

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om europeiska gränsöverskridande sammanslutningar och till förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 1024/2012 och (EU) 2018/1724

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 5 september 2023 till Europaparlamentets och rådets direktiv om europeiska gränsöverskridande sammanslutningar och till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 1024/2012 och (EU) 2018/1724 samt en promemoria om förslagen.

Helsingfors den 16 november 2023

Justitieminister Leena Meri

Lagstiftningsråd Juha Jokinen

9.11.2023

**KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS
DIREKTIV OM EUROPEISKA GRÄNSÖVERSKRIDANDE SAMMANSLUTNINGAR
SAMT TILL FÖRORDNING OM ÄNDRING AV FÖRORDNINGARNA (EU) NR
1024/2012 OCH (EU) 2018/1724**

1 Bakgrund

Den 5 september 2023 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om europeiska gränsöverskridande sammanslutningar (COM (2023) 516 final). Dessutom lade kommissionen samtidigt fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 1024/2012 och (EU) 2018/1724 vad gäller användning av informationssystemet för den inre marknaden och den gemensamma digitala ingången för vissa krav som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) .../... om europeiska gränsöverskridande sammanslutningar (COM(2023) 516) (COM(2023) 515 final). Förslaget till förordning gäller det administrativa samarbetet i fråga om informationssystemet för den inre marknaden och den digitala ingången.

Kommissionen har redan tidigare, år 1992, lagt fram ett förslag till en EU-förordning om en stadga för europeiska sammanslutningar (KOM 91 (273)). Det fanns dock inga förutsättningar för att förslaget skulle godkännas, och det drogs tillbaka 2005.

Förslaget härrör bland annat från Europaparlamentets resolution av februari 2022 som syftar till att främja sammanslutningar och andra ideella organisationer i EU när det gäller att fullborda den inre marknaden, skydda deras grundläggande rättigheter och främja ett demokratiskt utrymme i EU. I resolutionen uppmanades kommissionen att lägga fram två nya lagstiftningsförslag: en förordning som skapar den rättsliga formen ”europeisk sammanslutning” och ett direktiv som harmoniserar gemensamma miniminormer för ideella organisationer.

2 Förslagets syfte

För närvarande regleras ideella sammanslutningar och deras verksamhet av särskild lagstiftning i 24 medlemsstater på olika sätt, vilket skapar rättsosäkerhet och ger upphov till olika administrativa förfaranden och krav. Förslaget syftar till att förbättra den inre marknadens funktion för ideella sammanslutningar genom att fastställa åtgärder som samordnar villkoren för inrättande och drift av europeiska gränsöverskridande sammanslutningar (på engelska European Cross-Border Association, nedan ECBA eller sammanslutning), i synnerhet faktisk fri rörlighet.

Kommissionen bedömer att ideella sammanslutningar har en positiv inverkan på säkerställandet av social rättvisa och välbefinnande för EU-medborgarna och att de spelar en viktig roll för tillväxten på den inre marknaden. Den inre marknadens fulla potential kan enligt kommissionen frigöras endast om alla deltagare åtnjuter dessa rättigheter. I detta syfte behöver ideella sammanslutningar en förutsägbar rättslig ram som gör det möjligt för dem att sömlöst bedriva sin verksamhet även när de bedriver verksamhet över medlemsstaternas gränser på den inre marknaden.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

3.1 Förslaget till direktiv om europeiska gränsöverskridande sammanslutningar

Allmänna bestämmelser (kapitel 1)

Enligt artikel 1 i förslaget fastställs i direktivet åtgärder som samordnar villkoren för inrättande och drift av europeiska gränsöverskridande sammanslutningar (eng. European Cross-Border Association, ECBA), för att underlätta för ideella sammanslutningar att effektivt utöva sina rättigheter i samband med etableringsfrihet, fri rörlighet för kapital, frihet att tillhandahålla och ta emot tjänster och fri rörlighet för varor på den inre marknaden. I artikel 2 i förslaget definieras en ECBA:s hemmedlemsstat, värdmedlemsstat, ideellt syfte, ideell sammanslutning¹ samt intyg för europeisk gränsöverskridande sammanslutning. Med ideellt syfte avses att eventuella vinster ska endast användas för att uppnå den europeiska gränsöverskridande sammanslutningens mål enligt dess stadgar och inte delas ut bland dess medlemmar. Med ideell sammanslutning i sin tur avses juridisk personlighet enligt nationell lagstiftning som är medlemsbaserad, har ett ideellt syfte och juridisk personlighet.

Artikel 3 i direktivförslaget innehåller bestämmelser om en ECBA:s grundläggande egenskaper. En ECBA är ett medlemsbaserat rättssubjekt som bildas genom frivillig överenskommelse mellan fysiska personer som är unionsmedborgare eller lagligen bosatta i unionen eller rättssubjekt med ett ideellt syfte som är etablerade i unionen (artikel 3.1). En ECBA ska ha minst tre grundande medlemmar (artikel 16.2). Fackföreningar, politiska partier, religiösa organisationer och sammanslutningar av sådana enheter kan inte vara grundande medlemmar. Inte heller personer som har dömts för penningtvätt, därmed sammanhängande brott eller finansiering av terrorism eller personer som är föremål för åtgärder som förbjuder deras verksamhet på grund av ett sådant brott kan vara grundande medlem i en ECBA (artikel 3.1).

Enligt förslaget ska en ECBA ha ett ideellt syfte, och eventuella vinster från en ECBA får uteslutande användas för att uppnå dess mål, såsom dessa beskrivs i dess stadgar. Enligt förslaget är också utdelning av vinster bland dess medlemmar förbjuden (artikel 3.2).

En ECBA måste bedriva eller enligt sina stadgar ha som mål att bedriva verksamhet i minst två medlemsstater. Dessutom ska den ha grundande medlemmar med anknytning till minst två medlemsstater. En fysisk persons anknytning ska basera sig på antingen medborgarskap eller laglig bosättning (på engelska legal residence), medan ett rättssubjekts anknytning ska basera sig på var sätet är beläget. En ECBA:s säte ska vara beläget i unionen (artikel 3.5). I samband med inrättande av en ECBA och flyttning av säte ska den behöriga myndigheten bedöma sammanslutningens faktiska eller stadgeenliga gränsöverskridande verksamhet och de grundande medlemmarnas anknytning till flera medlemsstater. Enligt direktivförslaget får en ECBA inte upplösas av myndigheten på grundval av brist på eller upphörande av faktisk gränsöverskridande verksamhet (jfr artikel 25.2).

¹ I översättningen av direktivet har "non-profit association" översatts "ideell sammanslutning". Översättningen avviker från den definition av förening och organisation som vanligen använts i finsk bolagsrätt.

När det gäller de bestämmelser som harmoniseras i enlighet med direktivförslaget ska man på en ECBA tillämpa de nationella bestämmelser som utfärdats för att genomföra direktivet (artikel 4.1). Som tillämplig lag föreslås en lag som gäller i ECBA-sammanslutningars registrerade säte och verksamhetsställe. När det gäller andra bestämmelser än de som harmoniseras i enlighet med direktivförslaget ska man tillämpa sådana bestämmelser som är tillämpliga på en så liknande ideell förening som möjligt (artikel 4.2). Detta innebär i Finland att vissa bestämmelser i föreningslagen (503/1989) ska börja tillämpas på dessa sammanslutningar, till exempel bestämmelserna om klander av beslut, bokföring, revision, verksamhetsgranskning och skadeståndsskyldighet. Direktivförslaget påverkar inte medlemsstaternas rätt att med hänsyn till allmän ordning och säkerhet förhindra risken för missbruk av sammanslutningar eller deras rätt att säkerställa insyn i vissa kapitalrörelser när detta krävs enligt unionsrätten eller nationell rätt i enlighet med unionsrätten (artikel 4.3). Förslaget torde tolkas så att man på dessa sammanslutningar ska tillämpa bland annat lagstiftning om förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism.

En ECBA ska på basis av registreringen beviljas juridisk personlighet och rättskapacitet. Enligt förslaget ska medlemsstaterna också erkänna den juridiska personligheten och rättskapaciteten för en ECBA som är registrerad i en annan medlemsstat, och de får inte kräva en ny registrering i den egna staten (artikel 5.1). I förslaget preciseras rättskapaciteten särskilt bland annat så att medlemsstaterna måste ge sammanslutningarna rätt att begära, ta emot och förfoga över donationer och andra medel av alla slag från alla lagliga källor, att delta i offentliga anbudsförfaranden och att ansöka om offentlig finansiering (artikel 5.2). Artikeln torde omfatta enbart dessa sammanslutningars juridiska personlighet och rättskapacitet, och avsikten är knappast att påverka bedömningen av materiella förutsättningar för anbudsförfaranden inom offentlig upphandling eller för offentlig finansiering. Dessa förutsättningar regleras i annan lagstiftning.

Enligt huvudregeln i artikel 6 i direktivförslaget får en medlemsstat inte begränsa en ECBA:s verksamhet. Utöver förslagets tvingande krav avseende sammanslutningens syfte, stadgarnas innehåll, förvaltning och medlemskap är även sådana i lag föreskrivna krav som är motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträfvade målet möjliga (artikel 6.1). Dessutom innehåller artikel 6 detaljerade krav på minimiinnehållet i en ECBA:s stadgar. Till dessa hör bland annat sammanslutningens namn, syfte och en redogörelse för dess ideella karaktär, uppgifter om de grundande medlemmarna, adress för sätet, tillgångarna vid tidpunkten för bildandet, bestämmelser och förfaranden för medlemmars inträde, uteslutande och utträde, medlemmarnas rättigheter och skyldigheter, det beslutande organets och det verkställande organets sammansättning, funktion, befogenheter och ansvarsområden, utnämning, avsättning, befogenheter och ansvarsområden för medlemmarna i det verkställande organet, uppgifter om majoritetsbeslut i det beslutande organet, förfarandet för ändring av stadgarna och metoden för avyttring av tillgångar vid upplösning.

Det föreslås att en ECBA ska ha ett beslutande organ och ett verkställande organ (artikel 7.1). Unionsmedborgare eller personer lagligen bosatta i unionen samt, genom sin företrädare, rättssubjekt med ideella syften som är etablerade i unionen får vara medlemmar i det verkställande organet. Det verkställande organet ska bestå av minst tre personer (artikel 7.2), och det får inte ha medlemmar som har dömts för ett särskilt allvarligt brott (artikel 7.3).

Varje medlem i en ECBA ska ha en röst vid beslutsfattande (artikel 8.1). Medlemmarna ska inte vara personligen ansvariga för sammanslutningens handlingar eller underlåtenhet att handla (artikel 8.2).

Rättigheter och förbjudna begränsningar (kapitel 2)

Enligt direktivförslaget ska varje medlemsstat säkerställa att en ECBA för varje del av sina transaktioner inte behandlas mindre gynnsamt än nationella ideella sammanslutningar (artikel 9). Likaså får myndigheterna i ärenden som omfattas av direktivförslagets tillämpningsområde inte diskriminera någon grupp eller individ på någon grund. I förslaget nämns exempel på förbjudna diskrimineringsgrunder (artikel 10). Alla beslut av behöriga myndigheter som påverkar en ECBA:s eller andra personers rättigheter och skyldigheter ska kunna bli föremål för rättslig prövning (artikel 11).

Enligt förslaget ska medlemsstaterna säkerställa att en ECBA endast behöver registrera sig en gång i enlighet med de förfaranden som anges i förslaget (artikel 12.1). Man ska inte heller få kräva att en ECBA avger en särskild deklaration, lämnar information eller begär tillstånd att bedriva sin verksamhet i medlemsstaten. Detta ska dock inte gälla sådana krav som föreskrivs i lag, är motiverade på grund av allmänintresset och beaktar proportionalitetsprincipen (artikel 12.2) eller som föreskrivs i unionsrätten eller nationella bestämmelser som genomför unionsrätten (artikel 12.3).

En ECBA ska, oavsett säte, ha fri och icke-diskriminerande tillgång till finansiering från offentliga källor i enlighet med de allmänna principerna i unionsrätten (artikel 13.1). Medlemsstaterna ska inte få införa några begränsningar för en ECBA:s möjlighet att tillhandahålla eller ta emot finansiering från någon laglig källa. Undantagna från dessa är sådana begränsningar som föreskrivs i lag, är motiverade på grund av allmänintresset och beaktar proportionalitetsprincipen (artikel 13.2).

En ECBA ska ha fri rätt att inrätta, tillhandahålla och ta emot tjänster och att utöva den fria rörligheten för varor på den inre marknaden i enlighet med EU-lagstiftningen (artikel 14.1). Undantagna från dessa är sådana begränsningar som föreskrivs i lag, är motiverade på grund av allmänintresset och beaktar proportionalitetsprincipen (artikel 14.2).

Artikel 15 i direktivförslaget innehåller en förteckning över förbud och begränsningar som medlemsstaterna inte får införa för en ECBA:s verksamhet. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska medlemsstaterna till exempel inte, med undantag av krav som avses i direktivet, få ställa krav på medborgarskap eller bosättning för medlemmarna i en ECBA eller dess verkställande organ. De ska inte heller få kräva att besluten fattas på en viss fysisk plats eller att sammanslutningen har sin huvudsakliga verksamhetsort eller sin centrala administration på samma plats som sätet. Enligt bestämmelsen ska också vissa begränsningar av sammanslutningarnas utövande av ekonomisk verksamhet vara förbjudna. Här avses följande begränsningar: allmänna förbud mot att bedriva ekonomisk verksamhet, en begränsning enligt vilken den ekonomiska verksamheten måste vara kopplad till mål som anges i stadgarna och en begränsning enligt vilken utövandet av ekonomisk verksamhet inte får vara sammanslutningens primära mål.

Konstituering och registrering (kapitel 3)

I kapitel 3 i direktivet föreslås bestämmelser om registreringsförfaranden. En ECBA bildas genom registrering av den (artikel 16.1). De grundande medlemmarna, som ska vara minst tre till antalet, ska ha som uttrycklig avsikt att bilda en ECBA, och detta ska göras skriftligen (artikel 16.2 och 16.3). I enlighet med de förfaranden som anges i direktivförslaget ska det vara möjligt att ombilda en ideell sammanslutning som är etablerad i en EU-medlemsstat enligt dess nationella rätt till en ECBA inom samma medlemsstat utan ett likvidations- eller upplösningsförfarande (en s.k. generalsuccesion, se artikel 17).

Förslaget innehåller detaljerade bestämmelser om ansökan om registrering av en ECBA och om registreringsförfarandet. Ansökan om registrering ska lämnas in till den behöriga myndigheten i den medlemsstat där sammanslutningen avser att ha sitt säte. Ansökan ska kunna lämnas in digitalt. Ansökan eller dess bilaga ska innehålla uppgifter om sammanslutningens namn, stadgar, sätets postadress och e-postadress samt namn på och adresser till personer som företräder sammanslutningen. Upplysningarna ska ges på ett av medlemsstatens officiella språk eller något annat språk som är tillåtet enligt den medlemsstatens lagstiftning. Dessutom ska man till registermyndigheten lämna in ett undertecknat avtal eller protokoll om bildandet av sammanslutningen samt en förklaring från medlemmarna i det verkställande organet om att det inte finns något som hindrar dem från att sköta sin uppgift. Medlemsstaterna ska i regel inte få kräva andra handlingar eller uppgifter (artikel 18.1 och 18.4).

Enligt förslaget ska registreringen av en ECBA ske inom 30 dagar från det att en fullständig ansökan om registrering har lämnats in. Registreringen ska bli giltig i alla EU-medlemsstater (artikel 19.1). Den behöriga myndigheten ska uppmana den som företräder sammanslutningen att komplettera en ofullständig ansökan eller rätta uppenbara fel i ansökan (artikel 19.3). Den behöriga myndigheten i hemmedlemsstaten ska underrätta de behöriga myndigheterna i alla övriga medlemsstater om en registrering av en ny ECBA (artikel 19.2). Direktivförslaget innehåller bestämmelser om kontroll av en registreringsansökan, en förteckning över tillåtna grunder för avslag, bestämmelser om hur beslut om avslag görs och meddelas samt bestämmelser om beslutens överklagbarhet. Som grunder för avslag nämner förslaget bland annat att ansökan inte uppfyller de allmänna krav som direktivet ställer på en sammanslutnings verksamhet, att de mål som beskrivs i dess stadgar strider mot unionsrätten eller bestämmelser i nationell rätt som är förenliga med unionsrätten och att en person som är bemyndigad att företräda sammanslutningen eller en medlem av det verkställande organet har dömts för ett särskilt allvarligt brott (artikel 19.4 och 19.5). Utöver beslut fattade av registermyndigheten ska även avsaknaden av ett beslut inom den tidsfrist på 30 dagar som fastställts för registreringen kunna bli föremål för rättslig prövning (artikel 19.5).

