

Oikeusministeriön lausunto: luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaisten sijoitusten seurannasta ja lupamenettelyistä

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ulkomaisten sijoitusten seurannasta ja lupamenettelyistä.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki ulkomaisten sijoitusten seurannasta ja lupamenettelyistä. Laki ulkomaalaisten yritystilojen 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, seuraamuksesta lain velvoitteiden laiminlyönnistä ja lain kiertämisestä.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan. Ehdotusta on tarkasteltu vain lausunnossa mainituin osin.

Lupamenettely

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen (sijoituslupalaki) ns. kaksivaiheinen lupamenettely näyttäytyy varsin epätavanomaisena. Ilmeisesti hylkäävään lopputulokseen päätyvää menettelyä voitaisiin pitää jopa kolmivaiheisena, kun lupahakemusta käsiteltäisiin ensin Huoltovarmuuskeskuksessa, sitten työ- ja elinkeinoministeriössä (jäljempänä myös TEM) ja lopulta valtioneuvoston yleisistunnossa. Ehdotetun 8 §:n 1 momentin perusteella ensimmäisen vaiheen käsittely saisi kestää 45 päivää tarvittavien tietojen vastaanottamisesta lukien. Toisaalta saman pykälän 4 momentin mukaan TEM:llä olisi oikeus ottaa lupahakemus käsiteltäväkseen jo ensimmäisessä vaiheessa, jos asian merkittävyys sitä edellyttää. Jää epäselväksi, koskeeko 45 päivän määräaika myös tilanteita, joissa TEM on ensimmäisessä vaiheessa ottanut asian käsiteltäväkseen.

Ehdotetun 8 §:n 5 momentin mukaan 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. Momentin säännöskohtaisissa perusteluissa on tunnustettu sääntelyn yhteys hallintolain 31 §:ään, jonka 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Koska viranomaisen tulee sanotun hallintolain säännöksen perusteella joka tapauksessa huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä, vaikuttaisi sijoituslupalain 8 §:n 5 momentin viimeinen virke turhalta.

Lupaviranomaiset ja päätösvalta

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 8 §:ssä säädettäisiin muun ohella, että Huoltovarmuuskeskus toimii sijoituslupalain mukaisena lupaviranomaisena lupamenettelyn ensimmäisessä vaiheessa. Ensimmäisessä vaiheessa ulkomaiselle sijoitukselle on myönnettävä lupa, tehtävä päätös jättää asia tutkimatta tai siirrettävä asia käsittelyn toiseen vaiheeseen. Jos ensimmäisessä vaiheessa ei voida poissulkea, että ulkomainen sijoitus voisi vaikuttaa kielteisesti kokonaisturvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen, hakemus siirretään lupamenettelyn toiseen vaiheeseen. Työ- ja elinkeinoministeriö toimii sijoituslupalain mukaisena lupaviranomaisena lupamenettelyn toisessa vaiheessa. Toisessa vaiheessa työ- ja elinkeinoministeriö voi myöntää luvan, myöntää luvan asetettavin ehdoin tai siirtää asian valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 12 §:n mukaan 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 etuihin kohdistuu todellinen ja riittävä vakava vaara, mukaan lukien vaikutukset toisen EU:n jäsenvaltion turvallisuuteen.

Ehdotetun 8 §:n perusteella Huoltovarmuuskeskus ja TEM voisivat käytännössä vain myöntää luvan tai siirtää asian seuraavan tahon käsiteltäväksi. Huoltovarmuuskeskus voisi myös jättää asian tutkimatta. Ne eivät siis ilmeisesti pystyisi hylkäämään hakemusta. Ehdotetun 12 §:n perusteella päätöksen luvan myöntämättä jättämisestä voisi tehdä nähtävästi vain valtioneuvoston yleisistunto. Se voisi lisäksi päättää ulkomaisen omistajuuden rajoittamisesta. Pykälän sanamuodon perusteella valtioneuvoston yleisistunto ei puolestaan ilmeisesti voisi tehdä päätöstä siitä, että lupa myönnettäisiin. Epäselväksi jää, miten asian käsittely etenisi tilanteessa, jossa valtioneuvoston yleisistunnon päätös ei mahdollisesti vastaisi TEM:in esitystä, vaan yleisistunnossa olisi esimerkiksi sitä vastoin katsottu, että lupa voitaisiin myöntää. Toisaalta, kuten esitysluonnoksen suhde perustuslakiin ja sääntämisjärjestys -jakson (sääntämisjärjestysperustelut) alajaksossa 12.4 on tuotu esiin, valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 7 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee yhteiskuntapolitisesti tai taloudellisesti merkittävät luvat. Lisäksi jää epäselväksi, onko ainoastaan valtioneuvoston yleisistunnon toimivallassa jättää lupa myöntämättä sijoituslupalain 12 §:n toisessa virkkeessä tarkoitetuissa olosuhteissa. Jatkovalmistelussa on syytä vielä kiinnittää huomiota sääntelyn riittävään selkeyteen ja täsmentää ehdotetun sääntelyn suhdetta edellä mainittuun valtioneuvoston ohjesäännön 4 §:n 7 kohtaan.

Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, miten valtioneuvoston yleisistunnon asema lupamenettelyssä hahmotetaan. Lupaviranomaisia koskevassa 8 §:ssä lupaviranomaisiksi tunnistetaan vain Huoltovarmuuskeskus sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Samoin esitysluonnoksen sääntämisjärjestysperustelujen alajaksossa 12.4 lupaviranomaisiksi on tunnistettu ilmeisesti vain edellä mainitut kaksi tahoa, joskin alajakson lopussa käsitellään myös valtioneuvoston yleisistuntoa ja siinä käsiteltäviä asioita. Jatkovalmistelussa tulee varmistua siitä, että lupaviranomaisen käsitteen ala ei jää epäselväksi. Tämä on olennaista, sillä 1. lakiehdotukseen sisältyy runsaasti lupaviranomaiskäsitteen kautta rakennettua sääntelyä esimerkiksi tiedonsaantia ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevassa lain 3 luvussa, mutta lisäksi muissakin pykälissä. Säännösten soveltamisalan ei tule jäädä epäselväksi käytettyihin termeihin mahdollisesti liittyvien tulkinnanvaraisuuksien vuoksi.

Valitusta sääntelytavasta aiheutuu vaikeaselkoisuutta lisäksi 1. lakiehdotuksen 6, 9 ja 10 §:n osalta. Lain 6 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan ulkomainen sijoittaja voidaan myös erityisestä syystä velvoittaa tekemään lupahakemus luvan myöntämisen jälkeen toteutettavasta vaikutusvaltaa lisäävästä toimenpiteestä, joka ei johda pykälässä tarkoitettujen rajojen ylittymiseen. Pykälästä tai sen perusteluista ei kuitenkaan käy ilmi, mikä taho voisi sijoittajan velvoittaa lupahakemuksen

tekemiseen. Lain 9 §:n 1 momentin mukaan lupapäätöksessä voidaan asettaa tarpeellisia ja välttämättömiä ehtoja. Toisaalta 8 §:n perusteella ainoa taho, joka voi luvan myöntää ehdollisena, on TEM. Lain 10 § koskee puolestaan asian raukeamista. Kyseisestä tai muistakaan pykälästä ei kuitenkaan käy ilmi, mikä taho voisi tehdä päätöksen raukeamisesta ja toisaalta päättää mahdollisesta asian käsittelyn jatkamisesta. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa on lähinnä todettu (s. 57), että Huoltovarmuuskeskus tai TEM voisi asettaa pykälässä tarkoitetun määräajan. Lain kiertämistä koskevassa 16 §:ssä mahdollistettaisiin lupaviranomaiselle mahdollisuus antaa sijoittajalle kehoitus toimittaa lupahakemus (5 §:n perusteella Huoltovarmuuskeskukselle), mutta lupaviranomaisen käsitteessä ehdotetun lain kontekstissa on edellä todetulla tavalla tiettyä epäselvyyttä, jota on syytä tarkentaa. Myös ehdotetun 17 §:n 1 momentin sääntely on muotoiltu koskemaan lupaviranomaista, kun taas 2 momentissa toimivalta tehdä sijoituksen mitättömyyttä koskeva päätös on selvästi eritelty TEM:lle. Pykälän säännöskohtaisten perustelujen (s. 63–64) perusteella näyttäisi kuitenkin siltä, että Huoltovarmuuskeskus olisi se taho, joka antaisi sijoittajalle kehoituksen toimittaa lupahakemus määräajassa tai palauttaa tilanne lainmukaiseen tilaan, ja mikäli sijoittaja ei toimisi pyydettyllä tavalla, Huoltovarmuuskeskus siirtäisi asian TEM:n arvioitavaksi.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Kaikki edellä todettu huomioon ottaen oikeusministeriö korostaa vielä, että jatkovalmistelussa on tärkeää varmistua siitä, että säännösten muotoilut erityisesti eri tahojen päätösvallan osalta ovat riittävän selkeitä ja toisaalta myös vastaavat tarkoitettua.

