

Osakeomistusten julkisuus - hallintarekisterilakihankkeen anatomia

Timo Talvitie, 47884

Pro Gradu, Yhteiskunnallinen turvallisuus

Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta

1.8.2018

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

TURUN YLIOPISTO

Oikeustieteellinen tiedekunta

TIMO TALVITIE: Osakeomistusten julkisuus - hallintarekisterilakihankkeen anatomia
Tutkielma, 98 s., 27 liites.

Oikeussosiologia

Elokuu 2018

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -järjestelmällä.

Tämä opinnäytetyö käsittelee HE 28/2016 pohjalta vuonna 2017 hyväksyttyä, usean lain kokonaisuutta, josta julkisuudessa käytettiin nimitystä hallintarekisterilaki. Tarkastelu keskittyy lakihankkeen lausuntokierroksilla annettujen lausuntojen ja eduskuntakäsittelyissä käytettyjen puheenvuorojen sisällön empiiriseen analyysiin Grounded Theory-tutkimusmenetelmän mukaista kvalitatiivista aineistolähtöistä sisällönanalyysiä hyödyntäen.

Tutkimuksen päätutkimuskysymyksenä selvitetään, millä argumenteilla lakihanketta kommentoitiin lausuntakierroksilla. Ensimmäisenä alakysymyksenä selvitetään lakihankkeesta käydyn eduskuntakeskustelun sisältö ja toisena eduskuntakeskustelussa käytettyjen oikeudellisten argumenttien juridista kestävyyttä selvitetään vertaamalla argumentteja oikeusoppineilta saatuihin lausuntoihin.

Lausuntokierroksilla käytetyt argumentit muodostivat viisi aihealuetta. Nämä olivat Omistajatieto, EU tavoitteet, Lainvalmistelu, Sijoittajan asema ja Erilliset. Näistä muodostettu, lausuntojen keskeisen sisällön tiivistävä avainkategoria *Omistusten julkisuuden ensisijaisuus* osoittaa osakeomistusten julkisuuden tärkeydestä vallinneen lausunnon antajien kesken laajan konsensuksen. Julkisuuden heikkenemisellä nähtiin merkittäviä vaikutuksia taloudellisen rikollisuuden lisääntymiseen. Eduskunta-puheenvuorojen tuoma lisäarvo lausunnoissa käytettyihin argumentteihin verrattuna oli vähäinen, eikä uusia argumentteja juurikaan esitetty. Kun myöskään lausunnoissa esiintyneet, mutta eduskuntakeskustelusta puuttuneet argumentit eivät olleet riittävän merkityksellisiä avainkategorian kyseenalaistamiseksi, vahvistaa puheenvuorojen analyysi lausunnoista muodostetun avainkategorian ja samalla mainitun konsensuksen olemassaolon myös eduskuntapuolueiden kesken. Tämä omistusten julkisuuden ensisijaisuus ylitti painoarvolla selvästi EU:n tavoitteisiin liittyvät argumentit. Eduskunnassa käytetyt oikeudelliset argumentit keskittyivät ns. Norjan mallin soveltamisen mahdollisuuteen Suomen lainsäädännössä. Mallin soveltuvuuden puolesta pidettiin 43 puheenvuoroa ja sitä vastaan 37 puheenvuoroa. Oikeusoppineiden lausunnoissa otettiin tähän kysymykseen hyvin varovaisesti kantaa, joten tyhjentävää vastausta edustajien oikeudellisten argumenttien kestävydestä ei saatu. Eduskuntakeskustelun perusteella tästä lakihankkeen kannalta keskeisestä oikeudellisesta kysymyksestä ei edustajilla ollut käytössään riittävää oikeudellista selvitystä.

Asiasanat

Hallintarekisteri, osakeomistusten julkisuus, taloudellinen rikollisuus, yleisöjulkisuus, viranomaisjulkisuus, Grounded Theory.

Sisällysluettelo

Sisältö	III
Lähteet	VI
Lyhenteet	X
JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen tausta	1
1.2 Tutkimuksen tavoitteet.....	3
1.3 Tutkimuksen rakenne	4
2. HALLINTAREKISTERILAKIHANKE (HE 28/2016)	7
2.1 Aluksi	7
2.2 Taloudellinen rikollisuus ja aikaisemmat tutkimukset	7
2.2.1 Taloudellinen rikollisuus ja sen liittymät hallintarekisteröintiin	7
2.2.2 Aiempaa tutkimusta taloudellisesta rikollisuudesta.....	11
2.2.3 Aiempaa tutkimusta hallintarekisteröinnin laajentamisen vaikutuksista.....	12
2.2.4 Aiempaa tutkimusta lainvalmistelun laadusta	14
2.3 Käsitteiden määrittely	16
2.3.1 Arvopaperikeskusasetus	16
2.3.2 Hallintarekisteröinti	17
2.3.3 Osakeomistusten viranomaisjulkisuus.....	18
2.3.4 Osakeomistusten yleisöjulkisuus.....	18
2.3.5 Automaattinen verotietojen vaihto (CRS ja FATCA)	19
2.3.6 Liputusvelvollisuus.....	20
2.4 Hallintarekisterilakihanke	20
2.4.1 Lakihankkeen tausta ja tavoitteet	20
2.4.2 Työryhmämuistio VM 033:00/2014, lausuntokierros I, 8/2014.....	21
2.4.3 Lausuntokierros II, 11/2014	23
2.4.4 Lausuntokierros III, 11/2015	25
2.4.5 Hallituksen esitys 28/2016 sekä valiokunta- ja eduskuntakäsittely	26
3. TUTKIMUSASETELMA	29
3.1 Aluksi	29
3.2 Oikeussosiologia ja lainsäädäntötutkimus.....	29
3.3 Tutkimustehtävä.....	31
3.4 Tutkimuksen objektiivisuudesta.....	32
3.5 Aineisto ja tutkimusmenetelmät.....	34
3.5.1 Aineisto	34
3.5.2 Kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen tutkimus.....	35
3.5.3. Tieteellisen päättelyn logiikka	37

3.5.4 Grounded theory, aineistolähtöinen sisällönanalyysi.....	38
4. DOKUMENTTIANALYYSI I – HE 28/2016 JA SEN LUONNOKSISTA ANNETUT LAUSUNNOT...	42
4.1 Aluksi	42
4.2 Datan kerääminen ja käsitteellistäminen	42
4.3 Käsitteiden kategorisointi	43
4.4 Säännönmukaisuuksien ja poikkeamien havainnointi.....	49
4.4.1. Koodien jakautuminen kategorioittain ja käsitteittäin	49
4.4.2 Käytetyt koodit ja lausunnonantajan suhtautuminen lakihankkeeseen.....	51
4.4.3 Lakihankkeeseen suhtautuminen lausujaryhmittäin.....	54
4.5 Kategorioiden väliset suhteet	56
4.6 Story line – avainkategorian muodostaminen	62
5. DOKUMENTTIANALYYSI II – EDUSKUNTAKESKUSTELUN PUHEENVUOROT	67
5.1 Aluksi	67
5.2 Datan kerääminen ja käsitteellistäminen	67
5.3 Eduskuntakeskustelun koodien kategorisointi ja kategorioiden väliset suhteet.....	68
5.4 Eduskuntakeskustelun ja lausuntojen sisällön vertailu	71
5.5 Eduskuntapuheenvuorot GT:n mukaisena diskriminoivana otanta-aineistona.....	73
5.6 Eduskuntakeskustelun oikeudellisten väitteiden sisällön vertaaminen oikeusoppineilta saatuihin lausuntoihin.....	75
6. YHTEENVETO JA POHDINTAA	78
6.1. Kokoava näkökulma tuloksiin.....	78
6.2. Tulokset suhteessa aikaisempaan tutkimukseen ja kirjallisuuteen.....	81
6.3. Tutkimuksen toteutus ja menetelmät	83
6.4. Tutkimuksen käytännöllinen anti ja aiheita jatkotutkimuksiin	85
6.5 Johtopäätökset.....	86
LIITTEET	89
Liite 1: Dokumenttianalysissä I tunnistetut koodit ja niiden käsitteellistäminen	89
Liite 2: Lausuntodatasta muodostettujen käsitteiden keskeinen sisältö	97
Liite 3: Lausuntodatasta kerättyjen koodien jakautuminen kategorioittain	103
Liite 4: Lausuntodatasta kerättyjen koodien jakautuminen käsitteittäin	104
Liite 5: Koodien jakautuminen kategorioittain lakihankkeeseen suhtautumisen mukaan ...	106
Liite 6: Lausujien luokittelu ja lakihankkeeseen suhtautuminen	107
Liite 7: Eduskuntakeskusteludatasta muodostetut uudet kategoriat, käsitteet ja niiden keskeinen sisältö	108
Liite 8: Eduskuntakeskusteludatasta kerättyjen koodien jakautuminen käsitteittäin	109
Liite 9: Eduskuntakeskusteludatasta kerättyjen koodien jakautuminen kategorioittain.....	110
Liite 10: Koodien suhteellinen osuus kategorioittain lausunnoissa ja eduskuntapuheenvuoroissa.....	111

Liite 11: Analysoidut lausunnot.....	112
Liite 12: Analysoidut eduskuntapuheenvuorot.....	113

Lähteet

Kirjallisuus

Alvesalo, Anne 2006. Käsitteellä on väliä – puheenvuoro talousrikoskontrollin kohdentamisesta. Artikkeliteoksessa Oikeussosiologiaa ja kriminologiaa, juhlaulkaisu Ahti Laitinen, toim. Timo Ahonen. Turku 2006.

Alvesalo, Anne – Ervasti, Kaius 2006. Oikeus yhteiskunnassa. Näkökulmia oikeussosiologiaan. Helsinki 2006.

Backman, Eero 1992. Oikeustiede yhteiskuntatieteenä. Helsinki 1992.

Charmaz, Kathy 2006. Constructing Grounded Theory. Sage Publications Ltd. 2006.

Coffey, Amanda - Atkinson Paul 1996. Making sense of qualitative data. Sage Publications, Inc. 1996.

Corbin, Juliet – Strauss, Anselm 1990a. Basics of Qualitative Research, Grounded Theory Procedures and Techniques. Sage Publications, Inc. 1990.

Deflem, Mathieu 2008. Sociology of Law. Visions of a Scholarly Tradition. Cambridge University Press 2008.

Ervasti, Kaius 2006. Oikeussosiologia tutkimusalana. Artikkeliteos, julkaistu Edilexissä 8.6.2009. www.edilex.fi/lakikirjasto/6087

Evertsson, Nubia 2017. State Aid and Taxation of Transnational Companies: A Study of State-Corporate Crime. Springer 2017.

Finanssialan keskusliitto 2009. Pankkisalaisuusohjeet 2009.

Friedrichs, David O. 2010. Trusted criminals. 4th Edition. Wadsworth 2010.

Hirvonen, Markku – Lith, Pekka – Walden, Risto 2010. Suomen kansainvälistyvä harmaa talous. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010. Espoo 2010.

Hirvonen, Markku – Määttä, Kalle 2015. Harmaan talouden torjunta. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2014. Helsinki 2015.

Koskela, Hille 2009. Pelkokierre. Tampere 2009.

Liljeblom, Eva 2010. Arvopaperien moniportaisen hallinnan ja hallintarekisteröinnin laajentamisen taloudelliset vaikutukset. Selvityshenkilön raportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 32/2010. Helsinki 2010.

Michalowski, Raymond J. – Cramer, Ronald C. 2007. State-Corporate Crime and Criminological Inquiry teoksessa International Handbook of White-Collar and Corporate Crime. Springer 2007.

Paavola, Sami 2011. Abduktiivinen argumentaatio - hypoteesien hakemisen ja keksimisen välittyneet strategiat. Teksti Suomalainen argumentaation tutkimus – konferenssissa, 26.-27.11. 2009, Turun yliopisto, Turku 2011.

Pakarinen, Auri 2011. lainvalmistelu vuorovaikutuksena – Analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Helsinki 2011.

Pakarinen, Auri 2012. Tapaustutkimuksia lainvalmistelun kehittämisestä ja sääntelyn toimivuudesta. Väitöskirja. Itä-Suomen yliopisto. Joensuu 2012.

Pakarinen, Auri – Tala, Jyrki – Hämynen, Laura 2010. Vaikutusten arviointi vuoden 2009 hallituksen esityksissä. Helsinki 2010.

Pihlaja, Juhani 2004. Tutkielman ongelmia ratkaisemaan. Vammala 2004.

Rantala, Kati 2011. Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Helsinki 2011.

Stanley, Liz – Wise, Sue 1993. Breaking Out Again: Feminist Ontology and Epistemology. Routledge 1993.

Tala, Jyrki 2005a. Lainsäädäntötutkimus - tarpeellinen näkökulma oikeustieteessä. Defensor Legis 6/2005. Vammala 2005.

Tala, Jyrki 2005b. Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki 2005.

Tuomi, Jouni 2007. Tutki ja lue, johdatus tieteellisen tekstin ymmärtämiseen. Jyväskylä 2007.

Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli 2004. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä 2004.

Virallislähteet

Eduskunnan täysistunto 2.5.2017, Pöytäkirjan asiakohta 9., PTK46/2017 vp.

Eduskunnan täysistunto 17.5.2017, Pöytäkirjan asiakohta 2., PTK55/2017 vp.

Eduskunnan vastaus 17.5.2017, EV 44/2017 vp — HE 28/2016 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle Hallituksen esitys eduskunnalle arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi (HE 32/2012 vp).

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2016 vp).

HE-luonnos 14.11.2014. Luonnos Hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 14.11.2014.

HE-luonnos 21.10.2015. Luonnos Hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 21.10.2015.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 15/2016 vp— HE 28/2016 vp

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, 22.6.2011.

Tarkastusvaliokunnan mietintö 9/2010, Harmaan talouden katvealueet (Suomen kansainvälistyvä harmaa talous) TrVM 9/2010 vp — M 8/2010 vp.

Työryhmämuistio VM 033:00/2014, Arvopaperien säilytysmallien laajentumisen ja yhdentyvien markkinarakenteiden toteutumisen arviointi sekä arvopaperikeskusasetuksen täytäntöönpanon valmistelu.

Työryhmämuistio VM 12/2011, Arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistus.

Valtioneuvoston periaatepäätös 28.4.2016, Kansallinen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategia 2016–2020.

Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 3/2012, Lainvalmistelun laatu ja kehittämistarpeet. Helsinki 2013.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 12/2017, EU-lainsäädännön täytäntöönpano. Helsinki 2017.

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 14.12.2014. Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi arvo—osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Lait ja asetukset

Arvopaperimarkkinalaki 14.12.2012/746

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (eu) n:o 909/2014 arvopaperitoimituksen parantamisesta Euroopan unionissa sekä arvopaperikeskuksista ja direktiivien 98/26/EY ja 2014/65/EU sekä asetuksen (EU) N:o 236/2012 muuttamisesta.

Osakeyhtiölaki 21.7.2006/624

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

Analysoitu aineisto

Lausunnot

Lueteltu liitteessä 11.

Eduskuntapuheenvuorot

Lueteltu liitteessä 12.

Verkkolähteet

AFME 2013. Settlement Internaliser considerations: issues and proposals 8th April 2013. Verkkojulkaisu The Association for Financial Markets in Europe (AFME) verkkosivuilla, <https://www.afme.eu/globalassets/downloads/briefing-notes/2017/afme-account-structures-and-settlement-internalisers.pdf>, luettu 18.4.2018.

Alastalo, Simo 2017. Hallitus ajaa Suomeen hallintarekisteriä, artikkeli Demokraatti-verkkolehdessä 16.5.2017, <https://demokraatti.fi/hallitus-ajaa-suomeen-hallintarekisteria-kokoomusmeppi-kasvava-paine-on-juuri-toiseen-suuntaan/>, luettu 16.4.2018.

Anttila, Pirkko 2007. Grounded Theory, Ylemmän AMK-tutkinnon metodifoorumi <http://www2.amk.fi/digma.fi/www.amk.fi/opintojaksot/0709019/1193463890749/1193464144782/1194348654857/1194356926123.html>, luettu 26.5.2018.

Anttila, Pirkko 2014. Tutkimisen tieto ja tiedon hankinta, verkkoartikkeli, <https://metodix.fi/2014/05/17/anttila-pirkko-tutkimisen-taito-ja-tiedon-hankinta/#7.1%20Tieteellisen%20p%C3%A4%C3%A4ttelyn%20logiikat>, luettu 2.5.2018.

Baker McKenzie 2017. New Corporate Offences of Failing to Prevent the Facilitation of Tax Evasion: Ten Frequently Asked Questions. Julkaisu verkkosivuilla. https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/locations/london/br_london_corporatetaxfacilitationoffence_sep17.pdf?la=en, luettu 18.4.2018.

Corbin, Juliet – Strauss, Anselm 1990b. Grounded Theory Research: Procedures, Canons and Evaluative Criteria, teoksessa Zeitschrift für Soziologie

<https://www.degruyter.com/downloadpdf/j/zfsoz.1990.19.issue-6/zfsoz-1990-0602/zfsoz-1990-0602.pdf>, luettu 3.5.2018.

Emmel, Nick 2013. Sampling and choosing cases in qualitative research, artikkeli. https://uk.sagepub.com/sites/default/files/upm-binaries/58252_Emmel__Sampling_and_Choosing_Cases.pdf, luettu 28.5.2018.

Euroclear 2018. Euroclear tilastoarkisto-excel pörssi-yhtiöiden omistuksen jakautumisesta, <https://www.euroclear.com/finland/fi/who-we-are/statistics.html>, luettu 26.5.2018.

Finanssivalvonta 2017. Liputus. Julkaisu verkkosivuilla. <http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Listayhtiolle/Liputus/Pages/Default.aspx>, luettu 20.4.2018.

Harakka, Timo 2017. Yes we can – omistusten avoimuus voidaan taata, blogikirjoitus, <http://timoharakka.fi/yes-we-can-omistusten-avoimuus-voidaan-taata/>, luettu 16.4.2018.

Hobson, Dominic 2017. The future of the omnibus account, artikkeli COOConnect-verkkolehdessä, <http://cooconnect.com/online-magazine/the-future-of-the-omnibus-account>, luettu 18.4.2018.

Koppa 2015. Laadullinen analyysi. <https://koppa.jyu.fi/avoimet/hum/menetelmapolkuja/menetelmapolku/aineiston-analyysimenetelmat/laadullinen-analyysi>, luettu 2.5.2018.

Koskennurmi-Sivonen, Riitta 2007. Grounded Theory <https://kosken.kapsi.fi/gt.html>, luettu 3.5.2018.

PwC 2015. Verotuksen automaattinen tietojenvaihto laajenee EU-valtioiden välillä, artikkeli verkkosivuilla, <https://uutishuone.pwc.fi/verotuksen-automattinen-tietojenvaihto-laajenee-eu-valtioiden-valilla/>, luettu 19.4.2018.

Seitamaa-Hakkarainen, Piritta 2014. Kvalitatiivinen sisällönanalyysi. <https://metodix.fi/2014/05/19/seitamaa-hakkarainen-kvalitatiivinen-sisallon-analyysi/>, luettu 27.4.2018.

Tilastokeskus 2015. Oma asunto kotitalouksien keskeinen varallisuuserä. Kotitalouksien varallisuustutkimus 2013, https://www.stat.fi/til/vtutk/2013/vtutk_2013_2015-04-01_kat_002_fi.html, luettu 26.5.2018.

Tuomivaara 2005. Tieteellisen tutkimuksen perusteet. <http://www.mv.helsinki.fi/home/ttuomiva/Y125luku6.pdf>, luettu 27.6.2018.

Valtiovarainministeriö 2012. Arvopaperimarkkinalainsäädäntö uudistuu kahdessa vaiheessa. Tiedote verkkosivuilla. http://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/arvopaperimarkkinalainsaadanto-uudistuu-kahdessa-vaiheessa, luettu 20.4.2018.

Verohallinto 2015. Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi 2.11.2015. https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/4fd7cb6b-dc48-4b5e-9215-c70f6fda237d/2de48b98-785c-4331-b79a-d0f5828d996e/LAUSUNTO_20151102141502.PDF, luettu 19.4.2018.

Winter, Jaap 2006. The shareholders' rights directive and cross-border voting. http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/ecgforum/recomm_annex_en.pdf, luettu 18.4.2018.

Lyhenteet

APK	Arvopaperikeskus
CFA	Criminal Finances Act
EU	Euroopan Unioni
EV	Eduskunnan vastaus
GT	Grounded Theory (suom. Aineistopohjainen teoria)
HE	Hallituksen esitys
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki
PTK	Pöytäkirja

JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Tämä opinnäytetyö käsittelee HE 28/2016 pohjalta vuonna 2017 hyväksyttyä, usean lain kokonaisuutta, josta julkisuudessa on käytetty nimitystä hallintarekisterilaki. Tarkastelu keskittyy lakihankkeen lausuntokierroksilla annettujen lausuntojen ja hankkeen eduskuntakäsittelyissä käytettyjen puheenvuorojen sisällön empiiriseen analyysiin.

”Hallitus ajaa Suomeen hallintarekisteriä”, kirkuu otsikko verkkolehdeissä toukokuun 16. päivänä 2017.¹ Samana päivänä kansanedustaja toteaa blogissaan hallintarekisterien avaavan ovia veronkiertoon, sisäpiiririkoksiin, rahanpesuun ja korruptioon.² Päivää myöhemmin eduskunta hyväksyi äänestyksen jälkeen hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2016) äänin 94 puolesta, 64 vastaan, poissa 43.³ Kyseiseen hallituksen esitykseen sisältyy muutoksia 15 eri lakiin, mutta julkisessa keskustelussa tämä lakihanke tunnetaan ”hallintarekisterilakina” ja hankkeesta käyty keskustelu on koskenut ensisijaisesti hallintarekisteröintiä, sen mahdollista hyväksymistä ja siitä syntyviä seurauksia. Toukokuussa 2017 ”hallintarekisterilaki” siis hyväksyttiin eduskunnassa.

Valtioneuvoston periaatepäätös kansallisen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi vuosille 2016-2020 annettiin huhtikuussa 2016. Eräänä strategian kärkihankkeista mainitaan ennakoiva puuttuminen harmaan talouden ja talousrikollisuuden ilmiöihin.⁴ Harmaasta taloudesta Suomessa vuonna 2010 tehdyssä selvityksessä puolestaan todetaan, että verovalvonnan kannalta hallintarekisteröintiin liittyy useita ongelmia. Nämä valvonnan ongelmat koskevat sekä Suomessa yleisesti verovelvollisia että muiden maiden verovelvollisia näiden toimiessa Suomessa.⁵

Näyttäisi siltä, että hallituksen esittämän ja sittemmin eduskunnan hyväksymän hallintarekisterilakihankkeen ja toisaalta hallituksen julistaman harmaan talouden vastaisen taistelun välillä on ilmeinen ristiriita. Tämä ristiriita sai minut tutustumaan tarkemmin hallituksen esityksen (HE 28/2016) sisältöön ja siihen, mikä todella muuttui kesäkuussa 2017, kun vahvistetut lait tulivat voimaan. Mielenkiintoni kohdistui ensisijaisesti hallintarekisteröintiin liittyvään lainsäädäntöön, mutta tutustuin myös

¹ Alastalo 2017

² Harakka 2017

³ Eduskunnan PTK 55/2017 vp., kohta 2.

⁴ Valtioneuvoston periaatepäätös 28.4.2016, s. 6.

⁵ Hirvonen – Lith – Walden 2010, s. 275.

muihin hankkeeseen liittyviin lakimuutoksiin. Kaiken lakihankkeeseen liittyneen mediakohun jälkeen hämmästyin havaitessani, että todellisia merkittäviä muutoksia ei juurikaan tehty. Suomen kansallinen lainsäädäntö on nyt teknisesti yhteensopiva ja yhdenmukainen EU:n arvopaperikeskusasetuksen ja siinä sallittujen poikkeusten kanssa, ja tämä olikin yksi lakihankkeen tärkeimmistä tavoitteista. Tämän lisäksi muita merkittäviä muutoksia on vaikea nähdä: hallintarekisteröintiä ei avattu suomalaisille sijoittajille, ulkomaisten sijoittajien oikeus käyttää suomalaisten osakkeiden omistuksessa hallintarekisteröintiä säilyi ennallaan, suomalainen yritys voi nyt laskea liikkeelle osakkeitaan haluamassaan EU-maan tai kolmannen maan arvopaperikeskuksessa, mutta sitä on tehty jo aikaisemminkin⁶, arvopaperikeskustoiminnan tosiasiallinen monopoli Suomessa säilyi Euroclear Finland Oy:llä ja niin viranomais- kuin yleisöjulkisuuskin suomalaisten sijoittajien omistamien suomalaisten yhtiöiden Suomessa liikkeelle laskemien osakkeiden osalta säilyi muuttumattomana.

Hämmennystäni käydyn julkisen keskustelun sisällön ja lopullisten hyväksytyjen lakien sisällön – tai pikemminkin niiden sisällöttömyyden välisestä konfliktista ei varsinaisesti vähentänyt mieleeni tullut muistikuva siitä, että tämä samainen lakihanke oli osaltaan vaikuttamassa entisen ministerin Alexander Stubbin nopeasti romahtaneeseen kansansuosioon. Stubb väitti virheellisesti eduskunnan kyselytunnilla marraskuussa 2015, että hallintarekisteriä kannatti 90% lausunnon antaneista viranomaisista, kun todellinen luku oli merkittävästi pienempi. Virhettä seurannut ”Sori siitä”-anteeksipyyntö Ylen ykkösaamussa 28.11.2015 pyörii edelleen nyt vuonna 2018 internetmeemeissä antaen esimerkiksi YouTubessa noin 4600 hakutulosta.

Syntyikö kaikki mediassa ollut kohu todella tästä lopulta vaikutuksiltaan vähäiseksi jääneestä lakihankkeesta? Yksistään vuodelle 2017 rajattu Google-haku antaa noin 15400 hakutulosta hakusanalla hallintarekisteri. Entä johtuiko aiheen runsas mediahuomio lakihankkeen sisällöstä vaiko kenties aiheen poliittisesta otollisuudesta? Rötösherrajahtiretoriikka on jo 1980-luvulta alkaen ollut populistinen keino kosiskella kansan syvien rivien suosiota, oli rötöstely sitten todellista tahi kuviteltua. Koskelan mukaan suomalainen rikosentorjuntapolitiikka heijastelee pelon kulttuuria, jolle leimallista on kansalaisiin kohdistuvien rajoitteiden lisääminen sääntelyllä, samaan aikaan kun viranomaisten ja auktoriteettien toimivalta pidetään ennallaan, tai sitä laajennetaan.⁷ Hallintarekisterilakihankkeen lopputulemassa voi halutessaan nähdä

⁶ Esimerkiksi suomalainen Ferratum Oyj listautui Frankfurtin pörssin päälistalle 6.2.2015.

⁷ Koskela 2009, s. 46.

ilmentymän juuri tästä pelon kulttuurista – poikkeussäännösten perusteella suomalaisilta sijoittajilta kiellettiin EU:n asetuksen sallima hallintarekisteröinti ja poikkeusten käytön yhtenä perusteena oli tahto säilyttää osakeomistusten yleisö- ja viranomaisjulkisuus samalla tasolla kuin aikaisemminkin.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet

Edellä kuvaamani hämmennys oli käsillä olevan tutkimuksen tekemisen ensisijainen motiivi. Halusin lainvalmistelun aikana annettuja lausuntoja analysoimalla paremmin ymmärtää käydyn keskustelun sisältöä ja sitä, miksi ja miten hallintarekisteröintiin liittyvä lainsäädäntö lopulta muotoutui sellaiseksi liki sisällöttömäksi kompromissiksi, kuin millaisena se kesäkuussa 2017 vahvistettiin.

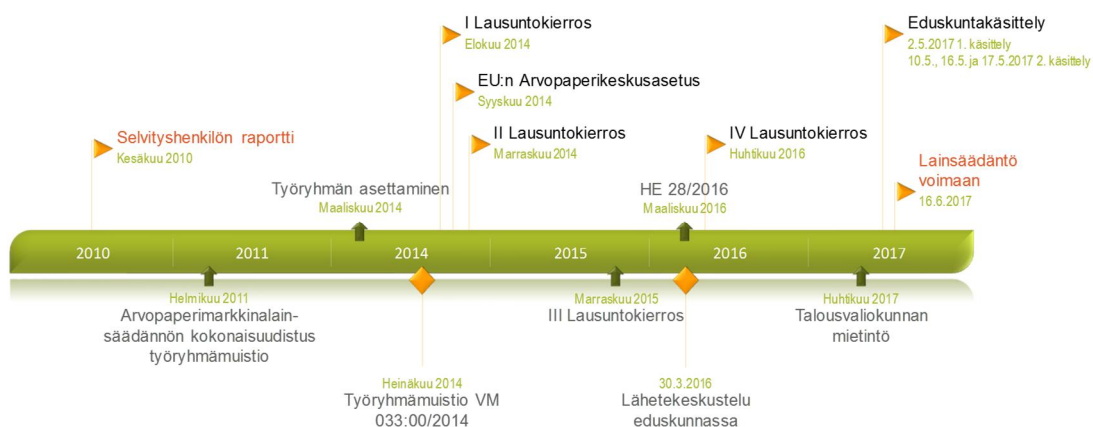
Käydyn keskustelun kokonaiskuvan täydentämiseksi tulen myös peilaamaan eduskunnassa käytettyjen puheenvuorojen sisältöä annettuihin lausuntoihin. Tavoitteenani on selvittää, mikä oli eduskunnassa käydyn keskustelun keskeinen sisältö ja poikkesiko se lausuntojen sisällöstä, vai oliko eduskuntakeskustelun sisältö yhdenmukaista lausuntojen kanssa. Lisäksi tulen mahdollisuuksien mukaan vertaamaan eduskuntapuheenvuorojen oikeudellisia argumentteja oikeusoppineiden antamiin lausuntoihin – tavoitteenani on selvittää, käyttivätkö kansanedustajat puheenvuoroissaan juridisesti kestäviä vai kestäättömiä väitteitä.

Mediassa aiheesta käydyn keskustelun kattava analyysi täydentäisi oivallisesti tutkimustani, mutta se joudutaan pro gradu-työn määrätyn enimmäissivumäärän johdosta jättämään jatkotutkimusten varaan.

Uskon, että tämän tutkimuksen tulokset ovat hyödyllistä luettavaa jokaiselle, joka on kiinnostunut lainsäädännöstä vuorovaikutusprosessina, ja joka haluaa ymmärtää millä tasolla keskustelua lainvalmistelussa ja eduskunnassa käydään. Olkoonkin, että tässä tutkimuksessa tarkastelu koskee ainoastaan yhtä (runsaasti julkisuudessa ollutta) lakihanketta, eivätkä tulokset ole siten suoraan yleistettävissä. Lisäksi toivon, että tämän tutkimuksen tulokset rohkaisevat lukijaa mediassa tapahtuvan yhteiskunnallisen keskustelun kriittiseen seuraamiseen ja lähdekritiikkiin.

1.3 Tutkimuksen rakenne

HE 28/2016 pohjana oli valtiovarainministeriössä vuonna 2014 valmisteltu työryhmämuistio VM 033:00/2014 ”Arvopaperien säilytysmallien laajentumisen ja yhdentyvien markkinarakenteiden toteutumisen arviointi, sekä arvopaperikeskusasetuksen täytäntöönpanon valmistelu”, mutta hallintarekisteröinnin taloudellisista vaikutuksista valmistui valtiovarainministeriölle jo kesäkuussa 2010 selvityshenkilö Eva Liljebloomin raportti, jota on lainvalmistelutyössä myöhemmin hyödynnetty.⁸ Tästä syystä koko Hallintarekisterilakihankkeen tarkastelujakso sijoittuu ajalle 6/2010 – 6/2017:



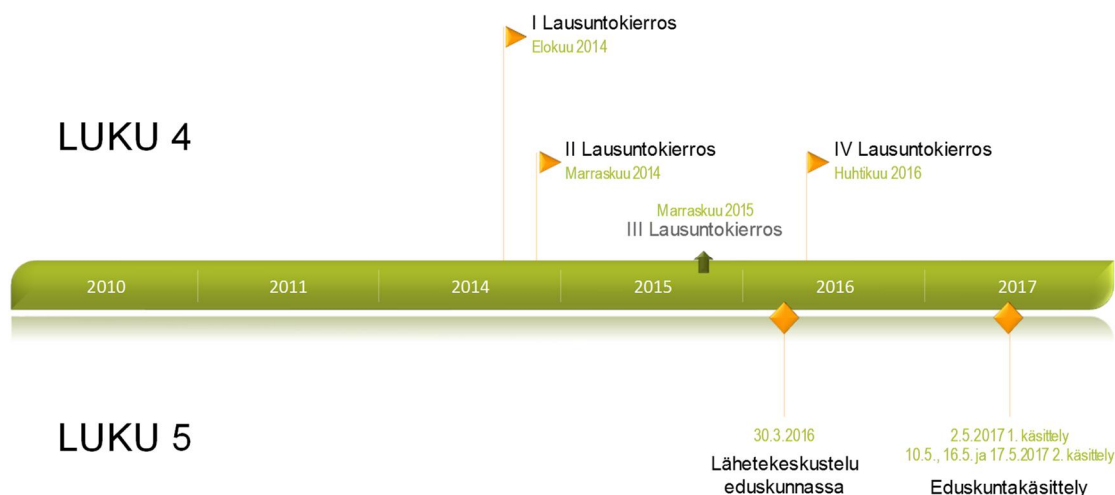
Kuvio 1. Hallintarekisterilakihankkeen aikajana.

Tässä tutkimuksen johdantoluvussa kuvaan lyhyesti tutkimuksen taustaa, tavoitteita ja rakennetta. Luvussa kaksi esittelen tutkimuksen ajatuspohja. Luvussa kaksi käsittelen ensin aikaisempaa tutkimusta ja kirjallisuutta lähtien liikkeelle taloudellisesta rikollisuudesta ja siitä tehdystä tutkimuksesta Suomessa sekä keskeisistä havainnoista nimenomaan moniportaisen hallinnan ja nimettömän omistamisen mahdollistamaan talousrikollisuuteen liittyen. Tässä yhteydessä tarkastelen lyhyesti myös erästä Iso-Britannian uutta veronkiertoon liittyvää kriminalisointia. Seuraavaksi luvussa kaksi perehdyn kirjallisuudessa esitettyihin osakkeiden moniportaisen hallinnan käyttöönoton vaikutuksiin ja jatkan käsittelemällä lyhyesti suomalaista lainsäädäntötutkimusta keskittyen lainsäädännön laadusta tehtyjen tutkimusten tuloksiin. Tässä yhteydessä sivuan myös sidosryhmien roolia lainvalmistelussa. Aikaisemman tutkimuksen tarkastelun jälkeen luvussa kaksi esitän tutkimuksen kannalta keskeisiä käsitteitä ja määrittelen niiden sisällöt. Luvun lopuksi taustoitan analyysilukuja käymällä hallintarekisterilakihankkeen lainvalmisteluprosessin vaiheet keskeisine sisältöineen

⁸ HE 28/2016. s. 5.

melko yksityiskohtaisesti läpi, jotta lukijalla on ymmärrys siitä, mistä lausuntokierroksilla kulloinkin on lausuttu ja eduskunnassa keskusteltu.

Luvussa kolme esitän tutkimuksen tutkimusasetelman. Luku alkaa oikeussosiologisen sekä lainsäädäntötutkimuksen perusteiden läpikäynnillä, jonka jälkeen esitän tutkimuksen tutkimuskysymykset ja pohdin mahdollisia tutkimuksen objektiivisuuteen liittyviä haasteita. Seuraavaksi esitän tutkimuksen analyysijaksojen aineistot. Aineistot ja niiden käsittely sijoittuvat aikajanelle seuraavasti:



Kuvio 2. Tutkimuksen analyysiluvut ja analysoitava aineisto aikajanelle.

Tutkittavan aineiston esittelyn jälkeen luvussa kolme esittelen tutkimuksessa käytettävät tutkimusmenetelmät alkaen laadullisen ja määrällisen tutkimuksen peruspiirteistä sekä tieteellisen päättelyn logiikasta. Käytän analyysissä soveltaen ns. Grounded Theory:n mukaista aineistolähtöistä sisällönanalyysiä, joten avaan tämän menetelmän sisältöä kolmannen luvun lopussa.

Luku neljä on tutkimuksen varsinainen analyysiluku. Siinä analysoin HE 28/2016:stä ja sitä edeltävistä luonnoksista neljällä eri lausuntokierroksella annettuja, yhteensä 145 lausuntoa. Tavoitteenani on selvittää, mitkä argumentit toistuvat lausunnoissa, sekä minkälaisia käsitteitä, kategorioita ja minkälaisen kokonaiskuvan niistä voi muodostaa.

Luvussa viisi analysoin eduskunnan lähete keskustelussa sekä ensimmäisessä ja toisessa käsittelyssä kansanedustajien käyttämät yhteensä 246 puheenvuoroa. Tavoitteenani on verrata näissä puheenvuoroissa esiintyneitä argumentteja luvun neljä lausuntojen analyysissä muodostamiini kategorioihin ja löytää mahdollisia yhteneväisyyksiä sekä tarkastella eroavaisuuksia. Vertaan lisäksi kansanedustajien puheenvuorojen mahdollisesti sisältämiä oikeudellisia argumentteja oikeusoppineilta saatuihin

lausuntoihin puheenvuorojen juridisen oikeellisuuden toteamiseksi. Tässä vertailussa lähdän oletuksesta, että oikeusoppineiden lausumat kannat ovat materiaalisesti oikeaa laintulkintaa ja kansanedustajien puheenvuoroja verrataan niihin.

Kuudennessa luvussa teen yhteenvedon saaduista tuloksista, vertaan niitä luvussa kaksi esittämäni aiempaan tutkimukseen ja kirjallisuuteen, esitän johtopäätöksiä analyysilukujen tuloksista ja tuon esiin mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

2. HALLINTAREKISTERILAKIHANKE (HE 28/2016)

2.1 Aluksi

Tässä luvussa käsittelen aluksi taloudellista rikollisuutta ja sen mahdollisia liittymiä hallintarekisteröityyn omistamiseen. Tämän jälkeen tarkastelen Suomessa tehtyä harmaaseen talouteen, hallintarekisteröinnin laajentamisen vaikutuksiin, sekä lainvalmistelun laatuun liittyvää aikaisempaa tutkimusta. Luvun lopussa kuvaan hallintarekisterilakiin liittyvät keskeiset käsitteet sekä lakihankkeen taustan, tavoitteet, keskeiset vaiheet ja sisällön.

2.2 Taloudellinen rikollisuus ja aikaisemmat tutkimukset

2.2.1 Taloudellinen rikollisuus ja sen liittymät hallintarekisteröintiin

Taloudellisen rikollisuuden, tai talousrikollisuuden, (myös valkokaulusrikollisuus) käsite on kriminologisessa kirjallisuudessa ongelmallinen ja sitä on määritelty useilla eri tavoilla. Alan tutkijoiden keskuudessa vallitsee konsensus siitä, että se tarkoittaa rikoksia, jotka on tehty jonkin organisaation, tyypillisesti yrityksen, toiminnassa tai puitteissa.⁹ Tämä taloudellisen rikollisuuden määritelmä on kuitenkin tämän tutkimuksen kannalta ongelmallinen. Hallintarekisteröintiä voivat pyrkiä hyödyntämään rikollisessa toiminnassa kaikki sijoittajat, niin yksityishenkilöinä sijoittavat kuin sijoituksia esimerkiksi erilaisten sijoitusyhtiöiden kautta tekevät toimijat. Näin ollen tässä ei ole tarkoituksenmukaista tiukasti rajata taloudellisen rikollisuuden käsitettä koskemaan ainoastaan organisaatioiden toimesta tai puitteissa tapahtuvaa rikollista toimintaa.

Friedrichs jaottelee talousrikollisuutta käsittelevässä teoksessaan *Trusted Criminals*¹⁰ talousrikokset viiteen eri luokkaan ja tuo luokittelu on käyttökelpoinen myös tässä tutkimuksessa. Kuvaan seuraavassa lyhyesti Friedrichsin käyttämien luokkien keskeiset sisällöt ja niiden mahdolliset liittynät hallintarekisteröityyn omistamiseen ja siten myös hallintarekisterilakihankkeeseen.

Friedrichs käyttää ensimmäisestä luokasta nimitystä yritysrikollisuus (engl. corporate crime). Tähän yleiseen luokkaan kuuluvien rikosten yhteinen nimittäjä on se, että rikosten tekijänä on joko yritys itse, tai yrityksen puolesta toimivat yrityksen vastuuhenkilöt. Tähän luokkaan voi siten kuulua lukuisia erityyppisiä rikoksia. Friedrichs mainitsee

⁹ Alvesalo 2006, s. 1-2.

¹⁰ Friedrichs 2010

esimerkkeinä mm. ympäristörikokset, kuluttajiin kohdistuvat rikokset, työsuojelurikokset, kilpailulainsäädännön rikkomiset, kirjanpitorikokset, veronkierron ja konkurssirikokset.¹¹ Hallintarekisteröinti mahdollistaa moniportaisen omistamisen (kts. tarkemmin 2.3.2), jonka avulla osakkeita omistava yhtiö voi pyrkiä häivyttämään tiedon osakeomistuksestaan ja sen jälkeen jättää ilmoittamatta kyseisistä omistuksista saamansa tulon verottajalle. Hallintarekisteröinnillä on siten tällaisen veronkierron kautta potentiaalinen liityntä tähän talousrikollisuuden luokkaan.

Friedrichsin toinen luokka sisältää ammattiasemassa tehdyt rikokset ja ilman ammattiasemaa, mutta samankaltaisessa yhteiskunnallisessa asemassa olevien henkilöiden tekemät rikokset (engl. Occupational crime and avocational crime). Tähän luokkaan kuuluvien rikosten yhteinen nimittäjä on se, että tekijän ammatti tai ammattiasemaan rinnastettava yhteiskunnallinen asema mahdollistaa rikoksen tekemisen. Friedrichs rajaa tämän luokan koskemaan talousrikosten tarkastelun yhteydessä ainoastaan taloudellisia seuraamuksia aiheuttavia rikoksia, joten muut ammattiaseman mahdollistamat rikokset (esimerkiksi työpaikka-ahdistelu) on rajattu tämän luokan ulkopuolelle. Esimerkkeinä tähän luokkaan kuuluvista rikoksista mainitaan mm. lääkäreiden tietoisesti tekemät tarpeettomat leikkaukset ja juristien tekemät asiakkaisiinsa kohdistuvat petokset, sekä juristien asiakkaidensa rikosten tekoa avustavat toimet. Tähän luokkaan kuuluvat myös työntekijöiden työnantajaansa kohdistamat rikokset, sekä arvostetun yhteiskunnallisen aseman mahdollistamat rikokset, joista Friedrichs mainitsee esimerkkeinä veronkierron ja vakuutuspetokset.¹² Tämän talousrikollisuuden luokan ja hallintarekisteröidyn omistamisen välillä on ainakin kaksi potentiaalista liityntää. Osakeomistusten häivyttäminen moniportaisen omistuksen avulla ja omistuksista saatujen tulojen ilmoittamatta jättäminen verottajalle on yritysten tavoin mahdollista myös yksityishenkilöille. Toinen mahdollinen liityntä syntyy, mikäli oikeudelliset tai taloudelliset neuvonantajat avustavat asiakkaitaan tällaisten veronkiertoa varten tehtyjen rakenteiden suunnittelussa tai toteuttamisessa.

Mielenkiintoinen liityntä tähän Friedrichsin toiseen luokkaan on Iso-Britanniassa syyskuussa 2017 voimaan tullut Criminal Finances Act (CFA). Sen mukaan yhtiötä, joka epäonnistuu estämään omia työntekijöitään avustamasta yhtiön asiakkaita veronkierrossa, voidaan nyt syyttää rikoksesta. Erityisen merkillepantavaa on, että syytteen alaista on sekä kotimaisten että ulkomaisten verojen kierto. Käytännössä syyte

¹¹ Friedrichs 2010, s. 60-91.

¹² Friedrichs 2010, s. 96-125.

edellyttää, että syytettävän yhtiön asiakas on syyllistynyt verorikokseen, että yhtiön työntekijä on syyllistynyt kyseisen verorikoksen rikolliseen avunantoon ja että yhtiö on epäonnistunut tämän rikollisen avunannon estämisessä.¹³ Vaikkakin tämä uusi kriminalisointi koskee kaikkea rikollista veronkiertoa, eikä näin ollen erityisesti kohdistu hallintarekisteröinnin ja omistuksen nimettömyyden suojissa tehtyyn veronkiertoon, olisi vastaava sääntely maailmalla yleistyessään omiaan rajoittamaan hallintarekisterin suojissa tehtyä veronkiertoa. Perustan tämän väitteeni oletukseen, että sijoittajien suunnitellussa veronkiertoon soveltuvia omistusrakenteita, he harvoin tekevät tätä ilman neuvonantajien apua, ja mainitun kaltainen kriminalisointi varmuudella hillitsisi neuvonantajien avustushalukkuutta.

Friedrichsin kolmas luokka voidaan suomentaa julkisen vallan rikoksiksi (engl. Governmental crime: State crime and political white collar crime). Tähän luokkaan sisältyvät sekä valtioiden tekemät, että hallintokoneiston viranhaltijoiden ja poliittisten toimijoiden tekemät rikokset. Äärimmäisinä esimerkkeinä valtioiden tekemistä rikoksista esitetään erilaiset sota- ja ihmisoikeusrikokset. Viranhaltijoiden ja poliittisten toimijoiden rikokset ovat tässä yhteydessä lähempänä edellä esitettyjä *Corporate crime*- ja *Occupational crime*- luokkien rikoksia. Näiden yksityissektorin taloudellisten rikosten ja julkisen vallan rikosten välillä on kuitenkin painotusero: julkisen vallan rikoksissa korostuu suhteellisesti vallan väärinkäyttö, kun taas yksityissektorilla taloudellisen voiton maksimointi tai tappioiden minimointi vaikuttaa olevan suhteellisesti tärkeämpää.¹⁴ Hallintarekisteröidyn omistamisen ja julkisen vallan rikosten välillä ei vaikuta olevan ainakaan ilmeisiä liityntöjä.

Friedrichsin talousrikosten luokittelun neljänteen luokkaan sisältyy kolmen ensimmäisen luokan rikosten erilaisia yhdistelmiä, joita ei luontevasti saa sijoitettua mihinkään kolmesta ensimmäisestä luokasta. Friedrichs nimeää teoksessaan kolme tällaista yhdistelmärikostyyppiä. Ne eivät käänny suomeksi erityisen sujuvasti, joten käytän niistä tässä yhteydessä niiden englanninkielisiä nimityksiä *state-corporate crime*, *crimes of globalization* ja *finance crime*.¹⁵ State-corporate crime-käsitettä on kuvattu kirjallisuudessa esimerkiksi ”julkisen vallan ja yritysten risteämisenä tavalla, joka aiheuttaa yhteiskunnallista vahinkoa”.¹⁶ Tämä viittaa tilanteisiin, joissa poliittisten ja taloudellisten toimijoiden välinen liian intensiivinen vuorovaikutus johtaa laittomaan

¹³ Baker McKenzie 2017, s. 5.

