Seppo Villa
OTT, kauppaoikeuden professori
Helsingin yliopisto

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa asiassa HE 146/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi osakeyhtiölain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Lausun kunnioittavasti seuraavaa.

1. Mistä asiassa on kysymys?

Hallituksen esityksen tarkoituksena on panna osaltaan täytäntöön rajat ylittäviä yhtiömuodon muutoksia, sulautumisia ja jakautumisia koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/2121[1] (muutosdirektiivi).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi osakeyhtiölakia, vakuutusyhtiölakia, työeläkevakuutusyhtiöistä annettua lakia, harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia, sijoituspalvelulakia, sijoitusrahastolakia, vaihtoehtorahastojen hoitajista annettua lakia, kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annettua lakia, arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annettua lakia ,joukkorahoituspalvelun tarjoamisesta annettua lakia, maksulaitoslakia, liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annettua lakia, osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annettua lakia ja luottolaitostoiminnasta annettua lakia.

Ehdotetut muutokset koskevat erityisesti osakeyhtiölakia (624/2006 muutoksineen, OYL). Keskityn lausunnossani osakeyhtiölakiin ehdotettuihin muutoksiin.

Osakeyhtiölain sulautumista koskevaan 16 lukuun ja jakautumista koskevaan 17 lukuun ehdotetaan lukuisia muutoksia. Näistä osa on sisällöltään uusia ja merkittäviä ja osa teknisiä. OYL 16 ja 17 lukuun ehdotettuja muutoksia merkittävämpi ehdotus on se, että lakiin ehdotetaan kokonaan uutta 17 a lukua. Ehdotetussa uudessa 17 a luvussa säädetään rajat ylittävästä kotipaikan siirrosta. Rajat ylittävässä kotipaikan siirrossa on kysymys siitä, että osakeyhtiön yhtiömuoto voidaan muuttaa toisessa ETA-valtiossa sallituksi oikeudelliseksi muodoksi ja osakeyhtiö voi siirtää kotipaikkansa ainakin tähän valtioon. Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan, että vastaavanlainen kotipaikan siirto on mahdollista toteuttaa myös niin, että ulkomaisen ETA-valtion oikeushenkilön yhtiömuoto muutetaan suomalaiseksi osakeyhtiöksi ja sanotun oikeushenkilön kotipaikka rekisteröidään Suomeen. Toisin sanoen kyse on esimerkiksi siitä, että

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/2121, annettu 27 päivänä marraskuuta 2019, direktiivin (EU) 2017/1132 muuttamisesta rajat ylittävien yhtiömuodon muutosten, sulautumisten ja jakautumisten osalta.

suomalainen yksityinen osakeyhtiö voi siirtää kotipaikkansa toiseen ETA-valtioon ja samalla muuttaa yhtiömuotonsa vaikkapa osuuskunnaksi, henkilöyhtiöksi tai muuksi vastaanottavan ETA-valtion sääntelyn tunnistamaksi ja sallimaksi oikeudelliseksi muodoksi.

Ehdotettu uusi 17 a luku vastaa teknisesti ja sisällöllisesti pääosin sulautumista ja jakautumista koskevia lukuja. Ehdotettu uusi luku on kuitenkin kirjoitettu niin, että siinä otetaan huomioon rajat ylittävän kotipaikan siirron erilainen ja omaleimainen luonne.

2 Arviointia

Isossa kuvassa kysymys on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 49 artiklassa tarkoitetusta sijoittautumisvapaudesta. Lisäksi taustalla vaikuttaa EU:n tuomioistuimen antama ennakkoratkaisu (C-106/16 (Polbud – Wykonawstwo sp. z o.o., selvitystilassa. EU-tuomioistuin totesi, että SEUT 49 artiklassa, luettuna yhdessä SEUT 54 artiklan kanssa, sijoittautumisvapaus myönnetään jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti perustetuille yhtiöille, joiden sääntömääräinen kotipaikka, keskushallinto tai päätoimipaikka on unionin alueella. Näin ollen yhtiö, joka on perustettu jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, voi lähtökohtaisesti vedota tähän vapauteen. EU-tuomioistuin totesi myös, että sijoittautumisvapauteen kuuluu muun muassa oikeus perustaa ja johtaa näitä yhtiöitä niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen omia yhtiöitä. Se käsittää siis jonkin jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti perustetun yhtiön oikeuden muuttua toisen jäsenvaltion oikeuden soveltamisalaan kuuluvaksi yhtiöksi. EU-tuomioistuin korosti, että kotipaikan siirtoon liittyvien velkojien, vähemmistöosakkaiden ja työntekijöiden suojelua koskevien keinojen on oltava niiden päämäärän saavuttamiseen soveltuvia eivätkä keinot saa mennä pidemmälle kuin on tarpeen päämäärän saavuttamiseksi (Polbud-ratkaisu, kohta 55 ja 56).