Henkilötietojen suoja ja tiedonsaanti- ja tiedonluovutus oikeus

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotus sisältää säännöksiä viranomaisen tiedonsaanti- ja tiedonluovutus oikeuksista salassapitosäännösten estämättä. Ehdotetut 3 luvun 13–15 § olisivat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaisen henkilötietojen suojan kannalta. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnos on valmisteltu henkilötietojen suojan ja tiedonsaanti- ja tiedonluovutussääntelyn osalta pääosin huolellisesti, mutta nostaa esiin seuraavat täsmennysehdotukset.

Ehdotetussa 14 §:ssä säädettäisiin velvollisuudesta antaa lupaviranomaisille tietoja. Ehdotetun 14 §:n 2 momentin mukaan ulkomainen sijoittaja ja seurannan kohde olisivat salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä velvollisia antamaan kaikki 5 §:ssä säädetyn hakemuksen käsittelyn kannalta olennaiset tiedot lupaviranomaisille. Ehdotetussa 14 §:n 3 momentissa taas säädettäisiin, että ulkomaisen sijoittajan ja seurannan kohteen olisi salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä lupaviranomaisen ja asiassa toimivaltaisen viranomaisen pyynnöstä annettava viranomaisille kaikki niiden edellyttämät tiedot 9 §:n säädettyjen ehtojen noudattamisen varmistamiseksi. Toisin sanoen ehdotetun 14 §:n 2 -momentissa tietojenantovelvollisuus olisi sidottu olennaisiin tietoihin, kun taas 14 §:n 3 momentissa tietojenantovelvollisuus olisi sidottu kaikkiin viranomaisen edellyttämiin tietoihin. Toisaalta säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että 14 §:n 3 momentin mukainen tietojenluovutus olisi sidottu tarpeellisuuteen (s. 61). Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan esitettyyn sääntelyyn on sisällytetty vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" (s. 80). Lakiehdotuksesta kuitenkin käy ilmi, että tämä koskee vain 14 §:n 1 momenttia.

Tältä osin oikeusministeriö viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, johon on myös viitattu esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 60 ja 80). Perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan linjannut, että tietojensaantioikeudet ja tietojenluovuttamisoikeudet tulee sitoa joko tarpeellisuuteen tai välttämättömyyteen riippuen siitä, miten laissa määritellään tietosisällöt. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat perustuslakivaliokunnan mukaan voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisällöt ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 17/2016 vp, s. 5–6). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).

Jatkovalmistelun aikana olisi hyvä tarkastella mahdollisuuksia sitoa ehdotetut 14 §:n 2 ja 3 momentti olennaisuuden ja viranomaisen edellyttämien tietojen sijaan selkeästi joko välttämättömyyteen tai tarpeellisuuteen, jotta ehdotettu sääntely vastaisi yllä mainittua perustuslakivaliokunnan

lausuntokäytäntöä. Lisäksi olisi syytä varmistua siitä, että säätämisyjärjestysperustelut näiltä osin vastaavat tarkemmin ehdotettuja säännöksiä.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotettu 15 §:n salassa pidettävien tietojen luovuttamista viranomaisille koskeva sääntely on toteutettu EU:n tietosuoja-asetuksen kansalliselle lainsäädännölle jättämän kansallisen liikkumavaran puitteissa (s. 71). Ehdotetun 15 §:n osalta on tunnistettu, että kansallinen liikkumavara perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan c alakohtaan eli rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvoitteeseen. Lisäksi esityksessä on mainittu, että EU:n seuranta-asetuksen mukaisessa yhteistyössä henkilötietojen luovuttaminen asetuksen mukaisille muille EU:n jäsenmaiden kansallisille yhteyspisteille ja Euroopan komissiolle tapahtuisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettuihin tarpeisiin lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Kansallista liikkumavaraa on esitysluonnoksessa arvioitu asianmukaisesti tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

Oikeusministeriön arvion mukaan oikeusperustan valintaa tulisi kuitenkin arvioida tarkemmin jatkovalmistelussa. Lähtökohtaisesti viranomaisen henkilötietojen käsittely perustuu joko asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvollisuus) tai 6 artiklan 1 kohdan e alakohtaan (yleinen etu, julkisen vallan käyttö). On myös tilanteita, joissa molemmat käsittelyperusteet soveltuvat.