¹⁴ Friedrichs 2010, s. 127-157.

¹⁵ Friedrichs 2010, s. 159.

¹⁶ Evertsson 2017, s. 2.

toimintaan tai toimintaan, joka aiheuttaa vakavia yhteiskunnallisia seurauksia.¹⁷ Analogiana hallintarekisterilakihankkeeseen: mikäli hallitus esittäisi lobbauksen seurauksena moniportaisen hallinnan laajentamista suomalaisille osakkeenomistajille ja eduskunta sen sallisi, voitaisiin tämän samalla katsoa vaikuttavan suotuisasti suomalaisten osakkeenomistajien veronkiertokeinoihin mahdollistamalla nimettömän omistamisen, joten state-corporate crime tunnusmerkkien voitaisiin katsoa täyttyvän.

Crimes of globalization-käsitteen alla ovat esimerkiksi sellaiset rikokset, jotka saavat alkunsa globalisaatiosta johtuvasta maantieteellisen eriarvoistumisen lisääntymisestä.¹⁸ Näillä rikoksilla ei ole ilmeistä liityntää hallintarekisteröityyn omistamiseen. Sitä vastoin Friedrichsin käyttämällä käsitteellä Finance crime on tällainen mahdollinen liityntä. Finance crime tarkoittaa tässä yhteydessä finanssisektorilla tapahtuvaa rikollisuutta, jossa liikutellaan valtavia rahamääriä ja joka on omiaan aiheuttamaan systeemisen riskin koko talousjärjestelmälle. Nämä rikokset voivat liittyä esimerkiksi laina- ja talletusmarkkinoilla tai vakuutusmarkkinoilla tapahtuviin väärinkäytöksiin sekä sisäpiiritiedon väärinkäyttöön.¹⁹ Ainakin tällä sisäpiiritiedon väärinkäytöllä on mahdollinen yhteys hallintarekisteröityyn omistamiseen: mikäli sisäpiiriasemassa oleva osakkeenomistaja pystyy häivyttämään omistuksensa moniportaisen hallinnan avulla, pystyy hän käyttämään haltuunsa saamaa sisäpiiritietoa ilman merkittävää kiinnijäämisriskiä.

Friedrichsin käyttämän talousrikollisuuden luokittelun viidenteen ja viimeiseen luokkaan sisältyy useita erityyppisiä laittoman taloudellisen toiminnan muotoja, joissa talousrikokset yhdistyvät esimerkiksi ammattirikollisten tai järjestäytyneen rikollisuuden toimintaan. Tähän luokkaan kuuluvat myös erilaiset pyramidihuijaukset sekä teknologian avulla tehdyt rikokset.²⁰ Koska tämän luokan rikoksilla ei ole ilmeisiä yhteyksiä hallintarekisteröityyn omistamiseen, en käsittele tätä luokkaa tarkemmin.

Yhteenvedon edellä esittämästäni totean, että hallintarekisteröidyllä omistamisella voi olla mahdollisia liittymiä ainakin seuraaviin taloudellisen rikollisuuden muotoihin:

- Yhteisöjen ja yksityishenkilöiden veronkierto
- Taloudellisten ja oikeudellisten neuvonantajien avustava toiminta veronkierron mahdollistavia rakenteita suunniteltaessa ja toteutettaessa

¹⁷ Michalowski – Kramer 2007, s. 200.

¹⁸ Friedrichs 2010, s. 162-164.

¹⁹ Friedrichs 2010, s. 169-190.

²⁰ Friedrichs 2010, s. 192-217.

- Sisäpiiritiedon väärinkäyttö
- State-corporate crime (lainsäädäntöyön yhteydessä).

2.2.2 Aiempaa tutkimusta taloudellisesta rikollisuudesta

Kattavin uudehko taloudellisen rikollisuuden tutkimus Suomessa lienee Hirvosen, Lithin ja Waldenin ”Suomen kansainvälistyvä harmaa talous” vuodelta 2010. Tutkimus tehtiin eduskunnan tarkastusvaliokunnan tilauksesta ja se käsitteli laajasti suomalaisen harmaan talouden eri osa-alueita. Nyt käsillä olevan hallintarekisterilakihanketta käsittelevän tutkimuksen kannalta relevantein on Hirvosen et al. tutkimuksen luku 9 kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvästä harmaasta taloudesta. Siinä kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvänä harmaana taloutena käsitellään ensinnäkin tilannetta, jossa suomalainen sijoittaja jättää ilmoittamatta verottajalle ulkomaisista sijoituksistaan saamansa pääomatulot, ja toisena tilannetta, jossa suomalainen sijoittaja sijoittaa suomalaisiin arvopapereihin käyttäen ulkomaista välityhtiötä tai välittäjää ja jättää ilmoittamatta sijoituksista saamansa pääomatulot verottajalle.²¹ Näistä jälkimmäinen vastaa asiallisesti tilannetta, jossa suomalainen omistus suomalaisesta yhtiöstä olisi Suomessa hallintarekisteröity. Hirvosen et al. tutkimuksessa käsitellään erillisessä kappaleessa hallintarekisteröityihin osakkeisiin liittyviä luovutusvoittoja ja osinkoja. Sen mukaan hallintarekisteröinti aiheutti jo vuonna 2010 verovalvonnalle kolmenlaisia haasteita, eikä tilanteen voida siitä olettaa helpottuvan, mikäli hallintarekisteröinti avattaisiin myös suomalaisille sijoittajille:

- Suomalainen sijoittaja pystyy helposti hankkimaan hallintarekisteröityjä osakkeita suomalaisista yhtiöistä käyttämällä ulkomaista palveluntarjoajaa ja voi sitten jättää voitot ilmoittamatta Suomen veroviranomaisille ilman merkittävää kiinnijäämisriskiä.
- Hallintarekisteröidyille osakkeille maksettavista osingoista perittävä lähdevero voidaan välttää kokonaan tai osittain esittämällä valheellisesti saajan kotipaikaksi valtio, jolla on Suomen kanssa edullinen verosopimus.
- Ulkomaalaisille Suomessa sallittu hallintarekisteröinti mahdollistaa Suomen käyttämisen ”veroparatiisina” Suomen tarjoaman anonymiteetin suojissa.²²

²¹ Hirvonen – Lith – Walden 2010, s. 253.

²² Hirvonen – Lith – Walden 2010, s. 275-276.

Eduskunnan tarkastusvaliokunta julkaisi pian Hirvosen et al. tutkimuksen julkaisun jälkeen mietintönsä 9/2010, jossa se vaati hallintarekisteröinnin valmistelussa kiinnitettävän erityistä huomiota verovalvonnan edellytyksiin ja viranomaisjulkisuuden turvaamiseen.²³

Eduskunnan tarkastusvaliokunta julkaisi alkuvuodesta 2015 Hirvosen ja Määttä'n tekemän tilaustutkimuksen harmaan talouden torjunnasta. Osittain samojen tekijöiden tekemänä siinä on havaittavissa useita yhtäläisyyksiä vuoden 2010 tutkimukseen. Hallintarekisteröinnin osalta 2015 tutkimuksen viesti on kiteytettävissä seuraavaan suoraan lainaukseen: ”...on todettava, että harmaan talouden, veronkierron, korruption ja rahanpesun torjunnan kannalta ehdotukset hallintarekisteröinnin laajentamiseksi ovat kielteisiä.”²⁴

2.2.3 Aiempaa tutkimusta hallintarekisteröinnin laajentamisen vaikutuksista

Professori Eva Liljeblomin vuonna 2010 valtiovarainministeriölle laatima selvityshenkilön raportti on kattava tutkimus hallintarekisteröinnin laajentamisen taloudellisista vaikutuksista Suomessa. Tutkimuksen lähtökohtana oli moniportaisen hallinnan ja hallintarekisteröinnin laajentaminen, ts. niiden salliminen suomalaisten yritysten Suomessa liikkeeseen laskemien osakkeiden suomalaisille omistajille. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää hallintarekisteröinnin sallimisen taloudellisia vaikutuksia ja merkitystä Suomen pääomamarkkinoiden kilpailukyvyille ja toimivuudelle.²⁵

Tutkimuksessa tarkasteltiin omistuksen moniportaisuuden sallimisen vaikutuksia useasta eri näkökulmasta. Vaikutusten yhteenveto on esitetty taulukossa 1. Taulukossa vaikutusten yhteydessä käytetyt, hyötyjä ja haittoja kuvaavat +/- symbolit olen tässä lisännyt, niitä ei ole Liljeblomin alkuperäisessä aineistossa.

Toimija	Vaikutukset
Välittäjät ja säilytyspankit	Osakekaupan selvityskustannusten lasku (+) Omistustietojen ym. raportoinnin lisäkustannus (-)
Markkinapaikat ja niiden toimijat	Pienten ja kotimaisessa omistuksessa olevien yhtiöiden likviditeetin ja arvostustason nousu (+) Helsingin pörssin kiinnostuksen nousu markkinapaikkana (+) Euroclear Finland Oy:n liikevaihdon ja liikevoiton lasku (+-)
Sijoittajat	Osakekaupan selvityskustannusten lasku (+) Osakekurssien vahvistuminen (+)

²³ Tarkastusvaliokunnan mietintö 9/2010, s. 13-14.

²⁴ Hirvonen – Määttä 2015, s. 206.

²⁵ Liljeblo 2010, s. 9.

	Markkinoiden likviditeetin parantuminen (+)
Liikkeellelaskijat ja listautajat	Omistajaselvitysten hankaloituminen (-) Omaisuuksista toteuttamisesta sopiminen tilinhoitajayhteisöjen kautta (+-) Osinkojen maksun totutustavan vaikeutuminen (-) Suorien arvopaperikeskusmaksujen väheneminen (+) Kotimaisista sijoittajista riippuvaisten yritysten pääomakustannusten lasku ja likviditeetin parantuminen (+) Investointien lisääntyminen ja BKT:n kasvu (+)
Yhteiskunta ja viranomaiset	Vaikeuttaa tarkan omistaja- ja verotustiedon saamista (-) Vaatii viranomaisten tiedonsaantivaltuuksien kehittämistä (-) Investointien lisääntyminen ja BKT:n kasvu (+)

Taulukko 1. Hallintarekisteröinnin laajentamisen vaikutukset.²⁶

Yhteenvetona Liljeblom toteaa, että suorat ja välilliset vaikutukset hallintarekisteröinnin laajentamisesta olisivat selvästi positiivisia ja jatkaa, että Suomen talouskasvulle moniportaisuudella voisi olla suuri merkitys, koska se hyödyttäisi etenkin pieniä ja keskisuuria kotimaisessa omistuksessa olevia yhtiöitä ja koska eri vaikutusten voidaan olettaa lisäävän suomalaisen markkinapaikan kilpailukykyä ja likviditeettiä.²⁷

Samoin kuin edellä kappaleessa 2.2.2 Hirvosen et al. tutkimuksen kohdalla, olen jättänyt Liljeblomin tutkimuksen osalta siteeraamatta tutkimuksessa esitettyjä euromääräisiä arvioita positiivisten ja negatiivisten vaikutusten suuruudesta. Perusteluna tälle on, että kyseiset euromäärät eivät tämän käsillä olevan tutkimuksen ongelmanasettelun kannalta ole suoraan relevantteja, eivätkä mielestäni kaikilta osin myöskään täysin uskottavia.

Hallintarekisteröinnin ja moniportaisen omistuksen käytön historiallinen suosio maailmalla perustuu toiminnalliseen tehokkuuteen. Niiden nähdään tuottavan skaalaetuja, laskevan transaktiokustannuksia ja parantavan arvopapereiden likviditeettiä. Hallintarekisteröityjä arvopapereita voidaan myös helposti lainata tai käyttää vakuutena ilman, että niiden omistajatietoja täytyy ensin tarkistaa.²⁸

Tehokkuuden kääntöpuolena on tässä tutkimuksessa jo aiemmin mainitsemani omistajatiedon etäännyminen ja sen mahdollinen vaikutus veronkiertoon ja muuhun rikolliseen toimintaan. Omistajatiedon etäännyksen lisäksi hallintarekisteröinnin yhteydessä on keskusteltu sen vaikutuksista sijoittajan suojaan – haasteina esimerkiksi se, milloin moniportaisen säilytysketjun kautta hankittu arvopaperi on lopullisesti siirtynyt viimekätiselle omistajalleen, missä vaiheessa hankintatoimeksianto on vielä peruutettavissa, voidaanko omaisuudenhoitajan nimissä olevaa asiakkaan arvopaperia käyttää toisen asiakkaan velvoitteisiin, tai mitä tapahtuu lopullisen omistajan

²⁶ Liljeblom 2010, s. 51, 58, 64, 68, 73.

²⁷ Liljeblom 2010, s. 75.

²⁸ Hobson 2017

omistukselle erilaisissa vastapuolten tai pitkässä säilytysketjussa olevien säilyttäjäinsolvenssilanteissa. Näitä kysymyksiä on pohdittu mm. Euroopan Parlamentissa.²⁹ Myös hallintarekisteröityjen ja moniportaisesti hallinnoitujen osakkeiden tuottamien osakasoikeuksien käytöstä, esimerkiksi yhtiökokouksissa äänestämisen järjestämisestä,³⁰ on kirjallisuudessa käyty runsaasti keskustelua.

2.2.4 Aiempaa tutkimusta lainvalmistelun laadusta

Lainvalmisteluun sisältyvillä lausuntokierroksilla osa lausunnoista koskee usein kyseisen lakihankkeen valmistelun laatua ja odotettavissa on, että myös hallintarekisterilakihankkeen aikana annetuissa lausunnoissa on mukana tämän sisältöisiä lausuntoja. Tästä syystä tarkastelen lyhyesti Suomessa tehtyä tutkimusta lakihankkeiden laadusta ja niiden keskeisiä havaintoja.

Uuden lainsäädännön heikosta laadusta on viime vuosina keskusteltu julkisuudessa ja aiheesta on tehty Suomessa myös runsaasti tutkimusta. Tutkimusta on tehty erityisesti Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa sekä Itä-Suomen Yliopistossa. Tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista luetella tyhjentävästi tehtyjä tutkimuksia, vaan tuoda esiin tutkimuksissa toistuvasti havaittuja lainsäädäntötyön haasteita. Seuraavassa esitän neljän eri tutkimuksen keskeisiä havaintoja lainsäädännön laatuun vaikuttavista haasteista.

Havainto	Tutkimus	Tutkimus	Tutkimus	Tutkimus
	1 ³¹	2 ³²	3 ³³	4 ³⁴
Vaikutusarvioinnin ongelmat / puutteet	x		x	x
Vaihtoehtoisten sääntelykeinojen ongelmallisuus	x			x
Laajapohjainen valmistelu	Ei hyötyä	Lisää	Tärkeä	
Resurssit/aika/suunnitelma	Ongelma	Ongelma	Varmista	Ongelma
Sidosryhmien sisäiset ja niiden väliset jännitteet	x			x
Sääntelyn lisääntyvä määrä ja monimutkaisuus	x	x		
EU:n vaikutus, kansallisen lainsäädännön alan kaventuminen		x		
Hallitusohjelman iso painoarvo valmistelussa		x		x
Riittävä kuuleminen riittävän aikaisin			x	x
Implementoinnin ja jälkiseurannan suunnittelu			x	x

Taulukko 2. Lainsäädännön laadun haasteita tutkimusten mukaan.

²⁹ AFME 2013, s. 5.

³⁰ Winter 2006, s. 14.

³¹ Pakarinen 2012, s. 82-87

³² Pakarinen – Tala – Hämynen 2010, s. 69-70.

³³ Valtiontalouden tarkastusviraston selvitys 3/2013, s. 50-51

³⁴ Rantala 2011, s. 212-214.

Tästä pienestäkin otoksesta on poimittavissa useita lainsäädännön laatuun vaikuttavia tekijöitä – hallitusohjelma ja poliittinen paine saattavat rajoittaa optimaalisen lainsäädännön laatimista, vaikutusarvioinnin tekeminen on haastavaa, aikataulu on usein tiukka ja käytettävissä olevat resurssit rajallisia, lainsäädäntö on yhä monimutkaisempaa, kuultavien sidosryhmien tavoitteet ovat ristiriitaisia ja riittävän kuulemisen järjestäminen ylipäätään voi olla haastavaa. Ehkä hieman yllättäen, tarkastelemani tutkimukset päätyivät erilaisiin näkemyksiin valmistelun laajapohjaisuuden hyödyistä – Pakarinen toteaa väitöskirjassaan, että laajapohjainen valmistelu ei ole laadukkaan lainsäädännön tae, ja että virkamiestyönä tehty valmistelu voi yhtä lailla tuottaa laadukasta säädösaineistoa, kun taas kaksi muuta tutkimusta puolustivat laajapohjaisuuden käyttöä. Haasteiden luetteloa lukiessa on helppo ymmärtää, että lakien lopullinen sisältö muodostuu lukuisten osatekijöiden summana, eikä lopputulema täten aina vaikuta oppikirjan mukaiselta, vaikka tahtoa erinomaiseen lainsäädäntöön olisi laatijoilla ollutkin. Aihetta sivuten, vuonna 2011 tehtiin Oikeuspoliittisessa tutkimuslaitoksessa analyysi siitä, miten keskeiset etujärjestöt kokevat osallistumisensa lainvalmistelutyöhön. Analyysin tuloksissa todetaan, että:

- järjestöt kokevat vaikutusmahdollisuuksien olevan usein rajoittuneita jo työryhmätyöskentelyvaiheessa,
- valtasuhteista johtuen jotkut ryhmät pystyvät käyttämään lainsäädäntövaltaansa muita ryhmiä paremmin,
- ministeriöiden painoarvo lainsäädäntötyössä näyttäisi nousseen ja eduskunnan laskeneen,
- tulopoliittisista kokonaisratkaisuksista luopuminen vuonna 2009 on vaikuttanut työmarkkinajärjestöjen vaikuttamistyön muotoihin.³⁵

Nämä havainnot näyttävät sopivan hyvin yhteen edellä kuvattujen lainsäädännön laadusta tehtyjen tutkimusten tulosten kanssa.

Hallintarekisterilakihankkeeseen liittyvän aikaisemman tutkimuksen ja kirjallisuuden tarkastelun jälkeen siirryn seuraavaksi tämän lakihankkeen ja siitä käydyn keskustelun ymmärtämisen kannalta keskeisiin käsitteisiin.

³⁵ Pakarinen 2011, s. 62, 74-76.

2.3 Käsitteiden määrittely

2.3.1 Arvopaperikeskusasetus

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (eu) n:o 909/2014 arvopaperitoimituksen parantamisesta Euroopan unionissa ja arvopaperikeskuksista sekä direktiivin 98/26/EY muuttamisesta (=Arvopaperikeskusasetus) annettiin 23.7.2014 ja se tuli voimaan syyskuussa 2014. EU:n asetukset ovat sellaisenaan jäsenmaissa sovellettavaa oikeutta ja ovat epäselvissä tilanteissa etusijalla kansalliseen lainsäädäntöön nähden, joten oikeudellisen varmuuden vuoksi jäsenvaltioiden tulee sovittaa kansalliset lainsäädäntönsä asetusten mukaisiksi.³⁶ Suomessa asetettiin maaliskuussa 2014 työryhmä, jonka tuli ottaa kantaa asetuksen johdosta tarvittaviin lakimuutoksiin ja tuon työryhmän muistion VM 033:00/2014 pohjalta laadittiin lopulta myös HE 28/2016.

Arvopaperikeskusasetus yhtenäisti arvopaperien selvitystoimintaa Unionin alueella luomalla yhtenäisiä sääntöjä ja standardeja. Asetuksen keskeinen tavoite oli avata kilpailua EU-alueella toimivien arvopaperikeskusten välillä ja vähentää sijoittajien ja yritysten riippuvuutta yksittäisistä arvopaperikeskuspalvelujen tarjoajista. Tähän pyrittiin sallimalla arvopaperikeskuspalvelujen tarjoaminen EU-passilla maasta toiseen sekä antamalla liikkeeseenlaskijoille oikeus vapaasti valita EU-alueella toimiva arvopaperikeskus, jossa sen arvopaperit lasketaan liikkeeseen.³⁷ Lisääntyvä kilpailu alentaa tyypillisesti tuotteiden ja palvelujen hintoja, joten asetuksella tavoiteltiin tehokkuushyötyjä sekä sijoittajille että liikkeeseenlaskijoille.

Suomessa kenties keskeinen sisältökysymys ja epäselvyys liittyi, ja EU:n tuomioistuimen tuomion aiheesta puuttuessa osin edelleenkin liittyi, asetuksen Artiklan 38 ja siihen sisältyvän poikkeussäännön tulkintaan. Artiklassa määrätään, minkälaisia arvopapereiden säilytystapoja arvopaperikeskusten on tarjottava asiakkailleen. Kyseisen artiklan keskeiset kohdat sekä mainittu poikkeussääntö kuuluvat seuraavasti:

3. Arvopaperikeskuksen on säilytettävä tietoja ja ylläpidettävä tilejä, jotka mahdollistavat sen, että jokainen osallistuja voi pitää yhdellä arvo-osuustilillä eri asiakkailleen kuuluvia arvopapereita, jäljempänä 'yhteisasiakaserottelu'.

4. Arvopaperikeskuksen on säilytettävä tietoja ja ylläpidettävä tilejä, joiden perusteella osallistuja voi erottaa minkä tahansa asiakkaansa arvopaperit, jos ja niin kuin kyseinen osallistuja edellyttää, jäljempänä 'yksilöllinen asiakaserottelu'.

Poikkeus: Arvopaperikeskuksen ja sen osallistujien on kuitenkin tarjottava yksilöllistä asiakaserottelua sellaisen jäsenvaltion kansalaisille ja asukkaalle ja siihen sijoittautuneille oikeushenkilöille, jossa tätä edellytetään sen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti, jonka nojalla arvopaperit on luotu, sellaisena kuin se on voimassa 17 päivänä

³⁶ Työryhmämuistio VM 033:00/2014, s. 16-18.

³⁷ Työryhmämuistio VM 033:00/2014, s. 3.

syyskuuta 2014. Tätä velvoitetta sovelletaan niin pitkään kuin kansallista lainsäädäntöä ei ole muutettu tai kumottu ja sen tavoitteet ovat edelleen voimassa.

Artiklan osin epätarkan ilmaisun johdosta se on saanut lausujasta riippuen useampia erilaisia tulkintoja. Tähän palaan tutkimuksessa myöhemmin.

2.3.2 Hallintarekisteröinti

Arvopapereiden hallintarekisteröintiä (engl. omnibus account) ja arvopapereiden moniportaista hallintaa (engl. multi-tiered holding) käytetään usein synonyymeinä, vaikka niillä todellisuudessa on vähintäänkin vivahde-ero. Niillä tarkoitetaan yleisesti käytössä olevaa järjestelyä, jossa arvo-osuuksia tai muita arvopaperitilejä ei säilytetä omistajakohtaisesti arvopaperikeskuksen järjestelmässä, vaan säilytysketjun osapuolten omista järjestelmissä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että arvo-osuuden tai muun arvopaperitilin varsinainen omistaja näkyy ainoastaan tätä omistajaa suoraan edustavan, ns. ensimmäisen tason omaisuudenhoitajan tilinpidossa. Ensimmäisen tason omaisuudenhoitaja on voinut hankkia kyseisen arvo-osuuden toisen omaisuudenhoitajan kautta, jolloin toisen omaisuudenhoitajan tilinpidossa omistajatietona näkyy enää ainoastaan ensimmäisen tason omaisuudenhoitajan tiedot.³⁸ Omaisuudenhoitajatasoja voi omistusketjussa olla lukemattomia (multi-tiered holding) ja ketju voi ylittää maiden rajat useaan kertaan, joten varsinaisen omistajan selvittäminen voi olla hyvin työlästä tai käytännössä jopa mahdotonta. Kun omaisuudenhoitaja voi lisäksi säilyttää useiden asiakkaidensa omistuksia samalla tilillä (omnibus account), edellyttää todellisen omistajatiedon selvittäminen tietojen keräämistä ketjun jokaiselta säilyttäjältä yksi kerrallaan, kunnes lopulliset omistajatiedot ovat saatavilla.

Suomessa arvo-osuusjärjestelmä otettiin käyttöön 1990-luvun alussa ja suomalaisten osakkeiden hallintarekisteröinti sallittiin ulkomaalaisille osakkeenomistajille heti arvo-osuusjärjestelmän käyttöönoton alusta lähtien. Hallintarekisteröinti oli ulkomaalaisille sijoittajille tuttu omistamisen tapa, joten sen sallimisella haluttiin edistää ulkomaalaisten sijoittajien mielenkiintoa osakeomistukseen suomalaisissa yhtiöissä ja varmistaa yhtiöiden edellytykset hankkia kansainvälistä osakepääomaa.³⁹

Selvyyden vuoksi totean tässä vielä, että suomalaisille sijoittajille suomalaisten osakkeiden hallintarekisteröinti suomalaisessa arvopaperikeskuksessa ei ole mahdollista,

³⁸ *Liljeblom 2010, s. 19-22.*

³⁹ *Liljeblom 2010, s. 14-15.*

vaan omistus järjestetään ns. suoran omistuksen kautta, ts. jokaisella sijoittajalla pitää olla arvopaperikeskuksessa avattuna omissa nimissä arvo-osuustili, jolle omistukset merkitään.

2.3.3 Osakeomistusten viranomaisjulkisuus

Suomessa viranomaisten tiedonsaantioikeus arvopaperiomistuksista, ts. osakeomistusten viranomaisjulkisuus perustuu viranomaisten toimintaa koskevaan erityislainsäädäntöön sekä arvopaperimarkkinatoimijoita koskevaan lainsäädäntöön. Viranomaisten tiedonsaantioikeudesta Suomessa on säännöksiä mm. verolaeissa, poliisilaissa sekä ulosottokaareissa.⁴⁰ Lähtökohtaisesti viranomaisilla on oikeus saada pankeilta ja Euroclear Finland Oy:ltä suomalaisten arvopaperien omistajista ja Suomessa olevista säilytyksistä kaikki tehtäviensä suorittamista varten tarvitsemansa tieto. Tietojen saanti suomalaisten sijoittajien ulkomailla säilytettävistä arvopaperiomistuksista perustuu kansainvälisiin viranomaisten välisiin tietojenvaihtosopimuksiin.⁴¹

2.3.4 Osakeomistusten yleisöjulkisuus

Osakeomistusten yleisöjulkisuus tarkoittaa suuren yleisön ja esimerkiksi median mahdollisuuksia saada tietoa suomalaisten yhtiöiden osakeomistuksista. Suomessa osakeomistusten yleisöjulkisuus perustuu osakeyhtiölakiin. Osakeyhtiölain 3 luvun 17§ mukaan yhtiön osakasluettelo on pidettävä jokaisen nähtävänä yhtiön pääkonttorissa. Arvo-osuusjärjestelmään liitetyn yhtiön osakasluettelo voidaan tästä poiketen pitää jokaisen nähtävänä arvopaperikeskuksen Suomessa sijaitsevassa toimipaikassa. Käytännössä yhtiön osakasluettelon nähdäkseen on siis vierailtava fyysisesti joko yhtiön pääkonttorissa tai Euroclear Finland Oy:n toimistossa. Koska ulkomaalaisten suomalaisissa yhtiöissä omistamat arvo-osuudet voidaan hallintarekisteröidä, näkyy ulkomaalaisten hallintarekisteröityjen arvo-osuuksien osalta osakasluettelossa ainoastaan tieto hallintarekisterin pitäjistä, ts. tältä osin omistusten yleisöjulkisuus ei toteudu.

Pääministeri Jyrki Kataisen kesällä 2011 julkistetun hallitusohjelman mukaan hallitus piti tärkeänä arvopaperimarkkinoiden julkisuuden ja läpinäkyvyyden säilyttämistä vähintään

⁴⁰ *Finanssialan keskusliitto* 2009, s. 21-29.

⁴¹ *HE 28/2016*. s. 9-10.

senhetkisellä tasolla.⁴² Tämä tavoite mainitaan myös hallintarekisterilakihankkeen valmisteluasiakirjoissa.

2.3.5 Automaattinen verotietojen vaihto (CRS ja FATCA)

EU:n virka-apudirektiivin mukaisesti Suomi ja muut EU-maat vaihtavat keskenään automaattisesti muissa EU-maissa verovelvollisten henkilöiden tulo- ja varallisuustietoja. Suomalaisten finanssilaitosten tulee tunnistaa muissa EU-jäsenmaissa verovelvolliset asiakkaansa ja raportoida näiden tulo- ja varallisuustiedot verohallinnolle. Verohallinto puolestaan toimittaa tiedot edelleen muiden jäsenvaltioiden verohallinnoille. Vastaavasti Suomi saa muilta jäsenvaltioilta vuosittain automaattisena tietojenvaihtona tietoja Suomessa verovelvollisten henkilöiden asiakkuuksista muiden jäsenvaltioiden finanssilaitoksissa. Virka-apudirektiiviin perustuva tietojenvaihto alkoi vuonna 2017 ja koski ensimmäisen kerran vuoden 2016 tilitietoja.

EU:n virka-apudirektiivin mukainen automaattinen tietojenvaihto muistuttaa läheisesti jo aikaisemmin voimassa ollutta Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)-tietojenvaihtoa Yhdysvaltojen kanssa. Virka-apudirektiivin mukaisessa tietojenvaihdossa sovelletaan OECD:n hyväksymää ja FATCA:an perustuvaa yleistä automaattisen tietojenvaihdon raportointistandardia (Common Reporting Standard, CRS).⁴³

Suomen veroviranomaiset saavat automaattisen verotietojen vaihdon myötä verovalvonnan tueksi tietoa Suomessa verovelvollisten ulkomaisista tuloista ja omistuksista. Tämä vähentänee pelotevaikutuksen johdosta verovelvollisten ilmoittamatta jättämiä ulkomaisia tuloja. Huomattavaa kuitenkin on, että tietojenvaihdon tiedot ovat tilikohtaista summatietoa eikä niissä ole tarkempaa eriteltyä tietoa esimerkiksi omistetuista tai myydyistä osakkeista ja että tiedot toimitetaan Suomen veroviranomaiselle vasta verovuotta seuraavan syyskuun loppuun mennessä, joten tiedot eivät ole käytettävissä säännönmukaisessa verotuksessa eivätkä täten vastaa Euroclear Finlandilta saatavaa yksityiskohtaista tietoa suomalaisista omistuksista.⁴⁴

⁴² *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, 22.6.2011, s. 16.*

⁴³ *PwC 2015*

⁴⁴ *Verohallinto 2015, s. 5.*

2.3.6 Liputusvelvollisuus

Osakkeenomistajalla on velvollisuus ilmoittaa omistus- ja ääniosuuksiensa muutoksista sekä pörssissä noteeratulle yhtiölle, jonka osakkeita hän omistaa, että Finanssivalvonnalle. Tästä ilmoitusvelvollisuudesta käytetään nimitystä liputusvelvollisuus. Ilmoitusvelvollisuudesta säädetään Arvopaperimarkkinalain 9 luvussa. Luvun 5§ mukaan osakkeenomistajan on tehtävä ilmoitus, kun osuus ylittää tai vähenee alle 5, 10, 15, 20, 25, 30, 50 tai 90 taikka 2/3 yhtiön äänimäärästä tai osakkeiden kokonaismäärästä. 9§ mukaan liputusilmoitus on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä ja joka tapauksessa viimeistään seuraavana kaupankäyntipäivänä sen jälkeen, kun osakkeenomistaja sai tietää liputusrajan ylityksestä tai alituksesta. 10§ mukaan kohdeyhtiöllä on velvollisuus viivytyksettä julkaista saamassaan liputusilmoituksessa olevat tiedot.

Liputussääntelyn tehtävä on turvata sijoittajien tiedon saanti yhtiön omistusrakenteesta ja sen muutoksista. Liputukset antavat tietoa äänivallan muutoksista sekä yhtiön osakkeisiin liittyvistä taloudellisista intresseistä. Tiedoilla omistus- ja äänivaltarakenteen muutoksista voi olla vaikutusta listayhtiön osakkeen arvoon, joten liputusten kautta pyritään turvaamaan sijoittajien tasapuolinen tiedonsaanti.⁴⁵

2.4 Hallintarekisterilakihanke

2.4.1 Lakihankkeen tausta ja tavoitteet

Valtiovarainministeriö asetti helmikuussa 2009 työryhmän, jonka tuli valmistella ehdotukset uudeksi arvopaperimarkkinalaiksi, arvopaperien välillistä säilytystä koskevaksi lainsäädännöksi ja arvo-osuuslainsäädäntöä sekä muita tarvittavia säädöksiä koskeviksi muutoksiksi.⁴⁶ Professori Eva Liljebloom sai marraskuussa 2009 tässä tutkimuksessa jo aikaisemmin mainitun toimeksiannon hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemeltä selvittää arvopaperien moniportaisen hallinnan käyttöönoton ja hallintarekisteröinnin laajentamisen taloudellisia vaikutuksia ja merkitystä Suomen pääomamarkkinoiden toimivuudelle ja kilpailukyvyille. Liljebloomin kesäkuussa 2010 valmistunut raportti otettiin mukaan täydentämään mainitun arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistustyöryhmän työtä.⁴⁷ Työryhmän muistio valmistui helmikuussa 2011.

⁴⁵ *Finanssivalvonta 2017*

⁴⁶ *Työryhmämuistio VM 12/2011, s. 9.*

⁴⁷ *Liljebloom 2010, s. 9.*

Työryhmän muistion ehdotukset oli laadittu hallituksen esityksen muotoon. Yhtenä merkittävänä muistioon sisältyvänä muutoksena oli ehdotus hallintarekisteröinnin sallimisesta myös suomalaisille sijoittajille. Tätä perusteltiin sekä arvopaperien kaupankäyntiin liittyvien kustannusten alenemisella että sijoittajan mahdollisuudella valita itselleen sopivin arvopapereiden säilytysmuoto suoran ja moniportaisen hallinnan välillä.⁴⁸ Työryhmän ehdotuksista järjestettiin keväällä 2011 lausuntokierros, johon saatiin 47 lausuntoa.⁴⁹ Oletettavasti pitkälti lausunnonantajien hallintarekisteröintiä koskeneen negatiivisen palautteen johdosta arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistusta päätettiin syksyllä 2011 jatkaa kahdessa osassa – ensimmäisessä vaiheessa valmisteltiin hallituksen esitys HE32/2012, joka sisälsi mm. ehdotukset uudeksi arvopaperimarkkinalaiksi, sijoituspalvelulaiksi, laiksi rahoitusvälineiden kaupankäynnistä, laiksi arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta, ehdotukset Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta, sekä ehdotuksen uudeksi laiksi arvopaperitileistä.⁵⁰ Tämä esitys, joka ei enää sisältänyt ehdotusta hallintarekisteröinnin laajentamisesta, hyväksyttiin pitkälti hallituksen esityksen mukaisena marraskuussa 2012. Kokonaisuudistuksen toisessa vaiheessa tuli arvioida mahdollisuuksia kehittää arvopaperien moniportaista hallintaa sekä selvittää kansainväliseen verotietojen vaihtoon ja osakeomistuksen julkisuuteen liittyviä kysymyksiä. Toisen vaiheen ehdotukset oli määrä saada valmiiksi ennen kesää 2012.⁵¹

Arvopaperimarkkinalain kokonaisuudistuksen toista vaihetta saatiin kuitenkin odottaa maaliskuuhun 2014 saakka, jolloin elinkeinoministeri Jan Vapaavuori asetti työryhmän arvioimaan, miten arvopaperien säilytysmallien laajentuminen ja yhdentyvät markkinarakenteet voidaan toteuttaa samalla ottaen huomioon osakeomistuksen julkisuuteen liittyvät näkökohdat. Työryhmän tuli myös valmistella EU:n arvopaperikeskusasetuksen voimaantulon johdosta tarvittavat lainsäädäntömuutokset.⁵² Työryhmän muistio VM 033:00/2014 valmistui heinäkuussa 2014.

2.4.2 Työryhmämuistio VM 033:00/2014, lausuntokierros I, 8/2014

Työryhmän muistio sisälsi 13-sivuisen saateosion ja 143-sivuisen, hallituksen esityksen muotoon kirjoitetun ehdotuksen tarvittavista lainsäädäntömuutoksista. Ehdotuksessa

⁴⁸ Työryhmämuistio VM 12/2011, s. 56.

⁴⁹ HE 32/2012 vp, s. 93.

⁵⁰ Valtiovarainministeriö 2012.

⁵¹ HE 32/2012 vp, s. 93.

⁵² HE 28/2016 vp, s. 30.

kuvattiin laajasti nykytilaa ja se sisälsi kattavan kansainvälisen vertailun. Valmistelun tiukasta aikataulusta johtuen ehdotukseen sisältyi säädösten ainoastaan neljään keskeiseen lakiin ehdotettuja muutoksia, kattavat teknisluonteiset muutokset muuhun arvopaperimarkkinainsäädäntöön tulisivat tehtäviksi valmistelun myöhemmissä vaiheissa.⁵³ Ehdotukseen sisältyivät seuraavat neljä lakia.

Muistioon sisältyneet lait	Laki arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta, Osakeyhtiölaki, Laki arvopaperitileistä, Laki Finanssivalvonnasta
----------------------------	---

Taulukko 3. Työryhmämuistioon VM 033:2014 sisältyneet lait.

Muistioon sisältyi, lähinnä teknisiksi katsottavien EU:n arvopaperikeskusasetuksen ja kansallisen lainsäädännön yhteensovittamiseksi tarvittavien muutosten lisäksi, runsaasti varsinaiselta sisällöltään merkittäviä muutoksia ja uusia ehdotuksia. Tässä tutkimuksessa tullaan myöhemmissä luvuissa analysoimaan muistiosta annettuja lausuntoja, joten tässä yhteydessä on välttämätöntä käydä läpi muistion keskeiset ehdotukset melko yksityiskohtaisesti. Seuraavassa esitän lyhennettyinä muistion keskeiset ehdotukset.

Suomalaisella liikkeeseenlaskijalla on oikeus vapaasti valita se EU-alueella toimiva arvopaperikeskus, jossa se laskee arvopaperinsa liikkeeseen.

Luodaan uusi PRH:n ylläpitämä yleisöjulkinen rekisteri, johon kerätään neljä kertaa vuodessa tiedot julkisen kaupankäynnin kohteena olevien suomalaisten yritysten suomalaisista osakkeenomistajista, joiden omistus on yli 500 osaketta. Ilmoitusvelvollinen on yritys itse tai sen valtuuttama taho. Osakkeenomistajalla on vastuu tarkistaa, että hänen tietonsa on asianmukaisesti merkitty rekisteriin.

Arvopaperikeskukselle ei enää säilytetä velvollisuutta tarjota sijoittajille ilmaisia arvo-osuustilejä. Arvopaperikeskus voi jatkossakin tarjota ilmaistilejä, mutta tällöin tarjoaminen perustuu vapaaehtoiseen liiketoimintapäätökseen eikä lain velvoittavaan säännökseen.

Sekä ulkomaiset että suomalaiset osakkeenomistajat voivat vapaasti valita, merkitäänkö osakkeenomistajan omistama, julkisen kaupankäynnin kohteena olevan Suomen lain mukaisesti rekisteröidyn osakeyhtiön osake yhtiön osakseluetteloon osakkeenomistajan nimiin (niin sanottu suora hallinta) tai hallintarekisteröinnin hoitajan nimiin (niin sanottu hallintarekisteröinti).

Hallintarekisteröinnin hoitajalla on velvollisuus huolehtia siitä, että viranomaiset saavat lakisääteisen tehtävänsä hoitamiseksi tarvittavat omistajatiedot ja että myös arvopaperin liikkeeseenlaskija saa tarvittavat tiedot. Vastuu tietojen toimittamisesta on ensi sijassa säilytysketjulla eli hallintarekisteröinnin hoitajalla ja toissijaisesti, mutta samalla viimesijaisesti liikkeeseenlaskijalla.

Viranomaisten tietojensaannin turvaamiseksi arvopaperien säilyttäjällä on velvollisuus huolehtia siitä, että sopimusosapuoli pystyy toimittamaan säilytysketjussa arvopaperin omistajatiedot viranomaisille. Finanssivalvonta saa nähtäväkseen sopimukset etukäteen.

Suomalainen osakeyhtiö, jonka liikkeeseen laskema arvopaperi on otettu kaupankäynnin kohteeksi säännellylle markkinalle, voi liittää osakkeensa ETA-alueen arvo-osuusjärjestelmän lisäksi myös EU:n arvopaperikeskusasetuksen 25 artiklan nojalla hyväksytyyn kolmannen maan arvo-osuusjärjestelmää vastaavaan järjestelmään.

Yhtiö vastaa siitä, että säännöksiä muun muassa osakas- ja odotusluettelon pitämisestä ja julkisuudesta sekä oikeuksien kirjaamisesta arvo-osuusjärjestelmään noudatetaan silloin,

⁵³ Työryhmämuistio VM 033:00/2014, s. 12 (saate).

kun osakkeet liitetään arvo-osuusjärjestelmään. Vastuu osaksluettelon pitämisestä siirretään arvopaperikeskukselta yhtiön hallitukselle.

Arvo-osuusjärjestelmään tai ulkomaiseen arvo-osuusjärjestelmään kuuluvien yhtiöiden osaksluettelot on pidettävä jokaisen nähtävänä siten, että jokaisella on Suomessa mahdollisuus tutustua osaksluettelon julkisiin tietoihin. Osaksluettelo voidaan pitää nähtävänä myös yhtiön verkkosivuilla.

Arvopaperin säilyttäjän tai säilytysketjussa lähempänä sijoittajaa olevan alisäilyttäjän on sopimuksessaan toisen säilyttäjän kanssa huolehdittava siitä, että sopimusosapuoli toimittaa tiedot arvopaperin omistajasta, arvopapereille maksettavista tuotoista ja arvopaperikaupoista. Säilyttäjän on toimitettava sopimus etukäteen Finanssivalvonnalle.

EU:n arvopaperikeskusasetuksen edellyttämän seuraamusmaksun suuruus on oikeushenkilölle määrättyä enintään 10 prosenttia oikeushenkilön tekoa tai laiminlyöntiä edeltävän vuoden liikevaihdosta ja luonnolliselle henkilölle määrättyä enintään 5 miljoonaa euroa. Finanssivalvonnalla on toimivaltuus kieltää pysyvästi tiettyjä henkilöitä toimimasta arvopaperikeskuksen johtotehtävissä, jos henkilö on toistuvasti ja vakavasti rikkonut tai laiminlyönyt EU:n arvopaperikeskusasetuksen tiettyjä säännöksiä.⁵⁴

Valtiovarainministeriö lähetti heinäkuussa 2014 työryhmämuistiosta lausuntopyynnön.

Lausuntoja saatiin yhteensä 39 kappaletta. Lausunnonantajat on lueteltu taulukossa 4.

Työryhmämuistioon sisältyneestä HE-luonnoksesta annetut lausunnot (39 kpl)	Akava ry, Arvopaperimarkkinayhdistys ry, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Suomen Pankki, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Euroclear Finland Oy, Finanssialan Keskusliitto FK, Hallitusammattilaiset ry, Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin käräjäoikeus, Helsingin poliisilaitos / Talousrikosyksikkö, Innovatics Oy, Suomen Journalistiliitto ry, Keskuskauppakamari, Korkein hallinto-oikeus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Korkein oikeus, Keskusrikospoliisi, Listayhtiöiden neuvottelukunta, Oikeusministeriö, NASDAQ OMX Nordic Exchange Helsinki Oy, Osakesäästäjien keskusliitto ry, Poliisihallitus, Suomen Pörssisäätiö, Patentti- ja rekisterihallitus, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Yrittäjät ry, Työ- ja elinkeinoministeriö, Työeläkevakuuttajat TELA ry, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Toimittajayhdistykset, Transparency Suomi ry, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Valtakunnanvoudinvirasto, Valtiokonttori, Verohallinto / Harmaan talouden selvitysyksikkö, Verohallinto, Viestinnän Keskusliitto ry
--	---

Taulukko 4. Työryhmämuistiosta VM 033:2014 annetut lausunnot.

Käsittelen annettujen lausuntojen sisältöä analyysiluvussa neljä.

2.4.3 Lausuntokierros II, 11/2014

Hallituksen esityksen valmistelu jatkui syksyllä 2014 valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosastolla. Valmistelussa huomioitiin ensimmäisellä lausuntokierroksella saadut kommentit siinä laajuudessa, kuin se valmistelijoiden mukaan oli mahdollista. Virkatyönä valmistellusta esityksestä järjestettiin marraskuussa 2014 uusi lausuntokierros, jossa lausunnonantajia pyydettiin keskittymään erityisesti yksilöllistä asiakaserottelua ja omistuksen julkisuutta koskeviin ehdotuksiin.⁵⁵

⁵⁴ Työryhmämuistio VM 033:00/2014, s. 41-45.

⁵⁵ Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 14.11.2014, s. 1.

Valmistelussa oli syksyn aikana ehditty tarkastella myös ehdotettujen keskeisten muutosten vaikutuksia muuhun arvopaperimarkkinalainsäädäntöön, joten uuteen luonnokseen sisältyi nyt merkittävästi aiempaa enemmän muutettavia lakeja. Toiston välttämiseksi olen taulukossa 4 on luetellut vain ne esitykseen sisältyneet uudet lait, joita ei ollut mukana aikaisemmassa HE-luonnoksessa.

HE-luonnokseen 14.11.2014 lisätyt uudet lait	Lisätty: Laki arvo-osuustileistä, Laki eräistä arvopaperi- ja valuuttakaupan sekä selvitysjärjestelmän ehdoista, Sijoituspalvelulaki, Sijoitusrahastolaki, Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä, Rahoitusvakuuslaki, Osuuskuntalaki, Laki kaupankäynnistä rahoitusvälineillä
--	---

Taulukko 4. HE-luonnokseen 14.11.2014 lisätyt uudet lait vs. edellinen luonnos

Seuraavassa käyn läpi uuden 14.11.2014 HE-luonnoksen sisältämät muutokset edellisen luonnoksen keskeisiin ehdotuksiin sekä siihen lisätyt keskeiset uudet ehdotukset. Edelliseen HE-luonnokseen nähden ennallaan säilyneitä ehdotuksia en tässä toista.

PRH:n ylläpitämän yleisöjulkisen, neljä kertaa vuodessa päivitettävän rekisterin luomista suomalaisten julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yritysten suomalaisista osakkeenomistajista ei enää ehdoteta.

Viranomaisten tietojensaannin turvaamiseksi arvopaperien säilyttäjän tekemää sopimusta toisen säilyttäjän kanssa ei enää ehdoteta toimitettavaksi etukäteen Finanssivalvonnan nähtäväksi.

Arvopaperin säilyttäjän sopimusta toisen säilyttäjän kanssa arvopaperin omistaja- ym. tiedoista ei enää ehdoteta toimitettavaksi etukäteen Finanssivalvonnan nähtäväksi.

Suomalaisille sijoittajille sallitaan hallintarekisteröinti. Suomalaisen luonnollisen henkilön tai yhteisön omistamat arvo-osuudet voidaan kuitenkin kirjata vain sellaiselle omaisuudenhoitotilille, jota hallitaan yhden asiakkaan lukuun. Niin sanottu laarimainen hallintarekisteröinti, jossa yhdellä arvo-osuustilillä säilytetään useamman asiakkaan omistamia arvo-osuuksia, ei ole mahdollista suomalaisille sijoittajille koskien suomalaisia osakkeita. Edellisessä HE-luonnoksessa suomalaisille sijoittajille ehdotettua vapautta valita eri säilytysmuotojen välillä on siis rajattu.

Kokonaan uutena sääntelynä on vaatimukset säilytyksen yksilöllisestä asiakaserottelusta. Yksilöllisellä asiakaserottelulla tarkoitettaisiin jatkossa sekä suoraan hallittua että moniportaisesti eroteltua omaisuudenhoitotilää.⁵⁶

Lausuntoja saatiin yhteensä 34 kappaletta. Lausunnonantajat tällä toisella lausuntokierroksella on lueteltu taulukossa 5.

HE-luonnoksesta 14.11.2014 annetut lausunnot (34 kpl)	Akava ry, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Pankki, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Euroclear Finland Oy, Finanssivalvonta, Finanssialan Keskusliitto FK, Hallitusammattilaiset ry, Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin poliisilaitos / Talousrikosyksikkö, Suomen Journalistiliitto ry, Keskuskauppakamari, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Korkein oikeus, Keskusrikospoliisi, Oikeusministeriö, NASDAQ OMX Nordic Exchange Helsinki Oy, Osakesäästäjien keskusliitto ry, Poliisihallitus, Suomen Pörssisäätiö, Patentti- ja rekisterihallitus, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Suomen Yrittäjät ry, Työ- ja elinkeinoministeriö, Työeläkevakuuttajat TELA ry, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Toimittajajyhdistykset, Transparency Suomi ry,
---	---

⁵⁶ HE-luonnos 14.11.2014, s. 17-23.

Taulukko 5. HE-luonnoksesta 14.11.2014 annetut lausunnot.

Käsittelen annettujen lausuntojen sisältöä analyysiluvussa neljä.

2.4.4 Lausuntokierros III, 11/2015

Valmistelua jatkettiin valtiovarainministeriössä ja virkatyönä valmistellusta esityksestä järjestettiin loka–marraskuussa 2015 ylimääräinen lausuntokierros. Tällä kertaa lausunnonantajia pyydettiin keskittymään erityisesti osakeomistuksen yleisöjulkisuutta sekä viranomaisten tiedonsaannin turvaamista ulkomaisista arvopaperikeskuksista ja säilyttäjäpankeista koskeviin ehdotuksiin. Toiston välttämiseksi olen taulukossa 6 luetellut vain ne uudet lait, joita ei ollut mukana aikaisemmissa HE-luonnoksissa sekä aiemmissa esityksissä mukana olleet lait, joita ei ollut mukana enää tässä esityksessä.

HE-luonnokseen 21.10.2015 lisätyt ja poistetut lait	Lisätty: Laki finanssivalvonnan valvontamaksusta, Laki rahoitusvakausturvaviraston hallintamaksusta. Poistettu: Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä
---	--

Taulukko 6. HE-luonnokseen 21.10.2015 lisätyt ja poistetut lait vs. edellinen luonnos

Seuraavassa käyn läpi uuden HE-luonnoksen sisältämät muutokset edellisen luonnoksen keskeisiin ehdotuksiin nähden sekä siihen lisätyt keskeiset uudet ehdotukset. Edellisiin HE-luonnoksiin nähden ennallaan säilyneitä ehdotuksia en tässä toista.

Yksilölliseen asiakaserotteluun liittyvää sääntelyä ei enää ehdoteta.

Tilinhoitajalla ja hallintarekisteröinnin hoitajalla on oltava luotettava järjestely, jolla sen tietojärjestelmästä voidaan PRH:n ylläpitämän käyttöliittymän välityksellä hakea jokaisen saataville (yleisöjulkisuus) ajantasaiset omistajatiedot Suomen kansalaisten sekä suomalaisten yhteisöjen ja säätiöiden omistamista suomalaisen yhtiön liikkeeseen laskemista osakkeista. Suomalaiset pankit ovat rakentamassa viranomaisten tilitietokyselyjen tehostamiseksi yhteistä tietojenkyselyjärjestelmää ja tätä samaa kyselyjärjestelmää hyödynnetään myös yleisön tekemiä kyselyjä / PRH:n käyttöliittymää varten.

Arvopaperikeskuksen kriisinhoidon ja sen suunnittelua koskevat viranomaistehtävät annetaan Rahoitusvakausturvaviraston hoidettavaksi.

Suomalaiset sijoittajat voivat kahden vuoden siirtymäajan jälkeen hallintarekisteröidä arvo-osuusjärjestelmään liitetyt arvopaperit käyttämällä omaisuudenhoitotiliä. Vieraan pääoman ehtoisten arvopaperien hallintarekisteröinti on kuitenkin sallittua heti lain voimaantultua. Suomalaisen sijoittajien suomalaiset osakeomistukset tulee siirtymäajan erotella yksilöllisesti kaikissa arvopaperikeskuksissa ja niiden suorissa osapuolissa.⁵⁷

Lausuntoja saatiin yhteensä 41 kappaletta. Lausunnonantajat on lueteltu taulukossa 7.

⁵⁷ HE-luonnos 21.10.2015, s. 17-23.

HE-luonnoksesta 21.10.2015 annetut lausunnot (41 kpl)	Akava ry, Ammattiliitto PRO, Suomen Pankki, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Euroclear Finland Oy, Finanssivalvonta, Finanssialan Keskusliitto FK, Hallitusammattilaiset ry, Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin käräjäoikeus, Helsingin poliisilaitos / Talousrikosyksikkö, Innovatics Oy, Suomen Journalistiliitto ry, Keskuskauppakamari, Korkein hallinto-oikeus, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Korkein oikeus, Keskusrikospoliisi, Listayhtiöiden neuvottelukunta, Markkinaoikeus, Oikeusministeriö, NASDAQ OMX Nordic Exchange Helsinki Oy, Osakesäästäjien keskusliitto ry, Poliisihallitus, Suomen Pörssisäätiö, Patenti- ja rekisterihallitus, Rahoitusvakaussivasto, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry, Suomen Yrittäjät ry, Taloustoimittajat ry, Työ- ja elinkeinoministeriö, Työeläkevakuuttajat TELA ry, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Toimittajayhdistykset, Transparency Suomi ry, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Valtakunnanvoudinvirasto, Verohallinto / Harmaan talouden selvitysyksikkö, Verohallinto, Viestinnän Keskusliitto ry
---	---

Taulukko 7. HE-luonnoksesta 21.10.2015 annetut lausunnot.

Käsittelen annettujen lausuntojen sisältöä analyysiluvussa neljä.

2.4.5 Hallituksen esitys 28/2016 sekä valiokunta- ja eduskuntakäsittely

Lopullinen hallituksen esitys 28/2016 valmistui 17.3.2016. Eduskunta kävi aiheesta 41 puheenvuoroa sisältäneen lähetekeskustelun 30.3.2016 ja lähetti esityksen talousvaliokuntaan. Talousvaliokunta järjesti esityksestä vielä yhden kuulemis- ja lausuntokierroksen huhtikuussa 2016.

Hallituksen esitys 28/2016 sisälsi muutoksia yhteensä 15 lakiin. Toiston välttämiseksi esitän taulukossa 8 vain ne uudet lait, joita ei ollut mukana edellisessä luonnoksessa.

HE 28/2016 lisätyt lait	Lisätty: Laki rahoitusvakaussiviranomaisesta, Laki luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta.
-------------------------	--

Taulukko 8. HE 28/2016 lisätyt lait vs. edellinen luonnos

Seuraavassa käyn läpi lopullisen hallituksen esityksen sisältämät muutokset edellisen luonnoksen keskeisiin ehdotuksiin nähden sekä keskeiset siihen lisätyt uudet ehdotukset. Edellisiin HE-luonnoksiin nähden ennallaan säilyneitä ehdotuksia en tässä toista.

PRH:n ylläpitämää käyttöliittymää yleisöjulkisuuden toteuttamiseksi ei enää ehdoteta.

Hallintarekisteröinnin sallimista suomalaisille kahden vuoden siirtymäajan jälkeen ei enää ehdoteta. Tästä johtuen myöskään hallintarekisteröinnin hoitajille ja säilytysketjussa olleille säilyttäjäille ja alisäilyttäjäille aikaisemmin ehdotettuja, tähän soveltuvia tiedonantovelvoitteita ei enää ehdoteta.

Osakasluettelon pidon mahdollistamista yhtiön verkkosivuilla ei enää ehdoteta.

Ehdotuksessa mainitaan nimenomaisesti, että Osakeyhtiölakiin ei tule erillisiä säännöksiä yhtiön päätöksenteosta liikkeeseenlaskijan valintaoikeuden käyttöön liittyvissä tilanteissa.

Hallintarekisteröinnin osalta Suomessa pidetään voimassa nykyinen sääntely, jolloin 38 artiklan 5 kohdan mukaista poikkeusta on sovellettava. Suomalaisten sijoittajien

Lausuntoja saatiin yhteensä 31 kappaletta. Lausunnonantajat tällä neljännellä lausuntokierroksella on lueteltu taulukossa 9.

HE 28/2016 annetut lausunnot (31 kpl)	Dosentti Päivi Leino-Sandberg, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Euroclear Finland Oy, Finanssialan Keskusliitto FK, Finanssivalvonta, Keskusrikospoliisi, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Markku Hirvonen, Mikko Heinonen, Roschier Asianajotoimisto Oy, NASDAQ OMX Nordic Exchange Helsinki Oy, Oikeusministeriö, OP Ryhmä, Osakesäästäjien keskusliitto ry, OTT Janne Salminen, Poliisihallitus, Professori Juha Lavapuro, Professori Olli Mäenpää, Professori Teuvo Pohjolainen, Professori Timo Korkeamäki, Rahoitusvakausvirasto, MEP Sirpa Pietikäinen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK, Suomen Pankki, tohtorikoulutettava Heikki Marjosola, Transparency Suomi ry, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Valtakunnanvoudinvirasto, Valtiovarainministeriö (2 kpl), verohallinto (3 kpl)
---	---

Taulukko 9. HE 28/2016 annetut lausunnot.

Käsittelen annettujen lausuntojen sisältöä analyysiluvussa neljä.

Talousvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä valmistui 27.4.2017. Mietintöön sisältyi perustuslakivaliokunnan päätösesitys, jonka mukaan lakiesitykset voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.⁵⁹ Talousvaliokunta ehdotti mietinnössään 10 ehdotetuista 15 laista hyväksyttäväksi sellaisinaan ja lisäksi 5 muun lain hyväksymistä pienin, lähinnä lakiteknisin muutoksin. Lisäksi talousvaliokunta ehdotti eduskunnalle, että se hyväksyisi kolme lausumaa⁶⁰:

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy valmistelemaan lainsäädäntöä, jolla mahdollistetaan veroviranomaisten kattava tiedonsaanti hallintarekisteröidyistä osakkeista osinkoa saavista lopullisista edunsaajista, ja että tunnistamatta jääneeltä edunsaajalta perittävä lähdevero on riittävän kannustava edellä sanotun tavoitteen saavuttamiseksi.

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto selvittää toteuttamismahdollisuudet ja välittömästi valmistelee kansalliseen lainsäädäntöön tarvittavat muutokset, joilla turvataan suoran omistuksen tasoinen omistustietojen julkisuus.

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto selvittää finanssialan kansalliseen harkintaan perustuvan seuraamussäännösten kokonaisuuden ja tekee asiasta talousvaliokunnalle selvityksen.⁶¹

Lausumaehdotusten lisäksi talousvaliokunnan mietintö sisälsi viiden valiokunnan jäsenen allekirjoittaman vastalauseen, jonka mukaan lakiehdotukset tulisi hylätä. Perusteluina hylkäysesitykselle oli ensinnäkin edellä esitetyn eduskunnalle ehdotetun toisen lausuman ylimalkaisuus ja toiseksi vastalauseen allekirjoittajat olivat sitä mieltä, että 38 Artiklan 5 kohdan poikkeuspäätöstä pitäisi soveltaa suomalaisiin liikkeeseenlaskijoihin myös

⁵⁸ HE 28/2016, s. 18-23.

⁵⁹ PeVL15 2016 vp, s. 6.

⁶⁰ PeVL15 2016 vp, s. 14.

⁶¹ PeVL15 2016 vp, s. 96.

silloin, kun ne laskevat liikkeeseen arvo-osuuksia ulkomaisissa arvopaperikeskuksissa. Tämä tarkoittaisi sitä, että suomalaiset yritykset voisivat laskea arvo-osuuksia liikkeeseen vain sellaisissa arvopaperikeskuksissa, joissa suora omistaminen on mahdollista.⁶²

Lakiesityksen ensimmäinen käsittely oli eduskunnan täysistunnossa 2.5.2017. Istunnossa käytettiin aiheesta 52 puheenvuoroa ja käsittelyn lopuksi Eduskunta hyväksyi hallituksen esitykseen HE 28/2016 vp sisältyvien 1.—15. lakiehdotuksen sisällön talousvaliokunnan mietinnön mukaisina.⁶³

Toinen eduskuntakäsittely sisältyi alun perin 9.5.2017 täysistunnon päiväjärjestykseen, mutta asiakohta poistettiin ja siirrettiin seuraavalle päivälle. Seuraavana päivänä aiheesta käytettiin 73 puheenvuoroa ja keskustelu jatkui pitkälle iltaan jääden kuitenkin kesken. Toista käsittelyä jatkettiin 16.5. ja kansanedustajat käyttivät tuolloin yhteensä 80 puheenvuoroa, joiden jälkeen keskustelu asiasta päättyi ja asian käsittely keskeytettiin. Seuraavana päivänä 17.5.2017 lakiesitykset hyväksyttiin äänestyksen jälkeen. Lisäksi hyväksyttiin seuraavat lausumat⁶⁴:

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy viipymättä valmistelemaan lainsäädäntöä, jolla mahdollistetaan veroviranomaisten kattava tiedonsaanti hallintarekisteröidyistä osakkeista osinkoa saavista lopullisista edunsaajista. Tämän toteuttamiseksi ennakoperintälakiin tulee lisätä säännös, jonka mukaan Suomessa asuvan tunnistamattoman verovelvollisen saamasta osingosta tulee toimittaa 50 %:n ennakonpidätys.

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto selvittää toteuttamistavan ja välittömästi valmistelee kansalliseen lainsäädäntöön tarvittavat muutokset, joilla turvataan suoran omistuksen tasoinen omistustietojen julkisuus.

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto selvittää finanssialan kansalliseen harkintaan perustuvan seuraamussäännösten kokonaisuuden ja tekee asiasta talousvaliokunnalle selvityksen.

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy viipymättä valmistelemaan lainsäädäntöä, jonka nojalla kielletään suomalaisen listaamattoman osakeyhtiön osakkeiden liittäminen ulkomaiseen arvo-osuusjärjestelmään.

Käsittelen käydyn eduskuntakesustelun sisältöä analyysiluvussa viisi.

⁶² PeVL15 2016 vp, s. 98-99.

⁶³ Eduskunnan PTK 46/2017 vp., s. 32.

⁶⁴ Eduskunnan vastaus EV 44/2017 vp., s. 1.

3. TUTKIMUSASETELMA

3.1 Aluksi

Tässä luvussa käsittelen opinnäytetyöni asemointia oikeussosiologian ja lainsäädäntötutkimuksen kentässä. Tämän jälkeen esitän valitsemani tutkimustehtävän ja pohdin tutkijan roolia sekä sen vaikutusta tehtyihin valintoihin, nimeämisiin ja johtopäätöksiin. Luvun lopuksi kuvaan tutkimuksen aineiston ja käytettävät tutkimusmenetelmät.

3.2 Oikeussosiologia ja lainsäädäntötutkimus

Kansainvälisesti tarkasteltuna oikeussosiologian positio tieteiden kentässä ei ole yksiselitteinen. Oikeussosiologinen tutkimus on historiallisesti kehittynyt osana yhteiskuntatieteitä, so. sosiologiaa, mutta se on leimallisesti myös osa oikeustieteitä. Oikeussosiologia on, osittain jopa yksittäisten karismaattisten tutkijoiden työn ansiosta institutionalisoitunut tietyissä maissa selkeästi osaksi sosiologiaa, kun taas esimerkiksi Suomessa se on löytänyt paikkansa oikeustieteistä, niin tieteenalana kuin yliopistollisena oppiaineenakin.⁶⁵

Perinteisen oikeustieteen ydinalueen, oikeusdogmatiikan, tehtävänä on oikeussäännösten tulkinta ja siten voimassa olevan oikeuden sisällön selvittäminen. Oikeusdogmatiikka ottaa olemassa olevan virallisen oikeuden annettuna, eikä juurikaan kiinnitä huomiota sen ulkopuolisiin tekijöihin. Oikeussosiologian näkökulma oikeuteen on täysin toinen ja sen voidaan sanoa tutkivan oikeutta sen yhteiskunnallisessa kontekstissa. Oikeussosiologia tutkii oikeudellisia ilmiöitä sosiologisesta näkökulmasta käyttäen hyväksi yhteiskuntatieteiden työkaluja ja menetelmiä.⁶⁶ Oikeussosiologiaa voidaan luonnehtia myös monitieteiseksi tutkimussuuntaukseksi, joka sijoittuu oikeustieteen ja sosiologian välimaastoon.⁶⁷ Backman näkee sosiologian ja oikeustieteen suhteessa erilaisia muunnelmia:

- oikeussosiologia sosiologisessa mielessä, jolloin oikeusjärjestyksen toimintaa osana yhteiskuntaa tutkitaan sosiologiassa yleisesti käytössä olevin menetelmin;
- oikeussosiologia juridisessa mielessä, jolloin oikeuden ja yhteiskunnan vuorovaikutusta tutkitaan oikeustieteelle ominaisilla tavoilla;

⁶⁵ *Deflem* 2008, s. 272-274.

⁶⁶ *Alvesalo – Ervasti* 2006, s. 5-9.

⁶⁷ *Ervasti* 2006, s. 20.

- sosiologinen oikeusteoria ja oikeustiede, jolloin oikeusteorian ”sisään” on kehitelty sosiologisia analogioita.⁶⁸

Oikeusnormit ovat yksi oikeussosiologian keskeisistä tutkimuskohteista. Oikeussosiologinen tutkimus voi tutkia esimerkiksi lakien syntyä, säätämismenettelyä ja sisältöä, tai se voi tarkastella lakien vaikutusta, tai viranomaisia niiden soveltajina. Lakien syntyä koskevien oikeussosiologisten tutkimusten tavoitteena voi olla selvittää esimerkiksi millaiseen yhteiskunnalliseen tilanteeseen lakiuudistus liittyi, ketkä puolsivat ja ketkä vastustivat lakihanketta, tai millaista yhteiskunnallista keskustelua lakihankkeesta käytiin.⁶⁹

Oikeussosiologian tarkan position ja olemuksen määrittäminen on siis monessa mielessä haasteellista. Haasteellista on myös oikeusnormeihin kohdistuvan oikeussosiologisen tutkimuksen ja lainsäädäntötutkimuksen keskinäisen suhteen jäsentäminen ja niiden erottaminen toisistaan. Seuraavassa Talan näkemys lainsäädäntötutkimuksesta ja sen tehtävästä.

Talan mukaan perinteinen lainoppi, oikeusdogmatiikka, keskittyessään lakien soveltamiseen, tulkintaan ja systematisointiin jättää näin tehdessään osan lakien elinkaaresta liian vähälle huomiolle. Lainsäädäntötutkimuksen tehtävä on hänen mukaansa avartaa ja monipuolistaa sitä kuvaa, jonka oikeustiede antaa säädetystä oikeudesta. Sen tulisi täyttää perinteisen lainopin jättämät aukot lakien elinkaaren alussa ja lopussa, ts. kyetä ensinnäkin kertomaan, miksi ja millä tavalla säädetyn oikeuden normit syntyvät ja toiseksi kertoa, kuinka ne toteutuvat ja kuinka ne vaikuttavat. Lainsäädäntötutkimuksen tavoite ei ole Talan mukaan vaatia lainsäädännön muuttamista joksikin muuksi, vaan sen tehtävä on lisätä tietämystä ja ymmärrystä oikeustieteen keskeisestä kohteesta, säädetystä oikeudesta.⁷⁰ Karkealla tasolla lainsäädäntötutkimus voidaan jaotella kahteen ryhmään sen mukaan, kohdistuuko tutkimus lainsäädäntöön yleisesti vaiko yksittäisiin lakeihin tai lakiuudistuksiin.⁷¹

Mutta mikä on lainsäädäntötutkimuksen todellinen olemus? Onko lainsäädäntötutkimus oma tieteenalansa, tutkimusnäkökulma vaiko kenties tutkimussuuntaus? Entä miten se eroaa esimerkiksi lakien syntyä koskevasta oikeussosiologisesta tutkimuksesta?

⁶⁸ Backman 1992, s. 12.

⁶⁹ Alvesalo – Ervasti 2006, s. 39.

⁷⁰ Tala 2005a, s. 1321-1322.

⁷¹ Tala 2005b, s. 4.

Lainsäädäntötutkimusta on Suomessa voinut opiskella maisteriopintojen pääaineena Itä-Suomen yliopistossa vuodesta 2009 alkaen, joten akateeminen oppiaine se ainakin on.

Pakarisen mukaan oikeussosiologian ja lainsäädäntötutkimuksen välillä voidaan löytää ainakin aste-eroja: oikeussosiologian näkökulmassa korostuu sosiologian tutkimusperinteen asema, kun taas lainsäädäntötutkimus on saanut vaikutteita useammalta tieteenalalta. Toinen erottava tekijä on Pakarisen mukaan ollut tutkimusten keskeinen fokus: lainsäädäntötutkimuksessa se on usein ollut lainvalmisteluvaiheessa ja käytännön ongelmien ratkaisemisessa, kun taas oikeussosiologinen tutkimus on ollut teoreettisempaa ja huomio on ollut enemmän lakia valvovien viranomaisten ja kansalaisten näkökulmissa.⁷²

Mielestäni Talan edellä esittämä lainsäädäntötutkimuksen kuvaus täsmää siinä määrin edempänä esitettyyn oikeussosiologian olemuksen kuvaukseen, että käsillä olevan tutkimuksen kannalta ei ole tarkoituksenmukaista tarttua käsitteiden välisiin vivahde-eroihin tai mahdollisiin akateemisiin oppituolikiistoihin. Näin ollen käytän mainittuja käsitteitä synonyyminomaisesti, ja asemoin tutkimukseni yksittäisen lakihankkeen syntyvaiheisiin kohdistuvaksi oikeussosiologiseksi lainsäädäntötutkimukseksi.

3.3 Tutkimustehtävä

Tutkimukseni tavoitteena on selvittää empiirisesti hallintarekisterilakihankkeen säädösten syntyprosessia. Hankkeen lopulliset, vuonna 2017 hyväksytyt säädökset poikkeavat merkittävästi ensimmäisessä luonnoksessa hallituksen esitykseksi vuonna 2014 esitetyistä säädöksistä ja tehdyt muutokset johtuivat pitkälti lausuntakierroksilla saadusta palautteesta. Siksi tutkimukseni mielenkiinto kohdistuu erityisesti siihen, minkälaisia argumentteja sidosryhmät esittivät lainvalmistelun aikana järjestetyillä neljällä lausuntokierroksella.

Perustuslain mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Eduskunta on toimessaan velvollinen noudattamaan oikeutta ja totuutta ja kansanedustajien tulee esiintyä vakaasti ja arvokkaasti, sekä loukkaamatta toista henkilöä.⁷³ Tämä tutkimus pyrkii lausuntokierrosten argumenttien lisäksi selvittämään myös lakihankkeesta käydyn eduskuntakeskustelun keskeisen sisällön ja

⁷² Pakarinen 2012, s. 25.

⁷³ PL 2§, 4§, 24§, 29§, 31§.

tarkastelemaan lisäksi eduskunnassa käytettyjen puheenvuorojen oikeudellista tarkkuutta.

Tutkimustehtävä jakautuu empiiriseen päätutkimuskysymykseen ja kahteen alakysymykseen seuraavasti:

- Millä argumenteilla lakihanketta ja erityisesti hallintarekisteröintiä kommentoitiin lausuntakierroksilla?
- Alakysymys 1: Mikä oli lakihankkeesta käydyn eduskuntakeskustelun keskeinen sisältö ja poikkesiko se lausuntokierrosten sisällöstä?
- Alakysymys 2: Käytettiinkö eduskuntakeskustelussa oikeusoppineilta saatujen lausuntojen kanssa sisällöllisesti yhteneviä oikeudellisia argumentteja?

Vastaan tutkimuskysymyksiin analysoimalla lausuntokierroksilla annetut lausunnot sekä eduskunnan pöytäkirjoihin dokumentoidut hallintarekisterihankkeesta käytetyt puheenvuorot lähinnä aineistolähtöisen sisällönanalyysin keinoin.

Taustoittavina tutkimuskysymyksinä selvitän, mitä lakihankkeella tavoiteltiin ja miten lainvalmisteluprosessi eteni. Näiltä osin käytän tutkimusaineistona ensisijaisesti hallituksen esitystä HE 28/2016 vp. ja muuta lainvalmisteluaineistoa.

3.4 Tutkimuksen objektiivisuudesta

Aineistolähtöisessä sisällön analyysissä on tavoitteena antaa aineiston muodostaa teoriaa, eikä muodostuvalle teorialle aseteta minkäänlaisia ennakkokäsityksiä.⁷⁴ Täydellinen aineistolähtöisyys on kuitenkin todellisuudessa mahdotonta jo pelkästään siksi, että havainnot muodostuvat tutkijan subjektiivisen ymmärryksen läpi suodattuen, joten aineistosta tutkijalle nousevat havainnot eivät ole koskaan täysin objektiivisiä. Samoin asetetut tutkimuskysymykset väistämättä heijastelevat tutkijan ennakoasenteita.⁷⁵ Itse asiassa pelkkä aineisto ilman sen yhdistymistä tutkijan aikaisemmin oppimaan ja kokemaan ei voi tuottaa mitään ideoita tai teoriaa. Niiden syntyminen edellyttää aina vuorovaikutusta aineiston ja tutkijan ajatusten välillä.⁷⁶

Aineistosta syntyvät havainnot eivät siis synny objektiivisessa tyhjiössä, vaan jokainen havainto, nimeäminen ja johtopäätös syntyy vuorovaikutuksesta aineiston ja tutkijan välillä. Tämä tarkoittaa samalla, että tutkijan esittämät tulokset eivät kuvaa sitä, miten

⁷⁴ *Seitamaa-Hakkarainen* 2014.

⁷⁵ *Tuomi – Sarajärvi* 2004, s. 98

⁷⁶ *Coffey – Atkinson* 1996, s. 153.

asiat reaali maailmassa todellisuudessa olivat, vaan sitä miten tutkija koki niiden olevan. Tähän tutkijan kokemaan reaali maailmaan saattaa vaikuttaa jopa tutkijan analyysin tekemisen aikainen tunnetila.⁷⁷ Tutkijan onkin rehellisempää tiedostaa nämä mainitut rajoitukset ja jopa kirjata niitä auki eksplisiittisesti, kuin väittää tutkimuksensa olevan täysin objektiivista. Tähän pyrin seuraavassa.

Toin jo tutkimuksen johdantoluvussa esiin hämmennykseni kokemastani ristiriidasta hallintarekisterihankkeesta mediassa käydyn keskustelun ja hallituksen esityksessä todellisuudessa esitettyjen lainsäädäntömuutosten vähäisen merkityksen välillä, eikä tämä hämmennys ole tutkimuksen luvussa kaksi esitetyn perusteellisemman lakimuutosten sisällön läpikäynnin myötä vähentynyt. Pikemminkin päinvastoin. Tämä vuorostaan tulee väistämättä vaikuttamaan siihen, minkälaisia havaintoja ja missä järjestyksessä analysoitavasta aineistosta nousee. Konkreettisesti tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tunnistan aineistosta helpommin lakiesityksen merkitystä vähäisenä pitäviä argumentteja, kuin toisen suuntaisia väitteitä.

Toinen esiin tuotava rajoite on kriittinen suhtautumiseni poliittiseen päätöksentekoon. Se avautuu minulle iltalypsyjen, lehmänkauppojen ja tyhjän retoriikan foorumina sen sijaan, että näkisin sen yhteisten asioiden pyyteettömänä hoitamisena. Tämä tulee objektiivisuuden tavoittelusta huolimatta osaltaan vaikuttamaan siihen, miten kriittisesti suhtaudun eduskunnassa lakihankkeesta käytyyn keskusteluun.

Kolmantena tuon esiin koulutuksellisen ja ammatillisen taustani. Se, että minulla on kaupallinen korkeakoulututkinto, vaikuttaa esimerkiksi yleiseen suhtautumiseeni vähäiseen pörssiosakkeiden omistamiseen. Pidän sitä arkipäiväisenä asiana, enkä oman kokemukseni perusteella pidä pörssiosakkeita omistavia henkilöitä moraaliltaan muusta väestöstä poikkeavina. Vastaavasti se, että olen toiminut yleis- tai taloushallinnon tehtävissä eri yhtiössä, joissa kaikissa lainsäädännön vaatimusten noudattaminen on ollut ensimmäisessä prioriteetti luokassa, on vaikuttanut näkemykseeni yritysten harjoittaman taloudellisen rikollisuuden yleisyydestä ja yritysten halukkuudesta ryhtyä rikolliseen toimintaan. Taustani saattaa vaikuttaa esimerkiksi siihen, miten tunnistan ja nimeän aineistosta koodeja ja muodostan niistä käsitteitä.

⁷⁷ Stanley – Wise 1993, s. 159-168.

Olen siis menneisyyteni vanki, samoin kuin jokainen tutkija on oman menneisyytensä osalta. Näiden rajoitteiden julki tuomisen myötä kuvaan seuraavaksi tutkimuksessa käytettävän empiirisen aineiston ja tutkimusmenetelmät.

3.5 Aineisto ja tutkimusmenetelmät

3.5.1 Aineisto

Tutkimus on aina tutkimusta suhteessa johonkin aineistoon. Empiiristen tutkimusten havaintoaineisto voidaan jakaa kahteen luokkaan: valmiisiin aineistoihin ja tutkijan itse keräämiin aineistoihin. Aineistotyypin valinta riippuu lähinnä tutkimuksen tarkoituksesta ja tutkimustehtävästä.⁷⁸ Valmiita aineistoja ovat esimerkiksi tilastot, päiväkirjat ja erilaiset lainvalmisteludokumentit. Itse kerätyjä aineistoja ei ole valmiiksi olemassa, vaan tutkijan on tuotettava ne esimerkiksi havainnoimalla tai haastatteluja tekemällä.⁷⁹

Tässä tutkimuksessa käytän valmiita aineistoja. Havaintoaineistonani ovat hallintarekisterilakihankkeen aikana lausuntokierroksilla annetut lausunnot sekä aiheesta käyty eduskuntakeskustelu. Konkreettisesti olen ladannut lausuntoaineistot pdf-muodossa valtioneuvoston hankerekisteristä osoitteesta <http://valtioneuvosto.fi/hankkeet>, jonka jälkeen olen tulostanut ja lukenut lausunnot samalla erivärisillä tehostuskynillä argumentit merkiten. Samalla tavoin eduskuntakeskustelun osalta latsin ensin täysistuntojen pöytäkirjat eduskunnan verkkosivuilta www.eduskunta.fi, tallensin ne pdf-muodossa, tulostin ja luin ne sen jälkeen tehostekynillä merkiten.

Luettelin kunkin lausuntokierroksen lausunnonantajat jo luvussa kaksi, joten tässä yhteydessä luettelen taulukossa 10 yhteenvetona vain analysoitavien lausuntojen kappalemäärät.

Lausuntokierros	Lausunnot (kpl)
Lausuntokierros I, 8/2014	39 kpl
Lausuntokierros II, 11/2014	34 kpl
Lausuntokierros III, 11/2015	41 kpl
Lausuntokierros IV, Valiokuntakäsittely, 4/2016	31 kpl
Yhteensä	145 kpl

Taulukko 10. Lausuntokierroksilla annetut lausunnot (kpl).

Hallintarekisterilakihanke herätti eduskunnassa runsaasti keskustelua niin lähetekeskusteluvaiheessa kuin ensimmäisessä ja toisessa pääkäsittelyssäkin. Analysoin

⁷⁸ Tuomi 2007, s. 136.

⁷⁹ Pihlaja 2004, s. 147.

keskustelujen sisältöä luvussa viisi, mutta esitän taulukossa 11 käytettyjen puheenvuorojen lukumäärät puolueittain ja istuntopäivittäin, jotta lukijalle muodostuu yleiskuva analysoitavasta aineistosta.

Puolue	Lähetekeskustelu	Ensimmäinen pääkäsittely	Toinen pääkäsittely,		Puheenvuoroja yhteensä
			osa I	osa II	
Keskusta	5	4	18	9	36
Kokoomus	7	12	5	11	35
PS	1	6	8	19	34
Hallitus yht.	13	22	31	39	105
KD	2	3	5	2	12
SDP	12	18	25	18	73
Vas.	9	9	9	18	45
Vihreät	5	0	3	3	11
Oppositio yht.	28	30	42	41	141
Yhteensä	41	52	73	80	246

Taulukko 11. Eduskuntakeskusteluissa käytetyt puheenvuorot (kpl).

Taulukosta voidaan havaita, että oppositiosta erityisesti SDP ja Vasemmistoliitto käyttivät runsaasti puheenvuoroja, kun taas hallituspuolueiden käyttämät puheenvuorot jakautuivat tasaisesti kaikkien kolmen hallituspuolueen kesken. En analysoi analyysiluvussa viisi eduskuntakeskustelua systemaattisesti kansanedustajittain tai edes puolueittain, joten yllä olevaa taulukkoa tarkemmin en tässä tutkimuksessa tarkastele sitä, kuka, mitä tai milloin on eduskunnassa lausunut, pois lukien eräät pintapuoliset huomiot luvussa viisi.

3.5.2 Kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen tutkimus

Empiirinen tutkimus jaetaan perinteisesti laadulliseen ja määrälliseen tutkimukseen. Laadullinen eli kvalitatiivinen analyysi suuntaa huomionsa tutkittavan kohteen laatuun, ominaisuuksiin ja merkityksiin. Laadullisella tutkimuksella pyritään ymmärtämään tutkittavaa ilmiötä. Laadullinen tutkimus on usein hypoteesiton.⁸⁰

Laadullinen tutkimus voi kytkeytyä useisiin eri tieteenfilosofian suuntauksiin ja sen analyysissa voidaan käyttää useita erilaisia menetelmiä. Osa laadullisista menetelmistä liittyy kiinteästi määrättyyn tapaan tehdä analyysiä, osa taas sallii väljemmät tavat

⁸⁰ Tuomivaara 2005, s. 29-30.

käsitellä aineistoa. Laadullisissa menetelmissä yhteisenä piirteenä korostuu esimerkiksi kohteen tarkoitukseen ja merkityksiin, tai kieleen liittyvät näkökulmat.⁸¹

Määrällinen eli kvantitatiivinen analyysi perustuu aineiston analyysiin ja tulkitsemiseen numeerisesti, esimerkiksi tilastojen ja numeroiden avulla.⁸² Analyysi pyrkii selvittämään ilmiöiden yleisyyttä ja esiintymistä. Määrälliselle tutkimukselle tyypillistä on hypoteesin asettaminen ja se tehdään mahdollisimman laajalla aineistolla tilastollisen luotettavuuden saavuttamiseksi.⁸³

Määrälliseen analyysin menetelminä ovat erilaiset tilastolliset tai laskennalliset menetelmät. Määrällisen analyysin aluksi tehdään usein tutkittavaa ilmiötä kuvaava tilastollinen analyysi ja joskus tämä tilastollinen analyysi on itsessään tutkimuksen varsinainen lopputulema. Kvantitatiivisessa tutkimuksessa ongelmanasettelua, aineistoa ja menetelmiä koskevat ratkaisut ovat vuorovaikutussuhteessa toisiinsa, joten tutkimusprosessi kokonaisuudessaan on usein tarpeen päättää jo etukäteen⁸⁴ (vrt. laadullinen tutkimus, jossa aineistoa voidaan joutua laajentamaan alun perin suunnitellusta saturaation saavuttamiseksi⁸⁵).

Tässä tutkimuksessa käytän pääasiassa kvalitatiivista lähestymistapaa. Tutkimuksen tarkoituksena on analysoida lakialoitteesta annettuja lausuntoja ja käytettyjä puheenvuoroja ja muodostaa niistä kategorisoinnin kautta yhtenäinen näkemys, joten pelkkä numeerinen tarkastelu ei olisi riittävä. Tästä huolimatta käytän tutkimuksessa myös kvantitatiivisia menetelmiä, mutta niiden tehtävä on tukea ja rikastuttaa kvalitatiivista analyysiä osoittamalla esimerkiksi tiettyjen kommenttien esiintymismääriä ja siten niiden suhteellista painoarvoa lausuntoaineistossa.

Tutkijan tekemää valintaa kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen analyysin välillä tuodaan usein tarpeettoman voimakkaasti esille, vaikka samassa tutkimuksessa voidaan hyvin käyttää molempia lähestymistapoja. Molemmilla voidaan selittää samoja tutkimuskohteita ja aineistoja, vaikkakin eri näkökulmasta. Määrällistä analyysiä voidaan käyttää esimerkiksi testaamaan laadullisessa analyysissä muodostettua teoriaa ja laadullisella analyysillä voidaan syventää ja selittää määrällisessä analyysissä löydettyjen luokittelujen sisältöä.⁸⁶ Pyrkimys puhtaasti vain toisen lähestymistavan käyttöön

⁸¹ Koppa 2015.

⁸² Pihlaja 2004, s. 51.

⁸³ Alvesalo – Ervasti 2006, s. 23-25.

⁸⁴ Koppa 2015.

⁸⁵ Tuomivaara 2005, s. 31.

⁸⁶ Alvesalo – Ervasti 2006, s. 28-29.

tutkimuksessa on mielestäni omiaan köyhdyttämään tutkimuksen sisältöä, ellei tavoitteena sitten ole tehdä täysin tilastotieteellistä tutkimusta.

3.5.3. Tieteellisen päättelyn logiikka

Päätely on eräs tieteenfilosofian keskeisistä käsitteistä. Nykykirjallisuudessa kuvataan tyypillisesti kolme erilaista päättelyn logiikkaa, deduktiivinen, induktiivinen ja abduktiivinen. Kvantitatiivisen tutkimuksen lähestymistapa on tyypillisesti deduktiivinen – siinä ilmiötä tarkastellaan olemassa olevan teorian ja siihen pohjaavien hypoteesien valossa, ts. tutkimus etenee teoriasta käytäntöön. Tutkimuksessa pyritään testaamaan olemassa olevia teorioita ja tutkimuksen tavoitteena on saada tietoa, joka on luonteeltaan yleistä ja yleistettävissä olevaa.⁸⁷

Kvalitatiivinen tutkimus taas käyttää induktiivisen päättelyn logiikkaa. Päätely lähtee liikkeelle aineistosta, jota käsitteellistetään ja muodostettujen käsitteiden avulla muodostetaan tarkasteltavaa ilmiötä koskevaa teoriaa. Induktiivinenkaan päätely ei ole täysin vapaata aikaisemmista teorioista, sillä tutkijan aikaisempi tieto ja kokemukset vaikuttavat tutkijan esiymmärrykseen ja siten käsitteenmuodostuksen lähtökohtiin. Induktiivisen ideaalin mukaan tutkijan on kuitenkin oltava valmis kumoamaan nämä lähtökohdat, mikäli aineisto osoittaa ne vääriksi. Laadullisen tutkimus pyrkii ymmärtämään, selittämään ja soveltamaan.⁸⁸ Tutkimus etenee käytännön havainnoista yleiselle tasolle, ts. empiriasta teoriaan.

Kolmas tieteellisen päättelyn laji on abduktiivinen logiikka. Yhdysvaltalainen filosofi Charles S. Peirce (1839-1914) kehitti käsitystä päättelyn kolmesta päämuodosta todeten, että deduktion ja induktion lisäksi on erotettava kolmas päättelyn muoto, abduktio. Peirce perusti mallinsa mm. Aristoteleen syllogismin ja Kantin kategorioihin, joten hän ei esittänyt abduktiota omana keksintönään.⁸⁹

Abduktiivisen päättelyn lähtökohta on, että uuden teorian muodostaminen on mahdollista ainoastaan, mikäli tutkijalla on olemassa joku johtoajatus, joka liittyy aineistosta tehtäviin havaintoihin. Uutta teoriaa ei sen mukaan voi syntyä ainoastaan puhtaasti havaintojen pohjalta, kuten induktiivisessa päättelyssä oletetaan. Johtoajatus itsessään voi olla luonteeltaan epämääräinen intuitiivinen käsitys, valmis hypoteesi tai jotain siltä väliltä.

⁸⁷ Anttila 2014

⁸⁸ Anttila 2014

⁸⁹ Paavola 2009, s. 1.

Johtojatus auttaa keskittämään havainnot tiettyihin seikkoihin tai olosuhteisiin, jotka sitten saattavat tuottaa tutkittavasta ilmiöstä uusia näkemyksiä ja teoriaa.⁹⁰

Tässä tutkimuksessa lähtökohtana on Grounded Theory-tutkimusmenetelmän (kts. 3.4.4) avulla toteutettava kvalitatiivinen aineistolähtöinen sisällönanalyysi, joten induktiivinen päättely on tutkimuksessa esioletuksena. Tutkimuksen edetessä päättely saa kuitenkin jossakin määrin myös abduktiivisia ja jopa deduktiivisia piirteitä. Tämä johtuu kahdesta syystä: ensinnäkin Grounded Theoryn eräänä kantavana ajatuksena on havaintojen ja muodostettavan teorian jatkuva vuorovaikutus, ts. havainnot muodostavat teoriaa mutta samalla muodostuvaa teoriaa tulee testata deduktiivisesti vertaamalla sitä empiirisiin havaintoihin⁹¹, ja toiseksi, koska olen edellä on jo esitelty aihepiiriin liittyvää aikaisempaa tutkimusta ja kirjallisuutta (kts. kappale 2.2), joihin tulen soveltuvien osin analyysin tuloksia abduktiivisen päättelyn kautta myöhemmin kytkemään.

3.5.4 Grounded theory, aineistolähtöinen sisällönanalyysi

Grounded Theory (myöhemmin myös ”GT”) tutkimusmenetelmä sai alkunsa 1960-luvun lopussa yhdysvaltalaisen sosiologien Barney G. Glaserin ja Anselm M. Straussin yhteistyön tuloksena. He tutkivat tuolloin sitä, miten parantumattomasti sairast ja heidän lääkäriensä saivat sairaalassa tiedon potilaan kuolemaan johtavasta diagnoosista ja kuinka nämä reagoivat saamaansa tietoon. Analysoidessaan sairaaloissa keräämiään tietoja Glaser ja Strauss samalla kehittivät systemaattisen tutkimusmenetelmän, jota tutkijat eri ihmistieteissä, eri ilmiöitä tutkiessaan, ovat myöhemmin hyödyntäneet. Teoksessaan *The Discovery of Grounded Theory* (1967) tämä menetelmä esitettiin ensimmäisen kerran suurelle yleisölle.⁹²

Glaserin ja Straussin keskeinen teesi oli, että teorioiden kehittämisen tulee lähteä todellisuudessa tehtävistä havainnoista sen sijaan, että olemassa olevista teorioista johdettaisiin deduktiivisesti testattavia teorioita, jotka sitten verifioidaan havaintojen avulla. Peruste tälle oli, että mikäli tutkimusongelmat johdetaan aina vain olemassa olevasta teoriasta, tutkimuksessa ei todellisuudessa voi syntyä juurikaan uutta teoriaa.⁹³ Grounded Theory on nähty kehittäjiensä reaktiona 1960-luvun loppupuolella voimakkaana vallinneelle positivistis-luonnontieteelliselle ja kvantitatiivisia menetelmiä

⁹⁰ Anttila 2014.

⁹¹ Corbin – Strauss 1990a, s. 111.

⁹² Charmaz 2006, s. 4.

⁹³ Koskennurmi-Sivonen 2007.

suosineelle tutkimusparadigmalle esittelemällä systemaattisen laadullisen tutkimuksen menetelmän, jolla oli oma logiikkansa ja joka pystyi itsessään luomaan uutta teoriaa.⁹⁴

Glaser ja Strauss jatkoivat teoriansa kehittämistä julkaisemalla useita teoksia yhdessä ja erikseen, kunnes he päätyivät välirikoon vuonna 1990. Välirikon aiheutti Straussin yhdessä oppilaansa Juliet Corbinin kanssa kehittämä versio Grounded Theorystä, joka julkaistiin teoksessa *Basics of Qualitative Research*.⁹⁵ Tässä yhteydessä ei ole tarpeen käydä yksityiskohtaisesti läpi Glaserin ja toisaalta Straussin ja Corbinin näkemysten välisiä eroja, riittää kun todetaan, että Glaserilla oli avoimempi ja joustavampi tulkinta analyysissä tarvittavista välttämättömistä prosessin vaiheista ja niiden sisällöstä, kun taas Strauss ja Corbin puolsivat tiukan strukturoitua ja ennalta tarkemmin määriteltyä prosessia, jossa eri analyysivaiheita on selvästi useampia kuin Glaserilla ja niiden sisältö on tarkemmin määritelty.⁹⁶ Välirikon seurauksena GT on sittemmin jakautunut kahteen leiriin, joista Straussin ja Corbinin näkemystä on toisinaan syytetty alkuperäisen GT:n keskeisen ajatuksen, puhtaan aineistolähtöisen teorian tukahduttamisesta liiallisen määrämuotoisuuden alle. Voidaankin todeta, että GT:n nimissä tehdään nykyään tutkimusta vähintään kahden eri metodologian mukaisesti. Valitessaan tutkimusmenetelmäksi Grounded Theoryn tutkijan on syytä tiedostaa mainittu jako ja valita sellainen versio GT:stä, joka sopii parhaiten tehtävään tutkimukseen ja tutkijan luontaisiin työskentelytapoihin.⁹⁷

Tässä tutkimuksessa tulen lähtökohtaisesti noudattamaan Straussin ja Corbinin vuonna 1990 teoksessaan *Basics of Qualitative Research* esittämää metodologiaa, mutta tutkittavasta aineistosta sekä valituista tutkimuskysymyksistä johtuen joudun tietyiltä osin hieman soveltamaan sitä. Taulukossa 13 olen luetellut datan keräämisestä teorian muodostamiseen päättyvän Grounded Theoryn työvaiheet Straussin ja Corbinin mukaan ja kommentoinut kunkin työvaiheen osalta lyhyesti sen soveltuvuutta tai sijaintia tässä tutkimuksessa. Huomioitavaa on, että GT:n mukaan työvaiheet eivät etene kronologisessa järjestyksessä ensimmäisestä viimeiseen, vaan leimaa antavaa koko prosessille on ns. jatkuvan vertailun menetelmä (constant comparative method), jossa siirrytään edestakaisin työvaiheesta toiseen sen varmistamiseksi, että käsitteet, tunnistetut kategoriat ja luotavat teoriat ovat sopuossuissa aineiston ja toistensa kanssa.⁹⁸

⁹⁴ Charmaz 2006, s. 5.

⁹⁵ Koskennurmi-Sivonen 2007.

⁹⁶ Locke 2001, s. 64.

⁹⁷ Goulding 2002, s. 46-48.

⁹⁸ Anttila 2014.

Grounded Theory työvaiheet Strauss & Corbin mukaan Mukana tässä tutkimuksessa?

Data collection	Kyllä. Kappaleet 4.1 ja 5.1
Conceptualization (open coding)	Kyllä. Kappale 4.1 (ja 5.1)
Categorization (open coding)	Kyllä. Kappale 4.2 (ja 5.2)
Sampling	Kyllä. Kappaleet 5.1 – 5.3
Analysis using constant comparison	Kyllä. Toimintatapa koko analyysin ajan
Accounting for patterns and variations	Kyllä. Kappale 4.3
Building in process into theory	Välillisesti HE-luonnosten sisällön muutosten myötä.
Writing theoretical memos	Kyllä. Toimintatapa koko analyysin ajan.
Developing hypotheses about relationships among categories (axial coding)	Kyllä. Kappale 4.4
Testing concepts and their relationships with fellow scientists / colleagues	Ei.
Bringing broader structural conditions into analysis	Kyllä. Kappale 6.5
Grounding the Theory, explicating the story line (selective coding)	Kyllä. Kappale 4.5

Taulukko 12. Grounded Theory-analyysin työvaiheita Strauss & Corbinin mukaan.⁹⁹

Seuraavassa avaan vielä lyhyesti kunkin työvaiheen keskeisen sisällön¹⁰⁰, ennen siirtymistä tutkimuksen ensimmäiseen analyysilukuun.

<i>Data collection</i>	Analyysiaineiston kerääminen. Tässä tutkimuksessa lausuntoaineiston ja eduskuntakeskustelujen hankkiminen pdf-muodossa.
<i>Conceptualization</i>	Aineistosta nousevien havaintojen käsitteellistäminen, ts. kunkin havainnon nimeäminen ja käsitteiden luettelointi.
<i>Categorization</i>	Samankaltaisten käsitteiden ryhmittely, samansisältöisten kategorioiden muodostaminen ja luettelointi.
<i>Sampling</i>	Muodostettujen käsitteiden ja kategorioiden testaaminen uudella aineistolla sen toteamiseksi, että sopiiko uusi aineisto jo tunnistettuihin käsitteisiin tai kategorioihin vai löytyykö uudesta aineistosta jotakin uutta, jolloin on tarve täydentää jo tunnistettuja käsitteitä tai kategorioita uusilla. Tässä tutkimuksessa sampling-aineistona käytetään eduskunta-puheenvuoroja, joiden sisältämiä käsitteitä verrataan lausuntoaineistosta tunnistettuihin kategorioihin.
<i>Constant comparison</i>	Jatkuvan vertailun menetelmä – analyysissä palataan toistuvasti edeltäviin työvaiheisiin, ts. prosessi ei ole kronologinen vaan tunnistettuja käsitteitä, kategorioita ja teorioita verrataan jatkuvasti toisiinsa koheesion varmistamiseksi

⁹⁹ Corbin – Strauss 1990b, s. 419-422.

¹⁰⁰ Corbin – Strauss 1990b, s. 419-423.

<i>Patterns and variations</i>	Aineistossa esiintyvien yhdenmukaisuuksien ja eroavaisuuksien havainnointi. Tunnistetut kaavamaisuudet ja poikkeamat helpottavat datan luokittelua.
<i>Process into theory</i>	Olosuhteiden muutosten vaikutus havaittaviin käsitteisiin ja kategorioihin. Tässä tutkimuksessa erisisältöisten HE-luonnosten vaikutus annettujen lausuntojen sisältöön.
<i>Writing theoretical memos</i>	Teoreettisten havaintojen ja aikaisten hypoteesien kirjaaminen sitä mukaa kun ne syntyvät analyysin aikana. Toimivat myöhemmin teorian luomisen pohjana.
<i>Developing hypotheses on relationships of categories</i>	Tunnistettujen kategorioiden välisten riippuvuuksien kuvaaminen.
<i>Testing concepts with colleagues</i>	Tunnistettujen käsitteiden ja kategorioiden testaaminen kollegoilla.
<i>Bringing broader structural conditions into analysis</i>	Yleisten asiayhteyksien (esim. taloustilanne) sisällyttäminen analyysiin.
<i>Grounding the Theory</i>	Teorian luominen ja kiinnittäminen aineistoon. Kaikki tunnistetut kategoriat yhdistävän avainkategorian kirjoittaminen ja aineiston selittävän ”tarinan” kirjoittaminen – mitä aineisto tutkijalle kertoo. ¹⁰¹

Olen nyt esittänyt tutkimuksen tutkimusasetelman kokonaisuudessaan, joten siirryn seuraavaksi tutkimuksen analyysilukuihin.

¹⁰¹ Corbin – Strauss 1990a, s. 119-125.

4. DOKUMENTTIANALYYSI I – HE 28/2016 JA SEN LUONNOKSISTA ANNETUT LAUSUNNOT

4.1 Aluksi

Tässä luvussa analysoin hallintarekisterilakihankkeen aikana annettujen lausuntojen sisällön. Analyysi etenee lausunnoista tunnistettujen koodien käsitteellistämistä muodostettujen käsitteiden kategorisoinnin kautta kategorioiden välisten suhteiden tarkasteluun ja edelleen lausuntojen keskeisen sisällön selittävän avainkategorian muodostamiseen.

Lausuntoja annettiin kolmesta, osittain eri sisältöisestä HE-luonnoksesta ja lisäksi lopullisesta hallituksen esityksestä, joka sekin poikkesi sisällöltään joiltakin osin edellisestä luonnoksesta, järjestettiin vielä neljäs lausuntokierros. Tästä huolimatta analysoin kaikki annetut lausunnot yhtenä aineistona. Perusteluni tälle ratkaisulle on ensinnäkin se, että toisen ja kolmannen kierroksen lausuntopyynnöissä lausunnon antajia pyydettiin keskittymään vain tiettyihin ehdotettuihin säädöksiin, joten näiden kahden lausuntokierroksen lausuntojen tarkastelu lausuntokierroksittain olisi tuottanut vinoutuneen tuloksen. Toinen perustelu aineiston käsittelylle yhtenä kokonaisuutena on tavoitteeni ymmärtää annettujen lausuntojen sisältö kokonaisuudessaan, ja tämä tavoite on saavutettavissa ilman lausuntoaineiston vaiheittaistakin analyysiä.

4.2 Datan kerääminen ja käsitteellistäminen

Keräsin analysoitavan lausuntodatan kappaleessa 3.5.1 kuvatun mukaisesti valtioneuvoston verkkosivuilta. Lausuntodatan analyysin ensimmäisessä vaiheessa, ns. avoimessa koodauksessa etsin lausunnoista lakihanketta puoltavia, vastustavia ja kehitysehdotuksia sisältäviä kannanottoja (myöhemmin ”koodeja”) ja kirjasin ne ylös joko yksittäisinä sanoina tai lyhyinä lauseina siitä riippuen, ilmenikö koodin keskeinen sisältö pelkästä sanasta vai tarvittiinko sen kuvaamiseen lyhyt lause. Kaikissa analysoiduissa 145 lausunnossa sisällöltään toisistaan selkeästi tai ainakin vähäistä enemmän poikkeavia koodeja esiintyi yhteensä 340 erilaista ja ne toistuivat lausunnoissa yhteensä 973 kertaa. Grounded Theoryn metodin mukaisesti¹⁰² näistä 340 erilaisesta koodista tuli muodostaa analyysin pienimmät perusyksiköt, käsitteet. Analyysin jämäköittämiseksi ja myös esitysteknisistä syistä päädyin ratkaisuun, jossa lausuntoihin sisältyneiden koodien käsitteellistämisen yhteydessä pyrin mahdollisimman tehokkaasti

¹⁰² Corbin – Strauss 1990a, s. 63-65.

yhdistämään ajatuksellisesti samansisältöisiä koodeja yhteen käsitteeseen sen sijaan, että olisin hyväksynyt aineistosta muodostuvan erittäin suuren määrän käsitteitä, ts. käsitteiden lukumäärän tehokas rajaaminen oli yksi käsitteellistämistyötä ohjannut itseisarvo. Samalla tuli luonnollisesti varmistaa, että tiivistäminen ei tapahtunut väkisin, jolloin olisi vaarana, että osa koodien merkityksistä häviäisi liian voimakkaan tiivistämisen seurauksena. Seuraava esimerkki valaiskoon tätä tekemääni yhdistämistä:

Lausunnossa esiintynyt koodi 1: *"EU-oikeuden vastainen"*

Lausunnossa esiintynyt koodi 2: *"Ei vastaa (EU:n) asetuksen tavoitteita"*

Lausunnossa esiintynyt koodi 3: *"(EU:n) Asetuksen hengen vastainen"*

→ Esitetyt kolme koodia yhdistettynä yhdeksi käsitteeksi: *"EU tavoitteiden vastainen"*

Tämän yhdistämisen avulla sain tiivistettyä lausunnoista havaitsemani 340 koodia yhteensä 103 käsitteeksi. Selvyyden vuoksi todettakoon, että tekemäni 340 koodin yhdistäminen 103 käsitteeksi ei vielä ollut GT:n mukaista kategorisointia, vaan kyseessä oli vasta analyysin perusyksikköjen, käsitteiden, muodostaminen. Käsitteiden kategorisointi selostetaan kappaleessa 4.3.

Kaikkien lausuntoaineistosta tunnistettujen koodien ja niistä muodostettujen käsitteiden sekä muodostettujen käsitteiden keskeisen sisällön esittäminen tässä olisi niiden vaatiman sivumäärän (>10 sivua) johdosta epätarkoituksenmukaista, eikä edistäisi sujuvaa lukukokemusta, joten tämä tieto on esitetty tutkimuksen liitteissä. Liitteessä 1 esitän kaikki lausunnoista avoimessa koodauksessa havaitut erilaiset koodit (340 kpl) sekä niistä muodostetut käsitteet (103 kpl), joten lukija voi tarkistaa koodien käsitteellistämisen onnistumisen. Kappaleessa 4.3 kategorisoin muodostetut käsitteet, mutta en siinä avaa yksittäisten käsitteiden sisältöä tai merkitystä. Esitän sen sijaan muodostettujen käsitteiden keskeisen sisällön liitteessä 2.

4.3 Käsitteiden kategorisointi

GT:n metodologian mukaisesti käsitteiden määrittämistä seuraa muodostettujen käsitteiden kategorisointi. Kategorisoinnissa aineistosta havaitut samaan ilmiöön liittyvät käsitteet ryhmitellään omiksi kategorioikseen.¹⁰³ Todellisuudessa käsitteellistäminen ja kategorisointi eivät ole peräkkäisiä työvaiheita, vaan päällekkäisiä, sillä kategorisointia tapahtuu tiedostetusti ja tiedostamatta heti avoimen koodauksen alusta alkaen, ts. koodien noustessa havaintoaineistosta tutkija alkaa vaistomaisesti ryhmittelemään niitä

¹⁰³ Corbin – Strauss 1990a, s. 65-67.

mielessään ensin muodostaakseen alustavia käsitteitä ja sen jälkeen sijoittaakseen alustavia käsitteitä joihinkin alustaviin kategorioihin. Tästä toimintatavasta käytetään GT-kirjallisuudessa nimitystä jatkuva vertaileva koodaus (constant comparative coding).¹⁰⁴

Tutkimusraportissa kategorisointi kuitenkin seuraa kronologisesti käsitteellistämistä ja näin on tässäkin tutkimuksessa. Edellä totesin, että analyysidatasta muodostui yhteensä 103 käsitettä. Kategorisoinnissa näistä syntyi 37 kategoriata, jotka esitän seuraavassa.

Kategorian nimi	Kategorian sisältö	Kategoriaan sisältyvät käsitteet
Art 38 poikkeus	On epävarmaa, hyväksyykö EU tuomioistuin Suomen käyttämän poikkeussäännön käytön.	EU Tuomioistuin ratkaisee, Poikkeussäännön käyttö ei riski, Poikkeussäännön käyttö riski
Automaattinen tietojenvaihto	Veroviranomaisten kansainvälinen automaattinen tietojenvaihto tuottaa kyllä tietoa, mutta sen käytettävyyden ja ajantasaisuus on heikennys verrattuna nykyiseen EFi:stä saatavaan tietoon.	Automaattinen tietojenvaihto ei muille viranomaisille, Automaattinen tietojenvaihto jälkikäteistä, Automaattinen tietojenvaihto tuottaa tiedot, Automaattinen tietojenvaihto varmistettava
Ei Lausu	Ei lausuntoa.	Ei Lausu
EU Standardi	EU:n perusajatus on harmoninen lainsäädäntö yhteisön alueella, joten Suomen tulisi noudattaa EU:n käytäntöjä ilman kansallisia poikkeuksia.	EU Standardi
EU tavoitteet / laki	Asetuksen kanssa ristiriitainen kansallinen lainsäädäntö pitää muuttaa, mutta kuinka paljon sitä halutaan / pitää muuttaa.	Asetus edellyttää lainsäädäntöä, Asetus ei edellytä hallintarekisteriä, EU tavoitteiden vastainen
FIVA	FIVAn tehtäväkenttään liittyvät yksityiskohtia koskevat kommentit.	FIVA rooli, FIVA seuraamukset
Hallinnollinen taakka	Kansallisten erityisvaatimusten ei tulisi aiheuttaa ylimääräistä hallintoa.	Lisää hallintoa
Hallitusohjelma	Omistusten julkisuuden hallintarekisteröinnistä johtuvat mahdolliset heikennykset nähdään hallitusohjelman vastaisina.	Hallitusohjelma

¹⁰⁴ Goulding 2002, s. 75-77.

Kategorian nimi	Kategorian sisältö	Kategoriaan sisältyvät käsitteet
Kansantalous	Hallintarekisteröinnin sallimisella on vaikutuksia kansantalouteen, tosin vaikutusten suunnasta lausujilla on eri näkemyksiä.	Investoinnit, Talouskasvu, Työpaikat, Verotulojen menetys, Yritysrahoitus
Kilpailu	Hallintarekisteröinnin sallimisella / kieltämisellä on vaikutuksia APK kilpailuun Suomessa.	Kilpailu lisääntyy, Kilpailu on jo vapaata, Kilpailun esteitä
Kilpailukyky	Hallintarekisteröinnin sallimisella / kieltämisellä on vaikutuksia Suomen arvopaperimarkkinan ja yritysten kilpailukykyyn.	Kilpailukyky heikentyy, Kilpailukyky paranee
Kustannusvaikutukset	HE mukaisilla muutoksilla on kustannuksia lisääviä tai vähentäviä vaikutuksia.	Ei kustannussäästöjä, Kustannussäästöjä, Lisäkuluja
Lainvalmistelu	Lainvalmistelun laatuun, sisältöön ja prosessiin liittyvää, pääasiassa negatiivista arvostelua.	Hallintarekisterille ei esitetty perusteita, Hyvä lain sisältö, Lakiteknisesti hyvä, Lainvalmisteluprosessin heikkoudet, Norjan malli, Pykälissä puutteita, Tarkoitushakuinen lainvalmistelu, Vaikutusarviointi puutteellinen, Vanhaa lakia ei saa kumota
Liputussäännöt	Liputussäännöt toimivat muissa EU-maissa yleisöjulkisuuden riittävänä toteuttajana, riittääkö sama Suomessa.	Liputus ei riitä, Liputus riittää
Omistajatieto	Pörssinoteerattujen osakkeiden suomalaisten omistajien omistajatietojen julkisuus, pääasiassa huoli siitä, että hallintarekisteröinti vähentäisi sitä.	Omistajatiedot hämärtyvät, Omistustieto jo nyt vajavaista, Osakasluettelon tarvitaan lisää tietoja, Tarvitaan automaattinen osakasluettelo, Tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen
Osakasoikeudet	Hallintarekisteröityjen osakkeiden osalta yhtiön osakasrekisterissä ei näy tosiasiallinen omistaja, joka ei näin ollen voi käyttää täysipainoisesti osakasoikeuksiaan ilman erityisiä toimenpiteitä.	Osakasoikeuksien turvaaminen
Pienomistus	Mikä on pienomistajan asema tulevaisuudessa.	Ilmaiset arvo-osuustilit, Pienomistajan yksityisyys, Pienomistuksen raja

Kategorian nimi	Kategorian sisältö	Kategoriaan sisältyvät käsitteet
PRH Kyselyjärjestelmä	Suunniteltu yleisöjulkisuuden varmistamiseksi, sittemmin jätetty pois HE:stä.	PRH kyselyjärjestelmän epäselvyys, PRH kyselyjärjestelmän hinta
PRH Rekisteri	Suunniteltu yleisöjulkisuuden varmistamiseksi, sittemmin jätetty pois HE:stä.	Julkisuutta lisättävä, PRH rekisteri epäselvä (I kierros), PRH rekisteri hyvä (I kierros), PRH rekisterissä puutteelliset tiedot (I kierros)
Rikollisuus	Vaikuttaako hallintarekisteröinti rikollisuuden määrään.	Edistää rikollisuutta, Ei edistä rikollisuutta
Sanktiot	Millaiset sanktiot hallintarekisteröintikiellon rikkomisesta pitäisi määrätä.	Sanktiointi
Sekalaiset	Yksittäiset ”hajakäsitteet” on kerätty tähän kategoriaan.	Asiamies, Palvelutaso, VPO Instrumentit rajattu pois
Sijoittajan suoja	Voiko sijoittajan omistukset sekoittua säilyttäjän omaisuuteen.	Ei riskiä sijoittajansuojalle, Riski sijoittajansuojalle
Sisäpiiri	Miten hallintarekisteröinti vaikuttaa sisäpiirivalvontaan.	Sisäpiirisäännöt ok, Sisäpiirivalvonta haaste
Suomen lain ulottuvuus	Voiko Suomen laki vaikuttaa, kun toimitaan ulkomailla.	Suomen laki ei voi vaikuttaa ulkomaille, Suomen laki voi vaikuttaa ulkomaille
Suora omistus	Suoran omistuksen tulevaisuus, onko trendi nouseva vaiko laskeva.	Suora omistus ei yleistymässä, Suora omistus hyödyllistä, Suora omistus säilytettävä, Suora omistus yleistymässä
Tehokkuus	Hallintarekisteröinnin sallimisen toiminnalliset tehokkuusvaikutukset.	Hallintarekisteristä ei tehokkuushyötyjä, Hallintarekisteristä on tehokkuushyötyjä
Ulkomainen APK	Ulkomailla liikkeeseen laskettujen osakkeiden omistajatiedot pyritään varmistamaan liikkeeseen laskijan sopimusvelvoitteella.	Sopimusvaatimukset, Ulkomaisesta APK:sta ei saada tietoja
Tuomioistuin	Tuomioistuintoimintaansa liittyviä yksityiskohtaisia lausuntoja.	Muutoksenhakufoorumi, Siirtymäaika haaste
Vaikutukset viranomais-toimintaan	Hallintarekisteröinnin salliminen vaikuttaisi viranomaisten toimintaan heikentäen sen tehoa.	Ei vaikeuta valvontaa, Vaikeuttaa valvontaa, Verotietojen kattavuus laskee, Heikentää viranomaistoiminnan vaikuttavuutta
Vain pörssiyhtiöt	Hallintarekisteröinti ja ulkomainen liikkeeseen lasku sallittakoon ainoastaan pörssiyhtiöille.	Listaamattomat huomioitava

Kategorian nimi	Kategorian sisältö	Kategoriaan sisältyvät käsitteet
Viranomaisten resurssit	Omistajatiedon hankkimisen hankaloituminen lisää viranomaisten resurssitarvetta.	Viranomaisresurssit
Viranomaisten tiedonsaanti	Viranomaisten tiedonsaanti ei saa vaarantua.	Tiedonsaanti heikkenee, Tiedonsaanti riittävä, Tiedonsaanti varmistettava
Yhdenvertaisuus	Suomalainen sijoittaja eri asemassa vs. ulkomainen.	Eriarvoinen kohtelu jos hallintarekisteriä ei sallita
Yhteiskunnalliset vaikutukset	Hallintarekisteröinnin vaikutukset moraaliin ja suhdanteisiin.	Heikentää moraalialla, Laarilit riski järjestelmälle, Oikeusjärjestelmän legitimeetti
Yksilöllinen asiakaserottelu	Eräässä vaiheessa ehdotettu omistamisen muoto, sittemmin hylätty.	Yksilöllinen asiakaserottelu ei anna mitään lisää, Yksilöllistä asiakaserottelua ei edellytetä
Yleisöjulkisuus	Suomessa yhden omaisuuslajin, pörssiosakkeiden osalta on yleisesti hyväksytty poikkeuksellisen korkea yleisöjulkisuuden taso ja tuon julkisuuden säilyttäminen tai sen rajoittaminen molemmat herättävät voimakkaita reaktioita.	Julkisen osakerekisterin tietosuojat, Julkisuuden rajoittamista nykyisestä mietittävä, Julkisuus heikkenee, Julkisuus rajattu pörssiosakkeisiin, Julkisuutta lisättävä, Nykyjulkisuus säilytettävä, On demand-kysely, Riittävä julkisuus säilyy, Ulkomailta saadut suorat omistustiedot osakasluetteloon, Yleisöjulkisuuden kustannukset ei yhtiölle, Yleisöjulkisuustiedot vain suomalaisilta säilyttäjäiltä

Taulukko 13. Kategoriat ja niihin sisältyvät käsitteet.

Olen nyt muodostanut lausuntoaineistosta 37 kategoriaa, jotka kuvaavat hallintarekisterilakihankkeesta annettujen lausuntojen sisältöä ja sisältävät lisäksi etenkin niitä arvolatauksia, joita lausunnonantajilla kohdistuu omistamiseen, viranomaistoimintaan, yleisöjulkisuuteen ja EU-säätelyyn.

Osa muodostamistani kategorioista saattaa pintapuolisen tarkastelun perusteella vaikuttaa keskenään samansisältöisiltä, mutta niillä kullakin on oma erillinen identiteettinsä. Olen muodostanut kategoriat siten, että ne ovat yhtäpitävät alkuperäisen aineiston kanssa, eivätkä aineiston sisältämät vivahde-erot ole hävinneet liian voimakkaan tiivistämisen johdosta. Selvyiden vuoksi avaan seuraavassa tiettyjen, mahdollisesti päällekkäisiltä vaikuttavien kategorioiden ydinsisältöä ja kyseisten kategorioiden sisältöjen välisiä eroja, perustellen siten samalla kunkin kategorian olemassaolon erillisenä kategoriana.

Kategoriat: Art 38 poikkeus – EU Standardi

EU Standardi-kategorian keskeinen sisältö liittyy lausunnonantajien näkemykseen siitä, että EU:n toiminta perustuu yhdenmukaiseen lainsäädäntöön, ja jäsenmaissa tulisi pidettyä yleisestä linjasta poikkeavasta kansallisesta erityissäädäntelystä. Art 38 poikkeuskategoriassa lausunnonantajat kommentoivat sitä, onko kyseisen poikkeussäännön käyttö oikeudellisesti kestävä vaiko ei, ja että lopullinen ratkaisu tähän saadaan aikanaan EU-tuomioistuimesta. Näistä kahdesta kategoriasta ensimmäinen liittyy siten EU:n tavoitteisiin yleisesti ja jälkimmäinen ainoastaan yhteen poikkeussääntöön.

Kategoriat: Kilpailu – Kilpailukyky

Kilpailu-kategoria sisältää lausunnot, jotka liittyvät Suomessa toimivien arvopaperikeskusten kilpailutilanteeseen ja mahdollisesti nähtyihin kilpailun esteisiin. Kilpailukyky-kategoria sisältää suomalaisen arvopaperimarkkinan ja suomalaisten yritysten kilpailukykyyn kansainvälisesti liittyvät kommentit. Ensimmäisen kategorian kommentit liittyvät siten käytännössä Euroclear Finland Oy:n joidenkin lausunnonantajien kommentoimaan monopoliasemaan Suomessa, kun taas jälkimmäinen kategoria koskee laajasti Suomen ja suomalaisten yritysten kilpailukykyä rahoitusmarkkinoilla.

Kategoriat: Hallinnollinen taakka – Kustannusvaikutukset – Tehokkuus – Viranomaisten resurssit

Lopullisessa HE:ssä ei enää ollut mukana PRH:n hallinnoimaksi aiemmin esitettyä uutta julkista omistajarekisteriä, jonka tietojen ajantasaisuudesta olisivat vastanneet sekä listautuneet yritykset että niiden osakkeenomistajat. Hallinnollinen taakka-kategoriaan sisältyvät lausunnot koskevat ainoastaan tämän rekisterin aiheuttamaa arvioitua lisätyötä. Kustannusvaikutukset-kategoria sisältää lausujien näkemykset kulloiseenkin HE:een sisältyvien säädösten suorista kustannusvaikutuksista, kun taas Tehokkuus-kategoria sisältää argumentointia pelkästään hallintarekisteröinnin sallimisen tuomista toiminnallisista tehokkuushyödyistä (esim. mahdollistamalla osakeomistuksen useilla markkinoilla vain yhden säilyttäjän kautta), sekä näiden hyötyjen kyseenalaistamisesta. Viranomaisten resurssit-kategoria sisältää viranomaisten lausuntoja siitä, että mikäli omistajatietojen saaminen vaikeutuu, tulee samalla huomioida lisääntyvän selvitystyön vaatimat lisäresurssit. Periaatteessa kaikki tässä käsitelty neljä kategoriaa olisi voinut tiivistää yhdeksi kategoriaksi "Kustannusvaikutukset", koska lopulta nämä kaikki kategoriat ovat mitattavissa kustannusvaikutuksina. mutta mielestäni tällainen voimakas tiivistäminen olisi hävittänyt liikaa alkuperäisen aineiston sisällöstä ja siksi kukin kategoria on käsitelty omanaan.

Kategoriat: Rikollisuus - Sisäpiiri

Rikollisuus-kategoria sisältää lausujien näkemykset hallintarekisteröinnin yleisistä rikoksenteikomahdollisuuksia lisäävistä vaikutuksista, kiinnijäämisriskistä, vaikutuksista korruptioon ja harmaan talouden lisääntymiseen ym. Sisäpiiri-kategoria sitä vastoin sisältää lähinnä sisäpiirivalvonnan toteuttamiseen liittyviä argumentteja, eikä siten

suoraan viittaa sisäpiiririkoksiin, joten sen säilyttäminen omana kategorianaan on perusteltua.

Kategoriat: Omistajatieto – Viranomaisten tiedonsaanti - Yleisöjulkisuus

Näillä kolmella kategoriolla on yhteinen ydinsisältö, mutta eri näkökulma siihen, joten ne on kukin esitetty omana kategorianaan alkuperäisen aineiston sisällön säilyttämiseksi. Omistajatieto-kategoria sisältää lähinnä yleisen tason argumentteja siitä, mikä on suomalaisten pörssiomistusten julkisuus tällä hetkellä ja miten sitä tulisi kehittää. Viranomaisten tiedonsaanti-kategoriaan sisältyvät pelkästään viranomaisten tiedonsaantikanaviin ja niiden säilyttämisen tärkeyteen liittyvät argumentit, kun taas Yleisöjulkisuus-kategoria sisältää pelkästään suuren yleisön ja median osakeomistustiedon saamiseen, sen laajuuteen ja helppouteen liittyviä argumentteja.

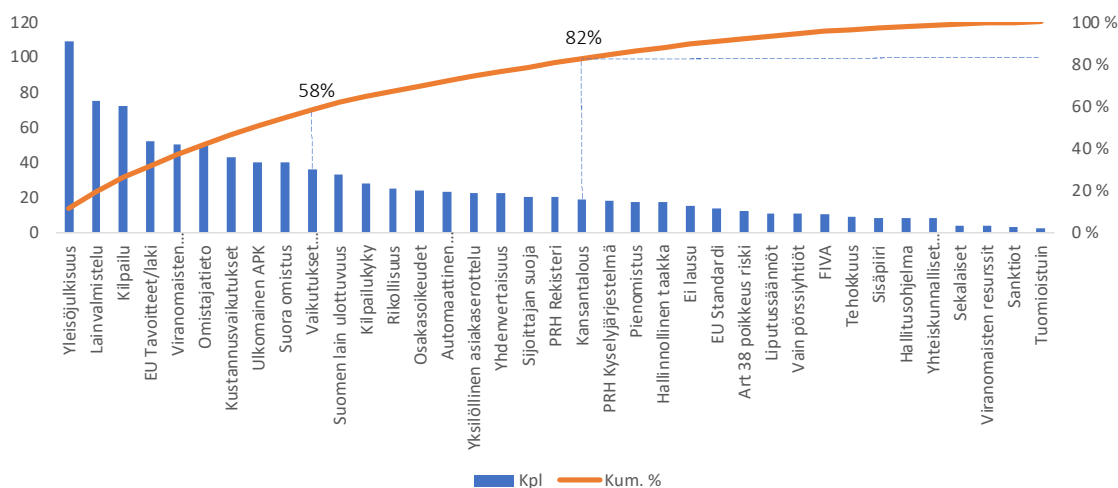
Muodostettavien kategorioiden lukumäärä on kompromissi tiiviin esittämisen ja liian voimakkaan tiivistämisen myötä mahdollisesti menetettävän alkuperäisen aineiston sisällön välillä. Olen pyrkinyt kategorisoinnissa säilyttämään alkuperäisen aineiston sisällön ja siksi kaikki edellä esitetyt kategoriat esitetään omina kategorioinaan ilman voimakkaampaa tiivistämistä.

Kappaleessa 4.4 havainnoin numeerisesti ja kuvaajien avulla mm. lausunnoista kerättyjen koodien esiintymistiheyttä eri kategorioissa sekä eniten koodeja sisältäneitä käsitteitä. Mainintojen esiintymistiheyden perusteella voi tehdä suuntaa antavia oletuksia siitä, mitkä käsitteet ja kategoriat nousivat lausunnoissa tärkeimmiksi. Teen tarkastelun lähinnä kategoriatasolla, jotta säännönmukaisuudet tulisivat käytetystä rajallisesta aineistosta paremmin esiin. Tarkasteluni ei pyri tilastolliseen merkitsevyyteen, ainoastaan indikoimaan jo havaittujen käsitteiden ja kategorioiden tärkeyttä niiden esiintymisen lukumäärän perusteella.

4.4 Säännönmukaisuuksien ja poikkeamien havainnointi

4.4.1. Koodien jakautuminen kategorioittain ja käsitteittäin

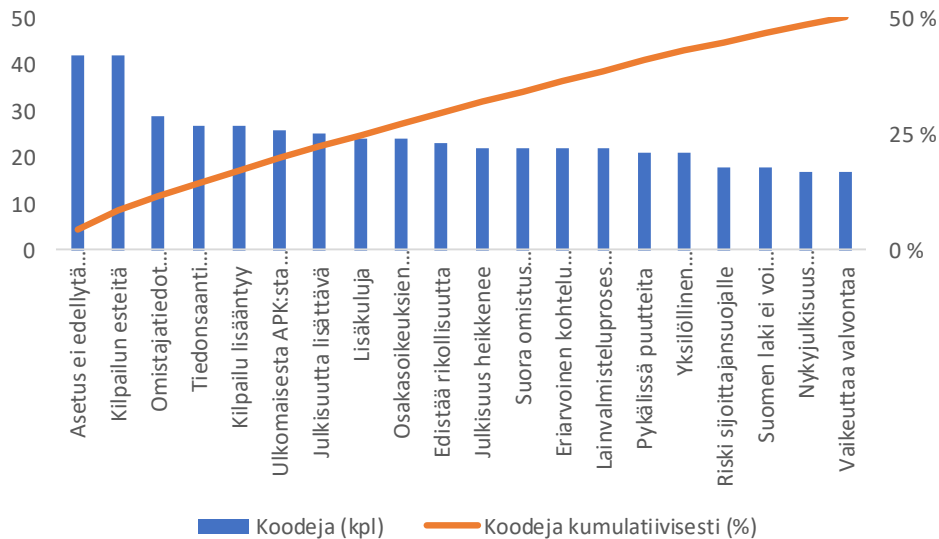
Lausuntoaineiston sisältämien koodien lukumääräinen tarkastelu osoittaa, että koodit keskittyvät voimakkaasti melko harvoihin kategorioihin. Yli puolet (58%) lausunnoista tunnistetuista koodeista liittyy kymmeneen yleisimpään kategoriaan ja 20 yleisimpään kategoriaan liittyy jo 82 prosenttia kaikista koodeista. Kuvio kolme havainnollistaa tätä keskittymistä kuvaten koodien kappalemäärien jakautumisen kategorioittain sekä koodien kumulatiivisen prosentuaalisen kertymän yleisimmästä kategoriasta alkaen.



Kuvio 3. Koodien lukumäärä ja kumulatiivinen kertymä kategorioittain.

Kymmeneen yleisimpään kategoriaan sisältyy kuusi kategoriaa, jotka liittyvät suoraan tai epäsuorasti omistajatietojen saantiin ja omistusten julkisuuteen (kategoriat *Yleisjulkisuus*, *Viranomaisten tiedonsaanti*, *Omistajatieto*, *Ulkomainen APK*, *Suora omistus* ja *Vaikutukset viranomaistoimintaan*). Näihin kategorioihin sisältyy yhteensä 324 koodia kaikista lausunnoista havaituista 973 koodista, joten lausuntojen keskeisin sisältö selviää jo näin analyysin aluksi. Kymmenestä yleisimmästä kategoriasta kaksi jäljelle jäävää liittyvät EU-harmonisointiin ja vapaaseen liikkuvuuteen (kategoriat *EU Tavoitteet/laki* ja *Kilpailu*), yksi lainvalmistelun laatuun (*Lainvalmistelu*) ja yksi hallintarekisteröinnin kustannusvaikutuksiin (*Kustannusvaikutukset*). Kaikkien 973 koodin jakautuminen kategorioittain on esitetty yksityiskohtaisesti Liitteessä 3.

Koodien jakautumista käsitteittäin ei ole tässä yhteydessä tarkoituksenmukaista tarkastella yksityiskohtaisesti, sillä käsitteiden suuresta lukumäärästä (103 kpl) johtuen koodit hajaantuvat laajemmalle, eikä käsitteiden tarkastelulla näin ollen saavuteta lisäarvoa verrattuna kategorioiden tarkasteluun. Tarkastelen kuitenkin lyhyesti 20 eniten koodeja sisältävää käsitettä, ennen kuin palaan kategoriatason tarkasteluun. Samoin kuin kategorioiden kohdalla, koodien keskittyminen on havaittavissa myös käsitteitä tarkasteltaessa, sillä 20 eniten koodeja sisältävää käsitettä sisältävät 50% kaikista 973 lausuntoihin sisältyneistä koodeista.



Kuvio 4. Koodien lukumäärä ja kumulatiivinen kertymä 20 yleisimmässä käsitteessä.

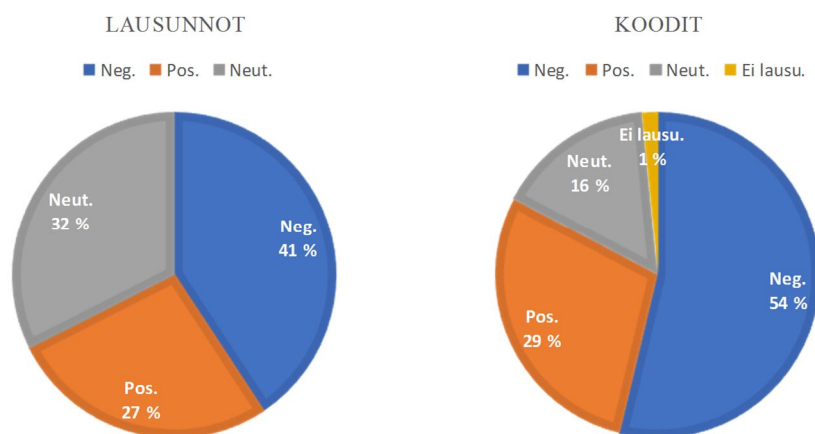
Näistä kahdestakymmenestä eniten koodeja sisältävästä käsitteestä kahdeksan liittyy omistajatietojen saantiin ja omistusten julkisuuteen, kolme EU-harmonisointiin ja vapaaseen liikkuvuuteen, kolme lainvalmistelun laatuun ja yksi hallintarekisteröinnin kustannusvaikutuksiin. Kategorioihin verrattuna uusina aiheina esiintyvät omistajaoikeuksien käyttö ja sijoittajan suoja (2 käsitettä), vaikutukset rikollisuuteen (1), yhdenvertaisuus (1) sekä Suomen lain vaikuttavuus maan rajojen ulkopuolelle (1). Jo tästä lyhyestä käsitetason tarkastelusta huomataan, että tällä tasolla saadaan tuloksiin lisää yksityiskohtia, mutta jo kategoriatasolla todettu lausuntojen keskeinen sisältö säilyy muuttumattomana, joten palaan seuraavaksi kategoriatasoon tarkasteluun. Esitän kaikkien 973 koodin jakautumisen käsitteittäin Liitteessä 4.

4.4.2 Käytetyt koodit ja lausunnonantajan suhtautuminen lakihankkeeseen

Strauss ja Corbin eivät GT-analyysin vaiheita kuvatessaan ainakaan eksplisiittisesti anna erityistä merkitystä sille, kuka lausuu tai kenen tekemisiä analyysiaineistossa koodataan.¹⁰⁵ Myöskään tässä tutkimuksen ei tarkastelua pääsääntöisesti viedä lausujatasolle, mutta hallintarekisterilakihankkeessa lausunnon antajien suhtautuminen hankkeeseen oli niin voimakkaasti polarisoitunutta, että avainkategorian muodostamisen kannalta on relevanttia tarkastella omina ryhminään hankkeeseen positiivisesti, negatiivisesti ja neutraalisti suhtautuneiden lausunnonantajien lausunnoissa esiintyneitä koodeja kategorioittain ja verrata niitä keskenään.

¹⁰⁵ Corbin – Strauss 1990a.

Olen jakanut lausunnonantajien suhtautumisen hallintarekisterilakihankkeeseen lausunnoittain positiiviseen, negatiiviseen tai neutraaliin lausuntoja lukiessani muodostamani yleiskuvan perusteella. Epäselvissä tilanteissa jaottelun keskeisenä perusteena olen pitänyt sitä, miten lausunnossa suhtaudutaan hallintarekisteröinnin sallimiseen Suomessa. Tämä kun kuitenkin oli koko lakihankkeen ajan keskeinen sisältökysymys, johon lausujat pääasiassa ottivat kantaa. Jaottelu ei kaikkien lausuntojen osalta ole yksiselitteinen. Esimerkkinä luokittelun haasteista on NASDAQ OMX Nordic Exchange Helsinki Oy:n lausunto (lausunto #125) lopullisesta HE:stä. Lausuja oli jokaisessa lausunnossaan voimakkaasti puoltanut hallintarekisteröinnin sallimista Suomessa ja kun sitä ei lopullisessa HE:ssä ehdotettu sallittavaksi, suhtautui kyseinen lausunto #125 HE:een erittäin negatiivisesti. Tästä huolimatta olen luokitellut kyseisen lausunnon jaottelussani positiiviseksi, koska lausujan suhtautuminen hallintarekisteriin on positiivinen. Vastaavia esimerkkejä olisi lausuntojen jaottelussa muitakin. Koska tarkastelen lakihankkeeseen suhtautumisen vaikutusta lausunnoissa esiintyneisiin koodeihin ainoastaan avainkategorian muodostamisen helpottamiseksi, en näe merkittävää ongelmaa siinä, vaikka olisin sijoittanut jotkut lausunnot tulkinnanvaraisesti väärään luokkaan. Kuvaan seuraavassa lausuntojen sekä niihin sisältyneiden koodien suhteellisen jakauman lakihankkeeseen suhtautumisen mukaan.



Kuvio 5. Lausunnot ja koodien jakautuminen suhtautumisen mukaan.

Olen naisesti havainto näistä on, että lausunnoista vajaat puolet (41%) suhtautui lakihankkeeseen negatiivisesti samalla kun nuo negatiiviset lausunnot sisälsivät 54% kaikista koodeista, ts. lakihankkeeseen negatiivisesti suhtautuneet lausunnot sisälsivät suhteellisesti enemmän perusteluja (ja koodeja) kuin positiivisesti tai neutraalisti suhtautuneet. Argumenttien määrän lisäksi eroja oli myös niiden kategoriakohtaisissa

painotuksissa. Alla kymmenen eniten koodeja sisältänyttä kategoriaa per suhtautumistapa.

Positiivinen	Negatiivinen	Neutraali
Kilpailu (53 koodia)	*Yleisöjulkisuus (60)	*Yleisöjulkisuus (20)
*Yleisöjulkisuus (29)	*Lainvalmistelu (53)	*Lainvalmistelu (15)
Kilpailukyky (25)	*EU Tavoitteet/laki (35)	Kilpailu (13)
Kustannusvaikutukset (24)	Omistajatieto (35)	Suomen lain ulottuvuus (10)
Yhdenvertaisuus (19)	*Viranomaisten tiedonsaanti (33)	*EU Tavoitteet/laki (9)
EU Standardi (14)	Vaikutukset viranomaistoimintaan (33)	Ulkomainen APK (9)
*Viranomaisten tiedonsaanti (12)	Suora omistus (31)	Suora omistus (7)
Omistajatieto (11)	Ulkomainen APK (29)	PRH Kyselyjärjestelmä (6)
*Lainvalmistelu (8)	Rikollisuus (22)	Pienomistus (6)
*EU Tavoitteet/laki (8)	Osakasoikeudet (17)	*Viranomaisten tiedonsaanti (5)

Taulukko 14. Top 10 kategoriat lakihankkeeseen suhtautumisen mukaan. (*Esiintyy kaikissa kolmessa ryhmässä.)

Taulukossa esiintyvät Top 10-kategoriat sisältävät yhteensä 651 koodia, eli 2/3 kaikista lausunnoista tunnistetuista koodeista, joten lausuntojen keskeinen sisältö käy jälleen hyvin ilmi vain näitä yleisimpiä kategorioita tarkastelemalla. Esitän kaikkien 973 koodin jakautumisen käsitteittäin suhtautumisen mukaan yksityiskohtaisesti Liitteessä 5. Kymmenen yleisimmän kategorian joukossa suhtautumistavoittain ei jo edellä 4.4.1 kappaleessa lueteltujen yleisimpien kategorioiden ja käsitteiden lisäksi ole kuin kaksi uutta kategoriaa, *PRH Kyselyjärjestelmä* ja *Pienomistus*, ja näistäkään ensimmäinen ei sisällynyt enää lopulliseen HE:een.

Mielenkiintoisempaa onkin tarkastella yleisimpien kategorioiden välisiä eroja suhtautumistavoittain. Lakihankkeeseen positiivisesti suhtautuneiden lausunnoissa painottuvat kilpailuun, kustannuksiin, kilpailukykyyn, yhdenvertaisuuteen ja EU-harmonisointiin liittyvät kategoriat, mutta mukana ovat myös jo tutut yleisöjulkisuuteen, viranomaisten tiedonsaantiin ja (heikkoon) lainvalmisteluun liittyvät kategoriat. Negatiivisesti lakihankkeeseen suhtautuneiden lausunnoissa taas painottuvat voimakkaasti omistajatietoon, sen julkisuuteen, viranomaisten tietojen saantiin, viranomaisvaikutuksiin ja rikollisuuteen sekä toisaalta lainvalmisteluun liittyvät kategoriat. Neutraalisti lakihankkeeseen suhtautuneiden lausunnot vaikuttavat kompromissilta kahden muun ryhmän välillä, tosin siten, että ne ovat hieman enemmän painottuneet negatiivisesti suhtautuvien omistusten julkisuuden kuin positiivisesti

suhtautuvien vapaan kilpailun suuntaan. Neutraalienkin ryhmässä lainvalmisteluun liittyvät argumentit tulevat vahvasti esille. Lyhyenä yleistyksenä totean, että lakihankkeen puoltajat ajavat vapaata kilpailu ja tehokkuutta, vastustajat ovat huolissaan pörssiosakkeiden omistustietojen mahdollisesta hämärtymisestä ja sen vaikutuksista, neutraalisti suhtautuvat lausuvat kahden ääripään väliltä, eikä kukaan ole tyytyväinen toteutuneeseen lainsäädäntöprosessiin.

4.4.3 Lakihankkeeseen suhtautuminen lausujaryhmittäin

Hallintarekisterilakihankkeen lausuntoihin sisältyvien koodien analyysi paljastaa jo edellä esitetystä hyvin yksinkertaisessa numeerisessa tarkastelussa annettujen lausuntojen keskeisen sisällön ja argumentit, joilla lakihanketta puolustettiin ja vastustettiin. Olen tutkimuksen edetessä muodostanut koodeista käsitteitä ja käsitteistä edelleen tiettyjä ilmiöitä kuvaavia kategorioita. Kappaleessa 4.5 siirryn GT:n teorian muodostuksen ydinalueelle, kun luon kategorioiden välisten riippuvuuksien ja keskinäisten suhteiden kautta muodostettavan ydinkategorian perustelevan kategoriarakenteen ja rungon. Sitä ennen tarkastelen kuitenkin vielä lausujaryhmittäin sitä, mitkä lausujaryhmät suhtautuivat lakihankkeeseen erityisen positiivisesti tai negatiivisesti. Teen tämän tarkastelun, koska lausujaryhmäkohtaiset erot saattavat nostaa esiin ydinkategorian muodostamisen kannalta olennaisia asioita.

Olen ryhmitellyt lausunnon antajat lausujaryhmiin oman subjektiivisen näkemykseni mukaan ja esitän yksityiskohtaisen jaon liitteessä 6, joten siirryn tässä suoraan lausujaryhmäkohtaiseen lausuntojen tarkasteluun. Aineistoon liittyen on vielä huomioitava, että lausuntoja annettiin neljällä lausuntokierroksella, joten samalta lausunnon antajalta voi aineistossa olla mukana 1-4 lausuntoa sen mukaan, monellako kierroksella lausuja on lausunut. Seuraavaan taulukkoon olen merkinnyt *-merkillä mielenkiintoisimmat havainnot, joita myös käsittelen lyhyesti jäljempänä.

Lausujaryhmä	Pos.	Neg.	Neut.
Arvopaperikeskus	0	3*	1
Edunvalvontajärjestö	8*	10*	0
Yhdistykset	1	1	2
Kilpailuviranomainen	4*	0	0
Liikkeeseen laskijat	6*	0	2
Liikeryitys	1	1	0
Luokittelematon	0	1	6

Lausujaryhmä	Pos.	Neg.	Neut.
Markkinapaikka	5*	0	0
MEP	0	1	0
Ministeriö	3	0	6
Oikeusoppinut	2	0	6
Tutkinta- ja toimeenpanoviranomaiset	0	24*	4
Sijoittaja	4*	4*	3
Tietosuoja	0	0	3
Tuomioistuin	0	0	11
Valvontaviranomainen	5*	0	3
Yleisöjulkisuus	0	14*	0
Kaikki yhteensä	39	59	47

Taulukko 15. Lakihankkeeseen suhtautuminen lausujaryhmittäin (lausuntoja kpl).

Olen jo aikaisemmin todennut, että lausuntoaineisto oli vahvasti polarisoitunutta ja tämä käy ilmi myös lausujaryhmäkohtaisessa tarkastelussa. Arvopaperikeskus, eli käytännössä Euroclear Finland Oy, suhtautui lausunnoissaan lakihankkeeseen pääasiassa negatiivisesti ja tämä on ymmärrettävää, sillä sen tosiasiallinen monopoli-asema Suomessa oli lakihankkeen aikana uhattuna. Yhtä ymmärrettävää on kilpailuviranomaisen, liikkeeseen laskijoiden ja markkinapaikan (=Helsingin Pörssi) positiivinen suhtautuminen arvopaperikeskusten kilpailun lisäämistä Suomessa tavoittelevaan lainsäädäntöön, mutta yllättävämältä saattaa vaikuttaa edunvalvontajärjestöjen sekä sijoittajien suhtautuminen, sillä näillä molemmilla positiivisia ja negatiivisia lausuntoja näyttäisi olleen yhtä paljon. Edunvalvontajärjestöjen lukujen yksityiskohtaisempi tarkastelu paljastaa, että positiivisesti lakihankkeeseen suhtautuivat Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja Finanssialan keskusliitto FK (nytemmin Finanssiala ry) kun taas negatiivisia lausuntoja antoivat työntekijäjärjestöt Akava, SAK, STTK ja Ammattiliitto PRO. Vastaava asetelma sisältyy myös sijoittajien lausuntoihin – lakihankkeen puolesta lausuvat suursijoittajiksi katsottavat tahot, kun negatiiviset lausunnot olivat lähinnä piensijoittajia edustavalta Osakesäästäjien keskusliitolta, joka arvosteli mm. piensijoittajille tarjottavien ilmaisten arvo-osuustilien tarjontapakon poistumista.

Taulukon 16 kenties mielenkiintoisimmalta havainnolta vaikuttaa valvontaviranomaisten ja toisaalta tutkinta- ja toimeenpanoviranomaisten välinen ero suhtautumisessa lakihankkeeseen. Valvontaviranomaiset (AVI, Suomen Pankki, FIVA) lausuvat pääasiassa positiivisesti, kun taas poliisi-, syyttäjä-, ulosotto- ja veroviranomaisista koostuva jälkimmäinen ryhmä suhtautui lakihankkeeseen yksiselitteisen negatiivisesti. Valvontaviranomaisten positiivisen suhtautumisen taustalla on kenties ajatus siitä, että

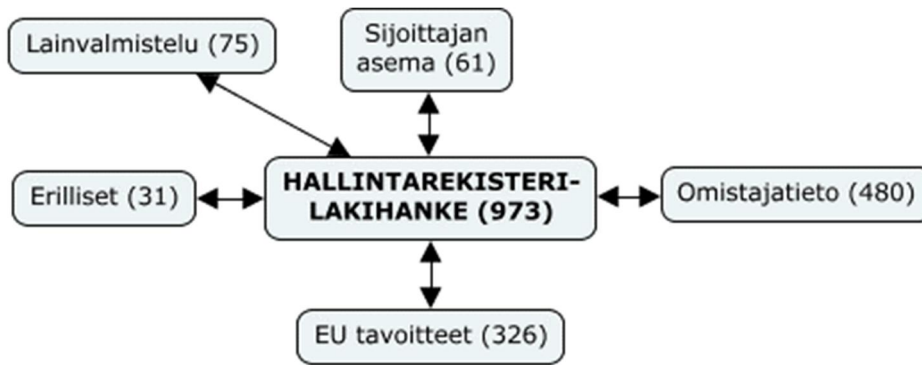
vastaavat viranomaiset muualla Euroopassa pystyvät toimimaan tehokkaasti hallintarekisteröinnin sallivassakin ympäristössä, kun jälkimmäisen ryhmän negatiivisen suhtautumisen taustalla taas on epäilemättä huoli siitä, että Suomessa kansainvälisesti poikkeuksellisen suuret tiedonsaantivaltuudet ja -mahdollisuudet voisivat olla vähenemässä. Itse asiassa kyseisten viranomaisten lausuntoja lukiessa vaikutti ilmeiseltä, että lausuntoja oli laadittu jonkinasteisena ryhmätyönä, siksi yhdenmukaisilta ne vaikuttivat.

Täysin negatiivisesti lakihankkeeseen suhtautui myös Yleisöjulkisuus-ryhmä. Tämä ryhmä koostui lähinnä toimittajayhdistyksistä ja lisäksi siihen kuului Transparency Suomi ry. Ryhmän lausunnoissa toistui vaatimus yleisöjulkisuuden säilyttämisestä vähintään nykytasolla ja mielellään vielä nykyistä laajempaanakin. Ymmärrettävästi toimittajan työ helpottuisi, mikäli esimerkiksi jokaisen henkilön kaikki osakeomistukset voisi hakea kerralla yhdellä sähköisellä haulla. Hallintarekisteröinnin sallimisella taas olisi ilmeisen päinvastainen vaikutus. Anekdoottina mainittakoon, että Transparency Finland Oy:n lausunnot sisälsivät kirjoitusvirheitä myöden identtisiä jaksoja SAK:n lausuntojen kanssa.

4.5 Kategorioiden väliset suhteet

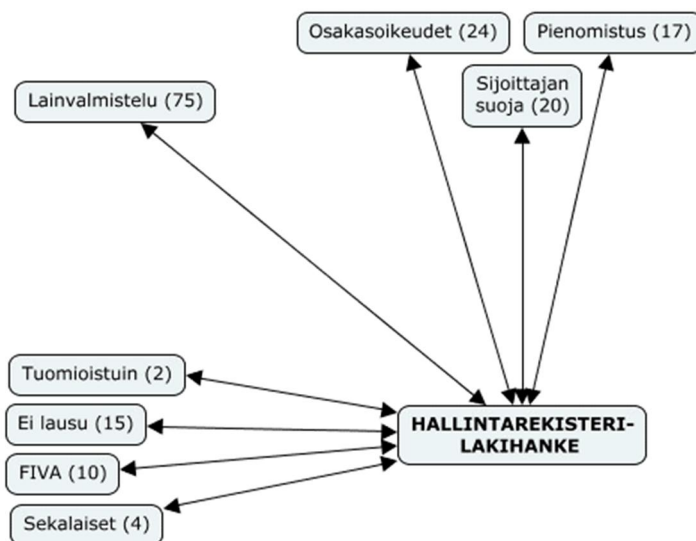
Olen edellä muodostanut lausuntoaineistosta 37 kategoriaa. Osa kategorioista on täysin muista kategorioista irrallisia, kun taas toisten välillä on alistussuhteita. Tiettyt kategoriat ovat sisällöltään toisia merkityksellisempiä ja jotkut kategoriat voidaan nähdä lähinnä yhden tai useamman tärkeän kategorian alakategorioina. Tässä kappaleessa pyrin jäsentämään tunnistettujen kategorioiden välisiä keskinäisiä alistussuhteita. Strauss ja Corbin käyttävät tästä työvaiheesta nimitystä aksiaalinen koodaus. Sen tavoitteena on tunnistaa aineistosta mahdollinen pääkategoria tai useampia.¹⁰⁶ Näiden suhteiden kuvaaminen on helpompaa kuviona kuin pelkkänä tekstinä ja oletettavasti kuvat helpottavat myös lukijan omaksumista, joten käytän suhteiden visualisoinnissa hyväksi useampaa käsitekarttaa. Muodostetut 37 kategoriaa voidaan pelkistää viiteen ylätasoa aihealueeseen seuraavasti:

¹⁰⁶ Anttila 2007.



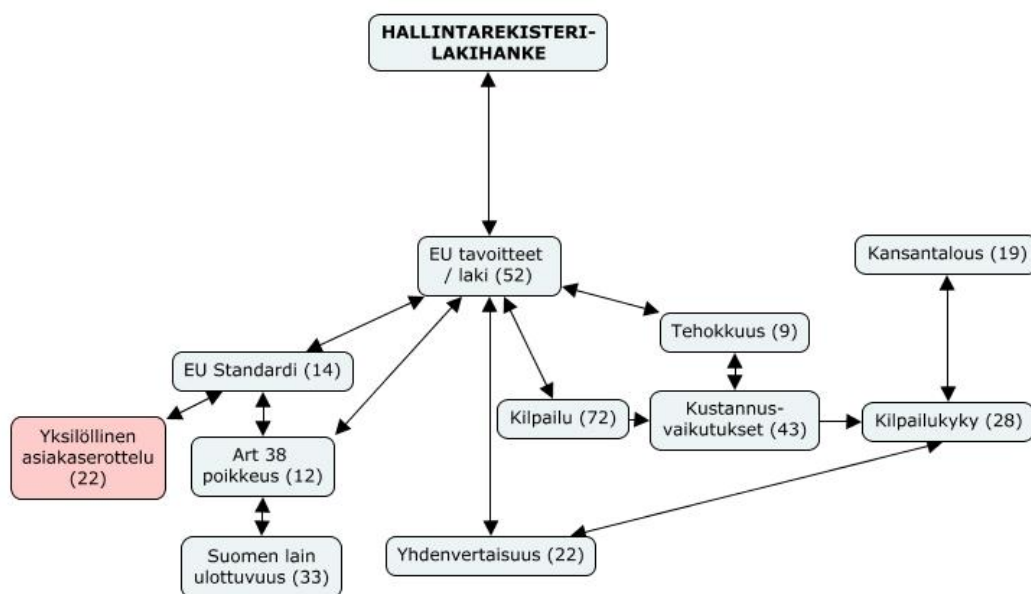
Käsittekartta 1. Kategorioiden ylätasoinen aihealueet.

Käsittekartassa suluissa olevat luvut osoittavat kuhunkin ylätasoinen aihealueeseen lausunnoissa liittyneiden koodien lukumäärät. Luvuista on helppo nähdä, että lausunnoissa omistajatieto sai eniten mainintoja, EU:n tavoitteet olivat yhtä selvästi toisena ja kolmantena tulivat tasavertaisina lainvalmisteluun ja sijoittajan asemaan liittyvät maininnat. Näiden lisäksi oli vielä pieni määrä sekalaisia kommentteja, jotka olen tässä koonnut omaksi *Erilliset*-aihealueekseen. Seuraavassa tarkastelen ensin omana käsittekarttanaan kolmea pienintä aihealuetta ja niihin kuuluvia kategorioita yhdessä ja sen jälkeen kahta suurinta aihealuetta, *EU tavoitteita* ja *Omistajatietoa*, erikseen. Kunkin kohdalla esitän aihealueeseen kuuluvat kategoriat ja niiden väliset alistussuhteet. Lopuksi esitän vielä yhteenvedon kaikki kategoriat sisältävän käsittekartta. Olen esittänyt kategorioiden väliset yhteydet käsittekarttoissa kaksisuuntaisina nuolina, vaikka todellisuudessa on kysymys kategorioiden luokittelusta ylä- ja alakategorioihin. Tässä yhteydessä ei ollut mahdollista mennä analyysissä niin syväälle, että kunkin kahden kategorian väliset mahdolliset riippuvuudet tai vuorovaikussuhteet olisi selvitetty. Aloitan tarkastelun ”pienistä” aihealueista.



Käsittekartta 2. Pienet aihealueet.

Näihin pieniin aihealueisiin sisältyville kategorioille on yhteistä, että niillä ei juurikaan ole yhteyttä toisiin lausunnoista muodostettuihin kategorioihin. Suurimpana yksittäisenä kategoriana nousevat esiin lainvalmisteluun liittyneet asiat, joihin sisältyy niin moitteet lainvalmistelun aikataulusta, puutteellisesta vaikutusarvioinnista ja lainsäädäntöprosessiin osallistuneista tahoista, kuin suorat syytökset tarkoitushakuisesta ja korruptoituneesta lainvalmistelustakin. Sijoittajan asemaan liittyvistä kategorioista kaksi, *Osakasoikeudet* ja *Sijoittajan suoja* liittyvät molemmat huoleen siitä, miten hallintarekisteröinnin salliminen vaikuttaisi näihin asioihin, mutta ne ovat silti toisistaan erillisiä kategorioita samoin kuin kolmaskin, *Pienomistus*. Pienomistuksen kohdalla lausujia puhutti jo edellä esitetty ilmaisten arvo-osuustilien tarjoamispakon poistuminen sekä pohdinta siitä, miten määritellään yleisöjulkisuuden ulkopuolelle ehdotetuksi jäävä pienomistus. Lopuksi tähän aihealueeseen liittyvät vielä harvat yksittäiset hajakategoriat, jotka liittyvät tuomioistuinten ja FIVAN rooliin sekä täysin irrallisiin *Sekalaiset*-kategorian aiheisiin. Myös *Ei lausu*-kategoria sijoittuu tänne. Seuraavaksi siirryn EU tavoitteet-aihealueeseen, joka sisältää toisilleen alisteisia kategorioita.

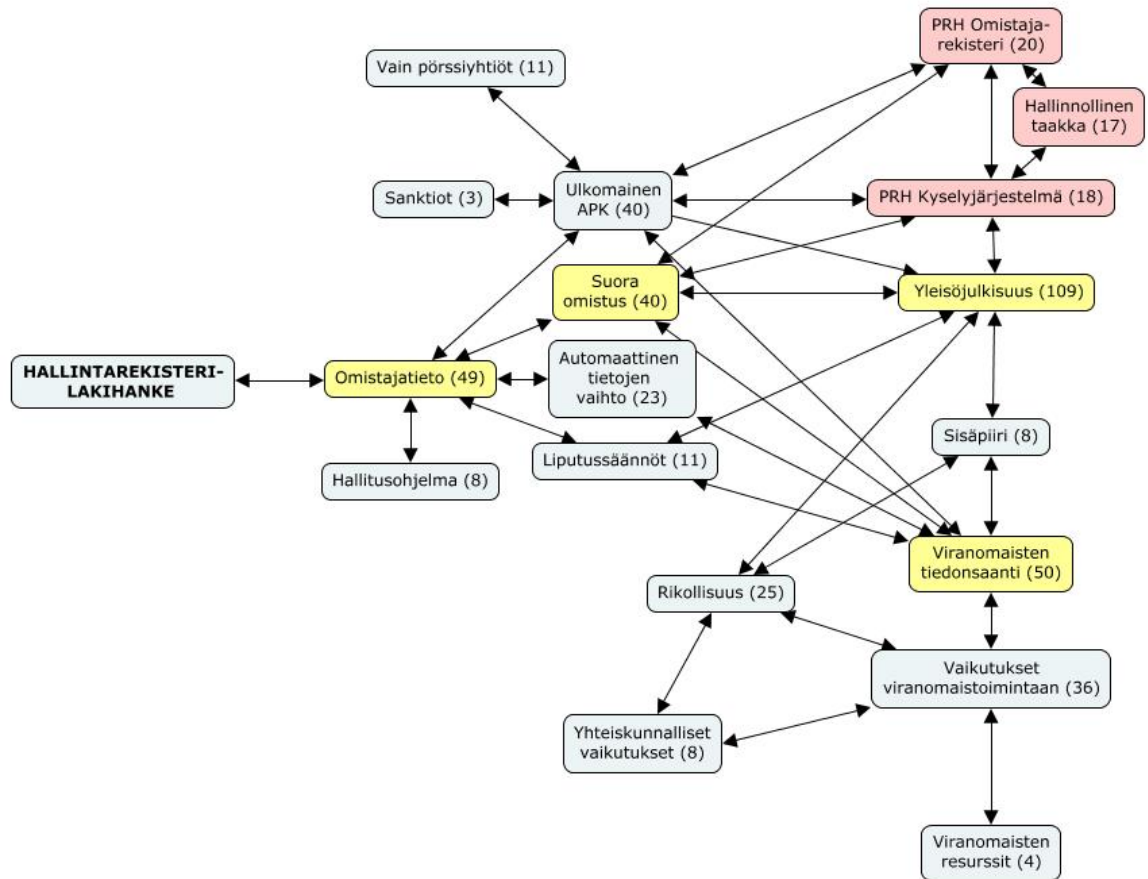


Käsittekartta 3. EU-tavoitteet aihealue.

EU-tavoitteet aihealue jakautuu karkeasti kahteen osaan. Toisaalla on yhteisön lainsäädännön luonteeseen liittyvä kategorioiden ketju, joka lähtee EU:n pyrkimyksestä harmoniseen lainsäädäntöön jäsenvaltioissa, Suomen soveltamaan arvopaperikeskusasetuksen Artiklan 38 poikkeukseen sekä keskusteluun Suomen lain ulottuvuudesta ulkomailla tehtyihin toimiin. Tässä ketjussa on mukana myös aikaisemmassa HE-luonnoksessa mukana ollut *Yksilöllinen asiakaserottelu*-kategoria (merkitty punaisella), joka muuttui merkityksettömäksi, kun tämä omistusmuoto poistui lopullisesta HE:stä.

Toisen osan muodostavat EU:n tavoitteet vapaasta liikkuvuudesta, kilpailusta ja yhdenvertaisuudesta, joilla vuorostaan tavoitellaan tehokkuushyötyjä ja kustannussäästöjä, jotka osaltaan parantavat kilpailukykyä ja siten vaikuttavat suotuisasti kansantalouteen. Tämän aihealueen kilpailuun, tehokkuuteen, kustannusvaikutuksiin ja EU:n standardien mukaisuuteen keskittyi paljon lakihanketta puoltaneiden tahojen lausuntoja, kun taas sen vastustajat kommentoivat poikkeussäännön käyttämisestä ja mahdollisuudesta ulottaa Suomen laki maan ulkopuolella toimiviin Suomen kansalaisiin ja suomalaisiin yrityksiin. Kärjistäen jakoa voidaan kuvata siten, että lakihankkeen puoltajien tavoitteena on EU:n lainsäädännön ja standardien mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen Suomessa ja (sokea) usko siihen, että parhaat tulokset saadaan, kun kansallisia erityisvaatimuksia ei ole lainkaan. Vastustajien puolella lähtökohtana on kansallisten erityispiirteiden säilyttäminen ja vahva epäily EU-standardien luvatuista hyödyistä. Yksittäisenä erikoisuutena vastustajien lausunnoista nostettakoon Euroclear Finland Oy:n toisen lausuntokierroksen lausuntoon (lausunto #44) sisältynyt väite siitä, että nykyinen kansallinen tilimalli ei rajoita kilpailua. Tämä on tosiasiallisessa monopoliasemassa olevan toimijan taholta toki ymmärrettävä kommentti, mutta samalla hieman koominen.

Lähes puolet kaikista lausuntoihin sisältyneistä koodeista liittyi aihealueeseen *Omistajatieto*. Tähän aihealueeseen sisältyy myös eniten kategorioita (18 kpl) ja siten myös eniten kategorioiden välisiä suhteita. Seuraavassa käsitekartassa olen pyrkinyt kuvaamaan näistä tärkeimmät. Kuten edellä, myös tässä olen merkinnyt punaisella lopulliseen hallituksen esitykseen sisältymättömiin säännöksiin liittyvät kategoriat.



Käsittekartta 4. Omistajatieto aihealue.

Tämän aihealueen keskeinen ketju kulkee kategoriasta *Omistajatieto* kategoriaan *Suora omistus* ja siitä edelleen kategorioihin *Yleisöjulkisuus* ja *Viranomaisten tiedonsaanti* (korostettu keltaisella). Merkittävä osa muista tässä käsittekartassa esiintyvistä kategorioista (ainakin *Ulkomainen APK*, *Automaattinen tietojenvaihto*, *Liputussäännöt*, *PRH järjestelmät*, *Sisäpiiri*) tukee näitä keskeisiä kategorioita, sillä niiden keskeinen sisältö liittyy joko yleisöjulkisuuden tai viranomaisten, taikka näiden molempien tarvitseman tiedon hankkimiseen. Katkaisin *Hallitusohjelma* liittyy myös kategoriaan *omistajatieto*, sillä Kataisen hallitusohjelmassa esitetään tavoitteena säilyttää omistusten julkisuus vähintään entisellään. Oma merkittävänä alaketjuna ovat yhteydet kategorioiden *Viranomaisten tiedonsaanti* – *Vaikutukset viranomaistoimintaan* – *Rikollisuus* – *Yhteiskunnalliset vaikutukset* välillä. Mikäli viranomaisten tiedonsaanti osakeomistuksista heikkenee, on sillä vaikutuksensa viranomaistoiminnan tehokkuuteen ja siten myös rikollisten toimintaedellytyksiin ja se edelleen voi aiheuttaa ei-toivottuja ilmiöitä yhteiskunnassa. Tämä huoli käy ilmi esimerkiksi seuraavissa otteissa muutamista lausunnoista:

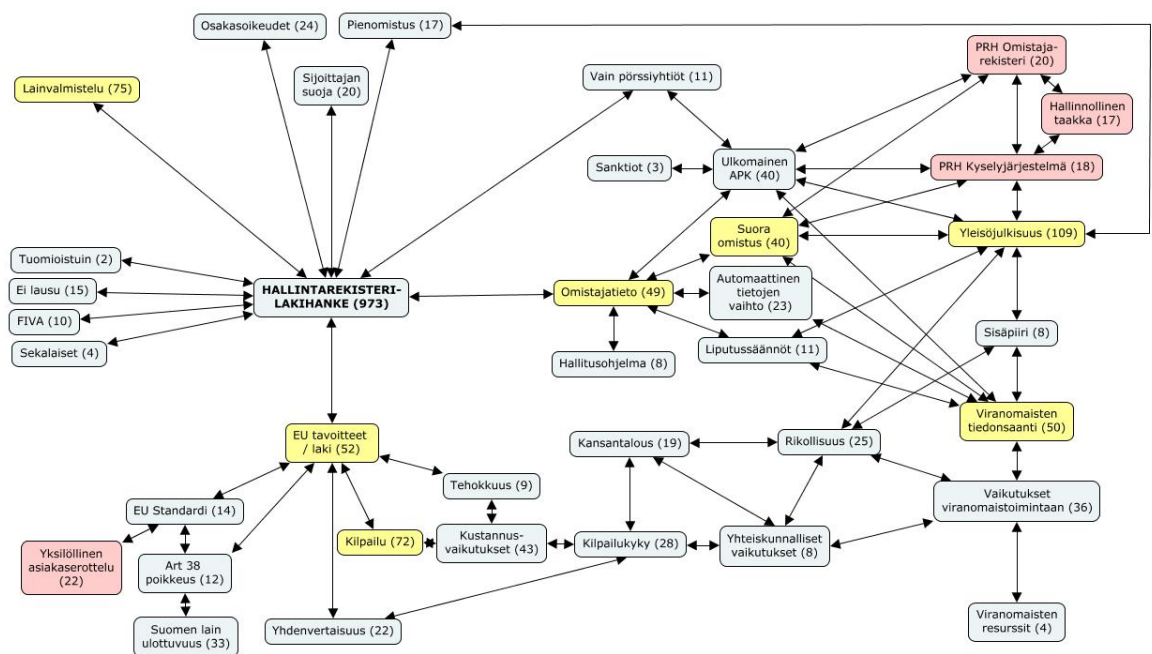
Lausunto #11, Helsingin poliisilaitos / talousrikosyksikkö: ”...tiedustelussa on jo nyt tullut esille, että järjestäytyneet rikollisryhmät ovat kiinnostuneita hallintarekisteristä...”

Lausunto #69, Valtakunnansyyttäjänvirasto: ”Tämä on ongelmallista yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden ja oikeusjärjestelmää kohtaan tunnetun legitimitietin kannalta.”

Lausunto #84, Helsingin poliisilaitos: ”Muutoksella saattaisi olla muutenkin moraalialia heikentävä vaikutus, ja...”

Lausunto #141, Valtakunnansyyttäjänvirasto: ”...ei pidä hallituksen esitystä ulosoton tehokkaan toiminnan ja yhteiskunnan maksumoraalin ylläpidon kannalta hyväksyttävänä.”

Olen edellä esittänyt kunkin muodostetun aihealueen kategorioiden väliset keskeiset alistussuhteet käsittekarttoina. Viimeisessä käsittekartassa esitän vielä koontina kaikki kategoriat ja niiden keskeiset suhteet ennen siirtymistä avainkategorian muodostamiseen.



Käsittekartta 5. Kaikki kategoriat.

Olen korostanut edellä olevaan käsittekarttaan keltaisella eniten koodeja sisältäneet kategoriat. Näiden kategorioiden sijainti käsittekartassa vahvistaa jo aikaisemmin toteamani omistajatietojen saantiin ja omistusten julkisuuteen liittyvien kategorioiden keskeisen merkityksen hallintarekisterilakihankkeen lausuntakierroksilla. Etenkin, kun näihin kategorioihin liittyy vielä useita niitä tukevia alakategorioita. EU:n tavoitteisiin, kilpailuun ja lainvalmisteluun liittyvät yksittäiset kategoriat sisältävät myös runsaasti koodeja, mutta eivät horjuta omistajatiedon ja sen julkisuuden asemaa lausuntoaineiston keskeisenä sisältönä.

4.6 Story line – avainkategorian muodostaminen

Suomea on pidetty EU:n ”mallioppilaana”, mutta todellisuudessa esimerkiksi direktiivien täytäntöönpanon riipeys on täällä vaihdellut ja Suomi menestyykin tässä hieman heikommin kuin suurin osa verrokkimaista. Suomella oli erityisesti vuosina 2010-2011 ja jälleen 2016 ongelmia direktiivien oikea-aikaisessa täytäntöönpanossa.¹⁰⁷ Hallintarekisterilakihankkeen tarkastelu tukee tätä näkemystä. Arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistuksen valmistelu alkoi Suomessa vuonna 2009 ja tuolloin lähtökohdaksi otettiin EU:n standardin, hallintarekisteröinnin salliminen. EU:n Arvopaperikeskusdirektiivi tuli voimaan vuonna 2014 ja sen edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön saatiin täällä voimaan vasta vuonna 2017. Samalla päättyi arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistuksen toinen vaihe (vrt. kappale 2.4.1). Tuolloinkin kansalliset erityisvaatimukset suoran omistamisen pakosta säilytettiin direktiiviin neuvotellun Artiklan 38 poikkeuksen turvin. Mallioppilaan leima haalistuu.

Hallintarekisteröinti on mahdollista useimmissa EU:n jäsenmaissa. Mikäli hallintarekisteröinti muodostaa merkittävän riskin sijoittajan suojalle, olisi oletettavaa, että hallintarekisteröintiä ei olisi sisällytetty EU:n 2014 hyväksytyyn arvopaperikeskusasetukseen. Osakkeiden hallintarekisteröinti ja etenkin moniportainen hallinta monimutkaistaa väistämättä osakasoikeuksien käyttöä esimerkiksi yhtiökokouksissa. Tätä ongelmatilannetta on tässäkin tutkimuksessa jo sivuttu kappaleessa 2.2.3. Lausuntokierroksilla nousi toistuvasti esiin huoli sekä osakasoikeuksista että sijoittajan suojasta.

Lakihankkeen lausunnoissa vaadittiin yleisöjulkisuuden nimissä suoraa omistusta ja omistusten täyttä julkisuutta, sillä sen ja viranomaisten tietojen saannin mahdollisen heikennyksen nähtiin lisäävän rikollisuutta ja korruptiota, mahdollistavan rikoshyötyjen kätkemisen, tekevän osakkeenomistajista veronkiertäjiä, lisäävän sisäpiiriväärinkäytöksiä, ajavan yhteiskunnan moraaliseen rappioon ja aiheuttavan satojen miljoonien verotulojen menetykset. Tietosuojavaltuutetun lausuntojen pohdinta siitä, onko nykyinen omistusten julkisuus enää tarkoituksenmukaista, jäi yksittäiseksi avaukseksi.

Julkiseksi vaadittavan omistuksen määritelmäksi on muodostunut Suomessa pörssinoteerattujen, yhteensä noin 130 yhtiön suomalaisten yksityishenkilöiden ja yhteisöjen omistamat osakkeet. Tämä määritelmä kattaa vain pienen osan suomalaisesta

¹⁰⁷ *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 12/2017*, s. 15-17.

kansallisvarallisuudesta, sillä esimerkiksi vuonna 2013 suomalaisten kotitalouksien bruttovarallisuudesta vain <5% oli pörssiosakkeita¹⁰⁸ ja näistä pörssiomistuksista osa muodostui ulkomaisten yhtiöiden osakkeista, jotka eivät ole julkisuuden piirissä. Toisaalta suomalaisten pörssinoteerattujen yhtiöiden osakkeista oli huhtikuussa 2018 markkina-arvolla mitaten 51% ulkomaisten omistuksessa¹⁰⁹, eikä suoran omistuksen vaatimus koske myöskään näitä omistuksia. Suomalaisten pörssi-yhtiöiden osakkeiden kappalemääräinen omistus puolestaan jakautui vuoden 2017 lopussa omistajatyypeittäin seuraavasti¹¹⁰:

Omistaja	Osuus liikkeeseen lasketuista osakkeista
Yhtiöt	21 %
Rahoituslaitokset	6 %
Julkisyhteisöt	8 %
Voittoa tavoittelemattomat	2 %
Kotitaloudet	23 %
Ulkomaat	4%
Hallintarekisteröidyt	35%
Yhteensä	100%

Taulukko 16. Suomalaisten pörssi-yhtiöiden omistusten jakautuminen 31.12.2017 omistajatyypeittäin (% liikkeelle lasketusta osakemäärästä).

Omistajatyypikohtaisessa jaossa on huomattavaa, että suomalaisten yhteisöjen omistukset suomalaisista pörssi-yhtiöistä (21%+6%+8%+2% = 37%) olivat ainoastaan 1,6-kertaiset kotitalouksien omistamiin suomalaisiin osakkeisiin verrattuna (23%). Mikäli julkisyhteisöjen ja voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen omistukset jätetään huomioimatta, on suomalaisten yhteisöjen omistusosuus lähes identtinen kotitalouksien omistusosuuden kanssa (27% vs. 23%), joten suomalaisten pörssiosakkeiden osuus myöskään suomalaisten yhteisöjen kokonaisvaroista ei ole merkittävä.

Yksinkertaistaen voidaan siis todeta, että hallintarekisterilakihankkeen aikana käyty keskustelu omistusten julkisuudesta kohdistui vain pieneen osaan kotitalouksien ja suomalaisten yhteisöjen bruttovarallisuudesta ja noin puoleen suomalaisten pörssi-yhtiöiden omistajista. Retoriikan keinoin maalattiin kuva, että hallintarekisteröinnin salliminen tuhoaisi suoran omistamisen mahdollistaman täydellisen omistusten läpinäkyvyyden, vaikka todellisuudessa tuo täydellinen läpinäkyvyys kohdistuu ilman

¹⁰⁸ Tilastokeskus 2015.

¹⁰⁹ Euroclear 2018.

¹¹⁰ Euroclear 2018.

hallintarekisteröintiäkin vain pieneen osaan kaikista suomalaisten omistuksista ja alle puoleen suomalaisten pörssiyritysten omistuksista markkina-arvolla mitaten.

Arvosteleminen on helppoa ja erityisen helppoa on lainvalmistelun arvosteleminen. Lain sisällöstä löytyy lainvalmistelun kompromissiluonteesta johtuen aina parannettavaa ja jos sisältö olisikin hyväksyttävissä, niin kritiikin voi kohdistaa lainvalmistelun lähtökohtiin, valmisteluun osallistuneisiin sidosryhmiin tai puutteelliseen vaikutusarviointiin. Yhteistä tälle arvostelulle on, että se on jälkikäteistä ja pyrkii harvoin mihinkään sen rakentavampaan, kuin kertomaan, että laki on huono tai ainakin tekijät ovat huonoja. Hallintarekisterilaista annettujen lainvalmisteluun liittyneiden lausuntojen sisältö ei tästä poikennut.

Mistä lausunnoissa sitten pohjimmiltaan on kysymys? Mikä on se selektiivisen koodauksen tuloksena muodostuva avainkategoria, tarina, joka kuvaa tutkimuksen keskeistä ilmiötä? Straussin ja Corbinin mukaan tämän ”story linen” tulee yhdistää kaikki, tai ainakin kaikki tärkeimmät analyysiaineistosta nousseet koodit, käsitteet ja kategoriat.¹¹¹

Seuraavassa taulukossa esitän kertauksena kaikki kategoriat, joihin sisältyy vähintään 20 koodia. Yhteensä nämä 19 kategoriaa sisältävät 80% kaikista lausunnoista tunnistetuista koodeista ja antavat siten hyvän kuvan lausuntojen sisällöstä.

Kategoria	Koodeja (kpl)	Koodeja kumulatiivisesti (%)
1 Yleisöjulkisuus	109	11 %
2 Lainvalmistelu	75	19 %
3 Kilpailu	72	26 %
4 EU Tavoitteet/laki	52	32 %
5 Viranomaisten tiedonsaanti	50	37 %
6 Omistajatieto	49	42 %
7 Kustannusvaikutukset	43	46 %
8 Ulkomainen APK	40	50 %
9 Suora omistus	40	54 %
10 Vaikutukset viranomaistoimintaan	36	58 %
11 Suomen lain ulottuvuus	33	62 %
12 Kilpailukyky	28	64 %
13 Rikollisuus	25	67 %
14 Osakasoikeudet	24	69 %
15 Automaattinen tietojenvaihto	23	72 %
16 Yksilöllinen asiakaserottelu	22	74 %
17 Yhdenvertaisuus	22	76 %
18 Sijoittajan suoja	20	78 %
19 PRH Rekisteri	20	80 %

Taulukko 17. Vähintään 20 koodia sisältävät kategoriat.

¹¹¹ Corbin – Strauss 1990a, s. 116-138.

Taulukon kategorioista ja koodeista suuri osa (kategoriat 1, 5, 6, 8, 9, 10, 13, 15, 19, yhteensä 392 koodia) sisältyy kappaleessa 4.5 esitettyyn aihealueeseen *Omistajatieto*. Aihealue *EU tavoitteet* sisältää myös lukuisia kategorioita ja koodeja (kategoriat 3, 4, 7, 11, 12, 16, 17, yhteensä 272 koodia). Jäljelle jäävät kolme kategoriaa, *Lainvalmistelu* (75 koodia), *Osakasoikeudet* (24 koodia) ja *Sijoittajan suoja* (20 koodia) ovat edellä kuvaamani mukaisesti irrallisia kategorioita ilman selkeää liittymää muihin kategorioihin. Eniten koodeja sisältävät kategoriat määrittävät aineistosta muodostettavan avainkategorian keskeisen sisällön.

Analyysini perusteella nimeän tämän avainkategorian nimellä *Omistusten julkisuuden ensisijaisuus*. Tarinan muotoon tiivistettynä tämän avainkategorian, ja siten koko lausuntoaineiston keskeinen sisältö voidaan esittää seuraavasti:

Suomalaisen osakkeenomistajan tulee voida nauttia tehokkaasta sijoittajan suojasta, käyttää vaivattomasti osakasoikeuksiaan ja hyötyä EU:n harmonisoinnin kautta saavutettavista tehokkuus- ja kustannushyödyistä, mutta tämä ei saa tapahtua omistusten julkisuuden kustannuksella. Omistusten julkisuuden heikentyminen olisi omiaan lisäämään osakeomistusten piilottamista, veronkiertoa, sisäpiiritiedon väärinkäyttöä, edistäisi muutakin rikollisuutta ja helpottaisi rikoshyötyjen kätkemistä. Siksi on ensiarvoisen tärkeää, että lainvalmistelussa varmistetaan, vaikka sillä pienellä riskillä, että EU-tuomioistuin myöhemmin toteaisi sen EU:n lainsäädännön vastaiseksi, viranomaisten jatkuva reaaliaikainen tieto suomalaisten sijoittajien suomalaisten pörssiyritysten osakeomistuksista, ja että lehdistö (media) pystyy yhtä lailla tarkkailemaan näitä omistuksia ja siten osaltaan estämään väärinkäytöksiä. Omistuksen julkisuuden tulisi olla ensisijaista myös muualla EU:ssa ja siksi Suomen tulee edistää suoran omistamisen mallia koko EU:n alueella.

Hallintarekisterilakihankkeesta annettujen lausuntojen ja siitä käydyn julkisen keskustelun johdosta aiheesta laadittiin useita toisistaan sisällöltään poikkeavia HE-luonnoksia. Sekä lausuntojen, että lopulta hyväksytyjen lakien sisältöjen perusteella on ilmeistä, että omistusten julkisuuden ensisijaisuudesta vallitsi laaja konsensus.

Tämä tutkimuksen pääanalyysiluku päättyy tähän *Omistusten julkisuuden ensisijaisuus-*avainkategorian muodostamiseen ja sen keskeisen sisällön kuvaukseen. Luvussa viisi analysoin vielä lakihankkeesta käydyn eduskuntakeskustelun käyttäen

keskusteluaineistoa Grounded Theory:n mukaisena diskriminoivana otanta-aineistona (discriminate sampling), jolla pyrin verifioimaan muodostamani avainkategorian ja tunnistetut muut kategoriat sekä niiden väliset suhteet.¹¹² Otannan roolia GT:ssä käsitelen tarkemmin kappaleessa 5.5.

¹¹² Emmel 2013, s. 24.

5. DOKUMENTTIANALYYSI II – EDUSKUNTAKESKUSTELUN PUHEENVUOROT

5.1 Aluksi

Tässä luvussa analysoin hallintarekisterilakihankkeen eduskuntakäsittelyn aikana käytettyjen puheenvuorojen sisällön. Lausuntoanalyysin tavoin liitän ensin puheenvuoroista tunnistetut koodit käsitteisiin, sijoitan käsitteet kategorioihin ja tarkastelen kategorioiden välisiä suhteita. Seuraavaksi vertaan eduskuntapuheenvuorojen ja lausuntojen sisältöä toisiinsa, jonka jälkeen kuvaan erilaisten otantatyypien tarkoituksen Grounded Theory-metodin sisällä ja kiinnitän eduskuntakeskustelun analyysin tässä tutkimuksessa diskriminoivaksi otannaksi. Luvun lopuksi vertaan vielä eduskuntapuheenvuoroihin sisältyneitä oikeudellisia argumentteja oikeusoppineilta saatujen lausuntojen sisältöön puheenvuorojen juridisen kestävyuden selvittämiseksi.

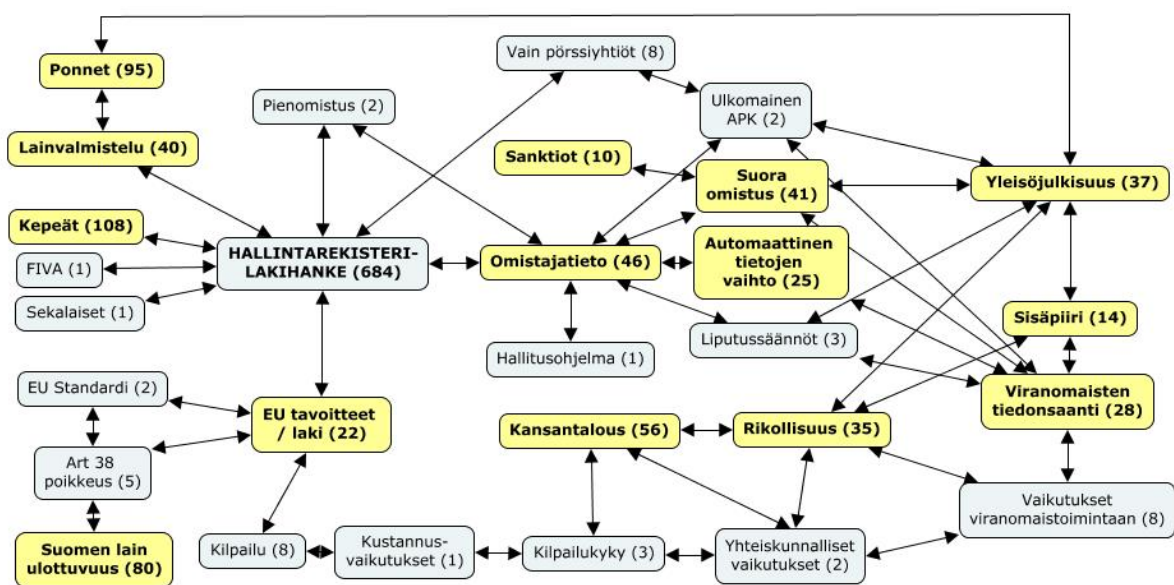
5.2 Datan kerääminen ja käsitteellistäminen

Keräsin analysoitava keskusteludatan kappaleessa 3.5.1 kuvatun mukaisesti eduskunnan verkkosivuilta. Samoin kuin lausuntodatan kohdalla analyysin ensimmäisessä vaiheessa, etsin keskustelun puheenvuoroista lakihanketta puoltavia, vastustavia ja kehitysehdotuksia sisältäviä koodeja ja kirjasin ne ylös joko yksittäisinä sanoina tai lyhyinä lauseina. Koodasin myös puheenvuoroihin mahdollisesti sisältyneen muun sisällön. Koodien kerääminen oli merkittävästi nopeampaa kuin lausuntoaineiston kohdalla ensinnäkin siksi, että puheenvuorojen kesto on rajattu ja ne siten ovat verrattain lyhyitä ja toiseksi siksi, että kansanedustajat käyttivät runsaasti jo lausuntoihin sisältyneitä koodeja, joten niiden tunnistaminen oli vaivatonta. Päätin samalla kerätä omana koodinaan myös kansanedustajien puheenvuoroihin mahdollisesti sisältyvät ei-asia-argumentit, sillä tutkimustehtävän mukaisesti halusin analysoida koko eduskuntakeskustelun sisältöä, enkä pelkästään käytettyjä asia-argumentteja. Merkitsin nämä ei-asia-argumentit omalla koodillaan. En kuitenkaan analysoinut näiden ilmaisujen sisältöä tarkemmin enkä pyrkinyt muodostamaan niistä erillisiä käsitteitä, vaan sisällytin kaikki tämän luonteiset koodit yhteen käsitteeseen *Kepeät*, joka yksinään muodosti myös uuden saman nimisen kategorian.

Analysoiduissa 246 eduskuntapuheenvuorossa koodeja esiintyi yhteensä 684 kappaletta. Toisin kuin luvussa neljä, en tällä kertaa yhdistänyt tunnistetuista koodeista käsitteitä, vaan pyrin suoraan löytämään koodeille paikan luvussa neljä jo muodostamistani käsitteistä. Ainoastaan mikäli koodit eivät sopineet näihin edellä muodostamiini

valmiisiin käsitteisiin, yhdistin ajatuksellisesti samansisältöiset koodit uusiksi käsitteiksi ja uudet käsitteet sijoitin joko olemassa oleviin kategorioihin, tai muodostin niistä uusia kategorioita, elleivät ne sopineet jo olemassa oleviin. Uusia käsitteitä syntyi kymmenen kappaletta ja uusia kategorioita syntyi ainoastaan kaksi, jo edellä mainittu *Kepeät*-kategoria ja lisäksi *Ponnet*-kategoria. Tähän jälkimmäiseen uuteen kategoriaan sisältyvät lakihankkeen eduskuntakäsittelyssä lisättyihin neljään lausumaan liittyneet koodit ja niistä muodostetut kuusi uutta käsitettä, ja ne koskevat sisällöltään ainoastaan eduskuntakäsittelyssä lisättyjä ponsia, eivät sinänsä lainkaan hallituksen esitystä. Näin ollen eduskuntakeskustelussa ei uusia argumentteja käytännössä juuri esitetty, vaan argumentit (koodit) olivat lähes kaikki esitetty jo lausuntokierroksilla. Esitän liitteessä 7 puheenvuoroista kerätyistä koodeista muodostamani uudet käsitteet (10 kpl), uusien käsitteiden keskeisen sisällön sekä uusista käsitteistä muodostamani uudet kategoriat (2 kpl). Nämä uudet käsitteet mukaan lukien eduskuntakeskusteluun sisältyneet koodit jakautuivat yhteensä 63 käsitteeseen, joka on merkittävästi vähemmän kuin mitä käsitteitä muodostettiin lausunnoista (103 kpl). Liitteessä 8 esitän kaikkien 684 koodin jakautumisen käsitteittäin.

5.3 Eduskuntakeskustelun koodien kategorisointi ja kategorioiden väliset suhteet Eduskuntapuheenvuoroissa esiintyneet 684 koodia jakautuivat yhteensä 28 kategoriaan, kun niitä lausuntoaineistossa oli 37 kappaletta. Esitän koodien lukumäärät kategoriottain ja kategorioiden väliset keskinäiset suhteet on esitetty käsittekartassa 6. Yksityiskohtainen koodien esiintyminen kategoriottain ilmenee liitteestä 9.



Käsittekartta 6. Eduskuntakeskustelun kategoriat.

Eduskuntakeskustelun koodeista muodostui vain kaksi uutta kategoriata ja 11 lausunnoista muodostamaani kategoriata jäivät kokonaan ilman koodeja, joten eduskuntakeskustelun voidaan todeta olleen saman sisältöistä mutta tiivistettyä verrattuna lausuntoihin. Näin myös samat kategorioiden väliset vuorovaikutussuhteet ovat edelleen pääosiltaan merkityksellisiä. Yllä olevaan käsitekarttaan on muutettu ainoastaan muutama kategorioiden välinen suhde: uudesta *Ponnet*-kategoriasta on yhteys *Yleisöjulkisuuteen*, *Pienomistuksesta* ei enää ole yhteyttä *Yleisöjulkisuuteen* vaan *Omistajatietoon* ja *Sanktiot*-kategorian yhteys on aikaisemman *Ulkomainen APK* sijasta *Suora omistus*-kategoriaan, jotta kuvaus vastaisi paremmin eduskuntakeskustelun sisältöä. Olen tehostanut käsitekarttaan 6 keltaisella värillä 14 eniten koodeja sisältänyttä kategoriata, jotka kattoivat yhteensä 93% kaikista puheenvuoroissa esiintyneistä koodeista. Seuraavassa käsittelen lyhyesti näitä yleisimpiä kategoriata ja niiden välisiä alistussuhteita.

Keskeinen ketju lähtee edelleen *Omistajatieto*-kategoriasta *Suora omistus*-kategoriaan ja siitä edelleen kategoriain *Yleisöjulkisuus* ja *Viranomaisten tiedonsaanti*. Näille alisteisina tulevat vielä kategoriat *Sisäpiiri*, *Rikollisuus* ja *Kansantalous*. Omistajatiedon osalta lakihankkeen vastustajat (oppositio) toivat voimakkaasti esiin sen, että mikäli suomalainen yhtiö laskee liikkeeseen osakkeita ulkomaisessa arvopaperikeskuksessa ja suomalainen sijoittaja voi omistaa niitä hallintarekisterin kautta, heikkenee omistajatiedon julkisuus. Puoltajat taas totesivat, että suomalaisen sijoittajan on jo nyt mahdollista ryhtyä ulkomaisen APK:n asiakkaaksi ja omistaa sitä kautta suomalaisten yhtiöiden osakkeita hallintarekisteröitynä, joten mikään ei käytännössä lakiesityksen myötä muutu. Suoran omistuksen osalta kaikki olivat sitä mieltä, että suoran omistamisen malli on erittäin hyvä ja se on säilytettävä. Edelleen lausujat olivat yksimielisiä siitä, että suoran omistuksen soisi yleistyvän maailmalla, mutta erimielisyyttä oli siitä, onko se yleistymässä vaiko ei. Yleisöjulkisuutta ja viranomaisten tiedonsaannin varmistamista pidettiin molemmin puolin tärkeänä. Vastustajat olivat sitä mieltä, että nämä molemmat heikkenevät, mikäli HE hyväksytään, kun taas puoltajat väittivät, että viranomaisten riittävä tiedonsaanti pystytään turvaamaan kansainvälisellä automaattisella tietojen vaihdolla ja yleisöjulkisuus pyritään mahdollisuuksien mukaan turvaamaan eduskunnan vastaukseen sisältyvällä toisella ponnella. Vastustajien mukaan heikkenevä yleisöjulkisuus ja viranomaisten tiedonsaanti helpottavat sisäpiiritiedon väärinkäyttöä, edistävät rikollisuutta, rahanpesua ja veronkiertoa, jolla vuorostaan on kansantaloudellisia vaikutuksia menetettyjen verotulojen muodossa. Viimeisenä tähän

ketjuun liittyvänä kategoriana on vielä *Sanktiot*, johon liittyvien koodien mukaan suomalaisten sijoittajien suomalaisten yhtiöiden osakkeiden omistaminen ulkomailta hallintarekisterin kautta tulisi sanktioida.

Eduskuntakeskustelun selkein kiistakysymys sijoittui kappaleessa neljä kuvaamalla EU-tavoitteet aihealueelle. Kategoriassa *Eu tavoitteet/laki* puhujat olivat vielä yksimielisiä siitä, että Arvopaperikeskusasetus edellyttää Suomessa jonkinlaisia lainsäädäntötoimia, mutta kahtiajako syntyi kategorian *Suomen lain ulottuvuus* kohdalla. Tiivistettynä eduskuntakeskustelun sisältö tältä osin oli seuraava: Hankkeen vastustajien mukaan Suomi voi edellyttää, että suomalaisten on sallittua omistaa suomalaisia osakkeita myös tulevaisuudessa ainoastaan suoralla omistuksella ja myös silloin, kun nuo osakkeet on laskettu liikkeeseen ulkomaisessa arvopaperikeskuksessa. Lakihankkeen puolustajien mukaan tämä ns. Norjan malli ei ole mahdollinen, sillä Suomen lainsäädäntö ei voi ulottua ulkomaille eikä siten määrätä miten suomalaisen sijoittajan omistus on järjestetty ulkomaisessa APK:ssa, jonka sijaintimaan laki sallii hallintarekisteröinnin. Puolustajat esittivät vielä Norjan malliin liittyen kysymyksen siitä, mitä tapahtuisi, jos suomalainen yhtiö laskisi osakkeita liikkeeseen sellaisessa APK:ssa, joka ei tarjoa lainkaan suoraa omistusta. Tarkoittaisiko se sitä, että suomalainen sijoittaja ei voisi lainkaan omistaa kyseisiä osakkeita? Tästä Suomen lain ulottuvuudesta ja Norjan mallin kelvollisuudesta käytettiin runsaasti samansisältöisiä ”juupas-eipäs”-puheenvuoroja, esimerkiksi vastustajista Li Anderssonin 23 puheenvuorossa toistui 14 kertaa mahdollisuus tämän mallin käyttöön. Vastaavasti puolustajista Mauri Pekkarinen totesi 14 puheenvuorossaan yhdeksän kertaa, että Suomen lainsäädäntö ei voi ulottua ulkomaille. Kaikissa puheenvuoroissa Suomen lainsäädännön ulottuminen kuvatulla tavalla ulkomaille todettiin mahdolliseksi 43 kertaa ja vastaavasti mahdottomaksi 37 kertaa. Tämä tulkintaero Arvopaperikeskusasetuksen 38 artiklan poikkeussäännön sisällöstä säilyi eduskuntakäsittelyn loppuun saakka.

Kolmas runsaasti keskustelua aiheuttanut aihe oli kategorioiden *Lainvalmistelu – Ponnet* muodostama ketju. Lainvalmisteluun liittyneet koodit liittyivät lähinnä siihen, että Norjan mallin soveltuvuutta olisi tullut selvittää (15 koodia), lainvalmisteluprosessi oli ollut heikko tai tarkoitushakuinen (11 koodia) ja että vanhaa lakia ei saa kokonaisuudessaan kumota (10 koodia), koska silloin on vaarana, että 38 artiklan poikkeussäännön käyttöoikeus menetetään. Erityisen runsasta keskustelua aiheuttivat eduskuntakäsittelyn aikana lakihankkeeseen lisätyt ponnet. Ponsien sisältöjä pidettiin pääosin hyvinä, mutta moitteita annettiin siitä, että niitä ei ollut sisällytetty jo hallituksen esitykseen. Edelleen

ponsien merkityksestä lainsäädäntöprosessissa käytiin vilkasta keskustelua samoin kuin osinkojen 50%:n ennakonpidätystä esittävästä ponnesta, joka alun perin esitti korkeaa lähdeveroa, mutta joka sittemmin muutettiin ennakonpidätykseksi.

Viimeisenä eduskuntakeskustelussa esiintyneenä kategoriana käsitelen lyhyesti kategorian *Kepeät*. Tässä tutkimuksessa analysoidun eduskuntakeskustelun perusteella kansanedustajien puheenvuoroihin sisältyi melko runsaasti myös ei-asia-argumentteja, joilla puheenvuoroja pyrittiin elävöittämään. Samalla nämä argumentit veivät tilaa puheenvuorojen asiasisällöltä. Runsas 15% kaikista eduskuntakeskustelusta tunnistamistani koodeista sijoittui tähän kategoriaan.

Lausunnoissa esiintyneistä 37 kategoriasta 11 oli sellaisia, joita ei enää esiintynyt eduskuntakeskustelussa. Näistä yhdestätoista neljä (*PRH omistajarekisteri*, *Hallinnollinen taakka*, *PRH Kyselyjärjestelmä* ja *Yksilöllinen asiakaserottelu*) koski aikaisempiin HE-luonnoksiin sisältyneitä omistusten julkisuuden toteuttamiseen ja uuteen omistamisen malliin liittyviä ehdotuksia, joita ei enää ollut mukana lopullisessa hallituksen esityksessä. Täten niiden puuttuminen eduskuntakeskustelusta oli odotettavaa. Katteoria *Ei lausu* puuttui yhtä ilmeisestä syystä eduskuntakeskustelusta. Hajakoodeja lausuntokierroksella saaneet kategoriat *Tuomioistuim* (lausuntokierroksilla yhteensä kaksi koodia) ja *Viranomaisten resurssit* (neljä koodia lausuntokierroksilla) eivät myöskään esiintyneet eduskuntakeskustelussa. Näihin lausuntokierroksilla liittyneet koodit sisältyivät yksittäisten viranomaisten lausuntoihin, joten niiden puuttuminen ei ole yllätys.

Lopulliseen hallituksen esitykseen ei enää sisältynyt ehdotusta hallintarekisteröinnin sallimisesta suomalaisille sijoittajille Suomessa, joten osa hallintarekisteröintiä lausunnoissa puoltaneista ja vastustaneista argumenteista puuttui siksi kokonaan eduskuntakeskustelusta. Täten hallintarekisteröinnin sallimisen hyötyihin liitettävät kategoriat *Yhdenvertaisuus* ja *Tehokkuus* eivät enää esiintyneet eduskunnassa. Samoin eduskuntakeskusteluista puuttuivat lausunnoissa hallintarekisteröinnin haittoja sisältäneet kategoriat *Osakasoikeudet* ja *Sijoittajan suoja*.

5.4 Eduskuntakeskustelun ja lausuntojen sisällön vertailu

Eduskuntakeskustelussa esiintyneet keskeiset kategoriat ja niiden väliset suhteet olivat edellä esittämäni mukaisesti hyvin samankaltaisia luvussa neljä lausunnoista tunnistamieni kanssa. Keskusteluista muodostamani kaksi uutta kategoriaa (*Ponnet*,

Kepeät) eivät sisällöllään anna aihetta uuden avainkategorian muodostamiseen, eivätkä lausuntoihin verrattuna poistuneet 11 kategoriaa ole sisällöltään sellaisia, että aikaisemmin muodostettu avainkategoria pitäisi kyseenalaistaa. Samalla valtaosa eduskunnassa käytetyistä koodeista sisältyy samoihin keskeisiin kategorioihin kuin lausunnoissakin, joten eduskuntakeskustelu verifioi osaltaan lausunnoista muodostetun avainkategorian *Omistusten julkisuuden ensisijaisuus* olemassaolon.

Pelkästään eduskuntakeskustelun koodeja analysoimalla olisi todennäköisesti mahdollista muodostaa muitakin avainkategorioita kuin jo lausunnoista tunnistettu *Omistusten julkisuuden ensisijaisuus*. Esimerkiksi eduskuntakeskusteluissa korostuneiden kategorioiden *Rikollisuus - Kansantalous* muodostama ketju samoin kuin ketju *Lainvalmistelu – Ponnet* ja kategoria *Suomen lain ulottuvuus* voisivat mahdollisesti muodostaa uusia avainkategorioita, mikäli analyysiaineisto koostuisi pelkästään eduskuntakeskusteluista. Käytän tässä tutkimuksessa eduskuntakeskusteluja kuitenkin ”vain” diskriminoivana otanta-aineistona, jolla pyrin verifioimaan lausunnoista jo muodostamani avainkategorian, joten kokonaisuuden kannalta uusien avainkategorioiden muodostamiseen ei ole perusteita.

Vaikka eduskunnassa käytettyjen puheenvuorojen sisältö oli kategorioittain pitkälti yhtenevä lausuntojen sisällön kanssa, oli niiden välillä havaittavissa joitakin painotuseroja. Koodien lukumäärällä tarkasteltuna eduskuntakeskustelun yleisimmät kategoriat poikkesivat lausuntojen vastaavista. Seuraavassa taulukossa esitän molempien aineistojen 10 yleisintä kategoriaa ja niiden sisältämien koodien prosenttiosuudet kaikista lausunnoista ja puheenvuoroista tunnistetuista koodeista. Liitteessä 10 kuvaan koodien suhteellisen osuuden kaikissa kategorioissa.

Kategoria	Lausunnot	%	Kategoria	Eduskunta	%
Yleisöjulkisuus	109	11 %	Kepeät*	108	16 %
Lainvalmistelu	75	8 %	Ponnet*	95	14 %
Kilpailu*	72	7 %	Suomen lain ulottuvuus*	80	12 %
EU Tavoitteet/laki*	52	5 %	Kansantalous*	56	8 %
Viranom. tiedonsaanti	50	5 %	Omistajatieto	46	7 %
Omistajatieto	49	5 %	Suora omistus	41	6 %
Kustannusvaikutukset*	43	4 %	Lainvalmistelu	40	6 %
Ulkomainen APK*	40	4 %	Yleisöjulkisuus	37	5 %
Suora omistus	40	4 %	Rikollisuus*	35	5 %
Vaikutukset viranomaistoimintaan*	36	4 %	Viranomaisten tiedonsaanti	28	4 %

Kategoria	Lausunnot	%	Kategoria	Eduskunta	%
Yhteensä	566	58 %	Yhteensä	566	83 %
Kaikki lausuntojen koodit	973		Kaikki puheenvuorojen koodit	684	

Taulukko 18. Yleisimmät kategoriat lausunto- ja eduskuntakeskusteluaineistossa koodimäärittäin (*kategoria puuttuu lausuntojen / puheenvuorojen yleisimmistä kategorioista).

Eduskuntapuheenvuoroissa korostuivat lausuntoihin verrattuna ponsiin ja ei-asia-argumentteihin liittyvien kategorioiden lisäksi keskustelu Suomen lain ulottuvuudesta, verotulojen laskusta (*Kansantalous*) ja rikollisuuden lisääntymisestä. Vastaavasti lausunnoissa runsaasti esiintyneet EU:n tavoitteisiin, kilpailuun, kustannussäästöihin ja toisaalta ulkomaisesta APK:sta saatavien tietojen rajoitteisiin ja viranomaisvaikutuksiin liittyvät kategoriat saivat eduskunnassa vähemmän huomiota.

5.5 Eduskuntapuheenvuorot GT:n mukaisena diskriminoivana otanta-aineistona Corbin ja Strauss esittävät, että Grounded Theory-metodin sisällä voi olla kolme erilaista otantatyyppeä (sampling) sen mukaan, mikä otannan tarkoitus on. Otanta tässä yhteydessä tarkoittaa uuden aineiston hankkimista tutkimuksessa analysoitavaksi. Mikäli tutkittaisiin esimerkiksi jotakin tiettyä ilmiötä sairaalaympäristössä, uusi otanta voisi tarkoittaa ilmiön tarkastelua yövuorossa päivävuoron lisäksi, tai ilmiön tarkastelua toisessa sairaalassa ensimmäisen sairaalan ohella.

Ensimmäinen otantatyyppeä on käytössä tutkimuksen alkuvaiheessa avoimen koodauksen yhteydessä. Sen tavoitteena on otannan kautta hankkia analysoitavaa aineistoa mahdollisimman laajalta alalta, jotta aineistosta saadaan muodostettua mahdollisimman kattavasti ilmiötä selittäviä kategorioita. Tästä otannasta käytetään ilmaisua *Sampling in open coding*. Lähtökohtaisesti analysoitavaa aineistoa tulisi kerätä joka puolelta sen tarkemmin sitä rajaamatta ja tutkijan tulisi suhtautua avoimesti kaikkeen kerättävään aineistoon.¹¹³ Nyt käsillä olevan tutkimuksen avoimessa koodauksessa käytin koko olemassa olevaa lausuntoaineistoa, joten erilliseen avoimen koodauksen otantaan ei ollut mahdollisuutta, sillä analysoitavaa lausuntoaineistoa tästä nimenomaisesta lakihankkeesta ei ole enempää.

Toinen otantatyyppeä on käytössä aksiaalisen koodauksen aikana. Uuden aineiston otannan tarkoitus muuttuu tällöin kategorioiden luomisesta niiden välisten suhteiden määrittämiseen. Lisäaineiston avulla pyritään tuomaan esiin ja validoimaan jo

¹¹³ Corbin – Strauss 1990a, s. 181.

tunnistettuja vuorovaikutussuhteita kategorioiden välillä. Tästä nimitys *Relational and Variational Sampling*.¹¹⁴ Tässä tutkimuksessa tein myös aksiaalisen koodauksen koko olemassa olevaa lausuntoaineistoa käyttäen, joten erilliseen uuteen otantaan ei ollut mahdollisuutta.

Kolmas otantatyyppeä, diskriminoiva otanta (*Discriminate Sampling*), on käytössä selektiivisen koodauksen aikana. Selektiivisen koodauksen tavoitteena on edellä 4.6 kuvatus mukaisesti muodostaa ydinkategoria, tarina joka yhdistää muut kategoriat ja kuvaa tutkimuksen keskeistä ilmiötä. Tässä vaiheessa otannan tulee olla hyvin suoraa ja tarkoitushakuista ja sillä pyritään varmistamaan ydinkategorian sisältö, kategorioiden väliset suhteet ja mahdollisuuksien mukaan täydentämään aikaisemmin sisällöltään epäselviksi jääneitä kategorioita. Diskriminoivalla otannalla testataan muodostettua kokonaiskuvaa ja otannan tulisi jatkua niin kauan, että teoreettinen saturaatio saavutetaan, ts. aineistosta ei enää nouse relevanttia uutta sisältöä kategorioihin, uusia kategorioita ei enää synny eikä olemassa olevien kategorioiden välisiä suhteita kyseenalaistavia havaintoja tehdä.¹¹⁵ Tässä tutkimuksessa käytin eduskuntakeskusteluaineistoa GT:n mukaisena diskriminoivana otanta-aineistona. Periaatteessa olisi ollut mahdollista käyttää kunakin neljänä täysistuntopäivänä käytettyjä puheenvuoroja erillisinä diskriminoivina otanta-aineistoina, jolloin viimeistään kolmannen päivän jälkeen olisin saavuttanut teoreettisen saturaation, sillä siksi itseään toistavaa keskustelua kaikkina käsittelypäivinä oli. Nyt käsittelin kaikkien neljän käsittelypäivän puheenvuorot kuitenkin yhtenä kokonaisotantana, jonka johdosta saavutin kenties pienoisen ylisaturaation, sillä viimeisenä käsittelypäivänä ei lausunnoista enää ponsien lopullisen muotoilun lisäksi ilmennyt mitään uutta.

Olen nyt esittänyt tutkimuksen toisen analyysiluvun keskeiset tulokset. Eduskuntakeskustelujen puheenvuorojen analyysin lopputulema vaikuttaa tukevan ensimmäisessä analyysiluvussa muodostamaani ydinkategoriaa. Molempien aineistojen keskiössä esiintyy sama ilmiö. Ilmiö, jonka nimesin edellä *Omistusten julkisuuden ensisijaisuudeksi*.

Kappaleessa 5.6 tarkastelen vielä lyhyesti eduskuntakeskustelussa lausuttujen oikeudellisten väitteiden juridista kestävyyttä.

¹¹⁴ Corbin – Strauss 1990a, s. 185-186.

¹¹⁵ Corbin – Strauss 1990a, s. 187-188.

5.6 Eduskuntakeskustelun oikeudellisten väitteiden sisällön vertaaminen oikeusoppineilta saatuihin lausuntoihin

Tässä kappaleessa tarkoitukseni oli alun perin analysoida laajemmin eduskuntakeskustelussa esiintyneitä, substanssiltaan oikeudellisia väitteitä ja verrata niitä oikeustieteen asiantuntijoilta saatujen lausuntojen sisältöön. Keskustelu oli tältä osin kuitenkin erittäin fokusoitunutta ja kansanedustajat käyttivät puheenvuoroissaan käytännössä ainoastaan viittä erilaista oikeudellista argumenttia. Useampi näistä viidestä argumentista toistui eri puhujien puheenvuoroissa hieman eri muodoissa ja samankin puhujan eri puheenvuoroissa useampaan kertaan. Kun näistä viidestä argumentista vielä neljä liittyi käytännössä samaan oikeudelliseen kysymykseen, ei tässä yhteydessä ole tarkoituksenmukaista tehdä muuta kuin hyvin pintapuolinen vertailu kansanedustajien puheenvuoroissa esiintyneiden argumenttien ja oikeusoppineiden lausuntojen välillä. Seuraavassa taulukossa esitän lausutut oikeudelliset väitteet, niiden esittäjät sekä niiden toistumisen kunkin edustajan puheenvuoroissa.

Oikeudellinen väite	Esittäjä ja toistot (kerta)
Suomi voi kieltää suomalaisia sijoittajia omistamasta suomalaisia yrityksiä ulkomailla hallintarekisterin kautta ja/tai edellyttää suomalaisia yhtiöitä laskemaan liikkeeseen ainoastaan APK:ssa, joka tarjoaa suoraa omistusta.	Li Andersson (14), Hanna Sarkkinen (9), Antti Lindtman (3), Touko Aalto (3), Antti Rinne (3), Ville Skinnari (2), Timo Harakka (2), Ville Niinistö (2), Eero Heinäluoma (1)
Suomi ei voi kieltää suomalaisia sijoittajia omistamasta suomalaisia yrityksiä ulkomailla hallintarekisterin kautta eikä edellyttää suomalaisia yhtiöitä laskemaan liikkeeseen ainoastaan APK:ssa, joka tarjoaa suoraa omistusta.	Mauri Pekkarinen (9), Sari Essayah (6), Kaj Turunen (3), Petteri Orpo (3), Markus Lohi (3), Harri Jaskari (3), Sami Savio (2), Alexander Stubb (2), Mikko Kärnä (1), Markku Eestilä (1), Anne Kalmari (1), Kalle Jokinen, Peter Östman (1), Martti Mölsä (1)
Norjan malli olisi käyttökelpoinen Suomessa.	Li Andersson (8), Hanna Sarkkinen (2), Antti Lindtman (1), Jari Myllykoski (1), Johanna Ojala-Niemelä (1)
Norjan malli ei olisi käyttökelpoinen Suomessa.	Harri Jaskari (1)
Suomalaisen sijoittajan on laitonta omistaa suomalaisia osakkeita ulkomaisen APK:n kautta hallintarekisteröityinä.	Hanna Sarkkinen (1)

Taulukko 19. Oikeudelliset väitteet eduskuntapuheenvuoroissa.

Oikeudelliset väitteet keskittyivät siis ns. Norjan mallin ympärille. Käsittelin tämän mallin sisältöä jo edellä kappaleessa 5.3, joten en tässä enää palaakaan siihen.

Lausuntoaineisto sisälsi lausunnot kahdeksalta oikeusoppineelta (dosentti Päivi Leino-Sandberg, asianajaja Mikko Heinonen, OTT Janne Salminen, professori Juha Lavapuro, professori Olli Mäenpää, professori Teuvo Pohjolainen, professori Timo Korkeamäki ja tohtorikoulutettava Heikki Marjosola). Näistä lausunnoista viisi oli osoitettu perustuslakivaliokunnalle, joka antoi lausuntonsa hallintarekisterilakiehdotuksesta talousvaliokunnalle ja kolme (Heinonen, Korkeamäki ja Marjosola) oli osoitettu talousvaliokunnalle. Tästä syystä suurin osa lausuntojen sisällöstä koski HE:n perustuslainmukaisuutta (esim. loukkaako APK:lta Suomessa vaadittava toimilupa elinkeinovapautta). Lausunnoista vain kolmessa otettiin eksplisiittisesti kantaa ns. Norjan mallin sovellettavuuteen, joten oikeudellinen vertailu eduskuntakeskustelujen ja asiantuntijalausuntojen välillä supistuu entisestään.

Asiantuntijoista Leino-Sandberg (lausunto #115) sekä Marjosola (lausunto #138) totesivat näkemyksinään, että suomalaisia liikkeeseen laskijoita (Marjosola) ja/tai sijoittajia (Marjosola ja Leino-Sandberg) koskevan hallintarekisteröintikiellon ulottaminen ulkomaille olisi EU-oikeuden ja suhteellisuusperiaatteen vastaista. Pohjolainen (lausunto # 132) oli hieman varovaisempi todetessaan seuraavasti:

”Arvopapereiden liikkeeseenlaskijan valintaoikeutta ei voida kansallisella lainsäädännöllä rajoittaa. Lainsäädännöllä ¹¹⁶ ole myöskään rajoitettu suomalaisen oikeutta säilyttää arvopapereita ulkomaisissa arvopaperikeskuksissa. Olisiko tämä edes mahdollista EU-säännösten mukaan, on epäselvää.”

Yllä esittämäni lisäksi Korkeamäki (lausunto #133) totesi, että perustamalla ulkomaille sijoitusyhtiön ja hankkimalla sen lukuun suomalaisia osakkeita pystyy suomalainen sijoittaja jo tänään kiertämään hallintarekisterikiellon. Tosin hän ei lausunnossaan ottanut nimenomaisesti kantaa siihen, onko kyseinen järjestely lain mukainen vai ei.

Edellä esitetyistä syistä johtuen eduskuntapuheenvuorojen oikeudellisten argumenttien oikeellisuuden tutkiminen vertailemalla niitä oikeusoppineiden lausuntoihin jää tässä kevyeksi. Harvojen lausuntoihin sisältyneiden näkemysten perusteella vaikuttaisi siltä, että ns. Norjan malli todennäköisemmin olisi EU-oikeuden vastainen kuin sen mukainen. Yksikään asiantuntija ei ainakaan suoraan todennut Norjan mallin olevan EU-oikeuden mukainen, samalla kun sen EU-oikeuden vastaisuus sai joitakin huomioita. Näin rajatun näytön perusteella ei asiasta kuitenkaan voine tämän voimakkaammin lausua. Mikäli Norja toteuttaa oman lainsäädäntönsä esitetyn mukaisena, ratkennee oikea tulkinta

¹¹⁶ Kielto sana puuttuu alkuperäisestä tekstistä.

viimeistään EU-tuomioistuimen ennen pitkää odotettavissa olevan tuomion myötä. Tämä edellyttäen, että asetusta Suomen ja Norjan (ei EU:n jäsenenä) kohdalla sovelletaan tuomioistuimessa samalla tavalla. Myöskään väitteeseen Suomessa liikkeeseen laskettujen osakkeiden ulkomaisen APK:n kautta hallintarekisteröitynä omistamisen laittomuuteen ei lausunnoista saatu suoraa vastausta.

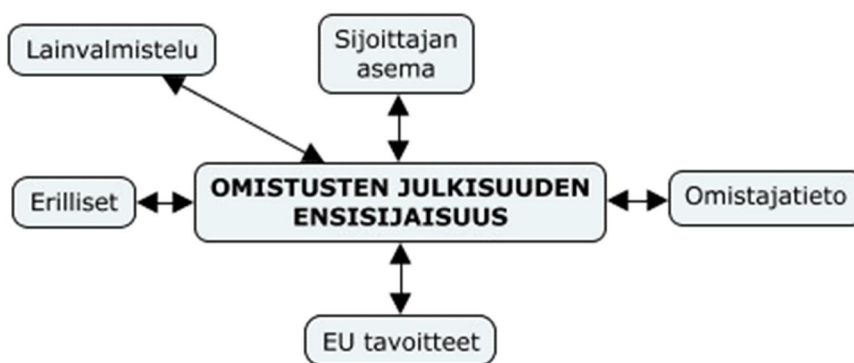
On mielestäni harmillista, että ns. Norjan mallin sovellettavuudesta ei eduskunnalle esitetty yksiselitteistä, tai edes voimakkaan indikatiivista oikeudellista selvitystä. Sillä olisi uskoakseni varmistettu lakihankkeen linjakas eduskuntakäsittely tältä osin ja vältetty nyt nähty aiheesta käyty, ratkaisemattomaksi jäänyt väittely. Kansanedustajien mahdollisten itse hankkimien oikeudellisten selvitysten lisäksi heillä oli nyt käytössään ainoastaan yllä luetellut muutamat oikeusoppineiden lausunnot.

6. YHTEENVETO JA POHDINTAA

6.1. Kokoava näkökulma tuloksiin

Tutkimukseni tavoitteena oli selvittää hallintarekisterilakihankkeen säädösten syntyprosessia. Tutkimuksen mielenkiinto kohdistui erityisesti lainvalmistelun aikana järjestetyillä lausuntokierroksilla annettujen lausuntojen sisältöön. Lausuntokierrosten argumenttien lisäksi selvitin lakihankkeesta käydyn eduskuntakeskustelun keskeisen sisällön ja tarkastelin eduskunnassa käytettyjen puheenvuorojen oikeudellista tarkkuutta. Taustoittavina kysymyksinä selvitin lakihankkeen tavoitteet ja lainvalmisteluprosessin etenemisen.

Ryhmittelin lausuntojen analyysin perusteella lausuntokierroksilla käytetyt argumentit (koodit) ensin käsitteiksi, joista muodostin kategorioita ja ryhmittelin kategoriat ylätasolla edelleen viiteen niiden keskeisiä sisältöjä kuvaavaan aihealueeseen. Nämä aihealueet olivat niiden esiintymisen yleisyyden perusteella lueteltuina suurimmasta pienimpään *Omistajatieto*, *EU tavoitteet*, *Lainvalmistelu*, *Sijoittajan asema* ja hajanaisia argumentteja sisältänyt aihealue *Erilliset*. Yhteensä nämä aihealueet sisälsivät 37 kategoriaa, joiden merkityksiä ja keskinäisiä suhteita tarkastelemalla muodostin tunnistetut kategoriat yhdistävän avainkategorian ja aineiston selittävän tarinan. Nimesin tämä avainkategorian *Omistusten julkisuuden ensisijaisuudeksi*.



Käsitekartta 7. Avainkategoria ja lausuntojen aihealueet.

Tunnistamani avainkategorian ja siten koko lausuntoaineiston keskeinen sisältö oli, että vaikkakin Suomessa muodollisesti tunnustetaan EU:n peruseriaatteisiin kuuluvien omaisuuden, palvelujen ja rahan vapaan liikkuvuuden tärkeys unionin alueella, eivät nämä kuitenkaan saa vaarantaa suomalaisten yhtiöiden suomalaisten sijoittajien omistamien osakkeiden laajaa yleisöjulkisuutta, eikä viranomaisten vaivatonta tiedonsaantia näistä omistuksista. Yleisöjulkisuuden ja viranomaisten tiedonsaannin mahdollisella heikkenemisellä nähtiin merkittäviä, yhteiskunnan kannalta erittäin

haitallisia seurauksia, kuten veronkierron, korruption, rahanpesun, sisäpiiri-väärinkäytösten ja muun rikollisuuden lisääntymistä. Näiltä välttyään säilyttämällä omistusten korkea julkisuuden ja viranomaisvalvonnan aste. Lisäksi hallintarekisteröityjen osakkeiden omistajan asema etenkin sijoittajan suojan ja osakasoikeuksien käytön kannalta nousi lausunnoissa esiin, samoin kuin lainsäädäntöprosessiin ja sen motiiveihin liittyneet, pääasiassa moitteiksi luettavat lausunnot.

Eduskuntakeskustelu ei teemoiltaan juuri tuonut uutta lausuntojen sisältöön, joten puheenvuorojen analyysi osaltaan vahvisti lausuntojen perusteella muodostetun avainkategorian, *Omistusten julkisuuden ensisijaisuus*, olemassaolon ja sisällön. Eduskuntakeskustelussa nousi esiin vain kaksi uutta kategoriaa (*Ponnet, Kepeät*) ja eduskuntakeskusteluista puuttui 11 lausunnoissa aikaisemmin esiintynyttä kategoriaa. Molemmat uudet kategoriat liittyvät tavallaan eduskuntatyön luonteeseen – ponsia ei vielä lausuntokierroksilla ollut olemassa, joten on luonnollista, että niihin liittyviä lausuntojakaan ei tuolloin annettu. *Kepeät*-kategoria taas sisälsi kansanedustajien puheenvuoroihinsa sisällyttämät ei-asia-argumentit, joita tiukan asiapitoisissa lausunnoissa ei ollut mukana. Eduskuntakeskustelussa täysin vaille mainintoja jääneille, vielä lausuntokierroksilla esiintyneille 11 kategorialle yhteistä oli joko niiden liittyminen lopulliseen hallituksen esitykseen sisältymättömiin säännöksiin, tai niiden pieneen koodimäärään jo lausuntokierroksilla, joten niiden puuttuminen ei antanut aihetta avainkategorian muuttamiseen.

Vaikka eduskuntapuheenvuoroissa ei varsinaisesti tullut esiin uusia argumentteja, erosi käytettyjen argumenttien painotus lausunnoissa esiintyneistä. Molemmissa omistajatiedon julkisuuden tärkeys oli voimakkaasti esillä, mutta eduskunnassa korostui lisäksi keskustelu mahdollisuudesta ulottaa suomalainen lainsäädäntö koskemaan suomalaisia toimijoita myös ulkomaisissa APK:ssa, huoli verotulojen laskusta ja rikollisuuden lisääntymisestä. Vastaavasti vähemmälle jäivät EU:n tavoitteisiin, kilpailuun ja kustannussäästöihin liittyvät kategoriat. Voidaankin todeta, että eduskunnassa suomalaista yhteiskuntaa kokonaisuudessaan koskevat konkreetit kategoriat korostuivat ja abstraktimmat, EU-tavoitteisiin liittyvät kategoriat saivat vähemmän merkitystä.

Eduskuntakunnassa käytettyjen puheenvuorojen oikeudellisen tarkkuuden selvittäminen jäi tässä tutkimuksessa pintapuoliseksi. Ensinnäkin tämä johtui siitä, että puheenvuoroissa esiintyneet oikeudelliset argumentit keskittyivät käytännössä yhden

oikeudellisen kysymyksen, ns. Norjan mallin soveltamisen mahdollisuuteen Suomen lainsäädännössä. Tässä oli kyse siitä, voiko Suomen lainsäädäntö ulottua Suomen ulkopuolelle vai ei. Toinen syy pintapuoliselle tarkastelulle oli se, että oikeusoppineiden lausunnoissa otettiin vain hyvin rajoitetusti kantaa siihen, olisiko ns. Norjan malli EU-oikeuden vastainen vaiko ei. Ainoastaan kaksi oikeustieteen asiantuntijaa lausui aiheesta eksplisiittisesti ja yksi hieman epämääräisemmin. Näiden kolmen lausunnon perusteella ns. Norjan malli näyttäisi olevan EU-oikeuden vastainen, eikä siten Suomenkaan sovellettavissa. Oli tämä tulkinta oikea tai ei, iso joukko kansanedustajia oli joka tapauksessa sekä oikeassa että väärässä omilla argumenteillaan, sillä ns. Norjan mallin puolesta pidettiin 43 puheenvuoroa ja sitä vastaan 37 puheenvuoroa.

Lakihankkeen tavoitteina oli toteuttaa arvopaperien säilytysmallien laajentuminen ja yhdentyvät markkinarakenteet samalla huomioiden osakeomistuksen julkisuuteen liittyvät näkökohdat sekä toteuttaa EU:n arvopaperikeskusasetuksen voimaantulon johdosta tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Lopputulos oli runsaan kolmen vuoden, neljän merkittävästi toisistaan poikenneen HE-luonnoksen ja neljän lausuntokierroksen, sekä värikkään eduskuntakeskustelun jälkeen lakikokonaisuus, joka ei laajentanut arvopapereiden säilytysmalleja, ylläpiti aikaisemman osakeomistusten julkisuuden ja täytti riittävässä määrin arvopaperikeskusasetuksen vaatimukset.

Tämän tutkimuksen tekemisen ensisijainen motiivi oli hämmennykseni lakihankkeesta keväällä 2017 mediassa käydyn keskustelun ja hyväksytyjen lakien sisällön välisestä ristiriidasta. Halusin lausuntoja ja eduskuntakeskusteluja analysoimalla ymmärtää, miksi hallintarekisteröintiin liittyvä lainsäädäntö lopulta muotoutui sellaiseksi, kuin millaisena se kesäkuussa 2017 vahvistettiin. Nyt analyysini valmistuttua ymmärrän, että osakeomistusten julkisuuden tärkeydestä vallitsee Suomessa erittäin laaja konsensus ja että se oli keskeinen tekijä, joka määrittäi hyväksytyn lakihankkeen lopullisen sisällön. Jälkeenpäin tarkasteltuna ei siten olekaan mitenkään yllättävää, että hyväksytyssä lakihankkeessa turvauduttiin artiklan 38 poikkeussäännön perusteella säilyttämään Suomessa vaatimus osakkeiden suorasta omistamisesta. Pikemminkin yllättävää on se, että tästä konsensuksesta huolimatta hallintarekisterilakihankkeesta laadituissa kolmessa ensimmäisessä HE-luonnoksessa edes esitettiin hallintarekisteröinnin sallimista suomalaisille sijoittajille Suomessa.

Lakihankkeesta käydyn eduskuntakeskustelun analyysi oli itselleni ensimmäinen kerta, kun tutustuin eduskunnan työskentelyyn yksityiskohtaisemmin. Käyty keskustelu oli sisällöltään harvempiin aiheisiin keskittyvää kuin esimerkiksi analysoiduissa

lausunnoissa ja käytetyt puheenvuorot sisälsivät melko runsaasti toistoa. Puheenvuorojen rajoitetusta kestosta johtuen nämä lienevät välttämättömyys, jotta edustaja saa ylipäättään sanottavansa sanotuksi. Keskustelujen sisällön tuottaman, lausuntoihin nähden vähäisen lisäarvon lisäksi itselleni jäi päällimmäiseksi havainto siitä, että koko käydyn keskustelun keskeisestä kiistan aiheesta, ns. Norjan mallin soveltumisesta, ei eduskunnalle esitetty kattavaa oikeudellista selvitystä ja siksi siitä käytettiin todella runsaasti (80 koodia) sekä puoltavia että vastustavia puheenvuoroja ilman, että keskustelu lopultakaan päättyi mihinkään. Voi vain toivoa, että tämä oli poikkeustapaus, ja että normaalisti eduskuntakäsittelyn alla edustajilla on käytössään riittävät selvitykset lakihankkeisiin liittyvistä keskeisistä oikeudellisista kysymyksistä.

Mediassa keväällä 2017 käydyn keskustelun ja hyväksytyn hallintarekisterilakihankkeen lopullisen sisällön välillä vaikuttaisi edelleen olevan ristiriita. Ilman mediakeskustelun yksityiskohtaista analyysiä ei tästä ristiriidasta voi juurikaan lausua, mutta itselläni on sellainen vaikutelma, että mediakeskustelussa saattoi olla sekoitettu, tahallaan tai vahingossa, kolmen ensimmäisen HE-luonnoksen sisältämä hallintarekisteröinnin salliminen Suomessa suomalaisille sijoittajille lopullisen hallituksen esityksen sisältöön, jossa hallintarekisteröinnin sallimista ei enää esitetty. Tältä osin hämmennykseni siis jatkuu ja sen hälventäminen edellyttäisi media-analyysin tekemistä käydystä keskustelusta.

6.2. Tulokset suhteessa aikaisempaan tutkimukseen ja kirjallisuuteen

Analyysilukujen tulokset täsmäsivät hyvin aikaisemman tutkimuksen tuloksiin erityisesti hallintarekisteröinnin kustannus- ja tehokkuushyötyjen sekä toisaalta sen taloudellista rikollisuutta ja harmaata taloutta mahdollisesti kiihdyttävien uhkien osalta. Lausunnon antajat ja kansanedustajat olivat selvästi tutustuneet Hirvosen et al. sekä Liljeblomin luvussa kaksi esittelemiini tutkimusraportteihin ennen lausuntojen antamista ja eduskuntakäsittelyä, siksi yhdenmukaisia argumentteja näiden tutkimusten kanssa lakihankkeen aikana käytettiin. Sinänsä tämä ei ollut yllätys – olihan Liljeblomin tutkimus jo osana arvopaperimarkkinalainsäädännön kokonaisuudistustyöryhmän 2011 keväällä valmistunutta muistiota, joten oli luonnollista, että hallintarekisteröintiin positiivisesti suhtautuvat tahot olivat ottaneet siitä vaikutteita ja argumentteja oman näkemyksensä tueksi. Samoin Hirvosen et al. hallintarekisteröintiin varsin varauksellisesti suhtautuvasta raportista oli hallintarekisteröinnin vastustajien ollut helppo löytää kantansa tueksi perusteluja. Olipa Hirvonen itsekin yksi neljännen

kierroksen lausunnon antajista. Koska lausunnoissa ja eduskuntakeskusteluissa oli paikoin käytetty lähes sanasta sanaan niin Hirvosen et al. kuin Liljebloominkin argumentointia, ei tässä yhteydessä ole tarkoituksenmukaista todeta yksitellen kaikkia yhdenmukaisuuksia, vaan ainoastaan todeta, että yhdenmukaisuuksia oli runsaasti.

Tekemieni analyysien perusteella lainvalmistelun laatu sai runsaasti huomiota niin lausunnoissa kuin eduskuntakeskustelussakin. Lausuntoaineistossa tähän kategoriaan liittyneet argumentit esimerkiksi vaikutusarvioinnin puutteellisuudesta ja lainvalmistelun kiireisestä aikataulusta täsmäsivät hyvin luvussa 2.2.4 esitettyjen tyypillisten lainvalmistelun laadun haasteiden kanssa. Eduskuntakeskustelussa voimakkaasti esiin noussut väittely ns. Norjan mallista ja yleisemmin Suomen lainsäädännön kansainvälisistä ulottuvuuksista taas oli uusi havainto, jota tarkastelluissa aikaisemmissa lainsäädännön laatua koskeneissa tutkimuksissa ei ollut tullut esiin. Mielenkiintoinen yksittäinen lausunnoissa ja puheenvuoroissa tullut lainvalmisteluun liittyvä argumentti oli väite tarkoitushakuisesta, korruptoituneesta, tai ”FK:n lobbaamasta” hallintarekisteröintiä puoltavasta lainvalmistelusta, jolla on yhtymäkohtansa niin luvussa 2.2.4 todettuun sidosryhmien väliseen jännitteisyyteen kuin 2.2.1 keskusteltuun state-corporate crime-teemaankin.

Luvussa 2.2.3 viittasin kirjallisuudessa olleeseen keskusteluun osakasoikeuksien käytöstä ja sijoittajan suojasta esimerkiksi säilyttäjätahon insolvenssitilanteessa. Nämä aihealueet esiintyivät myös lausuntoaineistossa, mutta eivät enää eduskuntakeskusteluissa.

Sekä Hirvosen et al. että Liljebloomin tutkimusraporteissa tuotiin esiin hallintarekisteröinnin yleisöjulkisuutta heikentävät ja viranomaisten tiedonsaantia hankaloittavat vaikutukset ja niistä mahdollisesti seuraavat haitalliset ilmiöt. Lausunto- ja eduskuntakeskusteluaineistossa nämä heikennykset tulivat esiin voimakkaan itseisarvoisina ja tämä olikin kenties suurin ero aikaisemman tutkimuksen ja nyt analysoidun aineiston välillä. Kun esimerkiksi Hirvosen tutkimuksessa pääargumentti oli lisääntyvä veronkierto, joka johtui viranomaisten heikentyvästä tiedon saannista, tuli tämä syy-seurausketju esiin myös analysoidussa aineistossa, mutta sen lisäksi käytettiin runsaasti argumentteja pelkästään viranomaisten tiedonsaannin ja yleisöjulkisuuden tärkeydestä sinänsä. Vastaavia, osittain itseisarvoisia analyysiaineistossa esiintyneitä aiheita olivat myös suora omistus ja veroviranomaisten kansainvälinen tietojen vaihto. Sitä vastoin EU:n harmonisointipyrkimykset ja peruseriaatteet vapaasta liikkuvuudesta eivät analyysiaineistossa juurikaan tulleet esille, vaikka ne esimerkiksi arvopaperikeskusasetuksessa ovat aivan keskeinen sääntelyn lähtökohta. Kuvatuista eroista huolimatta

kaiken kaikkiaan analyysin tulokset olivat hyvin yhtenevät aikaisemman tutkimuksen ja kirjallisuuden kanssa.

6.3. Tutkimuksen toteutus ja menetelmät

Toteutin tämän tutkimuksen Grounded Theory-tutkimusmenetelmän mukaisena kvalitatiivisena, aineistolähtöisenä sisällönanalyysinä. Pysin tutkimuksessa aineiston yksittäisiä havaintoja analysoimalla muodostamaan niistä yleistyksiä (käsitteitä, kategorioita ja avainkategorioita), joten noudatin tutkimuksessa ensisijaisesti induktiivisen päättelyn logiikkaa. Erityisesti kategorioita ja niiden välisiä suhteita muodostaessani annoin aikaisemman tutkimuksen ja kirjallisuuden vaikuttaa niiden muodostamiseen, joten osa päättelystä oli myös abduktiivista. Analyysiaineistona käytin hallintarekisterilakihankkeen dokumentoitua lausunto- ja eduskuntakeskusteluaineistoa.

Tutkimuksen ensimmäisessä luvussa esitin tutkimuksen taustan, tutkimuksen tavoitteet sekä motiivit tutkimuksen tekemiselle. Toisessa luvussa käsittelin talousrikollisuutta ja hallintarekisteröintiin liittyvää aikaisempaa tutkimusta ja kirjallisuutta, määrittelin tutkimuksen kannalta keskeisten käsitteiden sisältöä ja kuvasin yksityiskohtaisesti lakihankkeen aikaisten neljän eri hallituksen esitysversion keskeiset ehdotukset. Kolmannessa luvussa esitin tutkimuksen tutkimusasetelma sisältäen mm. tutkimustehtävän, analysoitavan aineiston ja tutkimusmenetelmät. Luvut neljä ja viisi olivat tutkimuksen varsinaiset analyysiluvut ja niissä esittelin niin lausunto- kuin eduskuntakeskusteluaineistoista tunnistamani keskeiset sisällöt ja niistä muodostamani, aineistot selittävän avainkategorian. Tässä kuudennessa luvussa tein yhteenvedon saaduista tuloksista, vertasin niitä luvussa kaksi esittämääni aiempaan tutkimukseen ja kirjallisuuteen, pohdin tutkimuksen toteutusta ja menetelmiä sekä tutkimuksen käytännöllistä ja teoreettista antia, tuon esiin mahdollisia jatkotutkimusaiheita ja esitän luvun lopuksi johtopäätökset analyysilukujen tulosten merkityksestä. Tutkimuksen liitteissä olen taulukkomuodossa esittänyt analyysin kannalta keskeisiä aineistoja, joita ei tilan puutteen takia voinut kokonaisuudessaan käsitellä itse tekstissä.

Edempänä kuvaamiini tutkimuksen lähtökohtiin liittyvät tutkimuksen tulosten suurimmat haasteet. Koska tutkimus kohdistui vain yhdestä lakihankkeesta annettuihin lausuntoihin ja eduskuntakeskusteluun, eivät analyysiluvuissa saamani tulokset ole yleistettävissä muihin lakihankkeisiin tai lausunto- ja eduskuntakeskusteluaineistoihin muutenkaan. Toinen haaste liittyy tutkimuksen aineistolähtöisyyteen. Kaikki analysoitavasta

aineistosta nousseet havainnot ovat suodattuneet omien henkilökohtaisten kokemusteni, tietämykseni ja uskomusteni läpi, joten tuloksia ei voi kuvata puhtaan aineistolähtöisiksi, täysin ja ainoastaan aineiston muodostamiksi tuloksiksi.

Samat tutkimuksen lähtökohdat olivat myös tämän tutkimusprosessin suurin rikkaus. Aineistolähtöisen analyysin ainakin näennäinen vapaus olemassa olevista teorioista oli omiaan hälventämään kokemattoman tutkijan valkoisen paperin kammoa ja tutkimustyön aloittamista. Kun analysoitavaa aineistoa oli tarkastellut riittävän kauan, alkoi aineisto toden totta ”puhumaan” ja havaintojen teko oli sitä helpompaa, mitä perusteellisemmin aineistoa käsitteli. Samoin Corbinin ja Straussien versio Grounded Theorysta osoittautui määrämuotoisuudessaan erinomaisen selkeäksi, vaihe vaiheelta eteneväksi ohjeeksi analyysin tekoon.

Jälkikäteen ajateltuna tutkimuksessa käytetty, 145 lausunnosta ja 246 eduskuntapuheenvuorosta koostunut analyysiaineisto oli ainakin analyysin vaatiman ajankäytön perusteella liian laaja. Pysin lausuntoaineiston analyysissa aluksi hyödyntämään NVivo-ohjelmistoa, mutta kolmen päivän työn jälkeen totesin manuaalisen analyysin olevan kuitenkin nopeampaa ja vaihdoin siihen. Analyysin teko nopeutui tämän päätöksen myötä, mutta sen kääntöpuolena oli automaattisten ristiintaulukointi- ym. analyysimenetelmäkerojen menettäminen. Aineisto oli onneksi kuitenkin niin selväpiirteistä, että sen keskeinen sisältö aukeni ilman kehittyneempiä analyysimenetelmiäkin. Aineiston laajuudella oli toki myös positiiviset puolensa. Ensinnäkin valitsemalla aineistoksi kaikki lausunnot ja koko eduskuntakeskustelun vältyin aineiston keinotekoiselta rajaamiselta, jolloin kaikki lausumat olivat mukana analysoitavassa aineistossa. Toiseksi käytetyllä laajalla aineistolla saavutin varmuudella teoreettisen saturaation. Totesin aiemmin, että saavutin saturaation viimeistään kolmannen päivän eduskuntakeskustelujen jälkeen, mutta käytännössä riittävä määrä aineistoa olisi ollut analysoituna jo pelkästään neljän lausuntokierroksen aineistojen jälkeen. Tästä myös seuraa, että tutkimuksen tulosten kannalta olisi ollut riittävää rajata tutkimuskysymykset koskemaan pelkästään lausuntoaineistoa, tai vähintäänkin jättää ensimmäinen alakysymys pois tutkimustehtävästä. Aineiston koosta aiheutuneesta, ehkä osin ylimääräiseksi katsottavasta työmäärästä huolimatta olen tyytyväinen tutkimuksen kulkuun ja valitsemiini menetelmiin. Aineistonkin osalta tekemäni rajaus, tai pikemmin sen puute, oli oikea, sillä ilman tekemääni eduskuntakeskustelujen analyysiä en tietäisi, että kansanedustajat eivät käyttäneet enää merkittäviä uusia argumentteja verrattuna

lausunnoissa esiintyneisiin. Kaiken kaikkiaan, tutkielmatyöskentely oli minulle kokonaisuudessaan hyvin positiivinen kokemus.

6.4. Tutkimuksen käytännöllinen anti ja aiheita jatkotutkimuksiin

Pohtiessani tämän tutkimuksen tulosten käytännön antia, nousi päällimmäiseksi havainto siitä, kuinka vähän lisäarvoa eduskuntakeskustelu toi koko lakihankkeeseen. Eduskunnassa käytetyt puheenvuorot olivat pääasiassa jo lainvalmistelun aikaisemmissa vaiheissa lausuttujen argumenttien toistoa lisättynä puheenvuoroja keventävillä ei-asia-argumenteilla. Lakihankkeen puolustajat ja vastustajat molemmat lausuiivat ennalta valitsemansa argumentit ilman, että asiakysymyksistä olisi syntynyt todellista dialogia ja lopuksi asiasta äänestettiin. Itselleni jäi sellainen vaikutelma, että äänestyksen lopputulos olisi mitä ilmeisimmin ollut täysin sama, vaikka koko eduskuntakeskustelua ei olisi lainkaan käyty. Erityisen selvästi tämä kävi ilmi ns. Norjan mallista käydyn keskustelun kohdalla. Eikö siitä käydyn väittelyn sijaan olisi ollut hedelmällisempää, että kyseiseen keskeiseen oikeudelliseen kysymykseen olisi ensin hankittu yksiselitteinen vastaus ja vasta sen jälkeen, kun oikeudellisesta asemasta olisi ollut yhteisymmärrys, tarvittavien säädösten sisällöstä olisi päätetty? Väitän, että näin olisi ollut. Eduskuntatyötä tulisikin kehittää siihen suuntaan, että päätöksenteossa pyrittäisiin aidosti parhaan mahdollisen lainsäädännön aikaansaamiseen ja siihen pyrittäessä käytettäisiin parhaita mahdollisia menettelytapoja, eikä siihen, että omat ennalta betonoidut näkemykset pyritään jyräämään läpi, olivat vastapuolen argumentit sitten miten relevantteja tahansa. Ei hallituspuolueiden tehtävänä saa olla hallituksen esittämien huonojen lakialoitteiden ajaminen väkisin hyväksytyiksi, eikä opposition tule vastustaa erinomaista lakialoitetta vain, koska on itse oppositiossa ja koska lakialoite on hallituksen esittämä.

Toinen käytännön havaintoni oli, ja tähän liittyy myös tutkimuksestani noussut ensimmäinen jatkotutkimusaihe, mediassa hallintarekisterilakihankkeen sisällöstä keväällä 2017 käyty keskustelu. Tuo keskustelu oli sisällöltään pääosin epätarkkaa ja ”lööppihakuista”, eikä vastannut lakihankkeen todellista sisältöä. Olisikin mielenkiintoista, mikäli lakihankkeen käsittely mediassa herättäisi jonkun tutkijan mielenkiinnon lähestyä käytyä julkista keskustelua analyttisesti ja tutkia, kuinka hyvin uutisointi piti paikkansa lakihankkeen todellisen sisällön kanssa. Mielenkiintoista olisi myös tietää, mitkä olivat virheellisen uutisoinnin lähteet ja miten aktiivisesti, jos ollenkaan, tuota virheellistä tietoa tiedotusvälineille tarjottiin. Yleisemmällä tasolla, kehotan lukijaa ylipäättään lakihankkeiden uutisoinnin kohdalla erityiseen

mediakriittisyyteen ja mahdollisuuksien mukaan tutustumaan itse säädösaineistoon ennen oman mielipiteen muodostamista, sillä mediassa esitetty ei välttämättä tuo esiin asioiden todellista sisältöä.

Toisena jatkotutkimusaiheena nostan esiin kysymyksen siitä, pitääkö eduskuntakäsittelyn rajallinen lisäarvo lausuntojen sisältöön nähden paikkansa yleisemminkin kuin vain nyt tutkitussa lakihankkeessa. Aiheeltaan hieman kevyempi, mutta erittäin mielenkiintoinen tutkimusaihe voisi olla myös kartoittaa retoristen koodien (tässä tutkimuksessa ”*Kepeät*”) esiintymisen runsautta lakihankkeiden eduskuntakeskusteluissa yleisemmin.

Ruohonjuuritason käytännön hyötynä tuleville tutkielmien kirjoittajille en malta olla vielä lopuksi mainitsematta, miten Grounded Theory, ja erityisesti Corbinin ja Straussin vuonna 1990 esittämä versio siitä, antoi minulle helposti omaksuttavan analyysikehikon aineistolähtöisen laadullisen tutkimuksen tekemiseen. Valmiiksi mietitty ja seikkaperäisesti esitetty, vaiheittain etenevä tutkimusmenetelmä oli omiaan vähentämään laadullisen tutkimuksen tekemiseen itselläni liittynyttä epävarmuutta ja helpottamaan analyysin ripeää etenemistä. Suositukseni tuleville tutkielman tekijöille onkin, että mikäli tarkoitus on tehdä aineistolähtöistä laadullista tutkimusta eikä tutkimusmenetelmä ole vielä kirkkaana mielessä, kannattaa silmäillä Corbinin ja Straussin noin 250-sivuinen *Basics of Qualitative Research* läpi vaikka viikonloppulukemisena. Tähän samaan rohkaisua ehdotan myös tutkielmaryhmien ohjaajille.

6.5 Johtopäätökset

Kesällä 2017 hyväksyttiin hallintarekisterilakihankkeeseen liittyneet muutokset 15 eri lakiin. Hankkeen valmistelu oli alkanut alun perin jo vuonna 2009 ja tuolloin ajatuksellisena lähtökohtana oli sallia myös Suomessa maailmalla yleisimmin käytössä oleva arvopapereiden säilytysmuoto, hallintarekisteröinti. Lukuisten vaiheiden jälkeen vuonna 2017 voimaan tulleet lait eivät sisältäneet hallintarekisteröinnin sallimista suomalaisille sijoittajille, vaan aikaisempi vaatimus suorasta omistuksesta pidettiin voimassa, eikä muitakaan merkittäviä lakimuutoksia tehty. Mitä tapahtui?

Aloittaessani tätä tutkimusta oletukseni oli, että lopullisten lakien sisällön muuttumattomuus johtui poliittiseen toimintaan tyypillisesti liittyvästä erimielisyyksien ratkaisemisesta puolittamalla ne. Tutkielmani työnimenä oli pitkään ”*A camel is a horse designed by a committee*”, viitaten juuri lainsäädäntötyön kompromissiluonteeseen. Nyt tutkimuksen valmistuttua olettamukseni kompromissista on osoittautunut vääräksi.

Vastausten saamiseksi jaoin tämän tutkimuksen tutkimustehtävän yhteen päätutkimuskysymykseen ja kahteen alakysymykseen. Päätutkimuskysymyksenäni oli selvittää, millä argumenteilla lakihanketta ja hallintarekisteröintiä kommentoitiin lausuntakierroksilla. Ensimmäisenä alakysymyksenä selvitin lakihankkeesta käydyn eduskuntakeskustelun keskeisen sisällön. Eduskuntakeskustelussa käytettyjen oikeudellisten argumenttien juridisen kestävyuden selvittäminen vertaamalla argumentteja oikeusoppineilta saatuihin lausuntoihin muodosti toisen alakysymyksen.

Tämän opinnäytetyön pohjalta voin todeta, että:

Lausuntokierroksilla käytetyt argumentit muodostivat viisi aihealuetta. Nämä olivat *Omistajatieto*, *EU tavoitteet*, *Lainvalmistelu*, *Sijoittajan asema* ja *Erilliset*. Näistä muodostamani avainkategoria *Omistusten julkisuuden ensisijaisuus* osoittaa osakeomistusten julkisuuden tärkeydestä vallitsevan lausunnon antajien kesken laajan konsensuksen.

Eduskuntapuheenvuorojen tuoma lisäarvo lausunnoissa käytettyihin argumentteihin verrattuna oli vähäinen. Eduskuntakeskustelu oli sisällöltään lausuntoja tiiviimpää ja osa lausunnoissa esitetyistä argumenteista puuttui edustajien puheenvuoroista. Eduskunnassa ei esitetty merkittäviä uusia argumentteja, vaan esitetyt argumentit olivat pääasiassa jo aiemmin lausunnoissa esiintyneitä. Kun myöskään lausunnoissa esiintyneet, mutta eduskuntakeskustelusta puuttuneet argumentit eivät olleet riittävän merkityksellisiä avainkategorian kyseenalaistamiseksi, vahvasti puheenvuorojen analyysi lausunnoista muodostetun avainkategorian, *Omistusten julkisuuden ensisijaisuus* olemassaolon ja samalla myös edellä mainitun konsensuksen olemassaolon myös eduskuntapuolueiden kesken. Tämä omistusten julkisuuden ensisijaisuus ylitti painoarvolla selvästi EU:n tavoitteisiin liittyvät argumentit eduskuntakeskustelussa.

Eduskuntapuheenvuoroissa käytettyjen argumenttien painotus (=suhteellinen esiintymismäärä) erosi lausunnoissa esiintyneistä. Eduskunnassa suomalaista yhteiskuntaa koskevat konkreetit kategoriat korostuivat ja abstraktimmat, EU-tavoitteisiin liittyvät kategoriat saivat vähemmän merkitystä.

Eduskuntapuheenvuoroissa esiintyneet oikeudelliset argumentit keskittyivät käytännössä yhden kysymyksen, ns. Norjan mallin soveltamisen mahdollisuuteen Suomen lainsäädännössä. Mallin soveltuvuuden puolesta pidettiin 43 puheenvuoroa ja sitä vastaan 37 puheenvuoroa. Oikeusoppineiden lausunnoissa otettiin tähän kysymykseen vain hyvin varovaisesti kantaa, joten tyhjentävää vastausta edustajien oikeudellisten argumenttien

kestävyydestä ei saatu. Analysoimani eduskuntakeskustelun perusteella tästä lakihankkeen kannalta keskeisestä oikeudellisesta kysymyksestä ei edustajilla ollut käytössään riittävää oikeudellista selvitystä.

Tämä tutkimus sai alkunsa hallintarekisterilakihankkeen uutisoinnin aiheuttamasta hämmennyksestä ja päättyy *Omistusten julkisuuden ensisijaisuus*-avainkategorian toteamiseen. Tämä ilmiö vaikutti voimakkaasti koko lainvalmistelun ajan ja muovasi lakihankkeen lopputuloksen sellaiseksi kuin mitä se lopulta oli. Tämän ilmiön olemassa olon tiedostaminen auttaa ymmärtämään tämän nimenomaisen lakihankkeen lopputulosta, ja ehkä suomalaista yhteiskuntaa yleisemminkin.

LIITTEET

Liite 1: Dokumenttianalyysissä I tunnistetut koodit ja niiden käsitteellistäminen

Yhdistetty käsite	Lausunnossa esiintyneet koodit
EU Tuomioistuin ratkaisee	EU Tuomioistuin tekee lopullisen ratkaisun
Poikkeussäännön käyttö ei riski	Oikeudellinen riski olematon
Poikkeussäännön käyttö riski	Suoran omistuksen säilyttämisen oikeudellinen epävarmuus Poikkeussäännön käyttö arveluttavaa EU-oikeudellisia riskejä (poikkeussäännös) Lakimuutos terminoi poikkeussäännön käyttöoikeuden
Automaattinen tietojenvaihto ei muille viranomaisille	Verottajan tietojenvaihdosta ei iloa muille viranomaisille Saatuja tietoja pitäisi pystyä käyttämään myös muissa viranomaisissa
Automaattinen tietojenvaihto jälkikäteistä	Automaattisen tietojenvaihdon tiedot jälkikäteisiä Automaattinen tietojenvaihto ei reaaliaikaista
Automaattinen tietojenvaihto tuottaa tiedot	Automaattinen verotietojen vaihto
Automaattinen tietojenvaihto varmistettava	Automaattinen verotietojen vaihto varmistettava harmaan talouden torjumiseksi Kv. Tietojenvaihdon pelotevaikutus Automaattinen verotietojen vaihto ei valmis
Ei lausu	Ei lausu
EU Standardi	Kansainväliset standardit EU standardien ulkopuolella EU:ssa moniportainen on normi
Asetus edellyttää lainsäädäntöä	Velvollisuus kumota asetuksen kanssa ristiriitainen lainsäädäntö Asetuksen vaatimukset pakko toteuttaa
Asetus ei edellytä hallintarekisteriä	Asetus ei edellytä (hallintarekisterin avaamista suomessa) Ei kiirettä muuttaa Kaikkien arvopaperikeskusten on tarjottava suoraa omistusta Asetuksen tavoite on suora omistus
EU tavoitteiden vastainen	EU-oikeuden vastainen Ei vastaa asetuksen tavoitteita Asetuksen hengen vastainen
FIVA rooli	FIVA ei halua ennakkotarkastaa sopimuksia / FIVA vastustaa uusia tehtäviä FIVAlta ohjeistus laiminlyödyn liputuksen / yhtiön tiedotusvelvollisuuden osalta FIVAn rooli arvopaperimarkkinarikosten torjunnassa FIVA pidettävä listaa säilyttäjäistä
FIVA seuraamukset	Seuraamukset puutteellisesta sopimuksesta ankarat Seuraamusmaksu ei toimi käytännössä (luottamuksen suoja ennakkolliseen toimittamiseen liittyen FIVA) FIVAn määräämät seuraamusmaksut epäselviä ja ankaria
Lisää hallintoa	PRH rekisteri hallinnollinen taakka osakkeenomistajalle PRH rekisteri hallinnollinen taakka yrityksille Sijoittajan hallinnollinen taakka (PRH rekisteri) Lisää hallinnollista työtä verottajalle Sijoittajan PRH rekisterin tarkastusvastuu riski osakesäästämisen yleistymisen kannalta Edistääkö hyvää hallintotapaa Korostettu velvoite yhtiölle kontrolloida arvo-osuuksien kokonaismäärää Lisää hallinnollista työtä liikkeeseen laskijalle

Yhdistetty käsite	Lausunnossa esiintyneet koodit
Hallitusohjelma	Ristiriidassa hallitusohjelman kanssa
Investoinnit	Investoinnit
Taloukasvu	Taloukasvu
Työpaikat	Uusia työpaikkoja
Verotulojen menetys	Veronkierto, menetykset kansantaloudelle Verokertymä laskee Verotulojen menetys Hallintarekisteröityjen osakkeiden osinkojen lähdeverotuksessa haasteita
Yritysrahoitus	Yritysrahoituksen saatavuus heikentyy
Kilpailu lisääntyy	Kilpailun avaaminen Monopolin purku Mahdollisuus laskea liikkeelle muualla lisää kilpailua Rajat ylittävän toiminnan esteiden purku
Kilpailu on jo vapaata	Suomessa säilyttäjäkustannukset ok tasolla Nyky malli ei rajoita kilpailua
Kilpailun esteitä	Ei avaa kilpailua Monopoli säilyy Nykyinen kieltö tosiasiallinen kilpailun este Sopimus ulk. APK kanssa tosiasiallinen kilpailun este Tosiasiallisia kilpailun esteitä Uusien APK perustaminen Suomeen epätodennäköistä Ulkomainen liikellelaskumahdollisuus turvattava Suomalaisen sijoittajan kulut korkeammat kuin muualla Normikollisio Suomi vs. liikkeeseenlaskumaan lait Säilyttäjien kilpailutus ei mahdollista osakkeenomistajalle (koska on hallintarekisteröity) Lainvalintaongelmat estävät tosiasiasa ulkomaisen APK käytön Euroclear-pakko ei nykypäivää Kilpailu tehostuu muualla paitsi Suomessa PRH rekisteri tosiasiallinen markkinoille tulon este Osaksluettelon pito säilyy Suomessa käytännössä Euroclearilla
Kilpailukyky heikentyy	Suomalaisyriyten kilpailukyky rahoitusmarkkinoilla heikkenee Kansalliset lisävaatimukset eivät saa aiheuttaa kilpailukykyheikennyksiä Heikentää kilpailukykyä Heikentää suorien sijoitusten houkuttavuutta Suomalaisten pörssiomistusten siirtyminen ulkomaille
Kilpailukyky paranee	Arvopaperimarkkinan kilpailukyky Suomen arvopaperimarkkinoiden houkuttavuus Säilytys pysyy paremmin Suomessa, kun saa hallintarekisteröidä
Ei kustannussäästöjä	Kustannussäästöt epävarmoja Ei taloudellisia perusteita hallintarekisterille
Kustannussäästöjä	Kustannussäästöt
Hallintarekisterille ei esitetty perusteita	Ei perustelua miksi hallintarekisteri Suomeen
Hyvä lain sisältö	PEP hallintarekisterin ulkopuolella (hyvä asia)
Lakiteknisesti hyvä	Esitys lakiteknisesti hyvä

Yhdistetty käsite	Lausunnossa esiintyneet koodit
Lainvalmisteluprosessin heikkoudet	Lausuntopyynnön aikataulu Työryhmän kokoonpano Seurantaryhmä pidetty pimennossa Huono lainvalmistelu Aikaisempia lausuntoja ei huomioitu lainvalmistelussa
Norjan malli	Norja vaatii norjalaisilta suoraa omistusta myös ulkomailla
Pykälissä puutteita	Säännökset epätarkkoja/epäselviä (lainvalmistelu) HE keskeneräinen PEP määritettävä tarkemmin Ruotsin malli puutteellisesti Tuomioistuinten tiedonsaanti (säännöksen muotoilu) Hallintarekisterin hoitajalla pitäisi olla kelpoisuusvaatimukset Epäselvä oikeustila muuttuu epäselvemmäksi Edellyttää verolainsäädännön tarkistamista Epäselvä sääntely APK toimiluvasta Olisi pitänyt poistaa olemassa olevia kilpailun esteitä
Tarkoitushakuinen lainvalmistelu	VM ajanut hallintarekisteriä jo kauan Sama esitys kuin aikaisemminkin FL:n lobbaama Korruptoitunut lainsäädäntöprosessi Tarkoitushakuinen poliittinen linjaus Laki itseisarvo VVM:lle Onko lainvalmistelu ollut riippumatonta? "FK:n asialla"
Vaikutusarviointi puutteellinen	Puutteellinen vaikuttavuusarviointi Yksilöllisen asiakaserottelun vaikutusanalyysi puuttuu Kallis kompromissi Muutokset perusteltu huonosti
Vanhaa lakia ei saa kumota	Koko lakia ei tarvitse kumota Vanhaa lakia ei saa kumota Poikkeusoikeus menetetään jos 2014 voimassa olleesta laista luovutaan
Liputus ei riitä	Liputussäännöt eivät riittävät koska omistus voidaan jakaa osiin
Liputus riittää	Liputussäännöt varmistavat yleisöjulkisuuden Liputussäännöt harmonisoitu
Lisäkuluja	Kansalliset lisävaatimukset eivät saa aiheuttaa lisäkuluja Lisää viranomaisten valvontakustannuksia Julkiset menot lisääntyvät PRH lisäkulut yrityksille Pörssiyhtiöiden kulut kasvavat lisäkulut satoja miljoonia Lisäkulut yrityksille osakasrekisterin pitämisestä Välikädet kasvavat Moniportaisuus lisää hallinnollista tehottomuutta
Omistajatiedot hämärtyvät	Omistajatiedot pirstaloituvat Omistusten selvittäminen hankalaa tai mahdotonta Laaritilit mahdollistavat omaisuuden piilottamisen Ulkomaisen APK toimitettava ajantasainen omistajaluettelo Ei omistajatietoa ulkomailla liikkeeseen lasketuista Ulkomaisten omistusten julkisuus jää toteutumatta Kallista yhtiölle identifioida todelliset omistajat EFi rekisterin merkitys pienenee Estää tosiasiallisten omistajien selvittämisen Omistajatiedot ketjuuntuvat Ainoastaan liikkeeseenlaskija pystyy muodostamaan täydellisen osakasluettelon Suomalaisten sijoitukset ulkomailla liikkeeseen laskettuihin

Yhdistetty käsite	Lausunnossa esiintyneet koodit
Omistustieto jo nyt vajavaista	Ulkomaisen säilyttäjän valitsemalla saa hallintarekisteriin Jo nyt voi omistaa ulkomaisen säilyttäjän kautta Ulkomainen omistus puuttuu PRH rekisteristä Omistustieto jo nyt hajaantunutta
Osakasluetteloon tarvitaan lisää tietoja	Osakasluetteloon pitää saada lisää tietoja
Tarvitaan automaattinen osakasluettelo	Automaattinen osakasluettelo pitäisi olla lähtökohta
Tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen	Tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen 4. rahanpesudirektiivin vaikutukset? Rahanpesudirektiivin vaatimukset vielä epäselviä, lisääkö omistajatietoja
Osakasoikeuksien turvaaminen	Osakasoikeuksien käyttö Yhtiökokouksen pitäisi päättää arvopaperikeskuksesta Yhtiölle ilmoitusvelvollisuus osakkeenomistajalle, kun vaihtaa APK:ta Osakasoikeuksien käytön oltava sujuvaa Äänioikeuksien väärinkäyttö Tiedonkulku yhtiöltä omistajalle
Ilmaiset arvo-osuustilit	Ilmaista arvo-osuustileistä luopuminen huono
Pienomistajan yksityisyys	Pienomistajien yksityisyyden suoja
Pienomistuksen raja	500 osakkeen raja huono
PRH kyselyjärjestelmän epäselvyys	PRH kyselyjärjestelmän epäselvyys PRH käyttöliittymän lainmukaisuus tietosuojan kannalta? Kyselyjärjestelmän speksit epäselvät PRH käyttöliittymästä vain vähän hyötyä poliisille Kaksi päällekkäistä järjestelmää pörssiyritysten osakasluetteloille (verkkopalvelu+osakasluettelo) PRH käyttöliittymä mielikuvitusta
PRH kyselyjärjestelmän hinta	Kyselyjärjestelmän hinta ylittää arvioidun / epäselvä PRH kyselyn kulut ylittää hyödyt Kustannusten epäsuhta eri toimijoiden välillä (suhteellinen isojen ja pienten arvopaperinvälittäjien välillä) PRH rahoitus varmistettava PRH kyselyn hinta käyttäjälle
Julkisuutta lisäävä	PRH rekisteri pitäisi olla mukana Omistajatiedot PRH:n julkiseen rekisteriin
PRH rekisteri epäselvä (I kierros)	PRH tietojen yhteisvastuu epäselvä PRH rekisterin toteutus epäselvä
PRH rekisteri hyvä (I kierros)	PRH rekisteri on riittävä
PRH rekisterissä puutteelliset tiedot (I kierros)	PRH rekisteri ei olisi eheä eikä ajantasainen PRH rekisterin virhemahdollisuudet PRH rekisteri ei riittävä
Edistää rikollisuutta	Edistää rikoshyödyn kätkemistä Harmaa talous lisääntyy Lisää rikoksentekomahdollisuuksia Vähentää kiinnijäämisriskiä Helpottaa rikoksentekoa Anonyymi sijoittaminen tarkoittaa verovuotoa Lisää korruptiota Verojen välttäminen helpottuu Järjestäytynyt rikollisuus kiinnostunut hallintarekisteröinnistä Julkisuus ehkäisee korruptiota

Yhdistetty käsite	Lausunnossa esiintyneet koodit
Ei edistä rikollisuutta	Ei välttämättä lisää rikoksentekomahdollisuuksia Asiakkaan tunnistaminen pankeissa, ei voi omistaa osakkeita tuntemattomana
Sanktiointi	Isommat sanktiot jos tietojen vaihto ei toimi Suomalaisten osakkeiden hallintarekisteröinti sanktioitava Sanktiot hallintarekisterikiellon rikkomisesta määriteltävä
Asiamiespykälä	Asiamiespykälä
Palvelutaso	Palvelutason säilyttäminen
VPO Instrumentit rajattu pois	VPO Instrumentit rajattu pois hallintarekisteröinnistä
Ei riskiä sijoittajansuojalle	Yksilöllisesti omistettu takaa sijoittajan suojan Sijoittajansuoja ei ongelma
Riski sijoittajansuojalle	Säilyttäjäriski Sijoittajan todistustaakka säilytystahon huolimattomasta menettelystä
Sisäpiirisäännöt ok	Sisäpiirirekisterisäännöt harmonisoitu
Sisäpiirivalvonta haaste	Sisäpiirikauppojen tunnistamisen vaikeutuminen Mahdollisuudet sisäpiiritiedon käyttöön lisääntyvät Sisäpiirirekisterin pito vaikeaa, jos hallintarekisteröity Sisäpiiriläisten kaupankäyntiä seurattava erikseen
Sopimusvaatimukset	Sopimus ei riitä ketjutettuihin tietoihin/omistajuuteen Liikkeellelaskijan vaadittava APK:lta osakeomistajatieto Alisäilyttäjät sisällytettävä sopimukseen Edellyttää sopimuksen ulkomaisen APK:n kanssa Sopimuksen vastuukysymykset ratkaistava
Suomen laki ei voi vaikuttaa ulkomaille	Lain vaatimukset eivät voi velvoittaa ulkomaista APK:ta Suomi ei voi rajoittaa suomalaisia liikkeeseen laskijoita käyttämästä ulkomailta hallintarekisteröityä APK Ei voida kieltää suomalaisilta hallintarekisterin käyttöä ulkomailta
Suomen laki voi vaikuttaa ulkomaille	Ulkomaiset velvoitettava noudattamaan Suomen lainsäädäntöä Suomalaisille yrityksille voidaan asettaa velvoite käyttää vain suoraa omistusta tarjoavia APK Suomen lainsäädäntö voi edellyttää liikkeeseenlaskijalta suoraa omistusta myös ulkomailta Suomen laissa voidaan edellyttää omistajaluetteloa myös ulkomaiselta APK:lta Kiellettävä käyttämästä, jos ulkomainen APK ei pysty toimittamaan reaaliaikaista omistajatietoa Suomalaisten omistukset suomalaisista eroteltava yksilöllisesti kaikissa EU:n APK:ssa
Suora omistus ei yleistymässä	Asetus ei edellytä APK:ta tarjoamaan suoraa Suoran omistuksen maat keskimäärin korruptoituneempia Muualla ei siirrytä suoraan
Suora omistus hyödyllistä	Viranomaisten tiedonsaanti peruste ylläpitää suoraa omistusta Suora omistus vaikeuttaa terrorismin rahoitusta
Suora omistus säilytettävä	Suomen tulisi edistää suoraa omistusta Euroopassa Suomalaiset omistukset säilytettävä nykyisellään Suomi ei osallistunut arvopaperidirektiivin kv. valmisteluun Suoran omistuksen mallin heikentäminen Suomen yleisöjulkisuuden tasoa puolustettava

Yhdistetty käsite	Lausunnossa esiintyneet koodit
Suora omistus yleistymässä	G20 Brisbanen vastainen Kansainvälinen. trendi kohti suoraa omistusta Suora omistus mahdollista monessa Euroopan valtiossa Suoraa tulee jatkossa tarjota asetuksen mukaan Suurin osa Euroopan APK tarjoaa jo nyt asiakaseroteltuja tilejä Kirjallisuus tukee suoraa omistusta Suora omistaminen ei ole poikkeuksellista Euroopassa
Hallintarekisteristä ei tehokkuushyötyjä	Ei hyötyjä sijoittajille hallintarekisteristä Ei hyötyjä liikkeellelaskijoille hallintarekisteristä
Hallintarekisteristä on tehokkuushyötyjä	Markkinoiden tehokkuus
Ulkomaisesta APK:sta ei saada tietoja	Tietojensaanti ulkomaisesta APK:sta tai pankista epävarmaa Tietojen saanti ulkomaisesta APK:sta kyseenalaista Ulkomaisen APK:n ei tarvitse antaa tietoja (huono homma)
Muutoksenhakufoorumi	Helsingin HO oikea muutoksenhakufoorumi
Siirtymäaika haaste	Kahden vuoden siirtymäaika on haaste tuomioistuimille
Ei vaikeuta valvontaa	Ei vaikutuksia pörssin valvontatehtävään Ei vaikeuta FIVAn valvontaa
Heikentää viranomaistoiminnan vaikuttavuutta	Viranomaistoiminnan vaikuttavuus heikkenee Vaikeuttaa ulosottoa Vaikeuttaa rikosvastuun toteuttamista Rikoshyödyn jäljittäminen vaikeutuu Vaikeuttaa piilotetun rikoshyödyn takaisinsaantia Oikeusturvan kannalta ei hyväksyttävä Keino siirtää suomalainen omistus ulosoton ulottumattomiin
Vaikeuttaa valvontaa	Vaikeuttaa rahanpesun valvontaa Verovalvonnan heikkeneminen Rikosten torjunnan vaikeutuminen Vaikeuttaa uskottavan verovalvonnan järjestämistä Viivästä tai estää esitutkinnan Nykyjärjestelmä helpompi valvoa Vaikeuttaa rahanpesuselvityksiä
Verotietojen kattavuus laskee	Vuosi-ilmoitusten kattavuus laskee Verotuksen automaatioaste laskee
Listaamattomat huomioitava	Ei tule koskea muita kuin pörssiosakkeita (hallintarekisteröinti) Yksityisten Oy omistustiedot jäisivät PRH rekisterin ulkopuolelle Listaamattomille porsaanreikä Asetus koskee myös muita kuin pörssiyhtiöitä Listaamattomien pitää myös saada liikkeelle laskea ulkomailla
Viranomaisresurssit	Huomioitava verohallinnon resurssoinnissa
Tiedonsaanti heikkenee	Viranomaisten tiedonsaanti heikentyy / vaikeutuu Esitutkintaviranomaisten tiedonsaanti ei toteudu
Tiedonsaanti riittävä	Viranomaisjulkisuus säilyy Ei heikennä tietojen saantia 33% suorista osakeomistuksista jo nyt ulkomaisiin osakkeisiin hallintarekisterin kautta ja silti verottaja saa tiedot
Tiedonsaanti varmistettava	Viranomaisten tiedonsaanti varmistettava Verottajan tiedonsaanti (esitäyttö) turvattava

Yhdistetty käsite	Lausunnossa esiintyneet koodit
Eriarvoinen kohtelu jos hallintarekisteriä ei sallita	Tasaveroinen kilpailukyky suomalaisille yrityksille Suomalaisten sijoittajien eriarvoisuus ulkomaisiin säilyy Suomalainen sijoittaja huonommassa asemassa, kun ei voi hallintarekisteröidä omistuksiaan Suomalaisten sijoittajien tasavertainen kohtelu ulkomaisten kanssa Suomalaisten ja ulkomaisten säilyttäjäpankkien epätasa-arvoisuus Laaritulirajoitteet tulee poistaa Suomalainen ja ulkomainen palveluntarjoaja (APK) eri asemassa (eri vaatimukset)
Heikentää moraalialia	Yhteiskunnan maksumoraali vaarantuu Heikentää moraalialia
Laaritulit riski järjestelmälle	Laaritulit tehneet finanssimarkkinoista systemisen riskin lähteen
Oikeusjärjestelmän legitimizeetti	Yleinen mielipide vastustaa Yhteiskunnan oikeudenmukaisuus järkkyy Oikeusjärjestelmän legitimizeetti Oikeussuojan (velkoja) kannalta ei hyväksyttävä
Yksilöllinen asiakaserottelu ei anna mitään lisää	Yksilöllinen asiakaserottelu epäselvä Yksilöllinen on edelleen hallintarekisteröity Yksilöllinen asiakaserottelu ei tuo säästöjä Yksilöllinen erottelu ei riitä Yksilöllisen erottelun omistajuus epäselvä Yksilöllinen asiakaserottelu ei avaa kilpailua Asiakaskohtainen tili ei ole sama kuin suora tili Yksilöllinen asiakaserottelu ei riittävä yleisöjulkisuuteen Suora ja yksilöllinen turhaa tuplaa
Yksilöllistä asiakaserottelua ei edellytetä	Asetus ei edellytä uutta yksilöllistä asiakaserottelua
Julkisen osakerekisterin tietosuoja	Julkisen osakerekisteri tietosuojan kannalta epätarkoituksenmukainen Kyselyn tietojen oltava yhtiöittäin, ei henkilöittäin Internet-osakasluettelo tietosuojan kannalta ongelmallinen Verkoissa oleva osakasluettelo ongelmallinen yksityisyyden kannalta Ei voi olla julkista hakutoimintoa kaikille Julkisen omistajarekisterin asiattoman käytön esto?
Julkisuuden rajoittamista nykyisestä mietittävä	Nykyinen yleisöjulkisuus poikkeus EU:ssa Yleisöjulkisuudesta tulisi luopua Yksityisyyden suojan tasoa mietittävä Yleisöjulkisuus toissijaista osakasoikeuksiin nähden Nykyiselle yleisöjulkisuudelle ei perusteita Julkisuusperiaate ei edellyttäisi nykyistä yleisöjulkisuutta Rajoittamaton yleisöjulkisuus ei välttämätön
Julkisuus heikkenee	Yleisöjulkisuuden heikennys Omistusten julkisuus heikkenisi
Julkisuus rajattu pörssiosakkeisiin	Yleisöjulkisuus ei koske muita sijoituksia

Yhdistetty käsite	Lausunnossa esiintyneet koodit
Julkisuutta lisäävä	Yleisöjulkisuus rikosten estäjänä Julkinen osakerekisteri Osoitetietojen salaaminen osakasluettelosta huono Euroclearin historiatieto jaettava Omistusten ja yhteiskunnallisen vallankäytön yhteys Verkkoselaimen perustuva haku jota kuka tahansa voi käyttää ja josta saa kaikki omistukset kerralla Poliittista valtaa käyttävien omistukset oltava näkyvillä Kaikkien suomalaisten pörssiomistus oltava reaaliaikaisesti saatavilla Yleisöjulkisesta omistusten nettipalvelusta aiheettomasti luovuttu PRH käyttöliittymä kaikkien suomalaisten kaikista suomalaisista omistuksista Ei mahdollista päivittäistä omistajatietojen saantia Yksityisyyden suojalle ei perusteita Osakasluettelon tiedot, mitä näytetään Ei varmista ajantasaista osakasrekisteriä kaikkien saataville Ehdotus yhtiöiden pitämästä reaaliaikaisesta julkisesta omistajarekisteristä Osakasluetteloiden oltava helposti saatavilla
Nykyjulkisuus säilytettävä	Yleisöjulkisuus turvattava
On demand-kysely	On demand-kysely olisi tehokkaampi On demand-kyselyn mahdollisuudet selvitettävä
Riittävä julkisuus säilyy	Yleisöjulkisuus säilyy Läpinäkyvyys säilyy korkealla
Ulkomailta saadut suorat omistustiedot osakasluetteloon	Ulkomailta saadut suorat omistajatiedot voidaan merkitä osakasluetteloon
Yleisöjulkisuuden kustannukset ei yhtiölle	Yhtiön ei kuulu maksaa yleisöjulkisuuden kustannuksia
Yleisöjulkisuustiedot vain suomalaisilta säilyttäjiltä	Ulkomailla liikkeelle laskettujen julkisuus ei toteudu Yleisöjulkisuus rajoitettu suomalaisilta säilyttäjiltä saataviin tietoihin Yleisöjulkisuus paransi nykyisestä ulkomaalaisten osalta

Liite 2: Lausuntodatasta muodostettujen käsitteiden keskeinen sisältö

Käsite	Sisältö
EU Tuomioistuin ratkaisee	EU Tuomioistuin päättää lopullisesti, mikä on 38. Artiklan poikkeussäännön oikea tulkinta.
Poikkeussäännön käyttö ei riski	Käyttämällä poikkeussääntöä Suomi ei ota riskiä siitä, että poikkeussäännön tulkinta muuttuu myöhemmin.
Poikkeussäännön käyttö riski	Käyttämällä poikkeussääntöä Suomi ottaa riskin siitä, että poikkeussäännön tulkinta muuttuu myöhemmin.
Automaattinen tietojenvaihto ei muille viranomaisille	Veroviranomainen ei saa luovuttaa automaattisen tietojenvaihdon tietoja muille viranomaisille.
Automaattinen tietojenvaihto jälkikäteistä	Automaattinen tietojenvaihto eri maiden veroviranomaisten välillä ei ole reaaliaikaista, vaan tiedot ovat käytettävissä vasta seuraavan vuoden syksyllä.
Automaattinen tietojenvaihto tuottaa tiedot	Veroviranomaiset saavat automaattisen tietojenvaihdon kautta tarvitsemansa omistajatiedot ulkomailta.
Automaattinen tietojenvaihto varmistettava	Suomen tulee edistää ja varmistaa veroviranomaisten kv. tietojenvaihdon toteutuminen.
Ei lausu	Lausunnonantaja ei lausu lausuntopyyntöön.
EU Standardi	Hallintarekisteröinnin salliminen on yleinen käytäntö, standardi EU:ssa.
Asetus edellyttää lainsäädäntöä	Suomen on muutettava lainsäädäntöään siten, että se ei ole ristiriidassa EU:n arvopaperikeskusasetuksen kanssa.
Asetus ei edellytä hallintarekisteriä	EU:n arvopaperikeskusasetus ei nimenomaisesti edellytä hallintarekisteröinnin sallimista Suomessa suomalaisille sijoittajille.
EU tavoitteiden vastainen	Hallintarekisteröinnin käytön rajoittaminen kansallisella lainsäädännöllä on EU:n tavoitteiden vastaista.
FIVA rooli	FIVAn rooliin liittyviä erisuuntaisia kommentteja lausunnoissa.
FIVA seuraamukset	FIVAn puuttellisten omistajatietojen johdosta määräämien seuraamusmaksujen koetaan olevan ankaria ja epäselviä.
Lisää hallintoa	HE:n aikaisemmissa versioissa esitetty PRH:n pitämä omistajarekisteri olisi lisännyt hallinnollisia vastuita niin sijoittajille kuin yhtiöillekin.
Hallitusohjelma	Hallitusohjelmassa todetaan, että arvopaperimarkkinauudistuksen yhteydessä omistusten julkisuus on pidettävä ennallaan, jotkut lausujat huomauttivat hallintarekisteröinnin sallimisen mahdollisen laajentamisen olevan hallitusohjelman vastaista.
Investoinnit	Hallintarekisteröinnin salliminen lisää suomalaisten yritysten kilpailukykyä rahoitusmarkkinoilla ja mahdollistaa välillisesti runsaammat investoinnit.
Taloukasvu	Hallintarekisteröinnin salliminen lisää suomalaisten yritysten kilpailukykyä rahoitusmarkkinoilla ja edistää välillisesti taloukasvua.
Työpaikat	Hallintarekisteröinnin salliminen lisää suomalaisten yritysten kilpailukykyä rahoitusmarkkinoilla ja edistää välillisesti uusien työpaikkojen syntyä.

Käsite	Sisältö
Verotulojen menetys	Hallintarekisteröinti mahdollistaa omistusten piilottamisen ja sitä kautta saatujen myyntivoittojen ja osinkotulojen ilmoittamatta jättämisen, joka vaikuttaa negatiivisesti verotuloihin.
Yritysrahoitus	Hallintarekisteröinnin kieltäminen heikentää suomalaisten yritysten kilpailukykyä rahoitusmarkkinoilla ja vaikeuttaa näin yritysrahoituksen hankkimista.
Kilpailu lisääntyy	Hallintarekisteröinnin salliminen lisää arvopaperikeskusten kilpailua Suomessa.
Kilpailu on jo vapaata	Hallintarekisteröinnin kiellosta huolimatta Suomessa on arvopaperikeskusten vapaa kilpailu.
Kilpailun esteitä	Hallintarekisteröinnin kieltäminen suomalaisilta muodostaa kilpailun esteitä ja ylläpitää tosiasiaa monopolia.
Kilpailukyky heikentyy	Suomen arvopaperimarkkinoiden kilpailukyky heikkenee, mikäli hallintarekisteröintiä ei sallita.
Kilpailukyky paranee	Suomen arvopaperimarkkinoiden kilpailukyky paranee, mikäli hallintarekisteröintiä sallitaan.
Ei kustannussäästöjä	Hallintarekisteröinnin salliminen ei toisi kustannussäästöjä.
Kustannussäästöjä	Hallintarekisteröinnin salliminen toisi kustannussäästöjä.
Hallintarekisterille ei esitetty perusteita	Hallintarekisteröinnin sallimiselle ei ole esitetty taloudellisia perusteita.
Hyvä lain sisältö	Lausunnonantaja tyytyväinen lain sisältöön.
Lakiteknisesti hyvä	Lausunnonantaja tyytyväinen lain muotoiluun.
Lainvalmisteluprosessin heikkoudet	Lainvalmisteluprosessissa on koettu olleen parantamisen varaa.
Norjan malli	Norja on suunnitellut ottavansa riskin siitä, että EU Tuomioistuimien määräaika Norjan muuttamaan kansallista lainsäädäntöään myöhemmin ja Norja aikoo vaatia norjalaisia sijoittajia käyttämään ainoastaan suoraa omistusta myös ulkomailla.
Pykälissä puutteita	HE:n lakipykälät puutteellisia tai epäselviä.
Tarkoitushakuinen lainvalmistelu	Lausunnonantaja epäilee, että lainsäädäntöprosessin riippumattomuus siihen kuulumattomista vaikutteista on vaarantunut.
Vaikutusarviointi puutteellinen	Lakiesitysten vaikutusarviointi on vajavainen.
Vanhaa lakia ei saa kumota	38. Artiklan poikkeussäännös on voimassa ainoastaan niin kauan kuin 2014 voimassa ollut lakia ei ole kumottu, siksi koko vanhaa lakia ei saa kumota.
Liputus ei riitä	Pörssiyhtiöiden liputussäännöt eivät varmista riittävää yleisöjulkisuutta.
Liputus riittää	Pörssiyhtiöiden liputussäännöt varmistavat riittävän yleisöjulkisuuden.
Omistajatiedot hämärtyvät	Todelliset omistajatiedot heikkenevät, mikäli omistuksia ketjutetaan ulkomaisten säilyttäjien kautta tai hallintarekisteröintiä sallitaan.
Omistustieto jo nyt vajavaista	Nykyisinkin on mahdollista omistaa ulkomaisen säilyttäjän kautta hallintarekisteröidysti, joten halutessaan omistajatiedon pystyy salaamaan, vaikka hallintarekisteröintiä ei Suomessa sallittaisikaan.
Osakasluetteloon tarvitaan lisää tietoja	Osakasluetteloon tarvitaan lisää tietoja, esim. omistusten historiatiedot, kun nykyisin julkista on vain tämänhetkiset omistajatiedot.

Käsite	Sisältö
Tarvitaan automaattinen osakasluettelo	Lainsäädännössä tulee lähteä siitä, että omistajatiedot ovat tuotettavissa automaattisesti ja reaaliaikaisesti.
Tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen	4. rahanpesudirektiivi tulee vaikuttamaan siihen, miten yritysten on tunnistettava tosiasialliset omistajansa omistajaketjujen huipulla.
Osakasoikeuksien turvaaminen	Osakkaan on pystyttävä käyttämään tehokkaasti oikeuksiaan esim. yhtiökokouksessa ja saatava yhtiöltä tarvitsemansa tiedot. Hallintarekisteröinnin epäillään vaarantavan näiden oikeuksien käyttöä.
Ilmaiset arvo-osuustilit	Arvopaperikeskusasetuksen mukaan APK:lta ei voi enää edellyttää ilmaisten arvo-osuustilien tarjoamista piensijoittajille.
Pienomistajan yksityisyys	Näkemyks siitä, että vähäisten osakeomistusten osalta nykyisenkaltaista yleisöjulkisuutta ei tarvita.
Pienomistuksen raja	Kysymys siitä, missä menee sellaisen pienomistajuuden raja, joka jää yleisöjulkisuuden ulkopuolelle.
PRH kyselyjärjestelmän epäselvyys	21.10.2015 HE-luonnoksessa esitettiin PRH:n ylläpitämää käyttöliittymää pankkien omistajatietokantoihin. Lausuja pitää kyseistä järjestelmää epäselvänä.
PRH kyselyjärjestelmän hinta	21.10.2015 HE-luonnoksessa esitettiin PRH:n ylläpitämää käyttöliittymää pankkien omistajatietokantoihin. Lausuja pitää kyseisen järjestelmän hintaa epäselvänä.
Julkisuutta lisittävä	Lopullisessa HE:ssä ei enää esitetty PRH:n ylläpitämää omistajarekisteriä tai käyttöliittymää. Lausunnonantaja kaipaa tällaista sähköistä omistajatietorekisteriä.
PRH rekisteri epäselvä (I kierros)	Työryhmämuistioon VM 033:2014 sisälsi ehdotuksen yleisöjulkisen, PRH:n ylläpitämän omistajarekisterin luomisesta. Lausunnonantaja pitää rekisteriä epäselvänä.
PRH rekisteri hyvä (I kierros)	Työryhmämuistioon VM 033:2014 sisälsi ehdotuksen yleisöjulkisen, PRH:n ylläpitämän omistajarekisterin luomisesta. Lausunnonantaja pitää rekisteriä riittävänä varmistamaan yleisöjulkisuuden.
PRH rekisterissä puutteelliset tiedot (I kierros)	Työryhmämuistioon VM 033:2014 sisälsi ehdotuksen yleisöjulkisen, PRH:n ylläpitämän omistajarekisterin luomisesta. Lausunnonantaja pitää rekisteriin esitetyjä tietoja puutteellisina.
Edistää rikollisuutta	Hallintarekisteröinnin salliminen mahdollistaa / helpottaa omistuksen kätkemistä ja sitä kautta vaikuttaa rikollisuuden lisääntymiseen.
Ei edistä rikollisuutta	Hallintarekisteröinnin salliminen ei edistä rikollisuutta.
Sanktiointi	Lausunnonantaja vaatii hallintarekisteröinnin kiellon kiertämisen sanktiointia.
Asiamiespykälä	FIVAn yksityiskohtainen kommentti asiamiehen määräämiseen liittyen.
Palvelutaso	Mahdollisten uusien APK:n tulee säilyttää nykyinen Euroclearin tarjoama palvelutaso.
VPO Instrumentit rajattu pois	HE ei sisältänyt vieraan pääoman ehtoisten instrumenttien hallintarekisteröinnin sallimista.
Ei riskiä sijoittajansuojalle	Säilyttäjyhteisön konkurssissa ei ole vaaraa sijoittajan ja säilyttäjyhteisön omistusten sekaantumisesta.

Käsite	Sisältö
Riski sijoittajansuojalle	Säilyttäjäyhteisön konkurssissa on vaarana, että hallintarekisteröidyt osakkeet, jotka ovat säilyttäjäyhteisön säilytyksessä, sekaantuvat konkurssipesän varoihin ja sijoittajan omistukset voivat parhaassakin tapauksessa jäädä pitkäksi aikaa ”jumiin”.
Sisäpiirisäännöt ok	Olemassa oleva, harmonisoitu sisäpiirisääntely varmistaa riittävän omistajatiedon sisäpiirikosten valvontaan hallintarekisteröinnin sallimisesta huolimatta.
Sisäpiirivalvonta haaste	Olemassa oleva, harmonisoitu sisäpiirisääntely ei varmista riittävää omistajatietoa sisäpiirikosten valvontaan, mikäli hallintarekisteröinti sallitaan.
Suomen laki ei voi vaikuttaa ulkomaille	Suomalainen lainsäädäntö voi velvoittaa ainoastaan Suomessa.
Suomen laki voi vaikuttaa ulkomaille	Suomalainen lainsäädäntö voi velvoittaa suomalaisia myös näiden toimiessa ulkomailta.
Suora omistus ei yleistymässä	Näkemyks, jonka mukaan osakkeiden suoran omistuksen vaatimus ei ole kansainvälisesti yleistymässä nykyisestä.
Suora omistus hyödyllistä	Näkemyks, jonka mukaan osakkeiden suoran omistuksen vaatimuksella on runsaasti hyötyjä (esim. yleisöjulkisuuden toteuttajana).
Suora omistus säilytettävä	Näkemyks, jonka mukaan osakkeiden suoran omistuksen vaatimus on Suomessa säilytettävä.
Suora omistus yleistymässä	Näkemyks, jonka mukaan osakkeiden suoran omistuksen vaatimus on kansainvälisesti yleistymässä nykyisestä.
Hallintarekisteristä ei tehokkuushyötyjä	Hallintarekisteröinti lisää omistusten ketjuuntumista, lisää välikäsiä eikä siten tuota tehokkuushyötyjä.
Hallintarekisteristä on tehokkuushyötyjä	Hallintarekisteröinti mahdollistaa osakeomistuksen useissa maissa vain yhtä APK:ta käyttämällä ja tuottaa täten tehokkuushyötyjä.
Sopimusvaatimukset	Mikäli suomalainen yhtiö laskee osakkeitaan liikkeelle ulkomaisessa APK:ssa, sen tulee tehdä APK:n kanssa sopimus, joka takaa, että APK pystyy toimittamaan yhtiölle tiedon yhtiön omistajista.
Ulkomaisesta APK:sta ei saada tietoja	Lausunnonantaja suhtautuu skeptisesti siihen, että ulkomaisesta APK:sta saataisiin riittävät omistajatiedot viranomaisten ja yleisöjulkisuuden tarpeisiin.
Muutoksenhakufoorumi	Yksityiskohtainen kommentti siitä, että Helsingin HO on oikea muutoksenhakuforum ulkomaisiin APK ja arvopaperimarkkinoihin liittyvään sääntelyyn liittyen.
Siirtymäaika haaste	HE 21.10.2015 sisälsi esityksen, että hallintarekisteröinti sallittaisiin suomalaisille kahden vuoden siirtymäajan jälkeen. Tämän siirtymäajan arvioitiin tuottavan haasteita tuomioistuimille liittyen oikeaan lain soveltamiseen.
Ei vaikeuta valvontaa	Hallintarekisteröinnin salliminen ei vaikeuttaisi FIVAn tai Pörssin valvontatehtävien hoitoa.
Heikentää viranomaistoiminnan vaikuttavuutta	Hallintarekisteröinnin salliminen ja siten omistuksen piilottaminen vaikeuttaisi esimerkiksi ulosottoa ja rikosvastuun toteuttamista.
Vaikeuttaa valvontaa	Vaikeuttaa viranomaisvalvontaa kuten esim. esitutkinnan suorittamista ja verovalvontaa.

Käsite	Sisältö
Verotietojen kattavuus laskee	Vuosi-ilmoitusten sisältö vähenee ja ennakkoon täytetyt veroilmoitustiedot sen myötä.
Listaaamattomat huomioitava	Hallintarekisteröinti, mikäli se sallitaan, tulee koskea ainoastaan pörssiyrityksiä.
Viranomaisresurssit	Kun tiedonsaanti omistuksista vaikeutuu, tulee tämä lisätö huomioida viranomaisten resurssoinnissa.
Tiedonsaanti heikkenee	Viranomaisten omistustietojen saanti heikkenee, mikäli hallintarekisteröinti sallitaan.
Tiedonsaanti riittävä	Viranomaisten omistustietojen saanti pystytään turvaamaan hallintarekisteröinnin sallimisesta huolimatta.
Tiedonsaanti varmistettava	Viranomaisten omistustietojen saanti on varmistettava, mikäli hallintarekisteröinti sallitaan.
Eriarvoinen kohtelu jos hallintarekisteriä ei sallita	Suomalaiset sijoittajat ovat heikommassa asemassa kuin ulkomaiset sijoittajat, mikäli suomalaiset eivät voi hallintarekisteröidä omistuksiaan.
Heikentää moraalia	Hallintarekisteröinnin salliminen ja sitä kautta omistusten piilottamisen mahdollistaminen heikentää yleistä moraalia.
Laarilit riski järjestelmälle	Hallintarekisteröidyt laarilit muodostavat systeemisen riskin koko pankkijärjestelmälle.
Oikeusjärjestelmän legitimizeetti	Hallintarekisteröinnin salliminen ja sitä kautta omistusten piilottamisen mahdollistaminen heikentää koko oikeusjärjestelmän legitimizeettiä.
Yksilöllinen asiakaserottelu ei anna mitään lisää.	HE 14.11.2014 ehdotti hallintarekisteröinnin sallimista suomalaisille, mutta ainoastaan ns. yksilöllisesti asiakaserotellulle tilille, ts. ns. laaritilien käyttö ei olisi ollut sallittua. Lausunnonantaja on sitä mieltä, että tällä ei saavutettaisi hallintarekisteröinnillä haettavia hyötyjä.
Yksilöllistä asiakaserottelua ei edellytetä	HE 14.11.2014 ehdotti hallintarekisteröinnin sallimista suomalaisille, mutta ainoastaan ns. yksilöllisesti asiakaserotellulle tilille, ts. ns. laaritilien käyttö ei olisi ollut sallittua. Lausunnonantaja on sitä mieltä, että asetus ei tällaista edellytä.
Julkisen osakerekisterin tietosuoja	Julkinen osakerekisteri on tietosuojan kannalta arveluttava jo nykyisin ja erityisesti se olisi sitä, mikäli olisi mahdollista nettipohjaisesti selvittää tietyn henkilö kaikki omistukset kaikissa yhtiöissä yhdellä haulla sen sijaan, että nykyisin tieto on haettava yhtiö kerrallaan.
Julkisuuden rajoittamista nykyisestä mietittävä	Suomen nykyinen osakeomistusten yleisöjulkisuus on poikkeuksellisen laaja ja sen supistamista ja tarkoituksenmukaisuutta tulisi harkita.
Julkisuus heikkenee	Omistusten yleisöjulkisuus heikkenee, mikäli hallintarekisteröinti sallitaan.
Julkisuus rajattu pörssiosakkeisiin	Nykyiselläänkin omistusten yleisöjulkisuus on rajattu suomalaisiin pörssiosakkeisiin, joten valtaosa omistuksista ei ole yleisöjulkisuuden piirissä – onko tarkoituksenmukaista vaatia tämän yhdenkään omaisuuserän yleisöjulkisuutta?
Julkisuutta lisättävä	Osakeomistusten tulisi olla täysin reaaliaikaisesti kaikkien saatavilla ja yhdellä haulla pitäisi pystyä selvittämään yhden henkilön kaikki osakeomistukset. Osakeomistusten yksityisyyden suojalle ei ole mitään perusteita. Yleisöjulkisuus on omiaan torjumaan rikollisuutta.

Käsite	Sisältö
Nykyjulkisuus säilytettävä	Yleisöjulkisuus on turvattava, vaikka hallintarekisteröinti sallittaisiinkin.
On demand-kysely	PRH:n hallinnoiman käyttöliittymän kautta toteutettava On demand-kysely varmistaisi riittävän yleisöjulkisuuden myös, mikäli hallintarekisteröinti sallittaisiin. Kyselyn toteuttamisen mahdollisuudet on selvitettävä.
Riittävä julkisuus säilyy	HE esitetyin keinoin yleisöjulkisuus säilyy riittävällä tasolla, vaikka hallintarekisteröinti sallittaisiin.
Ulkomailta saadut suorat omistustiedot osaksluetteloon	Ulkomailta saadut suorat omistajatiedot voidaan merkitä EFin ylläpitämään osaksluetteloon, vaikka näin ei tällä hetkellä tehdä.
Yleisöjulkisuuden kustannukset ei yhtiölle	Yhtiön ei tule kantaa yleisöjulkisuuden toteuttamisesta aiheutuvia ylimääräisiä kustannuksia (esim. on demand-kyselyn rakentaminen).
Yleisöjulkisuustiedot vain suomalaisilta säilyttäjäiltä	Yleisöjulkisiksi saadaan ainoastaan suomalaisten säilyttäjäyhteisöjen säilytyksessä olevien osakkeiden omistajatiedot, ulkomaisilta säilyttäjäiltä tietoja ei saada.

Liite 3: Lausuntodatasta kerättyjen koodien jakautuminen kategorioittain

Kategoria	Koodeja (kpl)	Koodeja kumulatiivisesti (%)
Yleisjulkisuus	109	11 %
Lainvalmistelu	75	19 %
Kilpailu	72	26 %
EU Tavoitteet/laki	52	32 %
Viranomaisten tiedonsaanti	50	37 %
Omistajatieto	49	42 %
Kustannusvaikutukset	43	46 %
Ulkomainen APK	40	50 %
Suora omistus	40	54 %
Vaikutukset viranomaistoimintaan	36	58 %
Suomen lain ulottuvuus	33	62 %
Kilpailukyky	28	64 %
Rikollisuus	25	67 %
Osakasoikeudet	24	69 %
Automaattinen tietojenvaihto	23	72 %
Yksilöllinen asiakaserottelu	22	74 %
Yhdenvertaisuus	22	76 %
Sijoittajan suoja	20	78 %
PRH Rekisteri	20	80 %
Kansantalous	19	82 %
PRH Kyselyjärjestelmä	18	84 %
Pienomistus	17	86 %
Hallinnollinen taakka	17	88 %
Ei lausu	15	89 %
EU Standardi	14	91 %
Art 38 poikkeus	12	92 %
Liputussäännöt	11	93 %
Vain pörssiyritykset	11	94 %
FIVA	10	95 %
Tehokkuus	9	96 %
Sisäpiiri	8	97 %
Hallitusohjelma	8	98 %
Yhteiskunnalliset vaikutukset	8	99 %
Sekalaiset	4	99 %
Viranomaisten resurssit	4	99 %
Sanktiot	3	100 %
Tuomioistuimien	2	100 %
Kaikki yhteensä	973	100 %

Liite 4: Lausuntodatasta kerättyjen koodien jakautuminen käsitteittäin

Käsite	Koodeja (kpl)	Koodeja kumulatiivisesti (%)
Asetus ei edellytä hallintarekisteriä	42	4 %
Kilpailun esteitä	42	9 %
Omistajatiedot hämärtyvät	29	12 %
Tiedonsaanti heikkenee	27	14 %
Kilpailu lisääntyy	27	17 %
Ulkomaisesta APK:sta ei saada tietoja	26	20 %
Julkisuutta lisäävä	25	22 %
Lisäkuluja	24	25 %
Osakasoikeuksien turvaaminen	24	27 %
Edistää rikollisuutta	23	30 %
Julkisuus heikkenee	22	32 %
Suora omistus yleistymässä	22	34 %
Eriarvoinen kohtelu jos hallintarekisteriä ei sallita	22	36 %
Lainvalmisteluprosessin heikkoudet	22	39 %
Pykälissä puutteita	21	41 %
Yksilöllinen asiakaserottelu ei anna mitään lisää	21	43 %
Riski sijoittajansuojalle	18	45 %
Suomen laki ei voi vaikuttaa ulkomaille	18	47 %
Nykyjulkisuus säilytettävä	17	49 %
Vaikeuttaa valvontaa	17	50 %
Lisää hallintoa	17	52 %
Kilpailukyky paranee	16	54 %
Tiedonsaanti varmistettava	15	55 %
Ei lausu	15	57 %
Suomen laki voi vaikuttaa ulkomaille	15	58 %
Heikentää viranomaistoiminnan vaikuttavuutta	15	60 %
Sopimusvaatimukset	14	61 %
Julkisuuden rajoittamista nykyisestä mietittävä	14	63 %
EU Standardi	14	64 %
Omistustieto jo nyt vajavaista	13	65 %
Verotulojen menetys	12	67 %
Suora omistus säilytettävä	12	68 %
Kilpailukyky heikentyy	12	69 %
Vaikutusarviointi puutteellinen	11	70 %
Listaaamattomat huomioitava	11	71 %
PRH kyselyjärjestelmän hinta	10	72 %
Pienomistuksen raja	10	73 %
PRH rekisterissä puutteelliset tiedot (I kierros)	10	75 %
Kustannussäästöjä	10	76 %
Liputus riittää	10	77 %
Tarkoitushakuinen lainvalmistelu	9	77 %
Ei kustannussäästöjä	9	78 %
Yleisöjulkisuustiedot vain suomalaisilta säilyttäjiiltä	9	79 %
Riittävä julkisuus säilyy	8	80 %
Hallitusohjelma	8	81 %
PRH kyselyjärjestelmän epäselvyys	8	82 %
Tiedonsaanti riittävä	8	83 %
EU tavoitteiden vastainen	7	83 %
Julkisen osakerekisterin tietosuoja	7	84 %
Automaattinen tietojenvaihto varmistettava	7	85 %
FIVA rooli	6	85 %
Automaattinen tietojenvaihto ei muille viranomaisille	6	86 %
Automaattinen tietojenvaihto jälkikäteistä	6	87 %
PRH rekisteri epäselvä (I kierros)	6	87 %

Käsite	Koodeja (kpl)	Koodeja kumulatiivisesti (%)
Poikkeussäännön käyttö riski	6	88 %
On demand-kysely	6	88 %
Hallintarekisteristä on tehokkuushyötyjä	5	89 %
EU Tuomioistuim ratkaisee	5	90 %
Sisäpiirivalvonta haaste	5	90 %
FIVA seuraamukset	4	90 %
Oikeusjärjestelmän legitimizeetti	4	91 %
Tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen	4	91 %
Viranomaisresurssit	4	92 %
Hallintarekisteristä ei tehokkuushyötyjä	4	92 %
Automaattinen tietojenvaihto tuottaa tiedot	4	92 %
Norjan malli	4	93 %
Ilmaiset arvo-osuustilit	4	93 %
Asetus edellyttää lainsäädäntöä	3	94 %
Suora omistus ei yleistymässä	3	94 %
Heikentää moraalia	3	94 %
Sanktiointi	3	95 %
Suora omistus hyödyllistä	3	95 %
Sisäpiirisäännöt ok	3	95 %
Vanhaa lakia ei saa kumota	3	95 %
Kilpailu on jo vapaata	3	96 %
Pienomistajan yksityisyys	3	96 %
Ei riskiä sijoittajansuojalle	2	96 %
Asiamiespykälä	2	97 %
Ei vaikeuta valvontaa	2	97 %
Tarvitaan automaattinen osakasluettelo	2	97 %
Hyvä lain sisältö	2	97 %
Lakiteknisesti hyvä	2	97 %
Verotietojen kattavuus laskee	2	98 %
PRH rekisteri hyvä (I kierros)	2	98 %
Työpaikat	2	98 %
Yritysrahoitus	2	98 %
Talouskasvu	2	98 %
Ei edistä rikollisuutta	2	99 %
VPO Instrumentit rajattu pois	1	99 %
Julkisuus rajattu pörssiosakkeisiin	1	99 %
Yksilöllistä asiakaserottelua ei edellytetä	1	99 %
Muutoksenhakufoorumi	1	99 %
Palvelutason	1	99 %
Poikkeussäännön käyttö ei riski	1	99 %
Osakasluetteloon tarvitaan lisää tietoja	1	99 %
Hallintarekisterille ei esitetty perusteita	1	99 %
Yleisöjulkisuuden kustannukset ei yhtiölle	1	99 %
Liputus ei riitä	1	100 %
Ulkomailta saadut suorat omistustiedot osakasluetteloon	1	100 %
Investoinnit	1	100 %
Siirtymäaika haaste	1	100 %
Laaritilit riski järjestelmälle	1	100 %
Kaikki yhteensä	973	100 %

Liite 5: Koodien jakautuminen kategorioittain lakihankkeeseen suhtautumisen mukaan

Kategoria	Negatiivinen	Positiivinen	Neutraali	Ei lausu
Yleisjulkisuus	60	29	20	0
Lainvalmistelu	53	8	15	0
Kilpailu	6	53	13	0
EU Tavoitteet/laki	35	8	9	0
Viranomaisten tiedonsaanti	33	12	5	0
Omistajatieto	35	11	3	0
Kustannusvaikutukset	16	24	3	0
Suora omistus	31	2	7	0
Ulkomainen APK	29	2	9	0
Vaikutukset viranomaistoimintaan	33	1	2	0
Suomen lain ulottuvuus	15	8	10	0
Kilpailukyky	1	25	2	0
Rikollisuus	22	1	2	0
Osakasoikeudet	17	3	4	0
Automaattinen tietojenvaihto	14	5	3	0
Yksilöllinen asiakaserottelu	10	8	4	0
Yhdenvertaisuus	2	19	1	0
Sijoittajan suoja	15	4	1	0
PRH Rekisteri	14	3	2	0
Kansantalous	10	7	2	0
PRH Kyselyjärjestelmä	12	0	6	0
Hallinnollinen taakka	8	4	5	0
Pienomistus	6	5	6	0
Ei lausu	0	0	0	15
EU Standardi	0	14	0	0
Art 38 poikkeus	3	4	5	0
Vain pörssiyhtiöt	10	1	0	0
Liputussäännöt	1	8	2	0
FIVA	2	4	4	0
Tehokkuus	4	5	0	0
Hallitusohjelma	8	0	0	0
Yhteiskunnalliset vaikutukset	8	0	0	0
Sisäpiiri	4	3	1	0
Viranomaisten resurssit	4	0	0	0
Sekalaiset	1	1	2	0
Sanktiot	1	0	2	0
Tuomioistuimien	0	0	3	0
Yhteensä	523	282	153	15

Liite 6: Lausujen luokittelu ja lakihankkeeseen suhtautuminen

Ryhmittely	Lausuja	Pos.	Neg.	Neut.
Arvopaperikeskus		0	3	1
	Euroclear Finland Oy	0	3	1
Edunvalvontajärjestö		8	10	0
	Akava ry	0	3	0
	Ammattiliitto PRO	0	1	0
	Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry	4	0	0
	Finanssialan Keskusliitto FK	4	0	0
	Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK	0	4	0
	Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry	0	2	0
Yhdistykset		1	1	2
	Hallitusammattilaiset ry	1	1	1
	Suomen Asianajajaliitto	0	0	1
Kilpailuviranomainen		4	0	0
	Kilpailu- ja kuluttajavirasto	4	0	0
Liikkeeseen laskijat		6	0	2
	Keskuskauppakamari	3	0	0
	Listayhtiöiden neuvottelukunta	2	0	0
	Suomen Yrittäjät ry	1	0	2
Liikeyritys		1	1	0
	Innovatics Oy	1	1	0
Luokittelematon		0	1	6
	Markku Hirvonen	0	1	0
	Patentti- ja rekisterihallitus	0	0	3
	Rahoitusvakausvirasto	0	0	2
	Valtiokonttori	0	0	1
Markkinapaikka		5	0	0
	Arvopaperimarkkinayhdistys ry	1	0	0
	NASDAQ OMX Nordic Exchange Helsinki Oy	4	0	0
MEP		0	1	0
	Sirpa Pietikäinen, Euroopan parlamentti	0	1	0
Ministeriö		3	0	6
	Oikeusministeriö	0	0	4
	Sosiaali- ja terveysministeriö	0	0	1
	Työ- ja elinkeinoministeriö	2	0	1
	Valtiovaraministeriö / Annina Tanhuanpää + Armi Taipale	1	0	0
Oikeusoppinut		2	0	6
	Dosentti, Päivi Leino-Sandberg, Helsingin yliopisto	0	0	1
	Mikko Heinonen, Roschier Asianajotoimisto Oy	0	0	1
	OTT Janne Salminen	0	0	1
	Professori Juha Lavapuro	0	0	1
	Professori Olli Mäenpää	0	0	1
	Professori Teuvo Pohjolainen	0	0	1
	Professori Timo Korkeamäki	1	0	0
	tohtorikoulutettava Heikki Marjosola	1	0	0
Tutkinta- ja toimeenpanoviranomaiset		0	24	4
	Helsingin poliisilaitos / Talousrikosyksikkö	0	2	1
	Keskusrikospoliisi	0	4	0
	Poliisihallitus	0	3	1
	Valtakunnansyyttäjänvirasto	0	3	1
	Valtakunnanvoudinvirasto	0	4	0
	Verohallinto	0	3	1
	Verohallinto / Harmaan talouden selvitysyksikkö	0	3	0
	Verohallinto II	0	1	0
	Verohallinto III	0	1	0
Sijoittaja		4	4	3
	OP Ryhmä	1	0	0

Ryhmittely	Lausuja	Pos.	Neg.	Neut.
	Osakesäästäjien keskusliitto ry	0	4	0
	Suomen Pörssisäätiö	1	0	2
	Työeläkevakuuttajat TELA ry	2	0	1
Tietosuoja	Tietosuojavaltuutetun toimisto	0	0	3
Tuomioistuim		0	0	11
	Helsingin hallinto-oikeus	0	0	3
	Helsingin käräjäoikeus	0	0	2
	Korkein hallinto-oikeus	0	0	2
	Korkein oikeus	0	0	3
	Markkinaoikeus	0	0	1
Valvontaviranomainen		5	0	3
	Etelä-Suomen aluehallintovirasto	0	0	1
	Finanssivalvonta	1	0	2
	Suomen Pankki	4	0	0
Yleisöjulkisuus		0	14	0
	Suomen Journalistiliitto ry	0	3	0
	Taloustoimittajat ry	0	1	0
	Toimittajayhdistykset	0	3	0
	Transparency Suomi ry	0	4	0
	Viestinnän Keskusliitto ry	0	3	0
Kaikki yhteensä		39	59	47

Liite 7: Eduskuntakeskusteludatata muodostetut uudet kategoriat, käsitteet ja niiden keskeinen sisältö

Kategoria	Käsite	Sisältö
Yleisöjulkisuus	Päättäjien omistukset	Osakeomistusten yleisöjulkisuus mahdollistaa tiedon päätöksentekijöiden omistuksista ja hillitsee siten esim. esteellisenä käsittelyyn osallistumista.
Yhteiskunnalliset vaikutukset	Oikeudenmukaisuus	Rikollisuuden edistäminen mahdollistamalla omistuksen piilottamisen aikaansaa epäoikeudenmukaisuuden tunnetta.
Pienomistaja	Pienomistajan etu	Pienomistajalle on tärkeää tietää, ketkä yhtiössä käyttävät todellista päätösvaltaa.
Ponnet (uusi kategoria)	Ponnet olisi pitänyt sisällyttää jo lakiehdotukseen Ponnet muuttuvat päivästä toiseen Onko ponsilla merkitystä? Ponsien sisältö on hyvä Ponsien muotoilu on löysä Lähdevero / ennakonpidätysponsi	Eduskunnan vastaukseen HE 28/2016 on lisätty 4 lausumaa (pontta), joista etenkin toisessa keskustelussa käytiin vilkas keskustelu. Muodostettujen käsitteiden nimet kuvaavat niiden sisällön hyvin, mutta viimeinen tarvitsee tarkennuksen: 50% ennakonpidätys oli alun perin lähdevero, mutta se muutettiin myöhemmin ja herätti keskustelua.
Kepeät (uusi kategoria)	Kepeät	Ei ”asia-argumentit”, eli puheenvuorossa käytetyt sanaleikit, sarkasmi, tölväisy ja muut vastaavat ilmaisut, jotka on tarkoitettu värittämään eduskuntapuheenvuoroa ja osoittamaan lausujansa sanavalmiutta.

Liite 8: Eduskuntakeskusteludatasta kerättyjen koodien jakautuminen käsitteittäin

Käsite	Koodeja (kpl)	Koodeja kumulatiivisesti (%)
Kepeät	108	16 %
Suomen laki voi vaikuttaa ulkomaille	43	22 %
Verotulojen menetys	38	28 %
Suomen laki ei voi vaikuttaa ulkomaille	37	33 %
Edistää rikollisuutta	35	38 %
Omistajatiedot hämärtyvät	35	43 %
Julkisuus heikkenee	26	47 %
Ponnet olisi pitänyt sisällyttää jo lakiehdotukseen.	22	50 %
Lähdevero / ennakonpidätysponsi	21	53 %
Onko ponsilla merkitystä?	19	56 %
Automaattinen tietojenvaihto tuottaa tiedot	18	59 %
Ponsien sisältö on hyvä.	18	61 %
Asetus edellyttää lainsäädäntöä	17	64 %
Norjan malli	16	66 %
Suora omistus yleistymässä	15	68 %
Sisäpiirivalvonta haaste	14	70 %
Suora omistus hyödyllistä	12	72 %
Omistustieto jo nyt vajavaista	11	74 %
Ponnet muuttuvat päivästä toiseen.	10	75 %
Sanktiointi	10	77 %
Tiedonsaanti heikkenee	10	78 %
Tiedonsaanti riittävä	10	80 %
Vanhaa lakia ei saa kumota	10	81 %
Listamattomat huomioitava	8	82 %
Suora omistus säilytettävä	8	83 %
Tiedonsaanti varmistettava	8	85 %
Investoinnit	7	86 %
Lainvalmisteluprosessin heikkoudet	7	87 %
Työpaikat	7	88 %
Heikentää viranomaistoiminnan vaikuttavuutta	6	89 %
Suora omistus ei yleistymässä	6	89 %
Nykyjulkisuus säilytettävä	5	90 %
Ponsien muotoilu on löysä.	5	91 %
EU Tuomioistuim ratkaisee	4	92 %
Kilpailu lisääntyy	4	92 %
Kilpailun esteitä	4	93 %
Taloukasvu	4	93 %
Tarkoitushakuinen lainvalmistelu	4	94 %
Asetus ei edellytä hallintarekisteriä	3	94 %
Automaattinen tietojenvaihto ei muille viranomaisille	3	95 %
Liputus riittää	3	95 %
Riittävä julkisuus säilyy	3	96 %
Automaattinen tietojenvaihto jälkikäteistä	2	96 %
Automaattinen tietojenvaihto varmistettava	2	96 %
EU Standardi	2	96 %
EU tavoitteiden vastainen	2	97 %
Kilpailukyky paranee	2	97 %
Pienomistajan etu	2	97 %
Pykälissä puutteita	2	98 %
Päättäjien omistukset	2	98 %
Vaikeuttaa valvontaa	2	98 %
Ei kustannussäästöjä	1	98 %

Käsite	Koodeja (kpl)	Koodeja kumulatiivisesti (%)
FIVA seuraamukset	1	99 %
Hallitusohjelma	1	99 %
Heikentää moraalialia	1	99 %
Julkisuutta lisäävä	1	99 %
Kilpailukyky heikentyy	1	99 %
Oikeudenmukaisuus	1	99 %
Poikkeussäännön käyttö ei riski	1	99 %
Sopimusvaatimukset	1	100 %
Ulkomaisesta APK:sta ei saada tietoja	1	100 %
Vaikutusarviointi puutteellinen	1	100 %
VPO Instrumentit rajattu pois	1	100 %
Yhteensä	684	100 %

Liite 9: Eduskuntakeskusteludatasta kerättyjen koodien jakautuminen kategorioittain

Kategoria	Koodeja (kpl)	Koodeja kumulatiivisesti (%)
Kepeät	108	16 %
Ponnet	95	30 %
Suomen lain ulottuvuus	80	41 %
Kansantalous	56	50 %
Omistajatieto	46	56 %
Suora omistus	41	62 %
Lainvalmistelu	40	68 %
Yleisöjulkisuus	37	74 %
Rikollisuus	35	79 %
Viranomaisten tiedonsaanti	28	83 %
Automaattinen tietojenvaihto	25	86 %
EU Tavoitteet/laki	22	90 %
Sisäpiiri	14	92 %
Sanktiot	10	93 %
Kilpailu	8	94 %
Vaikutukset viranomaistoimintaan	8	95 %
Vain pörssiyritykset	8	97 %
Art 38 poikkeus	5	97 %
Kilpailukyky	3	98 %
Liputussäännöt	3	98 %
Ulkomainen APK	2	99 %
Pienomistus	2	99 %
EU Standardi	2	99 %
Yhteiskunnalliset vaikutukset	2	99 %
Kustannusvaikutukset	1	100 %
FIVA	1	100 %
Hallitusohjelma	1	100 %
Sekalaiset	1	100 %
Yhteensä	684	100 %

Liite 10: Koodien suhteellinen osuus kategoriottain lausunnoissa ja eduskuntapuheenvuoroissa

Kategoria	Lausunnot	Puheenvuorot	Ero
Yleisjulkisuus	11 %	5 %	-52 %
Lainvalmistelu	8 %	6 %	-24 %
Kilpailu	7 %	1 %	-84 %
EU Tavoitteet/laki	5 %	3 %	-40 %
Viranomaisten tiedonsaanti	5 %	4 %	-20 %
Omistajatieto	5 %	7 %	34 %
Kustannusvaikutukset	4 %	0 %	-97 %
Ulkomainen APK	4 %	0 %	-93 %
Suora omistus	4 %	6 %	46 %
Vaikutukset viranomaistoimintaan	4 %	1 %	-68 %
Suomen lain ulottuvuus	3 %	12 %	245 %
Kilpailukyky	3 %	0 %	-85 %
Rikollisuus	3 %	5 %	99 %
Osakasoikeudet	2 %	0 %	-100 %
Automaattinen tietojenvaihto	2 %	4 %	55 %
Yksilöllinen asiakaserottelu	2 %	0 %	-100 %
Yhdenvertaisuus	2 %	0 %	-100 %
Sijoittajan suoja	2 %	0 %	-100 %
PRH Rekisteri	2 %	0 %	-100 %
Kansantalous	2 %	8 %	319 %
PRH Kyselyjärjestelmä	2 %	0 %	-100 %
Pienomistus	2 %	0 %	-83 %
Hallinnollinen taakka	2 %	0 %	-100 %
Ei lausu	2 %	0 %	-100 %
EU Standardi	1 %	0 %	-80 %
Art 38 poikkeus	1 %	1 %	-41 %
Liputussäännöt	1 %	0 %	-61 %
Vain pörssiyritykset	1 %	1 %	3 %
FIVA	1 %	0 %	-86 %
Tehokkuus	1 %	0 %	-100 %
Sisäpiiri	1 %	2 %	149 %
Hallitusohjelma	1 %	0 %	-82 %
Yhteiskunnalliset vaikutukset	1 %	0 %	-64 %
Sekalaiset	0 %	0 %	-64 %
Viranomaisten resurssit	0 %	0 %	-100 %
Sanktiot	0 %	1 %	374 %
Tuomioistuimien	0 %	0 %	-100 %
Kepeät	0 %	16 %	100 %
Ponnet	0 %	14 %	100 %
Kaikki yhteensä	100 %	100 %	0 %

Liite 11: Analysoidut lausunnot

Lausuja	#	Lausuja	#
Akava ry	1	Akava ry	74
Arvopaperimarkkinayhdistys ry	2	Ammattiliitto PRO	75
Etelä-Suomen aluehallintovirasto	3	Suomen Pankki	76
Suomen Pankki	4	Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry	77
Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry	5	Euroclear Finland Oy	78
Euroclear Finland Oy	6	Finanssivalvonta	79
Finanssialan Keskusliitto FK	7	Finanssialan Keskusliitto FK	80
Hallitusammattilaiset ry	8	Hallitusammattilaiset ry	81
Helsingin hallinto-oikeus	9	Helsingin hallinto-oikeus	82
Helsingin käräjäoikeus	10	Helsingin käräjäoikeus	83
Helsingin poliisilaitos / Talousrikosyksikkö	11	Helsingin poliisilaitos / Talousrikosyksikkö	84
Innovatics Oy	12	Innovatics Oy	85
Suomen Journalistiliitto ry	13	Suomen Journalistiliitto ry	86
Keskuskauppakamari	14	Keskuskauppakamari	87
Korkein hallinto-oikeus	15	Korkein hallinto-oikeus	88
Kilpailu- ja kuluttajavirasto	16	Kilpailu- ja kuluttajavirasto	89
Korkein oikeus	17	Korkein oikeus	90
Keskusrikospoliisi	18	Keskusrikospoliisi	91
Listayhtiöiden neuvottelukunta	19	Listayhtiöiden neuvottelukunta	92
Oikeusministeriö	20	Markkinaoikeus	93
NASDAQ OMX Nordic Exchange Helsinki Oy	21	Oikeusministeriö	94
Osakesäästäjien keskusliitto ry	22	NASDAQ OMX Nordic Exchange Helsinki Oy	95
Poliisihallitus	23	Osakesäästäjien keskusliitto ry	96
Suomen Pörssisäätiö	24	Poliisihallitus	97
Patentti- ja rekisterihallitus	25	Suomen Pörssisäätiö	98
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK	26	Patentti- ja rekisterihallitus	99
Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö	27	Rahoitusvakausvirasto	100
Suomen Yrittäjät ry	28	Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK	101
Työ- ja elinkeinoministeriö	29	Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry	102
Työeläkevakuuttajat TELA ry	30	Suomen Yrittäjät ry	103
Tietosuojavaltuutetun toimisto	31	Taloustoimittajat ry	104
Toimittajayhdistykset	32	Työ- ja elinkeinoministeriö	105
Transparency Suomi ry	33	Työeläkevakuuttajat TELA ry	106
Valtakunnansyyttäjänvirasto	34	Tietosuojavaltuutetun toimisto	107
Valtakunnanvoudinvirasto	35	Toimittajayhdistykset	108
Valtiokonttori	36	Transparency Suomi ry	109
Verohallinto / Harmaan talouden selvitysyksikkö	37	Valtakunnansyyttäjänvirasto	110
Verohallinto	38	Valtakunnanvoudinvirasto	111
Viestinnän Keskusliitto ry	39	Verohallinto / Harmaan talouden selvitysyksikkö	112
Akava ry	40	Verohallinto	113
Suomen Asianajaliitto	41	Viestinnän Keskusliitto ry	114
Suomen Pankki	42	Dosentti, Päivi Leino-Sandberg, Helsingin yliopisto	115
Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry	43	Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry	116
Euroclear Finland Oy	44	Euroclear Finland Oy	117
Finanssivalvonta	45	Finanssialan Keskusliitto FK	118
Finanssialan Keskusliitto FK	46	Finanssivalvonta	119
Hallitusammattilaiset ry	47	Keskusrikospoliisi	120
Helsingin hallinto-oikeus	48	Kilpailu- ja kuluttajavirasto	121
Helsingin poliisilaitos / Talousrikosyksikkö	49	Markku Hirvonen	122

Lausuja	#	Lausuja	#
Suomen Journalistiliitto ry	50	Mikko Heinonen, Roschier Asianajotoimisto Oy	123
Keskuskauppakamari	51	NASDAQ OMX Nordic Exchange Helsinki Oy	124
Kilpailu- ja kuluttajavirasto	52	Oikeusministeriö	125
Korkein oikeus	53	OP Ryhmä	126
Keskusrikospoliisi	54	Osakesäästäjien keskusliitto ry	127
Oikeusministeriö	55	OTT Janne Salminen	128
NASDAQ OMX Nordic Exchange Helsinki Oy	56	Poliisihallitus	129
Osakesäästäjien keskusliitto ry	57	Professori Juha Lavapuro	130
Poliisihallitus	58	Professori Olli Mäenpää	131
Suomen Pörssiäätiö	59	Professori Teuvo Pohjolainen	132
Patentti- ja rekisterihallitus	60	Professori Timo Korkeamäki	133
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK	61	Rahoitusvakausvirasto	134
Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry	62	Sirpa Pietikäinen, Euroopan parlamentti	135
Suomen Yrittäjät ry	63	Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK	136
Työ- ja elinkeinoministeriö	64	Suomen Pankki	137
Työeläkevakuuttajat TELA ry	65	tohtorikoulutettava Heikki Marjosola	138
Tietosuojavaltuutetun toimisto	66	Transparency Suomi ry	139
Toimittajayhdistykset	67	Valtakunnansyyttäjänvirasto	140
Transparency Suomi ry	68	Valtakunnanvoudinvirasto	141
Valtakunnansyyttäjänvirasto	69	Valtiovarainministeriö / Annina Tanhuanpää + Armi Taipale	142
Valtakunnanvoudinvirasto	70	Verohallinto	143
Verohallinto / Harmaan talouden selvitysyksikkö	71	Verohallinto II	144
Verohallinto	72	Verohallinto III	145
Viestinnän Keskusliitto ry	73		

Liite 12: Analysoidut eduskuntapuheenvuorot

#	Kansanedustaja	#	Kansanedustaja
1	Alexander Stubb kok	124	Ville Niinistö vihr
2	Hanna Sarkkinen vas	125	Sari Essayah kd
3	Antti Lindtman sd	126	Harri Jaskari kok
4	Anne Kalmari kesk	127	Arto Pirttilahti kesk
5	Touko Aalto vihr	128	Hanna Sarkkinen vas
6	Ville Skinnari sd	129	Antti Lindtman sd
7	Paavo Arhinmäki vas	130	Toimi Kankaanniemi ps
8	Sari Essayah kd	131	Antti Lindtman sd
9	Eero Heinäluoma sd	132	Toimi Kankaanniemi ps
10	Markku Eestilä kok	133	Matti Semi vas
11	Outi Alanko-Kahiluoto vihr	134	Hannu Hoskonen kesk
12	Hannu Hoskonen kesk	135	Antti Lindtman sd
13	Antti Lindtman sd	136	Markus Lohi kesk
14	Paavo Arhinmäki vas	137	Timo Harakka sd
15	Mikko Kärnä kesk	138	Sami Savio ps
16	Timo Harakka sd	139	Ville Skinnari sd
17	Kaj Turunen ps	140	Harri Jaskari kok
18	Li Andersson vas	141	Mauri Pekkarinen kesk
19	Markku Eestilä kok	142	Toimi Kankaanniemi ps
20	Sari Essayah kd	143	Hannu Hoskonen kesk

#	Kansanedustaja	#	Kansanedustaja
21	Touko Aalto vihr	144	Ville Skinnari sd
22	Anne Kalmari kesk	145	Antti Lindtman sd
23	Ville Skinnari sd	146	Jari Myllykoski vas
24	Hannu Hoskonen kesk	147	Timo Harakka sd
25	Hanna Sarkkinen vas	148	Mauri Pekkarinen kesk
26	Alexander Stubb kok	149	Timo Harakka sd
27	Antti Lindtman sd	150	Olavi Ala-Nissilä kesk
28	Eero Suutari kok	151	Antti Lindtman sd
29	Timo Harakka sd	152	Mauri Pekkarinen kesk
30	Li Andersson vas	153	Paavo Arhinmäki vas
31	Touko Aalto vihr	154	Timo Harakka sd
32	Ville Skinnari sd	155	Mauri Pekkarinen kesk
33	Hanna Sarkkinen vas	156	Antti Lindtman sd
34	Antti Lindtman sd	157	Toimi Kankaanniemi ps
35	Alexander Stubb kok	158	Ville Skinnari sd
36	Ville Skinnari sd	159	Hanna Sarkkinen vas
37	Hanna Sarkkinen vas	160	Hannu Hoskonen kesk
38	Li Andersson vas	161	Sami Savio ps
39	Timo Harakka sd	162	Sirpa Paatero sd
40	Touko Aalto vihr	163	Paavo Arhinmäki vas
41	Eero Lehti kok	164	Satu Hassi vihr
42	Kaj Turunen ps	165	Antti Lindtman sd
43	Jari Myllykoski vas	166	Timo Harakka sd
44	Kaj Turunen ps	167	Kaj Turunen ps
45	Mauri Pekkarinen kesk	168	Li Andersson vas
46	Antti Rinne sd	169	Lauri Ihalainen sd
47	Harri Jaskari kok	170	Ville Skinnari sd
48	Li Andersson vas	171	Martti Mölsä ps
49	Sari Essayah kd	172	Olavi Ala-Nissilä kesk
50	Kalle Jokinen kok	173	Antti Lindtman sd
51	Johanna Ojala-Niemelä sd	174	Toimi Kankaanniemi ps
52	Hanna Sarkkinen vas	175	Harri Jaskari kok
53	Eero Lehti kok	176	Touko Aalto vihr
54	Ville Skinnari sd	177	Kaj Turunen ps
55	Kaj Turunen ps	178	Li Andersson vas
56	Petteri Orpo	179	Timo Heinonen kok
57	Antti Rinne sd	180	Li Andersson vas
58	Markku Eestilä kok	181	Olli-Poika Parviainen vihr
59	Li Andersson vas	182	Sari Essayah kd
60	Ville Vähämäki ps	183	Antti Rinne sd
61	Antti Lindtman sd	184	Markku Eestilä kok
62	Mauri Pekkarinen kesk	185	Leena Meri ps
63	Sari Essayah kd	186	Petteri Orpo
64	Kalle Jokinen kok	187	Antti Rinne sd
65	Krista Kiuru sd	188	Harri Jaskari kok
66	Kari Uotila vas	189	Ville Skinnari sd
67	Pia Viitanen sd	190	Kaj Turunen ps
68	Harri Jaskari kok	191	Jari Myllykoski vas
69	Kaj Turunen ps	192	Hannu Hoskonen kesk
70	Antti Lindtman sd	193	Timo Harakka sd
71	Kaj Turunen ps	194	Toimi Kankaanniemi ps
72	Petteri Orpo	195	Antti Lindtman sd
73	Timo Harakka sd	196	Kaj Turunen ps
74	Markku Eestilä kok	197	Lauri Ihalainen sd
75	Hanna Sarkkinen vas	198	Li Andersson vas
76	Johanna Ojala-Niemelä sd	199	Sari Essayah kd
77	Harri Jaskari kok	200	Simon Elo ps
78	Timo Harakka sd	201	Johanna Ojala-Niemelä sd
79	Li Andersson vas	202	Markku Eestilä kok

#	Kansanedustaja	#	Kansanedustaja
80	Ville Skinnari sd	203	Li Andersson vas
81	Pia Viitanen sd	204	Markku Eestilä kok
82	Harri Jaskari kok	205	Antti Lindtman sd
83	Antti Lindtman sd	206	Arto Pirttilahti kesk
84	Petteri Orpo	207	Li Andersson vas
85	Hanna Sarkkinen vas	208	Antti Lindtman sd
86	Ville Skinnari sd	209	Kaj Turunen ps
87	Li Andersson vas	210	Li Andersson vas
88	Timo Harakka sd	211	Antti Rinne sd
89	Mauri Pekkarinen kesk	212	Timo Heinonen kok
90	Ville Skinnari sd	213	Li Andersson vas
91	Timo Harakka sd	214	Antti Lindtman sd
92	Mauri Pekkarinen kesk	215	Jukka Kopra kok
93	Sari Essayah kd	216	Ville Vähämäki ps
94	Hanna Sarkkinen vas	217	Olli-Poika Parviainen vihr
95	Sari Essayah kd	218	Antti Rinne sd
96	Lauri Ihalainen sd	219	Li Andersson vas
97	Peter Östman kd	220	Petteri Orpo
98	Harri Jaskari kok	221	Antti Lindtman sd
99	Arto Pirttilahti kesk	222	Li Andersson vas
100	Sari Essayah kd	223	Arto Pirttilahti kesk
101	Markus Lohi kesk	224	Kaj Turunen ps
102	Antti Lindtman sd	225	Petteri Orpo
103	Toimi Kankaanniemi ps	226	Simon Elo ps
104	Hannu Hoskonen kesk	227	Antti Rinne sd
105	Hanna Sarkkinen vas	228	Li Andersson vas
106	Markus Lohi kesk	229	Simon Elo ps
107	Ville Skinnari sd	230	Arto Pirttilahti kesk
108	Harri Jaskari kok	231	Johanna Ojala-Niemelä sd
109	Antti Rinne sd	232	Sami Savio ps
110	Mauri Pekkarinen kesk	233	Jari Myllykoski vas
111	Timo Harakka sd	234	Li Andersson vas
112	Markus Lohi kesk	235	Mauri Pekkarinen kesk
113	Jari Myllykoski vas	236	Li Andersson vas
114	Toimi Kankaanniemi ps	237	Kaj Turunen ps
115	Ville Niinistö vihr	238	Li Andersson vas
116	Antti Rinne sd	239	Simon Elo ps
117	Mauri Pekkarinen kesk	240	Arto Pirttilahti kesk
118	Maria Tolppanen sd	241	Mauri Pekkarinen kesk
119	Harri Jaskari kok	242	Li Andersson vas
120	Antti Rinne sd	243	Mauri Pekkarinen kesk
121	Mauri Pekkarinen kesk	244	Sami Savio ps
122	Antti Rinne sd	245	Kaj Turunen ps
123	Sari Essayah kd	246	Li Andersson vas