

Eduskunnan suurelle valiokunnalle

Asia: U 33/2026 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi 28. yhtiöoikeudellisesta kehyksestä (EU Inc.)

Minulta on pyydetty lausuntoa asiasta. Keskityn lausunnossani ainoastaan asetuksen ehdotettuun oikeusperustaan.

Keskeinen ongelma on selkeä: jos asetuksessa on kysymys jäsenvaltioiden sääntöjen lähentämisestä, SEUT 114 artikla voi toimia oikeusperustana ja menettelynä on tavanomainen lainsäädäntömenettely. Jos kyseessä ei kuitenkaan ole jäsenvaltioiden sääntöjen lähentäminen vaan uuden eurooppalaisen oikeudellisen muodon perustaminen jäsenvaltioiden sääntöjen rinnalle, SEUT 352 artikla on asianmukainen oikeusperusta, mikä puolestaan tarkoittaa, että asetus on hyväksyttävä neuvostossa yksimielisesti. Kysymys on jo herättänyt vilkasta keskustelua eurooppalaisissa tutkijapiireissä.¹ On yllättävää, että U-kirjelmä vain lyhyesti mainitsee asian sivulla 24.

Lausuntoni jakautuu kolmeen osaan. Käsittelen ensin SEUT 114 ja 352 artiklojen rajanvetoa relevantin oikeuskäytännön valossa. Sovellan sitten tätä oikeuskäytäntöä asetusehdotukseen. Viimeiseksi otan kantaa joihinkin U-kirjelmässä esitettyihin oikeusperustaa koskeviin kapeampiin kysymyksiin.

SEUT 114 JA 352 ARTIKLOJEN VÄLINEN RAJANVETO: YLEISTÄ

SEUT 114(1) artikla kuuluu:

Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, 26 artiklassa tarkoitettujen tavoitteiden toteuttamiseksi sovelletaan seuraavia määräyksiä. Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa

¹ Ks. esim. ECLE, 'EU Inc: A Constitutional Paradox At The Heart Of Article 4' <https://blogs.law.ox.ac.uk/oblb/blog-post/2026/06/eu-inc-constitutional-paradox-heart-article-4>, Eva ten Hoor and Meriëlle de Zwart, 'The ESSU: crossing the constitutional boundaries of Article 114 TFEU?' <https://www.europeanlawblog.eu/pub/hdwoeikg/release/2>, Thomas Jaeger and Adnan Tokić, 'Article 114 TFEU: The wrong choice for the 28th regime', <https://www.europeanlawblog.eu/pub/s65d2lnm/release/2>, ja W-G Ringe, 'EU Inc. and the Myth of the Perfect Legal Basis: Political Necessity, Constitutional Flexibility, and Europe's 28th Regime' <https://verfassungsblog.de/eu-inc-and-the-myth-of-the-perfect-legal-basis/>.

*kuultuaan sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet
jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi.*

Artiklaan liittyy useita oikeudellisia kysymyksiä.² Nyt käsillä olevassa tapauksessa kysymykset liittyvät artiklan viimeisiin sanoihin. Artikla antaa ainoastaan toimivallan jäsenvaltioiden sääntöjen lähentämiseen eli harmonisointiin. EU Inc. -ehdotus ei välttämättä näin tee. Se ei pyri samankaltaiseen jäsenvaltioiden sääntöjen yhdenmukaistamiseen kuin vaikkapa yhtiöoikeudelliset direktiivit. Sen sijaan ehdotettu asetus luo uuden 28. järjestelmän. Onko tämä edelleen jäsenvaltioiden sääntöjen lähentämistä?

EU-tuomioistuin on joutunut ottamaan samantyyppiseen tilanteeseen ratkaisussa, joka koski eurooppaosuuskuntaa (SCE).³ Tapauksessa oli kyseessä asetus, joka perusti eurooppaosuuskunnan. Se on eurooppalainen oikeudellinen muoto, joka on voimassa rinnakkain jäsenvaltioiden lainsäädäntöön perustuvien osuuskuntien kanssa. Asetuksen oikeusperustana oli SEUT 352 artikla. Euroopan parlamentti ja komissio väittivät, että se olisi pitänyt säätää SEUT 114 artiklan nojalla.

