

**Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaisten  
yritystojen seurannasta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki ulkomaalaisten yritystojen seurannasta. Nykyinen vuodelta 1992 oleva laki ehdotetaan kumottavaksi.

Selkeät ja avoimet investointeja koskevat säännöt ovat ehdottoman välttämättömiä ja muodostavat perustan suomalaisen elinkeinoelämän osallistumiselle kansainväliseen vaihdantaan. Suomi on Euroopan unionin (EU), Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) ja Maailman kauppajärjestön (WTO) osalta sitoutunut kansainvälisiin rajat ylittäviä investointeja suosivaan lainsäädäntöön.

Viime vuosina useat EU:n jäsenvaltiot ovat tarkistaneet ulkomaisia investointeja koskevaa lainsäädäntöään siltä osin kuin kysymyksessä on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamiseksi tarpeellinen ulkomaisten investointien seuranta. Esityksen mukaan myös Suomen lainsäädäntöä ajanmukaistettiin siltä osin.

Esityksen lähtökohtana on positiivinen suhtautuminen ulkomaalaisomistukseen. Ulkomaisille investoinneille ei ole syytä edelleenkaan asettaa rajoituksia, ellei niille ole erityistä perustetta. Viranomaisilla tulee kuitenkin olla Suomen kansainväliset velvoitteet huomioon ottaen mahdollisuus valvoa nykyistä paremmin huoltovarmuuden ja maan turvallisuuden kannalta keskeisten yhtiöiden omistuspohjaa ja tarvittaessa rajoittaa ulkomaalaisomistusta tällaisissa yhtiöissä. Lainsäädännön tulee taata viranomaisille mahdollisuus kieltää yritysosto yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamiseksi, jos erittäin tärkeä kansallinen etu yritystojen seurauksena vaarantuisi. Siltä osin kuin tämä tavoite edellyttää seuranta- tai valvontaa, se tulee to-

teuttaa hallinnollisesti yksinkertaisella tavalla.

Seurannan kohteeksi on haluttu saada vain yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta kriittiset suomalaiset yritykset. Laissa ei edelleenkään lueteltaisi niitä yksityisen ja julkisen sektorin aloja tai toimintoja, joiden yritykset kuuluisivat seurannan piiriin. Vain puolustus- ja kaksikäyttötuotesektorin yritystot edellyttäisivät aina hakemuksesta tapahtuvaa viranomaisen vahvistusta. Muut yritystot olisivat ilmoitusvaraisia. Näistä ilmoituksenvaraisista vaikutusvallan hankinnoista olisi kysymys silloin, kun ulkomainen omistaja saa omistukseensa vähintään yhden kymmenesosan osakeyhtiön osakkeiden tuottamasta kokonaismäärästä tai vastaavan tosiasiallisen vaikutusvallan muussa seurannan kohteena olevassa yhteisössä tai liikkeessä. Ulkomaisella omistajalla tarkoitetaan muuta kuin EU:n tai Euroopan vapaakauppaliiton (EFTA) alueella kotipaikan omaavaa tahoa.

Kaikki yritystojen seuranta- ja vahvistamista koskevat viranomaisasiat käsittelee työ- ja elinkeinoministeriö. Ministeriön tehtävänä on järjestää seuranta siten, että seurannan kohteena olevia yhteisöjä koskevat yritystot tulevat sen tietoon. Tämän tehtävän toteuttamiseksi ministeriö voi sopia seuranta-yhteistyöstä muiden viranomaisten kanssa. Jos yritysosto voi aiheuttaa erittäin tärkeän kansallisen edun vaarantumisen, ministeriön olisi siirrettävä asia valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi. Muussa tapauksessa ministeriön olisi vahvistettava yritysosto.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

## YLEISPERUSTELUT

### 1 Johdanto

#### Ulkomaalaisomistus

Suomen avoin talous on varsin riippuvainen paitsi suomalaisyritysten kansainvälisestä toiminnasta, myös Suomeen suuntautuviin investointeihin. Vuonna 2008 Suomessa toimi yli 3100 ulkomaisten yhtiöiden tytäryhtiötä (Tilastokeskus 2009). Niiden yhteinen liikevaihto oli noin 89 miljardia euroa. Henkilöstöä tällaisilla yrityksillä oli Suomessa yli 243 000. Vuoteen 2007 saakka suorien sijoitusten nettopääomavirrat kehittyivät erittäin myönteisesti ja olivat vuonna 2007 noin 8,3 miljardia euroa. Vuonna 2008 ulkomaiset sijoittajat sen sijaan palauttivat pääomaa suomalaisista sijoituskohteista yhteensä 2,3 miljardia euroa. Tämän pääomanpalautuksen taustalla oli muutamien yksittäisten ulkomaalaisomisteisen konsernin sisäinen omistusjärjestely, jossa purettiin suomalaisen tytäryrityksen kautta ollut ulkomaisen tytäryrityksen omistus (Suomen Pankki 2009).

Tuotannon tekijöiden liikkeen entistä suurempi vapauttaminen on edistänyt kilpailua ja parantanut talouselämän toimivuutta. Suomalaisyritysten ulkomaisen liikkeenperustamis- ja yritysosto-oikeuden säilyttäminen Suomen on vastavuoroisesti tarjottava samat oikeudet ulkomaisille sijoittajille. Suomalaiselle elinkeinoelämälle ja siten koko Suomen kansantaloudelle on olennaisen tärkeää, että tämän kansainvälistymiskehityksen ja Suomeen suuntautuvien investointien edellytykset turvataan. Ulkomaisten investointien lisääminen on välttämätöntä kansainvälistymiskehityksen tasapainottamiseksi ja kilpailukykyyn ylläpitämiseksi. Ulkomaisten investointien kasvun edistäminen strategisesti keskeisillä sektoreilla on kiinteä osa elinkeinopolitiikkaa.

Kansainvälisesti toimivat sijoittajat ovat hankkineet merkittäviä yritysomistuksia eri puolilla maailmaa. Nämä investoijat sijoittavat usein raaka-aineiden, lähinnä raakaöljyn, myynnistä saatuja suuria ylijäämiä tai ylijäämäisestä ulkomaankaupasta saatua valuut-

tavarantoa, pyrkien pitkän aikavälin investoinneilla hyvään tuottoon. Sijoittajatiedon laajuudessa ja laadussa on huomattavia eroja. Näin ollen myös ulkomaalaisten investointien mahdollisesti aiheuttamia riskejä koskevaa keskustelua on esiintynyt. Eri maissa ja yhteyksissä onkin viime aikoina pohdittu, olisiko ulkomaisia sijoituksia ryhdyttävä valvomaan entistä aktiivisemmin.

Euroopan unioni (EU) on suorien sijoitusten suhteen maailman suurin viejä. Samalla se houkuttelee runsaasti investoitavaa pääomaa päinvastaiseen suuntaan. Investoinnit ja avoimuus ovat Euroopan kasvun ja työllisyyden kaksi tärkeintä kantavaa voimaa. Euroopan komissio ei ole pitänyt sääntelyä parhaana ratkaisuna ulkomaalaisomistuskysymyksessä. Komissio katsoo, että vapaaehtoisilla käytäntösäännöillä, joissa vahvistetaan hallinnon ja avoimuuden perusvaatimukset, varmistettaisiin, että ulkomaisten sijoittajien toiminta olisi nykyistä selkeämpää.

### 2 Nykytila

#### 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

##### Yritysostojen valvonta

Ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain (1612/1992) tarkoituksena on seurata, ja tärkeän kansallisen edun vaatiessa rajoittaa vaikutusvallan siirtymistä merkittävässä yrityksissä Euroopan talousalueen (ETA) sekä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) ulkopuolisille ulkomaalaisille sekä ulkomaisille yhteisöille ja säätiöille. Tärkeällä kansallisella edulla tarkoitetaan maanpuolustuksen turvaamista, vakavien ja todennäköisesti pysyvien taloudellisten, yhteiskunnallisten tai ympäristöä koskevien alakohtaisten taikka alueellisten vaikeuksien ehkäisemistä sekä yleisen järjestyksen sekä kansalaisten turvallisuuden ja terveyden varmistamista.

Ulkomaisten omistajan on haettava työ- ja elinkeinoministeriön vahvistus yritysostolle, jonka johdosta hän on saanut omistukseensa

laissa tarkoitettuna seurannan kohteena olevan osakeyhtiön osakkeita määrän, joka muun muassa tuottaa vähintään yhden kolmasosan yhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä. Vahvistusmenettely koskee ainoastaan yrityksiä, joissa työskentelee yli 1000 henkilöä tai joiden tase / liikevaihto ylittää 167 miljoonaa euroa. Kuitenkin kaikki maanpuolustukseen liittyvät ostotoimenpiteet ovat seurannan piirissä. Edellä tarkoitettu lupa on haettava puolustusministeriöltä, mikäli kyseessä on puolustustarviketuotantoa harjoittava yritys.

Ministeriön on vahvistettava yritysosto, paitsi milloin yritysosto voi aiheuttaa tärkeän kansallisen edun vaarantumisen, jolloin asia siirretään valtioneuvoston käsiteltäväksi. Valtioneuvosto voi lain mukaan tarvittaessa estää kaupan synnyn. Puolustusteollisuussektoria lukuun ottamatta laissa tarkoitettu seuranta ei koske ETA-valtioita eikä OECD:n jäsenmaita.

Yritystoston vahvistushakemuksia on ollut vuosittain muutama kappale, joista kaikki ovat olleet puolustusteollisuusyrityksiä koskevia tapauksia. Lisäksi epävirallisia tiedusteluja on ollut saman verran. Yhtään yritystoston vahvistusta ei ole evätty.

#### Muut kuin lainsäädännölliset keinot

Keskusteltaessa ulkomaalaisomistuksen seurannasta tulee lainsäädäntö nähdä yhtenä vaihtoehtona siinä toimenpideluettelossa, joka mahdollistaa strategisesti tärkeiden yritysten tuotannon ja osaamisen pitämisen Suomessa. Muita suoria ja epäsuoria keinoja ovat talous- ja elinkeinopolitiikka, kansainväliset järjestelyt, toimiluvat, jatkuvuussuunnittelu ja varautuminen, erityiset huoltovarmuusjärjestelyt sekä kansallinen tai julkinen omistus. Tällaisiin ratkaisuihin on turvauduttu esimerkiksi joidenkin liikennealan yritysten osalta, jotka on katsottu strategisesti tärkeiksi huoltovarmuuden sekä kansallisten ja kansainvälisten liikenneyhteyksien kannalta.

Valtion yritysomistajuus on jaettu käytännössä kolmen eri toimijatyyppin kesken. Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto huolehtii markkinaehtoisesti toimivien yritysten omistuksesta. Eri ministeriöt huolehtivat erityistehtäviä hoitavien yritysten omista-

juudesta. Lisäksi valtion erityisyhtiö Solidium Oy:öön on siirretty kahdeksan markkinaehtoisesti toimivan pörssiyrityksen valtiomistus. Valtion huoltovarmuusnäkökulmasta tapahtuva strateginen omistus on viimekätinen ja vahvin keino silloin, kun varautuminen ja erityiset huoltovarmuusjärjestelyt eivät riitä turvaamaan huoltovarmuutta tavoitteiden mukaisella tasolla.

## 2.2 Kansainvälinen ulottuvuus

### Sopimus Euroopan unionin toiminnasta

Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista keskeisin on Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus. Ulkomaalaisomistuksen kannalta merkittävimpiä määräyksiä ovat perustamissopimuksen palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta koskevat määräykset (artiklat 49—54 sekä 63—66 ja 75) sekä kansallisen turvallisuuden varmistamista koskevat määräykset (artiklat 346—348).

EU:n sisämarkkinat perustuvat tavaroiden, palvelujen, henkilöiden ja pääoman vapaaseen liikkuvuuteen. Sisämarkkinoiden perustamissopimuksessa, ja sitä kautta myös yritysostoja voidaan rajoittaa vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Jäsenvaltiolla on oikeus rajoittaa sekä palvelujen tarjoamisen vapautta että sijoittautumisoikeutta toimenpitein, jotka ovat perusteltuja ”yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta” (52 ja 65 artikla). Sijoittautumisoikeuden osalta on erikseen mainittu, että toimenpiteet ”eivät saa olla keino mieltävaltaiseen syrjintään taikka pääomien ja maksujen vapaan liikkuvuuden peiteltyä rajoittamista.” Perustamissopimuksessa ei muutoin täsmennetä, miten ilmaisua ”yleinen järjestys ja turvallisuus” on tulkittava. Asia on kuitenkin runsaasti oikeuskäytäntöä. Tuorein niistä on komissio v. Italia (C-326/07, annettu 26.3.2009), jota voidaan pitää yhteenvetona tästä oikeuskäytännöstä.

Italiassa oli voimassa laki, jonka mukaan pääministerin oli ”määritettävä asetuksella ne puolustuksen, liikenteen, televiestinnän, energiavarojen tai muiden julkisten palvelujen alalla toimivat ja valtion suorassa tai välillisessä määräysvallassa olevat yhtiöt, joiden yhtiöjärjestyksessä on määrättävä, että ennen määräysvallan menettämiseen johtavi-

en toimien hyväksymistä yhtiöjärjestykseen” on lisättävä määräys, jolla Italian talous- ja valtiovarainministerille myönnetään mahdollisuus muun muassa vastustaa sitä, että sijoittajat hankkivat ”merkittäviä osuuksia” yhtiöstä (5 % tai sen alle ministeriön määräyksen mukaan), tai vastustaa osakkaiden välisiä sopimuksia, tai veto-oikeus yhtiön strategiaan päätöksiin (kuten luovutus, sulautuminen, kotipaikan siirto ulkomaille jne.).