Kyseinen e alakohta tulee sovellettavaksi usein tilanteissa, joissa viranomaisella (rekisterinpitäjällä) on laissa säädetty julkista valtaa tai yleistä etua koskeva tehtävä ja henkilötietojen käsittely on tarpeen tämän vallan käyttämiseksi tai tehtävän suorittamiseen liittyen. Usein 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan soveltamistilanteissa tätä tehtävää koskeva sääntely ei itsessään velvoita henkilötietojen käsittelyyn ja tehtävästä on säädetty yleisellä tasolla siten, että viranomaisella on harkinnanvaraa sen suhteen, miten se kyseiset tehtävänsä suorittaa (Tietosuojatyöryhmä WP 29:n lausunto 6/2014). Ehdotetun sääntelyn valossa käsittelyn oikeusperustaksi voisi sopia ennemmin yleistä etua koskevan tehtävän suorittamista tai julkisen vallan käyttämistä koskeva 6 artiklan 1 kohdan e alakohta. Oikeusministeriön arvion mukaan jatkovalmistelussa tulisi arvioida erityisesti yllä mainitun tietosuar ryhmän lausunnon pohjalta vaihtoehtoisina käsittelyn oikeusperusteina c ja e alakohtaa. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, mikä olisi se viranomaisen lakisääteinen velvoite, jonka perusteella siinä on valittu c alakohta.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on mainittu, että ehdotettu 15 §:n mukainen sääntely on toteutettu yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistaman kansallisen sääntelyliikkumavaran puitteissa. Oikeusministeriö katsoo, että yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistaman kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttöä voi mahdollisesti liittyä myös ehdotettuihin 13 ja 14 §:ään. Ehdotetun 13 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on mainittu, että luovutettaviin tietoihin voidaan arvioida kuuluvan tapauskohtaisesti myös henkilötietoja (s. 60). Säätämisyjärjestysperusteluissa voisi olla tämän vuoksi syytä täsmentää, että kansallista sääntelyliikkumavaraa käytetään laajemminkin kuin pelkän ehdotetun 15 §:n osalta.

Sijoituksen mitättömyys

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 17 §:n 2 momentin mukaan jos ulkomainen sijoittaja ei määrääjässä 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. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 63) esitetään esimerkkejä TEM:n päätöksen sisällöstä ja todetaan lisäksi, että ”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”.

Vaikka keinoja saattaa asia lainmukaiseen tilaan sijoituksen mitättömyystilanteessa on esitysluonnoksessa pyritty avaamaan, jää mitättömyyspäätöksen lainmukaiseen tilaan saattamista koskevien määräysten mahdollisten vaikutusten laajuus suhteessa kolmansien osapuoliin vielä jossain määrin täsmentymättä. Voisivatko määräykset esimerkiksi mahdollisesti johtaa sijoittajan vahingonkorvausvastuuseen suhteessa kolmansien osapuoliin? Jatkovalmistelussa asiaa olisi kolmansien osapuoliin liittyvien ulottuvuuksien osalta hyvä pyrkiä vielä mahdollisuuksien mukaan tarkastelemaan laajemmin.

Seuraamusmaksun määrääminen

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 20 §:n mukaan seuraamusmaksun määrää Huoltovarmuuskeskus, jos seuraamusmaksu on määrältään enintään 100 000 euroa. Jos seuraamusmaksu on suuruudeltaan yli 100 000 euroa, seuraamusmaksun määrää Huoltovarmuuskeskuksessa toimiva seuraamusmaksulautakunta. Säännöskohtaisten perustelujen (s. 65) perusteella enintään 100 000 euron seuraamusmaksun voisi siis ilmeisesti määrätä yksittäinen virkamies, kun vasta mainittua määrää suuremmat seuraamusmaksut tulisi määrätä kollegisessa seuraamusmaksulautakunnassa.

