ETLA ELINKEINOELÄMÄN TUTKIMUSLAITOS
THE RESEARCH INSTITUTE OF THE FINNISH ECONOMY
Lönnrotinkatu 4 B 00120 Helsinki Finland Tel. 601322 Telefax 601753

Keskusteluaiheita - Discussion papers

No. 341

Pekka Suominen

ULKOMAALAISTA KOSKEVAT INVESTOINTIRAJOITUKSET LÄNSI-EUROOPAN MAISSA

This series consists of papers with limited circulation intended to stimulate discussion. The papers must not be referred to or quoted without the authors' permission.

ISSN 0781-6847 20.11.1990

SUOMINEN, Pekka, ULKOMAALAISTA KOSKEVAT INVESTOINTIRAJOITUKSET LÄNSI-EUROOPAN MAISSA. Helsinki : ETLA, Elinkeinoelämän Tutkimuslaitos, The Research Institute of the Finnish Economy, 1990. 66 s. (Keskusteluaiheita, Discussion Papers, ISSN 0781-6847; no. 341).

TIIVISTELMÄ: Tutkimuksessa tarkastellaan Länsi-Euroopan eri maissa ulkomaalaisille asetettuja investointirajoituksia, erityisesti omistusoikeuden hankkimiseen liittyviä. Ensin käsitellään Suomen voimassaolevaa rajoituslainsäädäntöä, minkä jälkeen siirrytään vastaavaan lainsäädäntöön muissa EFTA-maissa ja EY:ssä. Tämän jälkeen tutkitaan Euroopan integraatiokehityksen ja erityisesti parhaillaan käytävien ETA-neuvottelujen vaikutusta rajoituslainsäädännön tulevaan kehitykseen. Lopuksi käsitellään investointien suojaan liittyviä kysymyksiä.

Tutkimuksessa on tehty lähinnä oikeusvertaileva esitys Länsi-Euroopan ao. lainsäädännöstä. Kunkin maan osalta on pyritty ottamaan huomioon suomalaisen sijoittajan kannalta keskeisimmät säädökset.

Tällä hetkellä Länsi-Euroopassa omistusoikeusrajoituksia esiintyy lähinnä EFTA-maissa ja EY-maista Ranskassa. Suomen rajoituslainsäädäntö on nykyisellään varsin tiukka, mutta kehitys vie sitäkin vapaampaan suuntaan.

ASIASANAT: ulkomaalaisomistus, rajoituslainsäädäntö, ETA

SISÄLLYS

LÄHTEET IV

LYHENTEET VII

1 JOHDANTO 1

1.1 TAVOITTEET JA JÄSENTELY 1

1.2 INVESTOINTIRAJOITUKSISTA JA NIIDEN TOTEUTTAMISESTA 2

2 SUOMEN OMISTUSOIKEUSRAJOITUSJÄRJESTELMÄ 5

2.1 RAJOITUSTEN TAUSTAA 5

2.2 RAJOITUSLAKI 7

2.2.1 SOVELTAMISALA 7

2.2.2 KIINTEISTÖJEN HANKKIMINEN 8

2.2.3 LIIKEYRITYSTEN JA OSAKKEIDEN HANKKIMINEN 11

2.3 PANKKEJA JA VAKUUTUSYHTIÖITÄ KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ 16

2.4 VALUUTTALAINSÄÄDÄNTÖ 17

2.5 LIIKKEENPERUSTAMINEN JA ELINKEINONHARJOITTAMINEN 19

2.6 SUOMEA SITOVAT KANSAINVÄLISET VELVOITTEET 20

2.7 KEHITYSNÄKYMIÄ JA YHTEENVETO 22

3 EFTA-MAAT 23

3.1 EFTA JÄRJESTÖNÄ 23

3.2 RUOTSIN RAJOITUSLAINSÄÄDÄNTÖ 24

3.3 MUUT EFTA-MAAT 28

4 EUROOPAN YHTEISÖT 30

4.1 YHTEISÖJEN RAKENNE JA OIKEUDELLINEN PERUSTA 30

4.2 EY:N TOIMIELIMISTÖ 31

4.3 YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNTÖ 33

4.3.1 PRIMÄÄRI JA SEKUNDÄÄRI EUROOPPAOIKEUS 33

4.3.2 YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNTÖVALLAN LAAJUUS 35

4.3.3 YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNNÖN SUHDE KANSALLISIIN LAKEIHIN 36

4.4 TÄYDELLISET SISÄMARKKINAT 36

4.5 YHTEISÖN INVESTOINTILAINSÄÄDÄNTÖ 38

4.5.1 EY:N SISÄISET INVESTOINNIT 38

4.5.1.1 LIIKKEENPERUSTAMISOIKEUS 38

4.5.1.2 OIKEUS OSTAA OLEMASSAOLEVIEN YRITYSTEN OSAKKEITA 39

4.5.1.3 POIKKEUKSET LIIKETOIMINNAN VAPAUTEEN 40

4.5.1.4 OIKEUS HANKKIA KIINTEÄTÄ OMAISUUTTA 40

4.5.1.5 PÄÄOMALIIKKEIDEN VAPAUS 41

4.5.2 KOLMANSISTA MAISTA TULEVAT INVESTOINNIT 42

4.5.2.1 YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNTÖ 42

4.5.2.2 ERI JÄSENMAIDEN KANSALLINEN LAINSÄÄDÄNTÖ 43

4.6 YHDISTYNEIDEN KUNINGASKUNTIEN INVESTOINTI-LAINSÄÄDÄNTÖ 44

4.7 RANSKAN KANSALLISET INVESTOINTIRAJOITUKSET 46

4.8 SAKSAN LIITTOTASAVALLAN SUHTAUTUMINEN KV. INVESTOINTEIHIN 49

4.9 TILANNE MUISSA JÄSENMAISSA 50

5 ETA-NEUVOTTELUT JA RAJOITUSTEN PURKAMINEN 50

5.1 EUROOPPALAINEN TALOUSALUE 50

5.2 SUOMEN RAJOITUSLAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMINEN 56

6 OMAISUUDEN SUOJA 57

7 YHTEENVETO 63

LÄHTEET

A KIRJALLISUUS

Bernitz,Ulf: Svensk marknadsrätt,2.painos
Uddevalla 1986

Brownlie,Ian: Principles of public international law
Oxford 1979

Burrows,F: Free movement in European community law
Oxford 1987

Business investment and taxation handbook: Europe
Touche Ross international. Carswell,Ontario,Canada 1989

Eriksson,B.G.: Ulkomaisen omistamisen rajat Suomen elinkeino-elämässä, KOP taloudellinen katsaus 1988/4 s.15-21

Ernst&Whinney: Doing business in West Germany
New York 1988

Ernst&Whinney: Doing business in the U.K.
New York, 1988

Joutsamo, Kari: Euroopan Yhteisö - Eurooppaoikeus
Helsinki 1987

Kapteyn,P.J.G.-Verloren van Themaat,P: Introduction to the law of the European Communities after the coming into force of the Single European Act. Holland 1989

Koivumaa,K-Waronen,E: EY-EFTA-1992, Euroopan talousalue
Juva 1988

Kristinsson,G.H.: Iceland's interests and options in europe, teoksessa Möttölä,K.-Palomäki,H.(toim) Hki 1989

Lasok,D-Bridge,J.W.: Law and the institutions of the European Community 4.ed. London 1987

Legal Aspects of Doing Business in Western Europe, International business series. Kluwer,Deventer,The Netherlands 1983 sekä Pocket Supplement 1986

Lodge,Juliet,toim.: The European Community and the challenge of the future. London 1989

OECD code of liberalization of capital movements
Edition 1989

Pellonpää,Matti: Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimus Suomen näkökulmasta, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisuja
Helsinki 1988

Price Waterhouse: Doing business in France
U.S.A 1989

Price Waterhouse: Doing business in the U.K.
U.S.A 1989

Pålsson,Lennart: EG-rätt
Lund 1976

Raunio,Esko: Ulkomaalaisten toimintamahdollisuudet pankki- ja vakuutusalalla, teoksessa Hermunen Tiina,toim: Elinkeinovapaus ja alakohtainen sääntely. Helsinki 1989

Rissanen,Kirsti: Tarvitaanko Suomessa elinkeinopolitiikkaa, teoksessa Hermunen Tiina,toim: Elinkeinovapaus ja alakohtainen sääntely. Helsinki 1989

Sillanpää,Matti: Vapaat osakkeet, ulkomaalaisten omistusoikeutta rajoittavaan lakiin liittyvistä erityiskysymyksistä. Hki 1988

Tiili,Virpi: Ulkomaalainen elinkeinonharjoittajana, teoksessa Hermunen,Tiina,toim: Elinkeinovapaus ja alakohtainen sääntely. Helsinki 1989

B LEHTIARTIKKELIT

Uusi Suomi 30.3.1990 Jaakko Pöyry Oy:n toimitusjohtajan Henrik Ehrnroothin haastattelu.

C VIRALLISJULKAISUT

Euroopan Vapaakauppaliitto EFTA
Geneve 1987

European Communities: Treaties establishing The European Communities. Luxemburg 1987

Regeringens proposition 1987/88:66: Sverige och den Väst-Europeiska integrationen. Stockholm 1987

Suomen Pankin Valuuttamääräykset

Sverige-EFTA-EG 1988, det Väst-Europeiska integrationsarbetet. Utrikesdepartementet. Stockholm 1989

Ulkomaansijoitustoimikunnan mietintö, Kauppa- ja teollisuusministeriö 1985/49. Helsinki 1985

Valtioneuvoston selonteko: Suomi ja Eurooppalainen Talousalue
Helsinki 1990

Valtioneuvoston tiedonanto Suomen suhtautumisesta Länsi-Euroopan yhdentymiskehitykseen. Helsinki 1989

D HAASTATTELUT

Kauppa- ja teollisuusministeriön ulkomaalaisomistusta pohtivan komitean sihteerin Pekka Timosen puhelinhaastattelu 29.6.1990

E SÄÄDÖKSET

Suomalaiset:

Laki avoimista ja kommandiittiyhtiöistä 6.5.1988 389/88

Laki elinkeinon harjoittamisen oikeudesta 27.9.1919 122/19

Laki osakkeita koskevista välikäsisuhteista 28.7.1939 224/39

Laki ulkomaisen vakuutusyhtiön toiminnasta Suomessa 30.6.1989 635/89

Laki ulkomaalaisten sekä eräiden yhteisöjen oikeudesta omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta ja osakkeita a 28.7.1939 219/39

Osakeyhtiölaki 29.9.1978 734/78

Osuuskuntalaki 28.5.1954 247/54

Säätiölaki 5.4.1930 109/30

Valuuttalaki 13.12.1985 954/85

Ulkomaiset:

Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimus ja sen 1. lisäpöytäkirja 1950 sekä 1954

Industries Act 1979

Lag om rätt för utlänning och utländska företag att idka näring i riket 1968

Lag om utländska förvärv av fast egendom i Sverige 1982

Lag om utländska förvärv av svenska företag 1983

Rooman sopimus 1957

Single European Act 1986

LYHENTEET:

AKL	Laki avoimista ja kommandiitti yhtiöistä
EC	European Communities
ECSC	European Coal and Steel Community
EEC	European Economic Community
EFTA	European Free Trade Association
EN	Euroopan Neuvosto
ETA	Eurooppalainen Talousalue
EURATOM	Euroopan atomienergiayhteisö
EY	Euroopan Yhteisö
IMF	International Monetary Fund
KOP	Kansallis-osake-pankki
OECD	Organization for Economic co-operation and Development
OKL	Osuuskuntalaki
OYL	Osakeyhtiölaki
RS	Rooman sopimus
SEA	Single European Act
US	Uusi Suomi

1 JOHDANTO

1.1 TAVOITTEET JA JÄSENTELY

Tämän esityksen tarkoituksena on kartoittaa Länsi-Euroopassa ulkomaalaisille henkilöille asetettuja investointi- ja omistusoikeusrajoituksia. Tarkastelun piiriin kuuluvat kaikki investointeja suoraan tai epäsuorasti rajoittavat säädökset. Myös jo tehtyjen investointien suoja valtion toimenpiteitä vastaan on otettu mukaan. Päähuomio esityksessä on kohdistettu omistusoikeuden hankkimista koskeviin rajoituksiin. Lisäksi on tarkasteltu pääoman vapaata liikkumista sekä elinkeinonharjoittamisoikeutta.

Jaksossa 1.2 on selostettu investointirajoitusten erilaisia toteuttamistapoja ja tavoitteita. Samalla on hieman kartoitettu rajoitusten yleisyyttä teollisuusmaiden välisessä investointitoiminnassa.

Toisessa luvussa selostetaan melko perusteellisesti Suomen voimassaolevaa rajoituslainsäädäntöä. Tämä auttaa ymmärtämään ulkomaisia järjestelmiä. Lainsäädännön uudistamista käsitellään tarkemmin EES-neuvotteluja koskevassa luvussa.

Kolmannessa luvussa käsitellään muiden EFTA-maiden tilannetta. Aluksi selostetaan hieman EFTA:n rakennetta ja toimivaltaa. Sen jälkeen huomio kiinnitetään yksittäisten jäsenmaiden lainsäädäntöön. Esimerkkimaana toimii Ruotsi, jonka tilannetta käsitellään perusteellisemmin kuin muita EFTA-maita.

Tutkielman pääkohde on Euroopan yhteisön investointilainsäädäntö, jota käsitellään neljännessä luvussa. Myös EY:n kohdalla selostetaan ensin järjestön

yleistä rakennetta, minkä jälkeen siirrytään materiaaliseen oikeuteen. EY:n luonteesta ja laajasta toimivallasta johtuen on ensisijaisesti tarkasteltava yhteisön lainsäädäntöä, ja vasta sen jälkeen kansallisia normistoja. Esimerkkeinä EY-maista toimivat Englanti, Ranska sekä Saksan liittotasavalta.

Viidennessä luvussa pohditaan Euroopan Yhteisöjen ja EFTA:n välillä käytäviä, Eurooppalaisen talousalueen luomiseen tähtääviä neuvotteluja ja niiden tavoitteita. Neuvottelujen ollessa vielä keskeneräisiä, tämä osa perustuu pitkälti arvioihin.

Varsinaisten investointirajoitusten lisäksi olen ottanut tarkasteluun mukaan myös investointien suojan kansallistamis- ja pakkolunastustoimenpiteitä vastaan, sillä tämä Länsi-Euroopassa perinteisesti tärkeä kysymys vaikuttaa omistusoikeuden sisältöön huomattavasti. Omaisuudensuojaa käsitellään kuudennessa luvussa.

Lopuksi yhteenvedossa esitetään Euroopan investointilainsäädäntö tiivistetyssä muodossa ja tehdään siitä eräitä johtopäätöksiä.

1.2 INVESTOINTIRAJOITUKSISTA JA NIIDEN TOTEUTTAMISESTA

Ulkomaisia investointeja voidaan rajoittaa joko suoraan säätämällä tietynlaisen omaisuuden hankkiminen ja omistaminen kielletyksi ulkomaalaisille, tai epäsuorasti rajoittamalla investointia varten tarvittavan pääoman liikkumista. Omaisuuden käyttämiselle voidaan myös asettaa rajoituksia. Lopputulos on toteuttamistavasta riippumatta sama, ulkomainen omistus pysyy kotimaan viranomaisten valvonnassa.

Tarkoitus voi olla vain valvonnallinen, tai sitten pyrkimyksenä on talouselämän päätösvallan säilyttäminen kotimaisissa käsissä. Viimeksimainittu on merkittävää erityisesti pienten valtioiden kohdalla.[1] Niinpä Euroopassa lähinnä EFTA-maat, jotka ovat kaikki suhteellisen pieniä kansantalouksia, ovat asettaneet ulkomaalaisille omistusoikeusrajoituksia. Myös Ranskalla on voimassa merkittäviä, lähinnä olemassaolevien yritysten ja osittain myös kiinteistöjen hankintaan liittyviä rajoitussäädöksiä. Muista teollisuusmaista vain Japani on katsonut tämäntyyppisen lainsäädännön tarpeelliseksi.[2] Useissa maissa kuitenkin vaaditaan yritysten johtotehtävissä toimivilta maan kansalaisuutta, tai ainakin kansalaisten osallistumista tällaisia tehtäviä hoitaviin toimielimiin. Tämäkin rajoittaa omistusoikeuden sisältöä.

Omistusoikeusrajoitukset kohdistuvat yleensä joko kiinteistöihin tai liikeyrityksiin. Kiinteistönomistuksen valvonnalla pyritään kontrolloimaan luonnonvarojen käyttöä tai valtion turvallisuusintressejä. Liikeyritysten omistusta rajoitetaan lähinnä taloudellisen päätösvallan pysyttämiseksi maassa. Eräät alat ja yritykset katsotaan lisäksi valtion turvallisuuden kannalta strategisesti niin tärkeiksi, ettei niiden omistusta pidetä soveliaana vapauttaa ulkomaalaisille.

Teollisuusmaiden välisiä investointeja ajatellen on kansainvälinen kehitys kulkenut jatkuvasti kohti vapaampia aikoja. OECD on jo vuonna 1961 hyväksynyt kansainvälisten pääomaliikkeiden vapauttamista kos-

---

[1] Sillanpää s.55 ja 65 av.1

[2] Sillanpää s.55

kevan ohjelman.[3] Tämän lisäksi Euroopan yhteisö on vapauttanut investoinnit sisällään. OECD:n ohjelmaan jäsenmaat saivat kuitenkin tehdä varaumia, mistä johtuen mm. Suomi on pystynyt säilyttämään rajoituslainsäädäntönsä. Vapautuminen ei siis ole ollut täydellistä. EFTA:n puitteissa ei merkittävää vapauttamista ole tapahtunut, mutta kaikki jäsenmaat ovat myös OECD:n jäseniä.

Ulkomaalaisia koskevat omistusoikeusrajoitukset, niiden purkaminen tai säilyttäminen jollain tavalla sekä pääomaliikkeiden vapauttaminen ovat ETA-neuvotteluissa keskeisellä sijalla. Niinpä on odotettavissa EFTA:n ja EY:n jäsenmaista muodostettavan Euroopan talousalueen muodostuvan vyöhykkeeksi, jolla investoinnit ovat joko täysin vapaita tai niitä koskevat vain vähäiset rajoitukset.[4]

Rajoituslainsäädännön vaikutuksista maan talouteen on eriäviä mielipiteitä. Eräät korostavat sen suojaavaa vaikutusta ulkomaista vaikutusvaltaa vastaan, kun taas toiset pitävät siitä aiheutuvaa ulkomaisten investointien vähenemistä suurempana haittana.[5] Tässä tutkielmassa ei ole tarkoitus ottaa kantaa kyseisen lainsäädännön tarpeellisuuteen Suomessa, mutta on todettava tilanteen Euroopassa olevan sellainen, ettei taloudelliseen integraatioon osallistuva maa voi juuri pitää yllä yksipuolisia rajoituksia.[6]

---

[3] OECD Code of,Suomen osalta ks.Ulkomaansij.toim.knt. s8-9.

[4] Koivumaa-Waronen s.119-138, Selonteko s.14-15 ja 72-76

[5] Ks.mm. Eriksson ja US 30.3.1990

[6] Näin mm. Selonteko ja Tiedonanto hallituksen kantana.

2 SUOMEN OMISTUSOIKEUSRAJOITUSJÄRJESTELMÄ

2.1 RAJOITUSTEN TAUSTAA

Suomen ulkomaalaisten omistusoikeutta rajoittava lainsäädäntö perustuu lähinnä vuonna 1939 säädettyyn rajoituslakiin, jonka yhteydessä annettiin myös ns. välikäsilaki. Lisäksi Suomeen suuntautuvia investoinnit ovat valuuttalainsäädännön alaisia. Elinkeinon harjoittamisen vapaudesta ja sen rajoittamisesta puolestaan säädetään vuoden 1919 elinkeinolaissa. Tärkein mainituista laeista on rajoituslaki, joka nykyisin turvaa kiinteistöjen lisäksi myös käytännöllisesti katsoen kaikkien suurten yritysten omistuksen valvonnan. Rajoituslakiin on vuosien aikana tehty lukuisia merkittäviä muutoksia, mutta lain ymmärtämisen helpottamiseksi selostan hieman sen syntyhistoriaa. Samaten käsittelen lyhyesti elinkeinovapauden kehitystä.

Rajoituslain kehitys lähti liikkeelle lähinnä tarpeesta rajoittaa suomalaisten kiinteistöjen siirtymistä ulkomaisiin käsiin. Osakeyhtiöiden omistukseen kiinnitettiin huomiota lähinnä kiinteistöjen hankkimisrajoituksien kiertämisen estämiseksi.[7] Niinpä kiinteistöjen hankkiminen säädettiin luvanvaraiseksi myös sellaisille yhteisöille, joiden osakkaana saattoi olla ulkomaalaisia eli ns. vaarallisille yhteisöille. Suomalaisen yhteisön tuli ottaa yhtiöjärjestykseensä määräys, jonka mukaan sen osakkeita ei saa myydä muille kuin Suomen kansalaisille tai vaarattomille yhteisöille, jotta se tulisi oikeutetuksi hankkimaan kiinteätä omaisuutta. Osakeyhtiön perustamista tai hankkimista ei sinänsä

[7] Sillanpää s.19-20 sekä Rissanen s.10

haluttu rajoittaa, vaan ulkomaisen pääoman hakeutumista Suomeen pidettiin suotavana. Luonnonvarat ja varhemmin myös maatalousmaa haluttiin kuitenkin suojata. Käytännössä laajamittaisen liiketoiminnan harjoittaminen ilman mahdollisuutta hankkia kiinteistöjä on melkein mahdotonta, joten rajoitukset ovat johtaneet myös yritystoiminnan omistuspohjan tehokkaaseen kontrolliin.[8]

Elinkeinon harjoittaminen oli Suomessa ennen 1800-luvun puolivälin jälkeen alkanutta vapautumista tarkkaan säädeltyä, ja elinkeinovapaus toteutettiin vasta vuonna 1897. Nykyisin voimassa oleva elinkeinolakimme on vuodelta 1919, ja siinä lausutaan jokaisella Suomen kansalaisella olevan oikeus harjoittaa liikettä tai elinkeinoa, samassa laissa olevin poikkeuksin. Ulkomaalaisia elinkeinovapaus ei koske, vaan heidän on anottava lääninhallitukselta lupaa Elinkeinolain mukaisesti. Yhteisöjen perustamisen oikeudesta säädetään yhteisölainsäädännössä, jossa ulkomaalaisille myös asetetaan monia rajoituksia.[9] Tietyillä toimialoilla vain vaarattomille yhteisöille tai suomalaisille luonnollisille henkilöille myönnetään toimilupa.[10]

Omaisuuden hankkimista ja käyttöä yleisesti säätelevien em. lakien lisäksi eräistä aloista, mm. pankkisektorista, vakuutustoiminnasta ja kaivostoiminnasta on annettu erityislakeja, jotka luonnollisesti syrjäyttävät yleislait soveltamisalallaan. Omaisuuden suoja on taattu jo Hallitusmuodossa, ja on Suomessa perinteisesti hyvin vahva.

---

[8] Eriksson

[9] OYL,AKL,OKL,Säätiöl.

[10] Tiili s.274, Ulkomaansijoituskomitea s.19-23.

2.2 RAJOITUSLAKI

2.2.1 SOVELTAMISALA

Lakia ulkomaalaisten sekä eräiden yhteisöjen oikeudesta omistaa ja hallita kiinteätä omaisuutta ja osakkeita, eli Rajoituslakia, sovelletaan ulkomaalaisiin luonnollisiin henkilöihin ja ulkomaisiin yhtiöihin, osuuskuntiin, yhdistyksiin, muihin yhteisöihin sekä säätiöihin. Ulkomaalaisiin kaikissa suhteissa rinnastetaan myös suomalaiset yhteisöt, joihin osallisuutta ei ole rajoitettu ulkomaalaisten osalta laissa säädetyllä tavalla. Osakeyhtiöiden osalta ulkomaalaisten omistusosuus saa olla enintään 20 %, tai valtioneuvoston luvalla enintään 40 %. Osuuskuntien ja taloudellisten yhdistysten on puolestaan suljettava ulkomaalaiset kokonaan osakkuuden ulkopuolelle, mikäli mielivät pysyä vaarattomina yhteisöinä. Valtioneuvosto voi kuitenkin myöntää luvan säännöstä poikkeamiseen. Avoimista ja kommandiittiyhtiöistä on säädetty, ettei ulkomaalainen ylipäätään saa tulla niihin osakkaaksi ilman valtioneuvoston lupaa. Tämä koskee myös kommandiittiyhtiön äänetöntä yhtiömiestä, mikä onkin tarpeellista lain kiertämisen mahdollisuudesta johtuen.

Mikäli osakkuutta rajoittava ns. ulkomaalaislauseke puuttuu yhteisön säännöistä, kohdellaan sitä siis täysin ulkomaalaista vastaavalla tavalla.[11] Merkitystä ei ole sillä, ylittääkö ulkomaalaisten omistusosuus tosiasiassa mainitut rajat, vaan riittää että osakkuus on periaatteessa avoinna ulkomaalaisille. Myös suomalaiseen asunto-osakeyhtiöön sovelletaan osakeyhtiötä koskevia säännöksiä. Sen sijaan laki ei koske pankkeja, vakuutusyhtiöitä, eikä eräi-

[11] Sillanpää s.10-11 ja 80

tä muita laissa mainittuja yhteisöjä. Pankeista ja vakuutusyhtiöistä on säädetty erikseen. Myös puhelinyhdistysten kohdalla on tehty poikkeus, jotta ulkomaalaisillakin olisi mahdollisuus puhelinliittymään.

Rajoituslaissa säädetyt hankkimisrajoitukset koskevat vastikkeellisia saantoja, mutta eivät sen sijaan perinnön, testamentin tai avio-oikeuden nojalla saatua omaisuutta. Lakia ei myöskään sovelleta saantoihin, jotka ovat tapahtuneet ennen lain voimaantuloa.

Rajoituslain kiertämisen estämiseksi säädettiin sen kanssa yhtäaikaisesti ns. välikäsilaki, eli laki osakkeita koskevista välikäsisuhteista. Siinä kielletään tilanteet joissa suomalainen omistaja tosiasiassa hallitsee omaisuutta ulkomaalaisen tai vaarallisen henkilön lukuun. Näissä tapauksissa kiinnitetään huomiota suhteen todelliseen luonteeseen, eikä siihen, miten se on muodollisesti järjestetty.[12] Mikäli välikäsisuhteen todetaan olevan olemassa, on omaisuus määrättävä myytäväksi laissa säädetyllä tavalla. Lisäksi tahallinen välikätenä toimiminen on kriminalisoitu.

2.2.2 KIINTEISTÖJEN HANKKIMINEN

Ulkomaalaisella tai siihen rinnastettavalla ei ole oikeutta hankkia Suomessa sijaitsevaa kiinteätä omaisuutta haltuunsa ostamalla, eikä vuokraamalla tai muulla sopimuksella yli kahden vuoden ajaksi. Valtioneuvosto voi kuitenkin myöntää luvan yksittäistapauksessa. Merkitystä ei ole sillä, mitä tarkoitusta varten kiinteistö hankitaan, ja rajoitus koskee siis yhtä hyvin asuin- kuin liiketarkoituk-

[12] Sillanpää s.32-33

siin hankittavia kiinteistöjä.[13] Kaivoslaissa on kuitenkin säädetty, ettei ulkomaalaisella ole ilman valtioneuvoston erikseen antamaa lupaa oikeutta hyödyntää mineraalivaroja.

Kahta vuotta lyhyemmäksi ajaksi yhden tai useamman sopimuksen nojalla saa ulkomaalainenkin vapaasti vuokrata, ja sen ajan hallita kiinteätä omaisuutta. Hallinta-aika lasketaan kokonaisuutena riippumatta siitä kauanko vuokrasopimus on voimassa kerrallaan.[14] Toisaalta rajoitus on kiinteistökohtainen, eikä siten estä hankkimasta toista kiinteistöä välittömästi edellisen jälkeen tai samanaikaisesti.

Huoneiston vuokraamiseen Rajoituslaissa asetettuja rajoituksia sovelletaan vain niissä tapauksissa, joissa luovutetaan maa-alue käytettäväksi huoneiston yhteydessä. Näin ollen vuokrasopimuksen nojalla ulkomaalainen saattaa hallita huomattaviakin liike- tai asuinhuoneistoja, ja siten eräissä tapauksissa tosiasiassa pitää hallussaan kiinteätä omaisuutta pitkiäkin aikoja.

Lupaa kiinteän omaisuuden hankkimiseen on haettava etukäteen tai vuoden kuluessa luovutuskirjan laatimisesta. Hakemus jätetään sen läänin lääninhallitukselle, jossa kiinteä omaisuus sijaitsee. Erityisistä syistä voidaan myös määräajan jälkeen tehty hakemus käsitellä. Mikäli lupaa ei sanotussa ajassa haeta, tai jos hakemus tulee hylätyksi, on kiinteistö myytävä laissa sanotulla tavalla, viime kädessä pakkohuutokaupalla, sellaiselle taholle, joka ei ole rajoitusten alainen.

---

[13] Valtioneuvosto määrää kuitenkin lupaehdoissa käyttötarkoituksen.

[14] Sillanpää s.97

Valtioneuvosto voi liittää Rajoituslain mukaisiin lupapäätöksiinsä yleisen edun kannalta tarpeellisiksi katsomiansa ehtoja. Kiinteistöjä koskevissa luvissa on aina määrättävä kiinteistön käyttötarkoitus, ja mikäli lupa myönnetään elinkeinonharjoittajalle tai yhteisölle, myös se toimiala, jolla luvan saaja saa toimia. Nämä kaksi lupaehtoa ovat siis lain nojalla pakollisia. Muut mahdolliset ehdot ovat valtioneuvoston harkinnassa, ja ne voivat ulottua koskemaan huomattavasti yksityiskohtaisempia seikkoja.[15] Lääninhallitus valvoo kaikkien lupaehtojen noudattamista.

Valtio siis pystyy halutessaan valvomaan suomalaisten kiinteistöjen omistusta ja käyttöä varsin tehokkaasti. Lupakäytäntö on kuitenkin viime vuosina muuttunut melko liberaaliksi, eikä ulkomaisella yrityksellä tai henkilöllä ole vaikeuksia hankkia liiketoimipaikaksi tai asunnoksi tarvitsemiaan kiinteistöjä.[16] Metsien ja lomakiinteistöjen kohdalla tilanne on toinen, ja nämä kiinteistötyypit pyritään säilyttämään suomalaisessa omistuksessa vastaisuudessakin EES-sopimukseen tehtävien varaumien avulla.

Kansainvälisesti katsoen suomalainen rajoituslainsäädäntö on kiinteistöjen osalta varsin tiukka, ja useat syyt puoltavat sen höllentämistä.[17] Hallitus onkin vuoden 1989 marraskuussa tehnyt periaatepäätöksen eräiden investointien liberalisoinnista, joka toteutuessaan merkitsisi myös kiinteistöjen hankinnan huomattavaa helpottumista. Euroopan talousalueen luomiseksi käytävissä neuvotteluissa ovat asia-

---

[15] Esim.ympäristönsuojelua, rakentamista jne.

[16] Näin Sillanpää s.99, ks.kuitenkin Selonteko s.75

[17] Ks jakso 1.2 sekä luku 5

listalla mm. kiinteistöjen hankintaan liittyvät rajoitukset, joiden osalta EY sallii vain harvoja poikkeuksia. Suomi pyrkii lähinnä metsien ja muiden luonnonvarojen sekä rantojen omistuksen pysyttämiseen kotimaisissa käsissä. Todennäköisesti poikkeus ainakin lomakiinteistöjen osalta hyväksytään, sillä kyseinen rajoitus on myös EY:ssä sallittu. Tanskalle on sallittu eräitä muitakin poikkeuksia, mutta niistä pyritään luopumaan.

2.2.3 LIIKEYRITYSTEN JA OSAKKEIDEN HANKKIMINEN

Rajoituslain alkuperäisestä tarkoituksesta poiketen on osakkeiden hankintaan kohdistuva osa muodostunut lain keskeisimmäksi.[18] Laissa on annettu määräyksiä sekä perustettavista uusista osakeyhtiöistä, että olemassaolevien yhtiöiden osakkeiden ostosta. Tarkemmat säännökset yhtiöiden perustamisesta ovat kuitenkin yhteisö- ja elinkeinolainsäädännöissä. Niitä käsitellään erikseen liikkeenperustamista koskevassa jaksossa 2.5, jonka yhteydessä tapahtuu myös Rajoituslain asianomaisten säännösten käsittely.

Rajoitusjärjestelmä perustuu pitkälti siihen, ettei liiketoimintaa käytännössä voida harjoittaa kovinkaan laajassa mittakaavassa ilman pysyvää toimipaikkaa.[19] Kiinteistön hankkiminen puolestaan edellyttää ulkomaalaislausekkeen ottamista yhtiöjärjestykseen. Ulkomaalaislausekkeen poistaminen taas on kiellettyä ilman valtioneuvoston lupaa. Näin ollen tällaisten osakeyhtiöiden osalta ulkomaalaisomistus voi muodostua korkeintaan 20%:n tai valtioneuvoston luvalla enintään 40%:n suuruiseksi. Eräillä palvelutoimi-

---

[18] Eriksson, Selonteko s.74, Sillanpää s.48

[19] Selonteko s.74, Tiedonanto s.37

aloilla toimipaikaksi kuitenkin riittää pelkkä osakehuoneisto, minkä johdosta pelkkä kiinteistöjen omistuksen rajoittaminen ei riitä takaamaan osakeyhtiöiden omistuksen valvomista. Se estää kuitenkin esim. suurten metsä- tai teollisuusyritysten siirtymisen ulkomaisille omistajille.

Edellä selostetun lisäksi ulkomaalaisten yritystoimintaa valvotaan ja rajoitetaan osakeyhtiön rekisteröintimenettelyn yhteydessä. Valtioneuvoston lupa nimittäin tarvitaan kaikkien osakeyhtiöiden, joiden osalta ulkomaalaisomistus on edes osittain sallittu, rekisteröintiin tai sellaisen yhtiön yhtiöjärjestyksen tärkeimpien muutosten rekisteröintiin. Toisin sanoen sellaisilla aloilla, joilla valtioneuvosto ei pidä ulkomaalaisomistusta suotavana, se voi kieltää yhtiön rekisteröinnin sekä toimialan tai osakelajien muutoksen.

Rajoituslaissa on vielä kielletty ulkomaalaista hankkimasta omakseen tai ottamasta muuten hallintaansa liikettä sellaiselta elinkeinonharjoittajalta, jonka omistusoikeutta ei ole Rajoituslaissa rajoitettu. Tähänkin tarvitaan nimittäin valtioneuvoston lupa. Säännöksellä pyritään estämään lain kiertäminen siten, että ulkomaalainen tai vaarallinen yhteisö ostaisi suomalaiselta liikkeen, jonka rekisteröinnin yhteydessä ei ole suoritettu tässä kappaleessa selostettua valvontamenettelyä. Muussa tapauksessa ulkomaalainen tai vaarallinen yhteisö saattaisi päästä toimialalle, jolle muuten päästetään vain Suomen kansalaisia ja vaarattomia yhteisöjä. Tällöinkin tosin toimialan muutokseen vaadittaisiin valtioneuvoston lupa. Lisäksi ulkomaalaiselta vaadittavan elinkeinoluvan myöntämisen yhteydessä lääninhallitus voi estää kyseisen toiminnan. Säännöksen käytännöllinen merkitys koskeekin nimenomaan tilanteita, joissa vaarallinen yhteisö ostaa

suomalaisen liikkeen, joka ei omista kiinteätä omaisuutta, mutta joka toimii alalla, jolle ulkomaalaisten pääsyä ei toivota.[20]

Osuuskuntia koskee vastaavanlainen rekisteröinnin yhteydessä suoritettava valvonta kuin osakeyhtiöitä. Säätiöiden kohdalla ei voida puhua osakkuudesta, mutta nekin ovat rajoitusten alaisia jos säätiön perustaja tai edunsaaja on ulkomaalainen. Valtioneuvosto myöntää tässäkin tapauksessa poikkeukset. Avoimissa ja kommandiittiyhtiöissä ulkomaalainen voi päästä osakkaaksi vain valtioneuvoston kussakin tapauksessa myöntämällä luvalla.

Kaikkiin tässä jaksossa mainittuihin lupapäätöksiin valtioneuvosto voi liittää tarpeellisiksi katsomansa ehdot.[21] Niinpä ulkomaalaisomistuksessa olevan yrityksen toimintaedellytykset voivat ratkaisevasti poiketa vastaavan suomalaisyrityksen edellytyksistä, jos lupaehdoissa asetetaan yritystoimintaa koskevia rajoituksia.[22]

Lisäksi valtioneuvosto voi määrätä vaarallisen yhteisön tai sellaisen osakeyhtiön, jonka osakkeista osa on joko vapaita tai valtioneuvoston luvalla ulkomaalaisen haltuun siirtyneitä, jos tällainen yhteisö toimii muulla kuin kaupparekisteriin merkityllä toimialalla, muuttamaan yhtiöjärjestyksensä oikeaa toimialaa vastaavaksi. Käytännössä tämä

---

[20] Sillanpää s.77

[21] Käytännössä lupa-asiat on delegoitu sisä- ja kauppa- ja teollisuusministeriön ratkaistaviksi.

[22] Rissanen s.11, Tiili s.271, rajoituksia asetetaan vain yleisen edun kannalta tärkeissä tapauksissa.

merkitsee sitä, että yhteisön on alistuttava uudelleen valtioneuvoston lupamenettelyn kohteeksi. Lupa voidaan tässäkin vaiheessa evätä tai asettaa ehdollisena. Ulkomaalaisomistuksessa olevan yrityksen tulee siis pysyä kaupparekisteriin merkityn toimialansa puitteissa, tai haettava lupaa valtioneuvostolta. Säännös on tehty lain kiertämisen estämiseksi.

Yhteenvetona liikeyritysten hankkimista koskevista säännöksistä on sanottava, että halutessaan valtioneuvosto voi valvoa yritysostoja varsin tiukalla kädellä, mutta että lupakäytännöstä johtuen ulkomaalainen voi useimmilla toimialoilla saada luvan suurenkin suomalaisen yrityksen ostoon. Tässäkin suhteessa, samoin kuin kiinteistöjen osalta, on Euroopan integraatiokehitys luonut paineita lainsäädännön lieventämisen tai jopa purkamisen suuntaan. ETA-neuvotteluissa myös yhtiöiden omistusta koskevat rajoitukset ovat huomion kohteena. Suomen toiveena on säilyttää ainakin metsäteollisuuden yhtiöiden omistus edelleen suljettuna.

Käytännössä ulkomaalaisrajoitukset on osakeyhtiöiden kohdalla toteutettuu siten, että osakeyhtiötä perustettaessa, tai myöhemmin yhtiöjärjestyksen muutoksella tietty osa osakkeista on varustettu merkinnällä, jonka mukaan niiden myyminen ulkomaalaiselle on kielletty. Näitä kutsutaan sidotuiksi osakkeiksi. Ne osakkeet, joita ei ole varustettu kyseisellä merkinnällä, ovat vapaita osakkeita. Vapaiden osakkeiden myynti on siis sallittu kenelle tahansa kansallisuudesta riippumatta, ja eräiden suurten suomalaisyhtiöiden osakkeita myös noteerataan ulkomailla.[23]

---

[23] Vapaista ja sidotuista osakkeista tarkemmin Sillanpää

Seuraamusjärjestelmältään rajoituslainsäädäntömme on melko ankara, sillä rajoitusten vastaisten luovutusten sanktiona on mitättömyys. Tämä ja lain kiertämisen estämiseksi säädetyt pykälät tekevät kielletyt luovutukset melko epätodennäköisiksi.

Varsinaisten osakkeiden hankkimista koskevien rajoitusten lisäksi Rajoituslaissa on annettu myös osakkeiden perusteella määräytyvän äänivallan käyttöä koskevia määräyksiä. Vapailla osakkeilla saa niiden mukaan äänestää enintään neljäsosalla kokouksessa edustettujen muiden osakkeiden äänimäärästä. Lisäksi tiettyjä tilanteita varten, joissa yhtiökokouksen päätöksen edellytyksenä on määräenemmistö kokouksessa annetuista äänistä, on tiukempia säännöksiä. Sama koskee puolustusvälineteollisuutta harjoittavia yrityksiä.[24]

Asunto-osakeyhtiöt eivät varsinaisesti harjoita liiketoimintaa, mutta osakeyhtiöinä kuuluvat Rajoituslain alaisuuteen. Jotta ulkomaalaisten henkilöiden asunnonsaanti Suomessa ei olisi sen sattumanvaraisen seikan varassa, onko tarvittavalla ulkomaalaislausekkeella varustettuja asuntoja saatavilla, on lakiin otettu erityisesti asunto-osakeyhtiöitä silmällä pitäen poikkeussäännös. Sen mukaan valtioneuvosto voi asianomaisen osakeyhtiön suostumuksella myöntää osakkeiden ostajan ennen siirtoa tekemästä hakemuksesta ulkomaalaiselle tai tähän rinnastettavalle luvan sidottujen osakkeiden hankkimiseen. Säännös ei koske pelkkiä asunto-osakeyhtiöitä, mutta on alunperin säädetty juuri niitä varten.[25] Sama ongelma koskee myös liikehuoneistoja tarvitsevia ulkomaisia liikeyrityksiä.

---

[24] Tällainen rajoitus vaikuttaa omistusoikeuden sisältöön

[25] Sillanpää s.94-95

2.4 PANKKEJA JA VAKUUTUSYHTIÖITÄ KOSKEVA LAINSÄÄDÄNTÖ

Pankit ja vakuutusyhtiöt, yhtiömuodosta riippumatta, jäävät Rajoituslain soveltamisalan ulkopuolelle. Pankkien omistuksesta säädetään Laissa ulkomaalaisten oikeudesta omistaa suomalaisen luottolaitoksen osakkeita ja harjoittaa pankkitoimintaa Suomessa.(UlkPL) Vakuutusyhtiöitä koskevat säännökset ovat puolestaan Vakuutusyhtiölaissa sekä Laissa ulkomaisen vakuutuslaitoksen oikeudesta harjoittaa vakuutusliikettä Suomessa.

Pankeista vain liikepankit ovat avoinna ulkomaalaisomistukselle, ilman erityistä lupamenettelyä 20%:n osuuteen asti. Osuus- ja säästöpankkeihin ulkomaalaiset eivät pääse osakkaiksi. Ulkomainen luottolaitos voi myös perustaa Suomeen edustuston, muttei sen sijaan toistaiseksi sivukonttoria. Käytännössä tämä tarkoittaa ettei ulkomaalainen pankki voi harjoittaa Suomessa liiketoimintaa muuten kuin hankkimalla osake-enemmistön suomalaisessa perustettavassa tai olemassaolevassa liikepankissa.

Valtioneuvosto voi erityisestä syystä myöntää ulkomaiselle luotto-laitokselle luvan hankkia vapaiden osakkeiden enimmäismäärää suurempi osuus suomalaisesta liikepankista. Tähän lupaan voidaan liittää valtioneuvoston tarpeellisiksi katsomat ehdot. Lupa-asiassa vaaditaan myös Suomen Pankin lausunto, joka ei kuitenkaan ole valtioneuvostoa sitova. Ulkomainen luottolaitos voi siis valtioneuvoston luvalla joko perustaa Suomeen tytärpankin tai ostaa suomalaisen liikepankin. Tällöin pankkia pidetään kotimaisena liikepankkina.[26]

---

[26] Raunio s.61-73

Pankkiosakkeiden ulkomaalaisrajoitus toteutetaan päinvastaisella tavalla kuin muiden yhtiöiden osakkeiden kohdalla. Vapaisiin osakkeisiin nimittäin otetaan merkintä siitä, että niiden myynti ulkomaalaiselle on sallittua.

Vakuutusyhtiöiden ulkomaalaisomistusta säätelee vakuutusyhtiölaki, jonka rajoituspykälät astuivat voimaan vasta vuoden 1990 alusta. Sitä ennen niiden omistus oli periaatteessa vapaa kenelle tahansa. Valuuttalainsäädäntö tosin antoi mahdollisuuden sen rajoittamiseen. Nykyisten säädösten mukaan omistus on avoinna 40%:n osuuteen saakka, minkä ylittävältä osalta vaaditaan valtioneuvoston lupa. Rajoitukset eivät ole voimassa takautuvasti siten, että ulkomaalaisten olisi myytävä ennen lain voimaantuloa omistamansa osakkeet. Lisäksi niistä on pääsääntöisesti tehtävä vapaita osakkeita.

Ulkomaalaisen vakuutusyhtiön oikeudesta harjoittaa Suomessa vakuutusliikettä on säädetty erillinen laki. Sen mukaan valtioneuvosto voi tietyin edellytyksin myöntää oikeuden kyseiseen toimintaan.

2.5 VALUUTTALAINSÄÄDÄNTÖ

Varsinaisten omistusoikeusrajoitusten lisäksi Suomessa säädellään ulkomaisia investointeja myös valuuttalainsäädännön keinoin.[27] Tämä sääntelykeino on kuitenkin jäämässä yhä vähemmälle käytölle, kun kansainväliset pääomaliikkeet ovat yleisesti vapautuneet. Rajoitukset ovatkin jo lieventyneet huomattavasti, eivätkä enää merkittävällä tavalla hankaloita suomalaisyritysten myyntiä ulkomaalaisille.

---

[27] Rajoitukset selostettu kansiossa Suomen Pankin valuuttamääräykset.

Suoria sijoituksia saa tehdä Suomeen ilman Suomen pankin lupaa. Ainoastaan maksusopimusmaista, eli käytännössä Itä-Euroopasta tulevat, sekä vakuutus- tai rahoitussektorille suuntautuvat investoinnit ovat luvanvaraisia. Tähän ryhmään kuuluviksi katsotaan kaikki pankit, vakuutusyhtiöt, rahoitusyhtiöt, sijoitusyhtiöt sekä muut rahoitustoimintaa harjoittavat yritykset. Suomen Pankki vaatii lisäksi eräitä ilmoituksia ja tilinpäätöstietoja suoria investointeja koskien.

Portfoliosijoitukset eivät myöskään vaadi lupaa Suomen Pankilta. Sekä suomalaisten arvopapereiden liikkeellelasku ulkomailla, että niiden myynti ulkomaalaisille on nykyisin sallittua, mikäli rajoituslainsäädännön vaatimukset muuten täyttyvät.

Niiden sektorien osalta, joilla suorat investoinnit ovat luvanvaraisia, on rajanveto suorien ja portfolioinvestointien välillä merkittävä. Suorana sijoituksena pidetään sellaista investointia, jonka tarkoituksena on pysyvän taloudellisen suhteen luominen ja määräysvallan hankkiminen. Suomen Pankin valuuttamääräysten mukaan omistusosuuden kohteesta on noustava vähintään 10 %:iin. Muussa tapauksessa kyseessä on portfolioinvestointi.

Yksityishenkilön maahan suuntautuvat pääomansiirrot ovat vapaita kiinteistön tai liikeyritysten osakkeiden ostamista varten, mutta asunnon tai puhelinosuuden hankkiminen edellyttää kyseisen omaisuuden tulevan ostajan omaan käyttöön.

Valuuttalainsäädännöllä on omistusoikeuden rajoittamisen kannalta käytännön merkitystä enää vain vakuutus- ja rahoitussektorilla. Lisäksi sijoitusasuntojen hankkiminen on Suomen Pankin luvan varassa. Sääntelyn merkitys tullee edelleen vähenemään.

2.6 LIIKKEENPERUSTAMINEN JA ELINKEINONHARJOITTAMINEN

Ulkomaalaiselta henkilöltä ja yhteisöltä vaaditaan elinkeinon harjoittamiseen elinkeinolupa, mitä sen sijaan ei vaadita suomalaiselta vaaralliselta yhteisöltä.[28] Elinkeinoluvan myöntää lääninhallitus, ja sen myöntäminen on vapaaharkintaista.[29] Epäämällä elinkeinoluvan lääninhallitus siis voi estää ulkomaalaista harjoittamasta liiketoimintaa läänin alueella. Tämän säännöksen voi kuitenkin kiertää perustamalla suomalaisen osakeyhtiön, jolta ei siis vaarallisenakaan vaadita elinkeinolupaa. Tietyillä luvanvaraisiksi säädetyillä toimialoilla toimilupa voidaan kuitenkin myöntää vain Suomen kansalaiselle tai vaarattomalle yhteisölle.[30]

Osakeyhtiöiden osalta laissa ei ole mitään estettä sille, että perustetaan sellaisia yhtiöitä joiden koko osakekanta tulee ulkomaalaisten omistukseen, ellei kauppa-ja teollisuusministeriö yleisen edun vaatimuksesta aseta yhtiön rekisteröinnille ehtoa, jossa ulkomaalaisomistus nimenomaisesti kielletään. Tällaiset yhtiöt ovat kuitenkin vaarallisia yhteisöjä, ja siten Rajoituslain alaisia.

Avoimen yhtiön ja kommandiittiyhtiön yhtiömieheksi ulkomaalainen ei ilman valtioneuvoston lupaa saa tulla. Mikäli lupa myönnetään, tulee yhtiöstä vaa-

---

[28] Muut kuin Pohjoismaalaiset luonnolliset henkilöt tarvitsevat lisäksi oleskeluluvan.

[29] Luonnollisesti harkintavaltaa rajoittavat kansainväliset rodun, kansallisuuden tms perusteella tapahtuvaa syrjintää koskevat sopimukset.

[30] Ks.näistä Tiili s.274-275 ja Ulk.sij.toim. s.19-23

rallinen. Osuuskuntiin ulkomaalainen periaatteessa saa liittyä, mutta käytännössä useimmat osuuskunnat ovat ottaneet sääntöihinsä ulkomaalaislausekkeen. Muutenhan osuuskunnastakin tulisi vaarallinen yhteisö.[31]

Yksityisen henkilön oikeus harjoittaa elinkeinoa Suomessa ja ulko-maalaisen yrityksen oikeus pitää Suomessa sivuliikettä ratkeavat pääsääntöisesti Elinkeinolain mukaisesti. Tietyistä elinkeinoista, mm. vakuutusalasta ja kaivostoiminnasta on säädetty erikseen.

Vapaiden elinkeinojen osalta ulkomaalaisen henkilön on anottava lupa lääninhallitukselta. Sama koskee ulkomaalaisen yhteisön oikeutta perustaa Suomeen sivuliike. Muuten ulkomaalaisia koskevat samat säännökset kuin suomalaisiakin. Luvanvaraisten elinkeinojen osalta on voimassa eräitä lisärajoituksia ulkomaalaisille.

Liikkeenperustamis- ja elinkeinonharjoittamisoikeudestakin voidaan yhteenvedonomaisesti todeta, että valtiovallalla on halutessaan mahdollisuus tehokkaasti kontrolloida ulkomaalaisten elinkeinotoimintaa Suomessa, tapahtui se sitten liiketoiminnan tai muussa muodossa. Lupakäytäntö on kuitenkin melko liberaali.[32]

2.7 SUOMEA SITOVAT KANSAINVÄLISET VELVOITTEET

Kansainvälisellä tasolla on investointirajoitusten purkamiseen tähdätty erilaisten monenkeskisten jär-

---

[31] Sillanpää s.48

[32] Eriksson s.4-5

jestöjen puitteissa. Suomea tällä hetkellä koskevat velvoitteet liittyvät jäsenyyteemme kansainvälisen taloudellisen yhteistyön järjestössä OECD:ssä sekä Euroopan vapaakauppajärjestössä EFTA:ssa. Valuuttasäännösten käytön vähentämiseen tähdätään myös kansainvälisen valuuttarahaston IMF:n puitteissa. Lisäksi Euroopan yhteisön sisäiset määräykset, jotka ovat vapauttaneet investoinnit lähes täydellisesti sekä pääomaliikkeiden että omistusoikeusrajoitusten osalta, saattavat tulla myös Suomea koskeviksi lähitulevaisuudessa.

Suomi on hyväksynyt OECD:n pääomaliikkeiden vapauttamiseen tähtäävän monenkeskisen sopimuksen, jonka mukaan jäsenvaltioiden kansalaisten tulisi voida vapaasti hankkia toisen jäsenvaltion alueella toimivia yrityksiä, mutta tehnyt siihen varaumia, jotka käytännössä tekevät investointien sallimisen Suomen kansallisesta lainsäädännöstä riippuvaiseksi. Suomi on kuitenkin ilmaissut OECD:n ministerineuvoston yhteisessä julkilausumassa halunsa edistää jäsenmaiden välisiä investointeja. Lainsäädännöllisiä muutoksia tämä ei ole aiheuttanut.

EFTA:n perustamissopimuksessa on liikkeenperustamista koskeva artikla, jonka mukaan toisen jäsenvaltion kansalaisten tai yritysten toimintaa ei saa rajoittaa siten, että rajoitukset tekisivät tyhjäksi sopimuksesta koituvat edut. Koska EFTA on vain jäsenvaltioiden välistä kauppaa säätelevä järjestö, ja koska liikkeenperustamisartiklan tulkinta on ollut suppea, ei tällä säännöksellä ole suurempaa merkitystä. Kielto koskee ainoastaan jäsenvaltioiden kauppaan suoranaisesti liittyviä toimintoja. Muut toiminnot, esim. kuljetus- ja rahoituspalvelut jäävät sen ulkopuolelle. Lisäksi säännös ei koske olemassaolevien yritysten hankintaa.[33]

---

[33] EFTA-sopimuksen tulkinnasta Euroopan vapaakauppaliitto s.70 ja 128

2.8 KEHITYSNÄKYMIÄ JA YHTEENVETO

Euroopan sisämarkkinoiden toteutumisen kynnyksellä, ja Suomenkin neuvotellessa EFTA:n rinnalla omasta integraatioratkaisustaan, voidaan ehkä luonnehtia rajoituslainsäädäntöämme aikansa eläneeksi. Euroopassa vain eräät EFTA-maat pitävät yllä vastaavia järjestelmiä. Hallituksen vuoden 1989 marraskuussa tekemän periaatepäätöksen ja hallituksen vuonna 1990 eduskunnalle annetun integraatioselonteon perusteella voikin päätellä kehityksen kulkevan kohti vapaampaa sääntelyä.[34] Tätä voidaan pitää talouselämämme intressien mukaisena. Metsien ja muiden luonnonvarojen kontrollia on kuitenkin harkittava erikseen. Täysin vapaan omistusoikeuden vallitessa on nimittäin mahdollista, että suuret ulkomaiset yritykset voisivat hankkia määräysvallan näiden taloutemme kannalta elintärkeiden resurssien käyttöön nähden. Tarvetta ranta-alueiden pysyttämiseen suomalaisessa omistuksessa ei sen sijaan juuri ole. Pysyyhän kaavoitusmonopoli edelleen suomalaisilla viranomaisilla, samoin kuin rakennuslupien myöntämis- ja ympäristönsuojelumääräysten antamisvalta. Mikäli joku ulkomaalainen on suomalaisista osakkeista tai kiinteistöistä kiinnostunut, ja valmis niistä riittävästi maksamaan, niin on vaikea nähdä periaatteellista estettä niiden myymiselle, varsinkin jos tämä on edellytyksenä sille, että suomalaiset yritykset puolestaan saavat toimia vapaasti ulkomailla.[35]

Yhteenvetona Suomen rajoituslainsäädännöstä voidaan todeta, että se on muodollisesti hyvin tiukkaa, mutta että käytäntö ei vastaa lain tiukkoja määräyksiä. Lisäksi kansainväliset kehitystrendit tekevät

---

[34] Lisäksi Tiedonanto s.37 ja Eriksson.

[35] Vastavuoroisuus onkin esim. EY:n lähtökohta ETA-neuvotteluissa.

lainsäädännön purkamisen todennäköiseksi jo lähitulevaisuudessa. Tätä pohtimaan onkin asetettu erityinen komitea kauppa- ja teollisuusministeriön toimesta. Uudistamissuunnitelmia selostetaan lähemmin ETA-neuvottelujen yhteydessä.

Vaikka laissa valta ulkomaisten investointien kontrolloimiseen on annetty valtioneuvostolle, niin käytännössä se on delegoitu kauppa- ja teollisuusministeriölle sekä sisäministeriölle. Näiden välinen toimivaltajako on suoritettu siten, että kauppa- ja teollisuusministeriö myöntää luvat yrityksien perustamista ja hankkimista koskevissa, ja sisäministeriö puolestaan kiinteistöjen hankintaa koskevissa asioissa.

3 EFTA-MAAT

3.1 EFTA JÄRJESTÖNÄ

Euroopan vapaakauppajärjestö eli EFTA, jonka jäsenmaita nykyisin ovat Itävalta, Islanti, Norja,Ruotsi, Suomi ja Sveitsi, on EY:n ulkopuolisten eurooppalaisten markkinatalousmaiden järjestö, jonka pääasiallisena tehtävänä on edistää teollisuustuotteiden vapaata vaihdantaa jäsenvaltioiden kesken. EFTA ei ole ylikansallisia lainsäädäntövaltuuksia omaava järjestö, eikä se ole merkittävällä tavalla vaikuttanut jäsentensä lainsäädäntöön. Sen toimivaltuuksien vahvistaminen on kuitenkin ETA-neuvottelujen myötä tullut ajankohtaiseksi.

Järjestön päättävä toimielin on EFTA:n neuvosto. Sen päätökset ovat eräissä tapauksissa jäsenmaita sitovia, mutta järjestö ei voi vaikuttaa muihin kuin vapaakauppaa koskeviin kysymyksiin. Muita tärkeitä toimielimiä järjestössä ei juuri ole, neuvoston asettamia komiteoita ja työryhmiä lukuunottamatta.

Investointirajoitusten kannalta EFTA-konventiossa on vain yksi merkittävä määräys, nimittäin 16 artikla, jossa säädetään liikkeenperustamisoikeudesta toiseen jäsenvaltioon. Sen mukaan liikkeenperustamista ei saa rajoittaa siten, että se tekisi tyhjäksi vapaakaupasta koituvat edut. Tämän säännöksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole taata vapaata liikkeenperustamisoikeutta koko järjestön alueella, vaan ainoastaan turvata jäsenmaiden yrityksille kaikissa muissa jäsenvaltiossa syrjimätön kohtelu.[36] Säännös ei myöskään koske osakkeiden hankintaa olemassaolevista yrityksistä. Lisäksi se soveltuu ainoastaan niissä tapauksissa, joissa syrjintä aiheuttaisi vapaakauppaan liittyviä häiriöitä. Käytännössä tämä tulkinta tekee koko määräyksen vähämerkityksiseksi.

EFTA-maiden investointilainsäädäntö on siis kokonaan jäsenmaiden kansallisten säännösten varassa. Eri maiden välillä onkin suuria eroja. Kaikki jäsenmaat ovat pieniä kansantalouksia, joten on luonnollista että rajoituksia esiintyy. Esimerkkinä EFTA-maista käytän Ruotsia, jonka käytännöllinen merkitys on Suomen kannalta suurin. Muiden jäsenmaiden osalta tyydyn pintapuolisempaan selostukseen.

3.2 RUOTSIN RAJOITUSLAINSÄÄDÄNTÖ

Ruotsissakin talouselämää koskevana pääperiaatteena on elinkeinovapaus oman maan kansalaisille.[37] Mikäli jokin elinkeino halutaan säätää luvanvaraiseksi, vaaditaan asiasta erillinen laki. Ulkomaalaisia elinkeinovapaus ei koske. Samaten ulkomaalaisille

---

[36] Bergenin ministerikokous 1966,Euroopan vapaakauppaliitto s70-71.

[37] Bernitz,s.28, Elinkeinovapaus ei perustu Ruotsissa mihinkään nimenomaiseen säännökseen, vaan sitä pidetään itsestäänselvänä periaatteena.

on säädetty rajoituksia sekä kiinteistöjen että yritysten hankkimista koskien. Yritysten perustaminenkin on vapaata vain omille kansalaisille.

Ulkomaalaisten elinkeinonharjoittamisoikeutta säätelee erityinen laki.[38] Sen mukaan ulkomaalainen henkilö tai yritys tarvitsee elinkeinoluvan, minkä jälkeen sitä koskevat vastaavat säännökset kuin ruotsalaisia elinkeinonharjoittajia. Pohjoismaiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, vaan he voivat vapaasti harjoittaa kaikkia vapaita elinkeinoja. Sama pätee niihin ulkomaalaisiin, joilla on pysyvä oleskelulupa Ruotsissa. Ulkomainen yritys, myös pohjoismainen, tarvitsee aina elinkeinoluvan, jonka perusteella se saa harjoittaa elinkeinoa sivuliikkeen muodossa. Elinkeinoluvan kieltämisellä Ruotsi voi siis kontrolloida maahan etabloituvia yksityisiä elinkeinonharjoittajia ja yritysten sivuliikkeitä.

Valtaosa Ruotsiin suuntautuvista etabloitumisista suoritetaan kuitenkin perustamalla maahan itsenäinen tytäryhtiö tai ostamalla osake-enemmistö ruotsalaisesta, jo toimivasta yrityksestä.[39] Siksi yrityshankinnoille onkin asetettu eräitä rajoituksia. Uusien yritysten perustaminen sen sijaan on pääsääntöisesti vapaata.[40] Ruotsissa on kuitenkin voimassa Suomen vaarallisiin ja vaarattomiin yhteisöihin jakoa vastaava järjestelmä, joka rajoittaa ulkomaalaisomisteisen yrityksen kiinteistönhankintaa. Lisäksi ruotsalaisedustusta vaaditaan yhteisöjen johdossa.

---

[38] Lag om rätt för utlänning och utländska företag att idka näring i riket.

[39] Bernitz,s.30

[40] Regeringens proposition 1987/88:66,s.63
Business Investment/Sweden

Olemassaolevien ruotsalaisten yritysten osakkeiden hankintaa säätelee vuonna 1983 annettu erityinen laki.[41] Sen mukaan ulkomainen investoija tarvitsee teollisuusministeriön, tai pienten yritysten ollessa kyseessä lääninhallituksen luvan ruotsalaisen yrityksen osakkeiden hankkimiseen, jos kyseisen sijoittajan osuus osakkeista tai äänivallasta yhtiössä nousee yli 10%:n rajan. Uusi lupa tarvitaan jos osuus ylittää myöhemmin 20%, 40%, tai 50%, kullakin kerralla tietysti erikseen. Jos hankittava yritys on hyvin pieni, ei lupaa tarvita.[42]

Edellä mainittujen yrityshankintaa koskevien määräysten lisäksi ruotsalaisilla yrityksillä on yleensä yhtiöjärjestyksessään vapaaehtoinen ulkomaalaislauseke, jonka mukaan vapaita osakkeita on enintään 40% kaikista osakkeista, ja jotka tuottavat enintään 20% kaikkien osakkeiden äänivallasta vastaavan äänivallan.[43] Muussa tapauksessa yhteisöä nimittäin kohdellaan ulkomaalaisena kiinteistönhankinnan suhteen. Ulkomaalaislausekkeen poistaminen tai muuttaminen on ministeriön luvan varaista.

Vaikka lähes kaikki investoinnit ruotsalaisiin yrityksiin ovat edellä selostetun mukaisesti luvanvaraisia, on lupa niihin lain perusteella myönnettävä, ellei se ole olennaisen julkisen edun vastais-

---

[41] Lag om utländska förvärv av svenska företag/1983

[42] Rajana alle 10 työntekijää ja alle 25 miljoonan kruunun omaisuus,ks.Business Investment.

[43] Regeringens prop.s.63 ja Business Investment.

ta.[44] Tästä syystä lupa ruotsalaisyrityksen hankkimiseen evätään varsin harvoin.

Myös kiinteän omaisuuden hankkiminen on ulkomaalaisille luvanvaraista. Sitä säätelee vuodelta 1982 peräisin oleva erityinen laki.[45] Lain mukaan kaikkiin kiinteistönhankintoihin tulee saada lupa lääninhallitukselta. Lupakäytäntö on liiketarkoituksiin tulevien kiinteistöjen osalta ollut varsin vapaamielinen, kun taas maatalousmaan, luonnonvarojen hyödyntämisen ja sijoitusmielessä hankitun omaisuuden osalta se on ollut tiukempaa.[46] Samoin kuin Suomessa, myös Ruotsissa kannetaan huolta lomakiinteistöjen ja metsien pysyttämiseksi kotimaisessa omistuksessa.[47]

Valuuttaliikkeet Ruotsiin suuntautuvissa investoinneissa vaativat yleensä Ruotsin keskuspankin luvan. Lupa myönnetään lähes poikkeuksetta, eikä valuuttalainsäädäntö siten aiheuta investointitoiminnalle suuriakaan vaikeuksia.

Yhteenveto Ruotsin rajoituslainsäädännöstä on, että siellä, samoin kuin Suomessakin, hallituksella on voimakkaat aseet käsissään ulkomaisen investointitoiminnan rajoittamiseksi ja valvomiseksi, mutta että käytännössä maa suhtautuu yrityksiin kohdistuviin ulkomaisiin sijoituksiin melko suopeasti. Kiinteistöjen osalta suhtautuminen on paljon tiukempaa.

---

[44] Regeringens prop.s.63,Business Investment, Bernitzs.30, Förvärvslagen 16p.

[45] Lag om utländska förvärv av fast egendom i Sverige/1982.

[46] Business Investment/Sweden.

[47] Regeringens proposition

Ruotsin lainsäädännössä on huomattavan paljon yhteisiä piirteitä Suomen vastaavan lainsäädännön kanssa. Se onkin aikoinaan toiminut esikuvana omaa Rajoituslakiamme säädettäessä. Ruotsissa on kuitenkin 1980-luvulla tapahtunut uudistuksia, joista nykyiset erot lainsäädännöissä pääosin johtuvat.[48] Myös Ruotsi osallistuu EFTA:n jäsenenä EES:n luomiseksi käytäviin neuvotteluihin, minkä johdosta rajoituslainsäädäntö on sielläkin uudistuspaineiden alaisena.[49]

3.3 MUUT EFTA-MAAT

EFTA:n jäsenmaat ovat kaikki pieniä eurooppalaisia teollisuusmaita, joiden kansalliset intressit poikkeavat suuresti toisistaan. Useimmissa on kuitenkin voimassa jonkinlainen ulkomaalaisia investointeja rajoittava järjestelmä. Kaikilla on edessä valinta suhtautumisesta Euroopan integraatiokehitykseen. Itävalta on ainoana selkeästi ilmaissut halunsa liittyä Euroopan Yhteisöön. Muut ovat ainakin pyrkineet esiintymään yhtenäisenä rintamana ETA-neuvotteluissa. Toiveena on pysyttää osa kansallisista rajoituksista voimassa, mutta EY:n suhtautuminen tähän on ollut selkeän torjuvaa.

Muiden EFTA-maiden rajoituslainsäädännön selostaminen yksityiskohtaisesti ei ole tämän tutkielman puitteissa tarkoituksenmukaista eikä mahdollistakaan. Seuraavassa esitetään kuitenkin niiden pääpiirteitä ja kansallisesti tärkeinä pidettyjä toimialoja.[50]

---

[48] Sillanpää

[49] Reg.prop.

[50] Kaikkien maiden osalta tiedot perustuvat kansioon Business Investment, sekä teokseen Legal Aspects of doing Business in Western Europe.

Islannissa tärkein omistusoikeusrajoitusten kohteena oleva sektori on kalastusteollisuus, ja ennen muuta kalastusoikeudet Islannin vesillä. Nämä rajoitukset se todennäköisesti myös pyrkii säilyttämään,vaikka se merkitsisi maan sulkemista integraatiokehityksen ulkopuolelle.[51]

Itävalta on EFTA-maista ainoa, joka ei aseta ulkomaisille investoinneille merkittäviä esteitä. Edes kiinteän omaisuuden hankkimiseen ei aina tarvita lupaa. Maa onkin investointilainsäädäntönsä puolesta valmis EY-jäsenyyteen, mitä ei muista EFTA-maista voi sanoa.

Norjassa ulkomaalainen tarvitsee luvan norjalaisen yrityksen ostamiseen. Samoin kiinteän omaisuuden hankkiminen on luvanvaraista. Erityisesti rajoitukset koskevat tärkeiksi katsottuja kaivosteollisuutta, sähköntuotantoa, öljyteollisuutta ja metsiä. Valuuttasäännökset vaihtelevat investointityypistä riippuen, mutta osakkeiden ostoon liittyvät pääomaliikkeet ovat vapaita. Yritysten johtoelimissä vaaditaan yleensä norjalaisedustus, minkä lisäksi pankeille, vakuutusyhtiöille, laivanvarustamoille ja lentoyhtiöille asetetaan tiukempia vaatimuksia.

Sveitsissä rajoitukset taas koskevat pankkisektoria ja kiinteätä omaisuutta. Muuten maa suhtautuu ulkomaisiin investointeihin erittäin suopeasti. Mitään vaatimuksia sveitsiläisten osallistumisesta yritysten hallintoon ei ole. Myös valuuttaliikkeet ovat täysin vapaita. Sveitsin vaatimat poikkeukset EES-sopimukseen koskevatkin lähinnä työvoiman vapaata liikkumista ja kuljetussektoria.

---

[51] Kristinsson,s.22-23

Kokonaisuutena EFTA-maat asettavat ulkomaisille investoinneille huomattavia rajoituksia, varsinkin jos verrataan Euroopan Yhteisön vastaaviin säännöksiin. Rajoituslainsäädännön tulevaisuus riippuu kuitenkin täysin ETA-neuvottelujen kulusta.

4 EUROOPAN YHTEISÖT

4.1 YHTEISÖJEN RAKENNE JA OIKEUDELLINEN PERUSTA

Länsi-Euroopan taloudellinen ja poliittinen yhdentyminen perustuu Euroopan Yhteisöön, jonka muotoutumiseen on vaikuttanut pyrkimykses muodostaa Eurooppaan riittävän suuri talousmahti kilpailemaan Yhdysvaltojen ja Japanin talouksien kanssa.[52] Tavoitteen toteuttamiseksi on luotu ylikansallinen organisaatio, jolle jäsenvaltiot ovat luovuttaneet kansallisvaltioille perinteisesti kuuluneita tehtäviä, mm. lainsäädäntövaltaa. Tämän lainsäädännön ymmärtämiseksi on tarpeen hieman selvittää yhteisön luonnetta ja tavoitteita. Samaten on tarpeellista ymmärtää yhteisön lainsäädännön suhde kansallisiin lainsäädäntöihin. Muuten normiston vaikutukset saattavat jäädä epäselviksi. Siksi selostan lyhyesti yhteisöjen rakennetta ja sen toimivallan laajuutta.

Euroopan yhteisöt eli EY, joka aluksi varsinaisesti muodostui kolmesta erillisestä yhteisöstä, nimittäin Euroopan talousyhteisö EEC:stä, Euroopan hiili- ja teräsyhteisö ECSC:sta ja Euroopan atomienergiayhteisö EURATOM:ista, perustuu vuonna 1957 solmittuun Rooman sopimukseen. Tärkein järjestöistä oli EEC, jonka ympärille integraatio käytännössä rakentui.[53]

---

[52] Ks esim.Kapteyn s.1-21

[53] Esim. Lasok-Bridge s.17

Vuonna 1976 kyseiset kolme yhteisöä sulautuivat yhdeksi yhteisöksi, EY:ksi. Rooman sopimuksessa on tarkoin määritelty yhteisöjen toimivalta, jonka puitteissa niiden tulee pysyä. Kaikki muut asiat kuuluvat kansallisille lainsäätäjille.[54]

Yhteisön toimivaltaa on vuonna 1986 olennaisesti laajennettu ns. yhtenäisyysasiakirjalla (Single European Act). Tässä päätöksessä asetetaan tavoitteeksi taloudellisen integraation täydentäminen luomalla yhteisölle täydelliset sisämarkkinat vuoden 1992 loppuun mennessä.[55] Suurin osa säännöksistä on kuitenkin jo voimassa, ja esim. pääomaliikkeiden vapaus toteutui useimmissa jäsenmaissa vuoden 1990 heinäkuussa.[56]

Yhteisöjen jäsenmäärä on nykyisin 12. Jäsenmaita ovat Alankomaat, Belgia, Espanja, Irlanti, Italia, Kreikka, Luxemburg, Portugali, Ranska,Saksan liittotasavalta, Tanska sekä Yhdistynyt Kuningaskunta. Lisäksi Kypros, Malta ja Turkki ovat assosioituneet yhteisöön.[57]

4.2 EY:N TOIMIELIMISTÖ

Ylin päätöksentekoelin EY:ssä on Euroopan Yhteisön neuvosto. Siinä on kustakin jäsenmaasta ministeritason edustus, ja se edustaa siten jäsenvaltioiden hallituksia. Neuvosto käyttää yhteisön lainsäädäntövaltaa ja päättää yhteisön sitoutumisesta kansainvälisiin sopimuksiin. Sen toimivalta perustuu lähtö-

---

[54] Kapteyn s.36-37,Lasok-Bridge s.71-75

[55] SEA art.13-19,tarkemmin ks.esim.Lodge s.95

[56] Kapteyn s.355

[57] Ks.Joutsamo s.353-355

kohtaisesti Rooman sopimuksen kutakin asiaryhmää koskeviin artikloihin. Lisäksi se voi käyttää sopimuksessa sille suotua valtaa säätää sopimuksen päämäärien toteuttamisen kannalta välttämättömiä normeja.[58] Eräissä tapauksissa neuvosto tarvitsee päätöksentekonsa tueksi Euroopan parlamentin tai EY:n komission myötävaikutuksen.[59]

Päätösten valmistelu tapahtuu Euroopan Yhteisön komissiossa, joka on neuvoston alainen päätöksenteko- ja valmisteluelin. Sillä on myös vähäisemmissä asioissa itsenäistä norminantovaltaa.[60] Joissain tapauksissa neuvosto on sidottu komission päätösehdotuksiin siten, että kyseeseen tulee vain hyväksyminen tai hylkääminen. Käytännössä useimmat EY-säännökset ovat lähtöisin komission aloitteesta.

Jäsenmaiden yhteisön jäsenyydestä johtuvien velvollisuuksien toteuttamisen, sekä myös yhteisön omien toimielinten päätösten lainmukaisuuden valvomiseksi toimii yhteisössä EY:n tuomioistuin. Sen tehtävänä on tulkita Rooman sopimuksen ja sen nojalla annetun normiston säännöksiä, ja näin autoritatiivisesti vahvistaa yhteisön lainsäädännön materiaalinen sisältö.[61] Kanteen tuomioistuimessa voi tapauksesta riippuen nostaa joko komissio, toinen jäsenvaltio tai yksityinen taho.

Euroopan Yhteisön parlamentti on luonteeltaan neuvoa-antava elin, jonka vaikutusvaltaa on kuitenkin pyritty lisäämään viime aikoina. Sen tärkeimmät

---

[58] Joutsamo s.66-67

[59] Ks.lähemmin Lasok-Bridge s.197-199

[60] Joutsamo s.67-69

[61] Joutsamo s.69-81

valtuudet ovat yhteisön budjetin vahvistamiseen liittyviä. Lisäksi parlamenttilla on lykkäävä vetooikeus eräissä tärkeissä, mm. täydellisten sisämarkkinoiden luomiseen liittyvissä asioissa.[62]

Edellä mainitut toimielimet käyttävät EY:n lainsäädäntövaltaa Rooman sopimuksen perusteella. Itse sopimuksen muuttaminen taas on jäsenvaltioiden asia. Toimielimistö ja koko yhteisö ovat siten jäsenvaltioiden solmiman, kansainvälisoikeudellisen sopimuksen johdannaisia. Yhteisö sinänsä on kyllä itsenäinen kansainvälisen oikeuden subjekti, ja sen solmimat sopimukset jäsenvaltioita sitovia.[63] Jäsenvaltiot ovat nimittäin rajoittaneet omaa suvereniteettiaan siltä osin kuin ne ovat hyväksyneet Yhteisön toimivallan.

4.3 YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNTÖ

4.3.1 PRIMÄÄRI JA SEKUNDÄÄRI EUROOPPAOIKEUS

Primääri eurooppaoikeus koostuu Rooman sopimuksesta ja muista yhteisön toimivaltaan vaikuttavista kansainvälisistä sopimuksista. Se määrittää yhteisön toimivallan rajat, ja siihen perustuu myös sekundääri eurooppaoikeus. Primäärin oikeuden muuttaminen on jäsenvaltioiden asia, eikä yhteisö siten voi määritellä omia toimintaedellytyksiään. Yhteisöä koskevien sopimusten lisäksi jäsenvaltiot voivat sitoutua myös muihin valtiosopimuksiin, mutta yhteisön perustamissopimus on suhteessa niihin aina ensisijainen.[64] Niinpä yhteisön toimialaan liittyvä

---

[62] Joutsamo 81-86

[63] RS 228(2), Lasok-Bridge s.63

[64] Joutsamo 49-51

sopimus on hyväksyttävä perustamissopimuksen muuttamisesta säädetyllä tavalla. Yhteisö myös edustaa kansainvälisissä sopimuksissa jäsenvaltioitaan kolmansiin maihin nähden toimivaltansa kattamilla alueilla, ja toimii osapuolena asianomaisissa sopimuksissa.[65] Näitä ei kuitenkaan lueta primääriin eurooppaoikeuteen.

Sekundäärinen eurooppaoikeus muodostuu yhteisön toimielinten Rooman sopimuksen perusteella antamasta lainsäädännöstä. Sopimuksessa on luotu kolme normityyppiä. Ensinnäkin asetukset, jotka ovat luonteeltaan ylikansallisia lakeja. Ne ovat voimaan tultuaan suoraan voimassa olevaa oikeutta jäsenmaissa. Asetuksia voi antaa neuvosto yleisesti sopimuksen alaan liittyvissä asioissa, sekä komissio erikseen määrätyissä tapauksissa. Toiseksi molemmat edellä mainitut toimielimet voivat antaa direktiivejä, jotka eivät ole suoraan sovellettavaa oikeutta, vaan sitovia ohjeita kansallisille lainsäätäjille. Niiden avulla pyritään jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen harmonisointiin. Jäsenvaltion laiminlyödessä direktiivistä johtuvat velvoitteensa, voi siitä tulla välittömästi sovellettava. Kolmas normityyppi on neuvoston tai komission päätös. Se on yksittäistapausta koskeva sitova normi. Kaikissa normityypeissä pätee sääntö, jonka mukaan neuvoston antamat säädökset ovat hierarkkisesti korkeammalla kuin komission vastaavat. Myös yhteisön solmimien ulkosopimusten määräykset saattavat olla jäsenvaltioissa välittömästi sovellettavia, jolloin nämäkin katsotaan kuuluvaksi sekundääriin eurooppaoikeuteen.[66]

---

[65] Lasok-Bridge s.49-70

[66] Joutsamo s.52-54

4.3.2 YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNTÖVALLAN LAAJUUS

Euroopan yhteisö koostuu tiettyjä, lähinnä taloudellisia tavoitteita edistämään perustetuista yhteisöistä, joiden jäseninä on itsenäisiä, suvereeneja valtioita. Kullakin jäsenellä on siten lähtökohtaisesti oikeus päättää omasta lainsäädännöstään. Valtiot ovat kuitenkin perustamissopimuksessa käyttäneet tätä oikeuttaan siten, että yhteisölle on luovutettu lainsäädäntövaltaa joka on jäseniä kansainvälisoikeudellisesti sitovaa. Yhteisön lainsäätämisvalta perustuu siten aina johonkin perustamissopimuksessa annettuun valtuutussäännökseen. Muista asioista yhteisöllä ei ole oikeutta antaa määräyksiä.[67]

Rooman sopimuksen perusteella yhteisölle annettu norminantovaltuus koskee lähinnä Euroopan poliittiseen ja taloudelliseen yhdentymiseen, ennen kaikkea Euroopan Yhteisön sisämarkkinoiden luomiseen liittyviä kysymyksiä.[68] Nämä asiat ovat jäsenvaltioiden keskinäisiä suhteita koskevia. Sen sijaan suhteet ulkopuolisiin valtioihin, myös taloudellisissa kysymyksissä, on jätetty pääsääntöisesti kunkin jäsenvaltion itse hoidettaviksi.[69] Yhteisö voi kuitenkin solmia taloussuhteita koskevia valtiosopimuksia.[70] Ulkomaalaisomistus, joka Yhteisön sisällä on melko täydellisesti vapautettu, on myös kysymys, joka suhteessa kolmansiin maihin on kansallisen päätöksenteon kohteena. Siten jäsenmaita ja kolmansia maita koskevia säännöksiä on tarkasteltava erikseen.

---

[67] Kapteyn s.36-37,Lasok-Bridge s.71-75

[68] Kapteyn s.36-37,Lasok-Bridge s.1-26

[69] Kapteyn s.775

[70] Kapteyn s.771-773,Lasok-Bridge s.50

4.3.3 YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNNÖN SUHDE KANSALLISIIN LAKEIHIN

Yhteisön lainsäädäntö saattaa joissakin tilanteissa poiketa kansallisista samaa kysymystä säätelevistä normeista. Tästä syystä on määritettävä kumpaa konfliktitilanteissa sovelletaan. Euroopan yhteisön tuomioistuin on tulkintakäytännössään vahvistanut periaatteeksi yhteisön lainsäädännön ensisijaisuuden, mikä onkin yhteisön toimivuuden kannalta välttämätöntä.[71] Asetukset ja päätökset tulevat siten suoraan osaksi kunkin jäsenmaan kansallista oikeutta. Direktiivien osalta vaaditaan muodollinen vahvistus kansallisilta toimielimiltä, mutta mikäli nämä laiminlyövät velvollisuutensa lain säätämiseen, voi niistäkin tulla suoraan sovellettavia.[72] Myös yhteisön toimivallan puitteissa kolmansien maiden kanssa solmittujen kansainvälisten sopimusten asianomaiset määräykset käyvät kansallisen normiston edellä. Eurooppaoikeus on siis kaikilta osin kansallista lainsäädäntöä hierarkkisesti korkeammalla tasolla.[73] Ainoastaan jäsenmaiden valtiosäännöissä säädetyt periaatteet ovat niiden yläpuolella. Mikäli yhteisö ei jollakin alalla ole toimivaltaansa käyttänyt, ovat jäsenmaiden lainsäädännöt tältä osin voimassa. EY pyrkii kuitenkin saattamaan voimaan yhtenäisen lainsäädännön koko yhteisön alueella.

4.4 TÄYDELLISET SISÄMARKKINAT

Euroopan Yhteisön tärkein taloudellinen tavoite on luoda jäsenmaiden välille täydelliset sisäiset mark-

---

[71] Kapteyn s.42-43

[72] Joutsamo s.52-53

[73] Joutsamo s.96-99

kinat, joiden sisällä tavarat, palvelukset, pääomat sekä työvoima saavat vapaasti liikkua. Tämä tavoite on muotoiltu vuonna 1985 ilmestyneessä toimenpide-ohjelmassa, ns. Valkoisessa kirjassa, ja sen toteuttamisesta on säädetty vuoden 1986 Yhtenäisyysasiakirjassa.

Sisämarkkinoiden muodostaminen merkitsee käytännössä sitä, että yhteisöstä muodostuu valtioon verrattava yksikkö, jossa on yhtenäinen lainsäädäntö, sekä myöhemmin myös yhteinen talouspolitiikka, verotusjärjestelmä sekä kenties yhteinen rahayksikkö.[74] Tällaisten suurempien markkinoiden luomisella on laskettu saavutettavan huomattavia taloudellisia etuja.[75] Jäsenvaltioiden varsin erilaista kehitysastetta pyritään lieventämään yhteisön myöntämillä kehitystukiaisilla köyhemmille jäsenmaille.

Sisämarkkinoiden toteuttamisaikataulu on vaiheittainen siten, että täydellisiin sisäisiin markkinoihin on määrä siirtyä vuoden 1992 loppuun mennessä. Valtaosa säännöksistä tulee kuitenkin voimaan jo ennen tätä päivämäärää. Esimerkiksi pääomien vapaa liikkuvuus toteutui jo heinäkuun alussa 1990. Näin ollen vuosi 1992 ei merkitse niin suurta hyppäystä kuin julkisuudessa on annettu ymmärtää.

Ulkomaalaisille asetettavien investointirajoitusten osalta sisämarkkinat merkitsevät sitä, etteivät ne voi koskea toisten jäsenmaiden kansalaisia kuin poikkeustapauksissa. Niinpä kyseisten rajoitusten kohteena voivat yleensä olla vain kolmansien maiden kansalaiset. EY:n integraatioideologian mukaista

---

[74] Esim. Lodge s.96

[75] Ks.mm.Cecchini Report,The Costs of Non-Europe

onkin resurssien mahdollisimman tehokas allokointi yhteisön sisällä riippumatta siitä, mistä yhteisön osasta ne alunperin ovat lähtöisin.[76]

4.5 YHTEISÖN INVESTOINTILAINSÄÄDÄNTÖ

4.5.1 EY:N SISÄISET INVESTOINNIT

4.5.1.1 LIIKKEENPERUSTAMISOIKEUS

Rooman sopimuksen 52 - 58 artikloissa taataan yhteisön sisällä melko täydellinen etablointivapaus. Artiklan 52 mukaan etablointivapaus käsittää kaikille EY-maiden kansalaisille oikeuden itsenäisesti harjoittaa liikettä tai perustaa yrityksiä koko yhteisön alueella. Eräiden tulkintojen mukaan tämä vapaus käsittää myös oikeuden hankkia toisen jäsenvaltion alueella sijaitsevan yhtiön osakkeita. Jälkimmäinen vapaus on kuitenkin taattu sopimuksen 221 artiklassa, jossa säädetään kaikille jäsenmaiden kansalaisille sama oikeus osallistua yhteisön alueella sijaitsevien yhtiöiden pääoman muodostamiseen.[77]

Artiklassa 54 annettiin määräys neuvostolle antaa yksityiskohtaisempi ohjelma liikkeenperustamiselle asetettujen rajoitusten poistamiseksi. Tässä ohjelmassa annettiin tarkempia tulkintoja siitä mitä kyseiseen vapauteen kuuluu. Vapaudet perustuvat kuitenkin suoraan Rooman sopimukseen.[78] Yleisohjelma vain täsmentää sen määräyksiä.

---

[76] Esim.Lodge 94-96

[77] Burrows s.186

[78] Burrows s.188

58 artiklassa annetaan liikkeenperustamista koskeva säännös, jonka mukaan minkä tahansa jäsenvaltion alueella toimivaa kyseisen valtion lainsäädännön mukaisesti perustettua yritystä tulee kohdella liikkeenperustamisoikeuden suhteen samoin perustein kuin yhteisön jäsenmaiden luonnollisia henkilöitä. Kun huomioon otetaan vielä artiklan 7 yleinen syrjimiskielto kansallisuuden perusteella, joka jo sinänsä takaisi liikkeenperustamisenkin vapauden, ja pääomaliikkeiden vapauttaminen, joka täydellistyi heinäkuussa 1990, voidaan sanoa, että EY:n jäsenmaiden kansalaiset saavat vapaasti perustaa liikkeitä koko yhteisön alueella kunkin maan omia kansalaisia koskevien säännösten mukaan.[79] Pyrkimyksenä onkin, että koko yhteismarkkinoita koskisivat vastaavanlaiset säännöt kuin aikaisemmin yksittäisiä valtioita.[80] Poikkeuksena on 55 artiklan mukaan toiminta, johon liittyy julkisen vallan käyttöä, vaikka vain tilapäisestikin. Kyseinen toiminta saadaan siis varata vain oman maan kansalaisille.

4.5.1.2 OIKEUS OSTAA OLEMASSAOLEVIEN YRITYSTEN OSAKKEITA

Liikkeenperustamisoikeuteen liittyy läheisesti myös oikeus hankkia vapaasti toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevan yhteisön osakkeita. Tämä on EY:ssä taattu Rooman sopimuksen 221 artiklassa. Sen mukaan yhteisön jäsenvaltiot sitoutuvat takaamaan muiden jäsenvaltioiden kansalaisille yhdenvertaisen oikeuden omiin kansalaisiinsa verrattuna osallistua yhtiöiden osakepääoman muodostamiseen. Yhteisömaat eivät siis voi rajoittaa yritysostoja muista jäsen-

---

[79] Kapteyn s.92-97 ja 429

[80] RS Art 8a sekä Kaptayn s.78 ja Lodge s.94-96

maista. Myöskään oikeutta osallistua yhtiöiden johtoelimiin ei saa suhteessa muihin jäsenmaihin rajoittaa. Tämä perustuu artiklaan 52,2, jossa nimenomaisesti säädetään oikeudesta johtaa yhteisön alueella perustettuja yrityksiä.

4.5.1.3 POIKKEUKSET LIIKETOIMINNAN VAPAUTEEN

Artiklassa 56 säädetään poikkeuksesta yleiseen liikkeenperustamis-ja osakkeiden hankkimisvapauteen. Se nimittäin oikeuttaa ulkomaalaisten omistusoikeuksien rajoittamisen valtion oleellisten turvallisuusetujen niin vaatiessa. Käytännössä tällaisia etuja voinevat olla vain sotatarvikkeiden tuotantoon liittyvät.[81] Toinen poikkeus on jo edellä mainittu julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien varaaminen oman maan kansalaisille. Lisäksi eri aloille voidaan tietyissä tapauksissa asettaa vaatimuksia, jotka tosiasiassa rajoittavat ulkomaalaisten alalle pääsyä. Niinpä esimerkiksi asianajajan ammattiin voidaan vaatia kotimainen oikeustutkinto. Vaatimusten mahdollisimman pitkälle menevään yhdenmukaistamiseen kuitenkin pyritään.[82]

4.5.1.4 OIKEUS HANKKIA KIINTEÄTÄ OMAISUUTTA

Pääomaliikkeiden vapauttamisesta 24.6.1988 annetun direktiivin mukaan kiinteään omaisuuteen kohdistuvat sijoitukset ovat vapaita kaikille yhteisömaissa kotipaikan omaaville luonnollisille ja oikeushenkilöille.[83] Viimeisetkin rajoitukset, Portugalia lukuunottamatta, on purettava heinäkuun 1990 alkuun mennessä. Vapaus koskee sekä liike- että asuintar-

---

[81] Selonteko s.74

[82] Kapteyn s.436-440

[83] Selonteko s.74

koituksiin käytettäviä kiinteistöjä, mutta ei sen sijaan lomakiinteistöjä (secondary residence). Niiden hankkimista onkin eräissä maissa rajoitettu. Viimeksi mainittu seikka saattaa olla myös Suomen kannalta mielenkiintoinen ETA-neuvottelujen yhteydessä. Kiinteistöjen hankkimisen vapaudesta on lisäksi säädetty Rooman sopimuksen 54 artiklassa. EY muodostaa siis kiinteistöjenkin osalta rajoituksista vapaan investointialueen, lomakiinteistöjä lukuunottamatta. Tanskalle on myönnetty erivapaus tietyissä tapauksissa.

4.5.1.5 PÄÄOMALIIKKEIDEN VAPAUS

Yhteismarkkinoiden toteutuminen ja investointivapaus edellyttivät pääomaliikkeiden täydellistä vapautta. Tähän EY onkin pyrkinyt. Neuvosto on nimittäin antanut pääomaliikkeitä koskevan direktiivin, jonka perusteella kaikki pääoman liikkumista koskevat esteet poistuivat kahdeksan kehittyneimmän valtion osalta vuoden 1990 heinäkuussa, ja loppujen neljän osalta poistuvat vuoden 1992 loppuun mennessä.[84]

Pääomanliikkeiden vapauttamisvelvollisuus on ehdoton. Ainoastaan yleisen turvallisuuden ja järjestyksen kannalta välttämättömät rajoitukset ovat sallittuja. Samaten jäsenvaltio voi rajoittaa lyhytaikaisia pääomaliikkeitä väliaikaisesti, jos maan maksutaseen tasapaino on vakavasti uhattuna. Komissio voi myöhemmin kumota tällaiset rajoitukset.

---

[84] Nämä valtiot ovat Espanja,Irlanti,Kreikka ja Portugali.

4.5.2 KOLMANSISTA MAISTA TULEVAT INVESTOINNIT

4.5.2.1 YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNTÖ

Rooman sopimukseen sen paremmin kuin muuhunkaan EY-lainsäädäntöön ei sisälly mitään yhtenäistä politiikkaa ulkopuolisiin maihin nähden omistusoikeutta käsittelevien kysymysten suhteen. Tämä on jäänyt kansallisen sääntelyn varaan.[85] Eri maiden lainsäädännöissä esiintyykin merkittäviä eroja. Eräät maat, kuten Hollanti, suhtautuvat kaikkiin investointeihin hyvin vapaamielisesti eivätkä aseta minkäänlaisia rajoituksia, kun taas toiset, kuten Ranska, asettavat hyvinkin tiukkoja määräyksiä yritystensä osakkeiden ulkomaalaisomistuksen suhteen. Pääsääntönä voidaan kuitenkin sanoa, ettei merkittäviä rajoituksia etabloitumiselle Suomen kannalta tärkeimmissä maissa juuri esiinny. Pankkialalla ja kuljetussektorilla sekä eräillä muilla erikoisaloilla on kuitenkin usein erityissäännöksiä.[86] EY:n piirissä on myös esitetty vastavuoroisuuden vaatimista suhteessa kolmansiin maihin, mikä ilmaistiin ehdotuksessa toiseksi pankkidirektiiviksi. Toisaalta pääomaliikkeiden osalta lähtökohtana on liberalisoinnin ulottaminen koskemaan myös kolmansia maita.[87] ETA-neuvotteluissa EY on edellyttänyt vastavuoroisuutta.

Koska yhteismarkkinoista osallisiksi pääsevät myös minkä tahansa jäsenvaltion alueella laillisesti perustetut ja rekisteröidyt yhteisöt, eikä niiden omistuspohjaan kiinnitetä tässä suhteessa mitään

---

[85] Pålsson s.49

[86] RS Art 61 ja 62 sekä Selonteko s.44 ja 58

[87] Selonteko s.35-36

huomiota, on yksittäisen jäsenmaan rajoituslainsäädännön kiertäminen verrattain helppoa. Ulkopuolinen voi nimittäin perustaa tytäryhtiön johonkin ulkomaisten investointien kannalta liberaaliin jäsenmaahan, ja sen jälkeen käyttää vapaata liikkumisoikeuttaan. Tällöin tosin vaaditaan todellinen yhteys sen jäsenmaan talouteen, missä yhteisö on rekisteröity, mutta kovin suuria edellytyksiä tälle kriteerille ei ole tähän saakka asetettu. Pelkkä pöytälaatikkoyritys ei kuitenkaan yleensä ole riittävä.[88] Myös todellista liiketoimintaa harjoittava yritys saatetaan katsoa ulkomaiseksi yhteisömaassa sijaitsevasta kotipaikastaan huolimatta, mikäli sen toiminnan ja omistuksen pääosa sijaitsee yhteisön ulkopuolella. Jatkossa tulkinta saattaa muuttua tiukemmaksi, mikäli EY ryhtyy vaatimaan vastavuoroisuutta yritysten perustamisoikeuden tai esim. kiinteistöjen hankkimisoikeuden suhteen. Tällöin uusien perustettavien ulkomaalaisten yritysten oikeuksia voitaisiin rajoittaa. Jo olemassa olevien yhtiöiden oikeuksien peruuttaminen olisi huomattavasti vaikeampaa, ja edellyttäisi monissa tapauksissa pakkolunastuksen suorittamista. Se saattaisi myös aiheuttaa jäsenmaissa valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Jotkut jäsenmaat ovat ilmaisseet aikomuksensa vaatia vastavuoroisuutta suhteessa kolmansiin maihin. Tämän ne voivat toteuttaa lähinnä sellaisten yhtiöiden suhteen, joiden ei katsota omaavan todellista yhteyttä kotivaltioonsa, vaan olevan tosiasiassa ulkomaalaisia yhteisöjä.

4.5.2.2 ERI JÄSENMAIDEN KANSALLINEN LAINSÄÄDÄNTÖ

Kuten aikaisemmin on sanottu, on jäsenmaiden kansal-

---

[88] RS 58.1, Burrows,s.182-184,Pålsson,s.50

lisissa lainsäädännöissä huomattaviakin eroja.[89] Vapaamielisesti kaikkia ulkomaalaisia, siis myös kolmansista maista tulevia sijoituksia kohtaan suhtautuvat jäsenmaista Benelux-maat, Yhdistynyt Kuningaskunta sekä Saksan liittotasavalta. Eniten rajoituksia asettaa Ranska. Tanskalla on eräitä merkittäviä rajoituksia koskien kiinteistöjen hankintaa. Nämä rajoitukset koskevat osin myös EY-maiden kansalaisia. Italialla on voimassa joitakin sektorikohtaisia rajoituksia. Espanjalla, Irlannilla, Kreikalla ja Portugalilla on voimassa valuutta- , sekä eräitä muita rajoituksia. Pääsääntö koko yhteisössä on kuitenkin rajoitusten puuttuminen tai vähäisyys.

Seuraavissa jaksoissa tarkastellaan kolmen tärkeimmän EY-maan investointirajoituslainsäädäntöjä hieman tarkemmin, ja muiden jäsenmaiden osalta tyydytään pinnallisempaan kuvaukseen. Sen jälkeen tulevassa luvussa luodaan katsaus Eurooppalaisen talousalueen luomiseksi käytäviin neuvotteluihin. Niiden onnistuessa tulisivat Suomesta EY-maihin suuntautuvat investoinnit mahdollisesti jäsenmaiden keskinäisiä sijoituksia koskevien säännösten piiriin, koska käynnissä olevissa ETA-neuvotteluissa käsitellään myös omistusoikeusrajoituskysymyksiä.

4.6 YHDISTYNEIDEN KUNINGASKUNTIEN INVESTOINTILAINSÄÄDÄNTÖ

Yhdistyneet Kuningaskunnat muodostuu Englannista ja Walesista, Skotlannista, sekä Pohjois-Irlannista, joilla kullakin on oma itsenäinen oikeusjärjestyk-

---

[89] Kaikki tiedot Kansiosta Business Investment sekä teoksesta Legal Aspects of doing Business in Western Europe.

sensä.[90] Liike-elämää säätelevät lait ovat kuitenkin pääosin yhtenäisiä. Kaikki em. oikeusjärjestykset perustuvat mannereurooppalaisesta systeemistä poikkeavaan common law -järjestelmään, jossa tuomioistuinten rooli on lain muovautumisen kannalta olennainen. Tästä ei kuitenkaan aiheudu ulkomaalaisten investointien suhteen mitään erityisongelmia. Jäsenyys Euroopan yhteisössä koskee yhtäläisesti kaikkia valtakunnan osia, ja suhteet ulkomaihin hoidetaan muutenkin keskusvallan toimesta.

Yhdistyneet Kuningaskunnat suhtautuu ulkomaisiin investointeihin erittäin myötämielisesti, eikä aseta merkittäviä esteitä niiden rajoittamiseksi.[91] Pääomaliikkeet ovat täysin vapaita, samoin kuin oikeus hankkia osakkeita tai osuuksia brittiläisissä yhtiöissä. Kansallisesti merkittävien yritysten osalta hallitus tosin voisi Industry Actin perusteella kieltää siirtymisen ulkomaalaisille, mutta käytännössä valtuutusta ei ole käytetty. Myöskään yritysten johtoelimille ei ole asetettu vaatimuksia kansallisuuden suhteen. Ulkomaalaisia tai ulkomaalaisten omistamia yrityksiä koskevat samat säännökset kuin kotimaisiakin. Kiinteän omaisuuden hankkiminenkin on täysin vapaata myös ulkomaalaisille.

Vaikka yritysten omistus on vapautettu täysin, koskee eräitä toimialoja kuitenkin erityinen lupamenettely, tai ne ovat valtion omistamia tai kontrolloi-

---

[90] Myös Kanaalin saarilla ja Man-saarella on omat oikeusjärjestyksensä, mutta ne eivät kuulu Yhdistyneeseen Kuningaskuntaan, vaan ovat erillisiä alueita, joilla on myös omat investointisäännöksensä ja omistusoikeusrajoituksensa.

[91] Ernst&Whinney/U.K., Business Investment/U.K.,Legal Aspects,Price Waterhouse/U.K.

mia. Tällaisia toimialoja ovat mm. kuljetus, terästeollisuus, energiantuotanto sekä jotkut sähköisen viestinnän muodot. Pankki- ja vakuutustoimintaan vaaditaan keskuspankin sekä valtioneuvoston lupa. Yritystoimintaa säädellään myös muuten moninaisin säännöksin, mutta kaikki vaatimukset koskevat yhtä hyvin kotimaisia kuin ulkomaisiakin sijoittajia.

Samat säännökset koskevat sekä Englannin ja Walesin, että Skotlannin aluetta. Sen sijaan Pohjois-Irlannin osalta on voimassa erilliset, pääosin samansisältöiset normit. Koko Yhdistynyt Kuningaskunta siis rajoittaa ulkomaalaisia investointeja erittäin vähän.

4.7 RANSKAN KANSALLISET INVESTOINTIRAJOITUKSET

Ranska on suurista eurooppalaisista teollisuusmaista ainoa, joka pitää yllä laajamittaista rajoitusjärjestelmää ulkomaalaisomistukseen nähden.[92] Senkään rajoitukset eivät kuitenkaan voi koskea EY:n jäsenmaiden kansalaisia tai niiden alueella rekisteröityjä yhteisöjä. Myös Ranskan entiset siirtomaat ovat rajoituksista vapaita.

Ranskan hallitus suhtautuu investointeihin myötämielisesti, mutta haluaa pitää itsellään mahdollisuuden rajoittaa niitä, tai jos on mahdollista löytää yritykselle ranskalainen ostaja, antaa tälle ensin mahdollisuus kaupan tekemiseen. Rajoitukset kohdistuvat lähinnä puolustusteollisuuteen sekä strategisiin toimialoihin. Tällaisia aloja katsotaan olevan mm. pankkiala, vakuutusala, joukkoviestintä, öljy-

---

[92] Kaikki tiedot perustuvat Price Waterhouse/ France,Business Investment sekä Legal Aspects.

ja maakaasuteollisuus, energiantuotanto, lääketeollisuus sekä toimialat, jotka voivat vaarantaa yleisen järjestyksen, terveyden tai turvallisuuden. Myös aiemmin kansallistettujen, mutta nyttemmin jälleen yksityistettyjen teollisuusyritysten omistus pyritään pitämään ranskalaisilla.

Ranskalaisen yrityksen omistaminen on periaatteessa sallittua ulkomaalaiselle täysimääräisesti. Lähes kaikkiin suoriin investointeihin vaaditaan kuitenkin erityinen hyväksyminen valtionvarainministeriöltä, minkä lisäksi valuuttaliikkeisiin tarvitaan Ranskan keskuspankin lupa. Investointina pidetään sekä yrityksen perustamista, ostamista että laajentamista.

EY-maiden kansalaiset ja yritykset saavat tehdä Ranskaan sijoituksia ilman erillistä etukäteistä vahvistusmenettelyä, mutta valtiovarainministeriö varaa itselleen oikeuden määrittää, onko yrityksen kotipaikkana EY. Tällaisena pidetään yritystä, joka on rekisteröity jossakin jäsenvaltiossa, jonka pääkonttori on jossakin jäsenvaltiossa ja jonka osakkaista yli 50% omaa kotipaikan EY:ssä. Mikäli jotakin yritystä ei pidettäisi EY:stä peräisin olevana, on ministeriön ilmoitettava tästä kahden kuukauden kuluessa investoinnin ilmoittamisesta lukien. Jos yritys ei pysty todistamaan kotipaikkansa olevan EY:maassa, käsitellään sitä kuten se olisi peräisin kolmannesta maasta.[93]

Kolmansista maista tulevat suorat investoinnit vaativat yleensä etukäteen myönnettävän luvan, mutta

---

[93] Mielestäni käytäntö on erittäin kyseenalainen Rooman sopimuksen määräykset huomioon ottaen.

eräissä tapauksissa jälkikäteinen ilmoitus on riittävä. Viimeksi mainittuja tapauksia ovat lähinnä uusien yritysten perustaminen sekä ennestään omistuksessa olevien yritysten uudelleenjärjestely. Kaikissa muissa tapauksissa siis vaaditaan valtiovarainministeriön etukäteen antama lupa.

Ministeriöllä on lupahakemusta käsitellessään kolme vaihtoehtoa: hyväksyminen, hylkääminen tai lykkääminen. Viimeksi mainittua käytetään erityisesti niissä tapauksissa, joissa on mahdollista löytää vaihtoehtoinen ostaja Ranskasta. Lupaan ministeriö voi liittää tarpeellisiksi katsomansa ehdot, ja yleensä se myös määrää miten sijoitus on rahoitettava. Investoinnin tapahduttua on siitä tehtävä jälkikäteinen ilmoitus 20 päivän kuluessa.

Portfoliosijoitukset eivät vaadi erityistä lupaa. Rajana pidetään pääsääntöisesti yli 20%:n omistusosuutta.

Vaikka suorat sijoitukset kolmansista maista edelleen vaativat ministeriön luvan, ja valuuttaliikkeet kolmansien maiden kanssa keskuspankin hyväksynnän, voi silti sanoa Ranskan rajoituslainsäädännön kehittyneen liberaalimpaan suuntaan. Ranskan hallitus suosii yritysten etabloitumista maahan sen sijasta, että ne vain harjoittaisivat tuontikauppaa.

Luonnollisesti myös ulkomaalaisia koskevat Ranskassa sisäisesti voimassa olevat, yritysten fuusioihin, julkisiin lunastustarjouksiin yrityskauppojen yhteydessä, kilpailun rajoittamiseen sekä muihin kysymyksiin liittyvät säännökset.

Kiinteän omaisuuden omistamisen suhteen ei ole varsinaista estettä ulkomaalaisille, mutta sijoitus

vaatii kuitenkin vastaavan luvan kuin yrityskauppojen yhteydessä on selostettu. Käytännössä Ranska ei rajoita kiinteistönomistusta.

4.8 SAKSAN LIITTOTASAVALLAN SUHTAUTUMINEN ULKOMAISIIN INVESTOINTEIHIN

Saksan liittotasavalta ei merkittävällä tavalla rajoita ulkomaalaisomistusta alueellaan.[94] Pääomaliikkeet ovat täysin vapaita, ja niistä täytyy ainoastaan ilmoittaa keskuspankille tilastollisia tarpeita silmälläpitäen. Mitään muitakaan varsinaisia omistusoikeusrajoituksia ei ole, vaikka hallitus pitääkin eräiden teollisuudenalojen joutumista ulkomaisiin käsiin epäsuotavana. Tällaisia aloja ovat öljy- ja tietotekniikkateollisuus.

Mitään hyväksymismenettelyä ei investoinneilta vaadita, eikä ulkomaalaisten osuudelle yhtiöissä ole rajoituksia. Myös kiinteän omaisuuden hankkiminen on täysin vapaata.

Eräillä aloilla, kuten henkilöliikenteessä, vakuutustoiminnassa, pankkitoiminnassa sekä rakennustoiminnassa vaaditaan erillinen toimilupa. Samat säännökset koskevat kuitenkin myös maan omia kansalaisia ja yrityksiä.

Erikoisuutena saksalaisessa järjestelmässä on työntekijöiden pakollinen edustus yrityksen hallintoelimissä. Muuten johtajisto voi olla vapaasti ulkomaalaisista koostuvaa.

Vaikka voimassa ei tällä hetkellä ole mitään merkit-

---

[94] Kaikki tiedot Ernst&Whinney/Germany, Business Investment sekä Legal Aspects.

täviä rajoituksia, on laissa kuitenkin annettu hallitukselle eräitä mahdollisuuksia tarvittaessa aktivoida omistusoikeusrajoituksia. Näiden valtuuksien käyttö ja rajoitusten voimaansaattaminen lähitulevaisuudessa vaikuttaa epätodennäköiseltä.

4.9 TILANNE MUISSA JÄSENMAISSA

Lainsäädännöt muissa jäsenmaissa vaihtelevat sisällöltään, mutta yleensä ne ovat melko lieviä ulkomaalaisomistuskontrollin suhteen.[95] Kullakin maalla on omat strategiset sektorinsa, joiden erittelyyn ei tässä ryhdytä. Kaikki jäsenmaat pyrkivät lisäksi aktiivisesti houkuttelemaan alueelleen uusia investointeja, eikä rajoitusten aktualisoituminen ole kovin yleistä. Vain suurten ja koko maan kannalta tärkeiden yritysten omistusta saatetaan rajoittaa. Rajoitusten merkitys olisi sitä paitsi varsin pieni, kun ottaa huomioon EY:n sisäisen vapautumiskehityksen. Lisäksi vielä olemassaolevat rajoitukset muuttuvat Suomenkin kannalta merkityksettömiksi, jos sopimus ETA:n luomisesta saadaan aikaan.

5 ETA-NEUVOTTELUT JA RAJOITUSTEN PURKAMINEN

5.1 EUROOPPALAINEN TALOUSALUE

Euroopan Yhteisö ja EFTA käyvät parhaillaan neuvotteluja Euroopan Talousalueen ETA:n luomiseksi. Neuvottelujen tavoitteena on saada sopimus aikaan siten, että vuoden 1992 loppuun mennessä, jolloin EY:n sisäisen integraation on määrä täydellistyä, myös ETA:n säännökset voisivat astua voimaan.[96]

---

[95] Business Investment, Legal Aspects.

[96] Ks. näistä yleisesti Selonteko

Koska sopimuksen lopullinen sisältö selviää vasta neuvottelujen etenemisen myötä, perustuu tässä esitetty pääosin hallituksen eduskunnalle antamaan tuoreimpaan integraatioselontekoon, josta ainakin käyvät ilmi Suomen neuvottelulähtökohdat.

Sopimuksen keskeisenä tarkoituksena olisi saattaa EY:n sisällä voimassa olevat ns. neljä vapautta, eli tavaroiden, palveluiden, työvoiman ja pääoman vapaa liikkuminen, voimaan koko ETA-alueella. Sopimus kattaisi kaikki EY:n ja EFTA:n jäsenmaat, eli 18 Euroopan johtavaa läntistä teollisuusmaata.

Talousalueen lainsäädäntö tulee ilmeisesti pitkälti perustumaan EY:n vastaavaan lainsäädäntöön. EY lähteekin neuvotteluissa siitä, ettei se tingi omasta päätöksenteko-oikeudestaan sisäiseen lainsäädäntöönsä nähden. EFTA-maiden osaksi tulee todennäköisesti vain hyväksyä tai hylätä EY:n lainsäädäntöesitykset. Toki EFTA:n tavoitteena on yhteisen päätöksentekoelimen ja kenties tuomioistuimen perustaminen, mutta näiden toimivalta saattaa jäädä suppeammaksi kuin EFTA-maat toivoisivat.

ETA:n organisaatiosta ja päätöksentekojärjestelmästä on tässä vaiheessa mahdotonta sanoa varmuudella, mutta todennäköisesti päättävänä elimenä tulee toimimaan ETA:n neuvosto. Sen toimenkuvaan kuuluisivat mm. lainsäädäntökysymykset. EFTA-maat ovat esittäneet, että neuvostolla olisi valta yksimielisenä antaa koko aluetta koskevia sitovia normeja, kun taas EY on julkisesti ilmoittanut, ettei se tule tätä hyväksymään. ETA:n tuomioistuimen roolista on myös ollut erimielisyyttä, mutta ei vaikuta todennäköiseltä että sen tuomiovalta sijoittuisi hierarkkisesti EY:n omaa tuomioistuinta korkeammalle. Myös jonkinlainen valvontaelin on tarpeen sopimuksen määräysten toteutumisen varmistamiseksi.

Päätöksenteko ETA:ssa tullee tapahtumaan yksimielisyyden pohjalta. Enemmistöpäätöksiin ei kumpikaan neuvotteluosapuolista ole valmis suostumaan.[97] Ongelmana on sellaisen päätöksentekojärjestelmän ja toimivaltasuhteiden määrittelyn aikaansaaminen, jossa EFTA-maat voisivat vaikuttaa EY:n piirissä valmisteltavaan lainsäädäntöön jo valmisteluvaiheessa. Muussa tapauksessa EY:n tekemät päätökset saattavat tulla ETA:n piiriin jo käytännössä valmiiksi säädettyinä, eikä EFTA-mailla olisi kuin mahdollisuus ETA:n puitteissa joko hyväksyä ne sellaisenaan tai hylätä ne. EY kuitenkin edelleen katsoo, että vain jäsenten tulee päästä osallistumaan valmistelutyöhön.

Sopimuksen voimaansaattamisesta Suomen hallitus on ilmaissut kantanaan, että se tulisi Suomessa saattaa voimaan kansainvälisistä sopimuksista säädetyssä järjestyksessä, ja siten valtionsisäisesti eduskunnan erikseen säätämällä lailla.[98] Joissain tapauksissa sen toteuttaminen saattaa vaatia perustuslain säätämisjärjestystä. Se ei siis olisi välittömästi sovellettavaa oikeutta suoraan sopimuksen perusteella, kuten EY:n oma lainsäädäntö useimmissa tapauksissa. Suomessa onkin vallalla dualistinen periaate suhteessa kansainvälisiin sopimuksiin, verrattuna EY:n monistiseen malliin. Dualistisen periaatteen mukaan valtiosopimukset tulevat valtion sisällä sitoviksi vasta erillisellä lainsäädäntöaktilla, kun taas monistisen periaatteen vallitessa sopimukset ovat suoraan kansalaisia sitovia.[99] ETA-toimielimistö ei ehkä myöskään saa sitovaa ylikansallista

---

[97] Selonteko s.123

[98] Selonteko s.121

[99] Brownlie s.33-35

lainsäädäntövaltaa, vaan sen päätökset saattavat joutua samanlaiseen valtionsisäiseen voimaansaattamismenettelyyn kuin itse sopimuksen hyväksyminenkin. Lainsäädäntövallan antaminen ETA:n toimielimille vaatisi Suomessa perustuslain säätämisjärjestystä, sillä merkitsisihän se poikkeusta hallitusmuodon säätämästä lainsäädäntövallan kuulumisesta eduskunnalle.

Talousaluetta koskevan sopimuksen materiaaliset määräykset tulevat koskemaan kansainvälisen taloudellisen kanssakäymisen esteiden ja vääristymien poistamista. Neuvottelujen pohjana olevat tavoitteet ovat pitkälti samankaltaisia EY:n sisäisesti voimassa olevan tavoiteohjelman eli Valkoisen kirjan päämäärien kanssa.[100] Ensisijaisesti tavoitellaan kansainvälisen kaupan esteiden poistamista, mutta myös yritysten ja yksityisten henkilöiden vapautta harjoittaa taloudellista toimintaa koko sopimuksen kattamalla alueella. Resurssien tehokkaan allokoinnin turvaamiseksi ja mahdollisimman edullisen hintatason aikaansaamiseksi pyritään vapaaseen kilpailuun lähes kaikilla talouden aloilla. Niinpä tulevat yhteistyöalueet ovat kaikkinaisten kaupan esteiden poistamiseen, kotimaisen tuotannon keinotekoisen tukemisen estämiseen, pääomaliikkeiden vapauttamiseen ja lainsäädännön yhtenäistämiseen liittyviä. Lisäksi pyritään lisäämään yhteistyötä teknologian kehittämisen ja ympäristönsuojelun alalla. Alueesta muodostuu siis toteutuessaan käytännössä yhtenäinen markkina-alue, jonka sisällä toteutuvat EY:n neljä perusvapautta, jonka alueella asuu yli 350 miljoonaa ostovoimaista kuluttajaa, ja jonka puitteissa tapahtuu lähes neljännes maailmankaupasta.[101]

---

[100] Koivumaa-Waronen s.119-121

[101] Koivumaa-Waronen s.120

Neuvottelujen toisena osapuolena on EY, joka toimii selkeästi yhteisön ominaisuudessa. Sen jäsenvaltiot ovat Rooman sopimuksessa antaneet tähän tarvittavat valtuudet. Paljon ongelmallisempi on EFTA:n asema. EY toivoisi EFTA:n esiintyvän neuvotteluissa yhtenäisenä, riittävin valtuuksin varustettuna osapuolena, mutta tämä ei suoraan EFTA:n perustamissopimuksen perusteella ole mahdollista. Suhteet EY:öön on tähän asti järjestetty kunkin EFTA-maan erikseen solmimimilla sopimuksilla. ETA-neuvotteluja varten tulisi järjestön toimivaltaa mahdollisesti vahvistaa siten, että EFTA voisi toimia sopimuksen osapuolena yksittäisten jäsenmaiden sijasta.[102] EFTA onkin esiintynyt julkisuudessa aikaisempaa yhtenäisempänä rintamana, vaikka yksi sen jäsenmaista, Itävalta, on jo hakenut EY:n jäsenyyttä, ja muissakin jäsenmaissa on julkisuudessa käyty keskustelua samansuuntaisesta ratkaisusta. Neuvottelujen epäonnistuessa on todennäköistä, ettei EFTA nykyisessä muodossaan tule säilymään, vaan kukin jäsen etsii oman ratkaisunsa suhteessa Euroopan integraatiokehitykseen. Tällöin myös Suomessa on otettava jäsenyyskysymys vakavasti harkittavaksi. Kokonaan integraation ulkopuolelle jättäytyminen tuskin on realistinen vaihtoehto.

Sopimusneuvottelujen aikataulutavoitteena EFTA:n puolelta on sopimuksen aikaansaaminen jo vuoden 1990 aikana, jotta säännökset voisivat vaikeudetta astua voimaan samanaikaisesti EY:n sisämarkkinaohjelman viimeistelemisen kanssa, eli vuoden 1992 lopussa. Myös EY on pitänyt tätä suotavana, mutta ei ole sitoutunut tiukkaan aikatauluun.

Neuvotteluissa siis pyritään nykyisten varsin lukuisten taloudellisten rajoitusten mahdollisimman

---

[102] Koivumaa-Waronen s.109-134,Selonteko.

kattavaan purkamiseen ja taloudellisen lainsäädännön harmonisoimiseen. Kaikki EFTA-maat, Itävaltaa lukuunottamatta, ovat kuitenkin esittäneet vaatimuksia poikkeuksiksi tästä pääsäännöstä. Poikkeukset koskisivat kunkin maan kansallisesti tärkeitä toimialoja, joiden osalta vapaata ulkomaalaisomistusta ei pidetä toivottavana. Suomen vaatimukset koskevat metsien ja metsäyhtiöiden sekä kiinteistöjen omistusta. Muiden maiden osalta vaatimukset ovat vaihtelevia. Islanti haluaisi rajoittaa kilpailua kalastuksen ja kalateollisuuden osalta, Sveitsi puolestaan työvoiman vapaata liikkumista. Norja ja Ruotsi ovat myös esittäneet omia vaatimuksiaan. EY suhtautuu kaikkiin poikkeusvaatimuksiin torjuvasti ja pitää neuvottelujen lähtökohtana vastavuoroisuutta. Siten on mahdollista, että EFTA:n ajamat poikkeukset johtavat vastaavaan etujen kaventumiseen EY-alueella. Mikäli näin käy, ja sopimusosapuolena on yhtenäinen EFTA, saattaa seurauksena olla tilanne, jossa kunkin EFTA-maan kansallisista syistä ajamat poikkeussäännöt koituvat koko EFTA:n rasitteeksi. Tässä tapauksessa sopimus vesittyisi merkittävällä tavalla.

Eurooppalaisen talousalueen syntyminen olisi Euroopan puolueettomien valtioiden kannalta suotavampaa kuin täysjäsenyys EY:ssä, mutta huolimatta sopimuksen syntymisestä vie kehitys kohti yhä syvenevää yhdentymistä. ETA-sopimus voikin jäädä vain välivaiheeksi, joskin tärkeäksi, tiellä laajenevaan Euroopan Yhteisöön. Myös talousalueen laajeneminen käsittämään Itä-Euroopan on mahdollista. Ainakin Unkari, Jugoslavia, Puola ja Tsekkoslovakia ovat osoittaneet kiinnostusta yhdentymistä kohtaan. Ne eivät kuitenkaan täytä EY-jäsenyyden taloudellisia edellytyksiä vielä pitkään aikaan. Entinen DDR sen sijaan pääsi yhteisön jäseneksi Saksojen yhdistyttyä.

Omistusoikeusrajoitusten kannalta ETA-sopimus todennäköisesti merkitsisi niiden purkamista muutaman vuoden pituisen siirtymäajan kuluessa. EY:n sisäisiä investointeja koskevat säännökset tulisivat koko ETA-alueen sisäisesti voimaan, mahdollisesti EFTA-maiden vaatimin poikkeuksin. Valuuttasäännökset vapautuisivat täydellisesti. Kansalaisuuteen perustuvien rajoitusten tilalle on kuitenkin ehkä mahdollista kehittää uusia, maassa asumiseen tai muuhun kriteeriin perustuvia rajoituksia. Näiden ns. suojalakien säätämisestä onkin viime aikoina keskusteltu vilkkaasti. Tällaisten lakien mukaan esim. kiinteistön hankkimisen oikeus riippuisi esimerkiksi kotipaikasta tai tietyn elinkeinon harjoittamisesta. Tämäntyyppisiä rajoituksia on voimassa myös eräissä EY-maissa maatalousmaata koskien.

Kolmansia, alueen ulkopuolisia maita kohtaan kaikki rajoitukset voisivat edelleen jäädä voimaan.

5.2 SUOMEN RAJOITUSLAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMINEN

Euroopan yhdentymiskehitystä silmälläpitäen on Suomessa jo alettu rajoituslainsäädännön muuttamisen valmistelu. Asiaa pohtimaan on asetettu kauppa- ja teollisuusministeriön alainen komitea. Sen tehtävänä on harkita omistusoikeusrajoitusten tarpeellisuutta ja sopeuttaa Suomen lainsäädäntö kansainväliseen kehitykseen. Vaikka ETA-neuvottelut epäonnistuisivat, on lainsäädännön uudistaminen silti ajankohtainen kysymys.[103] Mitään perustavaa laatua olevia syitä laajan rajoituslainsäädännön pysyttämiseen ei ole. Purkamisen edut sen sijaan ovat kiistattomat.

Nykyisenkin lain aikana on lupakäytäntöä muuttamalla

---

[103] Esim. Eriksson.

päästy tosiasiassa ulkomaisten investointien melko pitkälle menevään vapauttamiseen. Tästä osoituksena on valtioneuvoston periaatepäätös marraskuulta 1989, jonka mukaan luvat myönnetään lähes kaikille investoinneille, samoin kuin Suomen Pankin antamat uudet valuuttamääräykset. Muutokset on kuitenkin tilanteen selkiyttämiseksi ja turhan byrokratian karsimiseksi syytä kirjata lakiin.

Uuden lainsäädännön sisältö muovautunee lopullisesti vasta kun ETA-neuvottelut on saatu päätökseen.[104] Niiden lopputuloksesta riippuu jääkö voimaan mitään ETA-maita koskevia rajoituksia. Suomen lähtökohta on säilyttää metsien ja metsäteollisuusyritysten omistus rajoitettuna, samoin kuin ilmeisesti rantatonttien, mutta on mahdollista etteivät poikkeukset mene neuvotteluissa läpi. Tällöin on todennäköistä myös näiden rajoitusten poistuminen.

Riippumatta ETA-neuvottelujen lopputuloksesta tulee uuden lain sisältö olemaan rajoituksia purkava. Rajoituslakia ja siihen perustuvaa järjestelmää pidetään auttamattomasti vanhentuneena ja ulkomaalaisen pääoman Suomeen hakeutumista estävänä.[105] Uudessa lainsäädännössä rajoituksia asetettaneen vain eräille strategisille toimialoille, muun yritystoiminnan jäädessä täysin vapaaksi.

6 OMAISUUDEN SUOJA

Ulkomaisen sijoittajan kannalta eivät ainoastaan omaisuuden hankintaan ja käyttöön kohdistuvat rajoitukset ole tärkeitä, vaan oma merkityksensä on myös

---

[104] Pekka Timosen puhelinhaastattelu 29.6.1990

[105] Esim. Eriksson

jo hankitun omaisuuden suojalla valtiovallan pakkolunastus- ja kansallistamistoimia vastaan. Sitä voidaan pitää omistusoikeuden sisältöön kohdistuvana. Tämä suoja on Länsi-Euroopassa perinteisesti ollut hyvin vahva, mistä huolimatta sitä ei ole otettu mukaan esim. EY:n perustamissopimukseen, vaan asia on jäänyt kansallisen sääntelyn varaan. Useimmissa Euroopan maissa omaisuudensuojasta on säädetty perustuslain tasolla, minkä lisäksi Euroopan Neuvoston toimesta on laadittu ihmisoikeussopimukseen liittyvä lisäpöytäkirja omaisuudensuojaa koskien. Perustuslakien tarjoama suoja tosin koskee vain kunkin maan omia kansalaisia. EN:n sopimus sen sijaan tarjoaa suojaa nimenomaan ulkomaalaisille sijoittajille. Seuraavassa tarkastelen ensin tämän kansainvälisen sopimuksen määräyksiä, minkä jälkeen luon katsauksen eri maiden lainsäädäntöön. Lisäksi yleisellä kansainvälisellä oikeudella on oma merkityksensä omaisuudensuojan määräytymisessä. Investointisuojasopimuksia, joita Suomellakin on voimassa useita, ei Länsi-Euroopan ollessa kyseessä ole tarvetta käsitellä. Niitä on nimittäin solmittu lähinnä kehitysmaiden kanssa.

Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimuksen vuonna 1952 allekirjoitettu ensimmäinen lisäpöytäkirja on ainoa merkittävä omaisuudensuojaa Euroopassa säätelevä kansainvälinen sopimus. Edes YK:n sopimuksissa ei taata tätä suojaa, vaikka se mainitaankin yhtenä perusoikeutena ihmisoikeuksien julistuksessa. EN:n sopimuksenkin takaama suoja on kuitenkin heikompi kuin vastaava suoja useimpien allekirjoittajavaltioiden sisäisessä lainsäädännössä, ja sen merkitys onkin lähinnä siinä, että se asettaa kansallisille lainsäätäjille minimistandardin, jonka alapuolelle omaisuudensuojan taso ei saa laskea. Lisäksi omistusoikeuden loukkaukset voi sopimuksen mukaan saattaa kansainvälisen valvontaelimen tutkittaviksi.

Lisäpöytäkirjan 1. artiklassa säädetään omaisuudensuojan laajuudesta. Sen mukaan jokaisella yksilöllä ja yhteisöllä on oikeus rauhanomaisesti nauttia omaisuudestaan. Omistusoikeuden rajoittaminen on sallittua vain yleisen edun vaatiessa, ja silloinkin vain kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisessa järjestyksessä ja aina lakiin perustuen. Omaisuudesta nauttimisella tarkoitetaan omaisuuden vapaata käyttämistä ja suojaa pakkolunastustoimenpiteitä vastaan.

Omistusoikeuden käsitettä on ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa pidetty varsin laajana, ja sen on katsottu käsittävän kiinteän ja irtaimen omaisuuden lisäksi myös erilaiset immateriaali- ja aineettomat oikeudet.[106] Sopimus suojelee vain jo olemassaolevaa omaisuutta, ei sen sijaan oikeutta omaisuuden hankkimiseen.

Yleisen edun vaatimuksen osalta EN:n valvontaelimet ovat katsoneet valtion oikeudeksi itse määrittää mikä on julkisen intressin laajuus. Vain selvissä väärinkäyttötapauksissa voivat sopimuksen määräykset tulla sovellettaviksi.[107] Pakkolunastuksen edellytykset ovat siis tältä osin valtion omassa harkinnassa, mitä voitaneen pitää sopimuksen puutteena.

Pakkolunastuksesta ja kansallistamisesta maksettavan korvauksen määräytymisen osalta sopimuksessa on vain viittaus kansainvälisen oikeuden yleisiin periaatteisiin. Näiden periaatteiden mukaan niistä on maksettava täysi korvaus, jos ne kohdistuvat ulkomaalaisen omistamaan omaisuuteen. Sen sijaan maan

---

[106] Pellonpää s.264

[107] Pellonpää s.265

omien kansalaisten oikeutta täysimääräiseen korvaukseen ne eivät takaa, vaan tällöin kyseeseen voi tulla myös täyttä korvausta alempi kohtuullinen korvaus.[108] Kansainvälisen oikeuden yleisillä periaatteilla tarkoitetaan kansainvälistä oikeutta sellaisena kuin useimmat teollisuusmaat sen hyväksyvät.[109] Täysi korvaus on siis aina maksettava ulkomaalaiseen kohdistuvissa omistusoikeuden loukkaustapauksissa.

Omaisuudensuojan piiriin kuuluu myös omaisuuden vapaa käyttö. Ensimmäisen artiklan toisessa kohdassa säädetään kuitenkin, ettei sopimus rajoita valtion oikeutta säätää omaisuuden käytön kontrolloimiseksi tarpeellisia lakeja yleisen edun tai erilaisten maksusuoritusten täytäntöönpanon turvaamiseksi. Käyttöoikeus ei siis ole rajaton, vaan lainsäädännön puitteissa toteutuva.

Omistusoikeuden rajoittamisen tulee aina perustua laissa säädettyihin edellytyksiin. Tällä tarkoitetaan valtiossa sisäisesti voimassa olevaa lainsäädäntöä. Säädösten tulee olla julkisia ja täsmällisiä, jotta sijoittajat saattavat saada niistä tietoa. Omistusoikeuden loukkaukset eivät siis voi perustua pelkkiin hallinnollisiin määräyksiin, vaan niiden perusteista on säädettävä lailla tai vastaavantasoisella määräyksellä.[110]

Euroopan Neuvoston sopimus takaa allekirjoittajavaltioiden välisissä investoinneissa melko kattavan suojan, ja oikeudenloukkauksien tapahtuessa myös

---

[108] Brownlie s.531-536,Pellonpää s.266-277

[109] Brownlie s.533 sen sisällöstä.

[110] Pellonpää s.264

mahdollisuuden saattaa asia puolueettoman toimielimen ratkaistavaksi. Tällaisena toimielimenä toimii Euroopan Neuvoston ihmisoikeustuomioistuin. Sen tuomiot ovat valtiota kansainvälisoikeudellisesti sitovia, mutta eivät käytännössä kovin helposti täytäntöönpantavissa. Tuomio ei nimittäin voi velvoittaa valtiota omistusoikeuden loukkaamisen jatkumisen estämiseksi tarpeellisiin lainmuutoksiin.[111] Noudattamatta jättäminen tuo kyseiselle valtiolle lähinnä kiusallista julkisuutta.

Euroopan Yhteisön perustamissopimuksessa sen sijaan ei ole mainittu omaisuudensuojasta. Päinvastoin sopimuksessa on artikla, jonka perusteella sopimus ei muuta kussakin valtiossa vallitsevaa omistusoikeutta sääntelevää järjestelmää. Näin ollen omaisuudensuojan laajuus ja edellytykset ovat kunkin maan vapaasti harkittavissa.[112] Useimmat jäsenmaat ovat kuitenkin allekirjoittaneet EN:n ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan omaisuudensuojamääräyksineen.[113] Rooman sopimuksessa säädetty diskriminaatiokielto aiheuttaa kunkin valtion sisäisessä lainsäädännössä säädetyn omaisuudensuojan laajenemisen koskemaan kaikkia jäsenmaiden kansalaisia.[114]

Myöskään EFTA ei ole solminut omaisuudensuojaan liittyviä sopimuksia, mutta kaikki jäsenmaat ovat EN:n ihmisoikeussopimuksen osapuolia ja 1. lisäpöytäkirjan allekirjottaneita.

---

[111] Pellonpää s.15

[112] RS art.222

[113] Kaikki muut paitsi Espanja,Pellonpää s.262

[114] Kapteyn s.82 ja 92-97.

Suomessa omaisuudensuojasta kansalaisille on säädetty Hallitusmuodossa, mutta tämä suoja ei koske ulkomaalaisia. Lunastuslaki, johon pakkolunastuksen edellytykset perustuvat, ei kuitenkaan tee eroa kansalaisten ja muiden välillä. Käytännössä omaisuudensuoja siis koskee yhtälailla kaikkia omistajia kansalaisuudesta riippumatta. Suomen voimassa oleva lainsäädäntö takaa EN:n sopimusta huomattavasti vahvemman suojan, eikä sopimuksella ole merkitystä kuin eräissä rakennuskieltolainsäädännön tapauksissa.[115] Korvaus maksetaan pääsääntöisesti omaisuuden käyvän arvon mukaisena, ja lunastus toimitetaan aina lain tasoisen säännöksen nojalla.

Muissakin Länsi-Euroopan maissa omaisuudensuoja on erittäin vahva. Se on ollut vallitsevan taloudellisen ja yhteiskunnallisen filosofian mukaan jopa tärkein yksilön perusoikeuksista. Niinpä oikeudenloukkaustapaukset ovat erittäin harvinaisia. Kansallistamisia on tapahtunut, mutta niiden aika tuntuu olevan nyt ohi. Suuntaus on kulkenut pikemminkin kohti yritystoiminnan yksityistämistä ja vapauttamista. Mitään laillisia esteitä kansallistamistoimille ei kuitenkaan ole, edellyttäen että lunastettavasta omaisuudesta maksetaan asianmukainen korvaus.[116] Pakkolunastukset ovat jatkossakin välttämättömiä toimivalle yhteiskunnalle, mutta niistä maksetaan kaikkialla Länsi-Euroopassa laillinen korvaus. EN:n sopimus takaa tämän suojan ainakin ulkomaalaisille sijoittajille, ja osittaisen korvauksen myös omille kansalaisille.

---

[115] Ks.Pellonpää s.273-278

[116] Brownlie s.538

Omaisuudensuojasta voidaan yhteenvedonomaisesti todeta, ettei se ole Länsi-Euroopassa kovinkaan ongelmallinen kysymys. Kaikista alueen maista on yhteiskuntaolojen vakauden ja taloudellisen kehitysasteen huomioon ottaen sanottava, etteivät laajamittaiset kansallistamisohjelmat vaikuta todennäköisiltä. Lisäksi maat pyrkivät keskinäiseen integraatioon ja yritystoiminnan vapauttamiseen. Omaisuudensuojan törkeät loukkaukset aiheuttaisivat tässä suhteessa merkittäviä hankaluuksia. Uudenlaisten omaisuuden käyttörajoitusten asettaminen voi kuitenkin käydä tulevaisuudessa välttämättömäksi, esimerkiksi kasvavien ympäristöongelmien takia. Diskriminointi kansallisuuden perusteella ei tällöinkään vaikuta perustellulta, joten omaisuuden hankkimisoikeuteen ne tuskin vaikuttavat. Korvauskysymykset tällaisissa tilanteissa voisivat kuitenkin aiheuttaa melkoisia hankaluuksia.

7 YHTEENVETO

Tämän esityksen tarkoituksena on ollut selvittää Länsi-Euroopan maissa voimassa olevia investointirajoituksia, ja samalla pohtia niiden tulevaa kehitystä. Myös omaisuudensuoja on otettu tarkasteluun mukaan. Investointirajoituksina on käsitelty omistusoikeuden hankkimiseen, liiketoiminnan harjoittamiseen ja pääomien liikuttelemiseen liittyviä rajoituksia. Kunkin maan ja alueen osalta on käytetty sitä systematiikkaa, joka on ollut lainsäädännön perustana. Eri yhteisöjen osalta on ollut tarpeen myös hieman selostaa niiden yleistä rakennetta ja toimivaltaa.

Länsi-Euroopan eri alueiden välisessä vertailussa on todettu alan lainsäädännön olevan merkittävällä tavalla toisistaan poikkeavaa. Viime aikoina, ja

erityisesti tulevaisuudessa kehitys kuitenkin on vienyt ja vie kohti yhtenäisempää sääntelyä. Kansainvälisten sijoitusten tekeminen käy siten huomattavasti entistä ongelmattomammaksi. Rajoitusten poistuminen koko EY-EFTA-alueelta vaikuttaa todennäköiseltä,minkä lisäksi sijoitustoiminta ilmeisesti vapautuu myös kolmansien maiden suuntaan.

Tällä hetkellä Länsi-Eurooppa jakautuu investointitoiminnan ja ylipäätään talouden sääntelyn osalta kahteen merkittävään ryhmään: EY:öön ja EFTA:aan. EY säätelee sisäistä investointitoimintaansa yhtenäisesti, mutta on jättänyt suhtautumisen ulkopuolisiin maihin kunkin jäsenmaan omaan harkintaan. EFTA sen sijaan ei ole merkittävällä tavalla puuttunut edes jäsenmaiden välisiin sijoituksiin. Mainittujen kahden järjestön välillä lähitulevaisuudessa mahdollisesti solmittava ETA-sopimus toisi koko alueen yhtenäisen sääntelyn piiriin. Tällöin lainsäädännön pohjana toimisi ilmeisesti EY:n nykyinen järjestelmä, jossa sisäiset investoinnit on lähes täydellisesti vapautettu, ja talouden sääntelyä muutenkin yhtenäistetty. EFTA-maat toisin sanoen yhdenmukaistaisivat lainsäädäntönsä EY:n kanssa, minkä lisäksi eri maiden väliset taloudellisen toiminnan esteet purettaisiin.

Länsi-Euroopassa on myös joukko EY:n ja EFTA:n ulkopuolisia maita, mutta niiden taloudellinen merkitys on vähäinen, eikä niitä ole tässä esityksessä käsitelty. Monien pienten valtioiden osalta mielenkiintoisia olisivat lähinnä verosäännökset. Niissä myös esiintyy moninaisia omistusoikeusrajoituksia erityisesti kiinteän omaisuuden hankkimisen suhteen.

Merkittävimpiä ongelmia Länsi-Euroopan investointilainsäädännön yhtenäistämiselle näyttävät olevan

EFTA-maiden ETA-sopimukseen vaatimat poikkeukset. Sopimuksen syntyminen onkin vielä epävarmaa. Tavoitteena on sopimuksen valmiiksi saaminen jo vuoden 1990 aikana, mutta näyttää siltä, ettei aikataulussa tulla pysymään. Neuvottelujen epäonnistuessa olisi ilmeistä, että useimmat EFTA-maat hakisivat EY:n jäsenyyttä. Muutenkin ETA-sopimus saattaa olla vain jäsenyyden esiaste, ainakin päätellen Ruotsin ja Norjan viimeaikaisista kannanotoista, ja Itävallan jo tekemästä jäsenanomuksesta. Suomen suhtautuminen täysjäsenyyteen on edelleen varovainen.

Taloudellisen integraation leviäminen koskemaan myös Itä-Eurooppaa on sekin mahdollinen kehityskulku. Tässä suhteessa tulevaisuus on vielä varsin avoin.

Kaikkien investointirajoitusten purkaminen mahdollistaisi kansainväliset yritysfuusiot entistä laajemmassa mittakaavassa. Yhtiöt eivät enää olisi välttämättä tietyn kansallisuuden omaavia, vaan aidosti monikansallisia. Omistuksen jakautumisella eri maiden kansalaisten välillä ei olisi merkitystä. Samalla kotimaisten yritysten arvopapereiden noteeraaminen ulkomailla tulisi yksinkertaisemmaksi. Lopputuloksena kaikesta tästä olisi luultavasti yritysten keskimääräisen koon huomattava kasvu. Tässä tilanteessa myös yhteisellä kilpailunrajoitus- ja fuusiokontrollilainsäädännöllä olisi tärkeä asema monopolien ja muiden kilpailua rajoittavien tekijöiden estämiseksi. Tällainen lainsäädäntö onkin suunnitteilla, tulee ilmeisesti osaksi valmisteilla olevaa EES-sopimusta.[117]

Lopputuloksena tutkielmasta voidaan pitää johtopäätöstä, jonka mukaan tulevaisuuden Euroopassa voivat

---

[117] Selonteko s.33-36

pääomat kulkea vapaasti yli kansallisten rajojen, eikä merkitystä ole sillä, mistä pääoma on lähtöisin. Ulkomaalaiset saavat harvoja poikkeuksia lukuunottamatta vapaasti hankkia sekä kiinteätä omaisuutta että yrityksiä. Myös itsenäisen elinkeinotoiminnan harjoittaminen on sallittua. Tämä tulevaisuudenkuva rajattomasta Euroopasta ei kuitenkaan ole mikään itsestäänselvyys, vaan kehityksen suunnan muuttuminen kansainvälisille investoinneille kielteisempään suuntaan on sekin mahdollista.

Mahdollisuudet rakentavaan kehitykseen Euroopassa vaikuttavat tällä hetkellä paremmilta kuin ehkä koskaan aikaisemmin, mutta nationalistiset virtaukset eräissä maissa saattavat aiheuttaa kansallisuuksien välisiä kiistoja, ja siten säröjä maanosan poliittiseen yhtenäisyyteen. Saksan talouden kasvava vaikutusvalta saattaa myös aiheuttaa huolestumista pienempien kansallisuuksien keskuudessa. Kansainvälisen investointitoiminnan vapaus on tietysti väistämättä yhteydessä kansainvälisen poliittisen ja taloudellisen tilanteen yleisempään kehitykseen. Nykyinen koko läntisen maailman kattava integraatiokehitys johtaa investointien yhä kasvavaan vapautumiseen, mutta tämä ei välttämättä jatku loputtomiin. Kansalliset rajat pysyvät nimittäin yhä pystyssä ja valtiot olemassa. Tämä aiheuttaa omat rajoituksensa integraatiolle.

ELINKEINOELÄMÄN TUTKIMUSLAITOS (ETLA)
THE RESEARCH INSTITUTE OF THE FINNISH ECONOMY
LÖNNROTINKATU 4 B, SF-00120 HELSINKI

Puh./Tel. (90) 601 322 Telefax (90) 601 753
Int. 358-0-601 322 Int. 358-0-601 753

KESKUSTELUAIHEITA - DISCUSSION PAPERS ISSN 0781-6847

No 314 TOM BERGLUND - LAURA VAJANNE, Korkoepävarmuus valuuttaoptioiden hinnoittelussa. 06.03.1990. 21 s.

No 315 TOM BERGLUND - EVA LILJEBLOM, The Impact of Trading Volume on Stock Return Didstributions: An Empirical Analysis. 15.03.1990. 27 p.

No 316 PIRKKO KASANEN, Energian säästön määrittely. 06.04.1990. 52 s.

No 317 PENTTI VARTIA, New Technologies and Structural Changes in a Small Country. 17.04.1990. 15 p.

No 318 TIMO MYLLYNTAUS, Channels and Mechanisms of Technology Transfer: Societal Aspects from a Recipients Viewpoint. 17.04.1990. 21 p.

No 319 TOM BERGLUND, Earnings Versus Stock Market Returns; How Betas Computed on These Variables Differ. 24.04.1990. 12 p.

No 320 VESA KANNIAINEN, Intangible Investments in a Dynamic Theory of a Firm. 27.04.1990 30 p.

No 321 ROBERT HAGFORS, Välillisen verotuksen muutosten hyvinvointivaikutukset - Näkökohtia arviointimenetelmistä. 11.05.1990. 23 s.

No 322 VESA KANNIAINEN, Dividends, Growth and Management Preferences. 23.05.1990. 23 p.

No 323 PEKKA ILMAKUNNAS, Do Macroeconomic Forecasts Influence Firms' Expectations? 28.05.1990. 26 p.

No 324 PEKKA ILMAKUNNAS, Forecast Pretesting and Correction. 28.05.1990. 22 p.

No 325 TOM BERGLUND - EVA LILJEBLOM, Trading Volume and International Trading in Stocks - Their Impact on Stock Price Volatility. 04.06.1990. 23 p.

No 326 JEAN MALSOT, Rapport du printemps 1990 - Perspectives à moyen terme pour l'économie européenne (Euroopan keskipitkän aikavälin näkymät). 08.06.1990. 31 p.

No 327 HILKKA TAIMIO, Naisten kotityö ja taloudellinen kasvu Suomessa vuosina 1860-1987, uudelleenarvio. 20.06.1990. 56 s.

No 328 TOM BERGLUND - STAFFAN RINGBOM - LAURA VAJANNE, Pricing Options on a Constrained Currency Index: Some Simulation Results. 28.06.1990. 43 p.

No 329 PIRKKO KASANEN, Energian säästö ympäristöhaittojen vähentämiskeinona, päätöksentekokehikko energian ympäristöhaittojen vähentämiskeinojen vertailuun. 01.07.1990. 41 s.

No 330 TOM BERGLUND - KAJ HEDVALL - EVA LILJEBLOM, Predicting Volatility of Stock Indexes for Option Pricing on a Small Security Market. 01.07.1990. 20 p.

No 331 GEORGE F. RAY, More on Finnish Patenting Activity. 30.07.1990. 9 p.

No 332 KARI ALHO, Odotetun EES-ratkaisun ja Suomen linjan taloudelliset perustelut. 01.08.1990. 10 s.

No 333 TIMO MYLLYNTAUS, The Role of Industry in the Electrification of Finland. 14.08.1990. 35 p.

No 334 RISTO MURTO, The Term Structure and Interest Rates in the Finnish Money Markets - The First Three Years. 17.08.1990. 27 p.

No 335 VEIJO KAITALA - MATTI POHJOLA - OLLI TAHVONEN, An Economic Analysis of Transboundary Air Pollution between Finland and the Soviet Union. 01.10.1990. 23 p.

No 336 TIMO MYLLYNTAUS, Ympäristöhistorian tutkimus Suomessa. 08.10.1990. 35 p.

No 337 KÅRE P. HAGEN - VESA KANNIAINEN, The R&D Effort and Taxation of Capital Income. 15.10.1990. 34 p.

No 338 PEKKA YLÄ-ANTTILA - RAIMO LOVIO, Flexible Production, Industrial Networks and Company Structure - Some Scandinavian Evidence. 25.10.1990. 19 p.

No 339 VESA KANNIAINEN, Destroying the Market for Drugs: An Economic Analysis. 01.11.1990. 32 p.

No 340 PENTTI PÖYHÖNEN - RISTO SULLSTRÖM, The EES and Trade in Manufactured Goods. 09.11.1990. 14 p.

No 341 PEKKA SUOMINEN, Ulkomaalaista koskevat investointirajoitukset Länsi-Euroopan maissa. 20.11.1990. 66 s.

Elinkeinoelämän Tutkimuslaitoksen julkaisemat "Keskusteluaiheet" ovat raportteja alustavista tutkimustuloksista ja väliraportteja tekeillä olevista tutkimuksista. Tässä sarjassa julkaistuja monisteita on rajoitetusti saatavissa ETLAn kirjastosta tai ao. tutkijalta.
Papers in this series are reports on preliminary research results and on studies in progress; they can be obtained, on request, by the author's permission.

E:\sekal\DPjulk.chp/20.11.1990