EU-tuomioistuin ratkaisi asian suuren jaoston kokoonpanossa. Se katsoi, julkisasiamies Stix-Hacklia seuraten, että SEUT 352 artiklaa voidaan käyttää, kun luodaan uusia oikeuksia kansallisten oikeuksien rinnalle, mutta ei, jos kyseessä on vain kansallisten sääntöjen yhdenmukaistaminen. Koska asetus ei muuttanut kansallisia lainsäädäntöjä vaan sen tarkoituksena oli luoda uusi eurooppalainen osuuskunnan oikeudellinen muoto kansallisten muotojen rinnalle, sitä ei voitu säätää SEUT 114 artiklan nojalla vaan SEUT 352 artikla oli oikea oikeusperusta.

Sama kaava toistui eurooppayhtiötä (SE) säädettäessä.⁴ Myös se perustuu SEUT 352 artiklaan. Periaate tietenkin pätee myös yhtiöoikeuden ulkopuolella. Niinpä esimerkiksi uuden eurooppalaisen immateriaalioikeuden luonut EU:n tavaramerkkiasetus perustui SEUT 352 artiklaan,⁵ mutta kansallisia tavaramerkkejä yhdenmukaistanut tavaramerkkidirektiivi säädettiin SEUT 114 artiklan perusteella.⁶

Näiden selkeiden tyyppitapausten lisäksi EU-tuomioistuin on kuitenkin myös käsitellyt tilanteita, joissa rajanveto ei ole ollut yhtä yksinkertaista.⁷ Niissä se on ollut valmiimpi hyväksymään SEUT 114 artiklan käytön. Esimerkiksi *ENISA*-tapauksessa,⁸ joka koski Euroopan verkko- ja tietoturvaviraston perustamista, EU-tuomioistuin hyväksyi SEUT 114 artiklan käytön uuden EU-viraston perustamiseen. Kyseessä oli uuden EU-elimien perustaminen, mikä sinänsä ei ole harmonisointia. Alueen sääntelykonteksti kuitenkin muutti tilannetta. Sähköisestä viestinnästä oli annettu useita harmonisointidirektiivejä ja *ENISA*:n tehtävänä oli edistää ja tukea niiden yhdenmukaista soveltamista. *ENISA* ei siis ollut erillinen uusi EU-luomus, kuten eurooppaosuuskunta, vaan osa laajempaa harmonisoivaa sääntelykokonaisuutta.⁹

² Ks. niistä yleisesti esim. J Snell, 'The internal market and the philosophies of market integration' in C Barnard and S Peers (eds), *EU Law* (4th edn, Oxford: Oxford University Press, 2023), erityisesti 354-361.

³ Asia C-436/03 *Euroopan parlamentti v neuvosto* EU:C:2006:277.

⁴ NEUVOSTON ASETUS (EY) N:o 2157/2001, annettu 8 päivänä lokakuuta 2001, eurooppayhtiön (SE) säännöistä [2001] EYVL L294/1.

⁵ NEUVOSTON ASETUS (EY) N:o 40/94, annettu 20 päivänä joulukuuta 1993 yhteisön tavaramerkistä (EYVL L 11, 14.1.1994, s. 1). Nytemmin SEUT 118 artikla tarjoaa oikeusperustan immateriaalioikeuksille.

⁶ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI (EU) 2015/2436, annettu 16 päivänä joulukuuta 2015, jäsenvaltioiden tavaramerkkilainsäädännön lähentämisestä (uudelleenlaadittu), [2015] EUVL L336/1.

⁷ Ks. yleisesti esim. S Weatherill, 'The function and limits of legislative harmonization in making the internal market' in T Tridimas and R Schütze (eds), *Oxford Principles of European Union Law: Volume II* (Oxford: Oxford University Press, forthcoming 2026).

⁸ Asia C-217/04 *Iso-Britannia v Euroopan parlamentti ja neuvosto* EU:C:2006:279.

⁹ EU-tuomioistuin tulkitsi SEUT 114 artiklan rajoja laajasti myös asiassa C-270/12 *Iso-Britannia v Euroopan parlamentti ja neuvosto* EU:C:2014:18 (short-selling).

SEUT 114 JA 352 ARTIKLOJEN VÄLINEN RAJANVETO: EU INC.

