Juha Raitio, OTT, VT
Eurooppaoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
PL 4, 00014 Helsingin yliopisto
puh. t. 050-4482737
e-mail: juha.raitio@helsinki.fi

Eduskunta
Suuri valiokunta

Helsinki 8.6.2026

Asiantuntijalausunto liittyen asiaan U 33/2026 vp, Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi 28. yhtiöoikeudellisesta kehyksestä (EU Inc.)

1. Aluksi

Olen saanut kutsun toimittaa kirjallinen asiantuntijalausunto Suuren valiokunnan istuntoon perjantaina 12.6.2026 klo. 13.30. Arviota on pyydetty erityisesti 28. yhtiöoikeudellista kehystä koskevan komission asetusehdotuksen eli ns. EU Inc-asetuksen oikeusperustan asianmukaisuudesta ja ehdotuksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta.

2. Asetusehdotuksen oikeusperusta

Komission ehdotuksen tavoitteena on luoda jäsenvaltioiden lainsäädäntöön uusi EU-tasoisesti säädetty yhtiömuoto, jonka käyttäminen olisi yrityksille vapaaehtoista ja joka olisi rinnakkainen kansallisille yhtiömuodoille. Nykyisin komission politiikkana on edistää eurooppalaisen

kilpailukyvyn nimissä start up-yrityksien syntyä ja ns. skaalautumista suuremmiksi (scaling up) esimerkiksi kehittämällä yrityskeskittymien valvontaa koskevaa politiikkaa, mutta myös nyt käsillä olevalla tavalla luomalla helpotuksia rajat ylittävän yritystoiminnan oikeudellisiin edellytyksiin. Asetusehdotus on myös esimerkki digitalisaation vaikutuksista EU-oikeuteen, sillä asetusehdotuksessa säädetään sähköisten välineiden ja menettelyiden käyttämisestä eurooppalaisissa yrityksissä ja viranomaisissa, jotta erilaisista manuaalisista paperitöistä ja henkilökohtaisista tapaamisista vältytään.

Sinänsä rajat ylittävän yritystoiminnan edistäminen ei ole yhtiöoikeudessa uutta EU:n sisämarkkinoilla. Eurooppalaista taloudellista etuyhtymää (ETEY, asetus (ETY) N:o 2137/85[1]), eurooppayhtiötä (SE, asetus ETY N:o 2157/2001[2]) ja eurooppaosuuskuntaa[3] (SCE, asetus ETY N:o 1435/2003) koskien on annettu asetuksia. Nyt käsillä olevan asetusehdotuksen kannalta erityisen merkittävä vertailukohde on sen perusteluosiossa usein viitattu direktiivi (EU) 2017/1132[4] tietyistä yhtiöoikeuden osa-alueista, jossa käsitellään sijoittautumisvapauden edistämiseksi pääomayhtiöiden rajat ylittäviä sulautumisia. Direktiivin (EU) 2017/1132 oikeusperustana on sijoittautumisvapauteen kytkeytyvä SEUT 50 (1-2) artikla.

Yrityksen kotipaikan siirtoa koskeva kysymys on ollut pitkään harmonisoimatta, mutta nykyisin asiaa säädellään etenkin direktiivillä (EU) 2019/2121[5]. U-kirjeessä olisi ollut hyvä käsitellä siten myös direktiiviä (EU) 2019/2121 tarkemmin, koska sillä on muutettu direktiiviä (EU) 2017/1132. Direktiivin (EU) 2019/2121 mukaisesti on ollut aiheellista antaa rajat ylittäviä yhtiömuodon muutoksia ja jakautumisia koskevat säännöt, sillä direktiivissä (EU) 2017/1132 säädetään ainoastaan julkisten osakeyhtiöiden kotimaisista jakautumisista. Myös direktiivin (EU) 2019/2121 oikeusperusta on SEUT 50 artiklan 1 ja 2 kohta. Ajan oloon yrityksen kotipaikan siirrosta on syntynyt myös runsaasti oikeuskäytäntöä[6], mikä osaltaan kuvaa sitä, että on ollut konkreettinen

---

[1] Ks. OJ, N:o L 199, 31.7.1985, s. 1.
[2] Ks. EYVL, N:o L 294, 10.11.2001, s. 1.
[3] Ks. EUVL, N:o L 207, 18.8.2003, s. 1.
[4] Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1132, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2017, tietyistä yhtiöoikeuden osa-alueista, EUVL, N:o L 169, 30.6.2017, s. 46.
[5] Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/2121, annettu 27 päivänä marraskuuta 2019, direktiivin (EU) 2017/1132 muuttamisesta rajatylittävien yhtiömuodon muutosten, sulautumisten ja jakautumisten osalta, EUVL, N:o L 321, 12.12.2019, s. 1.
[6] Ks. esim. 81/87 *Daily Mail* (1988) ECR 5483, C-212/97 *Centros* (1999) ECR I-1459, C-208/00 *Überseering* (2002) ECR I-9919, C-411/03 *SEVIC Systems* (2005) ECR I-10805, C-210/06 *Cartesio* (2008) ECR I-9641, C-378/10 *VALE*

tarve säätää asiasta EU-lainsäädännön tasolla.

Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että U-kirjelmässä pohditaan, olisiko nyt käsillä olevan asetusehdotuksen oikeusperustan myös syytä olla SEUT 50 artikla, jonka 1 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan direktiivein säännöksiä sijoittautumisvapauden toteuttamiseksi tietyllä toimialalla. Relevantti on myös SEUT 50 artiklan 2 g) kohta, jonka mukaan Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio suorittavat niille edellä määrätyt tehtävät erityisesti sovittamalla tarpeen mukaan yhteen ja pyrkimällä tekemään samanvertaisiksi ne takeet, joita jäsenvaltioissa edellytetään 54 artiklan toisessa kohdassa tarkoitetuilta yhtiöiltä niin yhtiön jäsenten kuin ulkopuolisten etujen turvaamiseksi. Mainitussa 54(2) artiklassa yhtiöillä tarkoitetaan siviili- ja kauppaoikeudellisia yhtiöitä, osuustoiminnallisia yhtiöitä sekä muita julkis- tai yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä, lukuun ottamatta niitä, jotka eivät tavoittele voittoa.

Asetusehdotuksen oikeusperustana on mainittu vain SEUT 114 artikla, jossa todetaan seuraavaa:

1. Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, 26 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi sovelletaan seuraavia määräyksiä. Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi.

2. Mitä 1 kohdassa määrätään, ei sovelleta veroja, henkilöiden vapaata liikkuvuutta eikä työntekijöiden oikeuksia tai etuja koskeviin säännöksiin tai määräyksiin.

SEUT 114 artikla on sisämarkkinaoikeudellisen EU-lainsäädännön osalta varsin tyypillinen oikeusperusta ja se johtaa neuvostossa lainsäädäntöprosessia nopeuttavaan määräenemmistömenettelyyn. SEUT 114 artikla tulee kyseeseen oikeudellisena perustana vain toissijaisesti, eli mikäli perussopimuksessa ei muuta määrätä oikeudellisesta perustasta. Oikeudellisen perustan valinnassa korostuu tällöin se, mikä on suunnitellun toimenpiteen pääasiallinen tarkoitus.[7] Komissio tulkitsee, että myös SEUT 50 artikla olisi asiassa mahdollinen oikeusperusta, mutta se ei ole halunnut sitä käyttää, koska sen avulla ei voitaisi perustella koko

---

Építési, ECLI:EU:C:2012:440, C-106/16 *Polpud*, ECLI:EU:C:2017:804 ja C-563/17 *Associação Peço a Palavra*, ECLI:EU:C:2019:144.

[7]Ks. C-84/94 *Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto* (1996) ECR I-5755, kohdat 12 ja 21.

asetusehdotusta. Tähän liittyen voidaan todeta, että SEUT 114 artikla soveltuu oikeusperustaksi sekä asetuksille että direktiiveille, mutta sanamuodon mukaisesti tulkiten SEUT 50 artikla soveltuu oikeusperustaksi direktiiveille.