Yleisellä tasolla arvioituna muutosdirektiivistä johtuvat ehdotukset ja ehdotuksen muut ehdotukset ovat kannatettavia. Ehdotetut säännösten muutokset ovat vaikutuksiltaan sinänsä positiivisia, vaikka riskinä on se, että ne lisäisivät epävarmuutta ja tulkinnanvaraisuutta rajat ylittävissä yritysjärjestelyissä. Kotipaikan siirron sääntely erillisenä järjestelynä selkeyttää tilannetta suhteessa siihen, että toteutettaisiin sulautumisen kautta. Muutosdirektiivi sisältää vähimmäisharmonisoivia säännöksiä. Jäsenvaltioille on sallittu, että ne pitävät voimassa tai ottavat käyttöön esimerkiksi vähemmistöosakkeenomistajia tai velkojia suojaavia säännöksiä, jos ne eivät ole EU-oikeuden periaatteiden tai nimenomaisten säännösten kanssa ristiriidassa. Muutosdirektiivissä on lisäksi säädetty eräistä menettelyistä, joissa jäsenvaltioille on säädetty nimenomaisesti vaihtoehtoisesta tavasta toteuttaa tietty menettely. Muutosdirektiivissä on myös eräitä säännöksiä, jotka on kirjoitettu niin avoimella tavalla, että jäsenvaltioille on jätetty laaja kansallinen harkintavalta, miten tietty menettely toteutetaan.

Käsitykseni mukaan kansallista harkintavaltaa on käytetty järkevällä ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Ehdotukseen sisältyy joitakin kansallisia säännöksiä, jotka poikkeavat muutosdirektiivin vaatimuksista. Osa sulautumista ja jakautumista koskevista säännöksistä on säädetty jo voimassa olevassa laissa, eikä niitä ehdoteta kumottaviksi tai muutettavaksi. Sisällöltään vastaavia säännöksiä ehdotetaan uusina säännöksinä myös kotipaikan siirron osalta. Ehdotukset osaltaan yhtäältä lisäävät sääntelyn määrää, mutta toisaalta lisäävät tuotettavaa informaatiota ja siten lisäävät velkojien ja osakkeenomistajien

suojaa. OYL 5, 8, 10, 14, 15, 18, 21 ja 25 lukuun ehdotetut muutokset ovat teknisiä ja johtuvat OYL 16 ja 17 lukuihin tehtävistä muutoksista ja uudesta 17 a luvusta.

Hallituksen esitys on huolella laadittu ja siinä esitetyt ehdotukset voidaan saattaa laiksi.

2.2 OYL 16 luku / Sulautuminen

OYL 16 lukuun ehdotetaan tehtäväksi huomattava määrä muutoksia. Osa muutoksista on teknisiä, osa uusia ja perustuvat muutosdirektiivin implementointiin.

OYL 16 luvun 1 §:n 3. virkkeen lisäys (Absorptiosulautumisessa sulautuvan yhtiön osakkeenomistajat voivat suostumuksellaan luopua oikeudestaan saada sulautumisvastiketta) on perusteltu ja vastaa yhtiökäytäntöä. OYL 16 luvun 2 §:n tarkennus sisaryhtiösulautumisen määritelmästä on myös tarkoituksenmukainen. Muutosdirektiivin johdosta OYL 16 luvun 3 ja 22 §:n säännöksiä sulautumissuunnitelman sisällöstä ehdotetaan muutettaviksi ja täydennettäviksi. Kokonaan uutta on se, että kansallisia ja rajat ylittäviä sulautumisia koskevaan suunnitelmaan ehdotetaan nimenomaista säännöstä selvityksestä, joka koskee sulautumiseen osallistuvien yhtiöiden velkojien saatavien suorittamista tai niiden maksamisen turvaamista. Muutokset lisäävät yhtäältä lain yksityiskohtaisuutta, mutta toisaalta tuottavat lisää informaatiota ja siten parantavat osakkeenomistajien ja velkojien suojaa.

OYL 16 luvun 4 §:n, 6 §:n ja 9 §:n muutokset ovat teknisiä ja johtuu luvun 2 §:n sisaryhtiösulautumisen määritelmästä. OYL 16 luvun 11 §:n 1 momentin 6 kohtaa ehdotetaan tarkennettavaksi siten, että siinä mainitaan tilinpäätöksen ja osavuosikatsauksen lisäksi myös toimintakertomus. Ehdotus on perusteltu. OYL 16 luvun 13 §:n 1 ja 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että niissä säädetään mahdollisuudesta esittää lunastusvaatimus sähköisesti. Ehdotus on perusteltu ja on linjassa yhtiökokousten yleisen digitalisoitumisen kanssa. OYL 16 luvun 14 §:n 1 momentin 4 kohtaa ehdotetaan nimenomaisesti täydennettäväksi siten, että ilmoitukseen tulee liitää sulautumispäätösten ohella tiedot sulautumissuunnitelmasta, jonka perusteella päätökset on tehty. OYL 16 luvun 16 §:n ehdotetussa uudessa 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi ajankohdasta, jolloin velkoja voi aikaisintaan vaatia suoritusta tämän eduksi sulautumista varten määrätyistä riittävistä vakuuksista. Säännös koskee vakuuksia, jotka on annettu 6 §:n mukaisen kuulutuksen antamisen ja määräpäivän välillä 6 §:ssä tarkoitetulle saamiselle taikka sulautumista vastustaneelle velkojalle määräpäivän jälkeen. Ehdotus on perusteltu. OYL 16 luvun 19 §:n pykälän 1 momentissa oleva viittaus laajenee siten, että ehdotetun 2 §:n 2 momentin muutoksen myötä viittaus sisältää jatkossa myös rajat ylittävän sisaryhtiösulautumisen. Ehdotus on linjassa OYL 16 luvun 2 §:n sisaryhtiömääritelmän kanssa. Ehdotetut muutokset OYL 16 luvun 19 §:n, 22 §:n, 23 §:n, 24 §:n, 25 §:n 26 §:n muuttamiseksi sekä uusiksi 22 a – d §:ksi, 24 a §:ksi, 26 a – e §:ksi ja 27 a §:ksi lisäävät sulautumisesta tuotettavan informaation määrää ja ovat perusteltuja.

2.3 OYL 17 luku / Jakautumien

Rajat ylittävistä jakautumisista säädetään ensi kertaa EU-tasolla. Muutosdirektiivillä lisättyjen, menettelyä eri ETA-valtioissa harmonisoivien säännösten johdosta myös osakeyhtiölain jakautumista koskeviin säännöksiin ehdotetaan eräitä keskeisiä muutoksia. Voimassa oleva laki on kirjoitettu niin, että jakautumista koskevat säännökset muodostavat itsenäisen kokonaisuuden, eivätkä ne perustu viittauksiin sulautumissääntelyyn

riippumatta niiden sisällöllisestä vastaavuudesta. Ratkaisu on ollut toimiva, vaikka se johtaa lain pitenemiseen. Jakautumissääntelyä on tarkoitus uudistaa ehdotuksella sisällöllisesti pääosin sulautumista vastaavalla tavalla. Voimassa olevan lain tapaan menettelyn ja sääntelyn kirjoitustavan yhtenevyyden johdosta rajat ylittävää jakautumista koskevaan menettelyyn voidaan usein soveltaa rajat ylittävään sulautumiseen sovellettavia periaatteita lähes sellaisinaan. Siltä osin kuin säännöksen perustelutekstissä ei toisin mainita tai asiayhteydestä muuta johdu, sulautumista koskevan vastaavan säännöksen perustelut soveltuvat suurelta osin myös vastaavaan jakautumista koskevaan säännökseen. Siten tässä yhteydessä ei ole tarpeen toistaa OYL 16 luvun muutoksista sanottua.

Ehdotuksessa on uutta muun muassa se, että ehdotuksessa täydennetään voimassa olevan lain mukaisia jakautumisen toteuttamistapoja Uutena jakautumisen muotona esityksessä ehdotetaan säädettäväksi yhtiöittämällä toteutettavasta jakautumisesta, jossa osa jakautuvan yhtiön varoista ja veloista siirtyy yhdelle tai useammalle vastaanottavalle yhtiölle vastineeksi siitä, että jakautuvalle yhtiölle annetaan vastaanottavien yhtiöiden osakkeita tai arvopapereita. Lisäksi ehdotetaan säännöksiä eräistä siihen liittyvistä kevennetyistä menettelyistä. Ehdotuksen mukaan yhtiöittämällä toteutettava jakautuminen voi tapahtua vain perustettavaan yhtiöön. Yhtiöittämällä toteutettava jakautuminen on mahdollinen niin kansallisissa jakautumisissa kuin rajat ylittävissä jakautumisissa. Muutosehdotukset lisäävät tapoja järjestellä yritysten taseita ja ovat perusteltuja.

2.4 OYL 17 a luku / Kotipaikan siirto

Ehdotuksen mukaiset osakeyhtiölain rajat ylittävää kotipaikan siirtoa koskevat säännökset ovat kokonaan uusia. Aikaisemmin asiasta on nimenomaisesti säädetty eurooppayhtiöiden osalta eurooppayhtiön (SE) säännöistä annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2157/2001 sekä sitä täydentävät kansalliset säännökset eurooppayhtiölaissa (742/2004). Ehdotuksen mukaiset osakeyhtiölain säännökset ovat pääperiaatteiltaan samansuuntaiset eurooppayhtiölainsäädännön kanssa. Kotipaikan siirrosta on hyvin perusteltua säätää omassa luvussaan. Se on lain systematiikan kannalta järkevää ja näin se erottuu selvästi omaksi mekanismikseen. Ehdotettu uusi 17 a luku sisältää aineelliset säännökset osakeyhtiöiden kotipaikan siirrosta rajan yli toiseen ETA-valtioon ja yhtiömuodon muuttamisesta sen valtion yhtiömuodoksi vähintäänkin siinä laajuudessa, kuin kodifioidun yhtiödirektiivin liitteessä II säädetään. Kotipaikan siirrossa on aina kysymys rajat ylittävästä järjestelystä, joten ehdotetussa luvussa ei ole tehty jakoa kansallisia ja rajat ylittäviä tilanteita koskeviin säännöksiin. Ehdotuksessa säädetään muutosdirektiivin mukaisella tavalla kotipaikan siirtoihin liittyvästä toimivallan jaon perusteista ja rekisteriviranomaisen tehtävistä.

Luvusta tekemieni havaintojen mukaan osakkeenomistajien ja velkojien suoja on riittävä ja sääntelystä saa riittävän selvän kuvan siitä, miten kotipaikan siirto yhtiöoikeudellisesti tapahtuu. Minulla ei ole huomauttamista ehdotetusta sääntelystä.

3 Muu sääntely

Ehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi osakeyhtiölain ohella vakuutusyhtiölakia, työeläkevakuutusyhtiöistä annettua lakia, harmaan talouden selvitysyksiköstä annettua lakia, sijoituspalvelulakia, sijoitusrahastolakia, vaihtoehtorahastojen hoitajista annettua lakia, kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annettua lakia, arvo-osuusjärjestelmästä ja selvitystoiminnasta annettua lakia ,joukkorahoituspalvelun tarjoamisesta annettua lakia,

maksulaitoslakia, liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annettua lakia, osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annettua lakia ja luottolaitostoiminnasta annettua lakia. Minulla ei ole huomauttamista ehdotetusta sääntelystä.

Helsingissä, 26. päivänä lokakuuta 2022

Seppo Villa
Kauppaoikeuden professori
Helsingin yliopisto