Säännöskohtaisissa perusteluissa on viitattu Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegioon. On totta, että Liikenne- ja viestintävirastosta annetussa laissa (935/2018) on säädetty seuraamuskollegiosta, jonka tehtävänä on määrätä viraston toimivaltaan kuuluva seuraamusmaksu silloin, kun se on suuruudeltaan yli 100 000 euroa. Säännöskohtaisissa perusteluissa on tuotu esiin myös digipalveluasetuksen ja tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevat hallituksen esitykset (HE 70/2023 vp ja HE 46/2025 vp). Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole käsitelty mainittuihin hallituksen esityksiin liittyviä perustuslakivaliokunnan lausuntoja (PeVL 13/2023 vp ja PeVL 33/2025 vp).

Lausunnossaan PeVL 13/2023 vp perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota verkon välityspalvelujen valvontaa koskevan lakiehdotuksen säännökseen, jonka sanamuodon perusteella toimivalta määrätä seuraamusmaksu olisi kuulunut myös tietosuojavaltuutetulle. Perustuslakivaliokunta on EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentävän lainsäädännön arvioimisen yhteydessä todennut, että asetuksen mukaisten seuraamusmaksujen määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla turvaa se, että seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi (PeVL 14/2018 vp, s. 19—20). Sääntelyn muuttaminen tältä osin oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan mielestä seuraamusmaksun määräämistä koskevan toimivallan tuli myös ehdotetuilta osin kuulua monijäseniselle toimielimelle eikä tietosuojavaltuutetulle. Sääntelyn tällainen muuttaminen oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jollei toimivalta käynyt selvästi ilmi muualta laista. (PeVL 13/2023 vp, s. 3–4)

Lausunnossaan PeVL 33/2025 vp perustuslakivaliokunta on todennut koskien eräiden tekoälyjärjestelmien valvontaa koskevaa lakiehdotusta, jossa ehdotettiin vastaavasti, että yli 100 000 euron suuruisen seuraamusmaksun määräisi erillinen tekoälyjärjestelmien seuraamusmaksulautakunta, että hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistä toimivallan kannalta hajautettu ratkaisu ei vaikuta tarkoituksenmukaisimmalta, koska se lisää riskiä seuraamusikäytännön epäyhtenäisyydestä niissä tilanteissa, joissa määrättävä seuraamusmaksu on enintään 100 000 euroa. Perustuslakivaliokunta ei pitänyt kyseisessä sääntely-yhteydessä täysin ongelmattomana sitä, että ehdotetun alle 100 000 euron suuruisen seuraamusmaksun määrääminen voisi jäädä viranomaisissa yksittäisen virkamiehen ratkaisun varaan. Perustuslakivaliokunta on todennut, että käsiteltävänä ollut hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitu käyttäytyminen muodosti monimutkaisen sekä erittäin vaikeasti hahmotuvan kokonaisuuden, jonka perusteella sanktoidun käyttäytymisen aineellisen alan selvittäminen muodostui huomattavan hankalaksi ja vaivalloiseksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn poikkeuksellinen vaikeaselkoisuus lisäsi tarvetta käsitellä monijäsenisessä toimielimessä seuraamusmaksuja koskevia asioita laajemmin kuin hallituksen esityksessä oli ehdotettu. Talousvaliokunnan oli valtiosääntöisistä syistä madallettava ehdotettua 100 000 euron rajaa ja näin siirrettävä suurempi osa seuraamusten määräämisestä seuraamusmaksulautakunnan toimivaltaan. (PeVL 33/2025 vp, s. 5–6). Talousvaliokunta oli asiaa koskevassa mietinnössään TaVM 18/2025 vp päättänyt esittämään säännöksen poistamista ja sääntelyn täsmentämistä siten, että seuraamusmaksujen määräämistä toimivalta olisi kaikkienensa seuraamusmaksulautakunnalla (ks. esim. mietinnön s. 5–6 ja 8).

