LAUSUNTO

Helsinki 24.11.2023

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: U 71/2023 vp / Asiantuntijapyyntö

Asia: Valtioneuvoston kirjelmä 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

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry on valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen kattojärjestö. SOSTE on sosiaali- ja terveyspoliittinen vaikuttaja ja asiantuntijajärjestö, joka rakentaa sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edellytyksiä yhteistyössä jäsenyhteisöjensä kanssa. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n varsinaisina jäseninä on yli 240 valtakunnallista sosiaali- ja terveysalan järjestöä ja yhteistyöjäseninä yli 70 muuta sosiaali- ja terveysalan toimijaa.

Lisätietoja: Lakimies Patrik Metsätähti, patrik.metsatahti@soste.fi, p. 040 938 3454

SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

Vertti Kiukas
pääsihteeri

Yleistä direktiivistä

Direktiivillä luotaisiin uusi eurooppalaisten rajat ylittävien yhdistysten oikeushenkilötyyppi (ECBA) EU-jäsenmaiden kansallisten yhdistysmuotojen rinnalle. Sääntelyn tavoitteena on helpottaa voittoa tavoittelemattomien yhdistysten sijoittautumisoikeuden käyttöä sekä vapaata liikkuvuutta koskevien oikeuksien käyttöä varmistamalla muun muassa, että jäsenvaltiot tunnustavat automaattisesti yhdessä jäsenmaassa perustetun ECBA:n oikeushenkilöllisyyden ja että siihen sovelletaan yhtä ainoaa rekisteröintivelvoitetta.

Direktiivillä asetettaisiin tietyt mm. ECBA:n perustamista, tarkoitusta, jäsenyyttä ja päätöksentekoa koskevat harmonisoidut vähimmäisvaatimukset, joista ei kansallisella lainsäädännöllä voisi poiketa. Muiden kuin direktiivillä harmonisoitujen säännösten osalta sovellettaisiin mahdollisimman samankaltaiseen voittoa tavoittelemattomaan yhdistykseen sovellettavia säännöksiä, mikä Suomessa tarkoittaisi sitä, että rajat ylittäviin yhdistyksiin sovellettaisiin kohtalaisen laajasti yhdistyslain säännöksiä.

Direktiivi edellyttäisi sitä, että harmonisoidut säädökset ECBA:sta implementoitaisiin yhdistyslakiin tai niistä säädettäisiin esimerkiksi kokonaan omassa laissaan, jossa olisi tarvittavat viittaussäännökset yhdistyslakiin.

Harmonisoiduista vähimmäisvaatimuksista

ECBA:n sääntöjen mukaisen tarkoituksen tulisi olla voittoa tavoittelematon. Se ei saisi jakaa osinkoja tai ylijäämää jäsenilleen, mutta sen tarkoitus voisi kuitenkin olla yksinomaan taloudellinen. Tarkoitukselta ei edellytettäisi aatteellisuutta, kuten Suomessa yhdistyksiltä, eikä edes hyödyllisyyttä, kuten Suomessa säätiöiltä.

Laadultaan ja laajuudeltaan millainen tahansa taloudellinen toiminta olisi siis rajat ylittäville yhdistyksille sallittua, kunhan voitot käytettäisiin niiden säännöissä määriteltyjen tavoitteiden edistämiseen. Kyseiset sääntöjen mukaiset tavoitteet olisivat yhdistyksen tarkoituksen tavoin ECBA:n perustajien tai jäsenten itse määriteltävissä. Ehdotettu 6 artikla kuitenkin ilmeisesti sallisi kansallisen lainsäätäjän rajoittavan sallittuja tavoitteita ja tarkoituksia yhdistyslakia vastaavasti niin, että ne eivät saisi olla lain tai hyvien tapojen vastaisia.

