

Asia: VN/15267/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaisten sijoitusten seurannasta ja lupamenettelyistä

Lausunnonantajan lausunto

1. 1 § Lain tarkoitus

-

2. 2 § Määritelmät

-

3. 3 § Seurannan kohteet

-

4. 4 § Uutta liiketoimintaa luovat sijoitukset seurannan kohteina

-

5. 5 § Luvan hakeminen

-

6. 6 § Omistusosuuksien tarkastelupisteet

-

7. 7 § Ääniosuuden laskeminen osakeyhtiössä

-

8. 8 § Lupamenettely ja lupaviranomaiset

-

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

-

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

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Oikeusrekisterikeskukselta (ORK) lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ulkomaalaisten sijoitusten seurannasta ja lupamenettelyistä. Esitetty laki korvaisi lain ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta (172/2012). Ehdotettuun ns. sijoituslupalakiin sisältyisivät säännökset muun muassa seurannan kohteista, kaksivaiheisesta lupamenettelystä, viranomaistehtävistä sekä seuraamuksista lain velvoitteiden laiminlyönnistä ja lain kiertämisestä. Esityksessä ehdotetaan, että ulkomaiselle sijoittajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta toteuttaa ulkomaisen sijoituksen seurannan kohteessa ilman tämän lain mukaista lupapäätöstä, voitaisiin määrätä seuraamusmaksu. Arvio seuraamusmaksusta tehtäisiin työ- ja elinkeinoministeriön sijoituksen mitättömyyttä koskevan päätöksen jälkeen. Seuraamusmaksun määräisi Huoltovarmuuskeskus, jos seuraamusmaksu olisi määrältään enintään 100 000 euroa. Jos seuraamusmaksu olisi suuruudeltaan yli 100 000 euroa, seuraamusmaksun määräisi Huoltovarmuuskeskuksessa toimiva seuraamusmaksulautakunta. Esityksessä ehdotetaan myös, että kyseisessä laissa tarkoitettu lupaviranomainen voisi asettaa uhkasakon tiedonantovelvollisuuden tehostamiseksi tai lupapäätöksessä asetettujen ehtojen ja raportointivelvollisuuden varmistamiseksi.

Seuraamusmaksun täytäntöönpano tapahtuisi sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) mukaisesti. Ehdotetuilla muutoksilla on siten vaikutusta myös ORK:n toimintaan, ja ORK on arvioinut esitettyjen muutosten vaikutusta toimintaansa siltä osin kuin tässä lausunnossa on kuvattu. ORK on arvioinut erityisesti seuraamusten täytäntöönpanoa koskevia kohtia esitysluonnoksessa ja katsoo, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi on otettu pääosin hyvin huomioon täytäntöönpanomenettelyn kannalta keskeiset asiat.

Esityksessä lain 19 § on otsikoitu nimellä ”Seuraamusmaksu”. Kyseisen sijoituslupalain perusteella määrättävän seuraamusmaksun erillisnimi olisi siten ”seuraamusmaksu”. ORK esittääkin, että esitetylle uudelle seuraamusmaksulle annettaisiin yksilöllinen erisnimi 19 §:n otsikossa. Mahdollinen erisnimi voisi olla esimerkiksi ”Sijoituslupalain valvonnan seuraamusmaksu”. ORK vastaa jo nyt kymmenien rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten täytäntöönpanosta ja osalla näistä seuraamustilanteista on yksilöllinen erisnimi laissa (mm. Elintarvikevalvonnan seuraamusmaksu, Rehuvalvonnan seuraamusmaksu ja Liikenteenharjoittajan seuraamusmaksu). Yksilöllinen erisnimi edesauttaa seuraamustilanteiden yksilöintiä.

Luonnoksessa esitetään, että sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 2 momenttiin lisättäisiin uusi kohta, jossa viitataan ulkomaisten sijoitusten seurannasta ja lupamenettelyistä annetun lain 19

§:ssä tarkoitettuun seuraamusmaksuun. ORK pitää tätä lisäystä sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin oleellisena, jotta sakon täytäntöönpanosta annettua lakia voidaan soveltaa nyt esitettävänä olevan seuraamusmaksun täytäntöönpanoon. Tämä myös vastaisi viime vuosina käytössä ollutta menettelyä, jonka mukaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain nojalla täytäntöönpantavat uudet rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset on säännönmukaisesti lisätty kyseisen lain 1 §:n 2 momenttiin.