Erikseen oli säädetty, että edellä mainittuja oikeuksia käytetään ”ainoastaan silloin, jos erityisesti yleiseen järjestykseen, yleiseen turvallisuuteen, kansanterveyteen tai maanpuolustukseen liittyvät yleisen edun mukaiset olennaiset ja pakottavat syyt täytyvät, ja jos näin toteutettavat toimenpiteet ovat myös asianmukaisten määräaikojen mahdollisen asettamisen osalta, asianmukaisia ja oikeasuhteisia näiden etujen suojelemiseksi, tämän rajoittamatta kansallisen oikeusjärjestyksen ja yhteisön oikeuden periaatteiden ja ennen kaikkea syrjintäkiellon periaatteen noudattamista.” Lisäksi oli säädetty, että oikeuksia käytetään vain seuraavissa tilanteissa:

a) vakava ja todellinen vaara katkoksesta öljy- ja energiatuotteiden, samoin kuin niihin liittyvien ja niiden johdannaisten palvelujen kansallisessa vähimmäissaatavuudessa, ja yleisesti raaka-aineiden, yhteiskunnan kannalta olennaisten hyödykkeiden tai televiestintä- ja kuljetuspalvelujen vähimmäispalvelutason saatavuudessa;

b) vakava ja todellinen vaara yhteiskunnallisten velvoitteiden täyttämisen jatkuvuudelle jonkin julkisen palvelun osalta sekä yhtiölle uskottujen yleisen edun mukaisten tehtävien hoitamisessa;

c) vakava ja todellinen vaara keskeisten julkisten palvelujen tuottamiseen käytettävien laitosten ja verkkojen turvallisuudelle;

d) vakava ja todellinen vaara maanpuolustukselle, sotilaalliselle turvallisuudelle, yleiselle järjestykselle ja yleiselle turvallisuudelle;

e) terveydelliset hätätilanteet.

Komissio katsoi, että Italia oli rikkonut 49 ja 63 artikloja, koska lainsäädännössä ei komission mukaan täsmennetty riittävästi erityisten oikeuksien kriteereitä.

Tuomioistuimen mukaan sijoittautumisvapautta koskevien määräysten aineelliseen so-

veltamisalaan kuuluvat kansalliset säännökset, joita sovelletaan, kun kyseisen jäsenvaltion kansalainen omistaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneesta yhtiöstä sellaisen osuuden, joka antaa hänelle selvän vaikutusvallan kyseisen yhtiön päätöksiin ja mahdollisuuden määrätä yhtiön toiminnasta. Pääomien vapaata liikkuvuutta koskevan 63 artiklan määräysten soveltamisalaan kuuluvat muun muassa suorat sijoitukset eli kaikenlaiset luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden tekemät sijoitukset, joiden tarkoituksena on pysyvien ja suorien yhteyksien luominen tai ylläpitäminen pääoman sijoittajan ja sen yhtiön välillä, jonka käyttöön pääoma annetaan taloudellisen toiminnan harjoittamista varten. Tämä tavoite edellyttää, että osakkeenomistajan omistama osakemäärä antaa sille joko kansallisen osakeyhtiölainsäädännön nojalla tai muutoin todellisen mahdollisuuden osallistua yhtiön johtamiseen tai sen valvontaan (tuomion kohdat 34—36).

Itse asiasta tuomioistuimien totesi, että pääomien vapaata liikkuvuutta voidaan rajoittaa kansallisilla toimenpiteillä, jotka ovat perusteltavissa 65 artiklassa mainituilla syillä tai yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, jos olemassa ei ole sellaisia yhteisön yhdenmukaistamistoimenpiteitä, joilla säädetään näiden etujen suojaamisen varmistamiseksi tarvittavista toimista (komissio v. Saksa, C-11205, annettu 23.10.2007; tuomion 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Yhteisön tasolla toteutetun yhdenmukaistamisen puuttuessa jäsenvaltioiden asiana on lähtökohtaisesti päättää tasosta, jonka mukaisesti ne aikovat varmistaa tällaisten hyväksyttävien etujen suojelun, sekä tavasta, jolla kyseinen taso on tarkoitus saavuttaa. Niiden on kuitenkin noudatettava perustamissopimuksessa asetettuja rajoja ja erityisesti suhteellisuusperiaatetta, joka edellyttää, että toteutetut toimenpiteet ovat omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteutumisen, ja että niillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.

Tuomioistuimien katsoi, että Italia ei ole kirjallisissa lausumissaan esittänyt mitään näyttöä eikä edes aihetodisteita siitä, että riidanalaisten kriteerien soveltaminen vastustamisoikeuksien täytäntöönpanoon mahdollistaa tavoiteltujen päämäärien saavuttamisen.

Erityisen veto-oikeuden osalta tuomioistuin katsoi, että päätökset, jotka koskevat niiden purkamista, yrityksen luovutusta, sulautumista, jakautumista, yhtiön kotipaikan siirtoa ulkomaille, toimialan muuttamista sekä yhtiöjärjestyksen muuttamista sillä tavoin, että erityiset oikeudet poistettaisiin tai niitä muutettaisiin, koskevat tärkeitä näiden yhtiöiden johtamiseen liittyviä seikkoja. On mahdollista, että tällaiset päätökset, jotka voivat koskea jopa näiden yhtiöiden olemassaoloa, vaikuttavat erityisesti julkisen palvelun tuottamisen jatkuvuuteen tai yhteiskunnan kannalta keskeisten hyödykkeiden kansallisen vähimmäissaatavuuden ylläpitämiseen, jotka ovat Italian lainsäädännössä tarkoitettuja yleisiä etuja. Erityisen veto-oikeuden ja lainsäädännössä vahvistettujen kriteerien välillä oli siis tuomioistuimen mukaan yhteys.

Tuomioistuin muistutti erikseen, että vaikka jäsenvaltiolla säilyy olennaiselta osin vapaus määrittää yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden edellytykset niiden kansallisten tarpeiden mukaan, nämä edellytykset on perusteina poiketa perusvapaudesta ymmärrettävä suppeasti, joten niiden laajuutta ei voida päättää yksipuolisesti ilman Euroopan yhteisön toimielinten valvontaa. Näin ollen yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen voidaan vedota vain yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran tapauksessa.

Tuomioistuin katsoi, että Italia ei ollut mitenkään täsmentänyt, missä olosuhteissa toimivaltuuksia voitaisiin käyttää, ja katsoi näin ollen, että Italia oli rikkonut perustamissopimusta.

Täpaus komissio v. Italia vahvistaa tuomioistuimen aikaisempaa oikeuskäytäntöä. Tuomioistuin on sinänsä usein todennut, että pääomien vapaata liikkuvuutta voidaan rajoittaa kansallisilla toimenpiteillä, jotka ovat perusteltavissa 65 artiklassa mainituilla syillä tai yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, jos olemassa ei ole sellaisia yhteisön yhdenmukaistamistoimenpiteitä, joilla säädetään näiden etujen suojaamisen varmistamiseksi tarvittavista toimista.

Jäsenvaltiot ovat pyrkinet rajoittamaan ulkomaalaisomistusta monin argumentein. Italia oli laatinut pitkän kriteeristön rajoitusten soveltamisesta, ja tuomioistuin hyväksyikin

lähtökohtaisesti, että Italian esittämät kriteerit voisivat oikeuttaa perusvapauksien käytön rajoituksia sillä ehdolla, että suhteellisuusperiaatetta noudatetaan. Saksa puolestaan vetosi työntekijöiden etuun ja vähemmistöosakkaiden suojeluun niin sanotussa VW-tapauksessa. Kumpaakaan perustetta tuomioistuin ei hyväksynyt. Ranska perusteli eräitä omistukseen vaikuttaneita rajoituksia öljyalalla öljytuotteiden vähimmäistoimituksia uhkaavan vaaran ehkäisemisellä todellisessa vaaratilanteessa. Koska järjestelmään ei kuitenkaan kuulunut objektiivisia ja täsmällisiä kriteerejä, sääntely ei ollut oikeasuhtaista esitettyyn tavoitteeseen nähden.

Tuomioistuin on kuitenkin hyväksynyt esimerkiksi öljy-, televiestintä- ja sähköalalla toimivien yhtiöiden osalta, että se tavoite, että pyritään turvaamaan tällaisten tuotteiden toimitukset tai tällaisten palvelujen tarjoaminen kriisitilanteessa kyseessä olevan jäsenvaltion alueella, voi olla sellainen yleiseen turvallisuuteen liittyvä syy, jolla perusvapauden rajoittaminen voidaan perustella (komissio v. Espanja, C-463/00, annettu 13.5.2003).

Artiklojen 52 ja 65 poikkeusmääräyksiin on turvaututtu useissa jäsenvaltioissa vedoten nimenomaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamiseen asetettaessa rajoituksia ulkomaalaisomistukselle. Yhteisön tasolla toteutetun yhdenmukaistamisen puuttessa yhteisöjen tuomioistuin on hyväksynyt sen, että ulkomaalaisomistusta on rajoitettu tällä perusteella jäsenmaissa. Yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen voidaan vedota vain yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran tapauksessa. Rajoitusten on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltaviin etuihin nähden (suhteellisuusperiaate) ja niihin voidaan turvautua vain, jos ei ole olemassa sellaisia yhteisön yhdenmukaistamistoimenpiteitä, joilla säädetään näiden etujen suojaamisen varmistamiseksi tarvittavista toimista. Rajoittamistoimilla ja sovellettavilla kriteereillä on myös oltava looginen yhteys. Lisäksi kriteerien käytölle on määriteltävä täsmälliset edellytykset.

Artikloihin 346—348 sisältyvät yleiset määräykset jäsenvaltion oikeudesta poiketa perustamissopimuksen määräyksistä kansallisista turvallisuusyistä. Näiden artiklojen

sisältämiä määräyksiä on luonnehdittu perustamissopimuksen sisältämiksi yleisiksi turvallisuuspoikkeuksiksi.

Jäsenvaltio ei ole 346 artiklan a kohdan mukaan velvollinen antamaan tietoja, joiden ilmaisemisen se katsoo keskeisten turvallisuusasetujensa vastaiseksi. Saman artiklan b kohdan mukaan jäsenvaltio voi toteuttaa toimenpiteet, jotka se katsoo tarpeellisiksi keskeisten turvallisuusasetujensa turvaamiseksi, ja jotka liittyvät aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden tuotantoon tai kauppaan. Nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan saa heikentää sellaisten tuotteiden kilpailun edellytyksiä yhteismarkkinoilla, joita ei ole tarkoitettu nimenomaan sotilaalliseen käyttöön.

Kaikkia sopimusvelvoitteita koskeva yleinen poikkeusmahdollisuus sisältyy sopimuksen 347 artiklaan, josta epäsuorasti käy ilmi jäsenvaltion oikeus ryhtyä jäsenvelvoitteista poikkeaviin toimenpiteisiin kansallisista turvallisuusyryistä. Toimenpiteisiin oikeuttavia tilanteita ovat yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavat vakavat sisäiset levottomuudet, sota tai sodan uhkaa merkitsevä vakava kansainvälinen jännitystilanne. Jäsenvaltio voi toteuttaa toimenpiteitä myös täyttääkseen velvoitteet, joihin se on sitoutunut rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden ylläpitämiseksi.

Sopimuksen 347 artiklan mukaan jäsenvaltiot neuvottelevat keskenään tarvittavien säännösten antamisesta estääkseen sen, että toimenpiteet vaikuttaisivat yhteismarkkinoiden toimintaan. Jos mainitussa artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa toteutetut toimenpiteet vääristävät kilpailun edellytyksiä yhteismarkkinoilla, komissio tutkii yhdessä sen valtion kanssa, jota asia koskee, miten kyseiset toimenpiteet voidaan mukauttaa sopimuksen määräyksiin. Jos komissio tai toinen jäsenvaltio katsoo jäsenvaltion käyttävän väärin 346 tai 347 artiklassa tarkoitettuja valtuuksia, se voi saattaa asian suoraan yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi (348 art.).

Yhteisön tuomioistuin on todennut, että edellä mainittujen artiklojen tarjoamia poikkeusmahdollisuuksia on tulkittava rajoitetusti. Artiklat koskevat erittäin poikkeuksellisia tilanteita.

Sitoumukset WTO:ssa ja vapaakauppasopimuksissa

Suomen Maailman kauppajärjestö WTO:ssa palvelukauppaa koskevan yleissopimuksen (GATS) puitteissa tekemä sitoumus koskee palvelukauppa-aloja. Toistaiseksi WTO:ssa ei ole jäseniä velvoittavia määräyksiä investoinneista tai tuotantolaitosten etabloitumisesta lukuun ottamatta kauppaa koskevia investointivaatimuksia eli TRIMS-sopimusta (Trade Related Investment Measures). TRIMS-sopimuksessa kielletään suoritusvaatimuksia koskevat ehdot. Vastaavansäilytöinen sitoumus, joka on tehty WTO:ssa, koskee EU:n vapaakauppasopimuksissa myös investointeja.

Sitoumuksen mukaan ulkomaisia yritystoja, jotka antaisivat yrityksessä yhtä kolmasosaa suuremman äänivallan, voidaan rajoittaa. Sitoumuksen sisällytetyn rajauksen vuoksi yritystoja voidaan rajoittaa vain suurten yritysten (yli 1000 työntekijää tai liikevaihto tai tase yli 167 miljoonaa euroa) osalta ja vain, jos ”tärkeät kansalliset intressit” olisivat uhattuina. Näin ollen yritystoja ei voida rajoittaa muihin syihin perustuen tai mainittua pienempien yritysten osalta. Rajoitusta ei sovelleta televiestintäpalveluihin.

WTO:n tavara- ja palvelukauppasopimukseen sekä EU:n vapaakauppasopimukseen sisältyy lausekkeet yleisistä sekä turvallisuuspoikkeuksista, joiden nojalla sopimuksen velvoitteiden noudattamisesta voidaan joustaa. Yleispoikkeusten mukaan sopimusten velvoitteet eivät estä sopimuspuolia ylläpitämästä tai muun muassa saattamasta voimaan toimia, jotka ovat välttämättömiä yleisen turvallisuuden tai julkisen moraalien suojelemiseksi, yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, ihmisten tai heidän terveytensä suojelemiseksi tai petosten torjumiseksi. Toimia ei kuitenkaan saa soveltaa tavalla, joka loisi keinotekoisien tai perusteettoman esteen niiden maiden välillä, joissa vallitsee vastaavat olosuhteet. Näin ollen yleispoikkeuksia tulee soveltaa syrjimättömästi suhteessa eri maihin.