Komission ehdotus ja sen perustelut

Komissio on ehdottanut, että asetus 28. yhtiöoikeudellisesta kehyksestä – ”EU Inc.” annetaan SEUT 114 artiklan nojalla. Se perustelee valintaa seuraavasti:

Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan SEUT-sopimuksen 114 artiklan käyttö edellyttää, että säädöksellä lähennetään kansallisia lainsäädäntöjä sen sijaan, että eri kansalliset lait jätettäisiin ennalleen. Tällaisen toimenpiteen tosiasiallisena tarkoituksena on oltava sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevien edellytysten parantaminen. Sen on edistettävä perusvapauksien käytön esteiden tai kilpailun vääristymien poistamista. Unionin tuomioistuin on lisäksi todennut, että perussopimuksen laatijat ovat tarkoittaneet SEUT-sopimuksen 114 artiklassa käytetyllä ilmauksella ”toimenpiteet – lähentämiseksi” antaa unionin lainsäätäjälle harkintavaltaa sen suhteen, mikä on tarkoituksenmukaisin lähentämistekniikka halutun tavoitteen saavuttamiseksi erityisesti niillä aloilla, joihin liittyy monitahoisia teknisiä erityispiirteitä.

Tällä ehdotuksella lähennetään useilta osin kansallisia lakeja, joilla säännellään EU:n yritysten toimintaa niiden koko elinkaaren ajan. Sen tavoitteena on parantaa sisämarkkinoiden toimintaa luomalla yrityksille ja sijoittajille tehokas oikeudellinen kehys. Se tarjoaa yrityksille sääntely-ympäristön selkärangan, jonka avulla ne voivat houkutella investointeja ja kasvaa. Tätä varten ehdotuksessa otetaan käyttöön yhdenmukainen oikeudellinen yhtiömuoto ”EU Inc.”, joka on osa kunkin jäsenvaltion kansallista oikeusjärjestystä. Sitä säännellään yhdenmukaisilla säännöillä, joita yritysten perustajat ja yritykset voivat halutessaan käyttää. Siinä yhdenmukaistetaan jäsenvaltioiden lainsäädännön pohjalta keskeiset ominaisuudet, joita tarvitaan, jotta nykyaikaisten yritysten kohtaamiin haasteisiin voidaan vastata tuloksellisesti. Näiden yhdenmukaisten ominaisuuksien avulla pyritään poistamaan osakeyhtiöitä koskevan lainsäädännön lisääntyvää epäyhtenäisyyttä, joka näkyy sellaisten uusien kansallisten oikeudellisten muotojen lisääntymisenä, joiden ominaispiirteet poikkeavat merkittävästi toisistaan, vaikka niillä pyritään samaan tavoitteeseen eli sääntöjen ja menettelyjen joustavoittamiseen sekä startup- ja scaleup-yritysten ja muiden pienten ja keskisuurten yritysten tukemiseen. Ehdotuksella yhdenmukaistetaan myös joitakin likvidaatio- ja maksukyvyyttömyysmenettelyjen keskeisiä näkökohtia.

Lisäksi ehdotuksella pyritään korjaamaan EU Inc. -yhtiöiden tietojen rajatylittävää käyttöä ja hyväksymistä kaupparekistereissä sekä notaarin vahvistamia tai hallinnollisia asiakirjoja koskevien kansallisten sääntelytapojen epäyhtenäisyys ja poistamaan hallinnolliset esteet tällaisten tietojen (esimerkiksi apostille-todistuksen) käytöltä rajatylittävissä tilanteissa, mukaan lukien hallinnolliset tai tuomioistuinmenettelyt, hyödyntämällä yhdenmukaisen EU-yhtiötodistuksen ja digitaalisen EU-valtakirjan kaltaisia toimenpiteitä. Jotta voidaan edelleen tehostaa EU Inc. -yhtiöihin liittyvien tietojen rajatylittävää käyttöä ja keventää näihin yhtiöihin kohdistuvaa rasitetta, ehdotukseen sisältyy myös hallinto- ja oikeusviranomaisten yleinen velvollisuus tutustua rajatylittävien menettelyjen yhteydessä EU:n tasolla julkisesti saatavilla oleviin tietoihin EU Inc. -yhtiöistä erityisesti kaupparekistereiden yhteenliittämisyjärjestelmän kautta.

Lisäksi ehdotuksella pyritään helpottamaan pääoman vapaata liikkuvuutta yhdenmukaistamalla erilaiset säännöt ja menettelyt, jotka vaikuttavat yhtiöihin tehtäviin investointeihin, myös osakkeiden ja osakkeiden siirtojen osalta. Ehdotuksella pyritään poistamaan toisistaan poikkeavista yhtiölainsäädännöistä johtuvat keskeiset esteet, jotka rajoittavat yritysten pyrkimyksiä houkutella sijoittajia, erityisesti muista jäsenvaltioista ja kolmansista maista tulevia sijoittajia. Ehdotuksella pyritään poistamaan sellaisten sääntöjen monimutkaisuus ja epäyhtenäisyys, jotka karkottavat sijoittajia, kuten kolmansien maiden riskipääomasijoittajia ja rajat ylittäviä enkelisijoittajia, joten se on säästö- ja investointiunionin tavoitteiden mukainen.

