Lakivaliokunta (28.11.2023); Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi eurooppalaisista rajat ylittävistä yhdistyksistä sekä asetukseksi asetusten (EU) N:o 1024/2012 ja (EU) 2018/1724 muuttamisesta (U 71/2023 vp)

Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää mahdollisuudesta toimittaa kirjallinen lausunto valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi eurooppalaisista rajat ylittävistä yhdistyksistä sekä asetukseksi asetusten (EU) N:o 1024/2012 ja (EU) 2018/1724 muuttamisesta (U 71/2023 vp) ja toteaa kunnioittavasti lausuntonaan seuraavaa:

Ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi eurooppalaisista rajat ylittävistä yhdistyksistä

Euroopan komissio antoi 5.9.2023 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi eurooppalaisista rajat ylittävistä yhdistyksistä (COM(2023) 516 final). Lisäksi komissio antoi samalla ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EU) N:o 1024/2012 ja (EU) 2018/1724 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmän ja yhteisen digitaalisen palveluväylän käytöstä sovellettaessa eurooppalaisista rajat ylittävistä yhdistyksistä annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) .../... vahvistettuja tiettyjä vaatimuksia (COM(2023) 516) (COM(2023) 515 final). Asetusehdotus koskee hallinnollista yhteistyötä sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmässä ja digitaalisessa palveluväylässä.

Tällä hetkellä voittoa tavoittelemattomia yhdistyksiä ja niiden toimintaa säännellään erityisellä lainsäädännöllä 24 jäsenvaltiossa eri tavalla, mistä aiheutuu oikeudellista epävarmuutta ja erilaisia hallinnollisia menettelyjä ja vaatimuksia. Ehdotuksella pyritään parantamaan voittoa tavoittelemattomien yhdistysten toimintaa sisämarkkinoilla säätämällä toimenpiteistä, joilla koordinoidaan eurooppalaisten rajat ylittävien yhdistysten (engl. European Cross-Border Association, jäljempänä myös ECBA) perustamis- ja toimintaedellytyksiä, erityisesti tosiasiallista vapaata liikkuvuutta.

Komission arvion mukaan voittoa tavoittelemattomat yhdistykset vaikuttavat myönteisesti EU:n kansalaisten sosiaalisen oikeudenmukaisuuden ja vaurauden takaamiseen, ja niillä on merkittävä rooli sisämarkkinoiden kasvun kannalta. Sisämarkkinoiden koko potentiaali voidaan komission mukaan hyödyntää vain, jos kaikki toimijat voivat käyttää sisämarkkinoiden tarjoamia oikeuksia. Tätä varten voittoa tavoittelemattomat yhdistykset tarvitsevat ennakoitavan oikeudellisen

säännöstön, jonka avulla ne voivat harjoittaa toimintaansa saumattomasti, myös silloin, kun ne toimivat jäsenvaltioiden rajojen yli sisämarkkinoilla.

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Ehdotusten mukaisesti eurooppalaisten rajat ylittävien yhdistysten (engl. European Cross-Border Association, ECBA) olisi toimittava tai sen sääntömääräisenä tarkoituksena olisi oltava toimia ainakin kahdessa jäsenvaltiossa. Sosiaali- ja terveysministeriön yhdistyksille ja säätiöille myöntämissä ns. Stea-avustuksissa, joita on myönnetty yhteensä 373,6 milj. euroa vuonna 2023, on myös avustuksen saajia, joilla on laajemmin katto-organisaatiotasoisesti tarkasteltuna useampaan jäsenvaltioon ja jopa yli 100 maahan kohdistuvaa toimintaa.

Komission vaikutusarvion mukaan erot jäsenvaltioiden yhdistyksiä koskevassa voimassa olevassa kansallisessa sääntelyssä aiheuttavat epävarmuutta sovellettavista säännöksistä ja tarpeettomia ylimääräisiä kustannuksia yhdistyksille, jotka haluavat harjoittaa toimintaa useissa jäsenvaltioissa. Vain harvojen jäsenvaltioiden yhdistyksiä koskevassa lainsäädännössä säädetään rajat ylittävästä toiminnasta. Siten puuttuvat tai toisistaan eriävät säännökset saattavat estää sellaisten palvelujen tarjoamisen ja kehittämisen, joilla on yhteiskunnallisia vaikutuksia sisämarkkinoilla. Sääntelyn eroavaisuudet heikentävät komission arvion mukaan sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja vaikuttavat kielteisesti yhdistymisvapauteen sekä sananvapauteen ja tiedonvälityksen vapauteen ja viime kädessä estävät voittoa tavoittelemattomia yhdistyksiä hyödyntämästä koko potentiaaliaan taloudellisen ja yhteiskunnallisen arvon luomiseksi EU:ssa. Ehdotuksella pyritään tällaisten rajat ylittävän toiminnan esteiden poistamiseen ja vähentämiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriö yhtyy komission tekemään arvioon siitä, että ECBA voisi lisätä yhteistyötä eri jäsenvaltioiden välillä monin eri tavoin. Esimerkiksi hyväksi koettujen toimintamallien tai ratkaisujen hyödyntäminen yhdistystoiminnassa myös eri jäsenvaltioiden välillä voisi olla luontevampaa toimittaessa saman yhteisömuodon sisällä. Samoin yhdistyksen hallinnon keskittäminen ja toiminnan tehostaminen voisi olla ECBA:n myötä mahdollista.

Yhdistystoiminnan edellytyksenä on usein riittävä toiminnan rahoitus. ECBA:n mahdollisuuksista hakea julkista rahoitusta ehdotetaan säädettäväksi direktiiviehdotuksen 13 artiklassa. ECBA:lla tulisi olla kotipaikastaan riippumatta vapaa ja syrjimätön pääsy julkisista lähteistä saatavaan rahoitukseen EU-oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti (13 artiklan 1 kohta). Jäsenvaltiot eivät saisi asettaa rajoituksia ECBA:n mahdollisuuksille tarjota tai vastaanottaa laillisista lähteistä rahoitusta. Poikkeuksena tästä olisivat rajoitukset, joista säädetään lailla, yleisen edun vuoksi ja suhteellisuusperiaatetta kunnioittaen (13 artiklan 2 kohta).

Kansallisesti valtionavustusten myöntämisestä säädetään valtionavustuslaissa (688/2001), mitä sovelletaan laajasti yleislakina. Mikäli uusi ECBA hakisi tulevaisuudessa valtionavustusta toimintansa rahoittamiseksi, erääksi ehdotusten haasteeksi sosiaali- ja terveysministeriö katsoo kilpailuvaikutusten arvioinnin, mikä voi olla useaan maahan kohdistuvan toiminnan vuoksi käytännössä vaikea toteuttaa. Valtionavustuslain (688/2001) 7 §:n 1 mom. 4. kohdan nojalla on säädetty, että valtionavustusta voidaan myöntää valtion talousarvion tai talousarvion ulkopuolella

olevan valtion rahaston varojen puitteissa, jos valtionavustuksen myöntämisen ei arvioida aiheuttavan muita kuin vähäisiä kilpailua ja markkinoiden toimintaa vääristäviä vaikutuksia Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa.

Valtionapuviranomaisen mahdollisuudet arvioida kilpailuvaikutuksia samanaikaisesti useammassa jäsenvaltiossa, voivat käytännössä olla hyvin rajalliset. Kilpailuvaikutusten arvioinnin osalta valtionapuviranomainen muun muassa arvioi avustuksen hakijan ilmoittamia tietoja sekä tehden omia varmistustoimenpiteitään ja markkinakartoitusta. Lisäksi ehdotuksiin sisältyvä ECBA:n taloudellisen toiminnan rajoittamattomuus mahdollisesti johtaisi siihen, että toiminnan rahoittaminen voisi rinnastua EU:n valtiontukisääntelyn näkökulmasta yritystukiin.

ECBA:n myötä on todennäköistä, että toimijoiden mittakaava näillä toimijoilla olisi lähtökohtaisesti kansallisia yhdistyksiä ja säätiöitä keskimääräistä suurempi ja organisaatiorakenteet monimutkaisempia, mikä voi lisätä osaltaan epäselvyyksien ja väärinkäytösten riskejä.

Eräs keskeinen instrumentti ennaltaehkäistä väärinkäytöksiä kansallisella tasolla ennen avustuksen myöntämistä on velvoitteidenhoitoselvitys. Vastaavaa EU-tason kontrollimekanismia ei tällä hetkellä ole. Lisäselvityspyynnöt, tarkastukset ja niihin toisinaan myös kytkeytyvät avustusten takaisinperintäprosessit voivat työllistää valtionapuviranomaisia ECBA:n myötä enenevissä määrin, kuten tilanteissa, joissa myös toisen jäsenvaltion lainsäädäntö tulee sovellettavaksi. Tämän vuoksi ennakoivan valvonnan merkitys avustusharkinnassa todennäköisesti korostuu entisestään ECBA-sääntelyn myötä.

Sosiaali- ja terveysministeriö arvioi, että ehdotettu kahden vuoden siirtymäaika on mahdollinen valmisteluaika tarvittaville kansallisille täytäntöönpanotoimille, kuten lainsäädäntö- ja tietojärjestelmähankkeiden toteuttamiseen edellyttäen kuitenkin valmistelun nopeaa käynnistämistä ja riittävää resursointia. Täytäntöönpanoaika voisi olla pidempikin.

Yleislainsäädännön ohella tulisi arvioida ja muuttaa tarvittavilta osin myös hallinnonalakohtainen erityislainsäädäntö, missä esimerkiksi avustusten osalta säädetään muun muassa avustuksen saajista tai avustuskelpoisuudesta. Muun muassa direktiiviehdotuksen 13 artiklan 2 kohdan mukaiset mahdolliset poikkeukset rahoitukseen myöntämiseen liittyen ja mahdollinen tarve niistä säätämiselle erityislainsäädännössä on myös tässä yhteydessä arvioitava laajasti eri hallinnonalojen avustusjärjestelmien osalta.

Hallitusneuvos Lassi Kauttonen