Nähdäkseni ehdotuksen mukaisesti asetuksena säätäminen on ratkaiseva syy sille, miksi komissio haluaa esittää oikeusperustaksi vain SEUT 114 artiklaa, koska se mahdollistaa asetuksen säätämisen myös asiayhteydessä, jossa on kyse jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen harmonisoinnista. Asian substanssi viittaa kyllä yhtiöoikeudellisten uudistusten yhteydessä käytettyyn sijoittautumisvapautta käsittelevään SEUT 50 artiklaan, mutta tulkintani mukaan tässä on komissiolla harkintavaltaa liittyen lainsäädäntöinstrumentin valintaan. Lienee U-kirjeessä esitetyllä tavalla niin, että komissio näkee direktiivin lainsäädäntöinstrumenttina uhkana siksi, että jäsenvaltioihin olisi vaarana direktiivin implementoinnin myötä syntyä useita toisistaan poikkeavia yhtiöoikeudellisia kehyksiä. On otettava huomioon, että kahden oikeusperustan, eli tässä tapauksessa SEUT 50 ja 114 artiklan, käyttö olisi poikkeuksellinen ratkaisu, koska EU-oikeudessa on vakiintuneesti sovellettu vain yhtä oikeusperustaa.

Kun asetusehdotuksessa on 78 ja 79 artikloissa säädetty työntekijöiden ja toimitusjohtajan osakeoptioista ja niihin liittyen verotuksen täytäntöönpanon ajankohdasta, niin tulkitsen valtioneuvoston tavoin, ettei tämä seikka ole hyväksyttävissä SEUT 114 artiklan oikeusperustan nojalla eräänlaisena liitännäisenä kysymyksenä. Tulkitsen niin, että kyse on verotettavan tulon laskennan harmonisoinnista, jolloin asia kuuluu SEUT 114(2) artiklan tarkoittamalla tavalla verotuksen piiriin ja siten neuvostossa yksimielisyyttä edellyttävän SEUT 115 artiklan soveltamisalaan U-kirjelmässä perustellulla tavalla. Yhdyn U-kirjeessä (s. 25) esitettyyn tulkintaan, että asetusehdotuksen 79 artikla tulisi siksi joko poistaa tai sitten EU-osakeyhtiöiden työsuhdeoptioiden verotusta koskien tulisi laatia erillinen säädös.

3. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteesta sekä prosessiautonomiasta

Toissijaisuusperiaate saa nykyisin ilmauksensa SEU 5(3) artiklassa[8] sekä Lissabonin sopimukseen

[8] SEU 5(3) artikla: "Toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai sen alueellisella taikka

liitetyssä pöytäkirjassa (N:o 2), joka koskee toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamista. Toissijaisuusperiaatteen lähtökohtana on, että EU:n tulee toimia vain siinä laajuudessa ja siinä määrin kuin tietty toiminta voidaan toteuttaa paremmin unionin kuin jäsenvaltioiden tasolla. Toissijaisuusperiaatteen tulkinnassa SEU 5(1) artiklan annetun toimivallan periaate on keskeinen, sillä unionin toimivalta määräytyy annetun toimivallan periaatteen mukaan, mutta toimivallan käyttö puolestaan määräytyy suhteellisuusperiaatteen ja toissijaisuusperiaatteen mukaan.[9] Annetun toimivallan periaatteen (*principle of conferral*) mukaisesti unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.[10]

Toissijaisuusperiaate koskee vain niitä asioita, joissa EU:lla ei ole yksinomaista toimivaltaa, siis käytännössä ns. jaetun toimivallan aloja. Jaetun toimivallan aloilla jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjinä niin kauan kuin unioni ei ole käyttänyt toimivaltaansa tai niiltä osin kuin unioni on palauttanut niille toimivaltaa. Jaetun toimivallan aloiksi on Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä luettava SEUT 4 artiklassa mainitut alat. Tällaisia aloja ovat esimerkiksi sisämarkkinat, maatalous, kalastus[11], liikenne, energia, Euroopan laajuiset verkot, koheesio, kuluttajansuoja, ympäristö, kansanterveys sekä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue.Käänteisesti asia voidaan ilmaista niin, että jaettu toimivalta tulee kyseeseen muilla kuin SEUT 3 ja 6 artiklassa tarkoitetuilla aloilla. Nyt käsillä olevassa asetusehdotuksessa pyritään puuttumaan pk-yritysten ongelmiin, jotka johtuvat jäsenvaltioiden erilaisista kansallisista yhtiölainsäädännöistä ja tässä katsannossa kyse on sisämarkkinoiden harmonisointitoimesta, vaikkei direktiiviä olekaan valittu lainsäädäntöinstrumentiksi. Näin ollen yhdyn valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan ehdotus on päälinjoiltaan toissijaisuusperiaatteen mukainen. Sen sijaan edellä on toimivaltakysymyksen osalta todettu, että henkilöverotusta koskeva kysymys ei ole säädettävissä SEUT 114 artiklan

---

paikallisella tasolla riittävällä tasolla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla".

[9] Ks. toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tarkemmin Lissabonin sopimuksen yhteyteen liitetty pöytäkirja N:o 2.

[10] Annetun toimivallan periaate muistuttaa paljon entistä EY 5(1) artiklaa, jonka sisältämän legaliteettiperiaatteen mukaisesti "yhteisö toimii sille tällä sopimuksella annetun toimivallan ja asetettujen tavoitteiden rajoissa".

[11] Meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen kuuluu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kalastuspolitiikan yhteydessä.

oikeusperustaan nojautuen, vaan siinä tulisi soveltaa SEUT 115 artiklaa, minkä vuoksi toissijaisuusperiaatteen toteutumista tulisi sen osalta arvioida erikseen.

Muutoinkin näen, ettei toissijaisuusperiaatteeseen ylimalkaisella tavalla vetoamalla voida asetusehdotusta kaikilta osin perustella. Asetusehdotus vaatii yksityiskohtaisempaa tarkastelua. On nimittäin syytä maksukyvyttömyyttä koskevan asetusesityksen 10 luvun osalta huomioida, että jäsenvaltioilla on ns. prosessiautonomian periaate. Lähtökohtana on kansallisten oikeudenkäyntimenettelyjen autonomisuus. Kansallisesti on esimerkiksi määritettävä eurooppaoikeutta käsittelevien viranomaisten kompetenssi[12] tai menettely kiellettyjen valtiontukien takaisinperinnässä[13]. Kansallista prosessiautonomiaa tosin rajoittaa jossain määrin SEU 4(3) artiklaan perustuva vilpittömän yhteistyön periaate. En näe lainkaan yksiselitteisenä, että toissijaisuusperiaatetta voitaisiin kytkeä kansallisella tasolla säädettyyn prosessiautonomian piiriin kuuluvaan normistoon. Suomessa konkurssimenettelyssä määrätään aina pesänhoitaja ja pidän varsin ongelmallisena velkojien suojan kannalta sitä, ettei nyt ehdotetussa menettelyssä voisi määrätä pesänhoitajaa, jos velallinen tai velkoja näin vaatii ja tietyt muut edellytykset täyttyvät. Väärinkäytösten mahdollisuus on ilmeinen, jos EU-osakeyhtiön omaisuus pysyisi sen hallinnassa maksukyvyttömyydestä huolimatta ja se voisi näin jatkaa liiketoimintaansa. Ehdotettua menettelyä on perusteltu kustannustehokkuudella ja nopeudella, mutta on huomattava, ettei komissio ole tehnyt asetusehdotuksen mielestäni ongelmallisesta 10 luvusta varsinaista vaikutusarvioita (U-kirjelmä, s. 26).

Edellä viitattu asetusehdotuksen 10 luvun maksukyvyttömyyttä koskeva ongelma on U-kirjeessä käsitelty suhteellisuusperiaatteen käsittelyn yhteydessä. Niinkin voidaan tehdä, koska suhteellisuusperiaatteella vastataan kysymykseen, miten EU:n tulee toimia, jos sillä on toimivaltaa toimia. Kyse on lainsäädännössä tavoitteen saavuttamiseksi valittujen keinojen oikeasuhteisuudesta. Suhteellisuusperiaate on toisaalta kaikille jäsenvaltioille yhteinen yleinen oikeusperiaate, mutta toisaalta se on myös perussopimuksiin sisältyvä periaate. SEU 5(4) artiklan mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten

[12] Ks. 13/68 *Salgoil* (1968) ECR 453.

[13] Ks. esim. C-209/00 *komissio v Saksa* (2002) ECR I-11695, kohta 34, jossa todetaan: "*Näin ollen jäsenvaltio, jonka on komission päätöksen mukaisesti perittävä takaisin sääntöjenvastaiset tuet, voi valita keinot, joilla se toteuttaa tämän velvollisuuden, kunhan valitut toimenpiteet eivät ole yhteisön oikeuden vastaisia eivätkä vaikuta sen tehokkuuteen.*"

tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi SEU 5(4) artiklassa todetaan, että unionin toimielimet soveltavat suhteellisuusperiaatetta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen soveltamisesta tehdyn pöytäkirjan mukaisesti.

Yhdyn U-kirjelmässä todettuun johtopäätökseen, jonka mukaan asetusehdotuksessa suhteellisuusperiaatteen noudattamista on perusteltu puutteellisesti etenkin koskien asetusehdotuksen 10 luvun maksukyvyttömyysmenettelyä. Asetusehdotuksen toteutuessa velkojien suojan heikentyisi suhteessa Suomen ja monen muun jäsenvaltion tehokkaampiin menettelyihin, millä puolestaan olisi vaikutus kohtuuhintaisen rahoituksen saatavuuteen. On mahdollista, että EU-osakeyhtiöiden maksukyvyttömyysmenettelyt hidastuisivat verrattuna nykyisiin suomalaisiin maksukyvyttömyysmenettelyihin (U-kirjelmä s. 31). Näen valtioneuvoston tavoin, että ehdotetut menettelyt ylittävät sen, mikä on tarpeellista ja välttämätöntä asetusehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tässä suhteessa on myös syytä kiinnittää huomiota siihen, että nyt käsillä oleva ehdotettu maksukyvyttömyysmenettely vastaa olennaisilta osiltaan mikroyritysten yksinkertaistettua purkumenettelyä, joka poistettiin uudesta maksukyvyttömyysdirektiivistä (EU) 2026/799[14] toteuttamiskelvottomana EU:n lainsäädäntöprosessin aikana.

4. Johtopäätökset

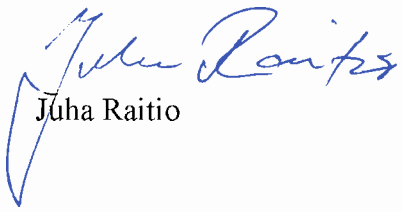
Yhdyn U-kirjelmässä esitettyihin keskeisiin tulkintoihin:

a) Toimivaltaperusteeksi voidaan soveltaa SEUT 114 artiklaa, sillä se mahdollistaa asetuksen säätämisen, mitä asiayhteyteen luontevammin soveltuva SEUT 50 artikla ei mahdollista.
b) Asetusehdotuksen 78 ja 79 artikloissa säädetty työntekijöiden ja toimitusjohtajan osakeoptioiden verotuksen täytäntöönpanon ajankohta ei ole hyväksyttävissä SEUT 114 artiklan oikeusperustan nojalla eräänlaisena liitännäisenä kysymyksenä. Asia kuuluu SEUT 114(2) artiklan tarkoittamalla tavalla verotuksen piiriin ja siten neuvostossa yksimielisyyttä edellyttävän SEUT 115 artiklan soveltamisalaan.
c) Asetusehdotus voidaan pääosin nähdä noudattavan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta,

[14] Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2026/799, annettu 30 päivänä maaliskuuta 2026, maksukyvyttömyyslainsäädännön tiettyjen osa-alueiden yhdenmukaistamisesta, EUVL, L, 2026/799, 1.4.2026.

mutta näen U-kirjelmän tavoin erityisen ongelmallisena näiden periaatteiden osalta asetusehdotuksen 10 luvun maksukyvyttömyysmenettelyä koskevan sääntelyn.

Helsingissä 8.6.2026



Juha Raitio