/2011) perustuslainmukaisuutta lausunnossaan (PeVL16/2011 vp). Valiokunta on lausunnossaan katsonut, etteivät ehdotetut säännökset olleet

perustuslain 6 § 2 momentissa tarkoitetun yhdenvertaisuuden, 18 § 1 momentissa tarkoitetun elinkeinovapauden tai 21 § 2 momentissa tarkoitetun oikeusturvan kannalta ongelmallisia. Valiokunta on lausunnossaan katsonut muun muassa, että kansalliseen turvallisuuteen liittyvät seikat ovat sellaisia painavia perusteita, joiden vuoksi ulkomaalaisten henkilöiden ja yhteisöjen puolustusteollisuuden alan yritysostoja voidaan rajoittaa.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut, että elinkeinovapautta ei saa rajoittaa ilman erittäin pätevää syytä. Esityksen mukaisen toiminnan luvanvaraisuus rajoittaa perustuslain 18 §:n elinkeinovapautta ja 15 §:n omaisuuden suoja, mutta hyväksyttävänä rajoittamisperusteina voidaan pitää esimerkiksi toiminnan turvallisuuteen liittyviä perusteita tai muita tärkeitä ja vahvoja yhteiskunnallisia etuja (esim. PeVL 66/2002 vp, PeVL 31/2006 vp, PeVL 32/2010 vp).

Omaisuudensuojaa koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslaki ei suojaa omaisuutta kaikkia käyttörajoituksia vastaan. Omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (mm. PeVL 32/2010 vp ja PeVL 8/1996 vp).

Esityksessä ehdotetaan siirryttävän lupaviranomaisen vahvistusmenettelystä luvanvaraisuuteen, mutta tällä ei katsota olevan merkitystä edellä mainittujen perusoikeuksien kannalta.

Esityksen kannalta ovat merkityksellisiä erityisesti seuraavat perustuslain säännökset, sellaisina kuin niiden sisältö täsmentyy perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä:

- perustuslain 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee momentin mukaan perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia;
- perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden turvaaminen;
- perustuslain 10 §:n 1 momentin henkilötietojen suoja;
- perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuuden suoja;
- perustuslain 18 §:n 1 momentin elinkeinonharjoittamisen vapaus;
- perustuslain 21 § oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä;
- perustuslain 80 § asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä sekä
- perustuslain 119 § valtionhallinnosta.

Seuraavassa käydään läpi esityksen keskeisimmät kysymykset perustuslain näkökulmasta.

12.2 Yhdenvertaisuus ja rajoitukset kansalaisuuden perusteella

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:ssä yhdenvertaisuudesta säädetyn kannalta. Ehdotetun lain soveltamisala määräytyisi osin sijoittajan kansalaisuuden perusteella eli sääntely asettaisi Suomen kansalaiset ja ulkomaalaiset eri asemaan. Esitykseen sisältyy voimassa olevaan lakiin nähden muutoksia, joiden tarkoituksena on parantaa kansallista turvallisuutta rajoittamalla vaikutusvallan siirtymistä ulkomaisille sijoittajille seurannan kohteena olevilla toimialoilla siten, että ulkomaisen sijoittajan määritelmä laajennettaisiin koskemaan nykyistä kattavampaa ulkomaisten toimijoiden joukkoa.

Lupamenettely koskisi jatkossa myös yritystä, liiketoimintayksikköä tai muuta yhteisöä, jonka kotipaikka on rekisteröity Suomen ulkopuolelle, jolloin esityksen lupamenettelyn soveltamisalaan kuuluisivat kaikki Suomen ulkopuolelle rekisteröidyt yhteisöt, mukaan lukien EU- ja

EFTA-maihin rekisteröidyt yhteisöt. Tämän lisäksi soveltamisalaan kuuluisivat myös sellaiset yhteisöt, joiden kotipaikka on rekisteröity Suomeen, mutta joissa ulkomaisella sijoittajalla on vähintään yksi kymmenesosa osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai muu vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta. Ulkomaisen sijoittajan määritelmässä otettaisiin lisäksi huomioon myös muut sijoitusrakenteet, joissa ulkomaisella sijoittajalla on tosiasiallinen vaikutusvalta.

Esityksessä ulkomaisella sijoittajalla tarkoitettaisiin jatkossa niitä luonnollisia henkilöitä, joilla ei ole Suomen kansalaisuutta taikka jolla ei ole mitään kansalaisuutta, jonka kansalaisuus on tuntematon tai jonka kansalaisuutta ei ole luotettavasti todennettu.

Voimassa olevassa laissa luonnollisen henkilön kuuluminen lain soveltamisalaan on kytketty asumispaikkaan, joten kansalaisuuteen liittyvä edellytys olisi uusi. Täten ehdotettu seuranta ja lupamenettely johtaisi erilaiseen kohteluun kansalaisuuden perusteella, jolloin sääntelyä on arvioitava perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden kannalta.

Perustuslainmukaisuuden näkökulmasta ehdotus muuttaisi voimassa olevan yritystolain soveltamisalaa siten, että sijoittajana toimivan luonnollisen henkilön kansalaisuudella olisi tässä suhteessa korostunut merkitys, jolloin muutosta on arvioitava yhdenvertaisuuden rajoituksena. Perustuslakivaliokunta on arvioinut lausunnossaan (PeVL 16/2011 vp) voimassa olevan yritystolain perustuslain mukaisuutta voimassa olevan lain säätämisvaiheessa, jolloin seuranta ja lupamenettely säädettiin koskemaan ulkomaalaisia, joilla ei ole asuinpaikkaa EU:n tai EFTA:n alueella sekä yhteisöjä, joilla ei ole kotipaikkaa näillä alueilla. Vaikka lain 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa ei suoraan mainita kansalaisuutta, vaan asuinpaikka, perustuslakivaliokunta katsoi, että kyseessä on tosiasiallisesti henkilöiden asettaminen eri asemaan heidän kansalaisuutensa perusteella. Täten perustuslakivaliokunta on jo voimassa olevan lain säätämisvaiheessa arvioinut ulkomaisten sijoitusten kansalaisuuteen perustuvaa rajoitusta.

Perustuslakivaliokunta katsoi edellä mainitussa lausunnossaan, että kansalliseen turvallisuuteen liittyvät seikat ovat sellaisia painavia perusteita, joiden vuoksi ulkomaalaisten henkilöiden ja yhteisöjen puolustusteollisuuden alan yritystoja voidaan rajoittaa. Lakiehdotusta ei tämän vuoksi pidetty ongelmallisena suhteessa syrjintäkieltoon, eikä laki muodostunut samoista syistä ongelmalliseksi perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinonvapaudenkaan kannalta.

Kansalaisuuden perusteella tehtävien rajoitusten osalta on tärkeää huomioida, että ehdotetussa laissa tarkoitettu erilainen kohtelu koskisi ensisijaisesti sitä, ketkä ovat velvollisia hakemaan lupaa seurannan kohteena olevalle ulkomaiselle sijoitukselle. Yhdenvertaisuussäännöksen arvioinnin kannalta on siten erityisen merkityksellistä, ettei varsinaista päätöstä luvan myöntämättä jättämisestä perustettaisi sinänsä henkilön kansalaisuuteen tai yhteisön kotipaikkaan, vaan menettelyssä arvioitaisiin sijoituksen aiheuttamaa uhkaa esityksen 1 §:ssä kuvatuille toiminnoille.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt kansallista turvallisuutta yhtenä sellaisena perusteena, jolla kansalaisuuteen perustuvaa erottelua voidaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut useasti kansalaisuuteen perustuvan erilaisen kohtelun hyväksyttävyyttä erilaisissa yhteyksissä (esim. PeVL 32/2024 vp, PeVL 33/2017 vp, PeVL 55/2016 vp, PeVL 11/2009 vp, PeVL 6/2008 vp, PeVL 20/1998 vp).