Turvallisuuspoikkeuksia voidaan puolestaan soveltaa vain toimiin, jotka ovat välttämättömiä turvallisuusnäkökohtia koskevan tiedon paljastamisen estämiseksi, tai niiden

keskeisten turvallisuusasetusten suojelemiseksi, jotka liittyvät toimiin mm. sotilaallisen laitoksen varustamisen, ydinmateriaalin ("fissionoituva tai fuusioituva materiaali") tai niistä peräisin olevan materiaalin osalta, tai sota-aikana tai muussa kansainvälisten suhteiden hätätilanteessa. EU:n vapaakauppasopimuksissa soveltumisalan ulkopuolelle on suljettu lisäksi toimet muun muassa aseiden, ammusten, muun sotamateriaalin tuotantoon tai kauppaan liittyen.

EU:n lähialueiden vakautus- ja assosiaatiosopimuksissa EU on tehnyt edellistä pidemmälle meneviä sitoumuksia, joissa sopimus-kumppanin yrityksille myönnetään sopimuksen nojalla sijoittautumisoikeus (poikkeuksena ainoastaan tietyt rahoituspalvelut). Sopimus-kumppanin yrityksiä tulee kohdella samalla tavalla kuin yhteisön (tai jäsenmaan) omia yrityksiä niiden sijoittautuessa EU:n alueella. Sopimuksiin ei sisälly edellä kuvattua rajoitusmahdollisuutta (pois lukien yleisiä ja turvallisuuspoikkeukset). Vakautus- ja assosiaatiosopimusten palveluja ja investointeja koskevia velvoitteita voidaan myös rajoittaa yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai yleisen kansanterveyden perusteella. Poikkeusten soveltumisalaa ei ole määritelty yhtä tarkasti kuin esimerkiksi vapaakauppasopimuksissa.

#### OECD-sitoumukset ja kahdenväliset investointisopimukset

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD:n pääomaliikkeitä koskevan koodin perusperiaatteisiin kuuluu se, että aiemmin tehtyä liberalisaatiota ei saa peruuttaa. OECD:n koodit tunnustavat kansalliseen turvallisuuteen liittyvät, kunkin jäsenvaltion välttämättömäksi arvioimat rajoitukset. Näitä on kuitenkin tulkittava suppeasti.

Kahdenväliset investointisopimukset on tarkoitettu koskeviksi jo sijoittautuneita yrityksiä. Investointisopimukseen sisältyvän MFN-velvoitteen mukaisesti sama kohtelu, jonka myönnämme OECD:n jäsenmaille, tulee myöntää myös investointisopimus-kumppaneille.

Investointisopimukseen sisältyvän yleisiä poikkeuksia koskevan artiklan mukaan sopimus ei estä osapuolta ryhtymästä

toimiin keskeisten turvallisuusasetustensa turvaamiseksi sodan, aseellisen konfliktin tai kansainvälisissä suhteissa ilmenevän hätätilan aikana. Lauseke on pääsääntöisesti samansisältöinen kaikissa investointisopimuksissa.

WTO:n velvoitteiden mukaisesti taloudellisten integraatiosopimusten (muun muassa EU ja ETA) puitteissa annettua kohtelua ei tarvitse ulottaa muihin WTO-jäsenmaihiin.

#### Asesulkusopimukset

Joukkotuhoaseiden leviämistä estämään on solmittu useita kansainvälisiä sopimuksia. Suomi on sitoutunut näiden sopimusten ja päätöslauselmien täytäntöön panemiseen. Strategisesti tärkeän teknologian ja tuotteiden, puolustustarvikkeiden ja kaksikäyttötuotteiden vientivalvonta, ja sen puitteissa tapahtuva kansainvälinen yhteistyö ovat oleellisia keinoja joukkotuhoaseiden leviämisen estämisen kannalta. Valvonta ja viennin rajoitukset liittyvät myös läheisesti terrorismin torjuntaan. EU:n neuvoston kaksikäyttötuotteiden vientiä, siirtoa, välitystä ja kauttakulkua koskevan yhteisön valvontajärjestelmän perustamisesta on uudelleenlaadittu neuvoston asetus (N:o 428/2009). Valvonnanalaisyten tuotteiden luettelot ja lupamenettelyjen suuntaviivat valmistellaan kansainvälisissä vientivalvontajärjestelyissä, joita ovat tavannaisten aseiden ja kaksikäyttötuotteiden vientivalvontajärjestely (Wassenaarin järjestely), kemiallisten ja biologisten tuotteiden vientivalvontajärjestely (Australian ryhmä), ohjusteknologian valvontajärjestely (MTCR) sekä ydinalan valvontajärjestely (NSG).

EU:n lainsäädäntöä täydentävä kansallinen lainsäädäntö koostuu laista kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta (562/1996) sekä valtioneuvoston asetuksesta kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta (924/2000).

#### Tilanne eräissä maissa

Useat maat ylläpitävät ulkomaalaisomistusten rajoituksia vedoten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamiseen. Lakiteknisesti rajoituksia sovelletaan eri tavoin.

Eräät valtiot ovat asettaneet sektorikohtaisia rajoituksia puolustusteollisuuteen kohdis-

tuville investoinneille. Näitä maita ovat muun muassa muut Pohjoismaat, Espanja ja Itävalta. Ulkomaisen investoijan suora tai epäsuora osallistuminen puolustussektorin yhtiön toimintaan voi edellyttää lupaa tai vahvistusta. Tällöin lupa ulkomaiselle investoinnille tulee saada esimerkiksi yrityksen toimialan ministeriöltä. Ulkomaalaisomistukselle on yleensä asetettu tietty raja, esimerkiksi yhden viidesosan ääni- ja määräysvalta-rajaa. Myös tuonti ja/tai vienti voi edellyttää lupaa. Lisäksi on mahdollista, että ulkomaisessa määräysvallassa olevalle yhtiölle voidaan tarjota sektorin sopimuksia vain tapauskohtaisen viranomaisharkinnan kautta.

*Ruotsi.* Ruotsissa oli vuoteen 1992 saakka voimassa ulkomaisten yritysten yritysostoja säännellyttä lainsäädäntöä (förvärvslagstiftning). Tämän lainsäädännön tultua kumotuksi voimaan jäi puolustusteollisuutta koskevia poikkeuksia, jotka lähinnä koskivat puolustusmateriaalin valmistukseen tarvittavan lupamenettelyn ehtoja. Nämä säännökset on korvattu vuoden 1993 alussa voimaan tulleen sotamateriaalilain säännöksillä (Lagen om krigsmateriel 1992:1300). Laissa määritellään muun muassa sotamateriaalin valmistusta koskeva lupamenettely. Lupa voidaan liittää ehtoja koskien ulkomaisia omistussuosuuksia, johdon kansallisuutta ja kotipaikkaa. Lainsäädännön päätarkoituksena on aseviennin valvonta, eikä niinkään ulkomaalaisten vaikutusvallan sääntely. Valtaosa ruotsalaisesta puolustusteollisuudesta on nykyään ulkomaisessa omistuksessa. Mahdollisia suunnitelmia lainsäädännön muuttamiseksi ei tämän hetken tietojen mukaan ole.

*Tanska.* Tanskassa ei ole tällä hetkellä sellaista yleistä yrityslainsäädäntöä, joka antaisi hallitukselle mahdollisuuden valvoa tai rajoittaa ulkomaalaisomistusta tanskalaisyhtiöissä yli sen, mitä pörssikauppaa koskevat yleiset säännöt edellyttävät. Lähtökohtana on kaupan ja investointien vapauden kunnioittaminen ja myönteinen suhtautuminen kansainvälisiin investointeihin. Poikkeuksen muodostavat ainoastaan investoinnit puolustussektorille, joiden osalta tarvitaan aina erillinen lupa. Tästä säädetään aselaisa, jonka toimeenpanoa valvoo ja hallinnoi oikeusministeriön ajoneuvo- ja aseyksikkö. Yleisvastuu kan-

sainvälisen yritystoiminnan puitteista ja sääntelystä kuuluu talous- ja elinkeinoministeriölle, mutta vastuu huoltovarmuuskysymyksistä jakautuu usealle eri viranomaistaholle. Hallitus on aiemmissa yhteyksissä arvioinut, että kaikkia yritysostoja koskevalle yleiselle lainsäädännölle ei ole tarvetta. Sen mukaan mahdollisiin huoltovarmuuteen liittyviin ongelma-kohtiin tulisi puuttua tapauskohtaisesti sektorilainsäädännön puitteissa.

Jotkut valtiot (muun muassa Ranska, Iso-Britannia ja Venäjä) ovat asettaneet puolustussektorin ohella myös muita yhteiskunnallisesti tärkeiksi pidettyjä sektoreita lupamenettelyn alaisiksi. Näitä aloja ovat muun muassa energia-, kaivos-, teollisuustuotanto-, tietoliikenne- ja turvallisuussektorit. Menettelyssä voi olla eroja sen mukaan, onko kysymyksessä julkisen vai yksityisen sektorin ulkomaalainen investoija.

*Iso-Britannia.* Iso-Britanniassa yritysostoja säätelee vuodelta 2002 oleva laki (Enterprise Act). Tullessaan voimaan laki uudisti yritysfuusioiden osalta kilpailulakia ja vahvasti kuluttajansuojaa. Lailla perustettiin myös erityisviranomaisen (Office for Fair Trading). Kilpailuviranomaiset tarkastavat yritysostot, mikäli brittiläisen ostettavan yrityksen liikevaihto ylittää 70 miljoonaa puntaa, tai jos fuusio luo tilanteen, jossa uudella yrityksellä on vähintään yhden neljäsosan markkinaosuus. Yrityksillä ei ole velvoitetta ilmoittaa yritysostoista etukäteen kilpailuviranomaisille. Lain nojalla elinkeinoministeriön ministeri voi yleisen edun tilanteissa tehdä huomautuksen erityisviranomaiselle. Yleisen edun kannalta keskeiset tilanteet koskevat kansallista turvallisuutta, rahoitusjärjestelmän vakautta tai mediaan liittyviä tilanteita. Näissä tilanteissa ministeri saa erityisviranomaiselta raportin tapaukseen liittyvistä yleisen edun näkökohdista, joiden perusteella ministerillä on valta evätä yritysosto tai ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Iso-Britanniassa toimii myös vuonna 1968 perustettu erityinen lain nojalla asetettu paneeli, joka on vastuussa yrityskauppasäännösten laatimisesta ja päivittämisestä. Paneelin tavoitteena on varmistaa tasa-puolinen kohtelu yrityskauppojen molemmille osapuolille. Iso-Britanniassa, jossa on perinteisesti suhtauduttu myönteisesti



vapaaseen kaupankäyntiin ja investointeihin, on parhaillaan käynnissä keskustelu yrityskaupoista ja -fuusioista sekä niiden mahdollisesta tiukemmasta rajoittamisesta.

*Ranska.* Ranskan ulkomaisia investointeja koskeva laki astui voimaan joulukuussa 2005. Poikkeuksena laissa on määritelty tarkasti ne sektorit, joissa vaaditaan lupamenettelyä. Nämä sektorit liittyvät puolustussektoriin, turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen ja rahapeleihin. Luvat myöntää talousministeriö. Ranskassa on vuosittain noin 600 yritysostoa, joista vain kymmenkunta tapausta on tutkittu lupamenettelyn vuoksi tarkemmin. Lain on katsottu toimivan hyvin, eikä sitä ole tarkoitus tai tarve muuttaa. Ranska lähtee siitä periaatteesta, että ulkomaiset investoinnit ovat erittäin tervetulleita, eikä niitä kohdella eriarvoisesti verrattuna kotimaisiin investointeihin. Laki ei ole haitannut ulkomaisten investointien saamista Ranskaan. Ranska oli vuonna 2009 kolmannella sijalla maailmassa ulkomaisten investointien vastaanottajana heti Yhdysvaltain ja Kiinan jälkeen. Komissio on aikanaan esittänyt huolensa Ranskan hyväksymästä laista, katsoen sen voivan haitata muista jäsenmaista tulevia investointeja.

*Saksa.* Saksan vuodelta 2009 olevan lain tarkoituksena on varmistaa, että EU:n ulkopuolelta tulevien tahojen yritysostot Saksan alueelle sijoittautuneissa yrityksissä voidaan estää, jos se on tarpeen yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden takaamiseksi.

Muutos on teknisesti toteutettu viittaamalla suoraan artikloihin 52 ja 65. Kiellon edellytyksenä on aito ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan perustavaa laatua olevaan etuun. Kielto voidaan kohdistaa sellaisiin kauppoihin, joissa ostajana on EU- tai EFTA -valtioiden ulkopuolella päämajaansa pitävä yhteisö. Kielto voidaan antaa, jos hankinnan kohteena on vähintään yksi neljäsosa saksalaisen yhtiön äänivallasta. Myös EU- tai EFTA-maassa päämajaansa pitävän yhtiön toteuttama hankinta voidaan estää, jos yli yksi neljäsosa sen äänivallasta on EU/EFTA-alueen ulkopuolisen tahon hallussa. Määritettäessä Saksan yhtiöoikeudellisiin määräyksiin perustuvaa yhden neljäsosan rajaa, kaikki epäsuoratkin omistukset, äänival-

tajärjestelyt tai muut keinot kiertää rajan ylityminen voidaan ottaa huomioon.

Talous- ja teknologiaministeriö voi aloittaa tutkinnan viranomaisen puolesta kolmen kuukauden kuluessa transaktion tekemisestä tai ostotarjouksen julkaisemisesta. Saatuaan täydellisen asiakirjamateriaalin ministeriö voi kahden kuukauden kuluessa määrätä kaupalle ehtoja tai kieltää kaupan. Oikeusvarmuuden vuoksi ostajalla on oikeus pyytää etukäteisilmoitus siitä, että kauppa ei aiheuta uhkaa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle. Jos ministeriö aikoo kieltää oston, sen on saatava liittohallitukselta etukäteissuositus. Ministeriö voi ryhtyä kiellon toteuttamiseksi tarpeellisiin toimiin, erityisesti estää tai rajoittaa äänivallan käyttöä kohdeyhtiössä, jos ne ovat EU/EFTA-alueen ulkopuolisen yhtiön hallussa, tai määrätä uskotun miehen peruuttamaan jo toteutettu kauppa.

### 2.3 Nykytilan arviointi

Ulkomaalaisomistusta koskeva uudistettu lainsäädäntö tuli voimaan vuoden 1993 alussa. Kaikki puolustussektorin yritysostot ovat seurannan piirissä, mutta niiden osalta nykyinen vahvistuksen hakemisen määräaika ei tue parhaalla mahdollisella tavalla kriittisen teknologian suojaamista. Muuten lainsäädäntö antaa oikeuden puuttua vain suuriin kauppoihin. Ulkomaisen omistajan on haettava vahvistus yritysostolle, jonka johdosta hän on saanut omistukseensa laissa tarkoitettun seurannan kohteena olevan osakeyhtiön osakkeita määrän, joka muun muassa tuottaa vähintään yhden kolmasosan yhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä. Vahvistusmenettely koskee ainoastaan yrityksiä, joissa työskentelee yli 1 000 henkilöä, tai joiden tase / liikevaihto ylittää 167 miljoonaa euroa. Valtioneuvosto voi ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain mukaan tarvittaessa estää kaupan synnyn, mutta laki koskee puolustusteollisuussektoria lukuun ottamatta ainoastaan ETA:n tai OECD:n ulkopuolisia valtioita.

Yhteiskuntamme toimintaympäristön rakenteissa ja järjestelmissä on tapahtunut merkittäviä muutoksia. Yhteiskunnan toiminnot ovat teknistyneet ja verkottuneet. Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannal-

ta keskeisiä yhtiöitä ei voida enää määritellä pelkästään henkilöstön lukumäärän tai liikevaihdon suuruuden perusteella. Valtiolla ei ole nykylainsäädännön nojalla riittävän tehokkaita keinoja estää maan turvallisuuden kannalta keskeisten yhtiöiden joutumista ei-toivottavan tahon määräysvaltaan.

Viime vuosina talouden globalisoitumisen seurauksena on niin Suomessa kuin monissa muissakin maissa noussut esille kysymys yritysten laajenevasta ulkomaalaisomistuksesta ja ulkomaalaisomistuksesta strategisilla sektoreilla. Vaikka Suomessa toimivalle ulkomaalaisomistuksessa olevalle yritykselle voidaan lainsäädännöllä asettaa varautumisvelvollisuus, ei ennakolta kuitenkaan voida varmistua siitä, että yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittiset yritykset toimisivat mahdollisissa ongelmatilanteissa Suomen kansallisen edun mukaisesti.

Viranomaisilla tulee olla Suomen kansainväliset velvoitteet huomioon ottaen mahdollisuus lainsäädännön nojalla valvoa nykyistä paremmin maan turvallisuuden kannalta keskeisten yhtiöiden omistuspohjaa ja tarvittaessa rajoittaa ei-toivottavaa ulkomaalaisomistusta. Siltä osin kuin seuranta tai valvontaa tarvitaan, se tulee toteuttaa hallinnollisesti yksinkertaisella tavalla.

### **3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

#### **3.1 Tavoitteet**

Esityksen lähtökohtana on positiivinen suhtautuminen ulkomaalaisomistukseen. Sille ei ole syytä edelleenkaan asettaa rajoituksia, ellei niille ole erityistä perustetta. Siltä osin kuin seuranta tai valvontaa tarvitaan, se pyritään toteuttamaan yksinkertaisella ja nopealla tavalla ex officio sekä lisäämällä yritysten hallinnollista taakkaa mahdollisimman vähän. Yritystojen osalta voi esiintyä tilanteita, jolloin valtiolla on oltava mahdollisuus estää järjestely sellaisessa yrityksessä, jossa erittäin tärkeän kansallisen edun turvaamiseksi ulkomaalaisomistusta ei voida hyväksyä. Esityksen tavoitteena on parantaa valtioneuvoston mahdollisuuksia estää yritysosto tällaisissa erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa.

#### **3.2 Säädöstekniset toteuttamisvaihtoehdot**

Kauppa- ja teollisuusministeriön asettama ulkomaisten investointien edistämistä selvitänyt työryhmä (KTM Julkaisuja 6/2004) toteasi maaliskuussa 2004 julkaisemassaan mietinnössä seuraavaa: ”Suomeen suuntautuvien ulkomaisten investointien lisääminen on välttämätöntä kansainvälistymiskehityksen tasa-painottamiseksi ja kilpailukykyyn ylläpitämiseksi. Ulkomaisten investointien kasvun edistäminen strategisesti keskeisillä sektoreilla on kiinteä osa elinkeinopolitiikkaa.”

Työryhmä arvioi mietinnössään yritysostojen valvontaa ja yritysten perustamista koskevan sääntelyn Suomessa ulkomaisten yritysten näkökulmasta liberaaliksi, eikä nähnyt tarvetta ehdottaa muutoksia lainsäädäntöön.

Ulkomaalaisten sijoittajien määrän ja koon nopea kasvu on markkinoiden kehityksen luonnollinen osa. Riskisijoittajien maailmanmarkkinoille tuoma pääoma on tarpeen investointien jatkumiseksi. On haitallista ja hyvän sääntelyn periaatteiden vastaista syrjiä ulkomaisia investoijia alkuperän vuoksi. Suomalainen elinkeinopolitiikka on jo pitkään perustunut siihen, että Suomeen sijoitautuneita yrityksiä kohdellaan tasapuolisesti ja syrjimättä riippumatta niiden omistuspohjasta. Näin ollen valvontamahdollisuuksien parantaminen on toteutettava muuttamalla lainsäädäntöä.

Vaihtoehtoja parantaa mahdollisuuksia ulkomaalaisten yritysostojen seurantaan ovat säädösteknisesti joko kokonaan uusi laki tai asianomaisten säännösten sisällyttäminen jo olemassa olevaan lakiin ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta tai muuhun jo olemassa olevaan lakiin.

Huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) tarkoituksena on poikkeusolojen ja niihin verrattavissa olevien vakavien häiriöiden varalta turvata väestön toimeentulon, maan talouselämän ja maanpuolustuksen kannalta välttämättömät taloudelliset toiminnot ja niihin liittyvät tekniset järjestelmät (huoltovarmuus). Lain painopiste on ennakoivissa toimenpiteissä. Taloudellisen varautumisen toimenpiteillä turvataan yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämätön infrastruktuuri ja kriittisen tuotannon jatku-

minen kaikissa tilanteissa. Laki velvoittaa luomaan ja ylläpitämään riittävän valmiuden hyödykkeiden tuottamiseksi sekä tuotannon, jakelun, kulutuksen ja ulkomaankaupan ohjaamiseksi. Laissa on säännökset muun muassa huoltovarmuusorganisaatiosta, valtion varmuusvarastoinnista sekä huoltovarmuuden rahoittamisesta. Lainsäädäntö ei kuitenkaan sisällä varsinaisia määräyksiä elinkeinon sääntelystä tai valvonnasta.

Laki kohdistaa velvoitteita vain viranomaisille, mutta tarjoaa yhteistyöpuitteet viranomaisten ja elinkeinoelämän välille. Tämän perusteella on huoltovarmuuskriittisillä aloilla toteutettu lukuisia julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön perustuvia järjestelyjä.

Kilpailunrajoituslain (480/1992) 3 a luku sisältää yrityskauppavalvontaa koskevat säännökset. Yrityskaupasta ilmoitetaan kilpailuvirastolle, joka voi eräin edellytyksin esittää markkinaoikeudelle aiotun yrityskaupan kieltämistä, tai jo toteutetun järjestelyn määräämistä purettavaksi. Lisäksi kilpailuvirastolla on oikeus asettaa ehtoja kaupan toteuttamiselle. Kilpailuviraston suorittama valvonta on yksinomaan kilpailupoliittista. Jos lainsäädäntöön lisättäisiin muita yrityskauppojen valvontaa koskevia määräyksiä, saattaisi kilpailuviraston kilpailupoliittinen valvontatehtävä hämärtyä tarpeettomasti. Hallituksen esitys 88/2010 vp. uudeksi kilpailulainaksi on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä.

Ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annetun lain nojalla seurataan ja tärkeän kansallisen edun vaatiessa rajoitetaan vaikutusvallan siirtymistä erittäin merkittävässä yrityksissä ulkomaalaisille sekä ulkomaisille yhteisöille ja säätiöille. Ulkomaisen omistajan on haettava vahvistus yritysostolle. Laissa tarkoitettu seuranta ei koske ETA- tai OECD-maita. Lakiin sisältyy jo nyt määräykset merkittävimpiä suomalaisia yrityksiä koskevia yrityskauppoja tarkoittavasta valvonnasta, samoin kuin erityismääräykset maanpuolustuksen kannalta tärkeiden yritysten ostojen valvonnasta.

Koska sääntelyyn ehdotetaan tehtäväksi useita lakitekniisiä muutoksia, ehdotetaan nykyinen laki kumottavaksi ja korvattavaksi uudella lailla ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta.

### 3.3 Keskeiset ehdotukset

Erittäin tärkeä kansallinen etu

EU:n sisämarkkinat perustuvat tavaroiden, palvelujen, henkilöiden ja pääoman vapaaseen liikkuvuuteen. Erittäin tärkeällä kansallisella edulla tarkoitetaan niitä EU:n perussopimuksen määräyksiin perustuvia poikkeuksellisia tilanteita, jolloin yritysostoja voitaisiin lain tarkoittamalla tavalla rajoittaa. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tilanteilla tarkoitetaan maanpuolustuksen turvaamista tai EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 52 ja 65 artiklojen mukaista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamista yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran tapauksessa.

Seurannan kohde

Seurannan kohteeksi on haluttu ottaa vain yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta kriittiset suomalaiset yritykset. Koska käsitteet maanpuolustuksen turvaaminen sekä yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus ovat kansainväliset velvoitteet huomioon ottaen jäsenvaltioiden aikasidonnaisesti, tapauskohtaisesti ja sisällöllisesti tulkittavissa, lain soveltamisala olisi yleinen. Laissa ei ole edelleenkaan lueteltu nimeltä niitä yksityisen ja julkisen sektorin aloja tai toimintoja, joiden yritykset kuuluisivat valvontamielessä seurannan piiriin. Seurannan tavoitteiden kannalta puolustusteollisuusyritys on tässä mielessä erityisasemassa. Yhteisö tai liike, joka tuottaa tai toimittaa puolustustarvikkeita tai muita sotilaalliselle maanpuolustukselle tärkeitä palveluita tai tuotteita, olisi nykyiseen tapaan aina seurannan kohteena. Puolustusteollisuusyrityksenä pidettäisiin lisäksi yrityksiä, jotka tuottavat Suomessa kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetussa laissa (562/1996) tarkoitettuja kaksikäyttötuotteita.

Lisäksi seurannan kohteena pidettäisiin selailaista muuta yhteisöä ja liikettä, jota toimialansa, liiketoimintansa tai sitoumustensa perusteella on pidettävä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisenä. Yritysten ja sijoittajien on mahdollista saada en-

nustettavuuden ja oikeusturvan kannalta ohjeellista informaatiota lain soveltamisalasta esimerkiksi valtioneuvoston säännöllisesti laatimien julkisten huoltovarmuutta ja kansallista turvallisuutta koskevien ohjausasiakirjojen perusteella (kts. yksityiskohtaiset perustelut).

Laki ei rajoittaisi yritysten perustamista. Liikkeen hankkiminen on seurannan piirissä sen varmistamiseksi, että seuranta kattaisi merkittävimmät yritystomuodot.

#### Ulkomainen omistaja

Ulkomaisella omistajalla tarkoitetaan oikeussubjekteja, joiden suorittamia yritystoja seurattaisiin. Ulkomaisia omistajia olisivat ensinnäkin ne luonnolliset henkilöt, joilla ei ole asuinpaikkaa EU:n tai EFTA:n alueella, sekä ulkomaalaiset yhteisöt ja säätiöt, joilla ei ole kotipaikkaa EU:n tai EFTA:n alueella. Ulkomaisia omistajia olisivat myös yhteisöt ja säätiöt, joilla on kotipaikka EU:hun tai EFTA:an kuuluvassa valtiossa, mutta joiden osalta muulla ulkomaisella omistajalla on vähintään yksi kymmenesosa osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta yhteisössä tai liikkeessä.

Lisäksi laissa tarkoitettuja ulkomaisia omistajia olisivat puolustusteollisuusyritysten osalta tahot, joilla on kotipaikka EU- tai EFTA-valtiossa, sekä sellaiset suomalaiset yhteisöt, joissa ensisijaiseen kohderyhmään kuuluva käyttää määräysvaltaa vähintään osakeyhtiön osakkeiden yhden kymmenesosan kokonaisuäänimäärällä tai omaavat vastaavan tosiasiallisen vaikutusvallan liikkeessä tai muussa yrityksessä kuin osakeyhtiössä.

Esitys pohjautuisi nykytilan arviointi huomioon ottaen Suomen osakeyhtiölain (624/2006) yhden kymmenesosan vähemmistöosakassäännöksiin. Tätä määräosaa on pidettävä lakiteknisesti ja esityksen tavoitteiden kannalta muita määräosavaihtoehtoja (muun muassa nykyisen lain yhden kolmasosan tai Saksan uuden lain yhden neljäsosan vaatimus) parempana vaihtoehtona.

Soveltamisalan osalta seuranta ei puolustusteollisuusyrityksiä lukuun ottamatta koskisi EU- tai EFTA-valtioita. Nykytilan arviointi huomioon ottaen tätä soveltamisalaesi-

tystä on pidettävä parempana vaihtoehtona kuin nykyisen lain soveltamisalaa.

#### Vahvistus yritystölle

Vain puolustussektorin yritystöt edellyttäisivät aina hakemuksesta tapahtuvaa viranomaisen vahvistusta. Muut yritystöt eivät olisi pakollisen vahvistusmenettelyn piirissä, mutta ulkomainen omistaja voisi halutessaan vapaaehtoisesti ilmoittaa tällaisen yritystön työ- ja elinkeinoministeriön vahvistettavaksi. Näin yritysten hallinnollinen taakka pidettäisiin mahdollisimman vähäisenä. Hallinnollisesti kevyempi menettely ei mahdollistaisi lain tarkoituksen toteuttamista. Ehdotuksessa käytetään näistä ilmoituksenvaraisen vahvistusmenettelyn hankinnoista käsitettä "Muut yritystöt".

Jos viranomainen ei anna asiassa vahvistuspäätöstä tai kuuden viikon kuluessa päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä tai tee valtioneuvoston yleisistunnolle esitystä yritystön vahvistamatta jättämisestä kolmen kuukauden kuluessa tietojen vastaanottamisesta, yritystön katsottaisiin tulleen vahvistetuksi. Näin oikeusvarmuuteen ja omaisuuden suojaan puututtaisiin vain sen verran kuin se on lain tarkoituksen mukaisen yleisen edun mukaan välttämätöntä.

#### Viranomaiset

Mahdollinen yritystön kieltäminen (tai vahvistamatta jättäminen) on käytännössä aina varsin merkittävä periaatteellinen ratkaisu, joten on luontevaa, että ratkaisu tehtäisiin vähintään ministeriötasolla. Kaikki yritystojen seuranta ja vahvistamista koskevat viranomaisasiat käsittelee aluksi työ- ja elinkeinoministeriö. Ministeriön tehtävänä olisi tarvittavassa laajuudessa, myös muita keskeisiä viranomaisia lausuntonmenettelyn kautta kuultuaan, arvioida yritystön vaikutuksia. Niissä harvoissa tapauksissa, joissa yritystö voi aiheuttaa erittäin tärkeän kansallisen edun vaarantumisen, ministeriön olisi siirrettävä asia valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi. Muussa tapauksessa ministeriön olisi vahvistettava yritystö. Suurin osa seurannan kohteista olisi näitä yritystöjä.

Yritysoslostosta on annettava työ- ja elinkeinoministeriölle kaikki yritysosloston vahvistamista koskevan asian selvittämiseksi tarpeelliset tiedot. Ministeriö voisi myös seuranta-tehtävänsä perusteella oma-aloitteisesti pyytää näitä tietoja seurannan kohteesta, ulkomaisesta omistajasta sekä itse hankinnasta kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun on saanut yritysoslostosta tiedon.

Ministeriö ja sen keskeiset yhteistyökumppanit kehittäisivät verkostona yritysoslostojen seurantajärjestelmää.

#### Vahvistuksen epääminen

Valtioneuvoston yleisistunto voi ehdotuksen mukaan evätä vahvistuksen yritysoslostalta vain, jos se on erittäin tärkeän kansallisen edun vuoksi välttämätöntä maanpuolustuksen turvaamisen tai EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 52 ja 65 artiklojen mukaisen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamiseksi yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran tapauksessa.

Vahvistuksen epäämisen seuraamuksena olisi ehdotuksessa velvollisuus luovuttaa niin monta seurannan kohteena olevan osakeyhtiön osaketta, että ulkomaisen omistajan osuus yhtiön kokonaisäänimäärästä laskee alle yhteen kymmenesosaan. Jos tosiasiallisen vaikutusvallan siirtyminen muussa puolustustestollisuusyrityksessä kuin osakeyhtiössä tai liikkeen hankkiminen kielletään, vaikutusvallan tai liikkeen hankkimista koskevat sopimukset purkautuvat päätöksessä määrättävänä ajankohtana.

#### 4 Esityksen vaikutukset

Esityksen lähtökohtana on positiivinen suhtautuminen ulkomaalaisomistukseen. Selkeät ja avoimet investointeja koskevat säännöt muodostavat perustan suomalaisen elinkeinoelämän osallistumiselle kansainväliseen vaihdantaan ja Suomeen suuntautuville ulkomaisille investoinneille sekä tätä kautta kansantalouden kilpailukyvyille. Esimerkiksi suomalaisten pörssiyritysten markkina-arvosta lähes puolet on ulkomaalaisomistuksessa.

Esityksen mukaan lainsäädäntöä ajanmukaistettaisiin kuitenkin siltä osin kuin kysymyksessä on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden takaamiseksi tarpeellinen ulkomaisien investointien seuranta. Suomen kansainväliset velvoitteet huomioon ottaen esityksen tavoitteena on parantaa viranomaisten mahdollisuuksia valvoa huoltovarmuuden ja maan turvallisuuden kannalta keskeisten yritysten omistuspohjaa sekä tarvittaessa erittäin tärkeän kansallisen edun turvaamiseksi rajoittaa ulkomaalaisomistusta tällaisissa yrityksissä. Esityksen tavoitteena on parantaa valtioneuvoston mahdollisuuksia kieltää yritysosto tällaisissa erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa.

Seurannan kohteena olisivat yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta kriittiset suomalaiset yritykset. Mahdollinen puuttuminen yritysoslostoon voisi toteutua vain poikkeuksellisessa tilanteessa. Siten esityksen mukaisten, yritysoslostojen seurannan soveltamisalaa nykyisestä periaatteessa laajentavien muutosten välittömiä yritysvaikutuksia voidaan käytännössä pitää erittäin vähäisinä ja poikkeuksellisinä. Nykyisen ulkomaalaisten yritysoslostojen seurannasta annetun lain voimassaoloaikana puolustustestollisuusyrityksiä koskevia yritysoslostojen vahvistushakemuksia on tehty muutama vuosittain, ja niin sanottujen kaksikäyttötuoteyritysten mukaantulon seurannan piiriin voidaan kärkeästi arvioida kaksinkertaistavan hakemusten määrän. Vahvistushakemuksia on tehty 1—3 vuosittain. Lisäksi epävirallisia tiedusteluja on ollut saman verran. Kaiken kaikkiaan yhtään yritysoslostojen vahvistusta ei ole nykyisen lain voimassaoloaikana evätty.

Ulkomaisten yritysoslostojen seurannan kohteina oleviin yrityksiin ja pääomamarkkinoihin kohdistuvia vaikutuksia on lisäksi tarkasteltava siinä laajemmassa yhteydessä, jossa muita erittäin tärkeän kansallisen edun turvaamiseksi käytettävissä olevia keinoja ovat esimerkiksi elinkeinopolitiikka ja julkinen omistus.

Esitys merkitsisi muutosta käsiteltävien asioiden jakautumisessa eri viranomaisille. Kaikki yritysoslostojen seuranta ja vahvistamista koskevat viranomaisasiat käsitelisi työ- ja elinkeinoministeriö. Yritysoslostojen seuranta ja valvonta toteutettaisiin siten hal-

linnollisesti selkeällä ja yksinkertaisella tavalla. Esityksen tavoitteiden toteutumisen edellyttämä yritysostojen seuranta ja valvonta toteutettaisiin myös muutoin hallinnollisesti mahdollisimman yksinkertaisilla menettelytavoilla, mikä on omiaan pitämään yrityksille seurannasta aiheutuvan hallinnollisen taakan mahdollisimman vähäisenä. Vain puolustus- ja kaksikäyttösektoria koskevat yritysostot edellyttäisivät aina yrityksen hakemuksesta tapahtuvaa viranomaisen vahvistusta. Muuten yrityksillä ei olisi yritysostoista pakollista ilmoitusvelvollisuutta.

Esityksen mukaiset muutokset arvioidaan voitavan toteuttaa nykyisten viranomaisresurssien puitteissa.

## 5 Asian valmistelu

### 5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

#### Ulkomaalaisomistustyöryhmä

Liikenne- ja viestintäministeriön asettama työryhmä, joka tarkasteli toimintavarmojen televerkkojen tarjonnan edistämistä, ehdotti mietinnössään (LVM:n julkaisuja 26/2009), että työ- ja elinkeinoministeriön johdolla selvitetään, onko tarpeen ja Suomen kansainväliset velvoitteet huomioon ottaen mahdollista säätää uutta lainsäädäntöä sen varmistamiseksi, että olisi mahdollista valvoa nykyistä paremmin huoltovarmuuden ja maan turvallisuuden kannalta keskeisten yhtiöiden omistus pohjaa ei-toivottujen yritysvaltausten torjumiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö päätti 23.6.2009 asettaa työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää ulkomaalaisomistusta koskevan lain ajanmukaisuus ja mahdolliset muutostarpeet, ottaen myös huomioon Suomen kansainväliset velvoitteet. Työryhmässä oli työ- ja elinkeinoministeriön, valtioneuvoston kanslian, ulkoasiainministeriön, puolustusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, Huoltovarmuuskeskuksen, Elinkeinoelämän Keskusliiton ja Keskuskauppakamarin edustus. Työryhmä kuuli työnsä yhteydessä asiantuntijoita ja luovutti 10.3.2010 yksimielisen ehdotuksensa työ- ja elinkeinoministeriölle.

### 5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

#### Lausunnonantajat

Työ- ja elinkeinoministeriö pyysi huhtikuussa 2010 työryhmän laatimasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi ministeriöiden, kilpailuviraston, Huoltovarmuuskeskuksen, suojelupoliisin, patenti- ja rekisterihallituksen, tilastokeskuksen, Suomen Pankin, huoltovarmuusneuvoston, Invest in Finlandin, Elinkeinoelämän Keskusliitto ry:n, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry:n, Suomen Yrittäjät ry:n ja Keskuskauppakamarin lausunnot. Annetuista lausunnoista on koostettu lausuntotiivistelmä. Lausunnonantajat pitivät työryhmän esityksiä pääosin kannatettavina, mutta toivoivat tarkennuksia lakiesityksen perusteluihin sekä perusteellisempaa yritysten ja viranomaisten toimintaan liittyvää vaikutusarviointia.

Saatujen lausuntojen pohjalta lakiesitystä on täsmennetty työ- ja elinkeinoministeriössä.

#### Yksityiskohtaisia huomautuksia

Lausunnoissa on toivottu täsmennyksiä käytettyihin määritelmiin. Oikeusministeriön mukaan erittäin tärkeän kansallisen edun käsitteistä sisältöä voitaisiin selkeyttää viittaamalla säännösehdotuksen perusteluissa yhteisön tuomioistuimen oikeuskäytäntöä selostavaan yleisperustelujen jaksoon. Oikeusministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä kilpailuvirasto ovat pitäneet seurannan kohteen määritelmää hieman epä-määräisenä niin, että se ei anna selvää kuvaa lakiehdotuksen soveltamisalasta. On mahdollista, että seurannan kohteena voivat olla myös suomalaiset pörssiyritykset, eikä välttämättä ole selvää sen enempää yritykselle itselleen kuin potentiaaliselle ulkomaiselle ostajalle, kuuluuko yritys seurannan piiriin. Tällainen estäisi yksityisiä oikeussubjekteja saamasta oikeusvarmuuden periaatteen mukaisesti tietoonsa oikeuksiensa ja velvoitteidensa sisältöä.

Valtiovarainministeriön mukaan se, että yritysosto määritellään yhden kymmenesosan hankkimiseksi yhtiön äänimäärästä, on mer-

kittävä erityisesti suomalaisten pörssiyritysten näkökulmasta. Tällainen tieto on merkittävää markkinainformaatiota, jonka tulisi olla sijoittajien saatavilla. Arvopaperimarkkinain lain nojalla yhden kahdeskymmenesosan omistus on julkistettava. Lisäksi lain mukaan pörssiyrityksen on julkistettava tietoonsa tulleet omistussuhteiden muutokset. Jos esitysluonnoksen tarkoituksena on lakiehdotuksen soveltaminen suomalaisiin pörssiyrityksiin, ilmoitusvelvollisuus tulisi asettaa ulkomaisen omistajan lisäksi pörssiyrityksille itselleen, kuten arvopaperimarkkinalaissakin. Tämän ohella voitaisiin harkita Saksan, Ranskan ja Ison-Britannian sääntelyä vastaavaa velvollisuutta ilmoittaa aiheet, joita yhden kymmenesosan äänimäärän pörssiyrityksestä hankki-neella omistajalla on.

Jatkovalmistelussa määritelmien perusteluita on pyritty edelleen selkeyttämään sekä kirjoittamaan tarkkarajaisemmiksi. Pörssiyritysten ilmoitusvelvollisuutta koskevat määräykset kuuluvat luontevimmin pörssilainsäädäntöön.

Valtiovarainministeriön mukaan on myös lakiteknisesti epätavallista, että lakiehdotuksessa säädettäisiin EFTA:an kuuluvista valtioista, kun voimassa olevassa lainsäädännössä tavanomainen ilmaisu on ETA-valtiot.

EFTA-käsite on otettu lakiin, koska se kattaa ETA-maiden (Norja, Islanti, Liechtenstein) lisäksi myös Sveitsin. ETA-käsitettä käytetään sisämarkkinalainsäädännössä, jota tämä laki ei varsinaisesti koske.

Kilpailuvirasto arvioi työryhmän esittämän ulkomaisen omistajan käsitteen varsin laajaksi, sillä se kattaa sekä EU:n ja EFTA:n alueella toimivat yhteisöt, joissa muulla ulkomaisella omistajalla on vähintään kymmentä prosenttia vastaava vaikutusvalta. Kilpailuvirasto viittaa tältä osin komission ratkaisuun, jonka mukaan se velvoitti Ranskaa korjaamaan ulkomaisia investointeja koskevaa hyväksymismenettelyä (komissio v. Ranska, C-483/99, annettu 4.6.2002). Artiklan 54 mukaan jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti perustetut yhtiöt, joiden sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka on unionin alueella, rinnastetaan luonnollisiin henkilöihin, jotka ovat jäsenvaltion kansalaisia, riippumatta yhtiön omistajasta.

Ulkomaista omistajaa koskeva laaja määritelmä on otettu lakiesitykseen lain kiertämisen estämiseksi. Ilman kyseistä määritelmän laajentamista kolmansista maista tulevat tahot voisivat EU- tai EFTA-alueella omistamansa yhtiön kautta ostaa Suomessa seurannan kohteena olevan yhteisön ilman, että viranomaisilla olisi mahdollisuuksia soveltaa lakia.

Lausunnoissa on toivottu täsmennyksiä yritystoston vahvistusmenettelyyn. Oikeusministeriön lausunnon mukaan ulkomaisen omistajan velvollisuus antaa työ- ja elinkeinoministeriön kehotuksesta riittävät tiedot seurannan kohteesta, ulkomaisesta omistajasta sekä yritystostosta on perusteettoman avoin. Ministeriön mukaan säännöksestä tulisi vähintäänkin käydä ilmi, missä tarkoituksessa ja laajuudessa tietoja voidaan pyytää, ja pyrkiä tarkemmin yksilöimään, mitä tietoja tiedonantovelvollisuus voi käytännössä koskea. Oikeusministeriö myös toteaa, että työ- ja elinkeinoministeriön olisi ehdotuksen mukaan pyydettävä tietoja kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun se on saanut tiedon yritystostosta. Epäselväksi jää, miten yritystostot tulevat ministeriön tietoon, jos ulkomaiset omistajat/ostajat eivät hae niille vahvistusta.

Lisäksi oikeusministeriö katsoo, että ehdotus, jonka mukaan yritystoston katsotaan tulleen vahvistetuksi, jos työ- ja elinkeinoministeriö ei anna asiassa päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä yhden kuukauden kuluessa tai tee valtioneuvoston yleisistunnolle esitystä yritystoston vahvistamatta jättämisestä kolmen kuuden kuluessa tietojen vastaanottamisesta, on sisällöllisesti vaikeaselkoinen ja jäsentymätön. Ehdotuksen perusteella jää myös avoimeksi lakisääteisten määräaikojen keskinäinen suhde sekä kysymys siitä, miten pitkään yritystostoihin voidaan reagoida.

Oikeusministeriön mukaan jatkovalmistelussa on myös syytä tarkoin arvioida, onko sakkorangaistus asian laatu huomioon ottaen riittävä seuraamus, vai olisiko lakiehdotusta tarpeen täydentää esimerkiksi voimassa olevassa lain 10 §:ää vastaavilla säännöksillä vahvistuksen hakematta jättämisen vaikutuksista.

Jatkovalmistelussa yritystoston vahvistusmenettelyn määräaikoja, tiedonsaantia ja tie-

donantovelvollisuutta koskevia kohtia on täsmennetty.

Lausunnoissa on toivottu täsmennyksiä myös sääätämijärjestysperusteluihin. Oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön mukaan esitysluonnoksen sääätämijärjestysperusteluissa on viitteellisesti käsitelty ehdotuksen suhdetta Suomen perustuslaissa (731/1999) turvattuun elinkeinovapauteen ja perustuslain oikeusturvatakeisiin. Ehdotettua sääntelyä on lisäksi arvioitu perustuslaissa turvattun omaisuudensuojan kannalta. Omaisuuden suoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä. Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perusteltujen odotusten suojaan liittyy oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oike-

uksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta.

Lisäksi oikeusministeriö pitää välttämättömänä, että lakiin otetaan asianmukaiset siirtymäsäännökset muun muassa niitä tilanteita varten, joissa vahvistusta on haettu ennen uuden lain voimaantuloa, mutta asian käsittely on kesken.

Jatkovalmistelussa voimaantulosäännöstä ja arviota perustuslainsäätämijärjestyksestä on täsmennetty.

## YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

### 1 Lakiehdotusten perustelut

#### Laki ulkomaalaisten yritystojen seurannasta

**1 §. Lain tarkoitus.** Pykälässä säädetään lain tarkoituksesta. Lakiehdotuksen lähtökohdana on kansainväliset velvoitteet huomioon ottaen parantaa mahdollisuuksia valvoa ulkomaalaisomistusta ja poikkeustapauksissa toteuttaa omistusta rajoittavia toimenpiteitä kansallisen edun kannalta kielteisten vaikutusten poistamiseksi. Ulkomaalaisomistusta ei ole edelleenkään syytä yleisesti rajoittaa. Päämääränä tulee olla, että Suomi kehittyy jatkuvasti kiinnostavana ja dynaamisena sekä ulkomaisia investointeja houkuttelevana elinkeinotoiminnan toimintaympäristönä. Määrätyissä tilanteissa viranomaisilla on oltava mahdollisuus kieltää yritysosto. Yritystojen kieltäminen olisi mahdollista vain, jos erittäin tärkeä kansallinen etu yritystojen seurauksena vaarantuisi. Kieltopäätös tehtäisiin valtioneuvoston yleisistunnossa.

**2 §. Määritelmät.** Pykälän 1 momentti sisältää lain keskeisten käsitteiden määritelmät. Momentin 1 kohdassa määritellään se EU:n perussopimuksen määräyksiin perustu-

va erittäin tärkeä kansallinen etu, jonka turvaamiseksi ulkomaisiin yritysostoihin voitaisiin poikkeuksellisesti puuttua. Maanpuolustukseen perustuvat rajoitustoimet olisivat sallittuja lähinnä vain sotilaalliseen maanpuolustukseen liittyvinä. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen voidaan vedota vain yhteiskunnan perustavanlaatuisista etua uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran tapauksessa. Rajoitusten on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltaviin etuihin nähden (suhteellisuusperiaate) ja niihin voidaan turvautua vain, jos ei ole olemassa sellaisia yhteisön yhdenmukaistamistoimenpiteitä, joilla säädetään näiden etujen suojaamisen varmistamiseksi tarvittavista toimita. Rajoitustoimilla ja sovellettavilla kriteereillä on myös oltava looginen yhteys.

Momentin 2 kohdassa määritellään se, minkälaisissa yrityksissä omistajanvaihdokset tai merkittävät vaikutusvallan muutokset olisivat tämän lain mukaisen seurannan alaisia. Näistä yrityksistä käytetään käsitettä ”seurannan kohde”. Seurannan kohteena pidettäisiin yhteisöä tai liikettä, joka tuottaa tai toimittaa puolustustarvikkeita tai muita sotilaalliselle maanpuolustukselle tärkeitä palve-



luita tai tuotteita. Lisäksi seurannan kohteena pidettäisiin sellaista muuta yhteisöä ja liikettä, jota toimialansa, liiketoimintansa tai sitoumustensa perusteella on pidettävä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisenä. Laissa ei määritellä tämän tarkemmin seurannan kohteena olevan yrityksen toimialaa eikä toiminnan luonnetta.

Maamme kriisivalmiuden perustana käytetään valtioneuvoston vuonna 2010 laatimaa yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa, joka pohjautuu vuosina 2003 ja 2006 laadittuihin yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategioihin (YETT-strategia). Strategiassa kuvataan yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja määritetään strategiset tehtävät toimintojen turvaamiseksi. Strategia on julkinen asiakirja, jonka tarkoituksena on antaa tietoa niistä konkreettisista toimista, joita valtioneuvoston linjaamana tehdään yhteiskunnan ja väestön turvallisuuden vahvistamiseksi. Strategiaa täydentävät muut varautumiseen liittyvät, valtioneuvoston ja eri hallinnonalojen antamat päätökset, strategiat ja ohjausasiakirjat.

Valtioneuvosto on asettanut huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain nojalla huoltovarmuudelle tavoitteet (539/2008). Huoltovarmuuden kannalta kansallisesti elintärkeiksi infrastruktuureiksi päätöksessä määritellään kuljetusinfrastruktuuri, energian siirto- ja jakeluverkot, sähköiset tieto- ja viestijärjestelmät, kuljetuslogistiset järjestelmät, vesihuolto ja muu yhdyskuntateknikka sekä infrastruktuurin rakentaminen ja kunnossapito. Kriittiseksi tuotannoksi määritellään elintarvikehuolto, energiantuotanto, terveydenhuolto ja maanpuolustusta tukeva tuotanto.

EU on antanut direktiivin kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta (2008/114/EU). Sen tarkoituksena on turvata ne Euroopan elintärkeät infrastruktuurit, joiden toimintahäiriö aiheuttaa huomattavia vaikutuksia kahdessa tai useammassa unionin jäsenvaltiossa. Vuoden 2009 alusta voimaan tulleen direktiivin soveltamisalan mukaisia kriittisiä toimialoja ovat aluksi energia- ja logistiikkasektorit. Vuonna 2012 direktiivi tulee uudelleentarkasteltavaksi erityisesti ICT-infrastruktuurien osalta. Voimaansaattamisen tulee olla valmiina jäsenvaltioissa vuoden

2011 alkuun mennessä. Työ- ja elinkeinoministeriön työryhmä on arvioinut direktiivin voimaansaattamisen vaikutuksia Suomessa. Sen mukaan välittömiä tarpeita lainsäädännöllisille muutoksille tai lisäyksille ei ole. Direktiivin edellyttämäksi kansalliseksi yhteispisteeksi työryhmä on esittänyt Huoltovarmuuskeskusta. Kansallisesti kriittisiä ovat direktiivin mukaan ne elintärkeät infrastruktuurit, jotka ovat välttämättömiä yhteiskunnan elintärkeän toiminnon ylläpitämiseksi.

Pelkästään se seikka, että yritys toimii huoltovarmuuden tai muiden elintärkeiden toimintojen kannalta tärkeällä alalla, ei tarkoita sitä, että tämä yritys ilman muuta olisi seurannan kohteena. Esimerkiksi elintarvikehuollon tai logistiikan toimialoilla toimii lukuisa määrä yrityksiä, joilla ei ole kriittistä merkitystä huoltovarmuuden kannalta. Luokisat tekijät vaikuttavat lopulta yrityksen mahdolliseen kansalliseen kriittisyyteen. Arviointi on aina myös aikasidonnaista ja tapauskohtaista. Yritysostoa arvioitaessa voi olla merkitystä esimerkiksi sillä, toimiiko seurannan kohteena oleva yritys, tai joissakin tapauksissa sen tärkeä sopimuskumppani valtioneuvoston päätösten mukaisilla elintärkeän infrastruktuurin tai kriittisen tuotannon toimialoilla, ja minkälaisia tarkentavia teki-joitä tapauksessa esiintyy yrityksen aseman, toiminnan luonteen tai sopimusjärjestelyjen osalta. Kansalliseen turvallisuuteen liittyvät yksityiskohtaisemmat tiedot ovat monin osin Suomessa ja muissa jäsenmaissa salaiseksi luokiteltuja.

Momentin 3 kohdassa määritellään ne tahot, joiden suorittamia, seurannan kohteena oleviin yrityksiin kohdistuvia yritysostoja lain mukaisesti seurattaisiin. Näistä tahoista käytetään käsitettä ”ulkomainen omistaja”. Ulkomaisia omistajia olisivat ensinnäkin ne luonnolliset henkilöt, joilla ei ole asuinpaikkaa EU:n tai EFTA:n alueella, sekä ulkomalaiset yhteisöt ja säätiöt, joilla ei ole kotipaikkaa EU:n tai EFTA:n alueella. Ulkomaisia omistajia olisivat myös yhteisöt ja säätiöt, joilla on kotipaikka EU:hun tai EFTA:an kuuluvassa valtiossa, mutta joiden osalta muulla ulkomaisen omistajan käsitteen tunnusmerkit omaavalla taholla on vähintään yksi kymmenesosa osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai

vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta yhteisössä tai liikkeessä. Lisäksi ulkomaisia omistajia olisivat sellaiset suomalaiset yhteisöt, joissa ensisijaiseen kohderyhmään kuuluva käyttää määräysvaltaa vähintään osakeyhtiön osakkeiden yhden kymmenesosan kokonaisuäänimäärällä tai omaavat vastaavan tosiasiallisen vaikutusvallan liikkeessä tai muussa yrityksessä kuin osakeyhtiössä.

Momentin 4 kohdassa määritellään puolustusteollisuusyritys eli puolustussektorin yritystoston kohde. Sillä tarkoitetaan yhteisöä tai liikettä, joka tuottaa tai toimittaa puolustustarvikkeita tai muita sotilaalliselle maanpuolustukselle tärkeitä palveluita tai tuotteita. Käsitettä määrittää puolustustarvikkeiden maastaviennistä ja kauttakuljetuksesta annettu laki (242/1990). Määritelmä olisi tältä osin kuitenkin laajempi kuin vientivalvontalainsäädännössä. Puolustusteollisuusyrityksellä tarkoitetaan tässä yhteydessä myös sellaisia yrityksiä, jotka tuottavat Suomessa kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetussa laissa tarkoitettuja kaksikäyttötuotteita. Kaksikäyttötuotteita valmistavien yritysten osalta kiinnitetään erityistä huomiota ydinalan tuotteita valmistaviin yrityksiin sekä niihin yrityksiin, joiden valmistamia tuotteita voidaan soveltaa biologisen tai kemiallisen sodankäyntiin.

Puolustusmateriaalia tuottavien yritysten osalta kiinnitetään huomiota muun muassa erikoisosaamisen, koetulosten, tutkimustulosten ja tuotekehityksen salassa pitämisen tarpeellisuuteen, samoin niiden merkitykseen ja korvattavuuteen puolustusvoimien materiaalihankintojen kannalta. Sotilaalliselle maanpuolustukselle tärkeitä, ja siten puolustuskyvyn kannalta merkittäviä palveluita voivat olla esimerkiksi tietoliikenneverkkopalvelut sekä puolustusmateriaalin huolto- ja kunnossapitopalvelut. Palvelun käsite on laaja. Määritelmä kattaa myös yritykset, jotka tuottavat maanpuolustukselle tärkeää tutkimus- ja tuotekehitystyötä ja esimerkiksi ohjelmistoja. Ratkaisevaa olisi yrityksen kannalta se, onko tuotanto tai palvelu tarkoitettu sotilaallisen maanpuolustuksen käyttöön.

Momentin 5 kohdassa määritellään yritysosto eli se hankinta tai muu toimenpide, joka on kohdistunut seurannan kohteena olevaan yritykseen. Määritelmä kattaa erilaiset yri-

tysostotilanteet ja liiketoiminnan kaupat riippumatta siitä, millä tavoin hankinta toteutettaisiin. Seurannan kannalta merkityksellinen vaikutusvalta syntyy osakeyhtiön osakkeiden hankinnassa silloin, kun ulkomainen omistaja saa haltuunsa yhden kymmenesosan osakeyhtiön osakkeiden tuottamasta kokonaisuäänimäärästä. Hankintoja olisivat ensisijaisesti osakekaupat. Kohdassa mainituilla muilla toimenpiteillä tarkoitetaan lähinnä erilaisia oman osakeomistuksen nojalla tehtyjä toimia, kuten osakepääoman korottamis- tai alentamispäätös sekä osakemerkintä suunnatussa annissa.

Lisäksi seurannan kannalta merkityksellinen tilanne syntyisi, jos ulkomainen omistaja saa muussa kuin osakeyhtiössä vastaavan tosiasiallisen vaikutusvallan seurannan kohteena olevaan puolustusteollisuusyritykseen tai liikkeeseen. Yritystostona pidetään myös muun kuin 3 kohdassa tarkoitettun yhteisön muuttumista 3 kohdassa tarkoitetuksi ulkomaiseksi omistajaksi, jos sillä on edellä tarkoitettu vaikutusvalta seurannan kohteena olevassa yrityksessä.

Pykälän 2 momentin mukaan ulkomaisena omistajana pidettäisiin puolustustarvikkeita tai kaksikäyttötuotteita valmistavaa yritystä koskevan yritystoston osalta tahoja, jolla on kotipaikka EU:n tai EFTA:n alueella, sekä sellaista suomalaista yhteisöä, jossa ulkomaisella omistajalla on vähintään yksi kymmenesosa osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta yhteisössä tai liikkeessä.

Pykälän 3 momentissa säädetään konsernisuhteen huomioon ottamisesta. Lisäksi momentin nojalla otettaisiin huomioon perheenjäsenten tai näiden määräysvallassa olevien yhteisöjen tai säätiöiden omistamat osakkeet seurannan kohteena olevassa osakeyhtiössä. Momentin 3 kohdan tarkoituksena on estää seurannan kiertäminen erilaisilla sopimus- tai muilla järjestelyillä.

Koska osakkeenomistajan tai osakkeenomistajaan rinnastettavan henkilön sekä arvopaperin liikkeeseenlaskijan ilmoitusvelvollisuudesta säädetään arvopaperimarkkinalaisissa (495/1989), pykälän 4 momentti sisältäisi viittauksen tähän lakiin.

**3 §. Viranomaiset.** Kaikki yritystojen seuranta ja vahvistamista koskevat viranomaisasiat käsittelee työ- ja elinkeinoministeriö. Ministeriön tehtävänä on järjestää seuranta siten, että seurannan kohteena olevia yhteisöjä koskevat yritystot tulevat sen tietoon. Tämän tehtävän toteuttamiseksi ministeriö voi sopia seurantayhteistyöstä muiden viranomaisten kanssa. Ministeriön tehtävänä olisi myös tarvittavassa laajuudessa muita keskeisiä viranomaisia lausunto menettelyn kautta kuultuaan arvioida yritystojen vaikutuksia. Näitä viranomaisia voisivat olla ministeriöt (erityisesti ulkoasiainministeriö ja puolustusministeriö) ja tarpeen mukaan muut viranomaiset. Jos annettujen lausuntojen tai työ- ja elinkeinoministeriön oman arvion mukaan yritysosto voi aiheuttaa erittäin tärkeän kansallisen edun vaarantumisen, ministeriön olisi siirrettävä asia valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi.

**4 §. Puolustussektorin yritystot.** Puolustussektorin, mukaan lukien kaksikäyttötuotesektorin, yritystot edellyttäisivät aina hakemuksesta etukäteen tapahtuvaa viranomaisen vahvistusta. Kun ulkomainen omistaja olisi tulossa yrityskaupan seurauksena tällaisen yrityksen omistajaksi, on viranomaisen aina voitava maanpuolustukseen liittyen harkita myös ulkomaalaisomistuksen soveltuvuutta.

Ministeriö voisi asettaa 4 §:n 1 momentin laiminlyöntitapauksissa hakemuksen tekemiselle määräajan, ja jos hakemuksen tekeminen edelleenkin laiminlyödään, evätä vahvistuksen yritystolta.

Jos yritysosto voi aiheuttaa erittäin tärkeän kansallisen edun vaarantumisen, työ- ja elinkeinoministeriön olisi siirrettävä asia valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi. Muussa tapauksessa ministeriön olisi vahvistettava yritysosto.

**5 §. Muut yritystot.** Puolustussektorin yritystojen vahvistusvelvoitteen lisäksi ulkomainen omistaja voisi ilmoittaa vahvistettavaksi sellaisen vaikutusvallan hankinnan, joka on kohdistunut seurannan kohteena olevaan yritykseen. Näistä ilmoituksenvaraisista hankinnoista on kysymys silloin, kun ulkomainen omistaja saa omistukseensa vähintään yhden kymmenesosan osakeyhtiön osakkeiden tuottamasta kokonaisäänimääräs-

tä tai vastaavan tosiasiallisen vaikutusvallan muussa seurannan kohteena olevassa yhteisössä tai liikkeessä. Ilmoitus voidaan tehdä myös etukäteen. Ehdotuksessa käytetään näistä hankinnoista käsitettä "Muut yritystot".

Jos yritysosto voi aiheuttaa erittäin tärkeän kansallisen edun vaarantumisen, työ- ja elinkeinoministeriön olisi 4 §:n tavoin siirrettävä asia valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi. Muussa tapauksessa ministeriön olisi vahvistettava yritysosto. Jos viranomainen ei tee asiassa vahvistuspäätöstä, anna kuuden viikon kuluessa päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä tai tee valtioneuvoston yleisistunnolle esitystä yritystojen vahvistamatta jättämisestä kolmen kuukauden kuluessa tietojen vastaanottamisesta, yritystojen katsotaisiin tulleen vahvistetuksi.

Sekä 4 §:n että 5 §:n yritystojen seurannan osalta olisi noudatettava, mitä muun muassa hallintoasian vireillepanon muodollisista ja sisällöllisistä vaatimuksista sekä asiakirjan täydentämisestä on hallintolaissa (434/2003) säädetty. Ministeriön on katsottava saaneen tiedon yritystosta, kun sitä koskeva asiakirja on saapunut työ- ja elinkeinoministeriöön, tai kun asia on sille suullisen vireillepanon yhteydessä esitetty tai työ- ja elinkeinoministeriön omasta aloitteesta tapahtuneen vireillepanon yhteydessä todettu ja käsitellyn aloittamiseksi tarvittavat tiedot on kirjattu.

**6 §. Poikkeukset yritystojen vahvistamisesta.** Pykälä vastaa voimassa olevan lain 6 §:ää.

**7 §. Vahvistuksen epääminen.** Pykälässä säädetään valtioneuvoston yleisistunnon oikeudesta evätä vahvistus yritystolta. Vahvistus voitaisiin evätä vain, jos se on erittäin tärkeän kansallisen edun vuoksi välttämätöntä. Kieltopäätöksen oikeuttavat erittäin tärkeät kansalliset edut määriteltäisiin laissa. Ne ovat maanpuolustuksen turvaaminen tai EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 52 ja 65 artiklojen mukainen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistaminen yhteiskunnan perustavanlaatuisista etua uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran tapauksessa. Arviointi on aina kansallisesti aikasidonnaista ja tapauskohtaista. Tunnusmerkkejä tulkittaessa tulee ottaa huomioon Suomen kansainväliset velvoitteet.

**8 §.** *Vahvistuksen epäämisen seuraamukset.* Pykälässä säädetään seuraamuksista, jotka aiheutuvat siitä, että ulkomaisen omistajan vaikutusvalta seurannan kohteena olevassa osakeyhtiössä tai tosiasiallinen vaikutusvalta 2 §:n 4 kohdassa tarkoitettussa muussa yrityksessä tai liikkeen hankkiminen kielletään.

Pykälän 1 momentissa säädetään seurannan kohteena olevan osakeyhtiön osakkeiden hankintaa koskevan kiellon seuraamuksista. Jos vahvistus evätään yritysostolta, ulkomaiselle omistajalle syntyisi velvollisuus luovuttaa niin monta seurannan kohteena olevan osakeyhtiön osaketta, että hänen osuutensa yhtiön kokonaisuäänimäärästä laskee alle yhteen kymmenesosaan. Ulkomainen omistaja voi itse valita luovutettavat osakkeet.

Valtioneuvoston yleisistunnon on asetettava vahvistuksen epäämispäätöksessä määräaika, jonka kuluessa osakkeet on luovutettava. Määräaika on pyrittävä asettamaan siten, että ulkomaiselle omistajalle ei tarpeettomasti aiheuteta taloudellista tappiota.

Vahvistuksen epäamisestä seuraava ulkomaisen omistajan päätösvallan rajoitus saatettaisiin heti voimaan. Näin ulkomainen omistaja voi epäämisen jälkeen äänestää yhtiökokouksessa vain sellaisella määrällä osakkeita, että niiden tuottama äänimäärä jää alle yhden kymmenesosan yhtiön kaikkien osakkeiden äänimäärästä. Kielto ei välittömästi vaikuttaisi muiden oikeuksien kuin äänioikeuden käyttöön.

Pykälän 2 momentissa säädetään seuraamuksista, jotka tulevat kysymykseen evättäessä vahvistus yritysostolta, joka koskee tosiasiallisen vaikutusvallan siirtymistä ulkomaiselle omistajalle muussa yrityksessä kuin osakeyhtiössä sekä evättäessä vahvistus seurannan kohteena olevan liikkeen hankkimiselta. Vaikka tällainen seuraamus kohdistuu osaltaan myös yrityskaupan myyjäosapuoleen, seuraamusta voidaan pitää kohtuullisena, koska sopimuksen osapuolilla on tiedossaan mahdollisuus, että yritysostolta voidaan evätä vahvistus.

Pykälän 3 momentissa säädetään tilanteesta, jossa se, jolta vahvistus on evätty, lakkaa olemasta ulkomainen omistaja. Tapauksessa ei ole syytä vaatia suomalaista osakeyhtiötä luopumaan seurannan kohteena olevan osakeyhtiön osakkeista tai liikkeestä. Edellä 1 ja

2 kohdassa mainittujen määräaikojen asettamisella on osaltaan tarkoitus varata ulkomaiselle omistajalle tilaisuus muuttaa omistustaan oma-aloitteisesti siten, että seuraamukset raukeaisivat.

**9 §.** *Muutoksenhaku.* Pykälän mukaan työ- ja elinkeinoministeriön tekemään päätökseen asian siirtämisestä valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi ei saisi hakea muutosta valittamalla siltä osin kuin siirtämisspäätöksellä on ratkaistu, voiko yritysosto aiheuttaa erittäin tärkeän kansallisen edun vaarantumisen. Yritysoston vahvistusta koskevan asian siirtäminen on valmisteleva toimi. Jotta yritysosta koskevan asian ratkaiseminen ei viivästyisi, siirtämisspäätöksen tarkoituksenmukaisuutta ei voisi valittamalla saattaa korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

Valtioneuvoston yleisistunnon ja myös ministeriön tekemästä päätöksestä voisi valittaa. Muutoksenhakuun sovelletaan, mitä hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

**10 §.** *Yritystoriikkomus.* Pykälän mukaan ulkomainen omistaja voidaan tuomita sakkoon, jos hän laiminlyö vahvistuksen hakemisen yritysostolle tai sitä koskevan tiedonantovelvollisuuden. Rangaistukseen tuomitsemisen edellytyksenä on, että laiminlyönti on tahallinen tai johtuu törkeästä huolimattomuudesta. Rangaistukseen voitaisiin tuomita myös, jos ulkomainen omistaja antaa viranomaiselle vääriä tietoja tai salaa hakeumuksen käsittelyn kannalta merkittäviä tietoja.

## 2 Tarkemmat säännökset

Tarkempia säännöksiä lain nojalla suoritettavasta yritysostojen seurannasta ja yritysoston vahvistamista koskevasta valmistelusta annettaisiin tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella.

## 3 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Uudella lailla kumotaisiin nykyinen ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annettu laki siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen.

Ehdotetun 3 momentin mukaan lakia ei sovellettaisi ennen sen voimaantuloa tehtyyn oikeustoimeen. Laki koskisi vasta sen voimaantulon jälkeen tehtyjä sopimuksia ja muita oikeustoimia, jotka täyttävät 2 §:n 1 momentin 5 kohdan tunnusmerkit. Ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn oikeustoimeen sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jollei tästä laista muuta johdu. Materiaalisiin edellytyksiin sovellettaisiin aina vanhoja säännöksiä, jos oikeustoimi on siirtymäsäännöksen piirissä. Säännöksessä on otettu huomioon myös tilanteet, joissa toimivaltainen viranomainen tai noudatettavat menettelytavat lainmuutoksella muutetaan.

Pykälän 4 momentti sisältäisi säännökset siitä, miten nykyisen lain kumoaminen vaikuttaisi olemassa olevien osakeyhtiöiden yhtiöjärjestyksiin sekä osuuskuntien ja taloudellisten yhdistysten sääntöihin. Momentissa säädettäisiin selvyden vuoksi, että nykyiseen lakiin perustuvat osakeyhtiön yhtiöjärjestykseen sekä osuuskunnan ja taloudellisen yhdistyksen sääntöihin sisältyvät määräykset, samoin kuin osakeyhtiön osakeluetteloon, osakekirjoihin ja väliaikaistodistuksiin otetut kieltomerkinnot tulevat mitättömiksi lain tullessa voimaan. Mikäli maininta poistettaisiin tai sen sisältö muuttuisi, patenti- ja rekisterihallitus joutuisi tekemään muutoksia kaupparekisterin nykyiseen ilmoitusten käsittelyjärjestelmään, joka on käytössä enää vain muutamana vuoden. Muutostyöstä aiheutuisi rekisteriviranomaiselle ylimääräisiä kustannuksia.

Ulkomaalaislausekkeet tulisivat mitättömiksi ilman, että yhteisöt joutuisivat muuttamaan yhtiöjärjestyksiään ja sääntöjään.

#### **4 Suhde perustuslakiin ja sääntämisjärjestys**

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut, että elinkeinovapautta ei saa rajoittaa ilman erittäin pätevää syytä. Tällaisena syynä voidaan pitää esimerkiksi henkilöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemista tai muita tärkeitä ja vahvoja yhteiskunnallisia intressejä. Rajoit-

tusten tulee ilmetä lain tasolta, koska kyseessä on perusoikeuden rajoittaminen. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Jokaisen omaisuus on perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Omaisuuden suoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä. Varallisuusoikeudellisten oikeustöimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perusteltujen odotusten suojaan liittyy oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä.

Esityksessä taataan viranomaisille mahdollisuus kieltää yritysosto maanpuolustuksen turvaamiseksi sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamiseksi, jos erittäin tärkeä kansallinen etu yritysoston seurauksena vaarantuisi. Yritysosto voidaan evätä kuitenkin vain niissä harvoissa tapauksissa, joissa se on erittäin tärkeän kansallisen edun vuoksi välttämätöntä. Suurin osa seurannan kohteista olisi vahvistettavissa olevia yritysostoja.

Yritysten ja sijoittajien on mahdollista saada ennustettavuuden ja oikeusturvan kannalta ohjeellista informaatiota lain soveltamisalasta esimerkiksi valtioneuvoston säännöllisesti laatimien julkisten huoltovarmuutta ja kansallista turvallisuutta koskevien ohjausasiakirjojen perusteella

Jos viranomainen ei anna asiassa vahvistuspäätöstä tai kuuden viikon kuluessa päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä tai tee valtioneuvoston yleisistunnolle esitystä yritysoston vahvistamatta jättämisestä kolmen kuukauden kuluessa tietojen vastaanottamisesta, yritysoston katsottaisiin tulleen vahvistetuksi. Näin oikeusvarmuuteen ja omaisuuden suojaan puututtaisiin vain sen verran

kuin se on lain tarkoituksen mukaisen yleisen edun mukaan välttämätöntä.

Perustuslain 21 § koskee oikeusturvaa. Pykälän 1 momentissa turvataan yhtäältä yksilön oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Toiseksi tässä momentissa turvataan yksilön oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Saman pykälän 2 momentin mukaan lailla turvataan yksilön oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta. Lisäksi lailla on turvattava muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet.

Esityksen 9 §:n 1 momentin mukainen yritysoston vahvistusta koskevan asian siirtäminen on valmisteleva toimi. Jotta yritysostoa

koskevan asian ratkaiseminen ei viivästyisi, siirtämispäätöksen tarkoituksenmukaisuutta ei voisi valittamalla saattaa korkeimman hallinto-oikeuden tutkittavaksi.

Muutosta valtioneuvoston yleisistunnon tai ministeriön tämän lain nojalla tekemään päätökseen haetaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään. Viranomaisen päätös ei sisältäisi ehtoja.

Esitystä valmisteltaessa on katsottu, että laki voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska asia voi olla tulkinanvarainen, olisi suotavaa, että säätämisyjärjestyksestä hankitaan talouspoliittisen ministerivaliokunnan kannan mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

## Laki

### ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 §

##### *Lain tarkoitus*

Tämän lain tarkoituksena on seurata ja erittäin tärkeän kansallisen edun vaatiessa rajoittaa vaikutusvallan siirtymistä ulkomaalaisille sekä ulkomaisille yhteisöille ja säätiöille seurannan kohteena olevissa yrityksissä.

#### 2 §

##### *Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *erittäin tärkeällä kansallisella edulla* maanpuolustuksen turvaamista tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 52 ja 65 artiklan mukaista yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamista yhteiskunnan perustavanlaatuisista etua uhkaavan todellisen ja riittävän vakavan vaaran tapauksessa;

2) *seurannan kohteella* puolustusteollisuusyritystä sekä sellaista muuta yhteisöä ja liikettä, jota toimialansa, liiketoimintansa tai sitoumustensa perusteella on pidettävä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen kannalta kriittisenä;

3) *ulkomaisella omistajalla*:

a) ulkomaalaista, jolla ei ole asuinpaikkaa Euroopan unioniin (EU) tai Euroopan vapaakauppaliittoon (EFTA) kuuluvassa valtiossa;

b) yhteisöä tai säätiötä, jolla ei ole kotipaikkaa EU:n tai EFTA:n jäsenvaltioiden alueella;

c) yhteisöä tai 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 kym-

menesosa osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta muussa yhteisössä tai liikkeessä;

4) *puolustusteollisuusyrityksellä* yhteisöä tai liikettä, joka tuottaa tai toimittaa puolustustarvikkeita tai muita sotilaalliselle maanpuolustukselle tärkeitä palveluita tai tuotteita; puolustusteollisuusyrityksellä tarkoitetaan myös yhteisöä tai liikettä, joka tuottaa Suomessa kaksikäyttötuotteiden vientivalvonnasta annetussa laissa (562/1996) tarkoitettuja kaksikäyttötuotteita;

5) *yritysostolla* sellaista hankintaa tai muuta vastaavaa toimenpidettä, jonka johdosta ulkomainen omistaja saa omistukseensa seurannan kohteena olevan osakeyhtiön osakkeita määrän, joka tuottaa vähintään yhden kymmenesosan yhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä, tai vastaavan tosiasiallisen vaikutusvallan muussa seurannan kohteessa. Yritysostolla tarkoitetaan myös muun kuin 3 kohdassa tarkoitettun yhteisön muuttumista 3 kohdassa tarkoitetuksi ulkomaiseksi omistajaksi, jos sillä on edellä tarkoitettu vaikutusvalta seurannan kohteena olevassa yrityksessä.

Mitä tässä laissa säädetään ulkomaisesta omistajasta, koskee 1 momentin 4 kohdan yritysten osalta myös sellaista luonnollista henkilöä sekä yhteisöä ja säätiötä, jolla on kotipaikka EU:n tai EFTA:n jäsenvaltiossa, sekä sellaista suomalaista yhteisöä, jossa ulkomaisella omistajalla on vähintään yksi kymmenesosa osakeyhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä tai vastaava tosiasiallinen vaikutusvalta yhteisössä tai liikkeessä.

Laskettaessa ulkomaisen omistajan ääniosuutta osakeyhtiön osakkeiden yhteenlas-

ketusta äänimäärästä otetaan huomioon myös osakkeet:

1) jotka kuuluvat ulkomaisen omistajan kanssa samaan konserniin kuuluvalla yritykselle;

2) jotka kuuluvat ulkomaisen omistajan perheenjäsenelle tai perheenjäsenen määräysvallassa olevalle yhteisölle tai säätiölle; tai

3) joiden nojalla ulkomainen omistaja taikka 1 tai 2 kohdassa tarkoitettu on oikeutettu käyttämään äänioikeutta sopimuksen tai muun toimenpiteen perusteella.

Osakkeenomistajan tai osakkeenomistajaan rinnastettavan henkilön sekä arvopaperin liikkeeseenlaskijan ilmoitusvelvollisuudesta säädetään arvopaperimarkkinalaissa (495/1989).

### 3 §

#### *Viranomaiset*

Yritystojen seuranta ja vahvistamista koskevat asiat käsittelee työ- ja elinkeinoministeriö. Jos yritysosto voi aiheuttaa erittäin tärkeän kansallisen edun vaarantumisen, vahvistamista koskevan asian käsittelee valtioneuvoston yleisistunto.

Valmistellessaan yritystojen vahvistamista koskevaa asiaa työ- ja elinkeinoministeriön on hankittava tarpeellisissa laajuudessa lausuntoja muilta viranomaisilta.

### 4 §

#### *Puolustussektorin yritystot*

Ulkomaisen omistajan on haettava työ- ja elinkeinoministeriöltä etukäteen vahvistus yritystolle, jonka kohteena on puolustusteollisuusyritys. Hakemuksen tulee sisältää kaikki yritystojen vahvistamista koskevan asian selvittämiseksi tarpeelliset tiedot seurannan kohteesta, ulkomaisesta omistajasta sekä yritystosta.

Jos ulkomainen omistaja ei ole hakenut vahvistusta yritystolle 1 momentin mukaisesti, työ- ja elinkeinoministeriö voi asettaa määräajan, jonka kuluessa hakemus on tehtävä. Jos hakemuksen tekeminen edelleenkin laiminlyödään, ministeriön on evättävä vahvistus yritystolta.

Ministeriön on vahvistettava yritysosto, jollei se voi aiheuttaa erittäin tärkeän kansallisen edun vaarantumista. Tällöin ministeriön on siirrettävä asia valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi.

### 5 §

#### *Muut yritystot*

Ulkomainen omistaja voi ilmoittaa muuta kuin puolustusteollisuusyritystä koskevan yritystojen työ- ja elinkeinoministeriön vahvistettavaksi. Ilmoitus voidaan tehdä myös etukäteen. Ilmoituksen tulee sisältää kaikki yritystojen vahvistamista koskevan asian selvittämiseksi tarpeelliset tiedot seurannan kohteesta, ulkomaisesta omistajasta sekä yritystosta.

Ulkomainen omistaja on velvollinen työ- ja elinkeinoministeriön pyynnöstä antamaan tälle kaikki 1 momentissa tarkoitettujen yritystojen vahvistamista koskevan asian selvittämiseksi tarpeelliset tiedot seurannan kohteesta, ulkomaisesta omistajasta sekä yritystosta. Ministeriön on pyydettävä tietoja kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun se on saanut tiedon yritystosta.

Ministeriön on vahvistettava yritysosto, jollei se voi aiheuttaa erittäin tärkeän kansallisen edun vaarantumista. Tällöin ministeriön on siirrettävä asia valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi.

Jos työ- ja elinkeinoministeriö ei tee asiassa päätöstä jatkoselvitykseen ryhtymisestä kuuden viikon kuluessa tai tee valtioneuvoston yleisistunnolle esitystä yritystojen vahvistamatta jättämisestä kolmen kuukauden kuluessa tietojen vastaanottamisesta, yritystojen katsotaan tulleen vahvistetuksi.

### 6 §

#### *Poikkeukset yritystojen vahvistamisesta*

Yritystolle ei tarvita vahvistusta, kun:

1) ulkomainen omistaja merkitsee seurannan kohteena olevan osakeyhtiön osakkeita osakepääoman korotuksen yhteydessä samassa suhteessa kuin hän entuudestaan omistaa yhtiön osakkeita;



2) ulkomainen omistaja saa omaisuutta perintönä, testamentilla tai avio-oikeuden nojalla;

3) 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; tai

4) seurannan kohteena oleva liike hankitaan toiselta ulkomaiselta omistajalta, jolla liike on tämän lain mukaisen menettelyn perusteella tai muuten laillisesti omistuksessaan.

Mitä 1 momentin 3 ja 4 kohdassa säädetään, ei koske puolustusteollisuusyritystä.

## 7 §

*Vahvistuksen epäminen*

Valtioneuvosto voi evätä vahvistuksen yritysostolta vain, jos se on erittäin tärkeän kansallinen edun vuoksi välttämätöntä.

## 8 §

*Vahvistuksen epäämisen seuraamukset*

Jos vahvistus evätään yritysostolta, 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 yhtiön kaikkien osakkeiden yhteenlasketusta äänimäärästä. Vahvistuksen epäämisen jälkeen ulkomainen omistaja saa yhtiökokouksessa äänestää vain osakkeilla, jotka tuottavat enintään edellä mainitun äänimäärän.

Jos vahvistus evätään yritysostolta, joka koskee tosiasiallisen vaikutusvallan siirtämistä ulkomaiselle omistajalle muussa yrityksessä kuin osakeyhtiössä tai liikkeen hankintaa, vaikutusvallan tai liikkeen hankkimista koskevat sopimukset purkautuvat päätöksessä määrättävänä ajankohtana.

Jos se, jolta vahvistus on evätty, lakkaa olemasta ulkomainen omistaja ennen 1 tai 2

momentissa tarkoitettun ajan päättymistä, edellä tarkoitettut seuraamukset raukeavat.

## 9 §

*Muutoksenhaku*

Työ- ja elinkeinoministeriön 4 §:n 3 momentin tai 5 §:n 3 momentin nojalla tekemään asian siirtämistä tai 5 §:n 4 momentin nojalla tekemään jatkoselvitykseen ryhtymistä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Muutosta valtioneuvoston 7 §:ssä tai ministeriön 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuun päätökseen haetaan siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

## 10 §

*Yritystoriokkomus*

Joka tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta laiminlyö 4 §:n 1 momentin mukaisen vahvistuksen hakemisen tai 5 §:n 2 momentin mukaisen tietojenantovelvollisuuden, antaa viranomaiselle vääriä tietoja tai salaa asian käsittelyn kannalta merkittäviä tietoja, on tuomittava, jollei teko ole vähäinen tai siitä ole muualla laissa säädetty ankara rangaistusta, *yritystoriokkomuksesta* sakkoon.

## 11 §

*Asetuksenantovaltuus*

Tarkempia säännöksiä tämän lain mukaisesta yritysostojen seurantamenettelystä annetaan tarvittaessa valtioneuvoston asetuksella.

## 12 §

*Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan ulkomaalaisten yritysostojen seurannasta annettu laki (1612/1992).

Ennen tämän lain voimaantuloa tehtyyn yritysostoon sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä, jollei tästä laista muuta johdu.

Osakeyhtiön yhtiöjärjestykseen sekä osuuskunnan ja taloudellisen yhdistyksen sääntöihin sisältyvät määräykset samoin kuin

osakeyhtiön osakeluetteloon, osakekirjoihin ja väliaikaistodistuksiin otetut kieltomerkin­nät, jotka perustuvat tällä lailla kumottuun lakiin, tulevat mitättömiksi tämän lain tulles­sa voimaan.

Helsingissä 26 päivänä marraskuuta 2010

**Tasavallan Presidentti**

**TARJA HALONEN**

Elinkeinoministeri *Mauri Pekkarinen*