Medlemsstaterna ska upprätta ett ECBA-register (artikel 20.1) där följande information lagras och uppdateras: sammanslutningens stadgar, ECBA-intyget, namn på och adresser till företrädarna för sammanslutningen samt förfarandet för likvidation och upplösning av sammanslutningen (artikel 20.2). Av dessa ska ECBA-intyget och uppgifterna om förfarandet för likvidation och upplösning av sammanslutningen offentliggöras i en onlineversion av registret (artikel 20.4). Uppgifterna ska inte vara allmänt tillgängliga längre än sex månader efter att sammanslutningen har upplösts (artikel 20.5). Personuppgifter får inte lagras i registret i mer än två år efter att sammanslutningen har upplösts (artikel 20.6).

Direktivförslaget innehåller också bestämmelser om ett ECBA-intyg² som de behöriga myndigheterna ska utfärda både digitalt och i pappersform inom fem dagar efter registreringen. Intyget ska innehålla de basuppgifter som anges i direktivet, och det ska i alla medlemsstater tjäna som bevis för registreringen av sammanslutningen (artikel 21.1). Efter att en företrädare för sammanslutningen meddelat att uppgifter i intyget har ändrats, ska den behöriga myndigheten utfärda ett uppdaterat intyg, både digitalt och i pappersform, inom fem dagar från meddelandet. I förslaget till direktiv ges kommissionen befogenhet att anta en genomförandeakt om en mall för ECBA-intyget och dess tekniska specifikationer. Detta motiveras med att det underlättar användningen av intyget i alla medlemsstater, harmoniserar dess format och minskar

²Jfr kommissionens förslag vad gäller att ytterligare utvidga och uppgradera användningen av digitala verktyg och förfaranden inom bolagsrätten, den nya artikeln 16 b; U 4/2023 rd; UJ 20/2023 rd.

den administrativa bördan för de behöriga myndigheterna och för sammanslutningarna (artikel 21.2).

Rörlighet (kapitel 4)

Kapitel 4 i direktivförslaget innehåller bestämmelser om flyttning av en ECBA:s säte från en medlemsstat till en annan, något som dessa sammanslutningar ska ha rätt till (artikel 22.1). En flyttning av säte får inte leda till att sammanslutningen upplöses eller till att en ny juridisk person skapas i den mottagande medlemsstaten, och flytten får inte heller påverka sammanslutningens tillgångar eller skulder före flytten (en s.k. generalsuccession, se artikel 22.2). Flyttningen träder i kraft samma dag som sammanslutningen registrerar sig i den hemmedlemsstat till vilken den flyttas (artikel 22.3). Förslaget innehåller en uttömmande förteckning över grunder för avslag av en flyttning av säte. Om dessa grunder uppfylls får den behöriga myndigheten i den medlemsstat till vilken sammanslutningen avser att registrera sitt säte inte tillåta flyttningen. Som sådana grunder för avslag nämner förslaget bland annat att ansökan inte uppfyller de allmänna krav som direktivet ställer på en sammanslutnings verksamhet, att insolvensförfarande pågår och att en ECBA, en person som är bemyndigad att företräda sammanslutningen eller en medlem av det verkställande organet är föremål för förfaranden för en särskilt allvarlig brottslig handling i den tidigare hemmedlemsstaten (artikel 22.4).

En flytt av sätet ska antas vid ett extra möte i sammanslutningen med en kvalificerad majoritet på två tredjedelar (2/3). Dessutom ska den kvalificerade majoriteten företräda minst hälften av alla medlemmar (artikel 23.2). De anställda i en ECBA ska informeras om den potentiella flyttningen av säte. De anställda ska ha rätt att, i god tid och minst en månad före det extra mötet, granska det utkast till beslut om flyttningen, med stöd av vilken flyttningen ska godkännas vid mötet. Enligt förslaget ska bestämmelserna om de anställdas rättigheter inte hindra tillämpning av bestämmelser som är mer gynnsamma för dem enligt nationell rätt eller unionsrätt (artikel 23.1).

Sammanslutningens beslutande organ ska lämna in en begäran om flyttning av säte till den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten och informera den behöriga myndigheten i sin hemmedlemsstat om denna begäran. Begäran ska åtföljas av det beslutande organets beslut, ECBA-intyget, adressen till den flyttade sammanslutningen, dess stadgar, det föreslagna datumet för genomförandet av flyttningen av sätet och vid behov en förklaring av skyddsåtgärderna för borgenärer och anställda. Medlemsstaten får anta regler som tillåter den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten att i motiverade fall begära ytterligare information, om de mål som anges i sammanslutningens stadgar strider mot den nationella lagstiftningen. Informationen måste vara nödvändig för att bedöma frågan (artikel 23.3 och 23.4). Medlemsstaterna ska således i princip inte få kräva andra uppgifter eller handlingar. I de föreslagna bestämmelserna om flyttning av säte finns inget krav på att ansökan ska kunna lämnas in elektroniskt.

Den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten ska vara bemyndigad att fatta beslut i ett ärende om flyttning av säte. Direktivförslaget innehåller en förteckning över tillåtna grunder för avslag (artikel 23.5). Enligt förslaget ska beslut om och registrering av en ECBA ske inom 30 dagar efter det att en fullständig ansökan har lämnats in (artikel 23.6 och 23.7). Den behöriga myndigheten ska uppmana sammanslutningen att komplettera en ofullständig ansökan eller rätta uppenbara fel i ansökan inom en rimlig tidsperiod, som inte får vara kortare än 15 dagar från den dag då myndigheten kontaktar sammanslutningen (artikel 23.8). Den behöriga myndigheten i den mottagande hemmedlemsstaten ska registrera flyttningen av säte, uppdatera ECBA-intyget och utan dröjsmål underrätta de behöriga myndigheterna i andra medlemsstater om att flyttningen av säte har registrerats. Efter mottagandet av underrättelsen

ska den behöriga myndigheten i den föregående hemmedlemsstaten stryka sammanslutningen från registret (artikel 23.9 och 23.10).

Upplösning (kapitel 5)

Enligt förslaget ska kapitel 5 i direktivet innehålla bestämmelser om likvidation och upplösning av en ECBA. Likvidationsförfarandet ingår i de upplösningsförfaranden som föreslås i direktivet. Likvidationsförfarandets innehåll beskrivs inte i detalj i förslaget (artikel 26.1).

En ECBA ska kunna upplösas genom ett beslut med kvalificerad majoritet av medlemmar endast om syftet med den har uppnåtts, den tid för vilken den inrättades har löpt ut (möjligt i vissa medlemsstater) eller av något skäl i enlighet med dess stadgar. Beslutet ska fattas vid ett extra möte i det beslutande organet. Den behöriga myndigheten ska avlägsna sammanslutningen från registret när likvidations- och upplösningsförfarandet har slutförts och uppdatera informationen i IMI-registret (artikel 24.1 och 24.2).

Det föreslås också att direktivet ska föreskriva om den behöriga myndighetens möjlighet att upplösa en ECBA. Enligt förslaget ska detta vara möjligt vid verksamhet med syfte på ekonomisk vinst, vid ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten eller vid en fällande dom för ett allvarligt brott som begåtts av en medlem i sammanslutningens verkställande organ (artikel 25.1 och 25.2). Om den behöriga myndigheten hyser farhågor om att något av de skäl som anges ovan föreligger, ska den skriftligen underrätta sammanslutningen och ge den rimlig tid för att besvara dessa farhågor. Registermyndigheten kan fatta ett beslut om ofrivillig upplösning först efter att den vederbörligen granskat sammanslutningens svar och fastställt att det finns skäl för en föreskriven upplösning och om det inte finns mindre restriktiva åtgärder tillgängliga (artikel 25.3 och 25.4). Sammanslutningen ska informeras om beslutet. Beslutet ska vara överklagbart och får inte träda i kraft medan rättslig prövning pågår. Efter att beslutet trätt i kraft och likvidations- och upplösningsförfarandet slutförts ska registermyndigheten stryka sammanslutningen ur registret. Den behöriga myndigheten i hemmedlemsstaten ska underrätta de behöriga myndigheterna i de övriga medlemsstaterna om saken (artikel 25.5 och 25.6).

Enligt förslaget ska medlemsstaterna säkerställa att alla tillgångar i den upplösta sammanslutningen som kvarstår överförs till en ideell enhet som bedriver en liknande verksamhet eller att tillgångarna överförs till en lokal myndighet som är skyldig att utnyttja dem för en verksamhet som liknar den som sammanslutningen har bedrivit (artikel 26.2).

Tillämpning och administrativt samarbete (kapitel 6)

Medlemsstaterna ska utse en behörig myndighet. Dessutom ska medlemsstaterna underrätta kommissionen om vilken myndighet som utsetts när det gäller dessa sammanslutningar och vid behov om vilken myndighet som utsetts när det gäller den mest likartade ideella sammanslutningen i deras nationella rättsordning (artikel 27.1, 27.2 och 27.3). Medlemsstaternas behöriga myndigheter ska samarbeta med och bistå varandra på ett ändamålsenligt och effektivt sätt vid tillämpning av bestämmelserna i direktivet. På det administrativa samarbetet och informationsutbytet mellan de behöriga myndigheterna ska man tillämpa Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden och om upphävande av kommissionens beslut 2008/49/EG (IMI-förordningen). Den information som registrerats i IMI-systemet ska hållas uppdaterad, och de behöriga myndigheterna ska informera varandra om ändringar i enlighet med IMI-förordningen (artikel 28.1, 28.2 och 28.3).

Enligt direktivförslaget ska kommissionen vart femte år rapportera till Europaparlamentet och rådet om införlivandet och tillämpningen av direktivet. I detta syfte får kommissionen begära uppgifter om antalet ECBA-sammanslutningar i medlemsstaterna (artikel 29).

Slutbestämmelser (kapitel 7)

Direktivförslaget innehåller bestämmelser om antagandet av en genomförandeförordning (artikel 30.1 och 30.2). I denna uppgift ska kommissionen biträdas av en kommitté i enlighet med kommittéförfarandet. Denna kommitté ska bestå av företrädare för medlemsstaterna (se artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter).

Medlemsstaterna ska anta de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet senast två (2) år från dagen för dess ikraftträdande. Kommissionen ska genast underrättas om åtgärderna (artikel 31.1).

3.2 Förslaget om IMI- och SDG-förordningar

Förordningsförslaget är av teknisk karaktär. Genom förslaget ändras Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden och om upphävande av kommissionens beslut 2008/49/EG (IMI-förordningen). Avsikten är att medlemsstaternas behöriga myndigheter ska kunna samarbeta och utbyta information genom ett informationssystem. Genom förordningsförslaget ändras också Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 (sk. SDG-förordningen). Enligt förslaget ska medlemsstaternas behöriga myndigheter framöver genom en gemensam digital ingång kunna förmedla information om de gränsöverskridande sammanslutningarna och andra sammanslutningar i enlighet med artikel 2 i direktivförslaget.

4 Rättslig grund för förslaget och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna

Den rättsliga grunden för direktivförslaget är för det första artikel 50 i EUF-fördraget. Enligt punkt 1 i denna artikel utfärdar Europaparlamentet och rådet, i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén, direktiv för att förverkliga etableringsfriheten på ett visst verksamhetsområde.

En annan rättslig grund för direktivförslaget är artikel 114 i EUF-fördraget. Enligt det centrala innehållet i den artikeln ska Europaparlamentet och rådet, i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén, besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Enligt punkt 2 i artikeln gäller detta inte bestämmelser om skatter, om fri rörlighet för personer eller om anställdas rättigheter och intressen. Enligt EU-domstolens etablerade rättspraxis kan en rättsakt godkännas på basis av artikel 114 i EUF-fördraget endast om det av den ”objektivt och i realiteten framgår att den syftar till att förbättra villkoren för upprättandet av den inre marknaden och dess funktion”, och för sådana åtgärder som faktiskt bidrar till att undanröja hinder för den fria rörligheten för varor eller tjänster eller till att undanröja snedvridningar av konkurrensen.

Förordningsförslaget bygger på artiklarna 21.2 och 114 i EUF-fördraget. Med stöd av artikel 21.2 i EUF-fördraget får Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet anta bestämmelser i syfte att underlätta unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om fördragen inte föreskriver befogenheter för detta.

Att använda mer än en rättslig grund är möjligt när det rör sig om en åtgärd med flera samtidiga syften eller flera beståndsdelar som är oskiljaktigt förbundna med varandra, utan att den ena är underordnad eller indirekt i förhållande till den andra. Om två eller flera rättsliga grunder används, ska de beslutsförfaranden som anges i dem vara förenliga sinsemellan. Villkoren uppfylls för båda förslagens del, eftersom beslutet enligt de nämnda rättsliga grunderna fattas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och rådet fattar sitt beslut med kvalificerad majoritet.

Statsrådet anser att de rättsliga grunderna för kommissionens båda lagstiftningsförslag i princip är lämpliga. Direktivförslaget kan anses förbättra sammanslutningarnas etableringsrätt och särskilt förutsättningarna för gränsöverskridande verksamhet, trots att sammanslutningarna inte eftersträvar vinster. Båda förslagen har samband med fullbordandet av den inre marknaden och med stärkandet av dess funktion

Åtgärderna i direktivförslaget syftar till att säkerställa att sammanslutningar fullt ut kan dra nytta av sina friheter på den inre marknaden när de verkar över gränserna. Enligt kommissionens bedömning kan detta mål inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna själva och kan bättre uppnås på unionsnivå, varför direktivförslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. När det gäller förordningsförslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen hänvisar kommissionen till den bedömning som gjorts i anknytning till direktivförslaget.

Enligt kommissionen ska man vid bedömning av proportionalitetsprincipen beakta att direktivförslaget inte har någon direkt inverkan på sammanslutningar som inte är intresserade av gränsöverskridande verksamhet. Enligt kommissionen kommer direktivförslaget att ge medlemsstaterna flexibilitet att anpassa bestämmelserna till sina respektive miljöer, och bestämmelserna kommer inte att kräva någon ändring av den nationella lagstiftningen om befintliga former av sammanslutningar. Direktivförslagets innehåll och form står därmed i proportion till omfattningen av de problem som sammanslutningarna möter när de bedriver gränsöverskridande verksamhet. När det gäller förordningsförslagets förenlighet med proportionalitetsprincipen hänvisar kommissionen till den bedömning som gjorts i anknytning till direktivförslaget.

Statsrådet bedömer att både direktivförslaget och förordningsförslaget är förenliga med subsidiaritetsprincipen. Dessutom bedömer statsrådet att förordningsförslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen. Statsrådet anser att vissa öppet formulerade bestämmelser om sammanslutningarnas verksamhet i direktivförslaget bör bedömas med avseende på den rättsliga grundens tillräcklighet och förenligheten med proportionalitetsprincipen.

5 Förslagets konsekvenser

5.1 Konsekvenser för sammanslutningar

Enligt kommissionens konsekvensbedömning medför skillnaderna mellan medlemsstaternas nationella bestämmelser om sammanslutningar osäkerhet om tillämpliga bestämmelser och onödiga extra kostnader för sammanslutningar som önskar bedriva verksamhet i flera

medlemsstater. Endast ett fåtal medlemsstater har bestämmelser om gränsöverskridande verksamhet i sin lagstiftning om sammanslutningar. Därmed kan avsaknaden av eller från varandra avvikande bestämmelser avskräcka från att tillhandahålla och utveckla tjänster med samhällspåverkan på den inre marknaden. Enligt kommissionens bedömning undergräver skillnaderna i lagstiftningen inte bara den inre marknadens funktion utan påverkar också föreningsfriheten negativt tillsammans med yttrande- och informationsfriheten och hindrar slutligen ideella sammanslutningar att frigöra sin fulla potential att generera ekonomiskt och samhälleligt värde i EU. Förslaget syftar till att undanröja och minska sådana hinder för gränsöverskridande verksamhet. Enligt kommissionens bedömning kan direktivförslaget gynna å ena sidan särskilt alleuropeiska, internationella eller mellanstatliga sammanslutningar i exempelvis Frankrike, Tyskland, Belgien, Nederländerna och Luxemburg (Benelux). Sådana här alleuropeiska eller internationella organisationer är ofta organiserade i förbundsform där sammanslutningar som är etablerade i olika medlemsstater är medlemmar i en sammanslutning som fungerar som centralorganisation. Å andra sidan kan förslaget enligt kommissionen gynna sådana sammanslutningar som är registrerade eller verksamma i grannländer eller deras gränsområden och som till exempel har ett gemensamt språk, en viss minoritetsbefolkning eller i övrigt starka kulturella band. Till dessa torde man kunna räkna också de nordiska länderna och deras gränsområden.

Förslaget har inte några direkta konsekvenser för sammanslutningar som följer nationell rätt och som inte önskar använda den juridiska formen enligt direktivförslaget. Å andra sidan bedömer kommissionen att förslaget kommer att minska engångskostnaderna för start av verksamhet och de återkommande kostnaderna för sammanslutningar som bedriver gränsöverskridande verksamhet. Kommissionen bedömer att de överskjutande startkostnaderna för ny gränsöverskridande verksamhet kommer att minska med 2 150 euro per start. Inom den bedömda tidsramen på 15 år kan de extra kostnaderna enligt kommissionen minska med mellan 338 miljoner euro och 378 miljoner euro enligt det bästa scenariot (i genomsnitt 358 miljoner euro om 166 500 nya europeiska gränsöverskridande sammanslutningar inrättas under denna tidsram). Kommissionen har uppskattat att de extra driftskostnaderna (t.ex. administrativa kostnader och efterlevnadskostnader) för de sammanslutningar som för närvarande bedriver gränsöverskridande verksamhet kan minska med 770 miljoner euro per år. Under den bedömda femtonåriga tidsramen kan kostnadsbesparingarna uppgå till så mycket som 8,5 miljarder euro. Hur stora de av kommissionen uppskattade besparingarna blir kommer att bero på i vilken utsträckning den nya europeiska gränsöverskridande formen för sammanslutningar börjar användas av det civila samhället i medlemsstaterna.

I finländska sammanslutningars gränsöverskridande verksamhet kan den föreslagna formen för sammanslutningar vara till viss nytta. Å andra sidan har endast en liten del av de registrerade föreningarna för närvarande angett i sina stadgar att de har sådan internationell verksamhet som lämpar sig för den föreslagna föreningsformen.

När det gäller det associationsrättsliga lagvalet tillämpas i Finland en lagvalsregel som grundar sig på registrerad hemort. Enligt denna regel erkänns den juridiska personligheten för en sammanslutning som inrättats enligt lagstiftning i en annan stat på basis av villkoren i lagstiftningen i registreringsstaten i fråga. I Finland kräver erkännandet av en utländsk sammanslutnings juridiska personlighet och rättskapacitet ingen särskild registrering. Eftersom lagvalsregeln motsvarar bestämmelsen i direktivförslaget om erkännande av en ECBA som är registrerad i en annan medlemsstat, har direktivet i detta avseende ingen betydelse för en utländsk ECBA:s verksamhetsförutsättningar i Finland. Harmoniseringen av ECBA-lagstiftningen kan i viss mån minska kostnaderna för utredningar i samband med erkännandet av juridisk personlighet.

5.2 Konsekvenser för myndigheter

Inrättandet av en ny rättslig form för europeiska gränsöverskridande sammanslutningar medför kostnader för den behöriga myndighet som enligt förslaget ska utses, i Finland sannolikt Patent- och registerstyrelsen. Kostnaderna hänför sig både till inrättandet av den nya formen för sammanslutningar (t.ex. ordnande av registrering och uträttande av ärenden) och till den löpande verksamheten. Särskilt kostnaderna för den löpande verksamheten beror på i vilken omfattning den nya formen för sammanslutningar börjar användas. Enligt kommissionens bedömning beror engångskostnaderna för att anpassa registreringsförfaranden och register på om befintliga register anpassas eller om ett nytt register upprättas. Enligt den bedömning som kommissionen låtit utföra kan det förväntas att de ytterligare engångskostnaderna för anpassningen av registren blir högst 100 000 euro per medlemsstat. I de medlemsstater där ett register behöver upprättas eller konverteras eller en ny registreringslinje skapas i ett befintligt register bedömer kommissionen att kostnaderna för ett onlineregistreringsverktyg kommer att uppgå till 40 000–270 000 euro.

Dessutom konstateras att kommissionen uppskattar att förslaget under innevarande period för EU:s budgetram (2021–2027) kräver ett anslag ur EU:s budget på sammanlagt 1,756 miljoner euro, varav 0,906 miljoner euro för administrativa kostnader. Enligt kommissionen kan dessa finansieras fullständigt genom omfördelningar inom berörda rubriker i den fleråriga budgetramen.

Enligt en preliminär bedömning vid statsrådet räcker det nationella prisintervall som kommissionen angett inte för att genomföra förslaget. Enligt den preliminära bedömningen vid Patent- och registerstyrelsen (PRS), som för föreningsregistret, skulle uppbyggandet av ett register över europeiska gränsöverskridande sammanslutningar som en del av föreningsregistrets informationssystem medföra följande kostnader:

- tillägg av ett nytt organ eller en upplösning i föreningsregistrets behandlingssystem 200 000 euro
- ny företagsform, behandlingsregler, ändring av sammanslutningsform, meddelanden till och från föreningsregistret och ECBA-intyget 360 000 euro
- ändringar i användargränssnittet och bakgrundstjänsterna i föreningsregistrets informationstjänst 100 000 €
- ny sammanslutningsform, ändring av sammanslutningsform och en informationstjänst i företags- och organisationsdatasystemet 300 000 euro
- föreningsregistrets e-tjänst (bl.a. upprättande och registrering av ändringar) 1 900 000 euro

Kostnaderna för ordnandet av e-tjänsten kan sänkas genom att ersätta det elektroniska ärendehanteringssystemet med ett s.k. webbformulär (dock med identifiering), som saknar logik eller integration i basystemen. Uppbyggnaden och underhållet av informationssystemen skulle i praktiken kräva finansiering från någon annan aktör än PRS.

Av de övriga europeiska formerna av juridiska personer finns i handelsregistret tre europabolag men inga europeiska kooperativa föreningar. I föreningsregistret finns en europeisk gruppering för territoriellt samarbete. Om ingen europeisk gränsöverskridande sammanslutning etablerar

sig i stor skala, kan kostnaderna för anpassning av registret bli höga i förhållande till det ringa antalet registreringar.

Om direktivförslaget genomförs leder det till att de ECBA-sammanslutningar som inrättats enligt finländsk lagstiftning kan rikta sin verksamhet till andra medlemsstater och de ECBA-sammanslutningar som inrättats i andra medlemsstater kan rikta sin verksamhet till Finland. Sådan verksamhet kan medföra extra arbete och kostnader även för de myndigheter som övervakar sammanslutningarnas verksamhet, i synnerhet om det är svårt att från den andra medlemsstaten få den information som behövs för att utföra tillsynsuppgiften. Bankerna är skyldiga att identifiera sina kunder för att bekämpa penningtvätt. Detta kan vara svårt i fråga om dessa sammanslutningar, om de verkliga förmånstagarna befinner sig utomlands. Införandet av ECBA-sammanslutningar kan således öka antalet anmälningar till centralen för utredning av penningtvätt och arbetet vid centralen. När det gäller brottsbekämpning kräver spårande av medel vid misstanke om missbruk alltid internationellt samarbete, som kräver specialkompetens och resurser. Om den likabehandling som nämns i direktivförslaget skulle förutsätta att en ECBA som grundats i en annan medlemsstat ges rätt att anordna penninginsamlingar eller lotterier i Finland, skulle det medföra tilläggsarbete och kostnader för informationssystem även för de myndigheter som ansvarar för penninginsamlings- och lotteriärenden. Till exempel förhandstillsynen kan försvåras, eftersom det inte nödvändigtvis är möjligt att för tillståndsprövningen få lagstadgad information från en annan medlemsstat. Hur stora konsekvenserna blir beror på i vilken utsträckning den nya formen för sammanslutningar börjar användas i medlemsstaterna.

5.3 Övriga samhällsliga konsekvenser

I kommissionens konsekvensbedömning identifierades vissa indirekta positiva konsekvenser av förslaget, konsekvenser som dock inte kan mätas exakt. Kommissionen bedömer att direktivförslaget, ur medborgarnas synvinkel, kommer att förbättra i synnerhet utbudet på sociala tjänster i medlemsstaterna (t.ex. hälso- och sjukvård och sociala tjänster, samhällstjänster och socialt arbete, utbildning, arbetsförmedling, idrotts- och kulturtjänster), tillgången till tjänster, förhållandet mellan pris och kvalitet och effektiviteten. De nya sammanslutningar som bedriver ekonomisk verksamhet kan komma att verka i samma sektorer eller på samma marknad som befintliga företag. Vad gäller grundläggande rättigheter kan direktivförslaget enligt kommissionen stärka rätten till yttrande-, mötes- och föreningsfrihet på ett icke-diskriminerande sätt, eftersom de europeiska gränsöverskridande sammanslutningarna börjar behandlas på samma sätt som nationella sammanslutningar som redan finns i nationell lagstiftning.

Förslaget förväntas inte ge upphov till direkta miljö- eller klimateffekter. Kommissionen bedömer att förslaget kommer att ha en indirekt ekonomisk inverkan på innovation och konkurrens inom sektorer av stor relevans för samhället (t.ex. hälso- och sjukvård och sociala tjänster, arbetsintegrering, utbildningstjänster, arbetsförmedlingar samt forskning och utveckling). Enligt kommissionen bidrar förslaget också till målen för hållbar utveckling genom att det främjar skapandet av arbetstillfällen och förbättrar lika och inkluderande tillgång till ekonomiska möjligheter.

Enligt kommissionen ska det inte vara möjligt att använda en ECBA för finansiering av terrorism, skatteundandragande, skatteflykt, penningtvätt eller brott eller olagliga ändamål. För att säkerställa detta innehåller direktivförslaget bland annat bestämmelser om att de som dömts för vissa brott inte får vara grundande medlemmar eller styrelsemedlemmar i en ECBA, och dessutom föreslås att brottsmisstanke mot en person som är behörig att företräda en ECBA ska vara grund för att förbjuda en flyttning av dess säte från en medlemsstat till en annan. Syftet

med direktivet är inte att reglera till exempel bekämpning av penningtvätt. Reglering som inte omfattas av direktivet – dels reglering som är harmoniserad med EU-reglering, dels reglering som medlemsstaterna får bestämma om – skulle också kunna tillämpas på ECBA-sammanslutningar. Om det i regelverket om ECBA-sammanslutningar finns öppna frågor i anknytning till bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, kan detta i praktiken öka risken för att banker inte öppnar bankkonton för dessa sammanslutningar eller förmedlar deras betalningar.

Med tanke på ordnandet av tillsynen har också de krav som gäller de behöriga myndigheternas tillgång till uppgifter och bevarandet av uppgifter i föreningsregistret betydelse. När det gäller flyttningen av en ECBA:s säte framgår det inte av förslaget i vilka register och hur man kan få reda på sammanslutningens tidigare rättsliga form och registeruppgifterna i den tidigare hemmedlemsstaten. Att i enlighet med förslaget tillåta att rättssubjekt är medlemmar av det verkställande organet kan försämra tillsynsmöjligheterna och realiseringen av medlemmarnas ansvar.

Huruvida de ovan behandlade konsekvenserna förverkligas beror på i vilken utsträckning den nya formen för sammanslutningar börjar användas i praktiken i medlemsstaterna.

5.4 Konsekvenser för den nationella lagstiftningen

Avsikten med förslaget är att skapa en ny europeisk form för sammanslutningar vid sidan av de nationella formerna. Förslaget har därför inga omedelbara konsekvenser för bestämmelserna i föreningslagen. Om en form för europeiska gränsöverskridande sammanslutningar skapas, kommer det emellertid att kräva en ny särskild reglering om dessa sammanslutningar. Till den del direktivet inte innehåller några särskilda bestämmelser om den europeiska sammanslutningsformen ska föreningslagens bestämmelser tillämpas (se artikel 4.2 i förslaget ovan). Beroende på direktivets slutliga innehåll kan regleringen genomföras antingen genom att i föreningslagen lägga till särskilda bestämmelser om europeiska gränsöverskridande sammanslutningar eller genom att stifta en separat lag om europeiska gränsöverskridande sammanslutningar, varvid man på frågor som inte regleras i den separata lagen tillämpar föreningslagen. De huvudsakliga skillnaderna mellan förslaget och den nationella föreningslagen är följande:

- Trots att även en ECBA enligt förslaget måste ha ett ideellt syfte och utdelning av vinster till medlemmarna är förbjuden (artikel 3.2) begränsar förslaget inte den ekonomiska verksamheten för sammanslutningen (jfr. bestämmelsen i 5 § i föreningslagen om att en förening får idka endast ekonomisk verksamhet som nämns i stadgarna eller som annars direkt hänför sig till dess ideella syfte eller som ska anses ha ringa ekonomisk betydelse. Direktivförslaget innehåller inga bestämmelser om det ideella syftet, och det förbjuder uttryckligen begränsningar av utövandet av ekonomisk verksamhet (artikel 15 g). I föreningslagen har ekonomisk verksamhet begränsats även av den anledningen att lagen inte heltäckande reglerar en sådan ekonomisk verksamhet, som kan vara storskalig (t.ex. borgenärsskyddet).
- En ECBA måste bedriva eller enligt sina stadgar ha som mål att bedriva verksamhet i minst två medlemsstater, och den ska ha grundande medlemmar med anknytning till minst två medlemsstater. I föreningslagen finns inga motsvarande krav på gränsöverskridande verksamhet. Å andra sidan finns det i föreningslagen inte heller några begränsningar av gränsöverskridande verksamhet.

- Vissa fysiska personer (bl.a. personer som dömts för penningtvätt eller finansiering av terrorism) och vissa rättssubjekt (bl.a. fackföreningar, politiska partier och religiösa organisationer) kan inte vara grundande medlemmar i en ECBA (artikel 3.1). I föreningslagen finns inga motsvarande begränsningar. Enligt Finlands grundlag (GrL) har var och en föreningsfrihet vilken innefattar rätt att utan tillstånd bilda föreningar, höra till eller inte höra till föreningar och delta i föreningars verksamhet (13 § 2 mom. i GrL).
- Det föreslagna minimiinnehållet i en ECBA:s stadgar (artikel 6.2) är mer omfattande än minimiinnehållet i bestämmelserna enligt föreningslagen. Förslaget har inte beaktat att regleringen av ECBA-sammanslutningar skulle kunna grunda sig på samfundsrättsliga presumptionsbestämmelser (jfr föreningslagen) i den lag som gäller ECBA-sammanslutningar i stället för på mer detaljerade bestämmelser om stadgarna.
- I en ECBA:s stadgar ska det ingå bestämmelser om majoritet och beslutsförhet som gäller för det beslutande organet. Föreningslagen innehåller bestämmelser om beslutsfattandet vid föreningars möten med enkel och kvalificerad majoritet (27 § 1 mom. i föreningslagen). Beslutsförhet vid en förenings möte enligt föreningslagen förutsätter inte att ett visst antal medlemmar deltar i mötet (ett s.k. kvorumkrav).
- Unionsmedborgare eller fysiska personer som är lagligen bosatta i unionen och (genom företrädare) rättssubjekt med ett ideellt syfte som är etablerade i unionen får vara medlemmar i en ECBA:s verkställande organ. Fysiska personer som har dömts för ett särskilt allvarligt brott får dock inte vara medlemmar i det verkställande organet eller företrädare för en rättslig enhet som är medlem av det verkställande organet (artikel 7.2 och 7.3). I förslaget har också vissa tidigare brott eller brottsmisstankar mot en medlem av det verkställande organet angetts som skäl för att förbjuda registrering av en ECBA (artikel 19.4 första stycket led e) och flyttning av säte från en medlemsstat till en annan (artikel 22.4 d). Enligt föreningslagen kan endast en fysisk person vara styrelsemedlem. Styrelsens ordförande får inte vara omyndig och de övriga styrelsemedlemmarna ska ha fyllt 15 år. Den som är försatt i konkurs får inte vara medlem av styrelsen (35 § 2 mom. i föreningslagen). Styrelseordföranden ska vara bosatt i Finland, om inte Patent- och registerstyrelsen beviljar dispens (35 § 3 mom. i föreningslagen). I föreningslagen finns inga andra behörighetsvillkor för styrelsemedlemmarna. I lagen om näringsförbud (1059/1985) föreskrivs särskilt om näringsförbud som meddelas med anledning av vissa brott. En person som meddelats ett sådant näringsförbud får till exempel inte vara styrelsemedlem, suppleant eller verkställande direktör eller ha annan därmed jämförbar ställning i ett samfund eller en stiftelse (3 och 4 § i lagen om näringsförbud).
- I förslaget förbjuds krav på att medlemmarna i en ECBA, dess verkställande organ eller dess beslutande organ ska vara fysiskt närvarande för att ett möte ska vara beslutfört. Enligt föreningslagen utövar medlemmarna sin beslutanderätt vid föreningsmötet (17 § 1 mom. i föreningslagen), och mötesplatsen ska nämnas i möteskallelsen (24 § 1 mom. i föreningslagen). I föreningens stadgar kan det bestämmas att föreningsmöten kan ordnas utan mötesplats (ett s.k. distansmöte, 17 § 3 mom. i föreningslagen). I föreningslagen finns inga närmare bestämmelser om hur beslutsfattandet i styrelsen ska ordnas.
- Förslaget innehåller detaljerade bestämmelser om tidsfrister för registrering av en ECBA och om rättsmedel som grundar sig på underlåtenhet att iaktta tidsfristerna (artikel 19). Enligt föreningslagen ska en förening registreras utan dröjsmål om det inte finns hinder för registrering (49 § 3 mom. i föreningslagen).

- Upplösning av en ECBA kräver ett beslut som fattas med två tredjedelar (2/3) av rösterna vid ett extra möte i det beslutande organet samt uppfyllande av en av de grunder för upplösning som anges i direktivet (syftet har uppnåtts, den tid för vilken den inrättades har löpt ut eller av ett skäl i enlighet med stadgarna). Enligt föreningslagen ska som föreningens beslut vid upplösning av en förening gälla den mening som vid omröstning biträts av minst tre fjärdedelar (3/4) av rösterna (27 § 1 mom. 3 punkten i föreningslagen). Ett beslut om upplösning kräver inte någon särskild grund eller sammankallande av ett extra möte.
- Enligt förslaget får den behöriga myndigheten i hemmedlemsstaten besluta om upplösning av en ECBA. Medlemsstaterna får föreskriva om upplösning av följande skäl: sammanslutningens bristande efterlevnad av det ideella syftet, ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller säkerheten som orsakas av sammanslutningens verksamhet samt en fällande dom för ett allvarligt brott som begåtts av sammanslutningen eller en medlem i dess verkställande organ. Ett beslut om upplösning får fattas endast om det inte finns några mindre restriktiva åtgärder. Beslutet får inte träda i kraft medan rättslig prövning pågår. Den behöriga myndigheten ska innan den fattar beslutet underrätta sammanslutningen om grunden för upplösningen och ge den rimlig tid för att svara. Enligt föreningslagen kan tingsrätten på en förenings hemort på talan av åklagaren, Polisstyrelsen eller en föreningsmedlem förklara föreningen upplöst. Till grunderna för upplösning av en förening hör bland annat att föreningen utövar verksamhet som väsentligt strider mot lag eller god sed eller dess syfte enligt stadgarna. Om inte ett allmänt intresse kräver att föreningen upplöses, kan den i stället tilldelas varning (43 § 1 och 2 mom. i föreningslagen). När talan om upplösning av en förening har väckts, kan domstolen på yrkande av en part besluta att föreningens verksamhet tillfälligt ska avbrytas, om det är sannolikt att en i lagen föreskriven grund uppfylls (44 § 1 mom. i föreningslagen).
- Varje medlemsstat ska enligt förslaget utse den behöriga myndighet som ansvarar för tillämpningen av direktivet. I Finland förs föreningsregistret av Patent- och registerstyrelsen. I Finland finns dock ingen särskild myndighet som övervakar föreningarna.
- Vid genomförande av direktivet kan förslagets bestämmelser om likabehandling och om tillgång till finansiering från offentliga källor kräva ändringar i annan speciallagstiftning, till exempel i lagstiftningen om penninginsamlingar och lotterier, till den del det är fråga om aktörer som har rätt att anordna penninginsamlingar och lotterier.

6 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Syftet med direktivförslaget är att främja sammanslutningars gränsöverskridande verksamhet, vilket också förutsätter fri rörlighet för personer. Till denna del är direktivförslaget betydelsefullt i fråga om den rörelsefrihet som tryggas i 9 § i Finlands grundlag. I synnerhet enligt paragrafens 1 mom. har finska medborgare samt utlänningar som lagligen vistas i landet rätt att röra sig fritt inom landet och att där välja bostadsort. Enligt paragrafens 2 mom. har var och en rätt att lämna landet. Denna rätt kan begränsas genom lag, om det är nödvändigt för att säkerställa rättegång eller verkställighet av straff eller för att säkerställa att skyldigheten att försvara landet fullgörs. Dessa bestämmelser skyddar indirekt också föreningars verksamhet.

I direktivförslaget finns bestämmelser om en ECBA:s lämnande av information och om registrering av information, bestämmelser som är betydelsefulla med tanke på skyddet för privatlivet och personuppgifter enligt 10 § i grundlagen. Enligt paragrafens 1 mom. är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Dessutom bör man vid behandling av direktivförslaget fästa uppmärksamhet även vid paragrafens 4 mom., enligt vilken det genom lag kan föreskrivas om sådana begränsningar i meddelandehemligheten som är nödvändiga vid utredning av brott som äventyrar individens eller samhällets säkerhet eller hemfriden, vid rättegång, vid säkerhetskontroll och under frihetsberövande samt för att inhämta information om militär verksamhet eller sådan annan verksamhet som allvarligt hotar den nationella säkerheten.

Direktivförslaget är betydelsefullt med tanke på mötes- och föreningsfriheten, som tryggas i 13 § i grundlagen. I synnerhet i paragrafens 2 mom. föreskrivs om föreningsfrihet. Enligt detta moment har var och en föreningsfrihet. Föreningsfriheten innefattar rätt att utan tillstånd bilda föreningar, höra till eller inte höra till föreningar och delta i föreningars verksamhet. Den fackliga föreningsfriheten och friheten att organisera sig för att bevaka andra intressen är likaså tryggade.

Direktivförslaget är betydelsefullt med tanke på rätten att välja arbete och med tanke på näringsfriheten, vilka är tryggade i 18 § i grundlagen. Enligt paragrafens 1 mom. har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Det allmänna ska sörja för skyddet av arbetskraften.

I direktivförslaget finns också bestämmelser som är centrala med tanke på rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen. Enligt 1 mom. i denna paragraf har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Enligt 2 mom. i paragrafen ska offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning tryggas genom lag.

Dessutom bedriver föreningar i praktiken en hel del verksamhet som främjar målen i flera av grundlagens bestämmelser, till exempel religions- och samvetsfrihet, yttrandefrihet samt kulturella, sociala och miljömässiga mål.

7 Ålands behörighet

Den lagstiftning som gäller ärendet i fråga om föreningar och stiftelser, bolag och andra privaträttsliga sammanslutningar, faller under rikets behörighet enligt 27 § 8 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991, nedan självstyrelselagen).

Lagstiftningen om penninginsamlingar samt lotterier och spelverksamhet hör till allmän ordning och säkerhet samt näringsverksamhet, och därför faller för sin del under landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 6 och 22 punkterna i självstyrelselagen. Enligt 18 § i självstyrelselagen hör även hälso- och sjukvård (12 punkten), socialvård (13 punkten) och kultur och idrott (14 punkten) till landskapets lagstiftningsbehörighet.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens organ och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Förslagen har inte ännu börjat behandlas i Europeiska unionens råd och Europaparlamentet.

9 Nationell behandling av förslaget

Den 18 oktober 2023 ordnade justitieministeriet om kommissionens förslag ett samråd för centrala ministerier, myndigheter och företrädare för föreningar. Förslagen behandlades också vid ett möte i delegationen för medborgarsamhällspolitik KANE den 27 september 2023. Mellan 26 och 30 oktober 2023 behandlades utkastet till U-skrivelse om förslagen i det skriftliga förfarandet i sektionen för konkurrenskraft (EU 8), sektionen för konkurrens, statsstöd och upphandling (EU 12) och sektionen för rättsliga frågor (EU 35). Landskapet Åland har dessutom getts tillfälle att framföra sina kommentarer (se punkt 7 ovan och punkt 10 nedan).

De synpunkter som framfördes under samråden och i EU-beredningssektionerna har i mån av möjlighet beaktats. Dessutom har landskapet Ålands synpunkter beaktats. Enskilda detaljerade synpunkter har dock komprimerats eller slagits samman. Med beaktande av beredningsskedet har man inte tagit hänsyn till synpunkter som är irrelevanta i detta skede, såsom detaljer kring genomförandet av ett eventuellt direktiv.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig i princip positivt till alla åtgärder som förbättrar möjligheterna för föreningar att bedriva gränsöverskridande verksamhet och rörelsefriheten i EES-staterna. Förslagen kan ha sådana effekter. Statsrådet kan godkänna att gränsöverskridande föreningsverksamhet främjas genom att förenhetliga minimikraven för de sammanslutningar som avses i direktivförslaget och genom att säkerställa att en juridisk personlighet som grundar sig på registrering av en sådan sammanslutning erkänns i medlemsstaterna.

Statsrådet bedömer att det genom förslaget är möjligt att minska osäkerheten och den administrativa bördan i samband med regleringen av sammanslutningars gränsöverskridande verksamhet. Förslaget gör det också möjligt att öka insynen i gränsöverskridande sammanslutningars verksamhet och att förbättra tillgången till information om sammanslutningar i EU. Förslaget är till denna del ägnat att främja den inre marknadens funktion och utövandet av föreningsfriheten och att förbättra det civila samhällets mångsidiga verksamhet i EU. Statsrådet anser det vara viktigt att man vid granskning av de tilläggsuppgifter som föreslås för myndigheterna strävar efter att minimera den administrativa tilläggsbörda som förslaget medför.

Enligt statsrådet måste man dock vid behandling av direktivförslaget granska bestämmelserna om den europeiska gränsöverskridande sammanslutningsformen, då dessa bestämmelser skiljer sig från bestämmelserna i den nationella föreningslagstiftningen. Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att ökningen av antalet olika sammanslutningsformer kan leda till onödiga kostnader och förväxling. Därför bör man i förhandlingarna ha som mål att bestämmelserna om en europeisk gränsöverskridande sammanslutning som registreras i Finland så långt som möjligt motsvarar de nationella bestämmelserna om föreningar. Statsrådet förhåller sig negativt till att en europeisk gränsöverskridande sammanslutning som registreras i Finland ska tillåtas bedriva omfattande ekonomisk verksamhet i enlighet med direktivförslaget. I fråga om detta bör man i förhandlingarna ha som mål att den ekonomiska verksamhet som är tillåten för en europeisk gränsöverskridande sammanslutning ska kunna begränsas i enlighet med den nationella föreningslagen, även med beaktande av att förslaget inte innehåller några bestämmelser om denna verksamhet, exempelvis om borgenärsskydd och ledningens ansvar. Statsrådet anser det inte vara motiverat att tillåta att en sammanslutning är styrelsemedlem för en europeisk gränsöverskridande sammanslutning som registreras i Finland. Enligt statsrådet bör man i förhandlingarna precisera bestämmelserna om upplösning av en europeisk gränsöverskridande sammanslutning så att bestämmelserna motsvarar föreningslagens bestämmelser.

Statsrådet stöder direktivförslagets utgångspunkt enligt vilken europeiska gränsöverskridande sammanslutningar ska behandlas lika och icke-diskriminerande i medlemsstaterna. Enligt statsrådet innebär detta i synnerhet att en europeisk gränsöverskridande förening inte får behandlas mindre gynnsamt än nationella föreningar enbart på basis av deras juridiska form eller registreringsstat. Enligt statsrådets bedömning förverkligas detta i stor utsträckning genom erkännandet av den europeiska gränsöverskridande sammanslutningens rättskapacitet och tryggheten av etableringsfriheten. Å andra sidan anser statsrådet att direktivförslagets bestämmelser om likabehandling och om tillgång till finansiering från offentliga källor – frågor som medlemsstaterna åtminstone i fråga om offentlig finansiering hittills fått besluta om själva – ställvis är onödigt öppet och otydligt formulerade. I förslaget yttrar sig detta bland annat så att det i fråga om finansiering av en europeisk gränsöverskridande sammanslutning och i fråga om tillhandahållande av tjänster hänvisas till allmänna principer i Europeiska unionens lagstiftning, principer som förslaget inte närmare definierar. Bestämmelser som är alltför öppet formulerade kan ha konsekvenser som är långtgående och svåra att förutse.

Enligt statsrådet bör bestämmelserna i direktivet inte reglera frågor som går utöver erkännande av europeiska sammanslutningars juridiska personlighet och tryggheten av den allmänna etableringsfriheten, eftersom medlemsstaterna för dessa frågor har separat lagstiftning om verksamhet som sammanslutningar bedriver bland annat för att trygga allmänintresset. I fråga om detta bör man i samband med direktivförhandlingarna också fästa uppmärksamhet vid att förslagets rättsliga grund är tillräcklig och att proportionalitetsprincipen uppfylls. Enligt statsrådet bör medlemsstaterna även framöver utan hinder av direktivet ha möjlighet att ställa motiverade, nödvändiga och proportionerliga krav som de anser nödvändiga bland annat i fråga om statsunderstöd, penninginsamlingar och lotterier. Medlemsstaternas myndigheter bör ha tillräckliga befogenheter och i praktiken fungerande metoder för att i förväg och i efterhand övervaka sådana sätt att anskaffa finansiering också i fråga om europeiska gränsöverskridande sammanslutningar. Detta är viktigt till exempel för att skydda intresset för en person som deltar i en penninginsamling eller ett lotteri eller för en offentlig bidragsgivare. När medlemsstaternas myndigheter beviljar offentlig finansiering bör de även framöver kunna beakta till exempel om den sökande bedriver ekonomisk verksamhet i första hand eller huvudsakligen eller endast i andra hand eller i liten omfattning samt om den sökandes verksamhet är ägnad att främja intressena för den medlemsstat som beviljar offentlig finansiering, för dess medborgare eller för dem som har sin bostadsort där.

När det gäller direktivförslaget bör man i förhandlingarna också över huvud taget fästa uppmärksamhet vid möjligheterna att övervaka de europeiska gränsöverskridande sammanslutningarna i de olika faserna av deras livscykel, med beaktande av att en sådan sammanslutning kan bedriva verksamhet i flera medlemsstater. Dessutom bör man i förhandlingarna beakta EU:s mål om att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism samt förslagets eventuella konsekvenser för bekämpningen av den organiserade brottsligheten. När det gäller det sistnämnda bör man särskilt ta hänsyn till EU:s politik för bekämpning av organiserad brottslighet.

Statsrådet anser det vara mycket viktigt och värt att understöda att det i förslagen inte föreskrivs om beskattning av de europeiska gränsöverskridande sammanslutningarna. I förhandlingarna bör man också säkerställa att direktivet inte hindrar att man med stöd av nationell konkurrenslagstiftning ingriper i den ekonomiska verksamhet som en europeisk gränsöverskridande sammanslutning bedriver.

Dessutom förutsätter statsrådet att kommissionens behörighet i fråga om att utfärda genomförandeakter är tydlig, noggrant avgränsad och proportionell.

Statsrådet konstaterar att de föreslagna ändringarna i IMI- och SDG-förordningarna är små och av teknisk karaktär. Statsrådet anser att dessa förslag är värda att understöda.

Landskapet Åland anser att artikel 1 i direktivet innebär att de åländska undantagen i förhållande till gemenskapsrätten, som Åland erhållit genom det så kallade Ålandsprotokollet som fogades till Finlands anslutningsfördrag till den Europeiska unionen från år 1994, i flera avseenden kommer i konflikt med förslaget. Eftersom Ålandsprotokollet utgör EU:s primärrätt har det företräde framför direktiv och förordningar. Detta bör uppmärksammas i den fortsatta processen inom EU samt i fråga om utarbetande av ny rikslagstiftning såväl som ny landskapslagstiftning så att Ålands särställning som bestäms i Ålandsprotokollet inte påverkas då det gäller undantagen från fri rörlighet av varor, tjänster och kapital samt den fria etableringsrätten.

I fråga spel och lotterier tillämpar Åland ett monopolsystem i likhet med det övriga Finland, där en av landskapet kontrollerad privaträttslig förening (Ålands penningautomatförening, PAF) har monopol. Vinsterna tilldelas allmännyttiga föreningar på Åland. Ålands landskapsregering förutsätter att förslaget utformas så att det inte får konsekvenser för fördelningen av PAF-medel till allmännyttig verksamhet på Åland. Landskapsregeringen förutsätter även att möjligheterna att stöda det lokala föreningslivet med offentliga medel inte påverkas då detta är en del av det minoritetsskydd som självstyrelsen utgör för att bevara det svenska språket, kulturen och de lokala sedvänjorna på Åland. Därmed är det viktigt att Finland i detta sammanhang framför att Europeiska unionen har en skyldighet enligt artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen att respektera medlemsstaternas konstitutionella grundstrukturer inbegripet de lokala och regionala självstyrena. Detta innebär att Europeiska unionen måste respektera att det i Finland finns två olika jurisdiktioner i och med Ålands självstyrelse.

Statsrådet meddelar att det omfattar landskapet Ålands ståndpunkt.