

Työ- ja elinkeinoministeriö
PL 32
00023 VALTIONEUVOSTO
kirjaamo.tem@gov.fi

Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaisten sijoitusten seurannasta ja lupamenettelyistä (diaarinumero VN/15267/2024)

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa 3.6.2026 julkaistusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaisten sijoitusten seurannasta ja lupamenettelyistä ("HE-luonnos"). Esitetty laki ulkomaisten sijoitusten seurannasta ja lupamenettelyistä ("sijoituslupalaki") korvaisi lain ulkomaalaisten yritystojen seurannasta (172/2012, "yritystolaki"). Sijoituslupalakiin ehdotetaan yritystolakia laajempaa soveltamisalaa sekä säännöksiä muun muassa seurannan kohteista, lupamenettelystä, viranomaistehtävistä, seuraamuksista lain velvoitteiden laiminlyönnistä ja lain kiertämisestä. Lisäksi sijoituslupalain on tarkoitus toteuttaa Euroopan unioniin ("EU") suuntautuvien ulkomaisten sijoitusten seurantaa koskevan uuden seuranta-asetuksen (EU 2026/1386, "uusi seuranta-asetus") soveltaminen.

Yleistä

Toimimme säännönmukaisesti oikeudellisina neuvonantajina kansainvälisissä yritysjärjestelyissä, ja hoidamme usein ulkomaisten yrityshankintojen seurantaan liittyviä hakemusprosesseja. Pidämme ehdotettua sijoituslupalakia tärkeänä ja ajankohtaisena uudistuksena, jotta kansallinen lainsäädäntö saatetaan vastaamaan muuttuneen turvallisuus- ja toimintaympäristön vaatimuksia sekä EU:n uuden seuranta-asetuksen velvoitteita. Kokemuksemme mukaan sääntelyn soveltamiseen liittyvät prosessit ovat kehittyneet, mutta sääntelyn oikeudellista kehikkoa tulee edelleen selkeyttää. Pidämme myönteisenä ja tervetulleena tavoitetta sääntelyn selkeyttämiseksi, jotta etenkin ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta voidaan parantaa kaikkien osapuolten näkökulmasta.

Pidämme esitettyä seurantajärjestelmää perusteltuna välineenä Suomen kokonaisturvallisuuden varmistamiseksi. Samalla katsomme, että seurannan ja myönteisen sijoitusympäristön yhteensovittaminen edellyttää, että laki toteutetaan mahdollisimman tarkkarajaisesti, oikein kohdennetusti ja oikeasuhtaisesti, lupaprosessi on tehokas ja ennakoitava, ja lain soveltaminen sekä siihen liittyvä ohjeistus selkeää ja avointa. Suomeen suuntautuva kansainvälinen sijoitustoiminta ei ole vain taloudellinen intressi, vaan se vahvistaa niitä teknologisia valmiuksia ja innovaatiokykyä, joita Yhteiskunnan turvallisuusstrategian (2025) mukaan pidetään yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta välttämättöminä – toimiva investointiympäristö palvelee siten myös kokonaisturvallisuuden tavoitteita.

Katsomme, että lain toteuttamistavalla on olennainen vaikutus siihen, kuinka houkuttelevaksi kansainväliset sijoittajat arvioivat suomalaiset sijoituskohteet, mikä heijastuu väistämättä myös Suomen innovaatio- ja teknologiaekosysteemin elinvoimaisuuteen. Lain tulkintaan liittyvät epävarmuudet, lupamenettelyistä aiheutuva hallinnollinen taakka ja aikatauluepävarmuus ovat tekijöitä, jotka kansainväliset sijoittajat ottavat huomioon vertaillessaan eri maiden investointiympäristöjä keskenään. Kokemuksemme mukaan sijoittajat tyypillisesti hyväksyvät turvallisuusseurannan, mutta suhtautuvat varautuneemmin erityisesti vaikeasti ennakoitavaan prosessiriskiin – ennakoitavuus on usein ratkaisevampi kilpailutekijä kuin sääntelyn olemassaolo sinänsä. Pidämme näiden kysymysten huolellista punnintaa lainvalmistelun yhteydessä edellytyksenä sille, että laki saavuttaa turvallisuustavoitteensa vaarantamatta Suomen asemaa kansainvälisten sijoitusten kohteena.

Yhdymme Suomen Asianajajaliiton HE-luonnoksesta 3.7.2026 antamassaan lausunnossa esitettyihin havaintoihin. Tässä lausunnossa haluamme lisäksi kiinnittää huomiota eräisiin teemoihin, joiden huolellinen sääntely on näkemyksemme mukaan keskeistä lain tavoitteiden toteutumisen sekä transaktioprosessien sujuvuuden kannalta.

Lausunnossamme pääasiallisesti

- Kiinnitämme huomiota siihen, että 2 §:n 1 momentin 1 kohdan b alakohdan rekisteröintipaikkaan perustuva testi luokittelisi ”ulkomaisiksi” omistusrakenteesta riippumatta myös sellaiset sijoitusrakenteet, joissa viimesijainen hallinta on suomalaisilla tahoilla. Ehdotamme look-through-poikkeusta tai vaihtoehtoista hyväksytty sijoittaja -statusta lain tarkoituksenmukaisuuden ja oikeasuhtaisuuden varmistamiseksi, sekä pyydämme, että lain perusteluissa käsiteltäisiin tosiasiallisen vaikutusvallan arviointia rahastorakenteissa.
- Ehdotetun lain 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan seurannan piiriin kuuluisivat jatkossa myös puolustusosalle aikovat yritykset. Katsomme, että HE-luonnoksen perusteluissa esitettyjen indikaattoreiden soveltamisalaa olisi syytä avata ja täsmentää ennakoitavuuden ja oikeasuhtaisuuden parantamiseksi.
- Pyydämme varmistamaan mahdollisuuden ennakoivaan dialogiin viranomaisen kanssa ennen hakemuksen jättämistä, erityisesti tulkinnanvaraisissa tilanteissa (5 §). Hakemuksen sisältövaatimukset tulisi määritellä asetuksessa täsmällisesti, ja toimitettavat tiedot rajata asian ratkaisemisen kannalta välttämättömään – kokonaisten kauppakirjojen tai osakassopimusten toimittamista ei ole perusteltua edellyttää.
- Kiinnitämme huomiota tulkintaepävarmuuteen sen osalta, mitä vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta 6 §:n tarkastelupisteissä käytännössä edellyttää, ja pyydämme laajentamaan perustelujen ohjausta tältä osin. Pyydämme lisäksi harkitsemaan, onko ”ylittää”-sanamuodon käyttö 6 §:n 1 momentissa tarkoituksellinen muutos voimassa olevan lain ”vähintään”-sanamuotoon nähden.
- Pidämme ensimmäisen vaiheen 45 päivän käsittelyaikaa tervetulleena uudistuksena (8 §). Esitämme harkittavaksi (i) siirtokynnyksen korottamista ensimmäisestä toiseen vaiheeseen sekä (ii) sitovan tai ohjaavan enimmäisajan asettamista toisen vaiheen käsittelylle prosessin kokonaiskeston ennakoitavuuden parantamiseksi. Pidämme lisäksi tärkeänä riittävien viranomaisresurssien varmistamista vastaamaan odotettua hakemusmäärien kasvua.
- Katsomme, että 14 §:n tietojenantovelvollisuus ei koske asianajosalaisuuden alaisia tietoja, eikä laajan ”salassapitosäännösten estämättä” -muotoilun tulisi johtaa tulkintaepävarmuuteen tässä suhteessa.

1 1 § Lain tarkoitus

2 2 § Määritelmät

Ulkomaisen sijoittajan määrittely

Ulkomaisen sijoittajan muodollinen määrittely suhteessa tosiasialliseen vaikutusvalttaan

HE-luonnoksen mukaan ulkomaisena sijoittajana pidettäisiin 2 §:n 1 momentin 1 kohdan b alakohdan mukaan yritystä, liiketoimintayksikköä tai muuta yhteisöä, jonka *kotipaikka on rekisteröity Suomen ulkopuolelle*; perusteluissa täsmennetään, että säännös kattaisi *kaikki Suomeen sijoittautumattomat oikeushenkilöt ja muut yhteisöt riippumatta niiden omistusrakenteesta* (s. 34). Saman kohdan c alakohdan mukaan ulkomaisena sijoittajana pidettäisiin lisäksi Suomeen rekisteröityä yritystä, liiketoimintayksikköä tai muuta yhteisöä, jossa a tai b alakohdassa tarkoitettulla taholla on suoraan tai välillisesti vähintään yksi kymmenesosa äänimäärästä

taikka muutoin vastaavaa tosiasiallista vaikutusvaltaa. Kohdan d alakohdassa ulkomaisen sijoittajan käsite ulotetaan kattamaan myös muut sijoitusrakenteet, joissa a, b tai c alakohdassa tarkoitetuilla ulkomaisilla sijoittajilla on vähintään yksi kymmenesosa äänimäärästä taikka vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta. C ja d alakohtien perustelujen mukaan säännösten tarkoituksena on varmistaa, että myös Suomen kautta toimivat, mutta tosiasiallisesti ulkomaisen tahon määräysvallassa olevat rakenteet tulevat lain soveltamisalan piiriin, ehkäistä sääntelyn kiertämistä sekä varmistaa, että tosiasiallista vaikutusvaltaa käyttävät tahot tulevat tunnistetuiksi (s. 34). Pidämme näitä tavoitteita tärkeinä ja kannatamme sääntelyä, jolla varmistetaan lain soveltuminen tosiasiallisessa ulkomaisessa määräysvallassa oleviin rakenteisiin.

Kiinnitämme kuitenkin huomiota kotipaikkatestistä syntyvään epäsymmetriaan: äänivalta tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta toimii ulkomaisen sijoittajan käsitettä laajentavana *mutta ei vastaavasti rajaavana kriteerinä*. C alakohta tunnistaa ulkomaisen äänivallan tai vastaavan tosiasiallisen vaikutusvallan suomalaisessa sijoittajassa ja luokittelee sen ulkomaiseksi tällä perusteella – mikä on lain kiertämisen estämiseksi perusteltua. B alakohdan mukainen rekisteröintipaikkaa koskeva testi soveltuu sen sijaan perustelujen mukaan riippumatta omistusrakenteesta ja näin ollen ulkomaiseksi luokituttavat *myös sellaiset rakenteet, joissa äänivalta tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta on viime kädessä suomalaisilla tahoilla*.

Edellä kuvatulla ulkomaisuuden määrittelytavalla on käytännön seurauksia, jotka ansaitsevat tarkempaa harkintaa. Tilanne konkretisoituu esimerkiksi suomalaisten venture capital -pääomarahastojen (”VC-rahasto”) kohdalla. Useat kansainväliset institutionaaliset sijoittajat edellyttävät käytännössä kansainvälisesti standardoituja ja veroneutraaleja rahastorakenteita koska kotimaiset rahastorakenteet eivät täytä niiden sijoitusmandaatin vaatimuksia. Jotta suomalaiset pääomasijoittajat voivat hankkia rahastoihinsa pääomaa kansainvälisiltä rahastosijoittajilta (joilla ei tyypillisesti ole äänioikeuksia tai muuta lain tarkoittamaa vaikutusvaltaa rahaston hallinnointiin tai sen kohdeyhtiöihin) ja tehdä sijoituksia esimerkiksi suomalaisiin startup-yrityksiin, niiden on usein käytettävä näitä kansainvälisiä rakenteita. Kyse ei ole sääntelyn kiertämisestä vaan pääomamarkkinoiden käytännön vaatimuksista.

Ehdotetun lain mukaan esimerkiksi täysin suomalaisessa omistuksessa olevan ja Finanssivalvonnan valvoman vaihtoehtorahaston hoitajan hallinnoima ja sen määräysvallassa oleva ulkomaalainen (esimerkiksi luxemburgilainen) rahasto olisi lain tarkoittama ulkomainen sijoittaja ja joutuisi hakemaan lupaa jokaisesta lain soveltamisalaan kuuluvasta sijoituksesta suomalaisiin kohdeyhtiöihin. Katsomme, että tällainen velvoite olisi lain tavoitteiden kannalta tarpeeton ja kuormittaisi sekä rahastoja että lupaviranomaisia tarpeettomasti.

Ehdotamme kunnioittavasti, että ulkomaisen sijoittajan määritelmää täydennettäisiin ns. look-through-poikkeuksella tai vastaavalla mekanismilla, jonka nojalla rekisteröintipaikka ei yksin laukaise soveltamisalaa, mikäli sijoittaja pystyy osoittamaan, että sen tosiasiallinen määräysvalta tai tietyn kynnyksen ylittävä tosiasiallinen vaikutusvalta on suomalaisilla tahoilla.

Hyväksytty sijoittaja -status

Yhtenä vaihtoehtona ehdotamme harkitsemaan prosessia, jolla sijoittaja voisi hankkia itselleen hyväksytty sijoittaja -statuksen. Hyväksytty sijoittaja -status voitaisiin myöntää ulkomaille rekisteröidylle sijoittajalle, jossa tosiasiallista vaikutusvaltaa käyttää viime kädessä Suomen kansalainen tai Suomeen rekisteröity, tosiasiallisesti suomalaisten vaikutusvallan alainen yritys. Hyväksytyn statuksen saanut sijoittaja voitaisiin vapauttaa yksittäisiä sijoituksia koskevasta lupamenettelystä, mutta velvoitettaisiin raportoimaan sijoituksistaan vuosittain Huoltovarmuuskeskukselle, jotta viranomainen voi seurata sijoitustoiminnan kokonaiskuvaa.

Katsomme, että prosessi kohdentaisi lupamenettelyvelvoitteen niihin tilanteisiin, joissa lain tarkoittamaa ulkomaista vaikutusvaltaa tosiasiasa on, ja vähentäisi erityisesti suomalaisten hallinnoimien rahastorakenteiden hallinnollista taakkaa. Prosessi tukisi oikeasuhtaista lupamenettelyä sekä Suomen investointiympäristön houkuttelevuutta.

Rahastorakenteet ja tosiasiallisen vaikutusvallan arviointi

Ehdotetun lain 2 §:n ulkomaisen sijoittajan määritelmä kattaa muun muassa rahastorakenteiden kautta toteutettavat sijoitukset. Rahastorakenteet ovat käytännössä hyvin yleinen tapa toteuttaa sijoituksia, ja pitäisimme siksi hyödyllisenä, että tällaisten rakenteiden arviointia ulkomaisen sijoittajan kriteerejä vasten käsiteltäisiin lain perusteluissa.

Näkemyksemme mukaan lain ratio – vaikutusvallan siirtymisen seuraaminen – puoltaa tulkintaa, jonka mukaan rahastorakenteen ulkomaisuutta on perusteltua arvioida sen tahon perusteella, jolla on rakenteessa lain tarkoittamaa tosiasiallista vaikutusvaltaa. Tyypillisissä rakenteissa rahastoa hallinnoivan tahon (general partner, GP) ja rahastoon pääomaa sijoittaneiden tahojen (limited partner, LP) roolit eroavat rakenteellisesti toisistaan. Jälkimmäisillä ei tyypillisesti ole sellaista vaikutusvaltaa, jonka siirtymistä lailla on tarkoitus seurata, ellei heillä ole hallinnointioikeuksia tai muita arviointiin vaikuttavia erityispiirteitä. LP:n ulkomaisuus ei tällöin pitäisi vaikuttaa rakenteen ulkomaisuuden arviointiin. Kokemuksemme mukaan tämä vastaa yritystolain nykyistä soveltamiskäytäntöä ja asia olisi selkeyden ja ennakoitavuuden vuoksi aiheellista todeta nimenomaisesti lain perusteluissa. Asialla on huomattava merkitys kansainvälisten sijoitusmarkkinoiden rakenteiden ja käytäntöjen takia, ja sääntely saattaisi vaikuttaa olennaisesti kansainvälisten sijoittajien mahdollisuuksiin ja halukkuuteen sijoittaa Suomeen – kun lain tavoitteet voitaisiin saavuttaa tarkastelemalla erityisesti tosiasiallista vaikutusvaltaa sijoittajan puolella.

3 3 § Seurannan kohteet

Aikomuksen määrittely

HE-luonnoksessa ehdotetun 3 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan seurannan kohteiksi tulisivat mm. ulkomaiset sijoitukset yritykseen, liiketoimintayksikköön tai yhteisöön, jonka "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." Aikomuksen lisääminen lakitekstiin on laajennus voimassa olevaan lakiin nähden ja herättää kysymyksen, miten aikomus määritetään. HE-luonnoksen mukaan "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" (s. 37).

Katsomme, että HE-luonnoksen perusteluissa esitetty esimerkkiluettelo aikomuksen indikaattoreista on sääntelyn tarkkarajaisuuden ja sijoittajien ja kohteiden oikeusvarmuuden kannalta varsin laaja ja heikentää oikeusturvaa. Perusteluissa annetuista esimerkeistä etenkin pelkkä alan yhdistysjäsenyyden lukeminen aikomuksen osoitukseksi vaikuttaa sellaisenaan suhteellisen laajalta – jäsenyys voi olla luonteeltaan passiivinen ja perustua esimerkiksi edunvalvontaan, koulutukseen tai verkostoitumiseen, joilla ei ole yhteyttä yrityksen liiketoimintasuunnitelmaan. Niin ikään "yrityksen oma tieto" itsenäisenä indikaattorina on sisällöltään epämääräinen ja ulkoapäin vaikeasti todennettava. Osallistumista puolustusalan rahoitushakuun voi pitää periaatteessa oikeansuuntaisena indikaattorina, mutta perusteluissa olisi syytä erottaa puolustusalan

rahoitusohjelmat laajemmista kaksikäyttötuotteita kattavista innovaatio-ohjelmista, koska osallistuminen jälkimmäisiin ei sellaisenaan osoita aikomusta suuntautua puolustussektorille. Esimerkkiluettelon päättävä avoin yleislauseke ”tai muu vastaava aikomukseksi katsottava toiminta” yhdistettynä edellä todettuihin indikaattoreihin korostaa ennakoinnin vaikeutta. Katsomme, että lainkohdassa tarkoitetun aikomuksen arvioinnin tulisi perustua kokonaisarviointiin, joka edellyttää vähintään yhtä tai useampaa ulkoisesti todennettavaa ja konkreettista toimenpidettä. Pelkän yrityksen sisäisen keskustelun tai hallitustason alustavan pohdinnan ei pitäisi yksinään ylittää aikomuksen kynnystä, eikä myöskään pelkän passiivisen yhdistysjäsenyyden tai osallistumisen laaja-alaisesti määritettyyn rahoitusohjelmaan. Pidämme aiheellisena, että aikomuksen indikaattoreita avattaisiin ja täsmennettäisiin perusteluissa mahdollisimman selkeästi ennakoitavuuden ja oikeasuhtaisuuden parantamiseksi.

4 4 § Uutta liiketoimintaa luovat sijoitukset seurannan kohteina

5 5 § Luvan hakeminen

Ennakollinen konsultointimahdollisuus, ohjeistus ja hakemuksen sisältövaatimukset

Kokemuksemme mukaan lain käytännön soveltaminen on sijoittajien ja kohdeyhtiöiden näkökulmasta ennakoitavampaa silloin, kun lainsäädännön ja esitöiden rinnalla on saatavilla viranomaisohjeistusta keskeisistä tulkintakysymyksistä. Katsomme, että tällaisen ohjeistuksen tai suuntaviivojen laatiminen olisi kannatettavaa myös sijoituslupalain osalta, ja että se palvelisi sekä ulkomaisten sijoittajien oikeusvarmuutta että lupamenettelyn sujuvuutta.

HE-luonnoksessa todetaan, että hakemuksen oikeaa ajankohtaa voidaan arvioida tapauskohtaisesti yhteistyössä lupaviranomaisen ja hakijan tai hakijan edustajan kanssa (s. 50). Pidämme tätä kannatettavana – on tärkeää, että hakijat voivat käydä viranomaisen kanssa ennakoivaa dialogia lupaprosessin eri vaiheissa – erityisesti uutta liiketoimintaa luovien sijoitusten osalta, joissa soveltamisalan tulkinnallisuus on suurimmillaan. Ennakoitavuuden kannalta on olennaista, että lain soveltuvuudesta on mahdollista saada viranomaisen kanta riittävän varhaisessa vaiheessa prosessia. Yritysjärjestelyiden valmistelu vaatii huomattavia kustannuksia, ja siksi konsultoinnin ja lupamenettelyn aloittamisen mahdollistaminen aikaisessa vaiheessa olisi tärkeää.

HE-luonnoksen 5 §:n 2 momentin mukaan lupahakemuksen sisältövaatimuksista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Suomen Asianajajaliiton lausunnossaan esittämän kannan mukaisesti katsomme, että asetuksen valmistelu tulisi käynnistää viivytyksettä ja että asetuksessa tulisi määritellä sisältövaatimukset riittävällä täsmällisyydellä. Kuten jäljempänä (Tietojenantovelvollisuus ja asianajosalaisuuden suoja (14 §)) esitämme, tietopyynnöt tulisi kohdistaa yksinomaan asian ratkaisemisen kannalta tarpeelliseen tietoon – tämä periaate tulisi heijastua myös asetuksella vahvistettavaan lupahakemuksen sisältövaatimuksiin.

6 6 § Omistusosuuksien tarkastelupisteet

Tarkastelupisteet ja vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta

Katsomme, että vastaavan tosiasiallisen vaikutusvallan käsite on lain kiertämisen estämisen kannalta välttämätön ja perusteltu. Sen soveltaminen erilaisiin käytännön järjestelyihin aiheuttaa kuitenkin usein vaikeita tulkintakysymyksiä, joihin ehdotettu laki perusteluineen ei anna riittävää ohjausta.

Tulkintaepävarmuus korostuu erityisesti suhteessa 6 §:n tarkastelupistemalliin. Määritettäessä omistusosuutta osakeyhtiössä osakkeiden tuottaman yhteenlasketun äänimäärän perusteella tarkastelupisteet (10, 33,3, 50,

66,6 ja 90 %) luovat sijoittajalle selkeän ennakoitavuuden, mutta vastaavaa selkeyttä ei ole sille, miltä vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta kunkin tarkastelupisteen kohdalla näyttäisi. HE-luonnoksessa ehdotetun lain 2 §:n perusteluissa todetaan, että ”[t]osiasiallisella vaikutusvallalla tarkoitettaisiin tilanteita, joissa ulkomainen sijoittaja saa määräysvaltaa seurannan kohteessa muilla järjestelyillä kuin omistussuuden 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 luovutussopimukset ja muut äänestysjärjestelyt sekä osakassopimuksiin perustuvat veto- tai esto-oikeudet, jotka antavat sijoittajalle ratkaisevan vaikutusmahdollisuuden yrityksen toiminnassa riippumatta hänen muodollisesta omistussuudestaan” (s. 35). Tarkastelupisteiden mukaisen vastaavan tosiasiallisen vaikutusvallan määrittäminen on kuitenkin useissa käytännön tilanteissa erittäin haastavaa. Millaisia järjestelyjä esimerkiksi 10 %:n tosiasiallinen vaikutusvalta edellyttää? Täyttääkö esimerkiksi sijoittajan sopimusperusteinen oikeus nimittää yksi tai useampi hallituksen jäsen ilman, että nämä muodostavat hallituksen enemmistöä, jonkin tarkastelupisteen kynnyksen? Ymmärrämme, että tosiasiallisen vaikutusvallan monimuotoisuuden ja moniskenaarisuuden vuoksi tyhjentävän esimerkkilistan esittäminen ei ole mahdollista, mutta esimerkkeihin perustuvaa ohjausta olisi näiltä osin perusteltua pohtia ja laajentaa lain perusteluissa. Mielestämme sääntely nykymuodossaan voi johtaa tulkinnanvaraisiin kantoihin, jotka eivät ole oikeusvarmuuden kannalta oikeudellisesti kestäviä.

Kiinnitämme lisäksi huomiota eroon tarkastelupisteitä koskevassa sanamuodossa ehdotetun lain 6 §:n ja voimassa olevan yrityslain 2 §:n välillä. Voimassa olevassa laissa lupamenettely laukeaa, kun ulkomainen omistaja hankkii *vähintään* tietyn osuuden yhteenlasketusta äänimäärästä (tai vastaavan tosiasiallisen vaikutusvallan). Ehdotetussa laissa sen sijaan käytetään verbiä *ylittää*, mikä merkitsee, että velvollisuus syntyy vasta kun kynnys on ylitetty – ei kynnyksen saavuttamisesta. HE-luonnoksessa tarkastelupistevalintaa perustellaan osakeyhtiölain vastaavilla oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvillä kynnyksillä. Osakeyhtiölain kynnysarvot eivät kuitenkaan ole muotoilultaan yhdenmukaisia: osa kynnyksistä edellyttää kynnyksen saavuttamista, osa sen ylittämistä. Huomionarvoista on lisäksi, että ehdotetun lain 6 §:n 2 momentissa uutta liiketoimintaa luovien sijoitusten osalta käytetään edelleen sanamuotoa ”vähintään 10 prosentin omistus”. Pyydämme kunnioittavasti harkitsemaan, onko sanamuodon muutos ”vähintään”-muodosta ”ylittää”-muotoon tarkoituksellinen ja tarkoituksenmukainen suhteessa voimassa olevaan lakiin ja osakeyhtiölain vastaaviin kynnysarvoihin, sekä tarvittaessa täsmentämään sanamuotoja.

7 7 § Ääniosuuden laskeminen osakeyhtiössä

8 8 § Lupamenettely ja lupaviranomaiset

Lupamenettelyn rakenne ja käsittelyajat

Ehdotettu laki toisi ulkomaisten sijoitusten seulontaan kaksivaiheisen prosessin ja asettaisi ensimmäiselle vaiheelle 45 kalenteripäivän käsittelymääräajan. Pidämme tätä tervetulleena ennakoitavuutta parantavana uudistuksena. Lupamenettelyn ennakoitavuudella on olennainen merkitys transaktioiden suunnittelulle ja osapuolten oikeusvarmuudelle: ilman riittävää varmuutta käsittelyaikataulusta sijoittajan on vaikea sopeuttaa kaupan rakenteita, rahoitusjärjestelyjä ja täytäntöönpanoehtoja. Tämä edellyttää, että menettelyn kokonaiskesto – ei vain ensimmäinen vaihe – on sijoittajille riittävän ennakoitavissa. Kiinnitämme tässä yhteydessä huomiota kahteen seikkaan, joihin pyydämme harkitsemaan tarkennuksia.

Siirtokynnys ensimmäisestä vaiheesta toiseen vaiheeseen

Ehdotetun 8 §:n 3 momentin mukaan Huoltovarmuuskeskuksen on siirrettävä hakemus toiseen vaiheeseen, jos ensimmäisessä vaiheessa ”ei voida poissulkea, että sijoitus voisi aiheuttaa kielteisiä vaikutuksia kokonaisturvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle”. Näin muotoiltu kynnys ei siis edellytä, että kielteinen turvallisuusvaikutus on todennäköinen tai edes konkreettisesti mahdollinen – riittää, ettei teoreettista mahdollisuutta voida kokonaan poissulkea.

Katsomme, että ehdotettu sanamuoto asettaa siirtokynnyksen hyvin matalalle ja jättää käytännössä hyvin vähän tilaa Huoltovarmuuskeskukselle ratkaista hakemus ensimmäisessä vaiheessa. Tämä voi hyvin todennäköisesti käytännössä johtaa siihen, että ensimmäisen vaiheen merkitys rajoittuu pääsääntöisesti portiksi toiseen vaiheeseen eikä se mahdollista selkeästi hyväksyttävien hakemusten aitoa karsintaa ensimmäisessä vaiheessa ratkaistavaksi. HE-luonnoksessa todetaan, että menettelyn tavoitteena on mahdollistaa sijoitusten ripeä käsittely silloin, kun niihin ei liity turvallisuusriskejä (s. 53) – selkeästi hyväksyttävien hakemusten tulisi siten voida saada ratkaisu jo ensimmäisessä vaiheessa, eikä niiden käsittely saisi tarpeettomasti siirtyä toiseen vaiheeseen yksinomaan ehdotetun lain erittäin tiukan sanamuodon johdosta. Tämä ei palvelisi myöskään lupakäsittelyn resurssien tarkoituksenmukaista kohdentamista. Esitämme harkittavaksi, olisiko ripeän käsittelyn tavoitteeseen nähden tarkoituksenmukaisempaa, että siirtovelvoite nostettaisiin korkeammalle edellyttämällä konkreettista indikaatiota mahdollisesta turvallisuusvaikutuksesta – esimerkiksi: ”jos on syytä epäillä, että sijoitus voi aiheuttaa kielteisiä vaikutuksia kokonaisturvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle”.

Vertailun vuoksi todettakoon, että EU:n uuden seuranta-asetuksen 4 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan seurantaviranomaisen on suoritettava alustava tarkastelu selvittääkseen, tarvitaanko perusteellista tutkintaa – asetuksen englanninkielisen sanamuodon mukaan: ”carry out an initial review of a foreign investment within 45 calendar days of the filing to decide whether an in-depth investigation is necessary to determine if a foreign investment is likely to negatively affect security or public order”. Asetus jättää siirtokynnyksen tarkemman muotoilun jäsenvaltioiden harkintaan eikä se siten suoraan edellytä tietyn kynnysilmaisun käyttämistä kansallisessa laissa. Vertailu osoittaa kuitenkin, että EU:n uuden seuranta-asetuksen käyttämä standardi edellyttää positiivista todennäköisyysarviota (likely to negatively affect – ”omiaan vaikuttamaan kielteisesti”), kun taas ehdotetun lain ”ei voida poissulkea, että voisi vaikuttaa” on kaksinkertaisesti negatiivinen varovaisuusstandardi.

Toisen vaiheen käsittelyn puuttuva enimmäisaika

HE-luonnoksessa ei ehdoteta lakisääteistä enimmäisaikaa toisen vaiheen käsittelyn kestolle eikä tällaista mahdollisuutta ole HE-luonnoksessa arvioitu. Katsomme, että edellä todetun ennakoitavuusvaatimuksen tulee ulottua menettelyn kokonaiskeston: 45 päivän ensimmäinen vaihe kattaa vain osan prosessista, ja toisen vaiheen keston jääminen täysin avoimeksi johtaa siihen, että ensimmäisen vaiheen määräaika ei tuo lisää ennakoitavuutta prosessin kokonaiskeston osalta. Esitämme harkittavaksi, olisiko toisen vaiheen käsittelylle mahdollista asettaa joko sitova enimmäisaika tai vähintään ohjaava tavoiteaika.

Mikäli sitovan aikarajan asettamista ei katsota turvallisuuspoliittisista syistä tarkoituksenmukaiseksi, katsomme, että ohjaava tavoiteaika lisäisi tuntuvasti osapuolten kykyä aikatauluttaa transaktioita ennakoitavasti jättäen samalla viranomaiselle liikkumavaran erityisen monimutkaisten tapausten varalta.

Viranomaisresurssien riittävyys

HE-luonnoksen mukaan hakemusmäärän on arvioitu yli kolminkertaistuvan lyhyellä aikavälillä. Pidämme riittävien viranomaisresurssien varmistamista edellytyksenä lain onnistuneelle toimeenpanolle. Resurssivaje

heijastuisi väistämättä käsittelyaikoihin ja edelleen ennakoitavuuteen ja prosessisujuvuuteen, jonka merkitys sijoittajien kannalta on kuvattu edellä lausunnossamme. Resurssien riittävyydellä on merkitystä myös ennakkollisen konsultaatiokäytännön toteutumiselle: jos viranomaisen kapasiteetti on niukka, hakijoiden mahdollisuus saada viranomaisen näkemys riittävän varhaisessa vaiheessa prosessia vaarantuu, mikä heijastuu suoraan prosessin ennakoitavuuteen, ja sijoittajien kiinnostukseen ja valmiuteen tehdä sijoituksia Suomessa.

9 9 § Ehtojen asettaminen

10 10 § Asian raukeaminen

11 11 § Poikkeus luvan hakemisvelvollisuudesta

12 12 § Luvan myöntämättä jättäminen

13 13 § Lupaviranomaisten tiedonsaantioikeudet

14 14 § Tietojenantovelvollisuus

Tietojenantovelvollisuus ja asianajosalaisuuden suoja

HE-luonnoksen 14 §:n 1 momentin mukaan yritysten, yhteisöjen ja luonnollisten henkilöiden on annettava lupaviranomaiselle tämän pyytämät, 5 §:n 1 momentissa säädetyn sijoituksen luvanvaraisuuden arvioimiseksi välttämättömät tiedot salassapitosäynnösten ja muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä.

Asianajosalaisuus

Katsomme, että tietojenantovelvollisuus ei koske asianajosalaisuuden alaisia tietoja, kuten asianajajan ja asiakkaan välistä yhteydenpitoa sekä asianajajan antamaa oikeudellista neuvontaa, eikä ulkomainen sijoittaja tai seurannan kohde voi joutua luovuttamaan niitä lupamenettelyssä. Pidämme tarpeellisena, että 14 §:n laaja "salassapitosäynnösten ja muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä" -muotoilu ei johda tulkintaepävarmuuteen asianajosalaisuuden osalta, ja yhdyimme tältä osin Suomen Asianajajaliiton HE-luonnoksesta 3.7.2026 antamassaan lausunnossa esittämään. Kyseessä on keskeinen oikeussuojaan liittyvä periaate.

Tietopyyntöjen oikeasuhtaisuus

Katsomme, että tietopyynnöille tulee kaikissa tilanteissa olla lakiin perustuva perusteltu syy ja tiedontarpeen tulee olla selkeästi rajattu niihin tietoihin, jotka ovat asian ratkaisemisen kannalta tarpeellisia ja välttämättömiä. Pidämme tärkeänä, että viranomaisen yksilöi tarvitsemansa tiedon siten, ettei esimerkiksi kokonaisten kauppakirjojen tai osakassopimusten toimittamista edellytetä – tarvittava tieto on useimmiten saatavissa tarkoituksenmukaisella sopimusotteella tai erillisellä selvityksellä, jolloin transaktion muut ehdot ja

liikesalaisuudet eivät tarpeettomasti paljastu. Katsomme, että tietopyyntöjen oikeasuhtaisuuden periaate tulisi todeta selkeästi 14 §:n perusteluissa.

- 15 **15 § Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen viranomaiselle**
- 16 **16 § Lain kiertäminen**
- 17 **17 § Menettely lain laiminlyönnin tapahtuessa**
- 18 **18 § Uhkasakko**
- 19 **19 § Seuraamusmaksu**
- 20 **20 § Seuraamusmaksun määrääminen**
- 21 **21 § Seuraamusmaksulautakunta**
- 22 **22 § Seuraamusmaksun määrän kokonaisarviointi**
- 23 **23 § Seuraamusmaksun määrä**
- 24 **24 § Seuraamusmaksun täytäntöönpano**
- 25 **5 luku Erinäiset säännökset**
- 26 **Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta**
- 27 **Muu asia, jonka haluatte tuoda työryhmän tietoon**