Lisäksi lausunnossaan PeVL 10/2026 vp perustuslakivaliokunta on käsitellyt lakiehdotusta, johon liittyi 1 000–100 000 euron suuruisen seuraamusmaksu. Perustuslakivaliokunnan käytännössä seuraamusmaksua, jonka suuruudeksi ehdotettiin vähintään 500 euroa ja enintään 40 000 euroa, on pidetty suhteellisen suurena, etenkin siltä osin kuin sitä oli tarkoitettu soveltaa myös luonnollisiin henkilöihin (PeVL 46/2021 vp, 16 kappale). Perustuslakivaliokunnan mielestä ainakin siltä osin kuin enintään 100 000 euron suuruisen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä luonnolliselle henkilölle, ehdotettua seuraamusmaksua voidaan pitää sanktioluonteisen seuraamuksena verraten ankarana. Perustuslakivaliokunta on viitannut edellä mainittuun lausuntoonsa (PeVL 33/2025 vp) ja katsonut, että

lausunnossa käsiteltävänä ollut lakiehdotus ei sinänsä ollut poikkeuksellisen vaikeaselkoinen, mutta asiaan liittyvä e-evidence-sääntelykokonaisuus muodosti monimutkaisen ja vaikeaselkoisen kokonaisuuden. Lisäksi oli huomattava, että esityksen toisessa lakiehdotuksessa tarkoitetut seuraamusmaksut määrätään monijäsenisen toimieliimen toimesta, vaikka ne käytännössä ovat suuruudeltaan samanlaisia. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakivaliokunnan oli syytä arvioida, tulisiko myös käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen sisältämät seuraamusmaksut joko kokonaan tai ainakin joiltakin osin siirtää seuraamuskollegion ratkaisutoimivaltaan kuuluviksi. (PeVL 10/2026 vp, s. 3–4). Lakivaliokunta on asiaa koskevassa mietinnössään LaVM 10/2026 vp pitänyt lakiehdotuksessa omaksuttua ratkaisua hyväksyttävissä olevana (ks. tarkemmin mietinnön s. 6–7).

Vaikka voimassa olevassa lainsäädännössä on siis säädetty 100 000 eurosta seuraamusmaksun määräämisen toimivallan jakolinjana, on edellä esiin tuotu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö syytä ottaa huomioon. Jatkovalmistelussa olennaista olisi mainittu lausuntokäytäntö huomioon ottaen perustella selvästi se, miksi juuri tässä yhteydessä on päädytty ehdotettuun 100 000 euron jakolinjaan. Säättämisjärjestysperusteluissa sekä säännöskohtaisissa perusteluissa esitetyt perusteet jäävät vielä jokseenkin yleisluontoisiksi (s. 65, 78).

Kuuleminen seuraamusmaksua määrättäessä

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentin mukaan seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviontiin, jossa on otettava huomioon rikkomuksen laatu, laajuus, kesto, saavutettu hyöty, moitittavuuden aste ja sen vaikutus kokonaisturvallisuuteen. Pykälän 2 momentin mukaan ulkomaisella sijoittajalla on oikeus tulla kuulluksi seuraamusmaksun määrästä ja sen perusteista ennen kuin Huoltovarmuuskeskus tekee seuraamusmaksuesityksen. Pykälää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan 2 momentin osalta, että kuuleminen toimitettaisiin ennen kuin Huoltovarmuuskeskus tekisi päätöksen enintään 100 000 euron suuruisesta seuraamusmaksusta tai ennen kuin se tekisi esityksen suuremman seuraamusmaksun määräämisestä seuraamusmaksulautakunnalle. Kuulemisoikeus koskisi kaikkia kyseisessä laissa tarkoitettuja seuraamusmaksuja riippumatta siitä, tekisikö päätöksen Huoltovarmuuskeskus vai seuraamusmaksulautakunta.

Ottaen huomioon, että hallintolain 34 §:ssä säädetään asianosaisen kuulemisesta, näyttäytyy ehdotetun 22 §:n 2 momentin tarpeellisuus kyseenalaisena. Oikeusministeriö huomauttaa joka tapauksessa, että 22 §:n 2 momentin muotoilu ei näyttäisi vastaavan säännöskohtaisissa perusteluissa esitettyä. Momentin muotoilun perusteella syntyy pikemminkin kuva, että oikeus tulla kuulluksi koskisi ainoastaan tilanteita, joissa Huoltovarmuuskeskus tekisi seuraamusmaksuesityksen – toisin sanoen ainoastaan yli 100 000 euron seuraamusmaksua ja ainoastaan tilanteita, joissa tehdään seuraamusmaksuesitys, eikä Huoltovarmuuskeskus ratkaise asiaa ilman seuraamusmaksulautakuntaa. Sikäli kuin momentin sisällyttäminen lakiin arvioidaan tarpeelliseksi, sen muotoilua on syytä jatkovalmistelussa vielä täsmentää vastaamaan säännöskohtaisissa perusteluissa esitettyä.

Esittely seuraamusmaksulautakunnassa

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 21 §:ssä säädettäisiin Huoltovarmuuskeskuksen yhteydessä toimivasta seuraamusmaksulautakunnasta. Pykälän 4 momentin mukaan seuraamusmaksulautakunnan päätös tehdään Huoltovarmuuskeskuksen esittelystä. Säännöskohtaisten perustelujen (s. 66) mukaan seuraamusmaksulautakunta ei olisi päätoiminen elin eikä sillä olisi palveluksessaan omia virkamiehiä tai päätoimisia esittelijöitä.

Seuraamusmaksulautakunnan toiminnan ja esittelijän virkavastuun selkeyden kannalta edellä mainitun 4 momentin muotoilua olisi perusteltua muokata jatkovalmistelussa siten, että siitä käy ilmi, että seuraamusmaksulautakunnan päätös tehdään esittelystä ja että Huoltovarmuuskeskuksen virkamies toimii esittelijänä. Ks. vastaavan tyyppisistä muotoiluista esimerkiksi eurooppalaisista esittämismääräyksistä ja eurooppalaisista säilyttämismääräyksistä sähköisten todisteiden hankkimiseksi rikosoikeudellisissa menettelyissä annetun lain (436/2026) 17 §:n 4 momentti, kyberturvallisuuslain (124/2025) 36 §:n 3 momentti ja verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta annetun lain (99/2023) 3 §:n 5 momentti.

Seuraamusmaksun määräävä taho

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 23 §:ssä säädettäisiin seuraamusmaksun määrästä. Pykälän 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan kun seuraamusmaksulautakunta, hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus määrää seuraamusmaksun, huomioon otetaan seuraamusmaksupäätöksen tekemistä edeltävän tilikauden liikevaihto.

Edellä mainittu viittaus siitä, että hallinto-oikeus tai korkein hallinto-oikeus määräisi seuraamusmaksun, jää tarkoitukseltaan epäselväksi. Ehdotetun 20 §:n mukaan seuraamusmaksun määrää Huoltovarmuuskeskus, jos seuraamusmaksu on määrältään enintään 100 000 euroa. Jos seuraamusmaksu on suuruudeltaan yli 100 000 euroa, seuraamusmaksun määrää Huoltovarmuuskeskuksessa toimiva seuraamusmaksulautakunta. Laissa säädettäisiin siis toisaalta selvästi siitä, että seuraamusmaksun määräisi joko Huoltovarmuuskeskus taikka siinä toimiva seuraamusmaksulautakunta, mutta toisaalta viitataan myös tuomioistuinten mahdollisuuteen määrätä seuraamusmaksuja. Esitystä on jatkovalmistelussa syytä täsmentää tältä osin. Samalla on syytä ottaa huomioon, että hallintotuomioistuimet ovat muutoksenhakuinstansseja, joiden keskeisenä tehtävänä on arvioida hallintoviranomaisten päätöksenteon lainmukaisuutta ja toteuttaa oikeusturvaa julkisoikeudellisissa oikeussuhhteissa. Esityksessä ei edellä mainittuihin seikkoihin nähden liene tarkoitus ehdottaa, että hallintotuomioistuimet toimisivat seuraamusmaksujen määrääjinä, mihin 23 §:n muotoilu kuitenkin näyttäisi viittaavan.

Seuraamusmaksun täytäntöönpano

Esityksessä ehdotetaan uuden seuraamusmaksun säätämistä. Seuraamusmaksun täytäntöönpanoa koskevat säännökset on laadittu lainkirjoittajan ohjeiden mukaisesti. Kuitenkaan esityksessä ei ole arvioitu seuraamusmaksujen vuotuista määrää eikä täytäntöönpanotehtävästä Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuvaa työ määrää tai mahdollisia määräraharahatarpeita. Oikeusministeriö katsoo, että esitystä tulee jatkovalmistelussa täydentää tällaisella arviolla.

Muutoksenhaku

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 25 §:n 1 momentin mukaan muutosta lupaviranomaisen päätöksen asian raukeamisesta, luvan myöntämisestä tai sen epäämisestä, päätökseen, jossa sijoitus todetaan mitättömäksi, sekä Huoltovarmuuskeskuksen ja seuraamusmaksulautakunnan päätökseen seuraamusmaksusta saa hakea valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Pykälän 2 momentin mukaan 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.

Oikeusministeriö huomauttaa, ettei lakiin tule sisällyttää luetteloa viranomaisen päätöksistä, joihin saa hakea muutosta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan sallivaksi muotoiltu luettelo valituskelpoisista päätöksistä ei voi vaikuttaa eräänlaisena välillisenä muutoksenhakukieltona, vaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetusta laista (808/2019, jäljempänä HOL) ja viime kädessä perustuslain 21 §:n 1 momentista seuraa, onko kulloisessakin päätöksessä kyse valituskelpoisesta ratkaisusta. (ks. esim. PeVL 32/2018 vp, s. 4, PeVL 28/2018 vp, s. 2–3 ja PeVL 34/2014 vp, s. 4–5). Tarpeettomien muutoksenhakukieltojen ottamista lakiin tulee välttää, ja lakiin otettavaksi ehdotettu muutoksenhakukielto on aina perusteltava hallituksen esityksessä (ks. esim. PeVL 17/2018 vp, s. 10, ks. myös Lainkirjoittajan opas, jakso 4.2.16)

Huomiota kiinnittää, että ehdotetun 25 §:n säännöskohtaiset perustelut eivät ole sisällöllisesti juurikaan laajemmat kuin mitä pykälän muotoilusta jo ilmenee. Pykälän 2 momentin muutoksenhakukieltoja ei esityksessä ole käytännössä perusteltu lainkaan. Koska kyseiset kiellot ovat merkityksellisiä perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta, tulee jatkovalmistelussa esitystä ja erityisesti säätämisyjärjestysperusteluja täydentää tältä osin (ks. myös Lainkirjoittajan opas, jakso 4.2.16). Muutoksenhaku on myös ehdotettu keskitettävän Helsingin hallinto-oikeuteen, mutta tätä keskittämistä ei ole perusteltu esityksessä mitenkään. Tavoitteena on, että hallinto-oikeuksien toiminnassa ei ole suuria alueellisia eroja (ks. tältä osin Lainkirjoittajan opas, jakso 12.13.2). Myös lakivaliokunta on korostanut, että valitusasioiden keskittämiseen yhteen hallinto-oikeuteen on lähtökohtaisesti

perusteltua suhtautua pidättyväisesti ja keskittäminen edellyttää erityisiä perusteita (LaVM 25/2022 vp, s. 10). Esityksen vaikutusarviointia koskevassa jaksossa ei myöskään ole tunnistettu tai ainaakaan tuotu esiin ehdotuksen vaikutuksia hallintotuomioistuinten ja varsinkaan Helsingin hallinto-oikeuden kannalta.

Edelleen huomiota kiinnittää, että muutoksenhaku on tarkoitus säätää ilmeisesti kaikilta osin ohjautumaan Helsingin hallinto-oikeuteen, vaikka ehdotetun 12 §:n perusteella valtioneuvoston yleisistunto voi päättää luvan myöntämättä jättämisestä tai ulkomaisen omistajuuden rajoittamisesta. Valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä valitetaan pääsäännön mukaan kuitenkin suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen (HOL 8 §). Ehdotetussa 25 §:ssä ei erikseen viitata HOL:iin. On myös otettava huomioon, että ehdotetun 18 §:n mukaan lupaviranomainen ja työ- ja elinkeinoministeriö voisivat tietyissä tilanteissa asettaa uhkasakon tehostekeinoksi. Uhkasakkolaki (1113/1990) sisältää oman muutoksenhakusääntelynsä. Jatkovalmistelussa voisi vielä olla hyvä harkita, olisiko viittaukset näihin syytä sisällyttää lakiin sääntelyn selkeyden vuoksi.

Edellä todettuihin seikkoihin nähden ehdotettua muutoksenhakusäännöstä tulee jatkovalmistelussa selkeyttää ja sen perusteluja täydentää. Ehdotettua keskittämistä Helsingin hallinto-oikeuteen on syytä harkita tarkasti sekä täydentää vaikutusten arviointia hallintotuomioistuinten osalta ja perusteluja muutoksenhakukieltojen osalta.

Osastopäällikön sijainen, yksikönpäällikkö Niklas Wilhelmsson

Lainsäädäntöneuvos

Jasmin Heiskanen

Jakelu

TEM Työ- ja elinkeinoministeriö

VN/15267/2024-OM-68

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: