

Asia: VN/15267/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi ulkomaisten sijoitusten seurannasta ja lupamenettelyistä

Lausunnonantajan lausunto

1. 1 § Lain tarkoitus

Pidämme lain tavoitteita (kansallisen turvallisuuden, sotilaallisen maanpuolustuksen, huoltovarmuuden ja muiden yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen) perusteltuina ja tarpeellisina. Muuttunut geopoliittinen tilanne ja kasvavat riskit kriittisten teknologioiden ja arvoketjujen kannalta edellyttävät päivitettyjä sääntelyvälineitä, ja uudistus on tässä mielessä oikeasuuntainen. Pidämme tärkeänä, että lain tarkoituksena mainittu ennakoitavuustavoite (selkeämmän ja ennustettavamman lupaprosessin luominen) otetaan vakavasti myös lain toimeenpanossa, eikä jää vain tavoitekirjaukseksi.

2. 2 § Määritelmät

Ulkomaisen sijoittajan määritelmä, joka kattaa kaikki Suomen ulkopuolelle rekisteröidyt toimijat ilman EU/EFTA-rajausta, on merkittävä laajennus nykyiseen yritystolakiin nähden. Pidämme ymmärrettävänä, että turvallisuusarviointi ei voi perustua yksinomaan sijoittajan kotivaltioon. Korostamme kuitenkin, että lain toimeenpanossa on varmistettava, ettei EU:n sisämarkkinoilta tuleviin sijoittajiin kohdisteta automaattisesti samantasoista tarkastelua kuin korkean geopoliittisen riskin valtioista tuleviin sijoituksiin. Tämä edellyttää selkeitä viranomaisohjeita siitä, miten sijoittajan alkuperä otetaan arvioinnissa käytännössä huomioon. Suomeen rekisteröidyn yhtiön kynnys (10 %:n äänivalta tai tosiasiallinen vaikutusvalta) tulisi myös tarkentaa niin, ettei tavanomainen konsernirakenteen sisäinen järjestely käynnistä tarpeetonta lupamenettelyä.

3. 3 § Seurannan kohteet

Seurannan kohteiden lista on laaja, ja se kattaa käytännössä suuren osan Teknologiateollisuuden jäsenyrityksistä. Pidämme perusteltuna, että kohteet 1–7 on määritelty turvallisuuden näkökulmasta johdonmukaisesti. Erityisesti kaksikäyttöteknologiat (kohta 2), huoltovarmuuden kannalta merkitykselliset ICT- ja tietoturvaluokitteet (kohta 5) sekä EU:n seuranta-asetuksen edellyttämät kriittiset teknologiat kuten puolijohteet (kohta 7) ovat aloja, joilla Teknologiateollisuuden jäsenet ovat keskeisiä toimijoita. Edellytämme, että seurannan kohteiden määrittely pysyy riittävän täsmällisenä eikä laajene tulkinnan kautta tarpeettomasti. Soveltamisalan epäselvyys lisää yritysten oikeudellista epävarmuutta ja hallinnollista taakkaa. TEM:n ja Huoltovarmuuskeskuksen tulisi

julkaista selkeät soveltamisohjeet siitä, millä toimialoilla ja millaisilla tuote- ja palvelukuvauksilla yritys katsotaan seurannan kohteeksi.

Kyberturvallisuusalan näkökulmasta kiinnitämme erityistä huomiota 3 §:n 4-6 kohtiin. Esityksen perusteluissa tietoturva-alan tuotteet ja palvelut on kuvattu erittäin laajasti: ne kattavat muun muassa palomuurit, salausta-, tunnistamis- ja käyttäjähallintaratkaisut, loki-, havainnointi- ja valvontatyökalut sekä tietoturvakonsultoinnin, penetraatiotestauksen, auditoinnit ja tietoturvallisuuden hallinta- ja valvontapalvelut (SOC). Yhdessä 5 kohdan (pääsy merkitykselliseen tietoon) kanssa tämä tarkoittaa, että käytännössä koko Suomessa toimiva kyberturvallisuusala ja merkittävä osa ICT-palvelusektorista tulee seurannan piiriin, sillä perustelujen mukaan merkityksellisyys määräytyy viime kädessä asiakaskunnan kautta eikä edes vaihtoehtoisen ratkaisun olemassaolo poista riskiä. Pidämme sinänsä kannatettavana, että kyberturvallisuuspalvelut (ml. -osaaminen) ja -tuotteet tunnistetaan kansallisen turvallisuuden strategiseksi voimavaraksi. Rajausta ”kansallisen turvallisuuden, kokonaisturvallisuuden toteuttamisen tai huoltovarmuuden turvaamisen kannalta merkityksellisiä” jää kuitenkin hyvin tulkinnanvaraiseksi. Katsomme, että jatkovalmistelussa tulisi täsmentää, miltä osin mm. yleisesti saatavilla olevien vakiomuotoisten tietoturvatuotteiden jälleenmyynti tai geneeristen tietoturvapalvelujen tarjoaminen ilman kytkentää turvallisuuskriittisiin asiakkuuksiin yksinään tekisi yrityksestä seurannan kohdetta.

4. 4 § Uutta liiketoimintaa luovat sijoitukset seurannan kohteina

Greenfield-sijoitusten sisällyttäminen lupamenettelyn piiriin on uusi ja merkittävä elementti. Pidämme perusteltuna, että esimerkiksi yli 100 MW:n datakeskukset ja energiainfrastruktuurihankkeet sekä EU:n strategiaan raaka-aineisiin liittyvät kaivos- ja jalostushankkeet kuuluvat seurannan piiriin. Korostamme kuitenkin, että tämä laajennus koskee suoraan aloja, kuten akkuarvoketjua, vihreää terästä, vetyinfrastruktuuria ja puolijohdeteollisuutta, joihin Suomi aktiivisesti pyrkii houkuttelemaan kansainvälisiä investointeja. Lupamenettelyn tulee olla näissä tapauksissa erityisen nopea ja ennakoitava, jottei se muodostu käytännön kilpailuhaitaksi suhteessa maihin, joissa vastaavaa sääntelyä ei ole tai joissa prosessit ovat kevyempiä.

Datakeskusten osalta pidämme tärkeänä perusteluihin sisältyvää linjausta, jonka mukaan pelkkä teknisen datakeskuskapasiteetin tarjoaminen ei sellaisenaan johda luvanvaraisuuteen, vaan seuranta perustuu toiminnan tosiasialliseen käyttötarkoitukseen ja palvelusisältöön. Tämä rajausta tulisi nostaa selkeästi myös säännösperusteluissa, ja rajanveto konesali- (colocation), pilvi- ja datakeskuspalvelujen välillä tulisi täsmentää, jotta Suomeen suuntautuvat datakeskus- ja pilvi-investoinnit eivät kohtaa tarpeetonta epävarmuutta.

5. 5 § Luvan hakeminen

Siirtyminen pakolliseen etukäteiseen lupamenettelyyn on periaatteessa kannatettava muutos, joka parantaa oikeusvarmuutta. Edellytämme kuitenkin, että lupahakemusten käsittelyyn varattavat viranomaisresurssit ovat riittävät. Hakijalle tulee tarjota selkeät ohjeet hakemuksen sisällöstä sekä mahdollisuus ennakkolliseen vuoropuheluun viranomaisten kanssa, erityisesti monimutkaisissa rahoitusjärjestelyissä, joissa lupamenettelyn kohde ei ole ennen hakemusta yksiselitteinen.

6. 6 § Omistusosuuksien tarkastelupisteet

Tarkastelupisteet 10, 33,3, 50, 66,6 ja 90 prosenttia ovat pääosin asianmukaiset. Nostamme kuitenkin erityisesti esiin 10 %:n kynnyksen, joka käynnistää lupamenettelyn myös greenfield-sijoitusten yhteydessä. Teknologiateollisuuden jäsenkuntaan kuuluu merkittävä määrä kasvavia pk-yrityksiä, joiden rahoitusrakenne perustuu useisiin pääomasijoituseriin, joissa yksittäisen sijoittajan omistusosuus voi jäädä alle 10 %:n mutta nousta myöhemmin. Pakollinen lupamenettely jo 10 %:n osuudesta alkaen lisää rahoituskierrosten hallinnollista taakkaa ja voi hidastaa tai monimutkaistaa niitä kriittisellä tavalla. Kehotamme harkitsemaan, voidaanko kasvuyritysten pääomasijoituksille kehittää kevyempi tai nopeutettu menettelytapa oikeasuhteisen arvioinnin varmistamiseksi.

Tämä koskee korostetusti kyberturvallisuusalaa, joka on Suomessa vahvasti PK- ja kasvuyritysvetoinen ja jonka kasvurahoitus tulee usein myös kansainvälisiltä pääomasijoittajilta EU:n ulkopuolelta. Haitallisena esimerkkinä voitaneen mainita mm. Teollisuussijoitus TESI:n kanta olla osallistumatta Euroopan EIF DEF 2.0 -sijoitusrahastoon, joka aiheuttaa Suomessa sen, että suomalaisia sijoitusrahastoja ei voida ottaa DEF 2.0 -rahoituslaitosten kohteeksi. Kun ulkomaisen sijoittajan määritelmä kattaa kaikki Suomen ulkopuoliset toimijat, käytännössä jokainen alan rahoituskierros muuttuu luvanvaraiseksi jo 10 %:n omistusosuudesta alkaen. Sama vaikutus ulottuu irtautumisvaiheeseen: ulkomainen yritysosto on alan yhtiöille tyypillisin exit, ja epävarma tai pitkäkestoinen lupaprosessi heijastuu suoraan yhtiöiden arvostukseen ja alan houkuttelevuuteen sijoituskohteena. Esityksessä kuvattu Tanskan malli sisältää vastaperustettuja yrityksiä koskevan euromääräisen poikkeuksen; vastaavan de minimis -poikkeuksen tai nopeutetun menettelyn käyttöönottoa tulisi arvioida myös Suomessa.

7. 7 § Ääniosuuden laskeminen osakeyhtiössä

Ääniosuuden laskentasäännöt on tärkeää määritellä selkeästi erityisesti moniportaisten omistusrakenteiden ja sijoitusrahastojen osalta. Pidämme tärkeänä, että laskentaperiaatteet ovat johdonmukaisia EU:n seuranta-asetuksen vastaavien säännösten kanssa, jottei synny tilanteita, joissa sama järjestely edellyttää rinnakkaisia menettelyjä eri oikeudellisilla perusteilla.

8. 8 § Lupamenettely ja lupaviranomaiset

Kaksivaiheinen lupamenettely, Huoltovarmuuskeskuksen ensimmäinen vaihe 45 päivän määräajassa ja TEM:n syventävä toinen vaihe, on rakenteeltaan toimiva. Pidämme kuitenkin ongelmallisena, että toisen vaiheen käsittelylle ei ole asetettu enimmäisaikaa. Tämä muodostaa merkittävän oikeusepävarmuustekijän erityisesti suurten, aikataulusidonnaisten investointipäätösten ja yritysjärjestelyjen yhteydessä. Esitämme, että jatkovalmistelussa harkitaan toisen vaiheen enimmäiskäsittelyaikaa, esimerkiksi 45 päivää, johon voidaan myöntää perusteltu jatkoaika. Lisäksi TEM:n otto-oikeus ensimmäisessä vaiheessa tulisi käyttää harkiten ja vain selkeästi dokumentoiduissa poikkeuksellisissa tapauksissa, jotta menettelyä ei väärinkäytetä poliittisin perustein. Otto-oikeutta käytettäessä tulee pitää kiinni käsittelyn kokonaismääräajoista, jotta menettelyn ennakoitavuus säilyy.

9. 9 § Ehtojen asettaminen

Ehdollisen luvan mahdollisuus on kannatettava väline tilanteissa, joissa sijoitukseen liittyy rajattuja turvallisuushuomioita. Edellytämme, että ehtojen asettaminen perustuu aina konkreettisiin ja dokumentoituihin turvallisuusperusteisiin sekä oikeasuhteisuus-periaatteeseen. Ehtojen on oltava toteutuskelpoisia ja yrityksille ennakoitavissa. Pidämme tärkeänä, että ehtoneuvottelu voidaan käydä luottamuksellisesti ennen lopullista lupapäätöstä.

10. 10 § Asian raukeaminen

-

11. 11 § Poikkeus luvan hakemisvelvollisuudesta

Poikkeussäännöksen soveltamisala on määriteltävä riittävän selkeästi. Erityisesti perintö- ja testamenttijärjestelyihin sekä konsernin sisäisiin uudelleenjärjestelyihin liittyvien poikkeusten tulee olla käytännössä toimivia. Kehotamme varmistamaan, että poikkeussäännöksen ulkopuolelle ei jää tavanomaisia ja turvallisuusvaikutuksiltaan vähäisiä liiketoimintajärjestelyjä.

12. 12 § Luvan myöntämättä jättäminen

Luvan epäämisperusteet on kytketty kansalliseen turvallisuuteen, sotilaalliseen maanpuolustukseen, huoltovarmuuteen ja ulko- ja turvallisuuspoliittisiin tavoitteisiin. Pidämme tärkeänä, että harkinnassa otetaan huomioon myös investoinnin kansantaloudellinen, sektoriekosysteemisen kehittymisen sekä EU:n kriittisten teknologiaosa-alueiden kilpailukyvyyn merkitys ja se, että investoinnin estäminen voi olla Suomelle kokonaishyötyarvioltaan negatiivinen ratkaisu. Laki ei saa muodostua välineeksi, jolla estetään lähtökohtaisesti tervetulleita teollisuusinvestointeja liian laajojen turvallisuustulkintojen nojalla.

13. 13 § Lupaviranomaisten tiedonsaantioikeudet

Viranomaisten tiedonsaantioikeudet ovat laajat. Pidämme välttämättömänä, että hakijalle kerrotaan selkeästi, mitä tietoja hakemus edellyttää, ja että tietopyyntöjä ei käytetä hakemuksen käsittelyn hidastamiseen. Liikesalaisuuksien suoja tulee varmistaa käsittelyprosessin kaikissa vaiheissa.

14. 14 § Tietojenantovelvollisuus

Yritysten tietojenantovelvollisuus on laaja. Korostamme, että tietojenantopyyntöjen on oltava oikeasuhteisia hakemuksen käsittelyn kannalta välttämättömiin tietoihin. Erityisesti arkaluonteisten liikesalaisuuksien, kuten teknologiakuvausten, asiakastietojen ja sopimusten osalta tietojenanto tulee tapahtua selkeän oikeusperustan nojalla ja tietojen suojaus on varmistettava.

Kyberturvallisuusalan yritysten lupahakemuksiin ja tietopyyntöihin voi sisältyä poikkeuksellisen arkaluonteista tietoa, kuten tietoja tuotteiden lähdekoodista, asiakkaiden tietoturvajärjestelyistä, haavoittuvuuksista ja muista turvallisuuskriittisistä asiakkuuksista. Esityksen perusteluissa todetaan itsekkin, että tällaisten tietojen paljastuminen oikeudettomalle taholle aiheuttaisi vakavan ja välittömän riskin. Viranomaisille kertyvä hakemusaineisto muodostaa siten itsessään valtiollisten toimijoiden tiedustelun kannalta hyvin arkaluontoisen kohteen. Edellytämme, että aineiston käsittely-ympäristön turvallisuudelle, käsittelijöiden turvallisuusselvityksille sekä tietojen säilyttämiselle ja hävittämiselle asetetaan lain tasolla korkeat vaatimukset (esim. viittaussäännöksiin) ja säännöstason rajausta, että seurattavan yrityksen lähdekoodia tai asiakaskohtaisia haavoittuvuustietoja ei lähtökohtaisesti edellytetä osana hakemusta. Tämä on erittäin tärkeää, ottaen huomioon myös 15 §:ssä mainitut viranomaisen tiedon edelleenluovutus-oikeudet, jotka ovat omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoimintaan monikansallisissa asiayhteyksissä.

15. 15 § Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen viranomaiselle

-

16. 16 § Lain kiertäminen

Lain kiertämistä koskeva pykälä on tärkeä säännöksen tehokkuuden kannalta. Edellytämme kuitenkin, että kiertämistulkinta perustuu selkeisiin kriteereihin eikä laajene kattamaan tavanomaisia liiketoimintajärjestelyjä, joilla ei ole turvallisuuteen liittyvää tarkoitusta. Epäselvä kiertämissäännös lisää oikeudellista epävarmuutta erityisesti moniportaisissa kansainvälisissä omistusrakenteissa.

17. 17 § Menettely lain laiminlyönnin tapahtuessa

Menettely, jossa viranomainen kehottaa sijoittajaa hakemaan lupaa ennen kuin sijoitus voidaan todeta mitättömäksi, on oikeusturvan kannalta asianmukainen. Pidämme tärkeänä, että kehoitusmenettelyn määrääjat ovat riittävän pitkiä monimutkaisissa järjestelyissä, joissa lain soveltamisala ei ole ollut etukäteen yksiselitteinen.

18. 18 § Uhkasakko

-

19. 19 § Seuraamusmaksu

Hallinnollinen seuraamusmaksu rikosoikeudellisen sakkomenettelyn sijaan on kannatettava uudistus. Korostamme kuitenkin, että seuraamusmaksun enimmäismäärä (jopa 10 prosenttia maailmanlaajuisesta vuotuisesta kokonaisliikevaihdesta) on erittäin merkittävä ja asettuu useamman EU-säädöksen (mm. tietosuoja-asetus), sekä kilpailuoikeuden sanktiotasojen kanssa samalle tasolle. Oikeasuhteisuusperiaatteen soveltaminen on tässä yhteydessä ensiarvoisen tärkeää.

20. 20 § Seuraamusmaksun määrääminen

Seuraamusmaksun määräämisprosessissa tulee varmistaa asianmukainen kuulemismenettely sekä mahdollisuus esittää selvitys laiminlyönnin syistä ennen maksun määräämistä. Tahattoman tai tulkinnanvaraisen soveltamisalaan kuulumisen tilanteissa maksun tulisi olla merkittävästi alempi kuin tahallisessa lain kiertämisessä.

21. 21 § Seuraamusmaksulautakunta

Riippumattoman seuraamusmaksulautakunnan perustaminen suurempien maksujen käsittelyä varten on kannatettava ratkaisu, joka parantaa oikeusturvaa. Lautakunnan kokoonpanon ja toimintaperiaatteiden tulee varmistaa riippumattomuus sekä riittävä asiantuntemus sekä turvallisuus- että elinkeinopoliittisesta näkökulmasta.

22. 22 § Seuraamusmaksun määrän kokonaisarviointi

Kokonaisarvioinnissa huomioitavien tekijöiden, kuten laiminlyönnin vakavuus, kesto, yhteistyö viranomaisten kanssa ja korjaavat toimenpiteet, on oltava selkeästi kirjattuna lain tasolla. Korostamme, ettei ensikertalaisen ja tahattoman laiminlyönnin tilanteessa tule määrätä enimmäistason seuraamuksia.

23. 23 § Seuraamusmaksun määrä

-

24. 24 § Seuraamusmaksun täytäntöönpano

25. 5 luku Erinäiset säännökset

-

Muutoksenhaku Helsingin hallinto-oikeuteen on asianmukainen. Huomautamme, että päätöksistä, jotka koskevat asian siirtämistä toiseen vaiheeseen tai valtioneuvoston yleisistuntoon, ei voi valittaa. Tämä rajoittaa muutoksenhakumahdollisuuksia prosessin kriittisimmissä vaiheissa. Pidämme tärkeänä, että siirtokynnys toiseen vaiheeseen on selkeästi perusteltu ja dokumentoitu, vaikka päätöksestä ei voisikaan valittaa, oikaisumenettelyn tulisi kuitenkin olla käytettävissä myös siirtovaihe- tai valtioneuvoston yleisistuntopäätöstapauksissa.

Lain suunniteltu voimaantuloajankohta alkuvuodesta 2027 edellyttää, että viranomaiset ovat täysin toimintavalmiita (ohjeistukset, resurssit ja tietojärjestelmät mukaan lukien) jo lain voimaantulohetkellä. Siirtymäaika nykyisen yritystolain mukaisista menettelyistä tulee olla riittävän pitkä, ja yrityksille on tarjottava selkeä neuvonta uuden lain soveltamisalasta.

26. Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

27. Muu asia, jonka haluatte tuoda työryhmän tietoon

-

Pidämme tärkeänä, että sijoituslupalaista tiedotetaan aktiivisesti ja selkokielisesti erityisesti pk-yrityksille, joille lain soveltamisala voi tulla yllätyksenä. Suuri osa lain piiriin kuuluvista yrityksistä on pieniä ja keskisuuria alihankkijoita, joilla ei ole käytettävissään juridista erityisosaamista lupaprosessin läpiviemiseen. TEM:n ja Huoltovarmuuskeskuksen tulisi julkaista kattavat soveltamisohjeet, toimialakohtaiset esimerkit sekä ennakkokonsultaatiomahdollisuus ennen lain voimaantuloa. Asiassa olisi perusteltua harjoittaa kiinteää ja läheistä yhteistyötä asiaa eniten koskevien toimialajärjestöjen kanssa.

Korostamme lisäksi, että sijoituslupalailla on laaja leikkauspinta muun teknologialainsäädännön, erityisesti vientivalvonnan, kyberturvallisuuslain ja puolijohdelain kanssa. Näiden sääntelykokonaisuuksien yhteensovittaminen yritysten hallinnollisen taakan minimoimiseksi on ensiarvoisen tärkeää.

Kyberturvallisuuslain (124/2025) liitteiden I ja II mukainen toimijaluettelo sekä CER-sääntelyn nojalla heinäkuuhun 2026 mennessä tehtävä kriittisten toimijoiden määrittely tarjoavat luontevan kiinnekohdan sijoituslupalain soveltamisalan ennakoitavuudelle. On kuitenkin varmistuttava, että CER-kriittisten toimijoiden luettelosta on saatava riittävät tiedot, jotta sekä luetteloon kuuluvat yritykset itse, mutta myös muut esimerkiksi toimijat, jotka voivat myöhemmin tulla siihen tai kyberturvallisuuslain mukaiseen toimijaluetteloon liitetyiksi voivat ennakoida heihin kohdistuva vaikutuksia. Yrityksen näiden sääntelyjen mukainen asema tulisi kytkeä sijoituslupalain säännöksiin ja/tai niiden perusteluihin siten, että yritys voi sen perusteella arvioida, voiko päätyä seurannan kohteeksi. Kyberturvallisuuslain osalta asia on yksiselitteisempi, mutta CER-toimeenpanolain osalta kysymys on selvästi ongelmallinen ja edellyttää soveltuvaa ratkaisua. Lisäksi lakiin tulisi sisällyttää

sitova ennakkotietomenettely, jossa yritys tai sijoittaja voi saada viranomaiselta ennakkollisen kannan siitä, kuuluisiko suunniteltu järjestely lain soveltamisalaan.

Lisätiedot:

Akseli Koskela, Teknologiateollisuus ry, akseli.koskela@teknologiateollisuus.fi

Peter Sund, Kyberala ry, peter.sund@teknologiateollisuus.fi

Koskela Akseli
Teknologiateollisuus ry - Teknologiateollisuus ry, Kyberala ry ja
Datakeskusteollisuus ry yhteislausunto