Laissa eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019) luonnollinen henkilö kuuluu lain soveltamisalaan ja on velvollinen hakemaan kiinteistökaupalle lupaa, jos henkilöllä ei ole Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion

kansalaisuutta taikka kyseessä on henkilö, jolla ei ole kansalaisuutta, jonka kansalaisuus on tuntematon tai jonka kansalaisuutta ei ole luotettavasti todennettu. Kyseisen lain soveltamisala on samankaltainen nyt esitetyn lakiehdotuksen kanssa, koska molemmat asettavat yksiselitteisesti henkilön kansalaisuuteen perustuvia rajoituksia. Lisäksi myös laissa eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta tavoitteena on kansallisen turvallisuuden vahvistaminen rajoittamalla turvallisuuden kannalta epätoivottujen kiinteistöomistuksien syntymistä ja vaikutusvallan siirtymistä ulkomaisille tahoille.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut lausunnossaan (PeVL 57/2018 vp), että eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta säädetyn lain sääntelyn kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen kiinnittyviä tavoitteita voidaan pitää perustuslain kannalta hyväksyttävänä. Täten perustuslakivaliokunta ei pitänyt perustuslainmukaisuuden kannalta ongelmallisena sitä, että kansalliseen turvallisuuteen vedoten henkilöihin voi kohdistua kansalaisuuteen perustuvia rajoituksia suhteessa kiinteistöjen hankintaan.

Myöhemmin lakia eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta on muutettu siten, että henkilön kansalaisuus muodostuu ehdottomaksi esteeksi luvan myöntämiselle, jos henkilön kaikkien kansalaisuusvaltioiden voidaan arvioida aiheuttavan uhkaa Suomen turvallisuudelle tai henkilön kaikkien kansallisuusvaltioiden on todettu Euroopan unionin neuvoston päätöksellä loukanneen toisen valtion alueellista koskemattomuutta ja suvereniteettia.

Perustuslakivaliokunta ei katsonut lausunnossaan (PeVL 8/2025 vp) muutokselle olevan perustuslaillista estettä ja valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että esityksen tavoitteena on kansallisen turvallisuuden turvaaminen. Lisäksi perustuslakivaliokunta piti merkityksellisenä sitä, että Suomen turvallisuusympäristössä on tapahtunut perustavanlaatuinen ja pitkäaikainen muutos Venäjän hyökättyä Ukrainaan vuonna 2022, minkä seurauksena turvallisuustilanne on epävakaa ja ennalta-arvaamaton. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan erilaisen kohtelun hyväksyttävyyssarviointiin vaikuttavat erottelun hyväksyttävyyden perusoikeusjärjestelmän kannalta sekä se, muodostuuko erottelu mielivaltaiseksi tai kohtuuttomaksi. Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ei ehdoteta kohtuuttomia tai valikoivia kansallisuuteen perustuvia rajoituksia.

Perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä. Vaikka perustuslain yhdenvertaisuussäännös katsottaisiin esityksessä tarkoitettujen yhteisöjen kannalta soveltuva, yhteisöjä koskevien rajoitusten peruste on sama kuin esityksen luonnollisiin henkilöihin kohdistuvat rajoitukset eli kansallisen turvallisuuden varmistaminen. Kansallista turvallisuutta on aiemmin esityksessä kuvattulla tavalla pidetty sellaisena painavana perusteena, jolla alkupe-
rään liittyvää erilaista kohtelua voidaan hyväksyttävästi perustella.

Voimassa olevan lain soveltamisala suhteessa yhteisöihin on katsottu perustuslain mukaiseksi, eikä ehdotuksella muutettaisi ulkomaisten oikeushenkilöiden oikeusasemaa merkittävästi, vaikka soveltamisala kattaisi jatkossa suuremman joukon Suomen ulkopuolisia yhteisöjä. Lisäksi eräistä kiinteistöhankinnoista annetun lain soveltamisala kattaa luonnollisten henkilöiden ohella myös muualla kuin Euroopan unionin jäsenvaltion tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion alueella kotipaikkaansa pitävät yhteisöt. Perustuslakivaliokunta on siten pitänyt lupamenettelyiden kohdistamista Suomen ulkopuolelle rekisteröityihin yhteisöihin perustuslain kannalta ongelmattomana.

Siten nyt käsiteltävänä olevan esityksen ehdotus kansalaisuuteen ja yhteisön kotipaikkaan perustuvista rajoituksista ei ole perustuslain kannalta perustavanlaatuinen muutos, koska se on voimassa olevan yrityslain kaltainen, sillä erotuksella, että ulkomaalaisiksi sijoittajiksi katsottaisiin jatkossa myös EU:n tai EFTA:n jäsenvaltioissa rekisteröidyt yhteisöt ja luonnollisten

henkilöiden osalta lupamenettely kytkettäisiin asuinpaikan sijaan kansalaisuuteen, kuten laissa eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta.

12.3 Ehtojen asettaminen

Esityksen 9 §:ssä ehdotettu säännös ehtojen asettamisesta on merkityksellinen osapuolten sopimusvapauden näkökulmasta. Esitys vastaa lähtökohdiltaan voimassa olevan lain säännöstä. Ehdotetun ehtojen asettamista koskevan sääntelyn arvioidaan olevan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oikeasuhtaista siten, että ehtojen asettaminen ei johtaisi ulkomaisen sijoituksen osapuolten näkökulmasta kohtuuttomiin lopputuloksiin, vaan toimenpiteiden tarkoituksena on Suomen kansallisen turvallisuuden varmistaminen rajaamalla vain turvallisuuskriittinen osuus sijoituksesta sen ulkopuolelle. Ehtojen asettamisessa on kysymys riskien hallinnan lievennystoimista, jotta sijoitus voitaisiin hyväksyä.

Ehtojen asettamista koskeva säännös käsittäisi jatkossakin lain soveltamisalaa kuuluvat kaikki ulkomaiset sijoitukset, mukaan lukien yritysostot. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 16/2011 katsonut, että kansalliseen turvallisuuteen liittyvät seikat ovat sellaisia painavia perusteita, joiden vuoksi ulkomaalaisten henkilöiden ja yhteisöjen puolustusteollisuuden alan yritysostoja voidaan rajoittaa ja tämä koskisi myös lakiin edelleen esitettyä mahdollisuutta asettaa lupapäätökseen ehtoja riskien lievennystoimina.

Perustuslain 15 §:n 1 momentti sisältää omaisuuden suojan yleislausekkeen, jonka kautta arvioidaan omistajan käyttöoikeuksien ja määräämisvallan erilaisia rajoituksia. Myös sopimusvapaus saa osittain suojaa perustuslain 15 § 1 momentin omaisuudensuojasäännöksen kautta. Omaisuudensuojaan puuttuvaa sääntelyä on perustuslakivaliokunnan mukaan arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 5/2002 vp). Tältä osin on arvioitu ehdotetun ehtojen asettamista koskevan säännöksen olevan muun muassa perusteiltaan hyväksyttävää ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa sekä välttämätöntä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi eli tässä tapauksessa kansallinen turvallisuus ja kokonaisturvallisuus ovat keskeisinä näkökulmina esityksessä.

12.4 Lupaviranomaiset

Esityksen 8 §:ssä säädettäisiin sijoituslupalain mukaisista lupaviranomaisista eli työ- ja elinkeinoministeriöstä ja Huoltovarmuuskeskuksesta. Huoltovarmuuskeskukselle ehdotetaan laissa uusia tehtäviä. Esityksessä ehdotetaan, että Huoltovarmuuskeskus toimisi lupamenettelyn ensimmäisessä vaiheessa lupaviranomaisena ja työ- ja elinkeinoministeriö lupamenettelyn toisen vaiheen lupaviranomaisena, jos asia siirrettäisiin ministeriön syvällisempään tarkasteluun. Huoltovarmuuskeskus toimisi myös EU:n seuranta-asetuksen mukaisena kansallisena yhteyspisteinä asetuksen täytäntöönpanoon ja yhteistyöhön liittyvissä kysymyksissä. Työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi oikeus ottaa lupahakemus käsittelyyn lupamenettelyn jo ensimmäisessä vaiheessa, jos se katsoo asian merkityksellisyyden sitä edellyttävän.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin nojalla julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lailla säätämiseen kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (esim. PeVL 10/2016 vp). Toimivaltaisen päätöksentekijän tulee käydä ilmi laista yksiselitteisesti (PeVL 18/2021 vp).

Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Perustuslain 119 §:n ja 124 §:n sekä niiden esitöiden perusteella valtion tehtäviä hoidetaan pääsääntöisesti valtioneuvoston alaisuuteen perustetuissa virastoissa ja laitoksissa sekä muissa toimielimissä. Suomen

kansainvälisestä yhteistyöstä ja velvoitteista tulisi vastata pääasiassa ministeriöt ja virastot. Pääsääntönä on, että valtion julkiset hallintotehtävät hoidetaan valtioneuvoston alaisuuteen perustetuissa virastoissa. Julkisen vallan käyttämisestä on perustuslain esitöiden mukaan kyse esimerkiksi silloin, kun voidaan tehdä päätöksiä yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista taikka käyttää pakkokeinoja tai puuttua muuten yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp).

Perustuslain 119 § sallii laajan harkintavallan valtionhallinnon sisäisissä järjestelyissä. Huoltovarmuuskeskus kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle ja se vastaa perustuslain 68 §:n 1 momentin mukaisesti toimialallaan hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Valtionhallinnon sisäinen tehtävien jako työ- ja elinkeinoministeriön ja Huoltovarmuuskeskuksen kesken on valtiosääntöoikeudellisesti mahdollinen.

Perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston ohjesäännön 7 §:n mukaan valtioneuvosto käsittelee ja ratkaisee muuna asiana muussa laissa yleisistunnon ratkaistavaksi säädettyt asiat (1 kohta). Yhteiskunnallisesti merkittävistä luvista päätehtään valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 7 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Lakiehdotuksen 8 §:n 3 momentin mukaan työ- ja elinkeinoministeriö voi siirtää lupahakemusta koskevan asian myös valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi.

12.5 Seuraamusmaksu ja seuraamuslautakunta

Esityksen 19 §:n 1 momentissa ehdotetaan, että ulkomaiselle sijoittajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta toteuttaa ulkomaisen sijoituksen seurannan kohteessa ilman tämän lain mukaista lupapäätöstä, määrätään seuraamusmaksu.

Perusoikeudet ja niiden rajoittamisen yleiset edellytykset on huomioitu ehdotetussa hallinnollisia seuraamuksia koskevassa sääntelyssä. Yleiset edellytykset sisältävät muun ohella vaatimuksen sääntelyn hyväksyttävyydestä sekä oikeasuhtaisuudesta. Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyden vaatimuksen mukaisesti hallinnollisille seuraamuksille on esitettävä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 23/1997 vp, PeVL 5/2009 vp).

Esityksessä seuraamusmaksujen piiriin ehdotettavien velvoitteiden laiminlyönneillä voidaan aiheuttaa vaaraa kansalliselle turvallisuudelle, mihin puuttumiseen viranomaisen katsotaan tarvitsevan tehokkaat keinot. Siten esityksessä ehdotetuille hallinnollisille seuraamuksille on painavat yhteiskunnalliset tarpeet ja perusoikeusjärjestelmän kannalta perusteet.

Perustuslakivaliokunta on katsonut perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien yhteiskunnallisten intressien puoltavan myös sellaista sääntelyä, jolla puututaan voimakkaasti perustuslaissa suojattuun omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauteen (PeVL 35/2014 ja 43/2004). Perustuslakivaliokunnan mukaan hallinnollisten seuraamusten määräämiseen sisältyy merkittävää julkisen vallan käyttöä (esim. PeVL 14/2013 vp, PeVL 57/2010 vp). Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (PeVL 14/2013 vp, PeVL 34/2012 vp, PeVL 17/2012 vp).

Hallinnollisen seuraamuksen edellytyksiä arvioitaessa tulee ottaa huomioon sanktioinnin kohteena olevan teon tai laiminlyönnin luonne sekä sanktioinnin suhde muihin hallinnollisiin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Suhteellisuusvaatimus edellyttää seuraamusmaksun välttämättömyyden arvioimista suhteessa sen taustalla olevan oikeushyvään. Tältä osin tulee arvioida,

onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin teon säätämällä rangaistavaksi (PeVL 23/1997 vp).

Hallinnollisten seuraamusmaksujen katsotaan rinnastuvan asiallisesti rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, joten niiden on täytettävä kyseisiä seuraamuksia koskevat sääntelyedellytykset. Oikeasuhtaisten rangaistusluonteisten seuraamusmaksujen määräämisen on katsottu olevan lievempi ja tehokkaampi puuttumiskeino, kun rikoslakiin perustuvat rangaistukset. 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 (PeVL 9/2012). Ehdotetun seuraamuksia koskevan sääntelyn katsotaan olevan hyväksyttävää, koska se tähtää estämään ja ehkäisemään lainvastaista toimintaa.

Esityksessä ehdotetaan, että lain noudattamisen varmistamista ja toiminnan turvallisuutta voidaan edistää myös lievemmin keinoin esimerkiksi asettamalla uhkasakko tiedonantovelvollisuuden tehostamiseksi tai lupapäätöksessä asetettujen ehtojen ja raportointivelvollisuuden varmistamiseksi.

Esitykseen ehdotettua uhkasakkoa on pidettävä hallinnollisena seuraamuksena ja seuraamusmaksua rangaistusluonteisena hallinnollisena seuraamuksena. Uhkasakkomenettelyä, johon kuuluvat uhkasakon asettaminen ja velvoitteen jäätyä noudattamatta uhkasakon tuomitseminen maksettavaksi, ei ole tarkoitettu rangaistuksenluonteiseksi seuraamukseksi, vaan menettelyn tavoitteena on varmistaa päävelvoitteen noudattaminen ja siten lainmukaisen oikeustilan aikaansaaaminen (KHO:2016:96).

Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että oikeasuhtaisuuden kannalta merkittäviä ovat säännökset sanktioiden euromääräisestä suuruudesta sekä säännökset seuraamusmaksun suuruuden määräytymisessä huomioon otettavista seikoista ja seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä (PeVL 12/2019 vp). Valiokunnan mukaan on perusteltua, että seuraamusmaksuja koskevissa säännöksissä ilmenee nimenomaisesti niiden määräämisen olevan harkinnanvaraista. Valiokunta on myös käytännössään edellyttänyt, että viranomaisen harkinnan sanktion määräämättä jättämisestä tulee olla sidottua harkintaa siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä (PeVL 46/2021 vp).

Esityksen 23 §:ssä esitetään, että ulkomaiselle sijoittajalle, joka on yhteisö, määrättävä seuraamusmaksu saisi olla enintään 10 000 000 euroa tai kymmenen prosenttia toimijan edellisen tilikauden maailmanlaajuisesta vuotuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä määristä on suurempi. Oikeushenkilölle määrättävän seuraamusmaksun enimmäismäärässä on huomioitu mahdolliset merkittävät riskit kansalliselle turvallisuudelle. Toiminnasta saatava hyöty ei saisi ylittää seuraamusmaksun määrää. Toiminnanharjoittajilla tulee olla vahva kannuste hakea toiminnalleen lain mukaiset luvat ja hyväksynnät sekä huolehtia lainmukaisista velvoitteistaan. Siten ehdotetun seuraamusmaksun katsotaan olevan oikeasuhteinen ja sillä on myös yleisestävä vaikutus.

Esityksen 19 §:n 2 momentissa ehdotetaan, että seuraamusmaksua ei määrättäisi, mikäli menettely on pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä muutoin perusteettomana tai jos ulkomainen sijoittaja on ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin esitetyn lain mukaisen velvoitteen rikkomisen tai laiminlyönnin korjaamiseksi välittömästi sen havaittuaan eikä rikkomisen tai laiminlyönti ole vakava tai toistuva.

Lausunnoissaan perustuslakivaliokunta on antanut seuraamusmaksujen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa merkitystä sille, kohdistuvatko maksut luonnolliseen henkilöön. Ehdotettavaan

säännökseen sisältyisi seuraamusmaksun enimmäismäärä sekä määräämisen kokonaisarvioinnissa huomioitavat seikat.

Lisäksi perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että seuraamusmaksua määrättäessä otetaan huomioon muun muassa rikkomuksen laatu, laajuus, vakavuus ja kestoaika, rikoksella saavutettu hyöty sekä toimet vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi.

Laissa tulisi perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla säätää täsmällisesti ja selkeästi maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (PeVL 9/2012 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 32/2005 vp). Seuraamusmaksupäätös olisi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) tarkoitettu hallintopäätös, josta voi valittaa.

Seuraamusmaksun täytäntöönpanon perusteista säädettäisiin laajentamalla sakon täytäntöönpanosta annetun lain soveltamisalaa kattamaan myös esitetty laki. Seuraamusmaksua koskeva päätös olisi täytäntöönpanokelpoinen vasta lainvoimaisena, mikä turvaa oikeusturvajärjestelyiden asianmukaisuutta (PeVL 4/2004).

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että seuraamusmaksusta päättämisen tulee kuulua monijäsenisen elimen toimivaltaan menettelyn asianmukaisuuden, riippumattomuuden ja puolueettomuuden varmistamiseksi perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla, jotta ehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Suomessa määräämistoimivallan osoittamista tuomioistuimelle on pyritty välttämään, jotta muutoksenhausta ei tulisi yksiasteista.

Esityksen 20 §:n mukaan seuraamusmaksut, jotka olisivat määrältään yli 100 000 euroa, osoitettaisiin Huoltovarmuuskeskuksessa toimivan seuraamusmaksulautakunnan määrättäväksi. Näin varmistettaisiin se, että huomattavan suurien seuraamusmaksujen määräämisestä vastaisi edellä mainittu monijäseninen elin oikeusturvaan liittyvistä syistä. Tämä edistäisi myös toimijoiden, joille seuraamuksia määrätään, oikeusturvaa ja yhdenvertaista kohtelua. Seuraamusmaksukäytäntö muodostuisi näin myös johdonmukaiseksi.

Ennen seuraamusmaksun arviointia työ- ja elinkeinoministeriö tekisi päätöksen sijoituksen mahdollisesta mitättömyydestä. Mitättömäksi toteaminen ei ole rangaistusluonteinen seuraamus, vaan oikeustoimen tehostomuuteen liittyvä korjaava toimi, jonka tarkoituksena on palauttaa tilanne lainmukaiseen tilaan. Seuraamusmaksu puolestaan on rikkomuksesta määrättävä rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus. Näitä kahta seuraamusta ei kohdisteta samaan tekkoon rangaistusluonteisina seuraamuksina, eikä niiden kumulatiivinen käyttö siten riko kaksoisrangaistavuuden kieltoa (ne bis in idem).

12.6 Hakemuksen raukeaminen

Ehdotettu sääntely hakemusasian raukeamisesta on merkityksellinen perustuslaissa säädetyn oikeusturvan kannalta. Tämä on merkityksellinen erityisesti perustuslain 21 §:n 1 ja 2 momentin näkökulmasta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Ehdotuksessa on myös kysymys perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettua oikeudesta saada perusteltu päätös viranomaiselta. Ehdotetun säännöksen ei voida katsoa olevan perustuslain 21 §:n kanssa ristiriidassa, koska ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on asioiden käsittelyn nopeuttaminen, joka edistää edellä mainitun 21 §:n 2 momentin mukaista vaatimusta asian käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä.

Lakiehdotuksen 10 §:n mukaan lupahakemus raukeaisi, jos hakemuksen käsittelyä varten tarvittavia tietoja ei toimiteta tai ne toimitetaan olennaisesti puutteellisina asetetussa kohtuullisessa määräajassa. Tällöin rauenneen hakemuksen käsittely päättyisi, ja hakijalle annettaisiin valituskelppoinen päätös asian raukeamisesta. Ehdotettu sääntely olisi siten hallintolain pääsäännön mukainen, jonka perusteella asia on ratkaistava aina viranomaisen nimenomaisella päätöksellä. Asian käsittely hallintolain mukaisessa menettelyssä ei voi raueta ilman viranomaisen päätöstä, eikä mahdollisuus hakemuksen käsittelyn jatkamiselle poista tätä edellytystä. Täten hakijalla olisi aina mahdollisuus saattaa viranomaistoiminnan asianmukaisuus ja muu tasapuolisuus tuomioistuimen arvioitavaksi.

Ehdotuksessa rauenneen hakemuksen käsittelyä voitaisiin kuitenkin vielä jatkaa, jos hakija määräajan kuluessa tai kahden kuukauden kuluessa asetetun määräajan päättymisestä pyytää käsittelyn jatkamista tai toimittaa pyydettyt tiedot. Lupahakemuksen käsittely jatkuisi tällöin normaaliin tapaan ja se johtaisi aina hallintopäätökseen eli luvan myöntämiseen tai hylkäämiseen taikka raukeamiseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan (PeVL 53/2018 vp) samankaltaisen raukeamissäännöksen säätämisen olevan perustuslain kannalta mahdollista edellyttäen, että asianomainen viranomainen tekee raukeamisesta valituskelppoisen päätöksen.

Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Täten esityksen perustuslainmukaisuuteen vaikuttavat myös hallintolaissa säädetyt edellytykset hyvästä hallinnosta ja hallintoasioiden käsittelystä, kun hakemusten käsittelyyn on sovellettava hallintolain säännöksiä hallintomenettelyn vaatimuksista.

12.7 Tiedonsaantioikeudet ja salassa pidettävien tietojen luovuttaminen

Lakiehdotuksen 13 §:n mukaan lupaviranomaisilla olisi sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään, oikeus saada maksutta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentin 1, 4 ja 7 kohdassa tarkoitettua tässä laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat.

Lakiehdotuksen mukaan sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, lupaviranomaisilla on oikeus luovuttaa tämän lain 8 §:ssä säädettyjen viranomaistehtävien hoitamisessa saamansa tai laatimansa salassa pidettävä asiakirja ja tiedot muille viranomaisille, jotka toteuttavat tämän lain tai EU:n seuranta-asetuksen mukaista ulkomaisten sijoitusten seuranta. Ehdotettu säännös vastaa sisällöltään voimassa olevan lain säännöstä.

Asiakirjan ja tietojen luovuttamisen edellytyksenä on, että luovuttaminen on välttämätöntä tämän lain ja EU:n seuranta-asetuksen mukaisten ulkomaisten sijoitusten seurannan toteuttamiseksi sekä tämän lain 8 §:n 5 momentissa tarkoitettua lausunnon antamiseksi ja asiakirjaa ja tietoja käytetään vain siihen tarkoitukseen, mihin ne on luovutettu.

Siten salassapitosäännösten estämättä viranomaiset, jotka toteuttavat tämän lain tai EU:n seuranta-asetuksen mukaista ulkomaisten sijoitusten seuranta voisivat luovuttaa lupaviranomaisille tietoja ulkomaisesta sijoittajasta, seurannan kohteesta, tuotteista, palveluista ja sopimuksista sekä muita välttämättömiä tietoja tässä laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen,

mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Tiedonsaantioikeutta ei olisi tarkoitus ulottaa perustuslain 10 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettuihin tietoihin. Säännöksen 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Perustuslain 10 §:n mukaista suojaa täydentävät Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja sekä 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja (henkilötietojen käsittelystä tarkemmin kappaleessa 13.7).

Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat perustuslakivaliokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta ”tarpeellisiin tietoihin”, jos tarkoitettujen tietosisältö on lueteltu laissa tyhjentävästi. Lakiehdotuksessa tiedonsaanti- ja tiedonantovelvollisuussäännöksissä on kuitenkin mahdollista yksilöidä laissa tarkoitettujen lupaviranomaisien tarvitsemia tietosisältöjä, koska ne riippuvat tiedon tarpeesta kunkin tilanteen edellyttämänä. Koska tietosisältöjä ei ole luetteloitu, esitettyyn sääntelyyn on sisällytetty vaatimus ”tietojen välttämättömyydestä” tarkoituksen kannalta perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaisesti (esimerkiksi PeVL 31/2017 sekä PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatus lausunnot).

Lakiehdotuksen 14 §:ssä säädetään yritysten, yhteisöjen ja luonnollisten henkilöiden sekä ulkomaisen sijoittajan ja seurannan kohteen velvollisuudesta antaa lupaviranomaiselle ja asiassa toimivaltaisille viranomaisille salassapitosäännösten estämättä tietoja sijoituksen luvanvaraisuuden arvioimiseksi, 5 §:ssä säädetyn lupahakemuksen käsittelemiseksi sekä 9 §:ssä tarkoitettujen lupaehtojen noudattamisen varmistamiseksi. Säännös merkitsee puuttumista perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan sekä liike- ja ammattisalaisuuksien suojaan.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan tiedonantovelvollisuus, joka ulottuu myös salassa pidettäviin tietoihin, voidaan kuitenkin säätää tavallisella lailla, jos sääntely on täsmällistä ja tarkkarajaista ja sidottu tietojen välttämättömyyteen viranomaisen laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi (esim. PeVL 31/2017 vp, PeVL 17/2016 vp). Lakiehdotuksen 14 §:ssä tiedonsaantioikeus on kaikissa sen soveltamistilanteissa sidottu viranomaisen nimenomaisesti lakisääteisiin tehtäviin: sijoituksen luvanvaraisuuden arviointiin, lupahakemuksen käsittelemiseen ja myönnettyjen lupaehtojen noudattamisen valvontaan.

Säännöksessä tiedonantovelvollisuus on rajattu koskemaan joko välttämättömiä tai hakemuksen käsittelyn kannalta olennaisia tietoja, eikä tiedonsaantioikeus ole yleisluonteinen tai rajoittamaton. Myöskään 9 §:ssä tarkoitettuun ehtojen noudattamisen varmistamiseen liittyvä tiedonantovelvollisuus ja vuosittainen raportointivelvollisuus eivät ulotu perustuslain 10 §:n 1 tai 2 momentissa turvatun suojan ydinalueelle, vaan liittyvät viranomaisvalvonnan toteuttamiseen tilanteissa, jossa toiminnanharjoittaja on itse sitoutunut päätöksen ehtoihin.

Esityksen 15 §:n 2 momentin mukaan asiakirjan ja tietojen luovuttamisen edellytyksenä viranomaisille olisi, että luovuttaminen on välttämätöntä tämän lain ja EU:n seuranta-asetuksen mukaisten ulkomaisten sijoitusten seurannan toteuttamiseksi sekä tämän lain 8 §:n 5 momentissa tarkoitettua lausunnon antamiseksi ja asiakirjaa ja tietoja käytetään vain siihen tarkoitukseen, mihin ne on luovutettu. Säännös vastaisi voimassa olevan lain vastaavaa säännöstä.

Lakiehdotuksessa tietojen käyttötarkoitus on pyritty kuvaamaan mahdollisimman täsmällisesti viittaamalla lupaviranomaisille säädettyjen tehtävien kannalta välttämättömiin tietoihin. Viranomaisen itse arvioi ja päättää salassa pidettävän tiedon luovutuksesta. Oikeus tietojen luovutukseen on sidottu luovutuksen saajan lakisääteisten tehtävien hoitamiseen eli luovutettavien tietojen tulee olla välttämättömiä laissa lupaviranomaisille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. Lisäksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain sääntely mahdollistaa muissakin kuin esityksen mukaisissa tilanteissa viranomaiselle julkisuuslaissa säädettyillä edellytyksillä

salassa pidettävän tiedon luovuttamisen. Pykälässä ei olisi tarve säätää luovutettujen tietojen käsittelystä, koska käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimus seuraa suoraan tietosuojan yleislainsäädännöstä. Esitys vastaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.

Luovutettavat tiedot saattavat sisältää myös elinkeinonharjoittajan liikesalaisuuksia, jotka ovat immateriaalioikeuksina perustuslain 15 §:n omaisuuden suojan piirissä. Julkisen vallan on pidättäytyvä kajoamasta varallisuusetuihin ilman hyväksyttävää perustetta ja aktiivisin toimin suojeltava oikeuden tehokasta toteutumista. Ihmisyksilöiden ohella myös yksityiset oikeushenkilöt voivat nauttia omaisuudensuojaa ainakin välillisesti luonnollisten henkilöiden kautta (HE 309/1993 vp). Oikeushenkilön omaisuudensuojan ei kuitenkaan tarvitse olla yhtä tehokasta kuin luonnollisia henkilöitä koskeva turva (PeVL 45/1996 vp).

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liikesalaisuudesta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa ja kysymys ei ole elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista. Viranomaisen on lain 23 §:n mukaisesti oltava paljastamatta salassa pidettävää sisältöä, eikä viranomaisen saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Täten omaisuudensuoja ei vaarantuisi, koska viranomaisilla olisi velvollisuus pitää mahdolliset liikesalaisuudet edelleen salassa.

12.8 Asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan asetuksenantovaltuus voidaan laissa säätää tasavallan presidentille, valtioneuvostolle tai ministeriölle. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto. Lähtökohtana on, että valtioneuvosto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista sekä niistä muista asioista, joiden merkitys sitä vaatii. Ministeriölle voitaisiin osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluonteisemmissä sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisemmissä asioissa. Ehdotettavassa laissa asetuksenantovaltuudet osoitettaisiin valtioneuvostolle.

Esitetyt säännöskohtaiset asetuksenantovaltuudet on kuvattu tarkemmin luvussa 8 ”Lakia alemman asteinen sääntely”. Esityksen 5 §:n 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä lupahakemuksen sisältövaatimuksista voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella. Ehdotettavan asetuksenantovaltuuden on arvioitu olevan perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta täsmällinen ja tarkkarajainen.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voitaisiin ehdotuksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

ulkomaisten sijoitusten seurannasta ja lupamenettelyistä

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Yleiset säännökset

1 §

Lain tarkoitus

Tässä laissa säädetään ulkomaisten sijoitusten seurannasta ja lupamenettelyistä sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2026/xxxx, ulkomaisten sijoitusten seurannasta unionissa ja asetuksen (EU) 2019/452 kumoamisesta (jäljempänä EU:n seuranta-asetus), toimeenpanoa varten säädettävistä kansallisista menettelyistä.

Lain tarkoituksena on varmistaa kansallinen turvallisuus, sotilaallinen maanpuolustus, huoltovarmuus ja muut yhteiskunnan elintärkeät toiminnot sekä turvata ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteet. Lisäksi lain tarkoituksena on varmistaa yleinen järjestys ja turvallisuus Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 52 ja 65 artiklan mukaisella tavalla tilanteissa, joissa yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun kohdistuu todellinen ja riittävä vakava vaara, mukaan lukien vaikutukset toisen EU:n jäsenvaltion turvallisuuteen.

Lain nojalla voidaan seurata ja kokonaisturvallisuuden varmistamiseksi rajoittaa vaikutusvalan siirtymistä ulkomaisille sijoittajille lain soveltamisalaan kuuluvissa yrityksissä, liiketoimintayksiköissä ja yhteisöissä, joiden kotipaikka on rekisteröity Suomeen.

Lain nojalla voidaan myös seurata ja kokonaisturvallisuuden varmistamiseksi rajoittaa ulkomaista omistajuutta lain soveltamisalaan kuuluvissa uutta liiketoimintaa luovissa sijoituksissa, jotka toteutetaan perustamalla uusi yritys, liiketoimintayksikkö tai yhteisö taloudellisen toiminnan harjoittamiseksi Suomessa.

2 §

Määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *ulkomaisella sijoittajalla*:

a) luonnollista henkilöä, jolla ei ole Suomen kansalaisuutta taikka jolla ei ole mitään kansalaisuutta, jonka kansalaisuus on tuntematon tai jonka kansalaisuutta ei ole luotettavasti todennettu;

b) yritystä ja liiketoimintayksikköä tai muuta yhteisöä, jonka kotipaikka on rekisteröity Suomen ulkopuolelle;

c) yritystä, liiketoimintayksikköä tai muuta yhteisöä, jonka kotipaikka on rekisteröity Suomeen, mutta jossa a) tai b) kohdassa tarkoitettulla ulkomaisella sijoittajalla on suoraan tai välillisesti vähintään yksi kymmenesosa yhteenlasketusta äänimäärästä tai muu vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta;

d) muuta sijoitusrakennetta, jossa a, b tai c kohdassa tarkoitetuilla ulkomaisilla sijoittajilla on vähintään yksi kymmenesosa yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta;

2) *ulkomaisella sijoituksella* toimenpidettä, jonka ulkomainen sijoittaja toteuttaa suoraan tai välillisesti luodakseen suoria yhteyksiä toimenpiteen kohteeseen harjoittaakseen taloudellista toimintaa Suomessa.

3 §

Seurannan kohteet

Seurannan kohteita ovat ulkomaiset sijoitukset yritykseen, liiketoimintayksikköön tai yhteisöön, jonka toiminnassa, tuotteissa tai palveluissa toteutuu jokin seuraavista kohdista:

1) toiminnassa tuotetaan, toimitetaan tai aikomuksena on tuottaa tai toimittaa

a) puolustustarvikkeiden viennistä annetussa laissa (282/2012) tarkoitettuja puolustustarvikkeita; tai

b) muita sotilaalliselle maanpuolustukselle tai suomalaiselle puolustusteollisuudelle niiden toiminnan kannalta tärkeitä tuotteita tai palveluja;

2) toimintaan sisältyy Suomessa tuotettujen, kaksikäyttötuotteiden vientiä, välitystä, teknistä apua, kauttakulkua ja siirtoa koskevan unionin valvontajärjestelmän perustamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2021/821 kaksikäyttötuotteiden vientiä, välitystä, teknistä apua, kauttakulkua ja siirtoa koskevan unionin valvontajärjestelmän perustamisesta (jäljempänä vientivalvonta-asetus), tai kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetussa laissa (500/2024) tarkoitetuiksi kaksikäyttötuotteiksi katsottavien tuotteiden vientiä, joka on vientivalvonta-asetuksen tai mainitun lain mukaan luvanvaraista;

3) Suomessa tapahtuvassa toiminnassa keskeisessä osassa on sellaisen kaksikäyttötuotteen hyödyntäminen, kehittäminen tai muu käsittely, minkä vienti on luvanvaraista vientivalvonta-asetuksen tai vientivalvonnasta annetun lain mukaan;

4) toiminnassa tuotetaan tai toimitetaan yhteiskunnan turvallisuuden kannalta keskeisille Suomen viranomaisille niiden lakisääteisiin tehtäviin liittyviä kriittisiä tuotteita tai palveluja;

5) toimintaan, tuotteisiin tai palveluihin liittyy pääsy salassa pidettäviin tietoihin, turvallisuusluokiteltuihin tietoihin, tai muuhun kansallisen turvallisuuden, kokonaisturvallisuuden toteuttamisen tai huoltovarmuuden turvaamisen kannalta merkitykselliseen tietoon, tietoineistoihin taikka tietovarantoihin;

6) toiminnassa tuotetaan tai toimitetaan kansallisen turvallisuuden, kokonaisturvallisuuden toteuttamisen tai huoltovarmuuden turvaamisen kannalta merkityksellisiä tieto- ja viestintäteknikan tai tietoturva-alan tuotteita tai palveluja;

7) toiminta, tuotteet tai palvelut liittyvät huoltovarmuuden turvaamiseen, kriittiseen infrastruktuuriin tai muihin yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin tai palveluihin;

8) toiminta, joka sisältyy EU:n seuranta-asetuksen xxx x artiklan edellyttämiin pakollisiin seurannan kohteisiin.

4 §

Uutta liiketoimintaa luovat sijoitukset seurannan kohteina

Edellä 1 §:n 4 momentissa tarkoitettu uutta liiketoimintaa luova ulkomainen sijoitus on seurannan kohteena, kun perustettavan yrityksen, liiketoimintayksikön tai yhteisön aikomuksena on:

1) tuottaa tai toimittaa puolustustarvikkeiden viennistä annetussa laissa tarkoitettuja puolustustarvikkeita taikka tuottaa tai toimittaa muita sotilaalliselle maanpuolustukselle tai suomalaiselle puolustusteollisuudelle niiden toiminnan kannalta tärkeitä tuotteita tai palveluja;

2) vientivalvonta-asetuksen tai kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain tarkoitettujen kaksikäyttötuotteiksi katsottavien vientivalvontaluvan alaisten tuotteiden valmistaminen tai kehittäminen;

3) rakentaa tai ylläpitää satamainfrastruktuuria taikka tarjota sataman operointi- ja lastinkäsittelypalveluja, lukuun ottamatta alusten tankkausta ja jätteen vastaanottoa;

4) rakentaa tai ylläpitää lentokenttäinfrastruktuuria taikka tarjota maahuolintapalveluja;

5) perustaa logistiikkaterminaali, joka palvelee

a) elintarvikealalla;

b) terveydenhuoltoalalla;

c) polttonestealalla; tai

d) maanpuolustuksen ja puolustusteollisuuden tarpeita;

6) tarjota datakeskuspalveluja tai perustaa datakeskus, jonka

a) potentiaalinen sähköteho on vähintään 100 megawattia; ja

b) aikomuksena on tuottaa tai toimittaa 3 §:n 4–7 kohtien mukaista toimintaa; tai

c) toimintaan on tarkoitus liittyä EU:n seuranta-asetuksen liitteen I mukaisia tekoälyteknologioita tai kvanttiteknologioita koskevia toimintoja;

7) toteuttaa energiainfrastruktuurihanke

a) sähköjärjestelmän perus- ja säätövoimaratkaisuihin;

b) uusituvan energian hankkeisiin; tai

c) vetyhankkeisiin, joiden tuotantokapasiteetti tulee olemaan vähintään 100 megawattia; sekä

d) a-c kohtien mukaisia energiainfrastruktuurihankkeita, joiden kapasiteetti on alle 100 megawattia, jos ulkomainen sijoittaja toteuttaa tai on toteuttanut yhden tai useamman 7 kohdan mukaisen hankkeen siten, että hankkeiden yhteenlaskettu tuotantokapasiteetti on vähintään 100 megawattia. Tuotantokapasiteettiin lasketaan erilliset hankkeet, jotka tosiasiallisesti muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden, vaikka ne olisi organisoitu useiksi erillisiksi hankkeiksi tai eri oikeushenkilöiden kautta; tai

e) sähkömarkkinalain (588/2013) mukainen luvanvarainen sähköverkkotoiminta;

8) harjoittaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/1252, puitteiden vahvistamisesta kriittisten raaka-aineiden turvatun ja kestäväen tarjonnan varmistamiseksi liitteen I jakson 1 mukaisiin strategisiin raaka-aineisiin liittyvää etsintä-, louhinta-, käsittely-, kierrätys- tai hyödyntämistoimintaa taikka varastointia.

2 luku

Lupamenettely

5 §

Luvan hakeminen

Ulkomaisen sijoittajan on haettava lupa suunnitellulle seurannan kohteena olevalle ulkomaiselle sijoitukselle ennen sen lopullista toteuttamista. Lupahakemus jätetään Huoltovarmuuskeskukselle.

Tarkempia säännöksiä lupahakemuksen sisältövaatimuksista voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

6 §

Omistusosuuksien tarkastelupisteet

Lain 3 §:n seurannan kohteista on tehtävä lupahakemus ennen sijoituksen lopullista toteuttamista, kun ulkomaisen sijoittajan omistusosuus hankinnan seurauksena ylittää 10; 33,3; 50; 66,6

luvan, myöntää luvan asetettavin ehdoin tai siirtää asian valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi.

Työ- ja elinkeinoministeriöllä on oikeus ottaa lupahakemus käsiteltäväkseen jo lupamenettelyn ensimmäisessä vaiheessa, jos asian merkittävyys sitä edellyttää. Työ- ja elinkeinoministeriö osallistuu myös EU:n seuranta-asetuksen mukaisen kansallisen yhteyspisteen toimintaan, EU:n seuranta-asetuksen täytäntöönpanoon ja yhteistyöhön liittyviin kysymyksiin.

Huoltovarmuuskeskuksen ja työ- ja elinkeinoministeriön on pyydettävä hakemuksesta lausunto siltä viranomaiselta, jonka toimialaan kuuluvien tehtävien hoitamiseen ulkomainen sijoitus saattaa vaikuttaa, jollei lausunnon pyytäminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lupaviranomainen voi hankkia myös muita asiaan liittyviä tarpeellisia lausuntoja ja selvityksiä.

9 §

Ehtojen asettaminen

Lupapäätöksessä voidaan asettaa tarpeellisia ja välttämättömiä ehtoja. Ehdollinen lupa voidaan myöntää vain, jos sijoituksen osapuolet sitoutuvat noudattamaan asetettuja ehtoja.

Ehtojen noudattamisen valvonnasta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö yhteistyössä asiassa toimivaltaisen viranomaisen kanssa.

10 §

Asian raukeaminen

Jos hakemuksen käsittelyä varten tarvittavia tietoja ei toimiteta tai ne toimitetaan olennaisesti puutteellisina asetetussa määräajassa, asian käsittely raukeaa. Asian käsittelyä jatketaan, jos hakija määräajan kuluessa tai kahden kuukauden kuluessa asetetun määräajan päättymisestä pyytää käsittelyn jatkamista tai toimittaa pyydetty tiedot.

11 §

Poikkeus luvan hakemisvelvollisuudesta

Sijoitukselle tai muulle vastaavalle tämän lain mukaiselle järjestelylle ei tarvita lupaa, kun ulkomainen sijoittaja saa omaisuutta perintönä, testamentilla tai avio-oikeuden nojalla.

12 §

Luvan myöntämättä jättäminen

Valtioneuvoston yleisistunto voi päättää työ- ja elinkeinoministeriön esittelystä, että ulkomaiselle sijoitukselle ei myönnetä lupaa tai ulkomaista omistajuutta voidaan rajoittaa, jos sijoituksen voidaan arvioida uhkaavan kansallisen turvallisuuden, sotilaallisen maanpuolustuksen, huoltovarmuuden tai muiden yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen taikka ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteiden turvaamisen. Lisäksi lupaa ei myönnetä tilanteissa, joissa sijoitus vaarantaisi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 52 ja 65 artiklan mukaisen yleisen järjestyksen tai turvallisuuden siten, että yhteiskunnan perustavanlaatuihin etuun kohdistuu todellinen ja riittävä vakava vaara, mukaan lukien vaikutukset toisen EU:n jäsenvaltion turvallisuuteen.

3 luku

Tiedonsaantioikeudet ja salassa pidettävien tietojen luovuttaminen

13 §

Lupaviranomaisten tiedonsaantioikeudet

Lupaviranomaisilla on sen estämättä, mitä tietojen salassa pitämisestä säädetään, oikeus saada maksutta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:ssä tarkoitettuja viranomaiselta tämän lain mukaisten tehtäviensä hoitamiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat.

Salassapitosäännösten estämättä viranomaiset, jotka toteuttavat tämän lain tai EU:n seuranta-asetuksen mukaista ulkomaisten sijoitusten seurantaa voivat luovuttaa lupaviranomaisille tietoja ulkomaisesta sijoittajasta, seurannan kohteesta, tuotteista, palveluista ja sopimuksista sekä muita välttämättömiä tietoja tässä laissa säädetyn tehtävän hoitamiseksi.

14 §

Tietojenantovelvollisuus

Yrityksillä, yhteisöillä ja luonnollisilla henkilöillä on velvollisuus lupaviranomaisen pyynnöstä antaa salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä lupaviranomaiselle välttämättömät tiedot 5 §:n 1 momentissa säädetyn sijoituksen luvanvaraisuuden arvioimista varten.

Ulkomainen sijoittaja ja seurannan kohde ovat salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä velvollisia antamaan kaikki 5 §:ssä säädetyn hakemuksen käsittelyn kannalta olennaiset tiedot lupaviranomaisille.

Ulkomaisen sijoittajan ja seurannan kohteen on salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä lupaviranomaisten ja asiassa toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä annettava viranomaisille kaikki niiden edellyttämät tiedot 9 §:n säädettyjen ehtojen noudattamisen varmistamiseksi sekä toimitettava viranomaisille niiden pyynnöstä vuosittain raportti siitä, kuinka sovittujen ehtojen noudattaminen on vuoden aikana varmistettu. Vuosiraporttiin on liitettävä tilintarkastuslain (1141/2015) mukaisesti hyväksytyn tilintarkastajan lausunto tietojen oikeellisuudesta. Tiedot on toimitettava maksutta, ilman aiheetonta viivytystä ja vaadittaessa kirjallisina.

15 §

Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen viranomaiselle

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään, lupaviranomaisilla on oikeus luovuttaa tämän lain mukaisten tehtäviensä hoitamisessa saamansa tai laatimansa salassa pidettävä asiakirja ja tiedot muille viranomaisille, jotka toteuttavat tämän lain tai EU:n seuranta-asetuksen mukaista ulkomaisten sijoitusten seurantaa.

Asiakirjan ja tietojen luovuttamisen edellytyksenä on, että luovuttaminen on välttämätöntä tämän lain ja EU:n seuranta-asetuksen mukaisten ulkomaisten sijoitusten seurannan toteuttamiseksi ja asiakirjaa ja tietoja käytetään vain siihen tarkoitukseen, mihin ne on luovutettu.

4 luku

Seuraamukset lain velvoitteiden laiminlyönnistä

16 §

Lain kiertäminen

Jos voidaan arvioida, että sijoituksella tai vaikutukseltaan siihen rinnastettavalla menettelyllä, järjestelyllä tai muulla toimenpiteellä on tarkoitus kiertää tämän lain säännöksiä luvan hakemisesta, lupaviranomainen antaa sijoittajalle kehotuksen toimittaa lupahakemus asetettavassa määräajassa.

17 §

Menettely lain laiminlyönnin tapahtuessa

Jos sijoitus on toteutettu ilman tässä laissa edellytettyä lupaa lupaviranomainen antaa sijoittajalle kehotuksen toimittaa lupahakemus määräajassa tai palauttaa tilanne lainmukaiseen tilaan.

Jos ulkomainen sijoittaja ei määräajassa toimita lupahakemusta tai saata sijoitusta lainmukaiseen tilaan, työ- ja elinkeinoministeriö tekee asiassa päätöksen, jossa todetaan sijoituksen mitättömyys. Päätöksessä määrätään sijoituksen purkamisesta sekä siitä, miten tilanne saatetaan takaisin lainmukaiseen tilaan.

18 §

Uhkasakko

Lupaviranomainen voi asettaa 14 §:n 1 momentissa tarkoitettua tiedonantovelvollisuutta koskevan määräyksen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon.

Työ- ja elinkeinoministeriö voi asettaa uhkasakon päätöksessään asettamien ehtojen ja raportointivelvollisuuden noudattamisen varmistamiseksi.

19 §

Seuraamusmaksu

Ulkomaiselle sijoittajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta toteuttaa ulkomaisen sijoituksen seurannan kohteessa ilman tämän lain mukaista lupapäätöstä määrätään seuraamusmaksu.

Seuraamusmaksua ei määrätä, jos menettelyä on pidettävä vähäisenä tai seuraamusmaksun määräämistä muutoin perusteettomana tai jos ulkomainen sijoittaja on ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin 5 §:n mukaisien veloitteen rikkomisen tai laiminlyönnin korjaamiseksi välittömästi sen havaittuaan eikä rikkomisen tai laiminlyönti ole vakava tai toistuva.

20 §

Seuraamusmaksun määrääminen

Seuraamusmaksun määrää Huoltovarmuuskeskus, jos seuraamusmaksu on määrältään enintään 100 000 euroa. Jos seuraamusmaksu on suuruudeltaan yli 100 000 euroa, seuraamusmaksun määrää Huoltovarmuuskeskuksessa toimiva seuraamusmaksulautakunta.

21 §

Seuraamusmaksulautakunta

Seuraamusmaksulautakuntaan nimeävät:

- 1) Huoltovarmuuskeskus jäsenen, joka toimii puheenjohtajana, ja varajäsenen;
- 2) työ- ja elinkeinoministeriö jäsenen, joka toimii varapuheenjohtajana, ja varajäsenen;
- 3) puolustusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, valtiovarainministeriö ja sisäministeriö kukin jäsenen ja varajäsenen.

Seuraamusmaksulautakunnan jäsenten ja varajäsenten tulee olla virkamiehiä. Lautakunnan jäseneltä ja varajäseneltä edellytetään perehtyneisyyttä ulkomaisten sijoitusten seurantaan ja lupamenettelyyn, siihen liittyvään lainsäädäntöön sekä niiden vaikutuksista kokonaisturvallisuuteen viranomaisen toimialalla. Lautakunnan puheenjohtajalla ja varapuheenjohtajalla on lisäksi oltava tehtävän edellyttämä riittävä oikeudellinen asiantuntemus. Lautakunnan jäsenet nimetään kolmen vuoden määräajaksi. Lautakunnan jäsen ja varajäsen toimivat tehtävässään riippumattomasti ja puolueettomasti.

Seuraamusmaksulautakunta toimii Huoltovarmuuskeskuksen yhteydessä. Seuraamusmaksulautakunta on päätösvaltainen, kun paikalla on puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja sekä vähintään neljä jäsentä tai varajäsentä.

Seuraamusmaksulautakunnan päätös tehdään Huoltovarmuuskeskuksen esittelystä. Päätökseksi tulee se kanta, jota enemmistö on kannattanut. Äänen mennessä tasan päätökseksi tulee se kanta, joka on lievempi sille, johon seuraamus kohdistuu.

Seuraamusmaksulautakunnalla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada maksutta seuraamusmaksun määräämiseksi välttämättömät tiedot ja asiakirjat sekä muut tiedot, jotka ovat tarpeen seuraamusmaksun määräämiseksi tai sen määrän arvioimiseksi.

22 §

Seuraamusmaksun määrän kokonaisarviointi

Seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin, jossa on otettava huomioon rikkomuksen laatu, laajuus, kesto, saavutettu hyöty, moitittavuuden aste ja sen vaikutus kokonaisturvallisuuteen.

Ulkomaisella sijoittajalla on oikeus tulla kuulluksi seuraamusmaksun määrästä ja sen perusteista ennen kuin Huoltovarmuuskeskus tekee seuraamusmaksuesityksen.

23 §

Seuraamusmaksun määrä

Kun seuraamusmaksu määrätään ulkomaiselle sijoittajalle, joka on yhteisö, seuraamusmaksun enimmäismäärä on 10 000 000 euroa tai kymmenen prosenttia toimijan edellisen tilikauden maailmanlaajuisesta vuotuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä määristä on suurempi. Kun Huoltovarmuuskeskus esittää seuraamusmaksua, huomioon otetaan seuraamusmaksuesityksen tekemistä edeltävän tilikauden liikevaihto. Kun seuraamusmaksulautakunta, hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus määrää seuraamusmaksun, huomioon otetaan seuraamusmaksupäätöksen tekemistä edeltävän tilikauden liikevaihto.

Liikevaihdolla tarkoitetaan kirjanpitolain 4 luvun 1 §:ssä tarkoitettua liikevaihtoa tai sitä vastaavaa liikevaihtoa. Jos tilinpäätös ei ole seuraamusmaksua määrättäessä vielä valmistunut tai jos liiketoiminta on vasta aloitettu eikä tilinpäätöstä ole saatavissa, liikevaihto voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Kun seuraamusmaksu määrätään ulkomaiselle sijoittajalle, joka on luonnollinen henkilö, seuraamusmaksu voi olla enintään 500 000 euroa.

24 §

Seuraamusmaksun täytäntöönpano

Tämän lain nojalla määrätyn hallinnollisen seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).

5 luku

Erinäiset säännökset

25 §

Muutoksenhaku

Muutosta lupaviranomaisen päätökseen asian raukeamisesta, luvan myöntämisestä tai sen epäamisestä, päätökseen, jossa sijoitus todetaan mitättömäksi, sekä Huoltovarmuuskeskuksen ja seuraamusmaksulautakunnan päätökseen seuraamusmaksusta saa hakea valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen.

Lupaviranomaisen 8 §:n 3 momentin nojalla tekemään päätökseen asian käsittelyn siirtämisestä toiseen vaiheeseen ja asian käsittelyn siirtämisestä valtioneuvoston yleisistunnolle, ei kuitenkaan saa hakea muutosta valittamalla.

26 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan x päivänä xxx kuuta 2027.

27 §

Kumottavat säännökset

Tällä lailla kumotaan laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta (172/2012).

28 §

Siirtymäsäännökset

Muulla laissa oleva viittaus kumottuun lakiin tarkoittaa tämän lain tultua voimaan viittausta tähän lakiin.

Ennen tämän lain voimaantuloa tehtyihin ulkomaisiin sijoituksiin sekä ennen lain voimaantuloa vireille tulleisiin hakemuksiin ja ilmoituksiin sovelletaan niiden toteutuessa tai vireille tullessa voimassa olleita säännöksiä.

Päätökseen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, haetaan muutosta sen voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti. Tämän lain voimaan tullessa tuomioistuimessa vireillä olevien muutoksenhakuasioiden käsittelyyn sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä. Jos tuomioistuin kumoaa päätöksen, joka on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, ja palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi, asia käsitellään ja ratkaistaan tämän lain mukaisesti.

2.

Laki

sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 2 momentin 63 kohta, sellaisena kuin se on laissa 138/2025, ja
lisätään 1 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 1183/2023, 23/2024, 36/2024, 545/2024, 651/2024, 952/2024, 1122/2024, 138/2025 ja 416/2025, uusi 64 kohta seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetään seuraavien rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten täytäntöönpanosta:

63) eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain (1377/2025) 4 luvussa tarkoitetut seuraamusmaksut;

64) lain ulkomaisten sijoitusten seurannasta ja lupamenettelyistä (xx/202x) 19 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi