



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Arviomuistio
5.2.2025

VN/15267/2024
TEM045:00/2024

Ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain (172/2012) uudistaminen; arviomuistio

TIIVISTELMÄ

Viimeisten vuosien aikana useat EU jäsenvaltiot ovat uudistaneet ulkomaisten sijoitusten seurantaan koskevaa lainsäädäntöään. Myös Suomen yritysostolain kattavuutta tulee arvioida uudelleen muuttuneessa turvallisuustilanteessa. Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus uudistaa yritysostolakia siten, että kansallisen turvallisuuden, huoltovarmuuden ja laaja-alaisen vaikuttamisen riskit huomioidaan nykyistä tehokkaammin.

Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa turvallisuuskriittisiin Suomeen rekisteröityihin yrityksiin kohdistuvia ulkomaalaisia yritysostoja ja sijoituksia yhdessä laajan poikkihallinnollisen viranomaisverkoston (YKA-verkosto) kanssa. Ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain (172/2012, yritysostolaki) uudistamista koskevan arviomuistion laatiminen aloitettiin YKA-viranomaisverkostossa helmikuussa 2024. YKA-viranomaisverkostossa on edustettuina laajasti eri ministeriöt ja viranomaiset, jotka ovat tiiviisti mukana ulkomaalaisten yritysostojen seurannassa ja joilla on paras näkemys lain käytännön soveltamisesta. YKA-verkoston viranomaiset antavat lausunnot yksittäisistä työ- ja elinkeinoministeriössä vireillä olevista ulkomaalaisista yritysostohakemuksista. YKA-viranomaisverkosto toimii työ- ja elinkeinoministeriön puheenjohtajuudella ja siinä on mukana edustajat puolustusministeriöstä, Puolustusvoimien pääesikunnasta, ulkoministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, sisäministeriöstä, valtioneuvoston kansliasta, liikenne- ja viestintäministeriöstä, Huoltovarmuuskeskuksesta ja Suojelupoliisista.

Arviomuistion tavoitteena on arvioida voimassa olevan kansallisen yritysostolain keskeisten säännösten mahdollisia muutostarpeita sekä EU:n seuranta-asetuksen uudistamisesta mahdollisesti aiheutuvia muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön. Lisäksi arviomuistioon sisältyy yritysostolain soveltamiseen vaikuttavan muun lainsäädännön ja keskeisten valtioneuvostota-soisten strategioiden/päätösten arviointia. Arviomuistion lopuksi esitetään johtopäätöksiä tarvittavista jatkotoimista tulevaa lainvalmistelua varten.

Arviomuistion johtopäätöksissä esitetään lainsäädännön valmisteluun ja uudistamiseen liittyviä ehdotuksia. Arviomuistioon sisältyvät arviot yritysostolain muutostarpeista tukevat vuonna 2025 aloittavan poikkihallinnollisen lakityöryhmän työtä. Työryhmän tehtävänä tulee olemaan yritysostolakiin tehtävien säädösmuutosehdotusten laadinta hallituksen esityksen muodossa. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle viimeistään syksyllä 2026.

EU:n ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaan koskevaa uutta asetusehdotusta (KOM (2024) 23 lopullinen) käsittelyä ei saatu päätökseen arviomuistion valmistumisen aikana, joten siltä osin muutosehdotusten arviointi tässä muistiossa perustuu vasta komission ehdotukseen uudeksi asetukseksi ulkomaisten sijoitusten seurannasta Euroopan Unionissa.

SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ	2
1 Hankkeen tausta.....	5
1.1 Yritystolain uudistaminen hallitusohjelmassa 2023–2027	5
1.2 EU:n seuranta-asetuksen yhteistyömekanismi ja uusi asetusehdotus	5
1.2.1 Voimassa oleva asetus	5
1.2.2 Uusi asetusehdotus	6
1.3 Arviomuistion laatimisen lähtökohdat	6
2 Nykytila ja sen arviointi.....	7
2.1 Turvallisuusympäristön muutokset	7
2.2 Ulkomaisten sijoitusten seurannan kehitys viime vuosina.....	8
3 Voimassa olevan yritystolain keskeisten säännösten arviointi.....	10
3.1 Kansainvälinen vertailu.....	10
3.2 Voimassa olevan lain lähtökohdat ja muutostarpeiden arviointi.....	13
3.2.1 Lain tarkoitus	14
3.2.2 Lain soveltamisala.....	15
3.2.2.1 Pakollinen ja vapaaehtoinen vahvistusmenettely	15
3.2.2.2 Lain sektorikate.....	17
3.3 Lain soveltamisalaan liittyviä keskeisiä kysymyksiä.....	19
3.3.1 Liiketoimintakaupat	19
3.3.2 Sopimusjärjestelyt viranomaisten kanssa.....	20
3.3.3 Konsernin sisäiset yritysjärjestelyt.....	20
3.3.4 Greenfield-sijoitukset.....	22
3.3.5 Sijoitukset EU/EFTA-maista	25
3.3.6 Lain kynnsarvot.....	27
3.4 Ehtojen asettaminen	28
3.5 Poikkeukset yritystolain vahvistamisesta	29
3.6 Määräajat ja jälkikäteen puuttuminen	31
3.7 Rangaistussäännökset.....	33
3.8 Pakkolunastus.....	36
4 Muita arvioinnissa esille nousseita kysymyksiä	37
4.1 Toimitusketjuvaikutukset.....	37
4.1.1 Muutostarpeiden arviointia	38
4.2 Kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä lupamenettelyistä eräissä muissa laeissa.....	38
4.3 Laaja-alainen vaikuttaminen/hybridivaikuttaminen.....	39
4.3.1 Muutostarpeiden arviointia	39
5 Suhde muuhun lainsäädäntöön ja valtioneuvoston päätöksiin.....	40
5.1 Laki kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta.....	40
5.1.1 Arviot vaikutuksista yritystolain	41
5.2 Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista	41
5.2.1 Arviot vaikutuksista yritystolain	42
5.3 Yhteiskunnan turvallisuusstrategia	43
5.3.1 Arviot vaikutuksista yritystolain	43
5.4 Laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja kansallisen turvallisuuden strategia.....	44

5.4.1 Arviot vaikutuksista yritysostolakiin	45
5.5 Kyberturvallisuuslaki	46
5.5.1 Arviot vaikutuksista yritysostolakiin	47
6 Johtopäätökset.....	48
6.1 Keskeisimpiä jatkotyössä arvioitavia muutostarpeita	48
LIITE 1.	56
KANSALLISET TARPEET SEKTORIKATTEEN MAHDOLLISEKSI LAAJENTAMISEKSI – HAHMOTELMIA LAINVALMISTELUN TUEKSI.....	56
LIITE 2.	58
KANSALLISEEN TURVALLISUUTEEN LIITTYVISTÄ LUPAMENETTELYISTÄ ERÄISSÄ MUISSA LAEISSA	58

1 Hankkeen tausta

Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta yhteistyössä poikkihallinnollisen YKA-viranomaisverkoston kanssa. Laki ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta (yritysostolaki, 172/2012) on ollut voimassa kesäkuusta 2012 lukien. Lakia on muutettu vuosina 2020 ja 2014. Laki on osoittautunut käytännössä varsin toimivaksi. Lain mukaisia prosesseja on kehitetty jatkuvasti poikkihallinnollisessa viranomaisyhteistyössä.

Vuosina 2019–2020 yritysostolain toimivuutta arvioitiin kattavasti. Arvioinnin pohjalta lakiin tehtiin vuonna 2020 muutoksia EU:n suorien sijoitusten seurantaan tarkoitettujen puitteiden perustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU 2019/452, myöh. EU:n seuranta-asetus) ja 11.10.2020 käynnistyneen EU:n uuden yhteistyömekanismin vaatimusten mukaisesti. Lisäksi lainmuutoksilla selkiytettiin yritysostolakia sen kansallisessa käytännön soveltamisessa esille nousseiden kysymysten osalta. Lakiin lisättiin mm. uudet säännökset lain kiertämisestä, ehtojen asettamisesta työ- ja elinkeinoministeriön yritysoston vahvistamista koskevaan päätökseen, asian tutkimatta jättämisestä ja salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta viranomaiselle. Lisäksi lain 4 §:ään lisättiin säännös, jonka nojalla turvallisuusalan yritysostoihin tulee hakea työ- ja elinkeinoministeriöltä vahvistus ennen kaupan lopullista hyväksymistä. Lakimuutokset tulivat voimaan 11.10.2020.

Turvallisuusympäristö on viimeisten vuosien aikana muuttunut nopeasti ja voimakkaasti. Muuttuneessa tilanteessa myös yritysostolain toimivuutta on tarpeellista arvioida uudelleen ja kokonaisvaltaisesti sekä kansallisista että EU lähtökohdista, koska EU:n ulkomaisten suorien sijoitusten seurantaan koskevaa asetusta (myöh. EU:n seuranta-asetus) uudistetaan myös parhaillaan (KOM (2024) 23 lopullinen).

1.1 Yritysostolain uudistaminen hallitusohjelmassa 2023–2027

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

1.2 EU:n seuranta-asetuksen yhteistyömekanismi ja uusi asetusehdotus

1.2.1 Voimassa oleva asetusta

EU:n seuranta-asetuksella 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.

1.2.2 Uusi 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 talouden kytkökset ovat aiheuttaneet. Tiedonanto ennakoii 24.1.2024 komission julkaisemaa taloudellisen turvallisuuden pakettia, joka sisälsi ehdotuksen uudeksi asetukseksi ulkomaisten sijoitusten seurannalle.

Asetusehdotuksella yhdenmukaistettaisiin jäsenvaltioiden seurantamekanismien tietyt olennaiset osat asettamalla jäsenvaltioille sitovat vähimmäisvaatimukset. Tavoitteena on, että uudistetavalla asetuksella riskejä turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle pystytään hallitsemaan nykyistä kattavammin.

Ehdotus velvoittaisi kaikkia jäsenvaltioita perustamaan kansallisen seurantamekanismin ulkomaisten sijoitusten seurantaan varten ja kohdistamaan seurannan vähintään asetuksen liitteissä mainituille sektoreille. Päätös seurantamenettelyn lopputuloksesta säilyisi kansallisessa toimivallassa, mutta ehdotus velvoittaisi jäsenvaltioita seurattavan sijoituksen turvallisuusvaikutusten tarkempaan määrittelyyn, joka sisältäisi esim. seurattavan sijoituksen vaikutukset kriittiselle infrastruktuurille. Lisäksi ehdotuksen mukaan seurantamenettelyssä tulisi soveltaa kaksivaiheista seurantaa, joka sisältää alustavan tarkastelun ja tarvittaessa yksityiskohtaisen tarkastelun. Ehdotuksessa laajennettaisiin nykyisen asetuksen soveltamisalaa kattamaan myös tietyt EU:n sisäiset sijoitukset, jos sijoittaja on kolmannen maan yrityksen, yhteisön tai luonnollisen henkilön määräysvallassa.

Asetusehdotuksella olisi merkittäviä vaikutuksia Suomen kansallisesti toteuttamaan sijoitusten seurantaan. Voimassa olevan ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain soveltamisalaa tulisi ehdotuksen vaatimusten täyttämiseksi laajentaa, jolloin kansallisesti seurattavien sijoitusten määrä kasvaisi todennäköisesti huomattavasti.

1.3 Arviomuistion laatimisen lähtökohdat

Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa turvallisuuskriittisiin Suomeen rekisteröityihin yrityksiin kohdistuvia ulkomaalaisia yritysostoja ja sijoituksia yhdessä laajan poikkihallinnollisen viranomaisverkoston (YKA-verkosto) kanssa. Arviomuistion laatiminen aloitettiin YKA-verkostossa helmikuussa 2024. YKA-viranomaisverkostossa on edustettuina laajasti eri ministeriöt ja viranomaiset, jotka ovat tiiviisti mukana ulkomaalaisten yritysostojen seurannassa ja joilla on paras näkemys lain käytännön soveltamiseen, koska ne antavat lausunnot yksittäisistä työ- ja elinkeinoministeriössä vireillä olevista ulkomaisista yritysostohakemuksista. YKA-verkosto toimii työ- ja elinkeinoministeriön puheenjohtajuudella ja siinä on mukana edustajat puolustusministeriöstä, Puolustusvoimista, ulkoministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, sisäministeriöstä, valtioneuvoston kansliasta, liikenne- ja viestintäministeriöstä, Huoltovarmuuskeskuksesta ja Suojelupoliisista. Työ- ja elinkeinoministeriö toimii verkoston puheenjohtajana.

Syksyllä 2023 työ- ja elinkeinoministeriö tuotti oikeudellisen selvityksen ja kansainvälisen vertailun (Tanska, Ruotsi, Saksa ja Yhdistyneet kuningaskunnat) lainsäädännön uudistamistyön tueksi. Selvitys valmistui viranomaisten käyttöön joulukuussa 2023. Tämän lisäksi yritysostolain uudistamistarpeiden arvioinnin pohjatyötä tehtiin myös virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä erityisesti lain käytännön soveltamiseen liittyvien kysymysten osalta.

Arviomuistion tavoitteena on arvioida voimassa olevan kansallisen yritysostolain keskeisten säännösten mahdollisia muutostarpeita sekä EU:n seuranta-asetuksen uudistamisesta mahdollisesti aiheutuvia muutostarpeita kansalliseen lainsäädäntöön. Lisäksi arviomuistioon sisältyy yritysostolain soveltamiseen vaikuttavan muun lainsäädännön ja keskeisten valtioneuvostotoimien strategioiden/päätösten arviointia. Arviomuistion lopuksi esitetään johtopäätöksiä tarvittavista jatkotoimista tulevaa lainvalmistelua varten.

Arviomuistion johtopäätöksissä esitetään lainsäädännön valmisteluun ja uudistamiseen liittyviä ehdotuksia. Arviomuistioon sisältyvät arviot yritysostolain muutostarpeista tukevat keväällä 2025 aloittavan poikkihallinnollisen lakityöryhmän työtä. Työryhmän tehtävänä tulee olemaan yritysostolakiin tehtävien säännösmuutosehdotusten laadinta hallituksen esityksen muodossa. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle viimeistään syksyllä 2026.

EU:n ulkomaisten suorien sijoitusten seuranta koskevaa uutta asetusehdotuksen (KOM (2024) 23 lopullinen) käsittelyä ei saatu päätökseen arviomuistion valmistumisen aikana, joten siltä osin muutosehdotusten arviointi tässä muistiossa perustuu vasta komission ehdotukseen uudeksi asetukseksi ulkomaisten sijoitusten seurannasta Euroopan Unionissa.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Turvallisuusympäristön muutokset

Turvallisuusympäristön muutokset mukaan lukien Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ovat globaalisti vahvistaneet kehitystä, jonka seurauksena yhä suurempi osa kansainvälisistä sijoituksista on turvallisuusperusteisen seurannan kohteena sijoituksen kohdemaassa. Kansallisia turvallisuusperusteisia sijoitusten seurantaan soveltuvia mekanismeja on perustettu kiihtyvään tahtiin. Samalla voimassa olevien mekanismien soveltamisalaa on laajennettu ja puuttumiskynystä madallettu.

Sijoitusten seurannan toimintaympäristö on nopeasti etenevässä murrosvaiheessa, johon vaikuttavat geopolitiikan lisäksi mm. talouden turvallistaminen ja nousevat teknologiat. Valtiot ajavat strategisia turvallisuuspoliittisia intressejään talouden keinoin. Tasapaino muotoutuvassa geokonomisessa viitekehyksessä liikkuu enemmän valtiointerventionistiseen suuntaan markkina-liberaalien painotusten kustannuksella. Valtioiden halu vaikuttaa vahvemmin markkinoiden toimintaan näkyy puhtaasti turvallisuusulottuvuuden lisäksi myös teollisuus- ja kilpailupolitiikassa sekä USA:n ja Kiinan välisessä teknologiakilpailussa. Välineinä käytetään sijoitusten seurannan ohella mm. vientivalvontaa, tuotannon kotiuttamista, arvoketjujen alueellistamista ja uudelleen ohjausta kumppanimaihin, sekä ulospäin suuntautuvien sijoitusten seuranta.

YK:n kauppaja-kehityskonferenssin tilastojen mukaan vuonna 2018 20 maalla oli ulkomaisten sijoitusten seurantaan soveltuva mekanismi käytössä. Viisi vuotta myöhemmin jo 41 maalla oli seurantamekanismi käytössä. Seurantamekanismeja soveltavat maat ovat edelleen vähemmistössä, mutta valtaosassa korkean tulostason maista on voimassa sijoitusten seurannan mahdollistava lainsäädäntöä. Tätä kuvaa hyvin se, että vuonna 2023 noin kolmannes suorien ulkomaisten sijoitusten kannasta oli maissa, joilla on käytössä ulkomaisen sijoituksen seurantaan soveltuva mekanismi.

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 toimitusketjuissa vaikeuttavat huoltovarmuuskriittisten toimijoiden jatkuvuuden hallintaa. Erilaiset

kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvat uhat ovat myös kohonneet (Kansallisen turvallisuuden katsaus 10/2023).

Toimintaympäristön muutos vaikuttaa olennaisesti myös ulkomaisten sijoitusten ja yritysostojen seurannan toteuttamiseen. Kansallisen puolustuskyvyn ylläpito ja kehittäminen ovat vahvasti sidoksissa yksityisten yritysten resursseihin. Myös muiden yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen osalta yksityiset yritykset ovat ratkaisevassa asemassa. Kriittisten yritysten omistuspohjalla on merkitystä. Yritysostojen seuranta on strateginen tehtävä, jolla pyritään osaltaan varmistamaan edellytykset yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpidolle kaikissa tilanteissa. Yritysten omistuspohjalla on merkitystä myös kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Yrityksiä on mahdollista hyödyntää osana hybridivaikuttamista/laaja-alaista vaikuttamista, jossa yritysostolla hankittua yritystä voidaan käyttää esim. rakentamaan Suomen kannalta haitallista riippuvuussuhdetta jonkin kriittisen tuotannon tekijän arvoketjussa pitkälläkin aikavälillä.

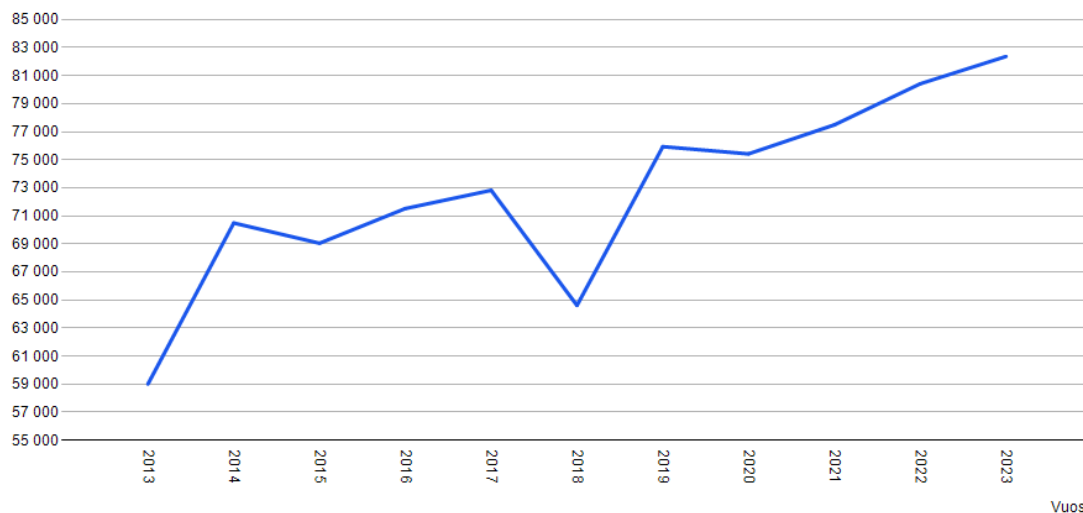
Turvallisuusympäristön nopeat muutokset ovat johtaneet yritysostojen seurannan viitekehityksessä ennakoitavuuden heikkenemiseen, mikä edellyttää yritysostojen seurannalta kykyä sopeutua nopeasti erilaisiin tilanteisiin. Turvallisuus on käsitteenä monimuotoistunut ja sisältää myös mm. taloudellisen turvallisuuden kokonaisuuden, jossa aikaisemmin neutraaleina nähdyt taloudelliset kytkennät ja keskinäisriippuvuudet eri maiden ja yritysten välillä tunnustetaan yhä enemmän haitallisiksi haavoittuvuuksiksi. Esimerkkinä kehityksestä on EU:n taloudellisen turvallisuuden strategia, jonka tavoitteena on hallita ja vähentää kriittisiä taloudellisista riippuvuuksista aiheutuvia riskejä, jotka aiheutuvat valtioiden tai valtion kontrolloimien tahojen toimista. Taloudellisen turvallisuuden kehittämisessä on kyse taloudelliseen toimintaan kytkeytyvien riskien tunnistamisesta ja niiden vähentämisestä. Strategian toimeenpanossa ensimmäisenä lainsäädäntöaloitteena komissio antoi ehdotuksen uudeksi asetukseksi ulkomaalaisten sijoitusten seurannasta unionissa (ks. edellä luku 1.2.2). Muita ratkaisuja taloudellisen turvallisuuden hallintaan haetaan taloudellisen turvallisuuden paketissa ulospäin suuntautuvien sijoitusten seurannasta sekä tutkimusturvallisuutta ja kaksikäyttötuotteiden vientivalvontaa koskevista suosituksista.

2.2 Ulkomaisten sijoitusten seurannan kehitys viime vuosina

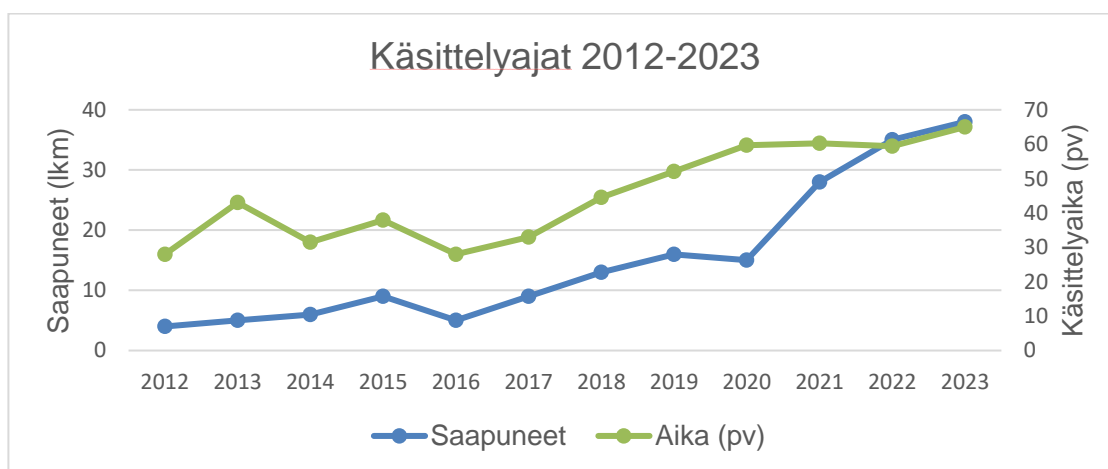
Edellä kuvattu kehitys on Suomen kansallisen sijoitusten seurannan osalta tarkoittanut seurannassa olevien tapausten merkittävää kasvua. Vuonna 2023 yritysostolain mukaiseen vahvistusprosessiin saapui ennätysmäärä (38) hakemuksia. Kyseessä oli kolmas peräkkäinen ennätysvuosi hakemusten määrissä. Tapausmäärät ovat lähes seitsemänkertaistuneet 2010-luvun keskiarvosta. Kehitykseen on vaikuttanut suorien ulkomaisten sijoitusten kasvun lisäksi kiristynyt turvallisuusympäristö. Yhä suurempi suhteellinen osuus ulkomaisista yritysostoista on Suomessa ollut seurannan kohteena. Vuoden 2022 aikana työ- ja elinkeinoministeriölle toimitettujen hakemusten/ilmoitusten osuus kaikista yritysostoista oli 16 % ja sama suhdeluku vuonna 2023 oli 22 %. Lisäksi tapaukset ovat monimutkaisempia esimerkiksi ostajan omistusrakenteen osalta, mikä on pidentänyt tapausten keskimääräistä käsittelyaikaa.

Suomen lähtökohtana on aina ollut myönteinen suhtautuminen ulkomaisiin sijoituksiin. Vahvistuksen epäämisiä ei ole tehty, mutta kansallisen turvallisuuden turvaamiseksi on tehty yksittäistapauksissa erilaisia riskejä lieventäviä järjestelyjä.

Ulkomaiset suorat sijoitukset perimmäisen sijoittajamaan mukaan, vuosittain muuttujina Vuosi. Ulkomaat yhteensä, Kanta, sijoitus Suomeen, miljoonaa euroa.



Kaavio 1 – Suomeen tehdyt suorat ulkomaiset sijoitukset (Tilastokeskus, Ulkomaiset suorat sijoitukset perimmäisen sijoittajamaan mukaan, vuosittain, 2013–2023)



Kaavio 2 – Saapuneiden hakemusten/ilmoitusten lukumäärät ja käsittelyajat vuosina 2012–2023

Päätösten lukumäärä	2024	2023	2022	2021
4 §:n mukaiset hakemukset (puolustus- ja turvallisuusalan yritysostot)	20	19	12	13
5 §:n mukaiset ilmoitukset (muut seurattavat yritysostot)	1	3	4	3
4 ja 5 §:n mukaiset hakemukset/ilmoitukset (yritysoston kohde katsottiin sekä 4 että 5 §:n mukaiseksi kohteeksi)	4	9	9	8
5 c §:n mukaiset hakemukset jättää asia tutkimatta (yritysostot, jotka eivät olleet lain soveltamisalassa)	6	7	9	4
Yhteensä	31	38	34	28

Taulukko 1 – Vuosien 2021–2024 aikana tehdyt päätökset

3 Voimassa olevan yritysostolain keskeisten säännösten arviointi

3.1 Kansainvälinen vertailu

Suurimmalla osalla EU:n jäsenvaltioista, on jo voimassa lainsäädäntöä, jossa säädetään ulkomaisten suorien sijoitusten seurantamekanismista. 23 jäsenvaltiota on notifiointu kansallisen seurantamekanisminsa EU:n komissiolle (tilanne 8.1.2025). Lisäksi Bulgarian seurantamekanismi on tullut voimaan maaliskuussa 2024, Kyproksen ja Kreikan lait ovat parhaillaan kansallisessa valmistelussa ja Irlannin laki on tullut voimaan tammikuussa 2025. Kroatia ei ole ainoana jäsenvaltiona vielä toistaiseksi kansallista seurantamekanismia. Uusi EU:n seurantaasetusehdotus velvoittaisi kuitenkin kaikkia jäsenvaltioita perustamaan kansallisen seurantamekanismin. Myös muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön on suunnitteilla tai valmisteilla useassa EU:n jäsenvaltiossa.

Monissa jäsenvaltioissa kansallinen lainsäädäntö kattaa myös unionin sisäisten sijoitusten seurannan. Jäsenvaltioiden välillä on kuitenkin huomattavia eroja soveltamisalassa, seurannan kynnysarvoissa 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.

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

Tanska

Tanskan laki on tullut voimaan 2021 ja siihen on tehty viimeisimmät muutokset vuonna 2023. Tanskan yritysostojärjestelmä sisältää kolme erilaista linjaa: erityisen herkäät toimialat, 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/EFTA-alueen sijoittajat muista ulkomaisista sijoittajista siten, että herkillä toimialoilla kaikki ulkomaiset sijoittajat ovat seurannan piirissä, muilla toimialoilla ainoastaan EU/EFTA-alueen 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/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-alaa, 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. Greenfield-investoinnit ovat lain soveltamisalassa.

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

Ruotsi

Ruotsin laki on tullut voimaan joulukuussa 2023, joten lain käytännön soveltamisesta on vielä vähän kokemuksia. Ruotsin yritysostolain keskeinen toiminnallinen käsite on ”suojattava toiminto”. Nämä toiminnot määritellään laissa 1) yhteiskunnan toiminnan kannalta tärkeiksi toimintoiksi, 2) turvallisuusherkiksi toimintoiksi, 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.

Viranomaiset voivat antaa tarkempia ohjeita siitä, mitä tai mitkä yhteiskunnan toiminnan kannalta tärkeät toiminnot, kriittiset raaka-aineet ja nousevat teknologiat ovat (lag om granskning av utländska direktinvesteringar 41 §). Yksi tarkentava ohje on annettu asetuksena. Asetuksessa määritellään lain tarkoittamat kriittiset raaka-aineet, mineraalit ja metallit (mm. kobaltti, fosfori, nikkeli, titaani) sekä nousevat ja muut strategisesti suojattavat teknologiat. Turvallisuusherkät toiminnot on jo aiemmin määritelty erillisessä laissa

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 seurantalain 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 vakuutusosalalla;
- Kiinteistöhoitoon liittyvät tärkeät yhteiskunnalliset toiminnot;
- Koulutukseen liittyvät keskeiset yhteiskunnalliset toiminnot; sekä
- Terveys- ja sosiaalihuoltoon liittyvät elintärkeät yhteiskunnalliset toiminnot

Greenfield-investoinnit eli kokonaan uusia toimintoja luovat investoinnit ovat myös Ruotsin lain soveltamisalassa. Viranomaiset voivat puuttua ainoastaan kolmansista maista tuleviin sijoituksiin, ruotsalaisten ja EU-alueen toimijoiden tekemiä sijoituksia tarkkaillaan pääosin todellisen omistajan tai bulvaanisuhteiden selvittämiseksi.

Saksa

Saksan yritysostojärjestelmä perustuu kahteen laajaan ulkomaankauppaa koskevaan säädökseen, jotka ovat vuodelta 2023. Yritysostolainsäädäntökehikkoa ollaan muuttamassa vuoden 2024 aikana siten, että yritysostolainsäädäntö muodostaisi oman lakikokonaisuutensa.

Saksan yritysostojärjestelmä jakautuu yleiseen ja sektorikohtaiseen linjaan. Yleisen, poikkiyhteiskunnallisen 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 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 henkilösuojaimia, lääketeknologiaa, navigointijärjestelmiä ja kvanttitekniikkaa tai viljelee yli 10 000 hehtaarin koosta maa-alaa.

Yhdistyneet kuningaskunnat

Yhdistyneen kuningaskunnan yritysostolaki (2021) perustaa viranomaisille toimivallan puuttua yritysostoon tai muuhun transaktioon, mikäli sen katsotaan vaarantavan kansallisen turvallisuuden. Lakia on viime vuosina uudistettu.

Yhdistyneen kuningaskunnan yritysostolaki sisältää kolme erilaista linjaa: pakollisen vahvistusmenettelyn, viranomaisten omaehtoisen tutkittavaksi ottamisen ja vapaaehtoisen ilmoitusmenettelyn.

Määräsvallan siirtyminen toimijaan nähden perustaa pakollisen ilmoitusvelvollisuuden, mikäli transaktio koskee erityisesti määriteltyä toimialaa. Keskeisiksi toimialoiksi säädetään robotiikan, ydinvoimateknologian, puolustusteollisuuden ja synteettisen biologian kaltaisia toimialoja.

Pakollinen vahvistusmenettely ei koske tilanteita, jossa ostaja voi vaikuttaa merkittäväällä tavalla ostettavan yhtiön toimintaan. Vahvistusmenettely ei myöskään koske omaisuuserien siirtämistä, vaan viranomaisten tulee ottaa ne käsiteltäväkseen omaehtoisesti.

Määräsvallan siirtyminen toimijaan tai omaisuuserään pakollista vahvistusmenettelyä koskevien toimialojen ulkopuolella ovat vapaaehtoisen ilmoitusmenettelyn viranomaisen omaehtoisen valvonnan piirissä. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on 5 vuoden määräaika, jonka kuluessa viranomaisen omaaloitteinen valvonta voidaan aloittaa. Valvonnan kohteita ja käytäntöjä täsmennetään viranomaisten ohjausasiakirjoissa.

3.2 Voimassa olevan lain lähtökohdat ja muutostarpeiden arviointi

Suomen yritysostolakia on uudistettu viimeksi lokakuussa 2020 voimaan tulleilla muutoksilla. Lain soveltamisalaan ei tuolloin tehty muutoksia. Viimeisten vuosien aikana useat EU jäsenvaltiot ovat uudistaneet alan lainsäädäntöään. Suomen yritysostolain kattavuutta tulee myös arvioida uudelleen muuttuneessa turvallisuustilanteessa. On tärkeää, että yritysostolain perusteella päästään tutkimaan ja arvioimaan mahdollisimman tehokkaasti turvallisuuskriittisiä ulkomalaisia yritysostoja.

Yritysostolain lähtökohtana on myönteinen suhtautuminen ulkomaisiin sijoituksiin. Tietyissä 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 sijoittautumisosoikeuteen ja pääomaliikkeiden vapauteen SEUT 52 ja 65 artiklojen (yleinen järjestys ja turvallisuus) mukaisesti. Lain mukainen arviointi on aikasidonnaista ja voimassa oleva

lainsäädäntö on pystynyt sopeutumaan myös nopeasti muuttuneessa turvallisuusympäristössä. Lain seurannassa ja vahvistusmenettelyissä arvioidaan turvallisuuskriittisiä yritysostoja ja tehdään lain mukaista kokonaisarviointia, mukaan lukien mahdolliset riskit kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle.

Yritystolain soveltamisalan laajentamista harkittaessa tulee ottaa huomioon kansallisten tarpeiden lisäksi myös EU:n seuranta-asetuksen uudistamisesta tulevat suoraan velvoittavat harmonisointitarpeet. Uudet esille nousseet kriittiset teknologiat ja muut toimialat, joilla ei ole suoraan turvallisuuskriittistä yhtymäkohtaa, laajentaisivat voimassa olevan lain soveltamisalaa myös taloudellisen turvallisuuden suuntaan. Useat EU:n jäsenvaltiot ovat viime vuosina kehittäneet omaa lainsäädäntöään erityisesti teknologiaperusteisesti.

3.2.1 Lain tarkoitus

Yritystolain 1 §:n mukaisesti lain tarkoituksena on seurata ja erittäin tärkeän kansallisen edun vaatiessa rajoittaa vaikutusvallan siirtymistä ulkomaalaisille sekä ulkomaisille yhteisöille ja säätiöille seurannan kohteena olevissa yrityksissä. Seurannan soveltamisala on melko laaja, kun taas rajoittamiselle on asetettu verrattain tiukkoja edellytyksiä (erittäin tärkeä kansallinen etu). Pääpaino on seurannan järjestämisessä Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin yhteensopivalla valvontamenettelyllä.

Ulkomaisten vaikutusvallan rajoittaminen on poikkeuksellinen toimi, joka on mahdollista vain erittäin tärkeän kansallisen edun vaarantuessa yritysostossa. Lainsäädännön tavoitteena on, että kansallinen toimintaympäristö kehittyy ulkomaisia sijoituksia houkuttelevaksi. Yritystojen seurannan operatiivinen toiminta rakentuu lain tarkoituksen mukaisesti. Lain tarkoitus heijastelee 2010-luvun alun turvallisuuspoliittista tilannetta, jossa ulkomaisten sijoittajien kannalta edullisen toimintaympäristön kehittämisellä on merkittävä painotus. Ulkomaisten omistuksen tuottamat riskit nähdään harvinaisina, mutta mahdollisina. Lain tarkoitus määritetty tarkemmin lain 2 §:n määritelmien kautta, joista keskeisimpiä ovat erittäin tärkeä kansallinen etu, seurannan kohde ja ulkomaalainen omistaja.

Lain määritelmien mukaan erittäin tärkeällä kansallisella edulla tarkoitetaan sotilaallisen maanpuolustuksen, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen, kansallisen turvallisuuden ja ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden turvaamista sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 52 ja 65 artiklan mukaista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamista yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran tapauksessa.

Lain tarkoitus on jatkumoa vuoden 1992 seurantalaille, jonka tarkoituksena oli seurata, ja tärkeän kansallisen edun vaatiessa rajoittaa vaikutusvallan siirtymistä merkittävässä yrityksissä ETA:n sekä OECD:n ulkopuolisille ulkomaalaisille sekä ulkomaisille yhteisöille ja säätiöille. Puolustusteollisuusyritysten osalta seuranta koski kaikkia ulkomaisia omistajia kuten tällä hetkellä. Maakate seurannan poikkeusten osalta oli kuitenkin hieman laajempi. Lähtökohtana seurantalaisissa oli, että yritysostojen seuranta on vain yksi mahdollinen työkalu strategisesti tärkeiden yritysten tuotannon ja osaamisen pitämiseen Suomessa. Myös nykyinen yritystolaki lähtee tästä olettamasta.

Yritystolain mukainen seuranta keskittyy tällä hetkellä yksittäisen yrityksen omistusmuutosten arviointiin. Seuranta sisältää suoran omistuksen lisäksi tosiasiallisen vaikutusvallan arvioinnin. Arvioinnissa selvitetään millaiset järjestelyt antavat tosiasiallista vaikutusvaltaa. Tulkinta on tällä hetkellä melko laaja, mutta mitä kauemmas mennään varsinaisesta (osake) omistuksen muutoksesta sitä vaikeampaa on saattaa järjestelyä seurannan piiriin. Olennaista on määrittellä

ne suojattavat edut, jotka ulkomaisten yritysostojen/sijoitusten seurantamenettelyllä on turvattava.

Muutostarpeiden arviointia

Lain tarkoitusta, soveltamisalaa ja tavoitteita tulee arvioida kokonaisvaltaisemmin erityisesti siinä vaiheessa, kun on saatu kokonaiskuva lain uudistamistarpeista, mukaan lukien EU:n seuranta-asetuksen vaikutukset lain soveltamisalaan ja sektorikatteeseen.

Lain tarkoitusta kuvaavalla pykälällä on mahdollista painottaa lain soveltumista tiettyihin tilanteisiin ja mahdollisesti vähentää tulkinnanvaraisuutta. Lain tarkoitusta kuvaava pykälä ei kuitenkaan ole pakollinen. Lain tarkoitus voidaan lukea myös epäsuorasti tarkastelemalla lakia kokonaisuutena ja tuomalla lain perusteluteksteissä selkeästi esille lain soveltamisalaan liittyvät kysymykset.

Lakiteknisesti lain tarkoitusta ei ole siten välttämätöntä sisällyttää uuteen lakiin. Lain aloitusäännöksissä on kuitenkin hyvä kertoa ytimekkäästi, mitä laki koskee tai mistä laissa säädetään sekä mihin lakia sovelletaan sekä mikä on lain ja seurannan tavoite. Näitä voidaan tarvittaessa selventää vielä lain perusteluteksteissä.

3.2.2 Lain soveltamisala

3.2.2.1 Pakollinen ja vapaaehtoinen vahvistusmenettely

Voimassa oleva Suomen yritysostolaki käsittää kaksi seurannan kohteena olevaa kategoriaa eli pakollisen ja vapaaehtoisen seurannan.

- lain 4 §: puolustus- ja turvallisuusalan yritysostot (pakollinen etukäteinen hakemus)
- lain 5 §: muut yritysostot (vapaaehtoinen ilmoitus)

Käytännössä suurin osa työ- ja elinkeinoministeriön vahvistusprosesseissa olleista tapauksista on toimitettu lain 4 §:n tai 4 ja 5 §:ien nojalla. Esimerkiksi vuonna 2024 saapuneista 31 hakemuksesta ja ilmoituksesta annettiin lain 4 §:ään perustuvia päätöksiä 20 kpl ja 4 ja 5 §:ään perustuvia 4 kpl, kun pelkästään 5 §:ään perustuvia päätöksiä oli vain 1 kpl. Kuusi hakemusta/ilmoitusta jätettiin tutkimatta.

Voimassa olevan lain 4 §:n puolustusalan yritysostoissa etukäteinen hakemusvelvollisuus koskee kaikkia ulkomaisia omistajia (ostajia) eli myös EU/EFTA alueelta tulevia ostajia. Lain 4 §:n mukaiset turvallisuusalan ja 5 §:n mukaiset muut yritysostot eivät koske EU/EFTA alueella kotipaikan omaavia ulkomaisia omistajia, ellei niissä ole vähintään 10 prosentin EU/EFTA ulkopuolista omistajuutta tai muu vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta. Myös EU/EFTA omistajuuden saattamista pakollisen vahvistusmenettelyn piiriin tulee arvioida uudessa turvallisuusympäristössä ja muiden maiden mallien pohjalta. Tällä hetkellä ne eivät kuulu turvallisuusalan yritysostojen ja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kohteena olevien yritysostojen osalta lain soveltamisalaan.

Kun työ- ja elinkeinoministeriö antaa lain 5 §:n nojalla vahvistuspäätöksen, kohde on sen jälkeen vapaasti edelleen luovutettavissa, ellei päätökseen ole asetettu ehtoa jatkuvuuden osalta. Riskinä on, että jossain myöhäisemmässä vaiheessa kohde voi siirtyä ei-toivottuun ulkomaiseen omistukseen. Usein 4 §:n mukaiset liittymäkohdat saattavat kuitenkin johtaa uuteen

vahvistushakemukseen. Koska lain mukainen arviointi on aina aikasidonnaista, myös uusia viranomaisistoumuksia voi tulla voimaan edellisen vahvistuspäätöksen jälkeen.

Voimassa olevassa yritysostolaissa työ- ja elinkeinoministeriön käytännön vahvistusprosessit ovat yhteneväiset lain 4 ja 5 §:n osalta, pl. määräajat. Vain 5 §:n mukaisissa tilanteissa, jos työ- ja elinkeinoministeriö ei tee asiassa päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä kuuden viikon kuluessa tai tee valtioneuvoston yleisistunnolle esitystä asian siirtämisestä sen käsiteltäväksi kolmen kuukauden kuluessa asian käsittelemiseen tarvittavien tietojen vastaanottamisesta, yritysoston katsotaan tulleen vahvistetuksi (hiljainen hyväksyminen). Myös näiden määräaikojen tarpeellisuus tulee arvioida uudelleen soveltamisalan mahdollisten muutosten pohjalta. Lisäksi yritysostolakiin vuonna 2020 lisätyn uuden säännöksen 5 c §:n (tutkimatta jättäminen) toimivuutta on hyvä arvioida käytännön kokemusten pohjalta. Lähtökohtaisesti tämä uusi säännös on osoittautunut tarpeelliseksi.

Muutostarpeiden arviointia

Suomen yritysostolaki on pakollisen vahvistusmenettelyn osalta soveltamisalaltaan suppeampi kuin verrokkimaissa. Etenkin teknologia-alan transaktiot, jotka tulisivat vertailumaissa pakollisen seurannan kohteeksi, jäävät Suomessa usein kokonaan soveltamisalan ulkopuolelle. Siten useat transaktiot, jotka tulisivat vertailumaissa pakollisen seurannan kohteeksi, jäävät Suomessa vapaaehtoisen ilmoitusmenettelyn varaan. Uusi EU:n seuranta-asetusehdotus ei ehdotuksen sektorikatteen osalta käytännössä salli vapaaehtoista ilmoitusta, vaan sijoitus on vahvistettava ennen sen toteuttamista. Mikäli vapaaehtoinen ilmoitusmenettely halutaan Suomen yritysostolaissa säilyttää, se tulisi olla selkeästi rajattua ja perusteltua kansallisista näkökulmista, eikä se voisi kohdistua seuranta-asetuksen soveltamisalaan kuuluviin sijoituksiin.

Hakemusvelvoitetta tulisi harkita laajennettavan siten, että se olisi tehtävä aina ennen kaupan lopullista hyväksymistä. Suomen yritysostolain 4 ja 5 § tulisi yhdistää etukäteen tehtäväksi pakolliseksi hakemukseksi. Vapaaehtoisesta ilmoituksesta tulisi lähtökohtaisesti luopua, ellei sitä katsota joillain rajoitetuilla sektoreilla vielä kansallisesti tarpeelliseksi ja EU:n uusi seuranta-asetus tämän mahdollistaisi. Kriittinen infrastruktuuri yritysoston kohteena on tärkeää olla yritysostolaissa jatkossa pakollisessa etukäteen tehtävässä vahvistusmenettelyssä. Tämä mahdollistaisi erityisesti kriittisen infrastruktuuriin liittyvien ulkomaalaisten yritysostojen etukäteisvalvonnan turvallisuusympäristön muuttuessa. Keskeistä on myös säilyttää tasapaino Suomelle tärkeän ulkomaisen pääoman ja osaamisen saamisen ja erittäin tärkeän kansallisen edun turvaamisen välillä. Lakia uudistettaessa tulisi harkita, että vapaaehtoisesta ilmoitusmahdollisuudesta luovuttaisiin. Tässä on kuitenkin huomioitava myös, että jos lain seurannan kate laajenee merkittävästi, vapaaehtoinen ilmoitus vähemmän kriittisillä sektoreilla voisi tuoda tiettyä joustavuutta viranomaisille. Jälkikäteiseen vapaaehtoiseen ilmoitusvelvollisuuteen liittyy riskejä, koska menettely mahdollistaa kaupan lopullisen hyväksymisen ennen kuin työ- ja elinkeinoministeriö on yhteistyössä viranomaisverkoston kanssa pystynyt riittävän kattavasti arvioimaan yritysoston turvallisuuskriittisyyttä kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle. Yritysostolain 5 §:n mukaisen vapaaehtoisen menettelyn nojalla annettu vahvistuspäätös mahdollistaa myös edelleen luovutukset ilman uutta työ- ja elinkeinoministeriön vahvistusmenettelyä, jos yritysosto/sijoitus on edelleen lain 5 §:n soveltamisalassa ja ellei päätöksessä aseteta edelleen luovutukselle ehtoja erittäin tärkeän kansallisen edun suojaamiseksi.

Jos lain 4 ja 5 § yhdistettäisiin samaan säännökseen, joka edellyttäisi aina kaikkien yritysostojen/sijoitusten osalta etukäteistä vahvistamista, ehtojen asettamiselle 5 §:n mukaisissa tapauksissa ei olisi enää riskien hallinnan näkökulmasta välttämättä tarvetta. On tärkeää, että vahvistuspäätöksen jälkeen toteutuvat edelleen luovutukset olisivat kaikki lain soveltamisalassa. Myös hakijoiden näkökulmasta olisi selkeämpää, jos vahvistusmenettelyt olisivat samassa

säännöksessä. Lain 5 §:n soveltaminen yksittäisenä säännöksenä on ollut myös vuositasolla vahvistuspäätöksissä vähäistä, esimerkiksi vuonna 2024 toimitettuihin vapaaehtoiisiin ilmoituksiin annettiin pelkästään 5 §:n mukaisia päätöksiä yksi ja vuonna 2023 kolme. Useimmissa tapauksissa 5 §:n mukaiset vapaaehtoiset ilmoitukset toimitetaan käytännössä myös etukäteen työ- ja elinkeinoministeriölle vastaavaan tapaan kuin 4 §:n mukaiset pakolliset etukäteiset hakemukset (oikeusvarmuus riskienhallinnan näkökulmasta).

Mikäli lain 5 §:n soveltamisalassa olevaan yritysostoon/sijoitukseen ei ole tehty työ- ja elinkeinoministeriölle vapaaehtoista ilmoitusta ja siihen puututtaisiin vasta jälkikäteen (esim. huoltovarmuussyistä) eikä yritysostoa/sijoitusta vahvistettaisi, vaikka transaktio on jo ehditty saattaa päätökseen, saattaisi joissain tapauksissa tulla jopa kysymykseen korvausten hakeminen kansainvälisen investointisuojasopimuksen pohjalta. Myös tällaiset tilanteet on identifioitu lain 5 §:n käytännön soveltamisen kannalta riskeiksi.

Ulkomaisen ostajan (ulkomaisen omistajan) tulee toimittaa hakemus/ilmoitus työ- ja elinkeinoministeriölle. Useimmissa tapauksissa suomalainen asiamies toimittaa sen ministeriölle. Lakiin voisi harkita lisättäväksi säännös, jossa todettaisiin myös yritysoston kohteen velvollisuudesta informoida asian käsittelyn kannalta kaikki olennainen tieto työ- ja elinkeinoministeriölle.

Pakollisen etukäteisen vahvistusmenettelyn soveltamisalan laajentamisella hakemusten lukumäärät eivät todennäköisesti lisääntyisi merkittävästi. Vaikutukset Suomeen suuntautuville sijoituksille voidaan siten katsoa olevan vähäinen.

3.2.2.2 Lain sektorikate

Suomessa ei ole käytössä lain soveltamisalaa koskevaa sektorilistausta, mikä on ollut tietoinen valinta. Sektorilistausten sisällyttäminen lakiin edellyttäisi yksityiskohtaisen listan päivittämistä lainvalmisteluprosessissa aina turvallisuusympäristön muuttuessa. Suomen yritysostolain soveltamisalaa on tähän mennessä pystytty sujuvasti ohjaamaan muun muassa VN tasoisten päätösten pohjalta. Toimintaympäristön nopeat muutokset on ollut mahdollista huomioida ilman laintasoi-
sta uutta sääntelyä (esimerkiksi Covid-tilanteessa). Yritysostolain mukainen arviointi on aina aikasidonnaista. Vuonna 2020 toteutetussa yritysostolain kattavassa uudistamisessa lain soveltamisalaa ei laajennettu, mutta pakollisen vahvistusmenettelyn alle lisättiin turvallisuusalan yritysostot EU- ja EFTA –alueiden ulkopuolelle sijoittuneiden sijoittajien osalta.

Yritysostolain soveltamisalaa ohjaavat tietyt VN tasoiset linjaukset tai päätökset, erityisesti valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (568/2024) ja yhteiskunnan turvallisuusstrategia (hyväksytty valtioneuvoston periaatepäätöksenä 16.1.2025). Lisäksi yritysostolain käytännön soveltamisen kannalta muuta keskeistä lainsäädäntöä ovat muiden muassa laki kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta (500/2024), laki puolustustarvikkeiden viennistä (282/2012, parhaillaan uudistettavana) sekä yhteiskunnan häiriönsietokykyä koskevan CER-direktiivin kansallinen täytäntöönpano uudella lailla (parhaillaan eduskuntakäsittelyssä).

EU:n uusi seuranta-asetusehdotus (KOM (2024) 23 lopullinen) velvoittaisi kaikkia jäsenvaltioita perustamaan kansallisen seurantamekanismin ulkomaisten sijoitusten seurantaan varten ja kohdistamaan seurannan vähintään asetuksessa mainituille sektoreille. Asetuksen tavoitteena on riskien hallitseminen turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle nykyistä kattavammin sekä jäsenvaltioiden seurantamekanismien yhdenmukaistaminen asettamalla jäsenvaltioille sitovat vähimmäisvaatimukset. Asetusehdotuksella katettaisiin myös unionin sisäiset sijoitukset, joissa sijoittaja on kolmannen maan toimijan määräysvallassa, mikä olisi muutos voimassa olevaan asetukseen.

Asetusehdotuksen pohjalta jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalliset seurantamekanismit kattavat asetusehdotuksessa mainitut toimialat, joita ovat muun muassa kaksikäyttötuotteet, sotilasteknologiat ja puolustustarvikkeet, kehittyneet puolijohteet, kvanttiteknologia, bioteknologia ja tekoäly. Lisäksi seurantamekanismien olisi katettava sijoitukset, joissa sijoituksen kohde on osa tai osallistuu asetusehdotuksessa mainittuihin EU-ohjelmiin, joita ovat muun muassa EDF, ASAP, PESCO, IPCEI. EU:n seuranta-asetuksen käsittely on vielä kesken tätä arviomuistiota laadittaessa.

Muutostarpeiden arviointia

Yritystolain sektorikatteen muutostarpeet ja sektorikatteen mahdollinen laajentaminen on yksi keskeisempiä lain uudistamisessa huomioitavia kysymyksiä. Yritystolain sektorikatteen laajentamisen arviointi on ajankohtaista sekä kansallisten tarpeiden että EU:n uuden seuranta-asetusehdotuksen pohjalta. Yritystolain uudistamisessa on tärkeää huomioida, että nykyisen kaltainen sektorikatteen joustavuus lain soveltamisessa olisi hyvä säilyttää. Kattavaa sektorikohtaista listausta lain soveltamisalan osalta on hyvin haasteellista laatia, mutta lain perusteissa voidaan yritystolain soveltamisalaa ja sektorikatetta avata tarvittaessa esimerkein. Yritystojen tai sijoitusten kohteina olevien yritysten turvallisuuskriittisiä toimintoja tulee lain nojalla päästä tarvittaessa arvioimaan riittävän kattavasti. Valtioneuvostotasoiset päätökset/linjaukset/strategiat toimivat jatkossakin hyvin yritystolain soveltamisalaa ja sektorikatetta ohjaavina asiakirjoina.

Kansallisten tarpeiden osalta puolustusteollisuusyrityksiin kohdistuviin ulkomaalaisiin yritystolain tulisi jatkossakin edellyttää pakollista etukäteistä hakemusta, jos laissa määritellyt kynnysarvot täyttyvät. Puolustusteollisuusyrityksillä tarkoitetaan voimassa olevassa laissa puolustustarvikkeita tai muita sotilaalliselle maanpuolustukselle tärkeitä tuotteita tai palveluita sekä kaksikäyttötuotteita tuottavia ja toimittavia yrityksiä. Näitä kohteita tulisi edelleen seurata niin, että vahvistus yritystolain tulee hakea työ- ja elinkeinoministeriöltä ennen kaupan lopullista toteuttamista. Kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annettuun uuteen lakiin (500/2024) sisältyy myös kansallinen valvontaluettelo, joka ohjaa niin ikään yritystolain käytännön soveltamista. Yritystolakia uudistettaessa myös turvallisuusalan yritystojen osalta tulisi harkita, että EU- ja EFTA-alueille sijoittuneet sijoittajat olisivat niin ikään ulkomaisina omistajina pakollisina seurannan kohteina ja ne edellyttäisivät myös etukäteisen vahvistushakemuksen toimittamista työ- ja elinkeinoministeriölle.

Tämän lisäksi yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja huoltovarmuuden kannalta tärkeiden yritysten tulisi olla pakollisen etukäteisen vahvistusmenettelyn alaisia (voimassa olevan lain 5 §:n mukaiset muut yritystotot). Näihin voisi kuulua mm. kriittinen infrastruktuuri ja kriittinen palveluinfrastruktuuri kuten energia (ydinenergialaitokset, tuulivoima, sähköverkot, sähköön varastointiin soveltuvat akkuvarastot), vesihuolto, rahoitus, terveydenhuolto, liikenne/kuljetus (mm. rautatiet, satamat ja toiminnot siellä, ml. rahti- ja jakelukeskukset), telekommunikaatio, pilvipalvelut ja media.

Myös IT-turvallisuuden ja salaisen tiedon kanssa toimivat yritykset, erityisen herkillä toimialoilla teknologiaa kehittävät ja muut kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen kannalta kriittisiä toimijoita tulisi harkita pakolliseen etukäteiseen vahvistusmenettelyyn. Kyseisten sektoreiden siirtäminen pakollisen vahvistusmenettelyn alle samalla tavalla kuin puolustus- ja turvallisuusalan yritystotot merkitsisi, että kaikkia ulkomaisia sijoittajia (myös EU- ja ETA-alueille sijoittautuneita) seurattaisiin yritystolain nojalla. Tämä lisäisi työ- ja elinkeinoministeriölle toimitettavien hakemusten lukumäärää huomattavasti, mutta ei todennäköisesti kuitenkaan moninkertaisesti niiden määrää alustavien arvioiden pohjalta.

Edellä mainitun sektorikatteen määrittelyä arvioitaessa on tarkoituksenmukaista kiinnittää huomiota mm. sellaisiin kyberturvallisuus- ja tekoälyratkaisuihin, jotka jäävät vientivalvontasääntelyn ulkopuolelle, mutta jotka voidaan katsoa Suomen keskeisten turvallisuusintressien kannalta merkityksellisiksi. Muuttuvassa turvallisuusympäristössä kyberturvallisuuteen sekä eri tekoälyratkaisuihin liittyy korostuneesti uhkia ja haasteita, jotka ovat olennaisia huomioida myös ulkomaisten sijoitusten seurannassa. Tätä tarvetta korostaa toimialan suomalaisten yritysten vahva osaaminen, mikä on johtanut siihen, että Suomeen kohdistuu toimialalla huomattavaa kiinnostusta ulkomaisten sijoittajien taholta.

Lisäksi yritystolain uudistamisessa on huomioitava, että EU:n seuranta-asetusehdotus edellyttää ns. kaksivaiheisen seurannan käyttöön ottamista pakollisena kaikissa EU:n jäsenvaltioissa eli (1) alustava tarkastelu (2) syvällisempi tarkastelu. Tämä menettely puuttuu voimassa olevasta yritystolaista. Tulevassa lainvalmistelussa tulisi arvioida, miten kaksivaiheinen seuranta voitaisiin parhaiten toteuttaa Suomen kansallisessa seurannassa.

Liitteessä 1 on yritystolain uudistamista varten laadittu alustava lista sektoreista, jotka yritystolain seurannan tulisi alustavan arvion pohjalta vähintään kattaa kansallisista tarpeista.

3.3 Lain soveltamisalaan liittyviä keskeisiä kysymyksiä

3.3.1 Liiketoimintakaupat

Suomen yritystolaki kattaa seurannan kohteina myös liiketoimintakaupat. Yritystolain 2 §:n 1 momentin 2 c -alakohta koskee lain 5 §:n mukaisia muita yritystoja ja siinä säädetään, että seurannan kohteella tarkoitetaan ”yhteisöä ja liikettä, jota toimialansa, liiketoimintansa tai sitoumustensa perusteella on pidettävä kokonaisuutena arvioituna yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta kriittisenä”. Säännöksessä todetaan myös, että yritystolon määritelmä kattaa hankinnat tai muut vastaavat toimenpiteet, joilla ulkomainen omistaja hankkii tietyn omistusosuuden tai vastaavan tosiasiallisen vaikutusvallan osakeyhtiössä tai muussa seurannan kohteessa. Yritystolain esitöissä todetaan, että yritystoksi ymmärretään ”erilaiset yritystotilanteet ja liiketoiminnan kaupat riippumatta siitä, millä tavoin hankinta toteutettaisiin.

Liiketoimintakaupoissa kysymyksessä voi olla esimerkiksi tietyn liiketoimintayksikön tai tuotantolaitoksen myynti ilman, että yritystolassa siirtyy laissa edellytetty vähintään 10 prosentin osuus kohteesta ulkomaiseen omistukseen. Liiketoimintakaupassa siirtyy ostajalle laissa tarkoitettu vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta yhteisössä tai liikkeessä. Yrityskauppa voi kohdistua liiketoiminnan tiettyyn osaan, esimerkiksi monialakonsernin yhteen liiketoimintasegmenttiin tai tiettyyn tuotantolaitokseen, jolloin puhutaan liiketoimintakaupasta. Tällöin myyvän yhtiön omistuksessa ei välttämättä tapahdu muutoksia, vaan kaupan kohde, vastuut ja velvoitteet voidaan räätälöidä varsin vapaasti.

Kaikissa vertailumaissa ei säädetä suoraan liiketoimintakaupoista, mutta ne voidaan katsoa esimerkiksi omaisuuden vaikutusvallan siirtymisenä (Yhdistyneet kuningaskunnat).

Muutostarpeiden arviointia

Liiketoimintakaupat tulisi jatkossakin olla lain soveltamisalassa. Lainvalmistelussa tulisi kuitenkin harkita liiketoimintakauppojen käsitteen edelleen tarkentamista lakiin ja myös lain määritelmiin.

3.3.2 Sopimusjärjestelyt viranomaisten kanssa

Suomen yritysostolaki kattaa epäsuorasti pakollisen vahvistusmenettelyyn kuuluvien yritysten sopimusjärjestelyt. Yritysostoa arvioitaessa voi olla merkitystä esimerkiksi sillä, toimiiko seurannan kohteena oleva yritys, tai joissakin tapauksissa sen tärkeä sopimuskumppani, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen, kriittisen infrastruktuurin tai kriittisen tuotannon toimialoilla, ja minkälaisia tarkentavia tekijöitä tapauksessa esiintyy yrityksen aseman, toiminnan luonteen tai sopimusjärjestelyjen osalta. Seurannan kohteen tekemät sopimukset voivat vaikuttaa merkittäväällä tavalla yritysostohakemuksen viranomaismenettelyyn ja sen lopputulokseen. Esimerkiksi kriittisen infrastruktuurin ylläpitoon liittyvät sopimusjärjestelyt kohdeyrityksen ja turvallisuusviranomaisen välillä velvoittaisivat lain 4 §:n nojalla ostajan toimittamaan suunnitellusta yritysostosta etukäteen hakemuksen työ- ja elinkeinoministeriölle

Yritysostolain 2 §:n 1 momentin 2 -alakohdan määritelmässä seurannan kohteella tarkoitetaan ”a) puolustusteollisuusyritystä; b) yritystä, joka tuottaa tai toimittaa yhteiskunnan turvallisuuden kannalta keskeisille Suomen viranomaisille niiden lakisääteisiin tehtäviin liittyviä kriittisiä tuotteita tai palveluja; tai c) yhteisöä ja liikettä, jota toimialansa, liiketoimintansa tai sitoumuksensa perusteella on pidettävä kokonaisuutena arvioituna yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta kriittisenä”. Lain esitöissä ei tarkemmin määritellä seurannan kohteena olevan yrityksen toimialaa eikä toiminnan luonnetta, vaan kyse on kokonaisarviosta.

Ulkomainen toimija voi saada sopimusjärjestelyjen kautta huomattavaa tosiasiallista vaikutusvaltaa yrityksessä tai muussa toimijassa. Verrokkimaissa ainoastaan Tanskassa sopimukset kuuluvat yritysostolain soveltamisalaan. Tanskan yritysostolaki soveltuu erityisiin taloudellisiin sopimuksiin, joiden välityksellä ulkomainen sijoittaja saa kontrolli- tai huomattavaa vaikutusvaltaa yritykseen tai muuhun toimijaan.

Muutostarpeiden arviointia

Sopimussuhteet puolustus- ja turvallisuusalan viranomaisten kanssa ovat tekijöitä, jotka määrittävät osaltaan lain soveltamisalaa ja ne tulisi säilyttää jatkossakin soveltamisalassa. Lisäksi muiden muassa kriittiseen infrastruktuuriin ja kriittiseen palveluinfrastruktuuriin liittyvät keskeiset viranomaispalvelut tulisi harkita sisällytettävän lain soveltamisalaan. Esimerkiksi, jos yritysoston kohteena oleva yritys toimittaa puolustusvoimille tärkeitä/kriittisiä tuotteita tai palveluja. Tärkeää on myös ennakoita eli kunkin hallinnonalan tulisi olla ajan tasalla omista kriittisistä sopimusjärjestelyistään lain soveltamisalaan kuuluvien yritysten osalta. Sopimusjärjestelyissä tulee huomioida myös se mahdollisuus, että yhteistyökumppanina olevan yrityksen omistajuus saattaisikin siirtyä ei-toivottuun omistukseen. Sopimukset tulee laatia siten, että mahdollisista suunnitelluista omistajuuden muutoksista saadaan sopimuksen suomalaiselle osapuolelle tieto jo ennakkoon ja siihen pystytään varautumaan. Myös mahdolliset turvallisuus sopimukset ja muut turvallisuuteen liittyvät järjestelyt osapuolten välillä tulisi olla aina ajan tasalla.

3.3.3 Konsernin sisäiset yritysjärjestelyt

Yritysostolaissa ei ole konsernin sisäisistä omistusjärjestelyistä erityistä sääntelyä, joten lähtökohtaisesti Suomen yritysostolain soveltamisalaan alaan kuuluvat myös yritysten sisäiset järjestelyt, kuten esimerkiksi sulautumiset tai jakautumiset Linjaukseen on päädytty sen vuoksi, koska myös konsernin sisäisiin yritysjärjestelyihin voi sisältyä riskejä. Monimutkaisissa yritysjärjestelyissä voidaan esimerkiksi omistusrakenteeseen tuoda myös uusia osakkeenomistajia.

EU:n seuranta-asetusehdotuksen mukaan konsernin sisäiset uudelleenjärjestelyt tai useamman kuin yhden oikeushenkilön sulautuminen yhdeksi oikeushenkilöksi eivät ole ulkomaisia sijoituksia, edellyttäen että ulkomaisten sijoittajien hallussa olevat osakkeet eivät lisäänty tai että liiketoimen tuloksena ei synny lisäoikeuksia, jotka voisivat johtaa muutokseen yhden tai useamman ulkomaisen sijoittajan tosiasiallisessa osallistumisessa unionin sijoituskohteen johtamiseen tai määräysvallan käyttämiseen.

Muutostarpeiden arviointia

Lain soveltamisalan tulee kattaa myös konsernin sisäiset järjestelyt. Yritystolain pitää mahdollistaa liiketoiminnan tosiasiallisen määräysvallan vähittäisen ulkomaille siirtymisen oikea aikainen ja tehokas seuranta. Seurannan tulisi mahdollistaa myös kriittisten liiketoiminnan osien luovutusten tehokas seuranta juridisesta muodosta riippumatta. Konsernin sisäisiä järjestelyjä ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista seurata, jos tosiasiallinen vaikutusvalta kohteessa ei yritysjärjestelyjen takia muutu.

3.3.4 Greenfield-sijoitukset

Vuoteen 1992 saakka valtioneuvoston oli hyväksyttävä jokainen ulkomaalaisen Suomeen perustama yritys. Greenfield-sijoitukset eivät ole tällä hetkellä voimassa olevan yritystolain soveltamisalassa. Suomessa tiettyihin toimialoihin voi kuitenkin liittyä lainsäädäntöön perustuvia lupamenettelyjä (esimerkiksi laki sähköisen viestinnän palveluista 917/2014, laki avaruustoiminnasta 63/2018 ja ydinenergialaki 990/1987), joissa tarkastellaan myös turvallisuusvaikutuksia luvan myöntämisen edellytyksinä, vaikka se ei ole menettelyn ensisijaisena tarkoituksena. Lupamenettelyissä voidaan kuitenkin huomioida myös vaikutukset kansalliselle turvallisuudelle. Esimerkiksi laissa sähköisen viestinnän palveluista (917/2014) on myös kansallinen turvallisuus yksi lupakriteeri.

Viime vuosina yritysten perustamisrajoituksia on otettu eri EU-valtioiden yritystolainsäädännön piiriin. Esimerkiksi Tanska ja Ruotsi ovat ottaneet käyttöön seurannan myös uusien yritysten perustamisen osalta eli niiden lainsäädäntö kattaa myös greenfield-sijoitukset. Uusien yritysten perustamista rajoitetaan molemmissa maissa ns. herkille toimialoille, mikäli ulkomaisen omistajan omistusosuus ylittää seurannan normaalit edellytykset (10 %). Ratkaisua on perusteltu erityisesti lain kiertämismahdollisuuksien vähentämisellä, esimerkiksi pöytälaatikkoyhtiöiden strategisella hyväksikäytöllä.

Tanskassa uuden yrityksen perustamisen pakollisen vahvistusmenettelyn kattamille ns. herkille toimialoille¹ edellyttää viranomaisen hyväksyntää, jos ulkomainen omistaja ylittää yleisen 10 %:n omistus- tai kontrollioikeusedellytyksen. Alle 75 miljoonan Tanskan kruunun suuruiset ja maksimissaan kolmen vuoden aikana tehtävät sijoitukset herkille toimialoille perustettaviin yrityksiin on kuitenkin vapautettu vahvistusmenettelystä. Erityisedellytyksenä on vielä, ettei perustettava yritys ole ulkomaisen sijoittajan tytäryhtiö. Ruotsin laki kattaa Tanskan tapaan uuden yhtiön perustaminen ”suojattavien toimintojen” kattamalle alalle, jos yhdellä sijoittajalla on vähintään 10 % osuus äänivallasta. Greenfield-sijoitusten kohtelua täsmennetään Tanskassa asetuksessa, jossa alle 75 miljoonan Tanskan kruunun suuruiset ja maksimissaan kolmen vuoden

¹ Tanskassa ns. herkat toimialat käsittävät puolustusalan yritykset, IT-turvallisuuden ja salaisen tiedon kanssa toimivat yritykset, kaksikäyttötuotteita valmistavat yritykset, kriittisen teknologian yritykset ja kriittistä teknologiaa tuottavat yritykset.

aikana tehtävät sijoitukset herkille toimialoille perustettaviin yrityksiin on vapautettu vahvistusmenettelystä.

EU:n seuranta-asetusehdotus

Voimassa oleva EU:n seuranta-asetus ja uusi asetusehdotus eivät edellytä greenfield-sijoitusten sisällyttämistä kansalliseen lainsäädäntöön, mutta uudessa asetusehdotuksessa jäsenvaltioita kannustetaan sisällyttämään täysin uuteen toimintaan tehdyt ulkomaiset sijoitukset seurantamekanismiensa piiriin kuuluviin liiketoimiin erityisesti silloin, kun tällaiset sijoitukset tehdään jäsenvaltioiden turvallisuuden tai yleisen järjestyksen kannalta merkityksellisillä aloilla tai jos niillä on sellaisia ominaisuuksia, kuten koko tai olennainen luonne, jotka ovat merkityksellisiä jäsenvaltioiden turvallisuuden tai yleisen järjestyksen kannalta.

EU:n seuranta-asetusehdotuksen mukaan kyseessä on sijoitus täysin uuteen toimintaan (ns. greenfield-sijoitus), kun ulkomainen sijoittaja tai ulkomaisen sijoittajan tytäryritys unionissa perustaa uusia laitoksia tai uuden yrityksen unioniin. Ehdotuksessa täysin uuteen toimintaan tehtyjen ulkomaisten sijoitusten olisi kuuluttava asetusehdotuksen soveltamisalaan siltä osin kuin jäsenvaltio pitää niitä merkityksellisinä ulkomaisten sijoitusten seurannan kannalta, koska ne luovat pysyviä ja suoria yhteyksiä ulkomaisen sijoittajan ja tällaisten laitosten tai yritysten välille. Lisäksi ehdotuksen mukaan ulkomainen sijoittaja voisi uusia laitoksia perustamalla vaikuttaa turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen, myös silloin, kun riski koskee keskeisiä taloudellisia tuotantopanoksia.

Muutostarpeiden arviointia

Kaikkien greenfield-investointien sisällyttäminen yritysostolain soveltamisalaan Suomessa merkitsisi merkittävää muutosta lain soveltamisalassa, systematiikassa ja myös hakemusten lukumäärissä. Soveltamisalan laajennus edellyttäisi todennäköisesti myös suojattavien etujen määritelmien laajennusta/tarkentamista sekä yritysostolain koko logiikan uudistamista. Lähtökohtaisesti uudet vastaperustetut yritykset eivät ole yleensä suoraan turvallisuuskriittisiä. Turvallisuuspoliittinen tilanne on kuitenkin muuttunut, ja kriittiselle alalle perustettu yritys voi vaikuttaa turvallisuuteen/huoltovarmuuteen uudella tavalla. Kohdennettu greenfield-sijoitusten seuranta tulisi kuitenkin olla mahdollista muuttuneessa turvallisuuspoliittisessa ympäristössä. Greenfield-sijoituksissa esimerkiksi toisen valtion valtionyhtiöiden suunnittelemat investoinnit voivat johtaa valtioiden välisten intressien ristiriitaan joillain toimialoilla.

Tietyissä tilanteissa greenfield-sijoitukset voivat aiheuttaa epätoivottuja turvallisuusvaikutuksia Suomelle. Näitä vaikutuksia on kuitenkin vaikea arvioida tai varsinkaan osoittaa ehdottomasti oikeiksi sijoituksen toteuttamishetkellä, johon seurantamenettely lähtökohtaisesti keskittyy.

Hypoteettisia esimerkkejä greenfield-sijoituksen turvallisuusvaikutuksista ovat muun muassa tilanne, jossa ulkomainen taho perustaa uuden yrityksen, jonka lopputuotteet ovat vientivalvontasääntelyn alaisia (kaksikäyttötuotteet/puolustustarvikkeet). Ulkomainen taho voi pyrkiä hankkimaan toimialakohtaista kriittistä osaamista Suomesta uutta perustettua yritystä varten. Lopputuotteet ovat edelleen vientivalvonnan alaisia, mutta riski teknologiaavuodosta epätoivotulle taholle saattaa perustetun yrityksen kautta kasvaa.

Toisessa esimerkissä huoltovarmuuskriittiselle toimialalle perustetun uuden yrityksen avulla ulkomainen taho saattaa pyrkiä rakentamaan pitkällä aikavälillä Suomen turvallisuusintressien kannalta haitallisia riippuvuussuhteita. Näitä riippuvuussuhteita ulkomainen toimija voi hyödyntää esim. painostamiseen, jolla pyritään rajoittamaan Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittista liikkumavaraa tai osana laajempaa hybridivaikuttamisen operaatiota.

Lain seurannan mahdollisen laajentamisen vaikutukset myös uusien yritysten perustamiseen tulisi pitää selkeästi rajattuna ja perusteltuna, jotta sillä ei olisi erityistä vaikutusta ulkomaisten sijoittajien investointihalukkuuteen Suomeen. On tärkeää, että Suomessa olisi kuitenkin järjestelmä, jolla tarvittaessa voitaisiin puuttua myös sellaisten uusien yritysten perustamiseen, joissa on riskiarvioiden perusteella havaittu hyvin merkittäviä riskejä, rajoittamatta kuitenkaan tarpeettomasti ulkomaisia investointeja Suomeen. Yritystolain mahdollinen greenfield-säännös voisi myös luoda ulkomaisille sijoittajille oikeusvarmuutta, sen sijaan, että käytettäisiin jotain muuta lupamenettelyä, jota kautta prosessista voi muodostua epäselvä myös sijoittajille. Puutumismekanismi tulisi olla mahdollista erityisesti korkeanriskin tapauksissa, esimerkiksi korkean teknologian osalta tietovuodot ja tapauksissa, joissa teknologiaa vietäisiin ei-toivottuun maahan.

Lain kiertämismahdollisuuden estämiseksi, yritystolakiin on jo vuonna 2020 lisätty uusi lain kiertämistä koskeva 5 a §, jolla voidaan tarvittaessa päästä kiinni myös tilanteisiin, joissa on ilmeistä, että yritystolalla tai vaikutukseltaan siihen rinnastettavalla menettelyllä, järjestelyllä tai muulla toimenpiteellä on tarkoitus kiertää yritystolain säännöksiä yritystolon vahvistuksen hakemisesta työ- ja elinkeinoministeriöltä. Tällöin toimenpide on ministeriön pyynnöstä saatettava sen tutkittavaksi. Ministeriöllä on siten lakiin perustuva oikeus edellyttää suunnitellun yritystolon/sijoituksen saattamista sen tutkittavaksi esimerkiksi tilanteessa, jossa greenfield-sijoituksella halutaan selkeästi kiertää yritystolain mukaista vahvistusmenettelyä.

Eräs vaihtoehto olisi harkita greenfield-sijoitusten ottamista Suomen yritystolain soveltamisalaan esimerkiksi kohdennettuna ja rajoitettuna järjestelyinä, jonka lähtökohtana olisi sektori-kohtainen soveltamisala vain niiden toimialojen/toimintojen osalta, joilla se katsottaisiin erityisen perustelluksi. Tällaisia Suomen kannalta tärkeitä toimialoja voisivat olla esimerkiksi kaivos- ja mineraalitoiminta, akkuteollisuus, tuulivoima, ydinenergialaitokset, pilvipalvelut sekä liikenteen kriittinen infrastruktuuri ja palveluinfrastruktuuri (esim. satama-alueella). Greenfield-sijoitusten seurannan kapea sektorikohtainen soveltamisala ei voisi kuitenkaan poiketa yritystolon seurannan soveltamisalasta. Valtioneuvoston periaatepäätös huoltovarmuuden tavoitteista (568/2024) antaa tukea mahdollisen kohdennetun toimialakohtaisen greenfield-sijoitusten seurannan tueksi.

Mahdollisten kohdennettujen sektoreiden ottamista lain soveltamisalaan myös uusien yritysten perustamisen osalta tulisi arvioida vielä erikseen, koska eri toimialojen erillislainsäädännön pohjalta saatetaan tehdä jo kattavaa lupa-arviointia, jossa kansallinen turvallisuus on yksi lupakriteeri. Lupamenettelyjen arvioinnissa olisi tärkeä erottaa turvallisuuden (safety) ja kansallisen turvallisuuden (national security) kriteerit toisistaan.

Esimerkkejä mahdollisista tilanteista, joissa yritystolain nojalla olisi tärkeää arvioida greenfield-sijoituksia.

- Harvinaisten maametallien vientirajoituksia voidaan käyttää kauppapoliittisina painostustoimina. Suurvaltajännitteiden kasvaessa on hyvin mahdollista, että harvinaisten maametallien vientirajoitukset kohdistuvat sellaisiin liittolaismaihimme, jotka tuottavat Suomen puolustuksen kannalta keskeisiä asejärjestelmiä. Suomestakin löytyy joitain harvinaisia maametalleja, joiden hyödyntäminen voi olla sekä kauppa- ja turvallisuuspoliittisesti että kansallisen turvallisuuden kannalta merkityksellistä. Kiristyvässä maailmanpoliittisessa tilanteessa tulee välttää sellaisen tilanteen syntyminen, jossa autoritäärisen valtion määräysvaltaa tosiasiallisesti noudattava kaivosalan yritys pystyisi päättämään Suomessa mahdollisesti tuotettavien harvinaisten maametallien viemisestä yksinomaan po. autoritäärisen valtioon tai tuotannon alasajosta painostustoimena.

- EU:ssa on kiinnitetty huomiota lääkealan kriittisiin riippuvuuksiin aasialaisesta tuotannosta. Esimerkiksi antibioottien vientirajoituksia voidaan käyttää kauppapoliittisena painostuskeinona kiristyvässä maailmanpoliittisessa tilanteessa. Ennakoiden mahdollisesti tulevaa EU-sääntelyä tuotannon palauttamiseksi osin Eurooppaan, olisi tarkoituksenmukaista ennakoida myös Suomessa lääkealan investointeja ”kriittisten lääkkeiden” tuotannossa Suomessa ja näihin liittyviä yrityskauppoja. Tulee huolehtia siitä, ettei yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisten lääkkeiden tuotantoa siirry yrityskaupan kautta Suomesta autoritääristen valtioiden haltuun tai ettei orastavaa tuotantoa lakauteta.
- Muita esimerkkejä voisivat olla tilanteet, jotka liittyvät tiedon, materiaalien ja tuotteiden siirtoon liittyvään kiinteään infrastruktuuriin, muun muassa: valokuituverkot, jotka mahdollistavat risteyskohdissa kyberriskejä tai infrastruktuuria tukevien vartiointi- ja huoltopalvelujen omistukseen liittyvät riskit sekä satamat, rautatieverkko ja rahtilentosemat. Tämän kaltaiset uusinvestoinnit saattavat muodostaa systemaattisen toimintamallin ja mahdollistaa pitkäjänteisen haitallisen vaikuttamisen.

3.3.5 Sijoitukset EU/EFTA-maista

Yritystolain 2 §:n 3 kohdan mukaan ulkomaalaisella omistajalla tarkoitetaan ”a) ulkomaalaista, jolla ei ole asuinpaikkaa Euroopan unioniin (EU) tai Euroopan vapaakauppaliittoon (EFTA) kuuluvassa valtiossa; b) yhteisöä ja säätiötä, jolla ei ole kotipaikkaa EU:n tai EFTA:n jäsenvaltioiden alueella; c) yhteisöä ja säätiötä, jolla on kotipaikka EU:n tai EFTA:n jäsenvaltioiden alueella, mutta jossa a alakohdassa tarkoitettulla ulkomaalaisella tai b alakohdassa tarkoitettulla yhteisöllä tai säätiöllä on vähintään yksi kymmenesosa osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta muussa yhteisössä tai liikkeessä.”

Puolustusteollisuusyritysten osalta ulkomaisella omistajalla tarkoitetaan myös sellaista luonnollista henkilöä sekä yhteisöä ja säätiötä, jolla on asuinpaikka tai kotipaikka muussa EU:n jäsenvaltiossa kuin Suomessa tai EFTA:n jäsenvaltiossa. Sama koskee sellaista suomalaista yhteisöä ja säätiötä, jossa vähintään yksi kymmenesosa osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta yhteisössä tai liikkeessä on sellaisella luonnollisella henkilöllä tai yhteisöllä tai säätiöllä, jolla on asuinpaikka tai kotipaikka muussa EU:n jäsenvaltiossa kuin Suomessa tai EFTA:n jäsenvaltiossa. Puolustusteollisuusyrityksen määritelmä sisältyy lain 2 §:n 4 kohtaan.

Puolustusteollisuusyritysten osalta kaikkien sijoittajien, joilla on vähintään kymmenen prosentin omistus tai tosiasiallinen vaikutusvalta Suomen ulkopuolella, on siis tehtävä pakollinen 4 §:n mukainen hakemus työ- ja elinkeinoministeriölle ennen yritysoston toteuttamista.

Lain 4 §:n mukaisten turvallisuusalan yritysostojen osalta sijoittajien, joilla on vähintään kymmenen prosentin omistus tai tosiasiallinen vaikutusvalta EU:n tai EFTA-alueen ulkopuolella, on tehtävä pakollinen 4 §:n mukainen hakemus työ- ja elinkeinoministeriölle ennen yritysoston toteuttamista. Lain 4 §:n mukainen hakemusvelvollisuus turvallisuusalan yritysostoissa ei siten koske lain määritelmien mukaista ulkomaista omistajaa, jolla on kotipaikka EU:n tai EFTA:n jäsenvaltioiden alueella, ellei ulkomaisella omistajalla ole vähintään yksi kymmenesosa osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta.

Lain 5 §:n mukaisten muiden yritysostojen osalta sijoittajien, joilla on vähintään kymmenen prosentin omistus tai tosiasiallinen vaikutusvalta EU:n tai EFTA-alueen ulkopuolella voivat

tehdä vapaaehtoisen ilmoituksen työ- ja elinkeinoministeriölle tai ovat velvollisia toimittamaan ilmoituksen ministeriön pyynnöstä.

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

Saksassa yleinen yritysostoseuranta kohdistuu EU-alueen ulkopuolisiin sijoittajiin, jotka hankkivat joko suoraan tai epäsuorasti osuuden saksalaisesta yrityksestä. Sektorikohtainen yritysostoseuranta kohdistuu kaikkiin ei-saksalaisiin sijoittajiin, jotka hankkivat vähintään 10 % omistussosuuden tietyillä toimialoilla toimivista saksalaisista yrityksistä. Nämä toimialat liittyvät kiinteästi puolustusteknologiaan, valtion IT-turvallisuuteen ja maanpuolustuksen kannalta keskeisten toimipaikkojen ylläpitoon.

Ruotsissa ilmoitusvelvollisuus ”suojattaviin toimintoihin” sijoituksia tekevästä koskee niin ruotsalaisia, EU-jäsenvaltiossa kotipaikkaansa pitäviä kuin kolmansien maiden sijoittajia. Kyse on siten laajemmasta ”suojattavien toimintojen” kontrollioikeuksien siirtymisen seurannasta. Rajoittavia toimia voi kuitenkin asettaa vain kolmansien maiden toimijoiden sijoituksille.

Muutostarpeiden arviointia

Voimassa olevan yritysostolain 4 § kattaa jo tällä hetkellä puolustusteollisuusyritysostojen osalta myös EU/EFTA sijoittajat ja tämä tulisi olla lähtökohtana yritysostolakia uudistettaessa kaikkien yritysostojen osalta, ml. yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen sekä huoltovarmuuden kannalta kriittiset kohteet ja kriittinen infrastruktuuri. Turvallisuusalan yritysostoissa soveltamisalan laajentamista tulisi harkita siten, että myös EU/EFTA sijoittajat olisivat etukäteen vahvistusmenettelyn alaisia.

Yritysostolain uudistamisessa on kuitenkin huomioitava, että EU:n jäsenvaltioiden välisiä sijoituksia suojaa sisämarkkinoiden vapaan liikkuvuuden periaate. Sijoittautumisoikeuden ja pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitusten tulee olla SEUT 52 ja 65 artiklojen mukaisesti perusteltuja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta. Kansallisen turvallisuuden turvaaminen on lähtökohtaisesti hyväksyttävä rajoitusperuste.

Lisäksi on huomioitava, että yritysostot EU:n sisältä saattavat yksittäistapauksissa sisältää myös uhkatekijöitä. Esimerkiksi ostajaan saattaa liittyä uhkia, koska joissain EU-maissa on mahdollisuus hankkia EU:n kansalaisuus ostamalla. Mikäli yritysoston/sijoituksen kohde katsotaan erityisen kriittiseksi, myös transaktiot EU:n jäsenvaltioista voisivat siten muodostua joissain tilanteissa merkittäviksi riskeiksi.

EU:n seuranta-asetuksen lähtökohtana asetuksen soveltamisessa on sijoitukset kolmansista maista unioniin. EU jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä voidaan kuitenkin määritellä ja rajata soveltamisalaa EU:n vapaa liikkuvuus huomioiden.

Voimassa olevassa kansallisessa laissa vähintään 10 % omistusosuus tai muu vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta tekee myös EU/EFTA sijoittajasta lain määritelmien mukaisen ulkomaisen omistajan. Tästä lähtökohdasta voitaisiin luopua, jos kaikki ulkomaiset ostajat kolmansista maista ja myös EU/EFTA sijoittajat olisivat velvollisia aina toimittamaan työ- ja elinkeinoministeriölle vahvistushakemuksen etukäteen lain soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa.

3.3.6 Lain kynnysarvot

Yritystolain 2 §:n 1 momentin 5 alakohdassa säädetään kynnysarvoista. Lakiin lisättiin vuoden 2014 lakimuutoksessa uudet vähintään 33,3 % ja 50 % kynnysarvot aiemman 10 prosentin kynnysarvon lisäksi. Suomen yritystolaissa on siis käytännössä kolme ”tarkastelupistettä”, joiden kohdalla omistuksen siirtymistä voidaan arvioida. Useimmissa tapauksissa ulkomainen ostaja hankkii Suomeen rekisteröidystä kohteesta suoraan koko osakekannan.

Hankittavan osuuden kynnysarvoiksi yritystolaissa asetetaan vähintään 10 %, vähintään 33,3 % ja vähintään 50 % yhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaavasta vaikutusvallasta. Erityisestä syystä voidaan velvoittaa ostajan tekemään hakemuksen tai ilmoituksen myös sellaisesta käsittelystä jälkeen toteutettavasta vaikutusvaltaa lisäävästä toimenpiteestä, joka ei johda näiden rajojen ylittymiseen. Tämä voidaan varmistaa asettamalla yritystolon vahvistamiselle ehtoja.

[Osakeyhtiölaissa](#) asetetaan erilaisia kynnysarvoja, joiden ylittäminen tuo osakkeenomistajalle joko erityisiä oikeuksia tai velvollisuuksia. Yritystolain nykyiset kynnysarvot heijastelevat näistä oikeuksista keskeisimpiä. Esimerkiksi 10 %:n osuus kaikista osakkeista antaa osakkeenomistajalle oikeuden vaatia ylimääräistä yhtiökokousta, tilintarkastajaa ja erityistä tarkastusta, oikeuden vähemmistöosinkoon ja oikeuden ajaa kannetta yhtiön hyväksi.

Yritystolain toiminnan kannalta oleellisempia oikeuksia ovat kuitenkin osakkeen perustamat hallinnointioikeudet ja etenkin äänivalta yhtiökokouksessa. Yhtiökokouksen päätöksenteko perustuu enemmistöperiaatteelle. Ellei yhtiöjärjestyksessä toisin määrätä, yhtiökokouksessa edustettujen äänten enemmistö riittää päätöksentekoon. Tässä mielessä yritystolain vähintään 50 %:n kynnysarvo on perusteltu: kun se ylittyy, osakkeenomistajalla on käytännössä kontrolli yhtiön toimintaan, muun muassa hallituksen jäsenten valintaan.

Osa osakeyhtiön yhtiökokouksessa tehtävistä päätöksistä edellyttää kuitenkin määränemmistöä 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 näkökulmasta voisi olla perusteltua, että yritystolaissa olisi vielä yksi uusi tarkastelupiste ennen kahden kolmasosan määränemmistön siirtymistä ulkomaisen omistajan hallintaan.

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 käyvistä 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 voitaisiin periaatteessa käyttää myös yritystolaissa. Esim. osakeyhtiölainsäädännön näkökulmasta voisi asettaa kynnysarvot 10 %, 33,3 %, 50 %, 66,7 ja 90 % omistusosuuksiin.

Muutostarpeiden arviointia

Lain kynnysarvoja tulisi tarkastella uudelleen ja alustavissa arvioissa on pidetty tärkeänä, että lakiin lisättäisiin uusia tarkastelupisteitä nykyisten lisäksi, erityisesti niiden tilanteiden varalta, jolloin kohteesta hankitaan 50 % ja myöhemässä vaiheessa esimerkiksi lunastetaan koko yritys. Omistuksen kasvattaminen kohteessa voi olla pitkäjänteistä ja yritys voi muuttua

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 työ- ja elinkeinoministeriössä ole asetettu vahvistuspäätöksessä ehtoa mahdollisten lisäosuuksien hankkimiselle. Tärkeää olisi myös lain perusteella pystyä arvioimaan yrityksen toiminnassa tapahtuneita mahdollisia muutoksia. Tosiasiallista vaikutusvaltaa kohteessa voidaan lisätä mm. erilaisilla yritysjärjestelyillä osakassopimuksen tai yhtiöjärjestyksen kautta.

Uusia tarkastelupisteitä 50 %:n omistusosuuden jälkeen voitaisiin harkita lisättäväksi yritystolakiin osakeyhtiölain pohjalta seuraavasti: 66,7 % (määräenemmistöpäätöksen kriittinen tarkastelupiste ja osakeyhtiölain määräenemmistöpäätöksen oletusedellytys) ja 90 % (lunastusoikeus).

Yritystolain kynnysarvojen tarkistamisen yhteydessä voidaan tarkastella hakijan määräysvaltaa suhteessa hankittavaan kohteeseen esimerkiksi [kirjanpitolain 1 luvun 5 §](#):ää vastaavalla tavalla.

3.4 Ehtojen asettaminen

Yritystolakiin lisättiin vuoden 2020 lakimuutosten yhteydessä uusi säännös 5 b § ehtojen asettamisesta. Työ- ja elinkeinoministeriö voi asettaa yritystolon vahvistamista koskevassa päätöksessään yritystolalle välttämättömiä ehtoja erittäin tärkeän kansallisen edun turvaamiseksi. Ehtoja voidaan asettaa vain, jos yritystolon osapuolet sitoutuvat niitä noudattamaan. Ehtojen noudattamisen valvonnasta vastaa asiassa toimivaltainen viranomainen, mutta valvonta toteutetaan yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Työ- ja elinkeinoministeriö voi asettaa asettamiensa ehtojen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Ehtojen asettaminen on voimassa olevassa säännöksessä rajattu vain erittäin tärkeän edun turvaamiseen. Uuden säännöksen tultua voimaan, ehtoja on asetettu muutamassa tapauksessa.

Työ- ja elinkeinoministeriö voi sisällyttää vahvistuspäätökseensä ehdon, jossa todetaan mahdollisten uusien lisäosuuksien tai vastaavan muun tosiasiallisen vaikutusvallan hankkimisen kohdeyrityksestä edellyttävän asian saattamista ministeriön tutkittavaksi, vaikka laissa määritellyt rajat eivät toteutuisikaan (lain 2 §:n 1 mom. 5 alakohta).

Useissa maissa on kansallisissa ulkomaisten sijoitusten seurantarjestelmissä nyt Suomen yritystolain säännöstä vastaavia lievennystoimenpiteitä mahdollistavia säännöksiä, joilla viranomaiset voivat puuttua tärkeää kansallista etua uhkaaviin yrityskauppoihin niiden estämistä lievemmillä toimilla. Erilaisten ehtojen ja muiden mitigaatiovälineiden käyttö on lisääntynyt merkittävästi viime vuosina. Hallinnon suhteellisuusperiaate ohjaa viranomaisten toimintaa mitigaatioon eli lievennystoimiin kieltopäätösten sijaan.

Suomessa ehtoja voidaan asettaa vain, jos osapuolet niihin sitoutuvat. Mikäli ulkomainen omistaja ei hyväksy neuvotteluissa laadittuja ehtoja, yritystolia ei vahvisteta. Esimerkiksi Tanskassa ja Saksassa, viranomainen voi myös asettaa vahvistuksen ehdoksi yksipuolisesti määritettäviä ehtoja. Suomen yritystolaissa valittu malli vastaa kansainvälisiä käytäntöjä, sillä yhdessäkään verokkimaassa ei säädetä käytettävistä ehdoista suoraan yritystolaissa.

Vertailumaissa käytetyt tai lainsäädännössä hahmotellut ehtotyypit voidaan jakaa muutamaaan kategoriaan. Tanskan yritystolain esitöiden mukaan asetettavat ehdot voivat olla luonteeltaan muun muassa taloudellisia (omistusrakenne) tai toiminnallisia (rajoitukset yrityksen johtoon, ei pääsyä tiettyihin tutkimus- ja kehitystietoihin). Ruotsin yritystolain esitöissä ehtojen katsotaan koskevan esimerkiksi hallinta- ja valvontajärjestelmien luomista tai kansalaisuusrajoituksia

yhtiön johdolle. Saksassa käytettävistä ehtotyypeistä ei ole saatavissa julkista tietoa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa käytetyt ehdot ovat monipuolisia, ja ne muistuttavat vahvasti kilpailuoikeudellisia ehtoja, kuten rakenteellisia (divestoinnit) ja käyttäytymisehtoja (sitoutuminen pitkäaikaisiin toimitussopimuksiin). Saksassa kansallisessa prosessissa olevien tapausten lukumäärä on noin 300 vuodessa ja erilaisia mitigaatiojärjestelyjä (lievennystoimia, ehtoja) käytetään hyvin rajoitetusti, vain noin 10–15 tapausta vuodessa.

Suomen yritysostolaissa ei säädetä käytettävien ehtojen muodosta ja rakenteesta, mutta lain esitöissä annetaan esimerkkejä mahdollisista ehdoista. Yritysostolle asetettavat ehdot voivat koskea esimerkiksi yrityksen tietyn toiminnon tai osuuden jättämistä yritysoston ulkopuolelle, kuten viranomaisrekistereitä. 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 (HE 103/2020 vp).

Muutostarpeiden arviointia

Ehtojen asettaminen työ- ja elinkeinoministeriön vahvistuspäätökseen tulisi kussakin tapauksessa tehdyn riskiarvion perusteella olla jatkossa mahdollista myös muissa kuin erittäin tärkeän kansallisen edun vaarantumisen tilanteissa (kieltopäätöksen vaihtoehtona), jos ehtojen asettamisella voidaan lievennystoimina mahdollistaa kuitenkin yritysoston/sijoituksen toteutuminen. Ehtoja tulisi voida siten asettaa myös niissä kansallisen turvallisuuden ja/tai yleisen järjestyksen turvaamisen tilanteissa, joissa erittäin tärkeän kansallisen edun vaarantumisen korkea kynnyks ei ylittyisikään. Tavoitteena on, että lievennystoimenpiteillä yritysosto/sijoitus voitaisiin hyväksyä vahvistuspäätöksen epäämiseen sijaan.

Ehtojen asettaminen tulee arvioida jatkossakin tapauksessa tehdyn riskiarvion pohjalta. Ehtojen asettamisen lähtökohtana on tapauskohtainen harkinta ja niiden asettamisessa tulee edelleenkin pyrkiä välttämään raskaita valvontaehtoja. Molempien kaupan osapuolten tulee hyväksyä asetettavat ehdot. Yritysoston osapuolilla on yleensä yhteinen tahtotila saada yritysosto päätökseen mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti. Yksipuolisten viranomaisehtojen asettaminen tarkoittaisi merkittävää muutosta nykykäytäntöön. Ehtoja voidaan voimassa olevan lain 5 §:n perusteella asettaa vain, jos yritysoston osapuolet sitoutuvat niitä noudattamaan. Lain ko. säännös mahdollistaa myös, että työ- ja elinkeinoministeriö voi asettaa asettamiensa ehtojen tehosteeksi uhkasakon uhkasakkolain (1113/1990) mukaisesti. Uhkasakkoja ei ole tähän mennessä asetettu. Jos kuitenkin havaitaan, että asetettuja ehtoja ei noudateta, uhkasakon tulisi olla niin merkittävä, että se varmistaa ehtojen noudattamisen. Lisäksi uhkasakolla tulisi olla ennaltaehkäisevä vaikutus.

Mikäli valvontaehtoihin päädyttäisiin, eräs mahdollinen tapa on myös yrityskäynnit, joissa päätöksessä asetettujen ehtojen noudattaminen varmistetaan viranomaisen toimesta. Tietynlaiset ehdot, kuten tietyn palvelun tai toiminnan osuuden jättäminen yrityskaupan ulkopuolelle, ei edellyttäisi valvontaa.

3.5 Poikkeukset yritysoston vahvistamisesta

Yritysostolain 6 §:ssä säädetään poikkeuksista, jolloin yritysostolle ei tarvita vahvistusta. Pykälässä on lueteltu ne tilanteet, joissa yritysostolle ei tarvita vahvistusta, vaikka yritysosto sinänsä täyttäisikin lain määritelmien mukaiset edellytykset seurannan kohteena.

Lain 6 §:ään lisättiin 2020 lakimuutosten yhteydessä säännöksen 2 momenttiin maininta, että 1 momentin 3 ja 4 kohdassa säädetty poikkeukset yritystoston vahvistamisesta eivät koske puolustusteollisuusyrityksen ohella myöskään yritystä, joka tuottaa tai toimittaa yhteiskunnan turvallisuuden kannalta keskeisille Suomen viranomaisille niiden lakisääteisiin tehtäviin liittyviä kriittisiä tuotteita tai palveluja. Tämä muutos vastaa 2 §:n 1 momentin 2 b alakohtaan esitettyä seurannan kohteen määritelmää ja 4 §:n 1 momenttiin esitettyä muutosta, joka koskee turvallisuusalan yritysostoja ja joissa edellytetään työ- ja elinkeinoministeriölle etukäteen toimitettavaa hakemusta, kuten puolustusalan yritysostoissa.

Lain 6 §:n 1 kohdan nojalla vahvistusta ei tarvita, jos seurannan kohteena olevan osakeyhtiön osakkeenomistaja osakepääomaa korotettaessa merkitsee yhtiön osakkeita samassa suhteessa kuin hän entuudestaan omistaa niitä. Tämän säännöksen nojalla ei siten voitaisi puuttua ulkomaisen omistajan entuudestaan omistamien osakkeiden tuomien oikeuksien käyttöön osakemerkinnässä. Elleivät muut osakkeenomistajat jätä käyttämättä merkintäetuoikeuttaan, osakeannissa ei tapahdu sellaista omistussuhteiden muutosta, joka vaatisi vahvistusmenettelyä. Koska poikkeus koskee vain ulkomaisen omistajan entuudestaan omistamiin osakkeisiin perustuvaa merkintää, vahvistuksen hakemisvelvollisuus syntyy siten vain, jos osakkeenomistajien merkintäetuoikeudesta poiketaan ja ulkomaisena omistajana pidettävän osakkeenomistajan äänimäärä nousee sen seurauksena vähintään kolmasosaan tai muuhun laissa määriteltyyn kynnysarvoon äänen kokonaismäärästä yhtiössä.

Lain 6 §:n 2 kohdan mukaan seuranta ei myöskään koskisi omaisuutta, jonka ulkomainen omistaja saa omaisuutta perintönä, testamentilla tai avio-oikeuden nojalla. 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. Vahvistuksen hakemisvelvollisuus koskee kuitenkin vastikkeetonta, lahjoituksena tapahtuvaa osakkeiden siirtämistä. Myös eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta annetussa lain (470/2019) 2 §:ssä on jätetty perhe- ja perintöoikeudelliset saannot ulkomaalaisten kiinteistönhankintojen lupamenettelyjen ulkopuolelle.

Lain 6 §:n 3 kohdan mukaan yritysostolle ei tarvita vahvistusta, jos muulla ulkomaisella omistajalla on tämän lain mukaisen menettelyn perusteella tai muuten laillisesti hallussaan 2 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettu vaikutusvalta seurannan kohteena olevassa osakeyhtiössä, eikä kysymyksessä ole 8 §:ssä tarkoitettu osakkeiden luovutus (osakekauppa). 6 pykälän 4 kohta koskee tilanteita, joissa seurannan kohteena oleva liike hankitaan toiselta ulkomaiselta omistajalta, jolla liike on tämän lain mukaisen menettelyn perusteella tai muuten laillisesti omistuksessaan (liiketoimintakauppa).

Molemmat 6 §:n 3 ja 4 alakohdat kohta koskevat lain 5 §:n mukaisia vapaaehtoisia ilmoituksia, joissa on jo annettu myönteinen vahvistuspäätös ja vahvistuksen kohde luovutetaan eteenpäin uudelle ulkomaiselle omistajalle. Tällöin edelleen luovutuksille ei tarvittaisi enää työ- ja elinkeinoministeriön vahvistusta ja se olisi vapaasti luovutettavissa eteenpäin, jos kohde on edelleen lain 5 §:n mukainen seurannan kohde eikä ole esimerkiksi muuttunut viranomaissitoumustensa vuoksi lain 4 §:n mukaiseksi pakollisen vahvistusmenettelyn mukaiseksi seurannan kohteeksi. Tilanne voi kuitenkin olla eri, jos ministeriön vahvistuspäätökseen on asetettu ehto, joka edellyttää myös uudet transaktiot (kohteesta jo hankitun osuuden edelleen luovutukset) uuteen vahvistusmenettelyyn saattamista.

Lain 6 § jää siten käytännön soveltamisen näkökulmasta varsin epätarkaksi ja vanhentuneeksi voimassa olevassa toimintaympäristössä.

Muutostarpeiden arviointia

Yritystolain 6 §, jossa käsitellään poikkeuksia yritystolon vahvistamisesta, on lain käytännön soveltamisen näkökulmasta epätarkka ja vanhentunut muuttuneessa toimintaympäristössä. Säännös perustuu vanhaan vuoden 1992 seurantalakiin ja sitä edeltäneeseen lainsäädäntöön. Vuonna 2012 voimaantulleessa yritystolaisissa, jolla kumottiin aiempi laki, viitataan vain suoraan vuoden 1992 lakiin ja sen perusteluihin ilman, että ko. säännöstä tai sen tarkoitusta avataan tarkemmin. Vuonna 2014 lakiin tehdyt muutokset eivät kohdistuneet lain 6 §:ään.

Vuonna 2020 voimaantulleissa yritystolain muutoksissa lain 6 §:n sisältöön ei tehty muita muutoksia, kuin vuonna 2020 säännöksen 2 momenttiin lisättiin maininta, että 1 momentin 3 ja 4 kohdassa säädetty poikkeukset yritystolon vahvistamisesta eivät koske puolustusteollisuusyrityksen ohella myöskään yritystä, joka tuottaa tai toimittaa yhteiskunnan turvallisuuden kannalta keskeisille Suomen viranomaisille niiden lakisääteisiin tehtäviin liittyviä kriittisiä tuotteita tai palveluja.

Lain uudistamisessa tulisi arvioida, onko yritystolain vuoden 2014 uudistuksessa lisättyjen kynnysarvojen myötä voimassa olevan lain 6 § 1 momentin 1 alakohdan mukainen poikkeus yritystolon vahvistamisesta lain soveltamisen kannalta enää olennainen ja ajan tasalla. Lisäksi tulisi arvioida varmistavatko lain nykyiset kynnysarvot, että osakepääoman merkitseminen samassa suhteessa ei käytännössä vaatisi vahvistuksen hakemista.

Jos yritystolain uudistamisena on vapaaehtoisesta ilmoitusvelvollisuudesta luopuminen (lain 5 §) ja kaikkien lain soveltamisalaan kuuluvien yritystolon/sijoitusten saattaminen pakollisen etukäteisen vahvistusmenettelyn piiriin (lain 4 §), myös voimassa olevan lain 6 §:n 1 momentin 3 ja 4 alakohdissa mainitut poikkeukset eivät olisi enää ajan tasalla, joten koko säännöksen tarvetta tulisi arvioida uudelleen.

Perhe- ja perintöoikeudelliset saannot voitaisiin kuitenkin jatkossakin harkita sisällytettävän poikkeuksina vahvistusvelvollisuudesta (6 §:n 1 momentin 2 alakohta), mutta 6 §:n 1 momentin 1, 3 ja 4 alakohdat voitaisiin harkita poistettavan, kuten myös 6 §:n 2 momentti

3.6 Määräajat ja jälkikäteinen puuttuminen

Suomen yritystolaisissa ei säännellä kattavasti jälkikäteistä puuttumista ulkomaiseen yritystolon. Pakollisen vahvistusmenettelyn osalta yritystolon/sijoituksia voidaan lain nojalla edellyttää työ- ja elinkeinoministeriön arvioitavaksi pitkänkin ajan kuluttua, sillä vahvistuksen puuttuminen tarkoittaa, ettei yritystolo ole ollut lainmukainen. Yritystolain 4 §:n mukaan ulkomaisen omistajan on haettava työ- ja elinkeinoministeriöltä etukäteen vahvistus yritystololle, jos yritystolon kohteena on puolustusteollisuus yritys tai yritys, joka tuottaa tai toimittaa yhteiskunnan turvallisuuden kannalta keskeisille Suomen viranomaisille niiden lakisääteisiin tehtäviin liittyviä kriittisiä tuotteita tai palveluita. Hakemuksen tulee sisältää kaikki yritystolon vahvistamista koskevan asian selvittämiseksi tarpeelliset tiedot seurannan kohteesta, ulkomaisesta omistajasta sekä yritystolosta. Jos ulkomainen omistaja ei ole hakenut vahvistusta lain mukaisesti, työ- ja elinkeinoministeriö voi asettaa määräajan, jonka kuluessa hakemus on tehtävä. Säännöksen perusteella pakolliseen vahvistusmenettelyyn kuuluvien yritystolon ottamista viranomaisen käsiteltäväksi ei ole ajallisesti rajattu.

Muiden kuin lain 4 §:n mukaisten yritystolon osalta, yritystolaki asettaa viranomaiselle määräajan, jonka kuluessa sen on yritystolo käsiteltävä. Yritystolain 5 §:ssä säädetään, että työ- ja elinkeinoministeriön on pyydettävä tietoja kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun se on saanut tiedon yritystolosta. Lisäksi lain 5 §:n 4 momentin mukaan, jos työ- ja

elinkeinoministeriö ei tee asiassa päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä kuuden viikon kuluessa tai tee VN yleisistunnolle esitystä asian siirtämisestä sen käsiteltäväksi kolmen kuukauden kuluessa asian käsittelemiseen tarvittavien tietojen vastaanottamisesta, yritystalon katsotaan tulleen vahvistetuksi. Tämä ei kuitenkaan koske lain 4 §:n mukaisia tapauksia.

Suomen yritystolaki muistuttaa monin tavoin verrokkimaiden malleja. Tanskassa viranomaisen voi avata tutkinnan maksimissaan viisi vuotta ilmoittamatta jääneen transaktion toteuttamisen jälkeen, mutta säännös kohdistuu yksinomaan vapaaehtoiseen ilmoitusmenettelyyn. Tanskan yritystolain erillisessä toimivaltasäännöksessä viranomaisille annetaan kuitenkin toimivalta puuttua myös pakollisen vahvistusmenettelyn ohittaneisiin transaktioihin, mutta epäselväksi jää, koskeeko näitäkin viiden vuoden määräaika.

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. Laista tai esitöistä ei ilmene erityisiä ajallisia rajoituksia tämänkaltaiselle puuttumiselle.

Saksan yritystoviranomainen on toimivaltainen aloittamaan viran puolesta tutkinnan ilmoittamatta jääneestä ulkomaisesta investoinnista. Tutkinta on aloitettava kahden kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut tiedon ulkomaisesta sijoituksesta, ja tutkinta on aloitettava viimeistään viiden vuoden kuluessa investointia koskevan sopimuksen päättämisestä. Saksan viranomaisten mukaan jälkikäteen puuttuminen yritystolain on keskeinen osa yritystolajärjestelmän kokonaisuutta.

Yhdistyneiden kuningaskuntien viranomaisen on toimivaltainen aloittamaan viran puolesta tutkinnan ilmoittamatta jääneestä ulkomaisesta investoinnista. Tutkinta on aloitettava kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisen tuli tietoiseksi määräysvallan perustavasta laukaisutapahtumasta. Tutkinta on kuitenkin aloitettava viimeistään viiden vuoden kuluessa

EU:n seuranta-asetusehdotus

EU:n seuranta-asetusehdotuksen mukaan seurannasta vastaavilla viranomaisilla tulisi olla oikeus aloittaa seurantamenettely omasta aloitteestaan vähintään 15 kuukautta sellaisen sijoituksen toteuttamisen jälkeen, joka ei ole lupavaatimuksen alaisena, mutta voi vaikuttaa turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen. Seurantamenettely tulee toteuttaa ehdotuksen sektorikatteen mukaisten sijoitusten osalta kaikissa tilanteissa ennen sijoituksen toteuttamista. Seurannasta vastaavalla viranomaisella tulee olla oikeus kieltää, purkaa tai asettaa lievennystoimia seurattavalle sijoitukselle, jota ei ole ilmoitettu tai joka on ilmoitettu sijoituksen toteuttamisen jälkeen.

Lisäksi EU:n seuranta-asetusehdotus sisältää artiklan, jonka mukaan jäsenvaltioiden olisi annettava tiedoksi seurannan kohteena oleva sijoitus 15 vuorokauden sisällä seurantamenettelyn aloittamisesta, jos seurannan kohde on aktiivinen asetuksen katteen mukaisilla toimialoilla. Muut 5 artiklan mukaisesti seurannan kohteena olevat sijoitukset olisi annettava tiedoksi viimeistään 60 vuorokauden sisällä seurantamenettelyn aloittamisesta. Ehdotus asettaisi velvoitteen ulkomaisille sijoittajille panna seurantamenettely vireille samaan aikaan useassa jäsenvaltiossa, jos kyseessä on useassa jäsenvaltiossa samaan aikaan seurannan kohteena oleva sijoitus. Näiltä osin on huomioitava myös asetusehdotuksen kansalliselle lainsäädännölle asettamat vaatimukset.

Muutostarpeiden arviointia

Jälkikäteinen puuttumismahdollisuus on erityisen tärkeää niissä ulkomaalaisissa yritysostoissa tai sijoituksissa, joissa ei ole toimitettu hakemusta yritystolain edellyttämään vahvistusmenettelyyn, vaikka tapaus olisi lain soveltamisalassa ja hakemus olisi pitänyt tehdä. Voimassa olevan yritystolain määräajat koskevat vain lain 5 §:n mukaisia vapaaehtoisia ilmoituksia, ei lain 4 §:n mukaista pakollista etukäteistä hakemusmenettelyä.

Mikäli pakollisen vahvistusmenettelyn alaa yritystolaissa päätetään laajentaa ja päädytään esimerkiksi luopumaan vapaaehtoisesta menettelystä, myös määräaikoja ja jälkikäteistä puuttumista tulee arvioida uudelleen, ml. määräaikojen vaikutukset lainsäädännön ennustettavuuteen ja oikeusvarmuuteen. Esimerkiksi useassa vertailumaassa käytössä oleva määräaika on 5 vuotta, jonka aikana jo toteutettuun yritysostoon/sijoitukseen voitaisiin puuttua. Keskeistä on arvioida mahdollisesti asetettavien määräaikojen vaikutukset yritysten oikeusvarmuuteen. Toisaalta viranomaisten ja kansallisen turvallisuuden näkökulmasta tulisi olla myös riittävän joustavat mahdollisuudet puuttua ilman työ- ja elinkeinoministeriön vahvistuspäätöstä toteutettuun yritysostoon/sijoitukseen.

Käsittelyajalle ei ole välttämätöntä asettaa kansallisia määräaikoja, koska kaikki hakemukset/ilmoitukset käsitellään aina mahdollisimman nopeasti. Mikäli käsittelylle päädytään kuitenkin asettamaan jokin määräaika, sitä tulisi voida tarvittaessa pidentää, koska tapaukset ovat hyvin erilaisia sisällöltään ja laajuudeltaan. Haasteellisissa tapauksissa tulisi käsittelyn määräaikaa voida tarvittaessa jatkaa, jotta selvitystyö voidaan toteuttaa riittävässä laajuudessa. Keskimääräinen hakemusten käsittelyaika työ- ja elinkeinoministeriössä on tällä hetkellä 65 vuorokautta.

Lisäksi lain tulisi mahdollistaa vahvistamatta jättämistä koskeva päätös niissä tilanteissa, joissa kehotuksesta huolimatta, hakemusta tai lisäselvityksiä ei ole työ- ja elinkeinoministeriölle toimitettu kirjallisesti asetetussa määräajassa. Lakia uudistettaessa tämä tulisi selkiyttää lakiin tai ainakin sen perusteluihin.

Jälkikäteisen puuttumisen mahdollisuutta ja sen seurauksia arvioitaessa on otettava huomioon myös Suomen kansainväliset velvoitteet.

Uuden EU:n seuranta-asetuksen tultua voimaan, siihen sisältyvät määräajat tulee myös suoraan sovellettaviksi myös kansallisella tasolla.

3.7 Rangaistussäännökset

Yritystolain 10 §:n mukaan, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö vahvistuksen hakemisen tai tietojenantovelvollisuuden, antaa viranomaiselle vääriä tietoja tai salaa asian käsittelyn kannalta merkittäviä tietoja, on tuomittava, jollei teko ole vähäinen tai siitä ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, yritystoriikkomuksesta sakkoon. Laissa ei viitata minkä lain mukaan sakko määräytyisi. Lain esitöiden mukaan (HE 120/1992) ulkomainen omistaja tai sen puolesta hakemuksen tekemiseen velvollinen henkilö voidaan tuomita sakkorangaistukseen, jos hän laiminlyö hakemuksen tekemisen. Rangaistusseuraamus kohdistuu hallituksen esityksen mukaan aina luonnolliseen henkilöön, joten yhtiön tai yhteisön laiminlyönnistä joutuvat vastuuseen ne, joiden velvollisuutena yhteisöoikeudellisten säännösten nojalla on huolehtia siitä, että yhteisö noudattaa lakia.

Suomen yritystolain valitsema rangaistussäännösmalli on sekä sanktioiden monipuolisuuden että niiden ankaruuden kannalta varsin lievä. Merkittävin sanktio on yritystolon oikeudellinen tehotomuus ilman työ- ja elinkeinoministeriön lakiin perustuvaa vahvistusta. Ulkomaisen

omistajan on lain 4 §:n mukaisissa puolustus- ja turvallisuusalan yritysostoissa haettava etukäteen viranomaisen vahvistus. Voidaan siis katsoa, että lain 4 §:n mukaisia yritysostoja ei voida panna lopullisesti täytäntöön ilman viranomaisen hyväksyntää.

Laissa tai sen esitöissä ei täsmennetä, mitä vahvistamattomalle yritysostolle ja esimerkiksi siihen liittyville sopimuksille tapahtuu. Sen sijaan yritysostolain 8 §:ssä säädetään osakkeiden luovutusvelvollisuudesta ja siihen liittyvästä äänivaltaleikkurista. Mikäli vahvistus yritysostolta evätään, ulkomaisen omistajan on luovuttava hankitun osakeyhtiön osakkeista siinä määrin, että hänen osakkeidensa tuottama äänimäärä laskee alle yhteen kymmenesosaan tai aiemmalla vahvistuspäätöksellä hyväksytyyn osuuteen. Liiketoimintakaupoissa vahvistuksen epäämisen voidaan katsoa olevan laajempaa, koska se kohdistuu koko liiketoimintayksikön kauppaan.

Ehtojen asettamista koskevaan yritysostolain 5 b §:ään sisältyy myös sanktiomahdollisuus. Työ- ja elinkeinoministeriö voi asettaa asettamiensa ehtojen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakosta säädetä uhkasakkolaissa (1113/1990).

Vertailumaiden ja rangaistussäännöksissä on runsaasti hajontaa, mutta siviilioikeudelliset seuraamusjärjestelmät ovat varsin yhtenevät. Saksassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Ruotsissa seuraamusjärjestelmän ydin on yritysoston tehottomuus. Tanskassa kyse ei ole oikeustoi-
mien tehottomuudesta, mutta viranomaisilla on oikeus vaatia sijoituksen purkamista sekä tarvittaessa pakkolunastaa siirtyvä omaisuus.

Kolmen vertailumaan lainsäädäntöön sisältyy mahdollisuus hallinnolliseen seuraamusmaksuun, jollaista Suomen yritysostolaki ei tunne. Saksassa yritysoston vahvistamatta jättäminen voidaan sanktioida hallinnollisella sakolla, jonka maksimimäärä on 500 000 euroa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa seuraamusmaksun määrä on 5 % ostajan globaalista liikevaihdosta tai 10 miljoonaa puntaa, mikäli liikevaihtoperusteinen sanktio olisi tätä pienempi. Ruotsissa seuraamusmaksujen vaihteluväli on 25 000–100 000 000 kruunua, ja maksun määrä riippuu muun muassa sijoituksen aiheuttamasta vaarasta, loukkauksen tahallisuuden tai tahattomuuden asteesta ja loukkauksen johdosta saadun hyödyn määrästä.

Kahden vertailumaan lainsäädäntöön sisältyy rikosoikeudellisia sanktioita. Sekä Saksassa että Yhdistyneessä kuningaskunnassa lainsäädäntöön sisältyy maksimissaan viiden vuoden vankeusrangaistus. Kummassakaan maassa rangaistussäännöksiä ei ole viranomaisten mukaan käytetty. Tanskassa ja Ruotsissa ei ole erityisiä rikosoikeudellisia rangaistussäännöksiä.

Suomen perustuslain 8 § sisältää rikosoikeudellisen laillisuus- eli legaliteettiperiaatteen tärkeimmät ainesosat. Näitä ovat muun muassa vaatimus rikoksina rangaistavien tekojen määrittämisestä laissa, taannehtivan rikoslain kielto, rikoslain analogisen soveltamisen kielto, vaatimus rikoksesta seuraavien rangaistusten määrittämisestä laissa, tekohetkellä säädettyä ankaramman rangaistuksen käytön kielto ja vaatimus rikosoikeudellisten normien laintasoisuudesta.

Muutostarpeiden arviointia

Rangaistussäännökset ja muut seuraamukset tulee sisältyä lakiin jatkossakin lain noudattamisen varmistamiseksi. Yritysostolain rangaistussäännösten muutostarpeiden arvioinnissa tulee huomioida, että rangaistussäännösten tulee olla täsmällisiä, tarkkarajaisia ja oikeasuhtaisia sekä niiden tulee sisältää yleisluonnehdinnat tekotavoista.

Oikeustoimen tehottomuus, sijoituksen purkaminen, sakko, yhteisösakko, hallinnollinen seuraamusmaksu, vankeusrangaistus ja pakkolunastus ovat esimerkkejä rangaistussäännöksistä muutostarpeita arvioitaessa.

Yritystoston tehottomuus ilman lain vaatimaa vahvistuspäätöstä (4 §:n mukaiset puolustus- ja turvallisuusalan yritykset) tulisi edelleen säilyä keskeisenä seurauksena, mikäli vahvistusta ei ole haettu ennen yritystoston toteuttamista. Yritystoston tehottomuus ilman työ- ja elinkeinoministeriön vahvistusta tulisi myös kirjata selkeämmin lakiin sekä täsmentää, mitä vahvistamattomalle yrityksostolle ja esimerkiksi siihen liittyville sopimuksille tapahtuu.

Yritystoston tehottomuus seuraamuksena koskisi myös tilanteita, joissa yrityksostolle/sijoitukselle ei ole työ- ja elinkeinoministeriön kehotuksesta huolimatta haettu vahvistusta tai työ- ja elinkeinoministeriölle toimitettua hakemusta ei ole täydennetty ministeriön edellyttämällä tavalla, jolloin ministeriö voisi evätä vahvistuksen. Tästä tulisi säätää myös selkeästi laissa.

Lain uudistuksessa tulisi arvioida mikä olisi paras tapa toteuttaa lain velvoitteiden laiminlyönnistä seuraava seuraamus. Nykytilanteessa säännös yritystostorikkomuksesta seuraavasta *sakko-rangaistuksesta* on epäselvä. Lain esitöiden mukaan sakko voidaan kohdistaa vain luonnolliseen henkilöön. Sakon tai rikesakon voi lain sakon ja rikesakon määräämisestä 3 §:n mukaan antaa vain poliisi tai syyttäjä. Yritystostolain luonteeseen sopisi paremmin, jos sanktio voitaisiin kohdistaa myös oikeushenkilöön. Mikäli sakkorangaistus halutaan laissa säilyttää, säännöstä tulisi harkita selkiytettäväksi ja lisätä viittaus lakiin sakon ja rikesakon määräämisestä (754/2010).

Yritystostolain rangaistussäännösten mahdollisessa uudistamisessa lähtökohdaksi sopii paremmin hallinnolliset seuraamukset, kuin rikosoikeudelliset seuraamukset.

Yritystostorikkomuksesta voidaan yritystostolain 10 §:n mukaan tuomita sakkoon. Yritystostorikkomuksen tulisi johtaa *seuraamusmaksuun*. Seuraamusmaksun tulisi olla tarpeeksi suuri ja kohdistua sekä ostajaan että myyjään. Seuraamusmaksussa tulisi ottaa huomioon konsernin koko varallisuus, eikä vain suoran ostajan, joka on usein väliyhtiö, jolla ei ole paljon omaa liikevaihtoa. Sama koskee ehtojen asettamista koskevaa sanktiomahdollisuutta. Vankeusrangaistus seuraamuksena yritystostolain rikkomisesta ei välttämättä sovellu hyvin yritystostolain osalta kansalliseen oikeusjärjestelmään, eikä vankeusrangaistuksia ole käytännössä sovellettu niissäkään verrokkimaissa, joissa tämä mahdollisuus on olemassa. Rangaistussäännösten uudistamisen yhteydessä tulee ottaa huomioon ennaltaehkäisevyys, teon tahallisuus, oikeasuhtaisuus sekä mihin pykäliin perustuen sanktiointi kohdistuisi.

Yksi mahdollisuus voisi olla muuttaa yritystostolain 10 §, niin että yritystostorikkomuksesta voitaisiin tuomita *yhteisösakkoon*. Silloin sakko voitaisiin kohdistaa oikeushenkilöön. Yhteisösakosta säädetään rikoslain 9 luvun 5 §:ssä ja sen määrä voi olla 850–850 000 euroa, mikä olisi verrokkimaihin verrattuna edelleen varsin lievä rangaistus. Kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnan osalta seuraamuksista säädetään rikoslain 46 luvun 1 §:n 8 kohdassa, jonka mukaan kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain rikkomisesta on tuomittava säännöstelyrikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Yritystostolain osalta voitaisiin mahdollisesti harkita jotain vastaavaa ratkaisua. Myös kilpailulaissa säädetään seuraamusmaksusta. Kilpailulain 12 §:n mukaan elinkeinonharjoittajalle tai elinkeinonharjoittajien yhteenliittymälle, joka rikkoo lain 5 tai 7 §:n taikka Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tai 102 artiklan säännöksiä, määrätään seuraamusmaksu.

Ehtojen asettamista koskevaan yritystostolain 5 b §:ään sisältyy myös sanktiomahdollisuus. Työ- ja elinkeinoministeriö voi asettaa asettamiensa ehtojen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakosta säädetä uhkasakkolaissa (1113/1990). Uhkasakkolain 8 §:n mukaan uhkasakon suuruutta harkittaessa on otettava huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, velvoitetun maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Uhkasakon asettamisen tarkoituksena on taivuttaa velvoitettu noudattamaan päävelvoitetta. Uhkasakon suuruus on harkittava siten, että sen voidaan olettaa johtavan päävelvoitteen täyttämiseen. Uhkasakko toiminee jatkossakin hyvänä ehtojen

noudattamisen tehosteena. Tässäkin on kuitenkin otettava huomioon, että sanktio on tarpeeksi tuntuva yrityksille ja että se kohdistuu oikeille tahoille.

Mahdolliset muutosehdotukset yritystolain rangaistussäännöksiin edellyttävät vielä tarkempia keskusteluja erityisesti oikeusministeriön kanssa lainvalmisteluvaiheessa. Rangaistussäännösten ja/tai hallinnollisten seuraamusten laajentamisen tarpeellisuutta yritystolakiin tulee siten arvioida vielä tarkemmin asetettavassa lakityöryhmässä.

3.8 Pakkolunastus

Yritystolakiin ei sisälly erillistä säännöstä pakkolunastuksesta. Keskeisenä keinona valtion puuttumiskeinona on tähän mennessä nähty vahvistuksen epääminen ja sopimuksen tehotonmuus pakkolunastuksen sijaan. Tämä on ollut tietoinen valinta, koska on katsottu, että muilla keinoilla pystytään puuttumaan ei toivottuihin ulkomaalaisiin yritystoloihin. Tapauskohtaisen harkinnan perusteella voidaan äärimmäisen poikkeuksellisessa tilanteessa myös tarvittaessa tehdä esimerkiksi valtion väliintulo jo toteutettuun yritystoloihin, jota ei ole toteutettu yritystolain mukaisesti eli lakia ei ole noudatettu. Tällöin valtio voi tarvittaessa neuvottelujen kautta ilman lakiin kirjattua lunastussäännöstäkin lunastaa ja ottaa kohteen turvatoimenpiteenä haltuunsa (lähtökohtaisesti tilapäisesti), kunnes uusi ”luotettava” omistaja kohteelle löytyy.

Yritystolain 7 §:ssä säädetään vahvistuksen epäämisestä. Valtioneuvosto voi evätä vahvistuksen yritystolta vain, jos se on erittäin tärkeän kansallinen edun vuoksi välttämätöntä. Tämä ei kuitenkaan edellytä, että valtion tulisi lunastaa yritystolon kohde, jos vahvistus suunnitellulle yritystolle evätään.

Lain 8 §:ssä säädetään vahvistuksen epäämisen seuraamuksista. Jos vahvistus evätään yritystolta, joka koskee vaikutusvallan siirtämistä ulkomaiselle omistajalle seurannan kohteessa, joka on osakeyhtiö, ulkomaisen omistajan on päätöksessä määrättävän ajan kuluessa luovuttava kyseisen osakeyhtiön osakkeista siinä määrin, että hänen osakkeidensa tuottama äänimäärä laskee alle yhteen kymmenesosaan tai muuhun aiemmalla vahvistuspäätöksellä hyväksytyyn osuuteen yhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä. Vahvistuksen epäämisen jälkeen ulkomainen omistaja saa yhtiökokouksessa äänestää vain osakkeilla, jotka tuottavat enintään edellä mainitun äänimäärän, eikä ulkomaisen omistajan muita osakkeita oteta huomioon, kun pätevän päätöksen syntymiseen vaaditaan suostumus tai kannatus osakkeenomistajilta, joilla on määräosa yhtiön osakkeista.

Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tuli voimaan 1.1.2020. Lain voimaantultua turvallisuustilanne on muuttunut merkittävästi. Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa tehdään vakavassa ja vaikeasti ennakoitavassa toimintaympäristössä. Turvallisuustilanteen muutos on tuonut näkyväksi myös erilaisia hybridivaikuttamisen muotoja, joiden toteuttamisessa saatetaan hyödyntää kiinteistöjä ja erityisiä oikeuksia. Sotilaallisen uhan muodostumisen lisäksi kiinteistöjen hyödyntämisellä saatetaan pyrkiä vaikuttamaan muun muassa kriittiseen infrastruktuuriin ja yhteiskunnan kannalta elintärkeisiin toimintoihin sekä muilla keinoin vaikuttaa yhteiskuntaan.

Hallitusohjelmassa 20.6.2023 todetaan, että hallitus selvittää mahdollisuudet nykyistä tehokkaampaan jälkikäteiseen puuttumiseen ja kontrolliin yhteiskunnan turvallisuuden ja huoltovarmuuden kannalta keskeisen omaisuuden osalta. Hallitusohjelmassa todetaan myös, että hallitus tarkastelee EU- ja ETA-alueen ulkopuolisten tahojen kiinteistönhankintaa ja -hallintaa koskevan sääntelyn riittävyttä. Puolustusministeriön vastuulle kuuluva laki eräiden kiinteistöjen hankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019) edellyttää EU- ja Euroopan talousalueen ulkopuolisilta ostajilta lupaa Suomessa toteutettaviin kiinteistökauppoihin.

Puolustusministeriö on 8.11.2024 asettanut poikkihallinnollisen työryhmän selvittämään kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain ja siihen liittyvän lainsäädännön muutostarpeita. Hankkeen tehtävänä on kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi ja yhteiskunnallisesti merkittävien kohteiden asianmukaisen käytön toteuttamiseksi selvittää ja arvioida kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamista koskevaa lainsäädäntöä sekä muuta kiinteistöjen käyttöä koskevaa lainsäädäntöä, jolla on vaikutusta työryhmän tehtävään. Hankkeen toimikausi on 27.11.2024-27.11.2025.

Esimerkki pakkolunastusoikeudesta: Tanska

Tanskan lainsäädäntöön sisältyvä pakkolunastusoikeuden tarkoitus on mahdollistaa viranomaiselle puuttuminen ulkomaiseen sijoitukseen, mikäli muut keinot eivät osoittaudu tarkoituksenmukaisiksi. Tanskan yritysostolaissa viranomaisilla on mahdollisuus pakkolunastaa omaisuutta turvataksaan lain tavoitteiden toteutuminen (§ 21). Pakkolunastus tai sen kaltainen toimi edellyttää täyden korvauksen suorittamista kyseisen omaisuuden omistajille. Lain esitöiden perusteella vaikuttaa siltä, että pakkolunastussäännöksen tarkoitus on vahvistaa viranomaisten muita puuttumiskeinoja. Esitöissä säännöksen taustaa peilataan vahvasti esimerkiksi sijoituksen tai sopimuksen purkamiseen, ja ajatuksena on se, että pakkolunastussäännös mahdollistaa viime kädessä viranomaisten puuttumisen ulkomaiseen sijoitukseen.

Muutostarpeiden arviointia

Pakkolunastus on luonteeltaan äärimmäisen jyrkkä ja vaativa toimenpide sekä Suomessa lähinnä kiinteään omaisuuteen kohdistuvaa, tällaisen toimivallan perustaminen suhteessa ulkomaalaisiin yritysostoihin vaikuttaa varsin haastavalta sen kohdistuessa myös perustuslain turvaamaan omaisuuden suojaan. Tässä mielessä esimerkiksi sopimuksen tehottomuudesta säättämisen lakiin selkeästi voisi käytännössä turvata lain tavoitteiden toteutumisen pakkolunastusta yksinkertaisemmalla tavalla. Pakkolunastus/valtion etuosto-oikeus sopii ulkomaalaisia yritysostoja paremmin ulkomaisten kiinteistöhankintojen viranomaistoimenpiteisiin ainoastaan äärimmäisen poikkeuksellisissa tilanteissa.

On arvioitava myös muita keinoja pakkolunastuksen sijaan. Tällaisia ovat erityisesti vahvistuksen epääminen yritysostolta/sijoitukselta ja oikeustoimen pätemättömyys, jos hakemusta ei ole toimitettu lain edellyttämällä tavalla.

4 Muita arvioinnissa esille nousseita kysymyksiä

4.1 Toimitusketjuvaikutukset

Yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ovat vaihtelevasti mutta yleisesti riippuvaisia kansallisista, alueellisista ja globaaleista arvo- ja toimitusketjuista, jotka ohjaavat materiaali- tai palveluvirtoja. Epäsymmetriat globaaleissa arvo- ja toimitusketjuissa voivat mm. vaikeuttaa huoltovarmuuskriittisten toimijoiden jatkuvuuden hallintaa. Äärimmäisissä poikkeustilanteissa toimitusketjujen pullonkaulat ja merkittävät häiriöt voivat vaarantaa yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitoa.

Valtiot ja valtioihin sidoksissa olevat toimijat voivat hyödyntää toimitusketjujen kriittisiä solmukohtia tuottamalla niistä ”kuristuspisteitä”, joiden avulla on mahdollista saattaa toimien kohteena oleva valtio ja sen valtion yritykset suhteellisesti heikompaan asemaan. Yrityksiä on mahdollista hyödyntää myös osana hybridivaikuttamista/laaja-alaista vaikuttamista, jossa hankittua

yritystä voidaan käyttää esim. rakentamaan Suomen kannalta haitallista riippuvuussuhdetta jonkin kriittisen tuotannontekijän arvoketjussa pitkälläkin aikavälillä.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisen (loppu)tuotteen tuotanto- ja toimitusketjun kartoittaminen ei lähtökohtaisesti ole kovin yksinkertaista. Toimijoiden määrä on suuri sisältäen erilaisia takaisinkytkentöjä ja vaiheita maan rajojen ulkopuolella. Lisäksi (loppu)tuotteen kannalta kriittisen toimitusketjun keskivaiheilla olevilla yrityksillä saattaa olla erittäin rajoittunut näkymä ja mahdollisuudet arvioida yritystään seurannan kohteena, mikä heijastuu myös viranomaisten mahdollisuuksiin ottaa toimitusketjuvaikutukset huomioon seurantamenettelyssä.

4.1.1 Muutostarpeiden arviointia

Voimassa olevan yritysostolain viitekehys mahdollistaa toimitusketjuvaikutusten huomioimisen seurantamenettelyssä, mutta asettaa seurannalle rajoitteita, joista merkittävimpiä on epätäydellinen informaatio mahdollisen seurannan kohteen turvallisuuskriittisyydestä. Jotta toimitusketjuvaikutukset voisi laajemmin ottaa huomioon tulisi kriittisten toimitus- ja arvoketjujen olla riittäväällä tarkkuudella kartoitettuna sekä kriittisten yritysten että yritysostolain kannalta olennaisten viranomaisten taholta.

Yritysostolain käytännön soveltamista olisi tarpeellista selkeyttää niiden tilanteiden osalta, joissa hankittava yritys voi määriytyä seurannan kohteeksi toimitusketjuvaikutusten takia. Tässä arvioinnissa olennaista on määrittää kuinka pitkälle yksittäistä toimitusketjua (ylä- tai alavirtaan) on mahdollista edetä turvallisuusvaikutusten arvioinnissa. Nämä kysymykset tulisi ratkaista ja varmistaa ensisijaisesti ko. toimitusketjussa olevien yritysten ja viranomaisten kesken.

Globaaleissa toimitusketjuissa on haasteellista arvioida mitkä yritykset ovat erityisen kriittisiä yritysostolain näkökulmasta, jos yrityksellä ei ole suoraa sopimussuhdetta Suomen viranomaisien kanssa. Näissä tilanteissa saattaa syntyä kapeikkoja liiketoimintalähtöisesti, koska yritysostolain näkökulmasta ei ole välttämättä näkyvyyttä koko toimitusketjuun. Esimerkiksi toimitusketjut, joissa yritys toimittaa esimerkiksi jotain kriittistä komponenttia toiselle yritykselle, jolla puolestaan on sopimusjärjestely jonkun tuotteen tai palvelun toimittamisesta puolustusvoimille. Tällöin toimitusketjussa mukana oleva komponentteja tuottava yritys ei välttämättä edes tiedä olevansa osa toimitusketjua ja sitä kautta mahdollisesti myös turvallisuuskriittinen välillinen toimittaja puolustusvoimille. Myös nämä toimitusketjussa olevat yritykset voivat olla yritysostojen ja jopa hybridivaikuttamisen kohteina.

4.2 Kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä lupamenettelyistä eräissä muissa laeissa

Yritysostolain uudistamista koskevan arviomuistion laadinnassa nousi esille myös, että kansalliseen turvallisuuteen liittyviä lupamenettelyjä saattaa sisältyä myös muihin lakeihin ja mahdollinen päällekkäinen sääntely näiltä osin olisi hyvä kartoittaa paremman kokonaiskuvan saamiseksi. Tältä osin arviomuistioon haluttiin tuoda joitakin esimerkkejä laeista, joiden lupamenettelyissä ja niihin liittyvissä riskien arvioinneissa on mukana myös yritysostolain seurannan ja vahvistusmenettelyn kaltaisia kansallisen turvallisuuden turvaamiseksi luotuja arviointiedellytyksiä.

Yritysostolain uudistamista koskevan arviomuistion osalta kartoitus ei ole tyhjentävä, mutta se antaa yleiskuvaa tiettyjen hallinnonalojen laeista, joiden lupamenettelyissä kansallinen turvallisuus on yhtenä elementtinä mukana.

Seuraavissa laeissa on arvioitu olevan mukana yritysostolain vahvistusmenettelyjen ja riskienarvioinnin kaltaisia kansalliseen turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä. Alla mainitut esimerkit ovat PLM:n, TEM:n, LVM:n ja VM:n hallinnonaloilta.

- Laki puolustustarvikkeiden viennistä (282/2012) PLM
- Laki eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019) PLM
- Laki kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta (500/2024) UM
- Laki Finanssivalvonnasta (878/2008) VM
- Laki avaruustoiminnasta (63/2018) TEM
- Kaivoslaki (621/2011) TEM
- Ydinenergi laki (990/1987) TEM
- Laki sähköisen viestinnän palveluista (917/2014) LVM

Liitteen 2 taulukossa on tiivistelmä edellä mainituista laeista, joihin sisältyy kansalliseen turvallisuuteen liittyvää sääntelyä kussakin lupamenettelyissä.

4.3 Laaja-alainen vaikuttaminen/hybridivaikuttaminen

Hybridivaikuttamisessa vihamielisesti toimiva valtiollinen taho tai valtiollisen tahon lukuun toimiva taho yhdistelee erilaisia vaikuttamisen muotoja saavuttaakseen tavoitteensa vaikuttaa toiseen valtioon. Vaikuttamisen keinot ovat moninaisia sisältäen esim. taloudellisia, poliittisia ja sotilaallisia keinoja sekä vaikuttamista informaatio- ja kyberulottuvuuksissa. Vaikuttamisessa pyritään hyödyntämään kohdevaltion tunnistettuja haavoittuvuuksia. Joissain yhteyksissä hybridivaikuttamisesta puhuttaessa käytetään myös termiä laaja-alainen vaikuttaminen eli samoista asioista voidaan käyttää asiayhteyden mukaan näitä molempia termejä.

Yritysostolain näkökulmasta yritysten kautta tapahtuva taloudellisia keinoja hyödyntävä vaikuttaminen on keskeinen ja huomioitava vaikuttamisen muoto. Hallitsemalla kriittistä yritystä tai vaikuttamalla kriittisen yrityksen toimintaedellytyksiin valtiollinen toimija voi pyrkiä laamauttamaan tai vähintään häiritsemään yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja. Laajemmin vaikuttamisen tavoitteena saattaa olla kohdemaan poliittisen liikkumatilan supistaminen tai pahimmillaan sotilaallisten keinojen käyttöä edeltävä valmistelu. Informaatio- ja kybervaikuttamista voi myös toteuttaa kohdemaassa hallintaan saatujen yritysten avulla.

Hybridivaikuttamisen potentiaalia korostaa se, että Suomessa merkittävä osa kriittisestä infrastruktuurista ja yhteiskunnan elintärkeistä toiminnoista on hyvin riippuvaista yksityisten yritysten toiminnasta. Kehittyneet uhkatoimijat kykenevät hyödyntämään ulkomaisia sijoituksia työkaluna, jolla voidaan avata pääsy tiettyjä kriittisiä toimintoja ja niistä vastaavia toimijoita koskevaan tietoon. Hankittua tietoa voidaan käyttää pohjana esim. fyysistä- ja palveluinfrastruktuuria vastaan kohdistettavissa hyökkäyksissä tai osana informaatiovaikuttamista.

4.3.1 Muutostarpeiden arviointia

Hybridiuhkatoimijan tavoitteena on yhteiskunnan resilienssin eli kriisinkestävyyden tuhoaminen. Yritysostolailla on mahdollista tuottaa resilienssiä ulkomaisten sijoitusten kautta

rakentuvalle uhkalle. Yritystolain tuottama vaste hybridivaikuttamiselle on yritystolon kieltäminen, joka perustuu havaitulle vaikuttamisyritykselle. Olennainen kysymys on miten yritystolain tuottamaa vastetta voisi parantaa, jotta se toimisi vahvemmin pidäkkeenä vaikuttamisyrityksille. Haasteena seurantamenettelyssä on hybridivaikuttamisen havaitseminen. Attribuutiota on lähtökohtaisesti vaikeaa osoittaa, mikä on seurantamenettelyssä ongelmallista ulkomaiseen omistajaan kohdistuvien rajoitustoimien asettamisessa tarvittavien perustelujen kannalta.

Hybridivaikuttamisen havaitsemiseksi tulisi seurantamenettelyä kehittää huomioimaan mahdollisia kehityskulkuja, joilla seurannan kohdetta voisi hyödyntää osana hybridivaikuttamista. Kohteen potentiaali hybridivaikuttamisen välineenä on mahdollista tunnistaa seurantamenettelyssä. Suurempi haaste koskee uhkatoimijan tunnistamista ja sitä onko ulkomaisella omistajalla kykyä ja halua hyödyntää kohdetta hybridivaikuttamisen välineenä. Yritystolain mukainen vallitsevaan turvallisuustilanteeseen sidottu arviointi asettaa myös rajoitteita erittäin tärkeän kansallisen edun vaarantumisen määrittelylle yksittäisessä tapauksessa. Hankitun kohteen vaikuttamispotentiaali voi konkretisoitua vasta turvallisuustilanteen muuttuessa. Vahvistetun tiedon saaminen hankittavaa kohdetta koskevista uhkatoimijoiden aikeista on rajoitettua.

Seurantamenettelyllä voidaan havaita kehityskulkuja, joissa ulkomainen toimija hankkii systemaattisesti esim. tietyn kriittisen toimialan kohteita Suomesta. Lisäksi EU:n sijoitusten seuranta-asetuksen yhteistyömekanismi tuottaa vastaavaa tietoa kehityskuluista EU:n sisämarkkinoilla. Näitä havaintoja voidaan hyödyntää hybridivaikuttamisen tunnistamisessa.

Hybridivaikuttamisen sisällyttäminen suoraan yritystolain säännöksiin ei välttämättä tuottaisi toivottua tulosta. Hybridivaikuttamisen potentiaali huomioidaan jo tällä hetkellä voimassa olevan lain mukaisessa seuranta- ja vahvistusmenettelyssä. Yritystolain mukaisia riskiarviomalleja voidaan kuitenkin pyrkiä kehittämään edelleen varautumisen tehostamiseksi. Hallituksen esityksen perusteluihin voidaan tarvittaessa sisällyttää maininta, että hybridivaikuttamisen huomioiminen on osa yritystolain mukaisen prosessin kokonaisarviointia.

5 Suhde muuhun lainsäädäntöön ja valtioneuvoston päätöksiin

5.1 Laki kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta

Vientivalvontaa säädellään laissa kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta (500/2024) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2021/821. Uusi laki kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta on tullut voimaan 15.9.2024.

Uudistuksen tavoitteena on kansallisen sääntelyn yhteensovittaminen EU:n vientivalvonta-asetuksen kanssa ja vientivalvonnan tehokkaan toimeenpanon varmistaminen. Samalla uudistettiin rikoslain maahantuontiin ja maastavientiin liittyviä rikoksia koskevan 46 luvun 1 ja 12 § vastaamaan paremmin EU-asetuksen velvoitteita. Rikoslain muutoksilla myös parannettiin rangaistusten oikeasuhtaisuutta.

Suurimpana muutoksena uudessa kaksikäyttötuotteiden vientivalvontaa koskevassa laissa säädetään kansallisesta valvontaluettelosta, joka löytyy lain liitteestä. Kansallisessa valvontaluettelossa mainituille tuotteille tarvitaan vientilupa, kun tuotteita viedään Euroopan unionin ulkopuolelle. Myös kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetun lain 6 §:n ja 17 §:n 2 momentin mukaan kauttakuljetus ja välitys voivat olla luvanvaraisia tiettyjen edellytysten täytyessä. Kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnan tavoitteena on estää joukkotuhoaseiden leviäminen ja edistää suomalaisen teknologian vastuullista vientiä. Kaksikäyttötuotteet voivat olla hyvin erilaisia, yleisesti korkean teknologian tuotteita, kuten ydinaineita, erityismateriaaleja ja niihin liittyviä

laitteita, elektroniikkaa, eräitä tietokonelaitteita, tietoliikenne- ja tiedon suojauslaitteita sekä esimerkiksi antureita ja lasereita.

5.1.1 Arviot vaikutuksista yritysostolakiin

Voimassa olevaan yritysostolakiin sisältyy viittaus vanhaan lakiin kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta (526/1996) ja vanhaan EY-asetukseen (EY) N:o 428/2009. Yritysostolakia uudistettaessa myös nämä viittaukset tulee päivittää, jotta ne vastaavat voimassa olevaa lainsäädäntöä. Yritysostolakiin tulee muuttaa siten viittaukset uuteen lakiin kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta (500/2024) ja uuteen Euroopan parlamentin ja neuvoston vientivalvontaa koskevaan asetukseen ((EU) 2021/821). Päivitystarve koskee yritysostolain 2 §:n 1 momentin 4 b -alakohdan puolustusteollisuusyrityksen määritelmää.

Voimassa olevan yritysostolain 2 §:n (määritelmät) 4 kohdan 4 b alakohdassa todetaan, että laissa puolustusteollisuusyrityksellä tarkoitetaan yhteisöä ja liikettä:

b) jonka Suomessa tuottamien, kaksikäyttötuotteiden vientiä, siirtoa, välitystä ja kauttakulkua koskevan yhteisön valvontajärjestelmän perustamisesta annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 428/2009, jäljempänä EY-asetus, tai kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetussa laissa (562/1996) tarkoitetuiksi kaksikäyttötuotteiksi katsottavien tuotteiden vienti on EY-asetuksen tai mainitun lain mukaan luvanvaraista taikka jonka Suomessa tapahtuvassa toiminnassa käyttämän EY-asetuksessa tai mainitussa laissa tarkoitetun teknologian vienti on EY-asetuksen tai mainitun lain mukaan luvanvaraista.

5.2 Valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1990) mukaan valtioneuvosto asettaa huoltovarmuudelle yleiset tavoitteet, joissa määritellään valmiuden taso ottaen huomioon väestön ja välttämättömän talouselämän sekä maanpuolustuksen vähimmäistarpeet. Valtioneuvosto vahvisti 24.10.2024 huoltovarmuuden uuden tavoitepäätöksen (568/2024). Huoltovarmuuden tavoitepäätös uudistettiin hallitusohjelman ja valtioneuvoston huoltovarmuusselonteon kehittämislinjauksen mukaisesti. Edellinen tavoitepäätös oli vuodelta 2018.

Huoltovarmuus on osa yhteiskunnan turvallisuusstrategian mukaista kokonaisturvallisuutta. Päätösvalmistelussa on kiinnitetty huomiota myös muihin vireillä oleviin selonteko- ja strategiahankkeisiin, joilla on liityntä tavoitepäätökseen.

Huoltovarmuuden tavoitepäätöksen lähtökohtana on Suomen muuttunut turvallisuusympäristö, joka heijastuu myös huoltovarmuustoimintaan. Uudet ja vahvistuneet uhat edellyttävät, että huoltovarmuuden turvaamisen ja varautumisen tasoa vahvistetaan. Tavoitepäätöksessä määritellään yleiset lähtökohdat, toteuttamisen periaatteet ja kansalliset tavoitteet huoltovarmuustyölle. Muuttunut turvallisuusympäristö vaikuttaa myös huoltovarmuustoimintaan. Riittävän huoltovarmuuden tason turvaaminen on välttämätöntä, jotta väestön toimeentulon, talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämätön tuotanto, palvelut ja infrastruktuuri voidaan turvata myös normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Kansallisen huoltovarmuuden vahvistamisen lisäksi huoltovarmuutta kehitetään kansainvälisessä yhteistyössä EU:n ja Naton kautta sekä kahdenvälisesti eri valtioiden kanssa. Pohjoismaista valmius- ja huoltovarmuusyhteistyötä myös vahvistetaan.

Huoltovarmuuden tavoitepäätöksessä todetaan muun muassa, että kriittisen infrastruktuurin suojaamista parannetaan uudistamalla ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annettua lakia

(172/2012) (yritystolaki) siten, että kansallisen turvallisuuden, huoltovarmuuden ja laaja-alaisen vaikuttamisen riskit huomioidaan nykyistä tehokkaammin. Kriittisen infrastruktuurin toiminnan kannalta olennaiset yritykset ovat yritystolain mukaisia seurannan kohteita. Myös kiinteistöomistusta valvotaan huoltovarmuuden turvaamisen näkökulmasta eräiden kiinteistö-hankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain (470/2019) sekä kiinteä omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain (468/2019) mukaisesti.

Huoltovarmuuden tavoitepäätöksen mukaan kriittisellä infrastruktuurilla on vakiintuneesti tarkoitettu niitä perusrakenteita, palveluja ja niihin liittyviä toimintoja, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ylläpitämiseksi. Kriittiseen infrastruktuuriin kuuluu sekä fyysisiä laitoksia ja rakenteita että sähköisiä ja digitaalisia toimintoja ja palveluja. Muun muassa energian tuotanto-, siirto- ja jakelujärjestelmät sekä raaka-aineiden hankinta, liikenne- ja logistiset palvelut ja liikenneverkot, veden- ja maanalaiset kaapelit ja putket, yhteiskunnan tietovarannot ja tietojärjestelmät sekä viestintäverkot ja -palvelut, maksu- ja arvopaperiliikennejärjestelmät, turvatut aika -ja paikannusjärjestelmät, tietoliikenne- ja ympäristöolosuhteiden seuranta-järjestelmät sekä Puolustusvoimien ja muiden viranomaisten työtä tukevat satelliittipalvelujärjestelmät, avaruustoiminnan mahdollistavat (fyysiset ja muut) rakenteet sovelluksiin sekä elintarvike-, vesi- ja jätehuolto sekä sosiaali- ja terveydenhuolto ovat osa kriittistä infrastruktuuria.

Huoltovarmuuden tavoitepäätös ei ole juridisesti sitova kuten lainsäädäntö. Päätös kuitenkin ohjaa ja antaa suuntaviivoja viranomaisille ja muille toimijoille, jotka vastaavat oman hallinnonalansa huoltovarmuudesta, sen johtamisesta ja kehittämisestä. Tavoitepäätös on strateginen asiakirja, joten sen toimeenpanon ja seurannan tueksi laaditaan päätöksen hyväksymisen jälkeen erillinen toimeenpanosuunnitelma.

Myös huoltovarmuussäätelyn ajantasaistaminen on parhaillaan meneillään, jotta se vastaa muuttuneen toimintaympäristön vaatimuksia. Työ- ja elinkeinoministeriö on asettanut laaja-alaisen työryhmän valmistelemaan huoltovarmuuslainsäädännön uudistamista. Hallituksen esitys huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain muuttamiseksi on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2025.

Lisäksi ulkomaalaista kiinteistöomistusta valvotaan huoltovarmuuden turvaamisen näkökulmasta eräiden kiinteistö-hankintojen luvanvaraisuudesta annetun lain (470/2019) sekä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain (468/2019) mukaisesti.

5.2.1 Arviot vaikutuksista yritystolakiin

Yritystolain soveltamisalaan kuuluvia ulkomaalaisia yritystoja arvioitaessa, valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista on keskeinen valtioneuvostotasolla laadittu asiakirja.

Kriittistä infrastruktuuria ylläpitävät julkisten toimijoiden lisäksi merkittävilta osin yritykset. Toiminnot ovat usein keskinäisriippuvaisia.

Hallitusohjelman mukaisesti kriittisen infrastruktuurin suojaamista parannetaan uudistamalla ulkomaalaisten yritystojen seurannasta annettua lakia (172/2012) siten, että kansallisen turvallisuuden, huoltovarmuuden ja laaja-alaisen vaikuttamisen riskit huomioidaan nykyistä tehokkaammin. Kriittisen infrastruktuurin ja kriittisen palveluinfrastruktuurin toiminnan kannalta olennaiset yritykset ovat yritystolain mukaisia seurannan kohteita.

Tavoitepäättös vastaa nopeasti muuttuneeseen turvallisuusympäristöön. Tavoitepäättös ohjaa ja tukee yritysostolain käytännön soveltamista huoltovarmuuden ja myös yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisten kohteiden osalta. Tavoitepäättökseen sisältyy yritysostolain mukaisen arvioinnin kannalta keskeisiä kirjauksia. Useat tavoitepäättökseen mainitut sektorit ja toiminnot ovat keskeisiä myös yritysostolain mukaisen seurannan näkökulmasta.

Tavoitepäättökseen valmistelussa on huomioitu asianmukaisesti liittymäkohdat yritysostolakiin ja sen uudistamiseen. Tavoitepäättökseen mainitaan 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.

5.3 Yhteiskunnan turvallisuusstrategia

Valtioneuvosto hyväksyi 16.1.2025 periaatepäätöksen Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaksi (YTS). Yhteiskunnan turvallisuusstrategia on 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 kirjoittamistyössä on tukeuduttu Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon ja puolustusselontekoon. YTS:ssä uutena kokonaisuutena varautumisen lisäksi käsitellään kykyä vastata häiriötilanteisiin ja kriiseihin, eli vastetta. Elintärkeiden toimintojen ja turvallisuustoimijoiden sijasta painotetaan enemmän itse toimintaa.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen perustuu lainsäädäntöön. Häiriötilanteita hallitaan lähtökohtaisesti viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Julkishallintoa koskevasta yleisestä velvollisuudesta varautua tehtäviensä hoitamiseen myös poikkeusoloissa säädetään valmiuslaissa

Kansallisten säädösten lisäksi varautumista ja vastetta ohjaavat myös EU-sääntely, kahden- ja monenväliset sopimukset sekä muut Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet. Naton jäsenenä Suomi huomioi liittokunnan resilienssin perusvaatimukset yhteiskunnan kriisinkestävyyttä kehittäessään.

Olellainen osa strategian toimeenpanoa on sen toteutumisen seuranta. Suomessa kokonaisturvallisuuden raportointi toteutetaan vuosittain Yhteiskunnan turvallisuusraportilla sekä säännöllisesti julkaistavilla muilla katsauksilla. Niiden kautta valtiojohto ja muut keskeiset toimijat pidetään tietoisena suomalaisen yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden tilasta.

5.3.1 Arviot vaikutuksista yritysostolakiin

YTS 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 erittäin tärkeän kansallisen edun vaarantuessa.

5.4 Laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja kansallisen turvallisuuden strategia

Hallitusohjelman mukaan yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta kriittisen infrastruktuurin suojaamista parannetaan sekä arvioidaan turvallisuusselvityksen käyttöalan laajentamista kattamaan erityisesti kriittisen infrastruktuurin ja teknologian parissa työskentely. Suomi varautuu hybridiuhkiin ennakoivasti ja kriittisen infrastruktuurin tietojen avoin jakaminen arvioidaan uudelleen huomioiden kansallinen turvallisuus.

CER-direktiivin kansallinen täytäntöönpano

Kriittisten toimijoiden häiriönsietokykyä koskeva CER-direktiivi (Critical Entities Resilience Directive, (EU) 2022/2557) kansallinen täytäntöönpano toteutetaan säätämällä uusi yleislaki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta. Laissa on tarkoitus säätää 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.

Uuden lain nojalla valtio saisi entistä paremman näkymän yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta kriittisten toimijoiden varautumisen tilaan.

Ulkomaanliikenteen satamien satamanpitäjille säädettäisiin velvollisuus varmistaa tiettyjen työntekijäryhmien nuhteettomuus ja luotettavuus henkilöturvallisuusselvityksellä.

CER-direktiivillä tavoitellaan keskinäisriippuvaisten, yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta kriittisten palveluiden häiriönsietokyvyn turvaamisen parantamista sekä yhteiskunnan taloudellisten toimintojen ylläpitämistä.

Direktiivi tuo uusia tehtäviä ministeriölle, sektoriministeriöille ja viranomaisille. Direktiivin myötä tulee uusi tehtävä tunnistaa ja määrittää yhdenmukaisin menettelyin direktiivin mukaiset kriittiset toimijat sekä tehtäviä valvontaan liittyen. Toimivalta valvoa kriittisiä toimijoita olisi sektorikohtaisilla valvontaviranomaisilla. Kriittisiä toimijoita koskevat keskeiset velvoitteet liittyisivät riskiarviointiin, häiriönsietokykyä koskevaan suunnitelmaan ja häiriönsietokyvyn varmistamiseen sekä poikkeamia koskeviin menettelyihin.

Hallituksen esitys laiksi yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta ja eräksi muiksi laeiksi annettiin eduskunnalle 19.12.2024 (205/2024 vp.)

Kansallisen turvallisuuden strategia

Suomen ensimmäinen kansallisen turvallisuuden strategia laaditaan hallitusohjelman mukaisesti ja sen on tarkoitus valmistua kesäkuuhun 2025 mennessä.

Kansallisen turvallisuuden strategian keskiössä on vakavimpien Suomen kansallisen turvallisuuden intresseihin liittyvien uhkien nykyistä tehokkaampi huomiointi laaja-alaisesti valtioneuvostotasolla ja poikkihallinnollisessa yhteistyössä. Lisäksi strategia tunnistaa laaja-alaisesti ja poikkihallinnollisesti kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tarvittavia välittömiä ja ennakoivia toimenpiteitä. Strategian seurauksena kansallinen turvallisuus tunnistetaan ja otetaan aiempaa laajemmin huomioon ministeriöiden ja viranomaisten työssä. Kansallisen

turvallisuuden strategia määrittelee strategisia toimenpiteitä ja painopisteitä kansallisen turvallisuuden suojaamisen tehostamiseksi, ja se toimeenpanee CER-direktiivin strategiavelvoitteen kuvaamalla yhteiskunnan toimintakyvyn kannalta kriittisten toimintojen häiriönsietokyvyn ylläpitämistä ja kehittämistä.

Kansallisen turvallisuuden strategia on holistinen ja poikkihallinnollisesti integroiva strategia, jossa tunnistetaan kansallisen turvallisuuden ydinintressit ja priorisoidaan niiden suojaamiseksi tarvittavat toimenpiteet lyhyellä, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Strategia nojaa mm. ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon, puolustuspoliittiseen selontekoon ja yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan ja priorisoi näissä asiakirjoissa esiin nostettuja näkökulmia kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Strategia keskittyy vakavimpiin kansallisen turvallisuuden ughiin painottaen valtiollisia uhkatoimijoita ja niiden toimintamuotoja.

Strategiassa kuvataan keskeisimmät jo käynnissä olevat ja tulossa olevat toimet, joilla kansallista turvallisuutta suojataan ja tuotetaan joka päivä. Merkittävässä osassa ovat kuitenkin tarvittavat uudet toimenpiteet, jotka tunnistetaan keskeisiksi tämänhetkiseen ja näkyvissä olevaan uhkaympäristöön vastaamiseksi. Strategia viestii kansallisen turvallisuuden suojaamisesta sekä sen haastajille että liittolaisillemme. Strategiaa täydentää yksityiskohtaisempi toimeenpanosuunnitelma. Toimeenpanon rakenne määritellään käynnissä olevassa valtioneuvoston turvallisuusjohtamisen kehittämishankkeessa.

5.4.1 Arviot vaikutuksista yritysostolakiin

CER-direktiivin kansallinen toimeenpano

CER direktiivin kansallisella täytäntöönpanolla on rajapinta usean ministeriön toimialaan ja kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen. CER-direktiivin kansalliseen täytäntöönpanoon liittyvän valvonta- ja seurantamekanismin luominen kansallisella tasolla tukee ulkomaalaisten yritysostojen seurannan tavoitteita lain soveltamisalan, kriittisten toimijoiden ja toimialojen määrittelyn ja ulkomaalaisen omistajuuden arvioinneissa turvallisuuskriittisissä kohdeyrityksissä, ml. kriittinen infrastruktuuri.

CER-direktiiviin sisältyy myös kriittisen infrastruktuurin määritelmä. Sen mukaan kriittisellä infrastruktuurilla tarkoitetaan hyödykettä, tilaa, laitteistoa, verkostoa tai järjestelmää tai osaa hyödykkeestä, tilasta, laitteistosta, verkostosta tai järjestelmästä, joka on välttämätön keskeisen palvelun tarjoamiseksi. Keskeisellä palvelulla tarkoitetaan CER-direktiivin mukaan palvelua, joka on olennainen välttämättömien yhteiskunnan toimintojen, taloudellisen toiminnan, kansanterveyden, yleisen turvallisuuden tai ympäristön ylläpitämiseksi.

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

Kansallisen turvallisuuden strategia

Kansallisen turvallisuuden strategia tunnistaa kansallisen turvallisuuden ydinintressit ja turvallisuusympäristö huomioiden priorisoi keskeisimmät niiden suojaamiseksi tarvittavat strategiset toimenpiteet. Kansallisen turvallisuuden intressit ovat luonteeltaan pysyviä, valtion ja kansankunnan olemassaoloon, jatkuvuuteen ja toimintakyvyn liittyviä tavoitteita tai päämääriä ja niillä on vahva kytkentä yritysostolaissa kuvattuun erittäin merkittävän kansallisen edun

käsitteeseen. Yritystolaisissa erittäin tärkeällä kansallisella edulla tarkoitetaan mm. kansallisen turvallisuuden turvaamista. Näin ollen strategia valmistuttuaan tukee yritystolain tavoitteen toteuttamista kirkastamalla kansallisen turvallisuuden ydinintressit.

Kansallinen turvallisuus on yritystolain kannalta hyvin olennainen, koska kansallisen turvallisuuden vaarantuminen osana erittäin tärkeän kansallisen edun vaarantumista on yksi peruste ulkomaalaisen vaikutusvallan rajoittamiselle seurannan kohteena olevassa yrityksessä. Yritystolaisissa kansallinen turvallisuus ymmärretään laajasti käsittäen kokonaisuuksia yhteiskunnan perustoiminnoista valtion itsemääräämisoikeuden säilyttämiseen.

Kansallisen turvallisuuden strategiassa nostetaan esiin keskeisimmät strategiset toimenpiteet, joilla kansallisen turvallisuuden ydinintressejä voidaan turvata entistä tehokkaammin. Ulkomaisiin yritystoloihin liittyvä seurantaprosessi on jo käynnissä oleva, taloudelliseen turvallisuuteen liittyvä ja siihen vaikuttava kansallisen turvallisuuden strateginen toimenpide. Strategiatyö ja toimenpiteiden tunnistaminen ovat vielä kesken, mutta on mahdollista, että strategiatyössä tai sitä seuraavassa toimeenpanosuunnittelussa syntyy myös yrityskauppaprosessiin liittyviä toimenpide-ehdotuksia.

Kansallisen turvallisuuden strategian valmistelu on vielä kesken ja se on tarkoitus hyväksyä kesäkuussa 2025.

5.5 Kyberturvallisuuslaki

Hallitusohjelman mukaan kyberturvallisuutta ja sitä koskevaa yhteistyötä viranomaisten ja elinkeinoelämän välillä vahvistetaan ja hallitus parantaa tietoturvaa kriittisillä toimialoilla.

Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys eduskunnalle kyberturvallisuudirektiivin (NIS 2 -direktiivi) täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 57/2024 vp). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kyberturvallisuuslaki sekä muutettavaksi useita toimialakohtaisia lakeja. Lakien odotetaan tulevan voimaan kevään 2025 aikana.

EU:n kyberturvallisuudirektiivin tavoitteena on vahvistaa EU:n yhteistä ja jäsenvaltioiden kansallista kyberturvallisuuden tasoa yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisiksi katsottujen sektoreiden ja toimijoiden osalta velvoittamalla jäsenvaltiot asettamaan direktiivin soveltamisalaan kuuluville toimijoille velvoittavia riskienhallintatoimia kyberturvallisuushäiriöiden varalta.

Direktiivi ehdotetaan pantavaksi täytäntöön säätämällä edellytetyistä velvollisuuksista keskiteytsti uudessa kyberturvallisuuslaissa. Julkisen sektorin osalta velvoitteista säädettäisiin myös julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa. Samalla kumottaisiin nykyisin voimassa olevat kumotun verkko- ja tietoturvallisuudirektiivin täytäntöönpanosäännökset useista laeista. Valvonnan järjestämisessä jatkettaisiin sektorikohtaisesti hajautettua mallia. Laissa säädettäisiin myös tietoturvaloukkauksia tutkivasta ja niihin reagoivasta yksiköstä, joka sijaitsisi Liikenne- ja viestintävirastossa, sekä kansallisesta kyberturvallisuusstrategiasta ja kyberkriisinhallintakehyksestä.

Kyberturvallisuuden riskienhallinta- ja raportointivelvoitteet kohdistuisivat yksityisiin tai julkisiin toimijoihin, jotka harjoittaisivat liitteessä I tai II tarkoitettua toimintaa, ja olisivat kooltaan komission pk-yrityksiä koskevan kokomääritelmän mukaisesti keskisuuria tai suurempia. Eräin poikkeuksin velvoitteet voisivat koskea myös tätä pienempiä yrityksiä. Lisäksi velvoitteita sovellettaisiin CER-direktiivin nojalla kriittisiksi tunnistettuihin toimijoihin koosta riippumatta.

Ehdotetun kyberturvallisuuslain liitteissä I ja II on lueteltu ne toimialat ja toimijoiden ryhmät, jotka kuuluvat lain määräysten soveltamisalaan. Näitä ovat liitteessä I mm. sellaiset infrastruktuurin ylläpitäjät ja keskeiset palveluntarjoajat, jotka toimivat eri liikennemuotojen, maa-asemien, tutkien ja muun avaruusperustaisen infrastruktuurin, digitaalisten infrastruktuurin, TVT-palvelujen hallinnan, energian ja eri käyttövoimien, terveyden ja lääkehuollon sekä vesihuollon toimialoilla. Liitteen II mukaisesti toimialoihin kuuluvat mm. julkishallinto, tutkimustoiminta, posti- ja kuriiripalvelut, elintarvikkeiden teollinen tuotanto, jalostus ja tukkukauppa, kemikaalien valmistus, tuotanto ja jakelu ja monet valmistustoimintaan liittyvät alat (lääkinnällisten laitteet, tietokoneet sekä elektroniset ja optiset tuotteet, sähkölaitteet, muut koneet ja laitteet sekä erilaiset kulkuneuvot).

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kansallisen liikkumavaran sallima poikkeus NIS 2-direktiivistä aiheutuvien velvoitteiden soveltamiseen erityisiin toimijoihin, jotka tarjoavat palveluita sellaisille julkishallinnon toimijoille, jotka harjoittavat toimintaa kansallisen turvallisuuden, yleisen turvallisuuden, puolustuksen tai lainvalvonnan alalla, mukaan lukien rikosten ennalta estäminen, tutkiminen, paljastaminen ja rikoksiin liittyvät syytetoimet, tai harjoittavat sellaista toimintaa itse. Kansallista liikkumavaraa käytettäisiin täysimääräisesti NIS 2-direktiivin sallimalla tavalla velvoitteiden kohdistumisesta näihin toimijoihin.

NIS 2-direktiivi ja edellä kuvattu CER-direktiivi liittyvät toisiinsa erityisesti niiden soveltamisalaan kuuluvien keskeisten toimijoiden määrittelyn osalta. Ehdotetun kyberturvallisuuslain soveltamisalaan kuuluvien toimijoiden määrään vaikuttaa se, minkä verran organisaatioita tunnustetaan CER-direktiivin tarkoittamalla tavalla kriittiseksi Suomessa. Tämä tunnistaminen tehdään lakiehdotuksen voimaantulon jälkeen ja perustuisi CER-direktiivin kansallista täytäntöönpanoa koskevaan lakiehdotukseen. Oletettavaa on, että merkittävä osa näistä toimijoista kuuluisi jo ennalta velvoitteiden soveltamisalaan, mutta osa toimijoista tulee uutena, sillä NIS 2- ja CER-direktiivien soveltamisalaan liittyy eroavaisuuksia. Lisäksi CER-kriittiseksi määrittely voi määrittää keskeisiksi toimijoiksi sellaisia toimijoita, jotka eivät niitä muuten kokonsa tai toimialansa vuoksi olisi.

NIS2 -direktiivin soveltamisalaan ei liity CER-direktiiviä (tai edeltävää NIS-direktiiviä) vastaavaa kriittisten toimijoiden määrittelyä. NIS 2 -direktiivin velvoitteita sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkiin kokorajan ylittäviin yrityksiin sen liitteiden mukaisilla toimialoilla. CER-direktiivi voi tuoda joitakin uusia yrityksiä soveltamisalaan, mutta valtaosaan CER-kriittisiksi määriteltävistä toimijoista sovellettaisiin jo ennalta NIS 2 -direktiivin mukaisia velvoitteita. Uusina soveltamisalaan voisi tulla erityisesti lääketukkuja tai julkisen liikenteen toimijoita, jotka ovat CER-liitteessä mutta eivät NIS 2-liitteessä, sekä pien- tai mikroyrityksiä, jotka ovat alle keski-suuren rajan.

5.5.1 Arviot vaikutuksista yritysostolakiin

NIS2-direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä ehdotetussa kyberturvallisuuslaissa määriteltäisiin yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisiksi katsottuja sektoreita ja toimijoita, joille asetettaisiin velvoittavia riskienhallintatoimia kyberturvallisuushäiriöiden varalta. Velvoitteet kattaisivat myös kaikki CER-direktiivin nojalla kriittisiksi tunnistetut toimijat.

NIS2-direktiivin, samoin kuin CER direktiivin, kansallisella täytäntöönpanolla on rajapinta usean ministeriön toimialaan ja kriittisen infrastruktuurin suojaamiseen. NIS2-direktiivin kansallinen täytäntöönpano ja kriittisten toimijoiden määrittely ja toimijoiden valvonta tukevat kansallisella tasolla ulkomaalaisten yritysostojen seurannan tavoitteita lain soveltamisalan, kriittisten toimijoiden ja toimialojen määrittelyn ja ulkomaalaisen omistajuuden arvioinneissa turvallisuuskriittisissä kohdeyrityksissä, ml. kriittinen infrastruktuuri ja palvelut.

6 Johtopäätökset

Esivalmistelun perusteella voidaan tiivistää seuraavat mahdolliset säädösmuutostarpeet erikseen asetettavan poikkihallinnollisen lakityöryhmän jatkovalmisteluun.

Esivalmistelussa on tehty lisäksi arvioita muun lainsäädännön ja valtioneuvostotasosten päätösten vaikutuksista yritysostolain käytännön soveltamiseen, erityisesti laki kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta (500/2024), valtioneuvoston päätös huoltovarmuuden tavoitteista (568/204), yhteiskunnan turvallisuusstrategia (YTS hyväksytty valtioneuvoston periaatepäätöksenä 16.1.2025), kansallisen turvallisuuden strategia (valmisteilla) sekä laki yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (valmisteilla/HE annettu eduskunnalle 19.12.2024).

Turvallisuusympäristön merkittävät muutokset edellyttävät, että yritysostolain nojalla päästään tarkastelemaan tarvittaessa mahdollisimman kattavasti Suomeen rekisteröityihin turvallisuus-kriittisiin kohteisiin suuntautuvia ulkomaisia yritysostoja ja sijoituksia. Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 52 ja 65 artiklan mukainen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen varmistaminen ovat keskeisinä lähtökohtina lain mukaiselle seurannalle, mutta myös muita keskeisiä elementtejä on tärkeää ottaa yritysostolain kokonaisarviointissa huomioon, kuten sotilaallisen maanpuolustuksen, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen, kansallisen turvallisuuden ja ulko- ja turvallisuuspoliittisten tavoitteiden turvaaminen.

EU:n seuranta-asetus on voimaan tultuaan suoraan kansallisesti sovellettavaa lainsäädäntöä. Yritysostolain uudistamisessa on huomioitava, että EU:n seuranta-asetusehdotus edellyttää ns. kaksivaiheisen seurannan käyttöön ottamista pakollisena kaikissa EU:n jäsenvaltiossa eli (1) alustava tarkastelu (2) syvällisempi tarkastelu. Tämä menettely puuttuu voimassa olevasta yritysostolaista. Tulevassa lainvalmistelussa tulisi arvioida, miten kaksivaiheinen seuranta voitaisiin parhaiten toteuttaa Suomen kansallisessa seurannassa. Lisäksi asetusehdotuksessa ehdotetaan vapaaehtoisesta ilmoitusmenettelystä luopumista pakollisen seurannan piirissä olevien sijoitusten osalta, mikä on ollut myös arviomuistion lähtökohtana tulevaa lainvalmistelua varten.

EU:n ulkomaisten suorien sijoitusten seuranta koskevaa uutta asetusehdotuksen (KOM (2024) 23 lopullinen) käsittelyä ei saatu päätökseen arviomuistion valmistumisen aikana, joten siltä osin muutosehdotusten arviointi tässä muistiossa perustuu vasta komission ehdotukseen uudeksi asetukseksi ulkomaisten sijoitusten seurannasta Euroopan Unionissa.

Arviomuistion johtopäätöksenä on myös se, että yritysostolakia tulee uudistaa muuttamalla nykyisiä säännöksiä lain käytännön soveltamisen tehostamiseksi muuttuneessa turvallisuusympäristössä. Myös lain rakennetta tulisi tarkastella lakiteknisesti selkeän sääntelykokonaisuuden saavuttamiseksi. Tarkoituksenmukaisinta yritysostolain kokonaisuudistuksessa olisi voimassa olevan yritysostolain kumoaminen ja kokonaan uuden lain säätäminen sen tilalle. Ulkomaisten turvallisuuskriittisten yritysostojen ja sijoitusten seuranta tulisi kuitenkin olla jatkossakin lain lähtökohtana.

6.1 Keskeisimpiä jatkotyössä arvioitavia muutostarpeita

1. Lain pakollista ja etukäteistä hakemusvelvoitetta tulisi harkita laajennettavan

Hakemusvelvoitetta tulisi harkita laajennettavan siten, että se olisi tehtävä aina ennen kaupan lopullista hyväksymistä. Suomen yritysostolain 4 ja 5 § tulisi yhdistää yhdeksi uudeksi säännökseksi ja etukäteen tehtäväksi pakolliseksi hakemukseksi. Vapaaehtoisesta ilmoituksesta tulisi lähtökohtaisesti luopua, ellei sitä katsota joillain rajoitetuilla sektoreilla vielä kansallisesti

tarpeelliseksi ja EU:n uusi seuranta-asetus tämän mahdollistaisi. Muun muassa kriittinen infrastruktuuri yritysoston kohteena on tärkeä olla yritysostolaissa kattavasti pakollisen etukäteisen vahvistusmenettelyssä mukana. Tämä mahdollistaisi erityisesti kriittisen infrastruktuuriin liittyvien ulkomaalaisten yritysostojen etukäteisvalvonnan turvallisuusympäristön muuttuessa. Jälkikäteiseen vapaaehtoiseen ilmoitusvelvollisuuteen liittyy myös riskejä, koska se mahdollistaa kaupan lopullisen hyväksymisen ennen kuin työ- ja elinkeinoministeriö on yhteistyössä viranomaisverkoston kanssa pystynyt riittävän kattavasti arvioimaan yritysoston turvallisuuskriittisyyttä kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle.

Tärkeää, että vahvistuspäätöksen jälkeen toteutuvat edelleen luovutukset olisivat kaikki lain soveltamisalassa.

2. Lain sektorikatteen riittävyttä tulisi arvioida

Yritysostolain uudistamisessa on tärkeää huomioida, että nykyisen kaltainen sektorikatteen joustavuus lain soveltamisessa olisi hyvä säilyttää. Kattavaa sektorikohtaista listausta lain soveltamisalan osalta on hyvin haasteellista laatia, mutta lain perusteluissa voidaan yritysostolain soveltamisalaa ja sektorikatetta avata tarvittaessa esimerkein. Valtioneuvostotasoiset päätökset/linjaukset/strategiat toimivat jatkossakin hyvin yritysostolain soveltamisalaa ja sektorikatetta ohjaavina asiakirjoina.

Pakollinen etukäteinen vahvistusmenettely koskisi jatkossakin puolustusalan yritysostoja ja sijoituksia, mukaan lukien kaksikäyttötuotteita tuottavat kohteet. Turvallisuusalan yritysostojen osalta tulisi harkita, että EU- ja EFTA-alueille sijoittuneet sijoittajat olisivat niin ikään ulkomaisina omistajina pakollisina seurannan kohteina ja ne edellyttäisivät myös etukäteisen vahvistushakemuksen toimittamista työ- ja elinkeinoministeriölle. Vastaavasti tulisi harkita, että kriittisen infrastruktuurin ja kriittisen palveluinfrastruktuurin liittyvät yritysostot kuuluisivat pakollisen etukäteisen vahvistusmenettelyn piiriin, mukaan lukien EU- ja EFTA alueelle sijoittuneet sijoittajat.

Tämä tarkoittaisi yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen ja huoltovarmuuden kannalta tärkeiden yritysten tulisi olla pakollisen etukäteisen vahvistusmenettelyn alaisia (voimassa olevan lain 5 §:n mukaiset muut yritysostot). Näihin voisivat kuulua muun muassa kriittinen infrastruktuuri ja kriittinen palveluinfrastruktuuri kuten energia (esimerkiksi ydinenergiailaitokset, tuulivoima, sähköverkot, sähkön varastointiin soveltuvat akkuvarastot), vesihuolto, rahoitus, terveydenhuolto, liikenne/kuljetus (esimerkiksi rautatiet, satamat ja toiminnot siellä, ml. rahti- ja jakelu-keskukset), telekommunikaatio, pilvipalvelut ja media. Myös IT-turvallisuuden ja salaisen tiedon kanssa toimivien yritysten, erityisen herkillä toimialoilla teknologiaa kehittävien ja muiden kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen kannalta kriittisten toimijoiden saattaminen pakolliseen etukäteiseen vahvistusmenettelyyn vaikuttaa perustellulta ja tarpeelliselta, mutta asiasta on tärkeää keskustella yksityiskohtaisemmin lainvalmistelun yhteydessä.

3. Liiketoimintakaupat tulisi jatkossakin olla lain soveltamisalassa

Suomen yritysostolaki kattaa seurannan kohteina myös liiketoimintakaupat. Liiketoimintakaupoissa kysymyksessä voi olla esimerkiksi tietyn liiketoimintayksikön tai tuotantolaitoksen myynti ilman, että yritysostossa siirtyy laissa edellytetty vähintään 10 prosentin osuus kohteesta ulkomaiseen omistukseen. Liiketoimintakaupassa siirtyy ostajalle laissa tarkoitettu vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta yhteisössä tai liikkeessä. Yrityskauppa voi kohdistua liiketoiminnan tiettyyn osaan, esimerkiksi monialakonsernin yhteen liiketoimintasegmenttiin tai tiettyyn tuotantolaitokseen, jolloin puhutaan liiketoimintakaupasta. Tällöin myyvän yhtiön omistuksessa ei

välttämättä tapahdu muutoksia, vaan kaupan kohde, vastuut ja velvoitteet voidaan räätälöidä varsin vapaasti.

Liiketoimintakaupat tulisi jatkossakin olla lain soveltamisalassa, mutta tulevassa lainvalmistelussa tulisi harkita liiketoimintakauppojen edelleen tarkentamista lakiin ja myös lain määrittelyihin.

4. Sopimusjärjestelyt viranomaisten kanssa tulisi olla keskeisinä arviointiperusteina jatkossakin arvioitaessa lain soveltamisalaa

Suomen yritystolaki kattaa epäsuorasti pakollisen vahvistusmenettelyyn kuuluvien yritysten sopimusjärjestelyt. Yritystoa arvioitaessa voi olla merkitystä esimerkiksi sillä, toimiiko seurannan kohteena oleva yritys, tai joissakin tapauksissa sen tärkeä sopimuskumppani, yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen, kriittisen infrastruktuurin, kriittisen palveluinfrastruktuurin tai kriittisen tuotannon toimialoilla, ja minkälaisia tarkentavia tekijöitä tapauksessa esiintyy yrityksen aseman, toiminnan luonteen tai sopimusjärjestelyjen osalta. Ulkomainen toimija voi saada sopimusjärjestelyjen kautta huomattavaa tosiasiallista vaikutusvaltaa yrityksessä tai muussa toimijassa.

Sopimussuhteet puolustus- ja turvallisuusalan viranomaisten kanssa ovat keskeisiä tekijöitä, kun arvioidaan lain soveltamisalaan liittyviä kysymyksiä (esimerkiksi, jos yritystoa kohteena oleva yritys toimittaa puolustusvoimille tärkeitä/kriittisiä tuotteita tai palveluja). Tehtävissä sopimusjärjestelyissä tulee aina huomioida myös se mahdollisuus, että yhteistyökumppanina olevan yrityksen omistajuus saattaa siirtyä ei-toivottuun omistukseen. Sopimukset tulee laatia siten, että mahdollisista suunnitelluista omistajuuden muutoksista saadaan sopimuksen suomalaiselle osapuolelle tieto jo ennakoon ja siihen pystytään varautumaan. Myös mahdolliset turvallisuussopimukset ja muut turvallisuuteen liittyvät järjestelyt osapuolten välillä on oltava aina ajan tasalla. Lisäksi muiden kriittiseen infrastruktuuriin ja kriittiseen palveluinfrastruktuuriin liittyvät keskeiset viranomaispalvelut tulisi harkita sisällytettävän lain soveltamisalaan.

5. Konsernin sisäiset yritysjärjestelyt ovat tärkeitä olla lain soveltamisalassa jatkossakin

Yritystolaisissa ei ole konsernin sisäisistä omistusjärjestelyistä erityistä sääntelyä, joten lähtökohtaisesti Suomen yritystojärjestelmän alaan kuuluvat myös yritysten sisäiset järjestelyt, kuten esimerkiksi sulautumiset tai jakautumiset, jotka on saatettava kansalliseen viranomaisprosessiin, vaikka järjestelyillä ei välttämättä olisi suoraa vaikutusta suomalaiseen seurannan kohteeseen. Myös konsernin sisäisiin yritysjärjestelyihin voi sisältyä riskejä, erityisesti jos omistusrakenteeseen tuodaan monimutkaisten järjestelyjen kautta uusia osakkeenomistajia. Kattavaa tulkintaohjetta sisäisten yritysjärjestelyjen osalta ei ole mahdollista antaa, mutta asiaa voi lähestyä tarkastelemalla järjestelyn vaikutusta kohdeyhtiön liiketoimintaedellytyksiin ja tosiasiallisen vaikutusvallan muutoksiin.

Konsernin sisäiset järjestelyt ovat tärkeitä olla lain soveltamisalassa mukana. Lainsäädännön pitää mahdollistaa liiketoiminnan tosiasiallisen määräysvallan vähittäisen ulkomaille siirtymisen oikea aikainen ja tehokas seuranta. Seurannan tulisi mahdollistaa myös kriittisten liiketoiminnan osien luovutusten tehokas seuranta juridisesta muodosta riippumatta. Konsernin sisäisissä järjestelyissä ei ole kuitenkaan tarkoituksenmukaista seurata, jos tosiasiallinen vaikutusvalta kohteessa ei yritysjärjestelyjen takia muutu. Työ- ja elinkeinoministeriön tapauskohtainen harkinta on tärkeää säilyttää jatkossakin.

6. Greenfield-sijoituksia tulisi tarkastella uudelleen kohdennettujen sektoreiden osalta

Uutta liiketoimintaa luovat ns. greenfield-sijoitukset eivät ole tällä hetkellä yritysostolain soveltamisalassa, mutta niitä tulisi tarkastella uudelleen kohdennettujen sektoreiden osalta.

Kaikkien greenfield-sijoitusten sisällyttäminen yritysostolain soveltamisalaan Suomessa merkitsisi merkittävää muutosta lain systematiikassa ja hakemusten lukumäärissä. Soveltamisalan laajennus edellyttäisi todennäköisesti myös suojattavien etujen määritelmien laajennusta/tarhentamista sekä yritysostolain koko logiikan uudistamista. Lähtökohtaisesti uudet vastaperustetut yritykset eivät ole yleensä suoraan turvallisuuskriittisiä. Turvallisuuspoliittinen tilanne on kuitenkin muuttunut, ja kriittiselle toimialalleperustettu yritys voi vaikuttaa turvallisuuteen/huoltovarmuuteen uudella tavalla. Kohdennettu greenfield-sijoitusten seuranta tulisi tarvittaessa olla myös mahdollista muuttuneessa turvallisuusympäristössä.

Lain seurannan mahdollisen laajentamisen vaikutukset myös uusien yritysten perustamiseen tulisi pitää selkeästi rajattuna ja perusteltuna, jotta sillä ei olisi erityistä vaikutusta ulkomaisten sijoittajien investointihalukkuuteen Suomeen. Suomessa tulisi kuitenkin olla järjestelmä, jolla tarvittaessa voitaisiin puuttua myös sellaisten uusien yritysten perustamiseen, joissa on havaittu riskiarvioiden perusteella hyvin merkittäviä riskejä, rajoittamatta kuitenkaan tarpeettomasti ulkomaisia investointeja Suomeen.

Mahdollisten kohdennettujen sektoreiden ottaminen lain seurannan piiriin myös uusien yritysten perustamisen osalta tulisi arvioida/tarkastella vielä erikseen, koska eri toimialojen erillislainsäädännön pohjalta saatetaan tehdä jo kattavaa lupa-arviointia, jossa kansallinen turvallisuus on yksi lupakriteeri. Lupamenettelyjen arvioinnissa olisi tärkeä erottaa turvallisuuden (safety) ja kansallisen turvallisuuden (national security) kriteerit toisistaan.

7. Sijoitukset EU/EFTA maista tulisi myös olla seurannan kohteina jatkossa

Voimassa olevan yritysostolain 4 § kattaa jo tällä hetkellä puolustusteollisuusyritysostojen osalta myös EU/EFTA sijoittajat ja tämä tulisi olla lähtökohtana yritysostolakia uudistettaessa kaikkien yritysostojen osalta, ml. yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen sekä huoltovarmuuden kannalta kriittiset kohteet ja kriittinen infrastruktuuri. Siten myös turvallisuusalan yritysostoissa soveltamisalan laajentamista tulisi harkita siten, että myös EU/EFTA sijoittajat olisivat etukäteisen vahvistusmenettelyn alaisia. Sijoitukset myös EU:n sisältä saattavat joissain tilanteissa sisältää uhkatekijöitä. Esimerkiksi ostajaan saattaa liittyä uhkia, koska joissain EU-maissa on mahdollisuus hankkia EU:n kansalaisuus ostamalla.

Voimassa olevassa laissa vähintään 10 % omistusosuus tai muu vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta tekee myös EU/EFTA sijoittajasta lain määritelmien mukaisen ulkomaisen omistajan. Tästä voitaisiin luopua, jos kaikki ulkomaiset ostajat kolmansista maista ja myös EU/EFTA sijoittajat olisivat velvollisia aina toimittamaan työ- ja elinkeinoministeriölle vahvistushakemuksen etukäteen lain soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa.

Yritysostolain uudistamisessa on kuitenkin huomioitava, että EU:n jäsenvaltioon sijoittunutta sijoittajaa on huomattavasti vaikeampi rajoittaa EU:n sisämarkkinoiden näkökulmasta. Vapaan liikkuvuuden rajoittamiselle tulee olla EU-oikeuteen perustuvat selkeät ja oikeudenmukaiset perustelut.

8. Lain kynnysarvoja tulisi tarkastella uudelleen ja uusia tarkastelupisteitä olisi harkittava

Yritystolain 2 §:n 1 momentin 5 alakohdassa säädetään kynnysarvoista. Lakiin lisättiin vuoden 2014 lakimuutoksessa uudet kynnysarvot aiemman 10 prosentin kynnysarvon lisäksi eli 33,3 % ja 50 %. Suomen yritystolaissa on siis käytännössä kolme ”tarkastuspistettä”, joiden kohdalla omistuksen siirtymistä voidaan arvioida.

Lain kynnysarvoja tulisi tarkastella uudelleen ja alustavissa arvioissa on pidetty tärkeänä, että lakiin lisättäisiin uusia tarkastelupisteitä nykyisten lisäksi, erityisesti niiden tilanteiden varalta, jolloin kohteesta hankitaan 50 % ja myöhemmässä vaiheessa esimerkiksi lunastetaan koko yritys. Omistuksen kasvattaminen kohteessa voi olla pitkäjänteistä ja yritys voi muuttua turvallisuuskriittiseksi kohteeksi 50 %:n sijoituksen jälkeen. Lisäksi kohteen toiminnan luonne ja asiakkaidet saattavat muuttua ajan kuluessa. Näissä tilanteissa ei olisi enää lähtökohtaisesti mahdollista puuttua tilanteeseen, ellei työ- ja elinkeinoministeriössä ole asetettu vahvistuspäätöksessä ehtoa mahdollisten lisäosuuksien hankkimiselle.

Uusia tarkastelupisteitä 50 %:n omistusosuuden jälkeen tulisi harkita lisättäväksi yritystolaan osakeyhtiölain pohjalta 66,7 % (määräenemmistöpäätöksen kriittinen tarkastelupiste ja OYL:n määräenemmistöpäätöksen oletusedellytys) ja 90 % (lunastusoikeus).

9. Ehtojen asettaminen tulisi olla mahdollista myös muissa kuin erittäin tärkeän kansallisen edun vaarantumisen tilanteissa

Lain käytännön soveltamisen yhteydessä on havaittu, että on tarpeen mahdollistaa ehtojen nykyistä laajempi soveltaminen tapauskohtaisen riskiarvion pohjalta.

Ehtojen asettaminen työ- ja elinkeinoministeriön vahvistuspäätökseen tulisi kussakin tapauksessa tehdyn riskiarvion perusteella olla jatkossa mahdollista laajemmin kuin erittäin tärkeän kansallisen edun vaarantumisen tilanteissa (tällä hetkellä se on mahdollista kieltopäätöksen vaihtoehtona), jos ehtojen asettamisella voidaan lievennystoimina mahdollistaa kuitenkin yritystoston/sijoituksen toteutuminen. Ehtoja tulisi voida siten asettaa myös niissä kansallisen turvallisuuden ja/tai yleisen järjestyksen turvaamisen tilanteissa, joissa erittäin tärkeän kansallisen edun vaarantumisen korkea kynnys ei ylittyisikään. Tavoitteena tällä toimenpiteellä on se, että lievennystoimenpiteillä yritystosto/sijoitus voitaisiin hyväksyä eikä vahvistuspäätöksen epäämiseen tarvitsisi ryhtyä eli myös myönteisissä päätöksissä

10. Lakiin sisältyvät poikkeukset yritystoston vahvistamisesta ovat vanhentuneita ja niitä tulisi arvioida uudelleen

Yritystolain 6 §:ssä säädetään poikkeuksista, jolloin yritystostolle ei tarvita vahvistusta. Pykälässä on lueteltu ne tilanteet, joissa yritystostolle ei tarvita vahvistusta, vaikka yritystosto sinänsä täyttäisikin lain määritelmien mukaiset edellytykset seurannan kohteena. Lain 6 § on lain käytännön soveltamisen näkökulmasta varsin epätarkka ja jopa vanhentunut nykyisessä toimintaympäristössä. Säännös perustuu vanhaan vuoden 1992 seurantalakiin ja sitä edeltäneeseen lainsäädäntöön.

Lain uudistamisessa tulisi arvioida, onko yritystolain vuoden 2014 uudistuksessa lisättyjen kynnysarvojen myötä voimassa olevan lain 6 § 1 alakohdan mukainen poikkeus yritystoston vahvistamisesta lain soveltamisen kannalta enää olennainen ja ajan tasalla. Lisäksi tulisi arvioida varmistavatko lain nykyiset kynnysarvot, että osakepääoman merkitseminen samassa suhteessa ei käytännössä vaatisi vahvistuksen hakemista.

Jos yritysostolain uudistamisessa on tavoitteena vapaaehtoisesta ilmoitusvelvollisuudesta luopuminen (lain 5 §) ja kaikkien lain soveltamisalaan kuuluvien yritysostojen/sijoitusten saattaminen pakollisen etukäteisen vahvistusmenettelyn piiriin (lain 4 §), voimassa olevan lain 6 §:n mukaiset poikkeukset pykälän 3 ja 4 alakohdissa eivät ole enää ajan tasalla, jonka lisäksi koko säännöksen tarvetta tulisi arvioida uudelleen. Mahdollisesti perhe- ja perintöoikeudelliset saannot voitaisiin jatkossakin sisällyttää poikkeuksina vahvistamisesta, mutta muut kohdat voitaisiin harkita poistettavan. Tässä voitaisiin mahdollisesti harkita samankaltaista ratkaisua, kun ulkomaalaisten kiinteistöjen lupalaissa sovelletaan.

11. Määräaikoja ja jälkikäteistä puuttumista yritysostoihin/sijoituksiin tulisi arvioida uudelleen lakiin tehtävien muutosten pohjalta

Jälkikäteinen puuttuminen tulisi olla jatkossakin mahdollista ja määräaikoja tulisi tässä yhteydessä arvioida uudelleen.

Suomen yritysostolaissa ei säännellä kattavasti jälkikäteistä puuttumista ulkomaiseen yritysstoon. Suomen yritysostolaki muistuttaa monin tavoin verrokkimaiden malleja. Muiden kuin lain 4 §:n mukaisten yritysostojen osalta, yritysostolaki asettaa viranomaiselle määräajan, jonka kuluessa sen on yritysosto käsiteltävä. Yritysostolain 5 §:ssä säädetään, että työ- ja elinkeinoministeriön on pyydettävä tietoja kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun se on saanut tiedon yritysostosta. Lisäksi lain 5 §:n 4 momentin mukaan, jos työ- ja elinkeinoministeriö ei tee asiassa päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä kuuden viikon kuluessa tai tee VN yleisistunnolle esitystä asian siirtämisestä sen käsiteltäväksi kolmen kuukauden kuluessa asian käsittelemiseen tarvittavien tietojen vastaanottamisesta, yritysoston katsotaan tulleen vahvistetuksi. Tämä ei kuitenkaan koske lain 4 §:n mukaisia tapauksia.

Jälkikäteinen puuttumismahdollisuus on erityisen tärkeää olla mahdollista niissä ulkomaalaisissa yritysostoissa tai sijoituksissa, joissa ei ole toimitettu hakemusta yritysostolain edellyttämään vahvistusmenettelyyn, vaikka tapaus olisi lain soveltamisalassa ja hakemus olisi pitänyt tehdä. Voimassa olevan yritysostolain määräajat koskevat vain lain 5 §:n mukaisia vapaaehtoisia ilmoituksia, ei lain 4 §:n mukaista pakollista etukäteistä hakemusmenettelyä.

Mikäli pakollisen vahvistusmenettelyn alaa yritysostolaissa päätetään laajentaa ja päädytään esimerkiksi luopumaan vapaaehtoisesta menettelystä, myös määräaikoja ja jälkikäteistä puuttumista tulee arvioida tässä kokonaisuudessa uudelleen, ml. määräaikojen vaikutukset lainsäädännön ennustettavuuteen ja oikeusvarmuuteen. Työ- ja elinkeinoministeriöllä tulee jatkossakin olla lakiin perustuva oikeus edellyttää yritysostosta tai sijoituksesta sen toteutumisen jälkeen viralliseen käsittelyyn uhalla, että sen laiminlyöntiin liittyisi seuraamus ja asetettavat määräajat.

12. Rangaistussäännösten uudistamista ja muiden seuraamusten tarpeellisuutta tulee arvioida vielä tarkemmin lainvalmistelun yhteydessä

Rangaistussäännöksiä ja muita seuraamuksia pidetään tarpeellisena jatkossakin ja niitä tulisi harkita tiukennettavaksi nykyisestä tasosta lain velvoitteiden noudattamisen varmistamiseksi.

Oikeustoimen tehottomuus, sijoituksen purkamisen, sakko, yhteisösakko, hallinnollinen seuraamusmaksu, vankeusrangaistus ja pakkolunastus ovat esimerkkejä rangaistussäännöksistä muutostarpeita arvioitaessa.

Yritysostolain rangaistussäännösten mahdollisessa uudistamisessa lähtökohdaksi sopii paremmin hallinnolliset seuraamukset, kuin rikosoikeudelliset seuraamukset. Rangaistussäännösten

uudistamisen yhteydessä tulee ottaa huomioon ennaltaehkäisevyys, teon tahallisuus, oikeasuhtaisuus sekä mihin pykäliin perustuen sanktiointi kohdistuisi.

Mahdolliset muutosehdotukset yritysostolain rangaistussäännöksiin edellyttävät vielä tarkempia keskusteluja erityisesti oikeusministeriön kanssa lainvalmisteluvaiheessa. Rangaistussäännösten ja/tai hallinnollisten seuraamusten laajentamisen tarpeellisuutta yritysostolakiin tulee siten arvioida vielä tarkemmin asetettavassa lakityöryhmässä.

13. Pakkolunastuksen sijaan yritysostolaista on löydettävissä muita keinoja kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi

Pakkolunastus on luonteeltaan äärimmäisen jyrkkä ja vaativa toimenpide sekä Suomessa lähinnä kiinteään omaisuuteen kohdistuvaa, tällaisen toimivallan perustaminen suhteessa ulkomaalaisiin yritysostoihin vaikuttaa varsin haastavalta sen kohdistuessa omaisuuden suojaan. Tässä mielessä esimerkiksi sopimuksen tehottomuudesta säättäminen lakiin selkeästi voisi käytännössä turvata lain tavoitteiden toteutumisen pakkolunastusta yksinkertaisemmalla tavalla. Pakkolunastus/valtion etuosto-oikeus sopii ulkomaalaisia yritysostoja paremmin ulkomaisten kiinteistöhankintojen viranomaistoimenpiteisiin äärimmäisen poikkeuksellisissa tilanteissa.

Yritysostolain osalta on löydettävissä muitakin keinoja pakkolunastuksen sijaan. Näitä ovat erityisesti vahvistuksen epääminen yritysostolta/sijoitukselta ja oikeustoimen pätemättömyys, jos ei ole toimittu lain edellyttämällä tavalla.

Puolustusministeriö on 8.11.2024 asettanut poikkihallinnollisen työryhmän selvittämään kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain ja siihen liittyvän lainsäädännön muutostarpeita. Hankkeen tehtävänä on kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi ja yhteiskunnallisesti merkittävien kohteiden asemakäytön toteuttamiseksi selvittää ja arvioida kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamista koskevaa lainsäädäntöä sekä muuta kiinteistöjen käyttöä koskevaa lainsäädäntöä, jolla on vaikutusta työryhmän tehtävään. Hankkeen toimikausi on 27.11.2024-27.11.2025.

14. Toimitusketjuvaikutuksia on tarpeellista selkeyttää yritysostolain käytännön soveltamisessa

Tuotteiden ja palvelujen toimitusketjuvaikutuksia on tarpeellista selkiyttää yritysostolain käytännön soveltamisessa niiden tilanteiden osalta, joissa hankittava yritys voi määrittä seurannan kohteeksi toimitusketjuvaikutusten johdosta.

Voimassa olevan yritysostolain viitekehys mahdollistaa toimitusketjuvaikutusten huomioimisen seurantamenettelyssä, mutta asettaa seurannalle rajoitteita, joista merkittävimpiä on epätäydellinen informaatio mahdollisen seurannan kohteen turvallisuuskriittisyydestä. Jotta toimitusketjuvaikutukset voisi laajemmin ottaa huomioon tulisi kriittisten toimitus- ja arvoketjujen olla riittävällä tarkkuudella kartoitettuna sekä kriittisten yritysten että yritysostolain kannalta olennaisten viranomaisten taholta. Tässä arvioinnissa olennaista on määrittää, kuinka pitkälle yksittäistä toimitusketjua on mahdollista edetä turvallisuusvaikutusten arvioinnissa. Nämä kysymykset tulisi ratkaista ja varmistaa ensisijaisesti ko. toimitusketjussa olevien yritysten ja viranomaisien kesken.

Globaaleissa toimitusketjuissa on haasteellista arvioida mitkä yritykset ovat erityisen kriittisiä yritysostolain näkökulmasta, jos yrityksellä ei ole suoraa sopimussuhdetta Suomen

viranomaisten kanssa. Näissä tilanteissa saattaa syntyä kapeikkoja liiketoimintalähtöisesti, koska yritysostolain näkökulmasta ei ole välttämättä näkyvyyttä koko toimitusketjuun.

15. Hybridivaikuttamisen havaitsemiseksi yritysostolain mukaista seurantamenettelyä tulisi kehittää

Yritysostolain mukaista seurantamenettelyä tulisi kehittää, jotta hybridivaikuttaminen voitaisiin havaita nykyistä paremmin ja siihen voitaisiin tarvittaessa puuttua. Tämän arvioinnin yhteydessä vaikuttaa kuitenkin siltä, että asiaa koskevia lain taseisia säännöksiä ei välttämättä ole perusteltua laatia. Asiaan tulisi kuitenkin kiinnittää erityistä huomiota lain soveltamisen yhteydessä.

Hybridivaikuttamisessa vaikuttamisessa valtiollinen taho tai valtiollisen tahon lukuun toimiva taho yhdistelee erilaisia vaikuttamisen muotoja saavuttaakseen tavoitteensa vaikuttaa toiseen valtioon.

Hybridivaikuttamisen havaitsemiseksi tulisi seurantamenettelyä kehittää huomioimaan mahdollisia kehityskulkuja, joilla seurannan kohdetta voisi hyödyntää osana hybridivaikuttamista. Kohteen potentiaali hybridivaikuttamisen välineenä on mahdollista tunnistaa seurantamenettelyssä. Hybridivaikuttamisen sisällyttäminen suoraan yritysostolain säännöksiin ei ole välttämättä oikea ratkaisu. Yritysostolain mukaisia riskiarviomalleja voidaan kuitenkin pyrkiä kehittämään edelleen varautumisen tehostamiseksi. Hallituksen esityksen perusteluihin voidaan tarvittaessa sisällyttää maininta, että hybridivaikuttaminen on osa yritysostolain mukaisen prosessin kokonaisarviointia.

Yritystolain uudistaminen; arviomuiston kohta 3.2.2.2 lain sektorikate

Kansalliset tarpeet sektorikatteen mahdolliseksi laajentamiseksi – hahmotelmia lainvalmistelun tueksi

- keskeinen kysymys: mitä tärkeitä sektoreita tulisi harkita lisättäväksi pakolliseen etukäteiseen vahvistusmenettelyyn ja tulisiko niitä kirjata suoraan lakiin ylätasolla, jota täsmennettäisiin lain perusteluissa esimerkein ja mahdollisesti joillain viittauksilla VN tasoihin päätöksiin/linjauksiin/strategioihin? Miten pystyttäisiin löytämään selkeät pääkategoriat, joita sitten voitaisiin täydentää esimerkein lain perusteluihin?
- lähtökohtana turvallisuuskriittisyys
- huomioitava, että EU:n seuranta-asetuksesta tulee myös pakollisia seurannan kohteita, jotka voivat olla myös osittain päällekkäisiä kansallisten tarpeiden kanssa.

Ei-tyhjentävä esimerkkilistaus:

- 1) Suomeen rekisteröidyt kohteet, jotka toimivat erityisen herkillä toimialoilla tai joiden toiminnot ovat herkkiä turvallisuusvaikutuksille? (vrt. DK).
 - Suurin osa näistä on jo seurannan kohteena, mutta varmistettava, ettei jää aukkoja.
- 2) Kriittinen infrastruktuuri ja kriittinen palveluinfrastruktuuri (yhteiskunnan elintärkeät toiminnot)
 - Mm. kriittisen infrastruktuurin yritykset
 - Kriittinen palveluinfrastruktuuri, mm. energiasektorilla sähkönjakelu, liikenne- ja viestintäsektorilla satamat ja toiminnot siellä (ml. rahti- ja jakelukeskukset). Televiestintä- ja tietoturva.
 -
- 3) Huoltovarmuuden kannalta kriittiset kohteet
 - Huoltovarmuuden tavoitepäätös arvioinnin tukena
 - Mm. vesihuolto, media, kuljetukset,
- 4) Kriittiset toimittajat valtiolle
 - mm. turvallisuus- ja vartiointipalvelut. Miten määriteltäisiin kriittiset toimijat tarkemmin?
- 5) Maanpuolustuksen kannalta keskeisten toimipaikkojen ylläpito
 - Lähtökohtana, että vain maanpuolustuksen kannalta kriittistä tukitoimintaa tulisi seurata.
- 6) Kansallisen turvallisuuden/yleisen järjestyksen kannalta kriittistä teknologiaa tuottavat/kehittävät kohteet.
 - Millaisia teknologioita nämä voisivat olla? Seuranta on mahdollista jo nyt, jos (suora) linkki yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin on osoitettavissa.
- 7) Valtion IT-turvallisuuden kannalta keskeiset kohteet (vrt. Saksa)
- 8) Sähkön varastointiin soveltuvat akkuvarastot

- 9) Greenfield-sijoitukset
- Rajoitetusti esim. kaivos- ja mineraaliala, akkuteollisuus, tuulivoima, ydinenergia? Merkittävät kriittisen infrastruktuurin uusinvestoinnit, kuten satamat ja rahtilentoasemat.
- 10) Kvanttitekniologia ja tekoäly (vrt. EU:n seuranta-asetusehdotuksen liite I)
- kaksikäyttötuotteet joka tapauksessa soveltamisalassa
 - tulisiko laajentaa koskemaan koko kriittisten teknologioiden listaa tai ainakin neljää ns. keihäänkärkeä (puolijohteet, AI, kvantti, Bio)?
- 11) Henkilötietojen suojaaminen
- esim. terveysdata.
- 12) Muu sensitiivinen tieto
- esim. paikkatietoaineistot

Yritystolain uudistaminen; arviomuiston kohta 4.2

Kansalliseen turvallisuuteen liittyvistä lupamenettelyistä eräissä muissa laeissa

Yhteenveto tarkastelluista laeista, joihin sisältyy kansalliseen turvallisuuteen liittyvää sääntelyä lupamenettelyissä:

Laki	Keskeiset säännökset	Vastuuviranomainen	Muita huomioita
Laki puolustustarvikkeiden viennistä (282/2012)	Laissa säädetään puolustustarvikkeiden viennin, siirron, välityksen ja kauttakuljetuksen valvonnasta ja valvontamenettelystä. Lupaharkinnan yleiset edellytykset lain 9 §:ssä. Lupa myönnetään tai julkaistaan vain, jos se on Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittisen linjan mukaista eikä se vaaranna Suomen turvallisuutta.	PLM	PLM on asettanut 20.11.2024 hankkeen uudistamaan lakia (toimikausi: 15.11.2024-31.12.2025).
Laki eräiden kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019)	Laissa säädetään EU/ETA-maiden ulkopuolisten tahojen kiinteistöhankintojen luvanvaraisuudesta. Luvan myöntämisen edellytykset lain 5 §:ssä. Lupaa kiinteistön hankinnalle ei myönnetä, jos hankinnan voidaan arvioida uhkaavan kansallista turvallisuutta tai vaikeuttavan maanpuolustuksen järjestämistä, alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista tai rajavalvonnan, rajaturvallisuuden tai huoltovarmuuden varmistamista.	PLM	
Laki kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta 500/2024	Vientivalvonta kattaa lainsäädännön nojalla valvottavan kaksikäyttötuotteiden ja -teknologian viennin. Kansallisista lupavaatimuksista säädetään lain 6 §:ssä. Ulkoministeriö asettaa unionin valvontaluetteloon sisällyttömän kaksikäyttötuotteen viennin luvanvaraiseksi, jos kyseinen tuote on tarkoitettu tai mahdollisesti tarkoitettu kokonaan tai osittain käyttöön, joka merkittävästi vaarantaa yleistä turvallisuutta tai Suomen kansallista turvallisuutta.	UM	Uusi laki on tullut voimaan 09/2024.

Laki	Keskeiset säännökset	Vastuuviranomainen	Muita huomioita
Laki Finanssi- valvonnasta 878/2008	Lain 32 a §:ssä säädetään omistusosuuden hankinnan kieltämisestä. Finanssivalvonta voi ko. pykälän kieltää omistusosuuden hankkimisen luottolaitoksesta, sijoituspalveluyrityksestä, rahastoyhtiöstä, vaihtoehtorahastojen hoitajasta, säilytysyhteisöstä, erityisestä säilytysyhteisöstä, vakuutusyhtiöstä sekä niiden omistusyhteisöistä, rahoitus- ja vakuutusryhmittymän omistusyhteisöstä, sähkörahayhteisöstä, maksulaitoksesta, pörssistä, pörssin omistusyhteisöstä, arvopaperikeskuksesta tai arvopaperikeskuksen omistusyhteisöstä, jos osuuden omistus vaarantaisi hankinnan kohteena olevan yrityksen tai yhteisön terveiden ja huolellisten liiketapaperiaatteiden mukaisen toiminnan tai, jos hankinnan kohteena on vakuutusyhtiö, vakuutetut edut, sillä perusteella, että on perusteltua aihetta epäillä hankinnan liittymistä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen.	Finanssi- valvonta	
Laki avaruus- toiminnasta 63/2018	Lakia sovelletaan Suomen valtion alueella harjoitettavaan avaruustoimintaan sekä Suomen valtion alueen ulkopuolella harjoitettavaan avaruustoimintaan, jos lain mukaiset edellytykset täyttyvät. Avaruustoiminnan luvanvaraisuudesta ja luvan myöntämisen edellytyksistä säädetään lain 5 §:ssä. Luvan myöntämisen edellytyksenä 5 § 2 mom. 5 kohdan mukaan on, että avaruustoiminta ei ole ristiriidassa kansallisten turvallisuusetujen, Suomen kansainvälisten velvoitteiden tai Suomen ulkopoliittisten etujen kanssa.	TEM	
Kaivoslaki 621/2011	Lain 6 luvussa säädetään viranomaisten lupaharkinnasta. 46 §:n 10 alakohdan mukaan malminetsintä-lupaa ja kullanhuuhdontalupaa ei saa myöntää, jos toiminnan arvioidaan vaarantavan maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua.	TEM VN	

Laki	Keskeiset säännökset	Vastuuviranomainen	Muita huomioita
	<p>48 §:ssä säädetään luvan kaivosluvan myöntämisen esteistä. Vaikka kaivosluvan myöntämisen edellytykset täyttyvät eikä luvan myöntämiselle ole tässä laissa säädettyä estettä, lupaa ei saa myöntää, jos kaivostoiminta aiheuttaa vaaraa yleiselle turvallisuudelle, aiheuttaa huomattavia vahingollisia ympäristövaikutuksia taikka heikentää merkittävästi paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja eikä mainittua vaaraa tai vaikutuksia voida lupamääräyksin poistaa. Vaikka kaivosluvan myöntämisen edellytykset täyttyvät eikä luvan myöntämiselle ole tässä laissa säädettyä estettä, lupaa ei saa myöntää, jos toiminnan arvioidaan vaarantavan maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua.</p> <p>Luvan peruuttamisesta säädetään 70 §:ssä. Ko. pykälän alakohdassa 4 säädetään, että, lupaviranomainen voi peruuttaa malminetsintäluvan, kaivosluvan ja kullanhuuhdonta-luvan, jos:</p> <p>toiminnan arvioidaan vaarantavan maanpuolustusta, huoltovarmuutta, yhteiskunnan kannalta välttämättömän infrastruktuurin toimintaa tai muuta näihin rinnastettavaa kansallisen turvallisuuden etua. (23.3.2023/505).</p> <p>Lain 73 §:n mukainen siirtohakemus voidaan hylätä lain 48 §:ssä mainituilla perusteilla.</p>		
Ydinenergialaki 990/1987	<p>Lain 24 §:n mukaan lupa, rakennuslupaa lukuun ottamatta, myönnetään määräaikaisena. Määräajan pituutta harkittaessa on otettava huomioon erityisesti turvallisuuden varmistaminen ja toiminnan kesto.</p> <p>Lain 25 §:ssä säädetään lupaehdoista ja niiden muuttamisesta. Lupaehtoja voidaan muuttaa, erityisesti milloin se on tarpeellista ydinenergian käytön turvallisuuden varmistamiseksi, ydinjätehuollon varmistamiseksi, turva- tai valmiusjärjestelyjen</p>	TEM VN (Säteilyturvallisuuskeskus)	Laki on vanhentunut. Useassa pykälässä kuitenkin viitataan jollain tavoin ydinenergian käytön ja toiminnan turvallisuuteen, mutta ei

Laki	Keskeiset säännökset	Vastuuviranomainen	Muita huomioita
	toteuttamiseksi, Suomen kansainvälisten ydinenergia-alan sopimusvelvoitteiden täyttämiseksi tai ydinaseiden leviämisen estämiseksi.		suoraan esim. kansalliseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen. Lain uudistaminen on aloitettu. HE keväällä 2026 ja uusi ydinenergialain tarkoitus tulla voimaan 2028.
Laki sähköisen viestinnän palveluista 917/2014	<p>Lain tavoitteena on edistää sähköisen viestinnän palvelujen tarjontaa ja käyttöä sekä varmistaa, että viestintäverkoja ja viestintäpalveluja on kohtuullisin ehdoin jokaisen saatavilla koko maassa. Lain tavoitteena on lisäksi turvata radiotaajuuksien tehokas ja häiriötön käyttö sekä edistää kilpailua ja varmistaa, että viestintäverkot ja -palvelut ovat teknisesti kehittyneitä, laadultaan hyviä, toimintavarmoja ja turvallisia sekä hinnaltaan edullisia. Lain tavoitteena on myös turvata sähköisen viestinnän luottamuksellisuuden ja yksityisyyden suojan toteutuminen</p> <p>Lain 10 §:ssä säädetään verkkotoimiluvan myöntämisestä vertailevalla menettelyllä. Ko. pykälän 3 alakohtaan mukaan verkkotoimilupa on myönnettävä, ellei toimilupaviranomaisella ei ole erityisen painavia perusteita epäillä toimiluvan myöntämisen vaarantavan ilmeisesti kansallista turvallisuutta.</p> <p>Verkkotoimiluvan myöntämisestä huutokaupalla säädetään 11 §:ssä. Ko. pykälän 1. momentin mukaan Valtioneuvoston on myönnettävä 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu toimilupa yritykselle tai yhteisölle, joka on tehnyt huutokaupassa voittavan tarjouksen taajuuskaistasta tai taajuuskaistaparista, jollei ole erityisen painavia perusteita epäillä toimiluvan myöntämisen ilmeisesti vaarantavan kansallista turvallisuutta.</p>	LVM	Kansallisen turvallisuuden peruste vain verkko-toimintalupa myönnettävässä.

Laki	Keskeiset säännökset	Vastuuviranomainen	Muita huomioita
	Verkkotoimiluvan siirtämisestä säädetään lain 18 §:ssä ja siinä viitataan lain 10 ja 11 §:iin edellytysten arviointien osalta.		