Lisäksi ehdotuksessa vahvistetaan yhdenmukaiset säännöt, joilla pyritään tehostamaan hallinnollista yhteistyötä kaupparekisterien välillä sekä kaupparekisterien ja muiden viranomaisten välillä ja tekemään siitä tuloksellisempaa, jotta voidaan tukea yhdenmukaisia ja digitaalisia yritysmenettelyjä ja tehdä niistä toimivia rajatylittävissä tilanteissa.

Ehdotuksessa käsitellään myös tiettyjä verotukseen (erityisesti työntekijöiden osakekannustimia koskevaan EU:n yhteiseen EU-ESO-ohjelmaan) ja henkilöstön osallistumiseen liittyviä kysymyksiä. Näillä säännöksillä ei pyritä yhdenmukaistamaan verotusta tai työntekijöiden oikeuksia, vaan ne ovat ainoastaan keino saavuttaa säädöksen pääasiallinen tavoite.¹⁰

Komissio on selvästi tietoinen EU-tuomioistuimen SEUT 114 ja 352 artiklojen välistä rajankäyntiä koskevasta oikeuskäytännöstä ja pyrkii perustelemaan, miksi ehdotus on riittävän yhdenmukaistava SEUT 114 artiklan käyttämiseksi.

Arviointi

Asian oikeudellinen arviointi ei ole helppoa, ja lopulta ainoastaan EU-tuomioistuin voi sen sitovasti tehdä. *Eurooppaosuuskunta*-tuomio, jota käsiteltiin aiemmin, tarjoaa lähimmän ennakkotapauksen. On kuitenkin huomattava, että uudemmat ratkaisut - erityisesti aiemmin viitattu *Short-selling*-tapaus - osoittavat, että oikeuskäytäntö on kehittymässä sallivampaan suuntaan.

Eurooppaosuuskunta-ratkaisussa EU-tuomioistuin katsoi, että uuden eurooppalaisen yhtiöoikeudellisen muodon luominen kansallisten muotojen rinnalle vaati SEUT 352 artiklan käyttöä, kuten yllä on kuvattu. Kantajana toiminut, SEUT 114 artiklan käyttöä vaatinut Euroopan parlamentti väitti, että eurooppalaisen oikeudellisen muodon perustaminen kansallista lainsäädäntöä täydentämään oli jäsenvaltioiden sääntöjen lähentämistä. Sen mielestä lähentäminen kattoi toimenpiteet, joiden tarkoituksena on ylittää kansallisten oikeusjärjestysten alueelliset rajat. Sen mukaan eurooppaosuuskunnalla oli myös yhteys kansalliseen lainsäädäntöön, koska asetuksessa usein viitattiin sen kotijäsenvaltion lainsäädäntöön. Parlamenttia tukenut komissio katsoi samoin, että eurooppaosuuskunnan erityisillä säännöillä täydennetään osuuskuntien kansallisia sääntöjä niiden rajat ylittävän toiminnan kehittymisen helpottamiseksi.

EU-tuomioistuin hylkäsi väitteet. Se katsoi ensinnäkin, että asetuksella pyrittiin säätämään uudesta eurooppalaisesta oikeudellisesta muodosta osuuskuntien kansallisten muotojen rinnalle ja että tähän oikeudelliseen muotoon sovellettiin ensisijaisesti tätä asetusta. Jäsenvaltioiden lainsäädäntöön viitattiin ainoastaan toissijaisesti, mikäli asiasta ei ollut säädetty asetuksessa tai eurooppaosuuskunnan säännöissä. Toiseksi eurooppaosuuskunnan perustamiselle asetetut edellytykset koskivat vain eurooppaosuuskuntia, eivät kansallisia osuuskuntia, ja ne pystyivät siirtämään kotipaikkaansa ilman purkautumista. Viimeiseksi

¹⁰ COM(2026) 321 final, alaviitteet poistettu.

asetuksen 9 artiklan vaatimus, että eurooppaosuuskuntia oli kohdeltava samoin kuin sen kotipaikan jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti perustettuja osuuskuntia, ilmensi muotojen rinnakkaisuutta. Sillä, että asetuksen sääntely ei ollut tyhjentävää ja että siinä viitattiin kansalliseen lainsäädäntöön, ei lopulta ollut merkitystä viittauksen toissijaisen luonteen vuoksi. Tästä päättelystä seurasi, että kyseessä ei ollut jäsenvaltioiden sääntöjen lähentäminen SEUT 114 artiklan mielessä.

Kun näitä periaatteita sovelletaan EU Inc. -asetukseen, herää epäilyjä valitun oikeusperustan asianmukaisuudesta. Ensinnäkin asetusehdotuksen 1 artiklan mukaan sillä ”otetaan käyttöön uusi yhdenmukainen osakeyhtiön oikeudellinen muoto (’EU Inc.’)”. Sen 4 artiklan mukaan EU Inc. -yhtiöön sovelletaan ensisijaisesti asetusta ja yhtiöjärjestystä, ja kansallinen lainsäädäntö soveltuu vain toissijaisesti eli niihin kysymyksiin, joita asetus tai yhtiöjärjestys ei kata. Lisäksi asetusehdotuksen 103 artiklaan sisältyy samankaltainen vaatimus syrjimättömästä kohtelusta kuin eurooppaosuuskunta-asetuksen 9 artiklaan.

Eurooppaosuuskunta-tapauksen perusteella siis vaikuttaa, että valittu oikeusperusta on huterana.¹¹ Konstitutionaalisesti SEUT 352 artikla vaikuttaisi ainakin ensinäkemältä vahvemmalta oikeusperustalta, mutta toisi tietenkin mukanaan yksimielisyysvaatimuksen neuvostossa. Poliittisesti tämä saattaisi johtaa esityksen vesittymiseen.

Toisaalta EU inc. asetusehdotuksen ja eurooppaosuuskunnan välillä on myös eroja. Erityisesti asetusehdotuksen 1 artiklan mukaan uusi yhdenmukainen ’EU Inc.’ -muoto ”sisältyy jokaisen jäsenvaltion oikeusjärjestykseen” – se on siis kansallinen, ei eurooppalainen. EU Inc. -yhtiön perustaminen ei myöskään vaadi kansainvälistä ulottuvuutta, toisin kuin nimenomaisen eurooppalainen eurooppaosuuskuntamuoto.¹² Sen perustamisen edellytykset eivät siis olennaisesti poikkea kansallisen yhtiön perustamisedellytyksistä; asia oli toisin eurooppaosuuskuntien kohdalla ja EU-tuomioistuin painotti tätä seikkaa. Kun EU edellyttää, että jokaisen jäsenvaltion oikeusjärjestykseen sisältyy tietty kansallinen yhtiömuoto, on nähdäkseni mahdollista argumentoida, että se lähentää eli yhdenmukaistaa niiden sääntöjä SEUT 114 artiklan mielessä.¹³ Lisäksi on huomattava, että uudemmat ratkaisut SEUT 114 ja 352 artiklojen rajanvedosta, erityisesti aiemmin viitattu *Short-selling*-tapaus, osoittavat, että oikeuskäytäntö on kehittymässä SEUT 114 artiklaa suosivaan suuntaan.¹⁴

Ei siis ole lainkaan selvää, kumpi oikeusperusta on oikea. EU-oikeuden tutkijat ovat kirjoituksissaan puolustaneet kumpaakin eri vaihtoehtoa. Oma kantani on, että SEUT 114 artiklaa voidaan käyttää edellisessä kappaleessa mainittujen syiden johdosta. On joka tapauksessa yllättävää, että U-kirjelmä vain sivuaa tätä oikeusperustan keskeisintä kysymystä.

MUUT OIKEUSPERUSTAA KOSKEVAT KYSYMYKSET

¹¹ Ks. Eva ten Hoor and Meriëlle de Zwart, ‘The ESSU: crossing the constitutional boundaries of Article 114 TFEU?’ <https://www.europeanlawblog.eu/pub/hdwoeikg/release/2> ja Thomas Jaeger and Adnan Tokić, ‘Article 114 TFEU: The wrong choice for the 28th regime’, <https://www.europeanlawblog.eu/pub/s65d2lnm/release/2>.

¹² Ks. neuvoston asetus (EY) N:o 1435/2003, annettu 22 päivänä heinäkuuta 2003, eurooppaosuuskunnan (SCE) säännöistä EUVL L 207, 18.8.2003, s. 1–24, 2 artikla.

¹³ Ks. Schmidt, Jessica J and Teichmann, Christoph, ‘The EU Inc. -half European, fully digital, and genuinely innovative’ (April 25, 2026). European Corporate Governance Institute - Law Working Paper No. 922/2026, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=6720961> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.6720961> ja ECLE, ‘EU Inc: A Constitutional Paradox At The Heart Of Article 4’ <https://blogs.law.ox.ac.uk/oblb/blog-post/2026/06/eu-inc-constitutional-paradox-heart-article-4>.

¹⁴ Ks. W-G Ringe, ‘EU Inc. and the Myth of the Perfect Legal Basis: Political Necessity, Constitutional Flexibility, and Europe’s 28th Regime’ <https://verfassungsblog.de/eu-inc-and-the-myth-of-the-perfect-legal-basis/>.

SEUT 50 artikla

Toinen relevantti, mutta vähämerkityksellisempi, rajanveto on tehtävä SEUT 114 ja 50 artiklojen välillä. Jälkimmäinen säännös koskee nimenomaisesti sijoittautumisvapautta ja EU:n yhtiöoikeusdirektiivit on säädetty sen perusteella. Kuten SEUT 114 artiklakin, myös SEUT 50 artikla käyttää normaalia lainsäädäntöjärjestystä, siis määräenemmistöpäätöksentekoa neuvostossa, eli tässä suhteessa ristiriitaa ei ole. SEUT 50 artikla kuitenkin mahdollistaa ainoastaan direktiivien antamisen, eli EU Inc. -asetusta ei voida säätää sen perusteella. Herää siis kysymys, olisiko komission pitänyt valita oikeusperustaksi SEUT 50 artikla ja säädösmuodoksi direktiivi. Kysymyksen oikeudellista relevanssia lisää se, että SEUT 114 artiklaa voidaan käyttää vain, jos perussopimuksissa ei toisin määrätä.

Sijoittautumisvapautta koskevat relevantit säännöt ovat:

49 artikla

...

Jollei pääomia koskevan luvun määräyksistä muuta johdu, sijoittautumisvapauteen kuuluu oikeus ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä, erityisesti 54 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuja yhtiöitä, niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia.

50 artikla

1. Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat tavallista lainsäätämismenettelyä noudattaen ja talous- ja sosiaalikomiteaa kuultuaan direktiivein säännöksiä sijoittautumisvapauden toteuttamiseksi tietyllä toimialalla.

2. Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio suorittavat niille edellä määrätty tehtävät erityisesti:

...

g) 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;

54 artikla

...

Yhtiöillä tarkoitetaan siviili- ja kauppaoikeudellisia yhtiöitä, osuustoiminnallisia yhtiöitä sekä muita julkis- tai yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä, lukuun ottamatta niitä, jotka eivät tavoittele voittoa.

Komissio on käsitellyt kysymystä vaikutusarvioinnissaan. Se perustelee SEUT 114 käyttöä seuraavasti:

For objectives related to the freedom of establishment, the appropriate legal basis for the initiative could be Article 50 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), requiring a Directive. However, for a more multi-pronged initiative consisting of a single act aiming at the approximation of national laws with measures introducing, inter alia, fast, digital and cost-effective procedures for EU and third country investors to invest as well as providing investors with exit options to liquidate their investment through a share transfer or

*the listing of the companies to public markets, Article 114 TFEU could be considered as the appropriate legal basis given that the approximation of laws is necessary to ensure the smooth functioning of the internal market for investment and to boost the competitiveness of the EU economy as a whole. As regards the legal instrument to be chosen for the initiative, the direct applicability of a Regulation would reduce regulatory complexity and offer greater legal certainty for companies and their investors across the Union, thereby contributing to the functioning of the single market. The choice of the legal instrument would depend on the choice of the legal basis for the initiative.*¹⁵

Komission keskeinen argumentti siis on, että asetusehdotuksen tavoitteet ovat laajempia kuin vain SEUT 50 artiklan mukainen sijoittautumisvapauden toteuttaminen. Se myös huomauttaa, että SEUT 114 artikla mahdollistaa asetukset, joskaan tämä ei liene oikeudellisesti relevanttia oikeusperustan valitsemisen kannalta – oikeusperusta määrittää instrumentin, instrumentti ei määritä oikeusperustaa.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen oikeusperustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla EU-tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat toimen tarkoitus ja sisältö. Sitä, koskeeko unionin toimi kokonaan tai osittain alaa, jota määrittää toinen oikeusperusta, on arvioitava näiden objektiivisten seikkojen valossa.¹⁶

Jos unionin toimea tarkasteltaessa ilmenee, että sillä on kaksi eri tarkoitusta tai että siinä on kahdenlaisia tekijöitä, ja jos toinen näistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on ainoastaan liitännäinen, on käytettävä yhtä ainoaa oikeusperustaa, toisin sanoen sitä, jota toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä edellyttää. Jos sen sijaan todetaan, että toimella on useampi samanaikainen tarkoitus tai siinä on useita tekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden liitännäinen, jolloin on mahdollista soveltaa useita perussopimusten määräyksiä, tällaista toimea annettaessa on poikkeuksellisesti käytettävä vastaavia eri oikeusperustoja. Kahden oikeusperustan käyttäminen ei kuitenkaan ole mahdollista, jos näiden perustojen osalta määrätyt menettelyt ovat keskenään yhteensopimattomia – esimerkiksi jos yksi edellyttää yksimielisyyttä ja toinen määräenemmistöä. Kun liitännäisyyttä arvioidaan, on keskeistä, onko määräysten tarkoituksena vain muiden sääntöjen tehokkuuden turvaaminen, tai onko niiden ulottuvuus rajallinen.¹⁷

Sikäli kun on kyse painopisteeltään SEUT 50 artiklaa eli sijoittautumisvapautta laajemmasta sääntelystä, kuten nyt näyttää olevan, SEUT 114 artikla soveltuu. Kahteen yhteensopivaan oikeusperustaan voidaan turvautua vain poikkeustapauksissa. Koska sekä SEUT 50 että 114 artiklat käyttävät samoja menettelyjä, ne ovat yhteensopivia eli tämä olisi periaatteessa mahdollista. En kuitenkaan näkisi, että nyt on käsillä tällainen poikkeuksellinen tilanne.¹⁸ Ehdotettu sääntely menee sekä sisältönsä että tavoitteidensa osalta sijoittautumisvapautta pitemmälle, erityisesti pääomien vapaan liikkuvuuden puolelle. Se ei myöskään rajoitu vain SEUT 50(2)(g) artiklan mukaiseen ”yhteensovittamiseen” tai ”takeiden samanvertaistamiseen” eikä rajat ylittävän sijoittautumisvapauden sääntelyyn, vaan koskee EU Inc. -yhtiöitä yleisemmin. Jos asetusta lainsäädäntöprosessissa kuitenkin muokataan niin, että sen painopiste siirtyy sijoittautumisvapauden puolelle, tämä tulee huomioida myös oikeusperustan ja sääntelyinstrumentin osalta.

¹⁵ SWD(2026) 321 final, s. 22-23.

¹⁶ Ks. näistä periaatteista esim. asia C-19/23 *Tanska v Euroopan parlamentti ja neuvosto* EU:C:2025:865.

¹⁷ Ks. esim. lausunto 1/19 *Istanbulin yleissopimus* EU:C:2021:832 kappaleet 285-288.

¹⁸ Ks. kuitenkin Euroopan parlamentin aloite ”28.oikeusjärjestys: uusi oikeudellinen kehys innovatiivisille yrityksille” https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2026-0002_FI.html#title1, joka suositteli täysharmonisoivaa direktiiviä SEUT 50 ja 114 artiklojen perusteella.

Joka tapauksessa SEUT 50 ja 114 artiklojen välinen rajanveto ei ole yhtä keskeistä kuin rajanveto SEUT 352 artiklaan nähden.

Verotus

Ehdotukseen sisältyy myös verotusta koskevia sääntöjä. Viimeinen kysymys siis on, voiko SEUT 114 artikla toimia oikeusperustana niille. Tämä kysymys on huomattavasti rajallisempi kuin edelliset – se koskee asetusehdotuksen 79 artiklaa.

SEUT 114 artiklan käyttö on yllättävää, sillä artiklan toinen kohta sulkee verotuksen pois artiklan ensimmäisen kohdan antaman toimivallan piiristä: ”Mitä 1 kohdassa määrätään, ei sovelleta veroja, henkilöiden vapaata liikkuvuutta eikä työntekijöiden oikeuksia tai etuja koskeviin säännöksiin tai määräyksiin.” EU-tuomioistuimen mukaan ilmaisua ”’veroja koskevat säännökset tai määräykset’ on tulkittava niin, että ne kattavat verovelvollisia henkilöitä, verollisia liiketoimia, veron määrääntymisperustetta, verokantaa ja välittömiä ja välillisiä veroja koskevia vapautuksia määrittelevien säännösten lisäksi verojen perintään liittyvät yksityiskohtaiset säännöt”,¹⁹ eli laajasti.

Komissio perustelee SEUT 114 artiklan käyttöä seuraavasti, viitaten verotusta koskevien ehdotettujen sääntöjen liitännäisyyteen

*Ehdotuksessa käsitellään myös tiettyjä verotukseen (erityisesti työntekijöiden osakekannustimia koskevaan EU:n yhteiseen EU-ESO-ohjelmaan) ja henkilöstön osallistumiseen liittyviä kysymyksiä. Näillä säännöksillä ei pyritä yhdenmukaistamaan verotusta tai työntekijöiden oikeuksia, vaan ne ovat ainoastaan keino saavuttaa säädöksen pääasiallinen tavoite.*²⁰

Liitännäisyys on sinänsä relevantti tekijä, sillä EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään hyväksynyt, että liitännäisiä seikkoja säännellään pääasiallisen oikeusperustan nojalla, kuten yllä on selitetty. Se on todennut, että kun liitännäisyyttä arvioidaan, on tutkittava, ovatko määräykset tarpeen päätarkoituksen tehokkuuden varmistamiseksi tai ovatko ne muuten ulottuvuudeltaan äärimmäisen rajallisia. ”Niihin perusteisiin, joiden avulla voidaan yksilöidä se, onko toimen jokin tarkoitus tai tekijä luonteeltaan liitännäinen, kuuluu lisäksi niiden määräysten lukumäärä, jotka sitä koskevat, kun otetaan huomioon kyseisen toimen kaikki määräykset sekä näissä määräyksissä esitettyjen velvollisuuksien sisältö ja ulottuvuus”.²¹

Nähdäkseni verotusta koskeva ehdotuksen 79 artikla ei ole liitännäinen oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla. Vaikka kysymyksessä on vain yksi artikla, se ei ole sisällöltään rajallinen tai vähämerkityksellinen, eikä sen tarkoitus ole vain muiden määräysten tehokkuuden varmistaminen. Olen siis samaa mieltä U-kirjelmän kanssa: asetusehdotuksen 79 artiklaa ei voida säätää SEUT 114 artiklan perusteella.

YHTEENVETO

Keskeisin oikeusperustaa koskeva kysymys on, pitäisikö EU Inc. -asetus säätää yksimielisyyttä edellyttävän SEUT 352 artiklan nojalla. EU-tuomioistuin päättyi tähän *Eurooppaosuuskunta*-tuomiossa.²² Se koski

¹⁹ Asia C-338/01 komissio v neuvosto EU:C:2004:253, kappale 67.

²⁰ COM(2026) 321 final.

²¹ Lausunto 1/19 *Istanbulin yleissopimus* EU:C:2021:832 kappaleet 287-288.

²² Asia C-436/03 *Euroopan parlamentti v neuvosto* EU:C:2006:277.

asetusta, jolla EU loi uuden eurooppalaisen oikeudellisen muodon kansallisten osuuskuntien rinnalle. SEUT 114 artikla antaa toimivallan vain jäsenvaltioiden sääntöjen lähentämiseen eli yhdenmukaistamiseen, ja uuden eurooppalaisen oikeudellisen muodon luominen niiden rinnalle ei ollut tätä. Valinta SEUT 114 ja 352 artiklan välillä on herättänyt vilkasta kansainvälistä keskustelua eurooppaoikeuden tutkijoiden keskuudessa, sillä EU Inc. -asetusehdotuksessa on sekä samankaltaisuuksia että eroja eurooppaosuuskuntien sääntelyn kanssa. On yllättävää, että U-kirjelmä vain lyhyesti sivuaa tätä keskeistä oikeusperustakysymystä.

Kapeampi kysymys koskee verotusta. Olen U-kirjelmän kanssa samalla kannalla: ehdotettua 79 artiklaa ei voida säätää SEUT 114 artiklan perusteella, sillä se ei ole puhtaasti liitännäinen.

Turussa, 11. kesäkuuta 2026,

Jukka Snell

Eurooppaoikeuden professori, Turun yliopisto