ECBA olisi jäsenyyteen perustuva oikeushenkilö, jonka perustavat vapaaehtoisella sopimuksella unionin kansalaiset tai muut laillisesti EU:ssa asuvat luonnolliset henkilöt tai unioniin laillisesti sijoittautuneet voittoa tavoittelemattomat oikeushenkilöt. ECBA:n perustajana eivät kuitenkaan voisi olla ammattiliitot, poliittiset puolueet, uskonnolliset järjestöt, ei myöskään luonnolliset henkilöt jotka on tuomittu rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen liittyvistä rikoksista.

ECBA:n olisi toimittava tai sen sääntömääräisenä tarkoituksena olisi oltava toimia ainakin kahdessa jäsenvaltiossa ja sillä tulisi olla perustajajäseniä, joilla on asuinpaikasta tai rekisteröidystä kotipaikasta johtuvia yhteyksiä vähintään kahteen eri jäsenvaltioon.

ECBA:lla tulisi olla päätöksentekoelin ja toimeenpaneva elin. Suomen kansallisen yhdistyslain kontekstissa päätöksentekoelin rinnastuisi yhdistyksen kokoukseen/valtuustoon ja toimeenpaneva elin yhdistyksen hallitukseen. Suomalaiseen yhteisöoikeuteen uudenlaisen elementin toisi se, että ECBA:n toimeenpanevan elimen jäsenenä voisi toimia myös oikeushenkilö edustajansa välityksellä.

Jäsenvaltioiden olisi tunnustettava toisessa jäsenvaltiossa rekisteröidyn ECBA:n oikeushenkilöllisyys ja oikeuskelpoisuus, eikä jäsenvaltio voisi edellyttää uutta rekisteröitymistä omassa valtiossaan. ECBA:lle on annettava oikeus esiintyä kantajana ja vastaajana oikeudenkäynneissä, omistaa irtainta ja kiinteää omaisuutta, harjoittaa taloudellista toimintaa, palkata henkilöstöä, vastaanottaa, hankkia ja luovuttaa kaikenlaisia laillisista lähteistä peräisin olevia lahjoituksia ja muita varoja, osallistua julkisiin tarjouskilpailuihin ja hakea julkista rahoitusta. Näitä oikeuksia voidaan rajoittaa kansallisella lailla vain, jos rajoitukset ovat perusteltuja yleistä etua koskevasta pakottavasta syystä ja niillä voidaan taata halutun tavoitteen saavuttaminen eivätkä ne ylitä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

Direktiiviluonnos asettaa kansallisille rekisteriviranomaisille ECBA:n rekisteröintimenettelyyn liittyviä velvollisuuksia. Rekisteröinnin tulisi esimerkiksi tapahtua 30 päivän kuluessa hakemuksesta. Jäsenmaiden tulisi perustaa kansallisesti yhdistysrekisteriä vastaava ECBA-rekisteri, johon talletettaisiin mm. ECBA-todistukset, jotka toimisivat hyväksyttynä todistuksena ECBA:n rekisteröinnistä jokaisessa jäsenvaltiossa.

Jäsenmaiden tulisi sallia ECBA:n kotipaikan siirto, vaikkei ECBA:lla olisi sääntöjensä mukaista tai perustajajäsentensä kansallisuuteen perustuvaa kytkentää jäsenmaahan, johon kotipaikka halutaan siirtää. Hylkäämisperusteet kotipaikan siirtoa koskevalle hakemukselle on säädetty direktiivissä tyhjentävästi. Keskeisimpiä hylkäämisperusteita ovat se, ettei hakemus täytä ECBA:n toiminnalle direktiivissä asetettuja yleisiä vaatimuksia, ECBA:lla on vireillä maksukyvyttömyysmenettely tai että ECBA, sen edustamiseen valtuutettu tai toimeenpanevan elimen jäsen on aiemmassa kotijäsenvaltiossa menettelyn kohteena erityisen vakavasta rikoksesta.

ECBA:n purkamista koskeva sääntely poikkeaa merkittävästi suomalaisia yhdistyksiä koskevasta purkamismenettelystä, jossa lähtökohtana pidetään sitä, että perustuslailliseen yhdistymisvapauteen kuuluu jäsenten oikeus autonomisesti päättää myös yhdistyksen purkamisesta. ECBA voitaisiin purkaa jäsenten määräenemmistöpäätöksellä vain, jos sen tarkoitus on saavutettu, sille säädetty tai määrätty määräaika on päättynyt taikka säännöissä on määrätty muusta purkamisen

syystä. Viranomaisaloitteisesti ECBA:n voisi purkaa vain, jos se ei ole noudattanut voittoa tavoittelematonta tarkoitusta, ECBA:n toiminta aiheuttaa vakavaa uhkaa yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle tai ECBA:n toimeenpanevan elimen jäsen on tuomittu vakavasta rikoksesta. Päätös ECBA:n purkamisesta voidaan tehdä vain, jos ei ole olemassa vähemmän rajoittavia toimenpiteitä tilanteen korjaamiseksi.

SOSTE:n näkemys direktiiviehdotuksesta

Direktiivin yhteydessä annettavaksi ehdotettu asetus on luonteeltaan lähinnä tekninen ja sisältää direktiivin mukaisen uuden oikeushenkilötyypin edellyttämät täydennykset viranomaisten tietojenvaihtojärjestelmään sekä digitaaliseen palveluväylään, josta on kansalaisten ja yritysten osalta jo aiemmin säädetty. Siksi otamme kantaa ainoastaan direktiiviluonnoksen säännösehdotuksiin.

Direktiiviehdotuksen perusteluosa jättää ristiriitaisen vaikutelman esityksen tavoitteista. Perusteluista käy ilmi, että jollain tasolla komissio on ymmärtänyt yhdistysten ja kansalaistoiminnan merkityksen yhteiskunnan yleisen edun edistämisessä. Yhdistykset tekevät usein työtä sen hyväksi, että ihmisten sosiaaliset, terveydelliset, kulttuuriset ja sivistykselliset perusoikeudet voisivat toteutua silloinkin, kun julkinen valta ei pysty tai edes pyri näitä täysimääräisesti takaamaan. Siksi yhdistyksiä toimii erityisesti terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelujen, sosiaalisen osallisuuden, kulttuurin, urheilun, tutkimuksen ja kehittämisen sekä koulutuksen aloilla. Perusoikeudet muodostavat demokraattisen järjestelmän kivijalan, jonka ylläpitämisessä yhdistykset ja muut aktiiviset kansalaistoimijat ovat avainasemassa.

Tästä näkökulmasta tarkasteltuna kaikki toimenpiteet, joilla pyritään edistämään yhdistysten rajat ylittävän toiminnan mahdollisuuksia ja liikkumisvapautta yhteisön alueella, vaikuttavat tärkeiltä ja SOSTE niitä myös kannattaa. Myös EU:n vallankäytön legitimiteetti tarvitsisi tuekseen nykyistä laajempaa EU-tason kansalaisyhteiskuntaa, joka toimisi monipuolisesti myös jäsenvaltioiden rajat ylittäen.

Direktiiviehdotus palvelee kuitenkin yksinomaan taloudellista toimintaa harjoittavien yhdistysten tarpeita. Uusi yhteisömuoto tarvitaan perustelujen mukaan erityisesti siksi, että jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavat yhdistyksiä koskevat lainsäädännöt hankaloittavat yhdistysten rajat ylittävää taloudellista toimintaa. Tämä ehkä jossain tapauksissa pitää paikkansa, erityisesti sellaisten jäsenvaltioiden yhdistysten kohdalla, joilla ei ole suomalaista rekisteröityä yhdistystä vastaavaa oikeushenkilöä, ja joiden oikeuskelpoisuus saattaa kansallisellakin tasolla olla epäselvä. Muissa tapauksissa ainakin Suomen markkinoilla on muidenkin jäsenvaltioiden yhdistysten ollut helppo toimia jo tähän asti, koska oikeushenkilöllisyys ja oikeuskelpoisuus on lähtökohtaisesti tunnustettu kyseisen rekisteröintivaltion lainsäädännön edellytysten perusteella. Muissa jäsenvaltioissa oikeuskelpoiset yhteisöt ovat myös ainakin pääosin tähänkin asti olleet yhdenvertaisessa asemassa esimerkiksi arvioitaessa yhteisön tuloverolain mukaista yleishyödyllisyyttä tai oikeutta vastaanottaa, hankkia ja luovuttaa kaikenlaisia

laillisista lähteistä peräisin olevia lahjoituksia ja muita varoja, osallistua julkisiin tarjouskilpailuihin ja hakea julkista rahoitusta. Merkittävin poikkeus tähän lienee rahankeräyslain mukainen rahan kerääminen, johon rahankeräysluvan voivat saada vain laissa erikseen mainitut oikeushenkilöt, mm. Suomeen rekisteröidyt yhdistykset ja säätiöt, joilla on yleishyödyllinen tarkoitus.

Eurooppalaisen rajat ylittävän yhdistyksen ensisijaisesti taloudellista luonnetta korostavat myös direktiiviluonnoksen nimenomaiset kiellot asettaa ECBA:lle kansallisessa lainsäädännössä taloudellisen toiminnan harjoittamista koskevia rajoituksia, kuten yhdistyslakia vastaavia määräyksiä, joiden mukaan yhdistyksen tarkoitus tai toiminnan laatu ei saa olla pääasiassa taloudellinen, ja yhdistys saa harjoittaa vain sellaista elinkeinoa tai ansiotoimintaa, josta on määrätty sen säännöissä tai joka muutoin välittömästi liittyy sen tarkoituksen toteuttamiseen taikka jota on pidettävä taloudellisesti vähäarvoisena.

ECBA:n varojen käyttöä ohjattaisiin vain sillä, että yhteisöllä on oltava voittoa tavoittelematon tarkoitus, jolla tarkoitetaan direktiivissä sitä, että saatuja voittoja käytetään ainoastaan eurooppalaisen rajat ylittävän yhdistyksen perussäännössä määriteltyjen tavoitteiden saavuttamiseen eikä jaeta sen jäsenten kesken. Säännökset eivät kuitenkaan estä voittojen jakoa esim. muista kuin jäsenistä koostuvien hallintoelinten jäsenten palkkioiden ja työntekijöiden palkkojen muodossa. Tämä voisi olla jopa yksi ECBA:n sääntömääräisistä tavoitteista. Laajat vapaudet ECBA:n kotipaikan siirtämiselle mahdollistavat myös tällaisella tavoitteella toimivalle ECBA:lle hyvät mahdollisuudet vaihtaa kotipaikkaansa sen mukaan, missä jäsenvaltiossa palkkoja ja palkkioita kevyimmin verotetaan.

Vaikutelmaksi direktiiviluonnoksen perusteluista jää se, että komissio pyrkii laajentamaan ja vapauttamaan eurooppalaisten kansalaistoimijoiden yleishyödyllistä työtä yhteisön alueella luomalla uudenlaisen oikeushenkilön, joka vaikuttaisi soveltuvan parhaiten sellaiseen taloudelliseen toimintaan, jota ei ainakaan Suomen oikeusjärjestyksessä useinkaan katsottaisi yleishyödylliseksi. Tämä ristiriita perimiltään johtunee komission tulkinnasta EU:n toimivallasta ja siitä, että direktiivin pääasialliseksi oikeusperustaksi on otettu perustamissopimuksen säännös, joka antaa EU-lainsäätäjälle toimivallan yksinomaan sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskeviin toimenpiteisiin. Tähän komission tulkintaan liittynee sekin suomalaiselle yhdistysoikeudelle varsin vieras elementti, jonka mukaan ECBA:n perustajina eivät voisi toimia ammattiliitot, poliittiset puolueet, uskonnolliset järjestöt tai tällaisten yhteisöjen yhdistykset.

Vähättelemättä niitä erilaisia kaupan esteitä ja jäsenmaiden erilaisista lainsäädännöistä johtuvia transaktiokustannuksia, joita koskevia huolia yhdistykset ovat komission kyselytutkimuksiin esittäneet, lienee eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan kannalta keskeisin huoli se, että monissa jäsenmaissa kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia rajoitetaan valtiovallan toimesta järjestelmällisesti. Näin on

toimittu valtioissa, joissa yhdistykset ja niiden rooli oikeusvaltioperiaatteen, demokratian ja perusoikeuksien toteutumisen edistämisessä koetaan valtaa pitävissä puolueissa uhaksi. Komissio on itse raportoinut asiasta ainakin komission oikeusvaltiokertomuksessa vuodelta 2023 (COM(2023) 800 final).

Uuden ensisijaisesti taloudelliseen toimintaan soveltuvan oikeushenkilötyypin luominen ei ratkaise edellä mainittua ongelmaa. Mutta olettaen, että direktiivi välillisesti tukisi myös aatteellisen yhdistystoiminnan liikkuvuutta ja toimintaedellytyksiä valtioissa, joissa yhdistysten toimintaan suhtaudutaan julkisen vallan toimesta vihamielisesti, voi direktiiviehdotusta pitää parempana kuin, ettei asian hyväksi tehtäisi mitään.

Jaamme valtioneuvoston näkemyksen siitä, että eurooppalaista rajat ylittävää yhdistystä koskeva sääntely tulisi pyrkiä direktiiviä koskevissa jatkoneuvotteluissa saattaa vastaamaan mahdollisimman pitkälle kansallista yhdistystä koskevaa sääntelyä. Esimerkiksi ECBA:n hallituksen tai ”toimeenpanevan elimen” yhteisöjäsenyys on sellainen suomalaiselle ja oletettavasti monelle muullekin eurooppalaiselle oikeusjärjestykselle vieras elementti, jonka toteuttaminen väistämättä vaatisi useita sellaisiakin lainmuutoksia esimerkiksi johdon vahingonkorvausvelvollisuutta koskeviin säännöksiin, joista ei direktiivissä säädetä mitään.

Luonnollisesti neuvotteluissa pitää myös varmistaa se, ettei sääntelyllä kavenneta Suomen lainsäätäjän ja viranomaisten mahdollisuuksia päättää esimerkiksi rahankeräysluvan tai julkisten avustusten myöntämisen aineellisista edellytyksistä. Ennen kaikkea neuvotteluissa tulisi pyrkiä avoimuuteen ja yksimielisyyteen sääntelyn tarkoituksesta, tarpeesta ja vaikutuksista. Nyt direktiiviluonnoksessa esitetyt perusteet yhdistysten rajat ylittävän taloudellisen toiminnan hankaluuksista vaikuttavat vähän keinotekoisilta siksikin, että ne perustuvat varsin suppeisiin kyselytutkimuksiin, joista esiin tulleita ongelmia, kuten alv-rekisteröintivelvollisuuteen ja jäsenmaiden erilaisiin alv-järjestelmiin perustuvia ongelmia, ehdotettu sääntely ei millään tavoin edes ratkaisisi.

Jos sääntelyllä halutaan edistää muita tavoitteita ja ratkaista muita ongelmia kuin direktiiviluonnoksessa auki kirjoitettuja, pitäisi nämäkin tuoda avoimesti esille. Muuten lähtökohdat sääntelyn eteenpäin viemiseksi ovat heikot. Myöskin vaikutusarvioinneissa olisi syytä pyrkiä realistisempiin lukuihin esimerkiksi keräämällä kansallisilta lainvalmistelijoilta heidän kansalliset arvionsa uuden yhteisömuodon kysynnästä ja sen kansallisen toteuttamisen kustannuksista. Nyt direktiivissä esitetty arvio, että 15 vuoden ajanjaksolla perustettaisiin 166 500 ECBA:ta vaikuttaa kovin yliampuvalta. Toisaalta arvio, jonka mukaan kansallisen ECBA-rekisterin perustamisesta aiheutuisi n. 100 000 euron lisäkustannukset kansallisille viranomaisille vaikuttaa alimitoitetulta.