Edellä mainitusta uhkasakosta säädettäisiin lakiesityksen 18 §:ssä. ORK kiinnittää huomiota siihen, että kyseisestä pykälästä ei käy suoraan ilmi, minkä lainsäädännön perusteella uhkasakon täytäntöönpano tapahtuisi. Esitysluonnoksessa kuitenkin todetaan, että uhkasakon asettaminen vastaisi voimassa olevan lain (eli ns. yritysostolain) 5 b §:n 3 momentin säännöstä. Kyseisen säännöksen mukaisesti: "Työ- ja elinkeinoministeriö voi asettaa 1 momentin nojalla asettamiensa ehtojen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakosta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990)." Edellä mainitun perusteella ORK katsoo, että myös uuden sijoituslupalain 18 §:ään tulisi lisätä viittaus uhkasakkolakiin.

Esitysluonnoksesta ei ilmene, peritäänkö esitetylle seuraamusmaksulle viivästyskorkoa. ORK:n näkemyksen mukaan rangaistusluonteisille hallinnollisille seuraamuksille ei tulisi periä viivästyskorkoa. Tämä on otettu lähtökohdaksi myös 1.1.2026 voimaan tullessa sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamista koskevassa laissa. Hallituksen esityksessä on todettu, että seuraamusmaksut ovat sanktioluonteisia maksuja ja ne rinnastuvat tässä suhteessa rahamääräisiin rangaistuksiin, joille viivästyskorkoa ei peritä. (HE 5/2025, s. 39–40). ORK esittääkin, että nyt esitettävänä olevan lain nojalla määrättävän seuraamusmaksun korottomuus lisättäisiin erikseen lain 23 §:n säännöskohtaisiin perusteluihin. Maininta seuraamusmaksun korottomuudesta selventäisi asiaa sekä maksuvelvollisen että maksuasioita käsittelevien viranomaisten kannalta.

Lakiesityksen 13 §:ssä säädettäisiin lupaviranomaisten oikeudesta saada muilta viranomaisilta välttämättömät tiedot ja asiakirjat kyseisessä 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 tarkoitettulta viranomaiselta tässä laissa säädettyjen tehtäviensä suorittamiseksi 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. Esitysluonnoksessa on todettu, että laissa ei ole mahdollista tyhjentävästi luetella kaikkia niitä viranomaisia, joilta lupaviranomaisen olisi välttämätöntä ja tarpeellista saada kyseisiä tietoja. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, että lupaviranomaisen tiedonsaantitarve kohdistuisi salassa pidettäviin sakko- tai rikosrekisteritietoihin. Siltä varalta, että tiedonsaantioikeuden on tarkoitettu kohdistuvan myös mainittujen rekistereiden tietoihin, ORK kiinnittää huomiota siihen, että sakko- ja rikosrekisteritietojen osalta tiedonsaantioikeudesta tulee säätää erikseen laintasolla.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on arvioitu, että esitettävänä olevat seuraamusmaksut voisivat olla tietyissä tapauksissa suuruudeltaan hyvin korkeita. Niitä kuitenkin määrättäisiin tämänhetkisen arvion mukaan käytännössä erittäin harvoin. Koska nyt esitettävänä olevan lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan keväällä 2027, seuraamusmaksun määräävä viranomainen tekisi määräämistään seuraamuksista ilmoituksen ORK:lle sähköisesti ORK:n viranomaisportaalin kautta. Kyseinen viranomaisportaali on tarkoitus ottaa käyttöön elo-syyskuussa 2026. Mikäli edellä mainittuja seuraamusmaksuja arvioidaan määrättävän vain harvoin, uuden seuraamuksen täytäntöönpanotehtävistä seuraavien resurssivaikutusten arvioidaan jäävän ORK:n osalta vähäisiksi. ORK kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että sen täytäntöönpantavaksi tulevien seuraamuslajien määrät lisääntyvät jatkuvasti, jolloin ORK:n lisähenkilötyön tarvetta on tarpeen arvioida pidemmällä aikajaksolla viraston tulosohtausmenettelyssä.

Mikkola Teemu
Oikeusrekisterikeskus

Lietonen Anna
Oikeusrekisterikeskus