

U 27/2012 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta
neuvoston asetukseksi eurooppalaisesta säätiöstä (FE)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan unionin komission 8 päivänä helmikuuta 2012 tekemä ehdotus neuvoston asetukseksi eurooppalaisesta säätiöstä (FE, KOM (2012) 35 lopullinen) sekä siihen liittyvä muistio.

Helsingissä 19 päivänä huhtikuuta 2012

Oikeusministeri *Anna-Maja Henriksson*

Lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhiainen

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
10.4.2012

EU/2009/0885

EHDOTUS NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPPALAISESTA SÄÄTIÖSTÄ (FE, KOM(2012) 35 LOPULLINEN)**1 Ehdotuksen tausta ja tavoite**

Komissio antoi 8 päivänä helmikuuta 2012 ehdotuksensa neuvoston asetukseksi eurooppalaisesta säätiöstä (FE, KOM(2012) 35 lopullinen).

Komission mukaan säätiöt toteuttavat tärkeitä kansalaisyhteiskunnan tehtäviä, jotka liittyvät unionin perusarvojen ja tavoitteiden edistämiseen, Eurooppa 2020 -strategian toteuttamiseen ja EU-kansalaisten osallistumiseen eurooppalaiseen yhdentymishankkeeseen. Asetusluonnoksen taustalla ovat komission sisämarkkinoiden toimenpidepakettia koskeva tiedonanto (KOM(2011)206) ja sosiaalisen yrittäjyyden aloite (KOM(2011)682), joissa on korostettu tarvetta poistaa jäsenvaltioiden rajat ylittävän sosiaalisen liiketoiminnan esteet.

Komission mukaan säätiöt eivät voi ohjata varoja tehokkaasti EU:ssa harjoittamassaan rajat ylittävässä toiminnassa. Tällöin säätiöiden on käytettävä osa keräämistään varoista oikeudelliseen neuvontaan sekä eri kansallisissa lainsäädännöissä asetettujen oikeudellisten ja hallinnollisten vaatimusten täyttämiseen.

Asetuksella luodaan uusi eurooppalainen säätiömuoto, jonka tarkoituksena on helpottaa säätiöiden perustamista ja toimintaa sekä säätiövarallisuuden allokointia yleisesti hyödyllisiin tarkoituksiin EU:n sisämarkkinoilla. Komission mukaan säätiöiden toimintakustannukset alentuvat ja että sen vuoksi niiden toimintaan on saatavilla aiempaa enemmän varoja. Tämä vaikuttaisi myönteisesti EU-kansalaisten yleishyödyllisiin asioihin ja koko EU:n talouteen.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö**2.1 Asetuksen soveltamisala, sovellettava laki, määritelmä ja tietojen julkistaminen (1 luku, 1 jakso)**

Asetusehdotuksessa säädetään asetuksen kohteesta, määritelmistä ja eurooppalaiseen säätiötä (Fundatio Europea, jäljempänä FE) koskevista lainvalintasäännöistä sekä FE:tä koskevien tietojen julkistamisesta. FE:hen sovellettaisiin ensisijaisesti asetusta ja FE:n sääntöjä. Jos asetuksessa tai FE:n säännöissä ei säädetä tai määrätä joltakin osin tietystä asiasta, sovellettaisiin asetuksen täytäntöön panemiseksi annettuja kansallisia säännöksiä ja kansalliseen säätiöön sovellettavia säännöksiä. FE:tä tietojen julkistamisesta säädetäisiin lähtökohtaisesti kansallista lakia vastaavasti (1—4 artiklat).

Asetusehdotuksen johdannon mukaan FE ja sille varoja lahjoittavat ovat oikeutettuja samoihin veroetuihin kuin FE:n rekisteröintivaltion yleisesti hyödyllistä toimintaa harjoittavat säätiöt. Tämä koskee myös muista jäsenvaltioista olevia varojen lahjoittajia ja edunsaajia (21. johdantokappale). Ehdotuksen perusteluiden mukaan jäsenvaltion on annettava FE:n taloudelliselle toiminnalle samat veroedut, mukaan lukien sallittu yleisesti hyödylliseen toimintaan liittymätön taloudellinen toiminta, kuin kansallisille yleisesti hyödyllisille yhteisöille. Taloudellisen toiminnan veroetuihin sovelletaan Perustamissopimuksen kilpailu- ja valtiontukisäännöksiä (22. johdantokappale). Komission mukaan useimmissa jäsenvaltioissa yksityis- ja vero-oikeuden nojalla hyväksytyt yleishyödylliset tarkoitukset luetaan tyhjentävästi

västi FE-asetuksissa oikeudelliseen varmuuteen liittyvistä syistä (asetusehdotuksen selitysmuistion 4. kohta). FE-asetuksen tavoitteena näyttää siten olevan, että missä tahansa jäsenvaltiossa rekisteröity FE tunnustettaisiin esimerkiksi Suomessa automaattisesti yleishyödylliseksi yhteisöksi FE:n, sille varoja lahjoittavan ja sen edunsaajan verotuksessa.

FE:llä olisi oikeus harjoittaa asetusehdotuksen 5 artiklassa mainitun yleisesti hyödyllisen tarkoituksen mukaista toimintaa FE:n rekisteröintivaltiossa ja muissa jäsenvaltioissa. Esimerkiksi toisessa jäsenvaltiossa rekisteröity FE voisi harjoittaa sen yleisesti hyödyllisen tarkoituksen mukaista suomalaisille säätiöille sallittua säänneltyä, luvanvaraista tai julkisista varoista tuettavaa toimintaa Suomessa, kuten perusopetuslaissa (628/1998), lukiolaissa (629/1998) ja ammatikorkeakoululaissa (351/2003) tarkoitettua opetus- ja koulutustoimintaa. FE:llä ei kuitenkaan olisi oikeutta harjoittaa yliopistolaisissa (558/2009) tarkoitettua yliopistotoimintaa, koska yliopistot on nimetty yliopistolaissa ja kansallisella säätiöllä ei ole oikeutta vaatia sen toiminnan tunnustamista yliopistolaissa tarkoitetuksi yliopistoksi.

Asetusehdotus poikkeaa sisällöltään Suomen säätiölain (109/1930, jäljempänä säätiölaki) 1, 3, 4 ja 5 §:n säännöksistä ja muusta säätiöoikeudesta siten, että asetusehdotuksen mukaan FE:n tarkoituksen on oltava yleisesti hyödyllinen (public benefit purpose), kun säätiölain mukaan riittää, että tarkoitus on hyödyllinen. Suomessa yleishyödyllisyyden määritelmää käytetään verolainsäädännössä ja muussa lainsäädännössä. Asetusehdotuksen soveltamisalan kannalta olennaisella jäsenvaltion kansallisen lain mukaisella yleisesti hyödyllisen tarkoituksen itsenäisellä kokonaisuudella (entity) tarkoitetaan Suomessa ainakin säätiölain mukaista säätiötä. Epäselvää on, kuuluvatko myös epäitsenäiset säätiöt ja rahastot määritelmän alaan. Toisaalta eläkesäätiölailla (1774/1995) säännelty eläkesäätiötoiminta ja säästöpankkilailla (1502/2001) säännelty säätiömuotoinen pankkitoiminta eivät kuulu FE-asetuksen piiriin. Asetusehdotuksesta ja perusteluista ei ilmene, mitkä muiden jäsenvaltioiden oikeushenkilöt ja muut erilliset kokonaisuudet kuuluvat määritelmän piiriin.

Suomessa yleishyödyllisyydestä säädetään tuloverolain (1535/1992, jäljempänä, TVL) 22 §:n 1 momentissa, jonka mukaan yhteisö on yleishyödyllinen, mikäli se toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä, sen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin eikä tuota toiminnallaan siihen osallisille taloudellista etua osinkona, voitto-osuutena taikka kohtuullista suurempana palkkana tai muuna hyvityksenä. Edellä 22 §:ssä tarkoitettu yleishyödyllinen yhteisö on verovelvollinen saamastaan elinkeinotulosta. Lisäksi se on verovelvollinen muuhun kuin yleiseen tai yleishyödylliseen tarkoitukseen käytetyn kiinteistön tai kiinteistön osan tuottamasta tulosta kunnalle ja seurakunnalle tuloverolain 124 §:n 3 momentissa tarkoitettun tuloveroprosentin mukaan. Näin ollen yleishyödyllisen yhteisön verovapaata tuloa ovat sen saamat jäsenmaksut, osingot, korot, vuokratulot osakehuoneistosta, siirtokelvottomalla vuokrasopimuksella vuokratulla tontilla olevan rakennuksen edelleen vuokraamisesta saatu tulo, lahjoitukset sekä luovutusvoitot muusta kuin elinkeinotoimintaan kuuluvasta omaisuudesta ja julkisyhteisöjen toimintaavustukset yleishyödylliseen toimintaan. Yleishyödyllinen yhteisö on myös perintö- ja lahjaverotuksessa verovapaa (perintö- ja lahjaverolaki, 378/1940, 2 §). Lisäksi kunnissa voidaan määrätä yleishyödyllisestä käytössä oleville kiinteistöille alhaisempi verokanta, joka voi olla jopa 0 %. Jos yleishyödyllinen yhteisö täyttää laissa eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksista (680/1976) määritellyt lisäedellytykset, yhteisölle voidaan hakemuksesta myöntää enintään viideksi verovuodeksi kerrallaan huojennus tuloverosta elinkeinotulon sekä kiinteistötulon osalta. Huojennus ei koske arvonnäköveroa. Yleishyödyllisen toiminnan lisäksi yhteisön tulee muun muassa harjoittaa yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa. Edellä mainittujen säännösten lisäksi yleishyödyllisyydestä säädetään rahankeräyslain (255/2006) 4 §:ssä ja aravalain (1189/1993) 15 a §:ssä ja siitä on mainintoja lukuisten hallituksen esitysten perusteluissa, mutta näillä määrittelyillä ei ole vaikutusta verotukselliseen arviointiin.

Jos säätiö ei täytä TVL:n 22 §:n vaatimuksia, sitä verotetaan samalla tavalla kuin muita verovelvollisia. Käytännössä säätiötä pidetään yleensä verotuksessa yleishyödyllisenä, jollei muuta ilmene.

Yleishyödylliseen tarkoitukseen annettujen lahjoitusten verovähennysoikeudesta säädetään TVL 57 §:ssä. Vähennysoikeus koskee tieteen, taiteen tai suomalaisen kulttuuriperinteen hyväksi tehtyjä lahjoituksia. Vähennyskelpoisen lahjoituksen alaraja on 850 euroa ja vähennyskelpoisuus koskee Euroopan talousalueella (ETA) olevia lahjansaajia. Vähennyskelpoisen lahjoituksen yläraja on 50 000 euroa, kun lahjoituksen saajana on Verohallinnon nimeämä ETA-alueella oleva yhdistys, säätiö tai edellä mainittujen yhteydessä oleva rahasto, jonka tarkoituksena on tieteen, taiteen taikka suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttäminen.

Lisäksi asetusehdotus poikkeaa säätiölaista siten, että 2 artiklan määritelmässä on otettu huomioon mahdollisuus FE:n kotipaikan siirtämiseen toiseen jäsenvaltioon. Asetusehdotus poikkeaa Suomen säätiöoikeudesta myös siten, että ehdotuksessa on lainvalintasäännöt asetuksen, FE:n sääntöjen ja kansallisen lain soveltamisesta FE:hen (3 artikla). Ehdotetut lainvalintasäännöt vastaavat sisällöltään eurooppalaisen yksityisen osakeyhtiön säännöistä annetun asetusehdotuksen (KOM (2008) 396 lopullinen) osalta EU:n neuvostolle osoitettua viimeisintä puheenjohtajan kompromissiehdotusta. Asetusta ei sovellettaisi miltään osin säätiölain mukaisesti perustettuihin ja rekisteröityihin säätiöihin.

2.2 Eurooppalaista säätiötä koskevat yleiset vaatimukset (I luku 2 jakso)

Asetusehdotuksen mukaan FE on erillinen (separately constituted) oikeudellinen kokonaisuus (entity), joka edistää laajasti yleistä etua (public interest at large) ja jolla on yksi tai useampi asetusehdotuksessa kattavasti luetelluista yleisesti hyödyllisistä tarkoituksista, johon FE:n varat on peruuttamattomasti osoitettu (5 artikla). Lisäksi FE:llä on oltava rajat ylittävää toimintaa tai sen sääntöjen mukaan tarkoituksena on toimia vähintään kahdessa jäsenvaltiossa (6 artikla) ja FE:n peruspääoma on vähintään 25 000 euroa

(7 artiklan 2 kohta). FE vastaa varallisuudellaan omista velvoitteistaan (8 artikla).

Ehdotus poikkeaa säätiölain 1, 4, 5 ja 8 §:n säännöksistä lähinnä siten, että säätiölain mukaisen säätiön tarkoituksen ei tarvitse olla yleisesti hyödyllinen, säätiölaissa ei säädetä säätiölle sallituista tarkoituksista eikä säätiölain mukaiselta säätiöltä edellytetä rajatylittävää toimintaa tai tarkoitusta.

2.3 Oikeushenkilöllisyys, oikeuskelpoisuus ja oikeustoimikelpoisuus (I luku, 3 jakso)

Asetusehdotuksen mukaan FE:tä pidetään oikeushenkilönä kaikissa jäsenvaltioissa ja FE:n oikeushenkilöys syntyy rekisteröinnillä (9 artikla). FE:n oikeuskelpoisuudesta säädetään yksityiskohtaisesti ja FE voi toimia myös muissa kuin EU-valtioissa, jollei sen säännöissä toisin määrätä (10 artikla). Suomen oikeuden mukaan suomalaisena säätiönä pidetään Suomessa säätiölain mukaan rekisteröityä säätiötä ja Suomen oikeudessa ulkomaisen oikeushenkilön oikeuskelpoisuus määräytyy siihen sovellettava ulkomaan lain perusteella (ns. rekisteröintivaltio-periaate) vaikka näistä seikoista ei ole nimenomaisia säännöksiä. Ehdotus ei siten näiltä osin helpota ulkomaisen säätiön toimintaa Suomessa. Toisaalta ehdotus voi näiltä osin helpottaa suomalaisen säätiön toimintaa joissakin muissa jäsenvaltioissa.

FE:n taloudellisesta toiminnasta säädetään ehdotuksen 11 artiklassa. FE voi vapaasti harjoittaa kauppaa tai muuta taloudellista toimintaa, jos tällaisen toiminnan tuotto käytetään yksinomaan FE:n yleisesti hyödyllisen toiminnan edistämiseen (11 artiklan 1 kohta). Yleisesti hyödylliseen toimintaa liittymätöntä taloudellista toimintaa saa kuitenkin harjoittaa vain, jos sen osuus FE:n vuotuisesta liikevaihdesta (annual net turnover) on enintään 10 % ja tällaisen toiminnan tulos erotetaan FE:n kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä (accounts - 11 artiklan 2 kohta). Yleisesti hyödylliseen toimintaa liittymätöntä on sellainen FE:n taloudellinen toiminta, joka ei suoraan palvele FE:n yleisesti hyödyllistä toimintaa (2 artiklan 2 kohta).

Asetusehdotuksessa ei määritellä ”taloudellista toimintaa”, ”yleisesti hyödylliseen toi-

mintaa välittömästi palvelevaa taloudellista toimintaa, "vuotuista liikevaihtoa" eikä FE:n kirjanpitoon ja tilinpäätökseen sovellettavia periaatteita ja säännöksiä. Taloudellisen toiminnan määrittelyyn sovellettaneen EU-oikeuden yleisiä periaatteita, joiden mukaan taloudellinen toiminta ei rajoitu liiketoimintaan. Taloudellisen toiminnan käsitettä ei nimenomaisesti määritellä EU:n perussopimuksissa, mutta se tunnetaan sekundäärilainsäädännössä ja oikeuskäytännössä. Perussopimuksissa asia ilmaistaan toisin, esimerkiksi ilmauksilla ammatinharjoittamisesta, yhtiöistä, yrityksistä ja kaupasta. EU:n toiminnasta tehdyn konsolidoidun sopimuksen mukaan "palveluilla tarkoitetaan suorituksia, joista tavallisesti maksetaan korvaus" (SEUT 57 artikla), joten tällä perusteella taloudellinen toiminta on vastikkeellista. Vastaavia käsitteitä käytetään esimerkiksi arvonnäköverodirektiiveissä. EU:n oikeuskäytännössä taloudellisesta toiminnasta on kysymys muun muassa sijoittautumisoikeutta koskevista tapauksissa, kuten Gebhard 55/94:ssä (31. kappale): "sijoittautumisoikeuden säännökset koskevat oikeutta ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa taloudellista toimintaa". Ehdotuksessa tarkoitettu taloudellinen toiminta voi siten sisältää myös säätiön sijoitustoimintaa.

Asetusehdotus poikkeaa säätiölaista siten, että säätiölaissa ei ole yleissäännöksiä säätiölle sallitusta taloudellisesta toiminnasta. Säätiölaissa säädetään vain säätiölle sallitun liiketoiminnan rajoituksista ja säätiön varojen sijoittamisperiaatteista. Säätiö saa harjoittaa vain sellaista liiketoimintaa, joka on sen säännöissä mainittu ja joka välittömästi edistää säätiön tarkoituksen toteuttamista (8 a §). Säätiön hallituksen on huolehdittava siitä, että säätiön varat sijoitetaan varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla (10 §:n 1 momentti). Tavanomaista sijoitustoimintaa, kuten kiinteistöjen ja rakennusten omistamiseen liittyvää tilojen vuokraustoimintaa ja säätiöille tyypillistä arvopaperisijoitustoimintaa ei pidetä liiketoimintana. Kirjanpitoasetuksen (1339/1997) mukaan säätiön varsinaisen toiminnan ja sijoitus- ja rahoitustoiminnan tuotot ja kulut merkitään erikseen tuloslaskelmaan (3 §).

Edellä mainituista asetusehdotuksen ja säätiölain välisistä eroista seuraa, että käytän-

nössä osa suomalaisista säätiöistä ei voi osallistua Suomeen tai toiseen jäsenvaltioon rekisteröitävän FE:n perustamiseen ja että Suomeen rekisteröidyn FE:n oikeus harjoittaa taloudellista toimintaa voi olla rajoitettu kuin säätiölain mukaisen säätiön oikeus saman toiminnan harjoittamiseen.

2.4 Perustamistavat (II luku, 1 jakso)

FE:n voi perustaa a) testamentilla, b) notarin vahvistamalla asiakirjalla tai yhden tai useamman luonnollisen henkilön, yksityisen tai julkisen oikeushenkilön tai muun julkisen elimen kirjallisella ilmoituksella siten kuin FE:n kotipaikan laissa säädetään säätiön perustamisesta, tai c) sulauttamalla yhden tai useamman jäsenvaltion yleisesti hyödyllisiä yhteisöjä FE:ksi taikka d) muuntamalla kansallinen yleisesti hyödyllinen säätiö tai muu oikeudellinen kokonaisuus FE:ksi (12–18 artikla).

Ehdotuksen säännökset rajatylittävää sulautumista koskevasta kansallisen rekisteriviranomaisen sulautumismenettelyä koskevasta todistuksesta, FE:n rekisteröintivaltion viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa FE:n syntymisestä muiden sulautumiseen osallistuvien säätiöiden kotivaltioiden viranomaiselle ja sulautumisen rekisteröinnin oikeusvaikutuksista vastaavat sisällöltään pääosin pääomayhtiöiden rajatylittävistä sulautumisista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2005/56/EY, jäljempänä rajatylittävät sulautumiset -direktiivi) säännöksiä, jotka on saatettu voimaan osakeyhtiölain (624/2006) muuttamisesta annetulla lailla (1415/2007). Asetusehdotuksen perusteella sulautumisen hyväksymistä koskevaan sulautumiseen osallistuvan säätiön kotipaikan rekisteriviranomaisen päätökseen sovelletaan samaa menettelyä ja periaatteita kuin kansallista sulautumista koskevaan päätökseen (14 artiklan 3 kohta ja 15 artiklan 3 kohta). Tämän vuoksi suomalainen säätiö voi osallistua FE:n perustamiseen sulautumisen kautta vain, jos vastaanottavan FE:n tarkoitus on olennaisesti samansisältöinen ja sulautuvan suomalaisen säätiön tai FE:ksi muuttuvan vastaanottavan suomalaisen säätiön tarkoituksen toteuttaminen sulautumisen johdosta

olennaisesti paranisi (säätölain 17 a § ja 17 c §).

Asetusehdotus (12, 14—16) poikkeaa säätiölaista pääasiassa siten, että säätiölain mukaisen sulautumisen edellytyksenä on, että sulautumiseen osallistuvat säätiöt ovat aina suomalaisia (17 c §). Tästä seuraa myös, että säätiölaissa ei ole ollut tarpeen säätää rajatylittävää sulautumista koskevasta säätiörekisteriviranomaisen todistuksesta eikä säätiörekisteriviranomaisen yhteistyöstä ulkomaisten rekisteriviranomaisten kanssa. Säätiölain perusteella ei ole mahdollista muuntaa toisen tyyppistä yleisesti hyödyllistä yhteisöä säätiöksi. Asetusehdotuksen perusteella suomalainen säätiö voi sulautua rajan yli toiseen jäsenvaltioon rekisteröitävään FE:hen ja Suomeen rekisteröitävään FE:hen voi sulautua myös ulkomaisia säätiöitä. Asetusehdotuksen perusteella suomalainen säätiö voi muuntua FE:ksi ja sen jälkeen siirtää kotipaikkansa toiseen jäsenvaltioon oikeushenkilöiden säilyttäen ja ilman että sen katsottaisiin purkautuvan Suomessa (36 ja 37 artikla)

2.5 Perussäännöt (II luku, 2 jakso)

Asetusehdotuksessa säädetään FE:n sääntöjen vähimmäissisällöstä (19 artikla) ja sääntöjen muuttamisesta (20 artikla).

FE:n sääntöjen vähimmäissisällön osalta ehdotus poikkeaa säätiölaista siten, että ehdotuksen mukaan FE:n säännöissä on oltava myös perustajien nimet sekä määräykset hallituksen jäsenten erottamisesta ja purkautuvan säätiön varojen jakamisesta. Ehdotuksesta poiketen säätiölain mukaisen säätiön säännöissä on määrättävä myös toimintamuodoista, joilla tarkoitusta toteutetaan. Säätiölain olettasäännöksen mukaan purkautuvan säätiön varat saa valtio, jollei säännöissä toisin määrätä. Säätiölaissa ei rajoiteta hallituksen jäsenen erottamista koskevia sääntömääräyksiä.

FE:n sääntöjen muuttamisen osalta ehdotus poikkeaa säätiölaista pääasiassa siten, että FE:n tarkoituksen muuttamista koskevaan päätökseen vaaditaan hallituksen kaikkien jäsenten yksimielinen päätös. Säätiölain mukaan tarkoituksen muuttamista koskevaan päätökseen riittää $\frac{3}{4}$ määräenemmistöpäätös, jollei säännöissä toisin määrätä (17 §:n

2 momentti). Tämän vuoksi ehdotuksesta seuraisi, että FE:n tarkoituksen muuttaminen ulkoisten olosuhteiden muutoksen vuoksi olisi vaikeampaa kuin säätiölain mukaisen säätiön tarkoituksen muuttaminen.

2.6 Rekisteröiminen (II luku, 3 jakso)

Asetusehdotuksessa säädetään FE:n rekisteröimisestä (21 artikla), toimivaltaisesta rekisteristä (22 artikla), rekisteröintimenettelystä (23 artikla), rekisteritietojen muuttamisesta (24 artikla), FE:n nimestä (25 artikla) sekä rekisteröintiä edeltävistä toimista aiheutuvasta vastuusta (26 artikla).

FE:n perustamisen osalta asetus poikkeaa yleisellä tasolla eurooppayhtiön (SE) säännöistä annetusta neuvoston asetuksesta (2157/2001, jäljempänä SE-asetus) siten, että ehdotuksen mukaan FE voidaan perustaa myös samasta jäsenvaltiosta olevien kansallisten säätiöiden sulautumisen kautta ja siten, että rajatylittävällä sulautumisella muodostuva FE on rekisteröitävä sulautumiseen osallistuvan säätiön kotivaltiossa ja muuttamisen perusteella FE on rekisteröitävä muunnettavan säätiön kotivaltiossa (21 artikla).

Lisäksi ehdotus poikkeaa SE-asetuksesta siten, että ehdotuksen mukaan jäsenvaltion ilmoitettava komissiolle rekisteri, johon FE rekisteröidään. SE:t merkitään Patentti- ja rekisterihallituksen pitämään kaupparekisteriin. Ehdotus poikkeaa SE-asetuksesta myös siten, että jäsenvaltion rekisteriviranomaisen on ilmoitettava komissiolle vuosittain maaliskuun loppuun mennessä edellisenä kalenterivuonna rekisteröidyt ja rekisteristä poistetut FE:t ja rekisteriin merkittyjen FE:iden lukumäärä kalenterivuoden päättyessä (22 artikla). SE-asetuksen perusteella EU:n Virallisessa lehdessä on kuulutettava SE:n rekisteröinti ja poistaminen rekisteristä. Voimassa olevasta kansallisesta laista poiketen asetusluonnoksessa säädetään nimenomaisesti, että rekisteröintimenettelyn helpottamiseksi kansallisten rekisterien on tehtävä yhteistyötä eurooppalaisen säätiön asiakirjoihin ja tietoihin liittyen (22 artiklan 2 kohta).

FE:n rekisteröintimenettely poikkeaisi säätiölaista ja säätiöasetuksesta (1045/1989) siten, että ehdotuksen mukaan FE:n rekiste-

röintiä koskevaan hakemukseen on liitettävä (23 artikla):

- kirjallinen selvitys muuten kuin rahana suoritettavaa FE:n pääomaa koskevista yksityiskohdista (vertaa osakepääoman maksaminen apporttiomaisuudella);

- FE:n tilintarkastajien henkilötiedot. Toisaalta FE:n johdon jäsenten, nimenkirjoittajien ja tilintarkastajien yksilöintitietona ei tarvitsisi ilmoittaa henkilötunnusta tai syntymäaikaa;

- FE:n mahdollisten toimipaikkojen nimi- ja osoitetiedot;

- rajatylittävän sulautumisen kautta syntyvän FE:n osalta muiden sulautumiseen osallistuvien säätiöiden jäsenvaltioiden viranomaisten todistukset siitä, että kansallisessa säädettyä velkojen ja henkilöstön suojaa koskevat vaatimukset on täytetty. Nämä vaatimukset vastaavat pääpiirteissään rajat ylittävät sulautumiset –direktiivissä osakeyhtiöiden rajatylittävän sulautumisen osalta säädettyä;

- muuntamisen kautta syntyvän FE:n osalta muuntamisen ehdot ja edellä mainittua vastaava todistus velkojen ja henkilöstön suojaa koskevien vaatimusten täyttämistä.

- hallituksen jäsenten rikosrekisteriotteet ja hallituksen jäsenten vakuutus siitä, että heillä on kelpoisuus hallituksen jäsenen tehtävään.

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltio ei voi asettaa rekisteröinnin ehdoksi muita asiakirjavaatimuksia. Vaatimus poikkeaa säätiörekisterikäytännöstä, jossa perusilmoitukseen on liitettävä säätiön toiminta- ja rahoitus-suunnitelma, jos säätiö perustetaan vähimmäispääomalla (säätiölain 5 §:n 3 momentin mukaan lupaa säätiön perustamiseen ei saa antaa, jos säätiölle tuleva omaisuus on pienempi kuin 25 000 euroa tai sellaisessa epäsuhteessa säätiön tarkoitukseen, ettei säätiön perustamiselle ole edellytyksiä). FE:tä koskevat rekisteritiedot on julkaistava, mikä periaate vastaa säätiölakia ja –asetusta.

Ehdotuksen mukaan rekisteriviranomaisen pitäisi rekisteröidä rekisteröinnin edellytykset täyttävä FE kahdentoista viikon kuluessa rekisteröintihakemuksen päiväyksestä. Säätiölaissa ei ole vastaavaa määräaikaa ja rekisterikäytännössä käsittelyaikatavoitteet perustuvat ajankohtaan, jolloin rekisteriviranomai-

sen käytettävissä on perustamisluvan antamiseksi riittävät tiedot.

Rekisteritietojen muutoksen osalta asetusehdotus poikkeaa säätiölaista siten, että ehdotuksen mukaan kaikki muutokset on ilmoitettava rekisteröitäväksi 14 päivän määräajassa (24 artikla). Säätiölaissa ei ole vastaavaa ehdotonta määräaikaa.

Asetusehdotuksen mukaan FE:n nimessä on oltava lyhenne ”FE”. Muut yhteisöt ja säätiöt eivät saa käyttää ”FE” lyhennettä nimessään (25 artikla).

Vastuu FE:n perustamista edeltävistä toimista määräytyisi kansallisen lain perusteella eli Suomessa säätiölain perusteella (säätiölain 8 §:n 2 momentti).

2.7 Hallinto (III luku)

Asetusluonnoksen III luvussa säädetään FE:n hallituksesta, sen jäsenistä ja tehtävistä (27–29 artiklat), toimitusjohtajista (30 artikla), valvonta- ja muista elimistä (31 artikla), esteellisyydestä hallituksen jäseneksi ja säätiön johdon jäsenille annettavista taloudellisista eduista (32 artikla) ja FE:n edustamisesta (33 artikla). Lisäksi uskottavuuden ja luotettavuuden varmistamiseksi FE:n on täytettävä avoimuutta, kirjanpitoa, tilinpäätöstä ja tilintarkastusta koskevat vaatimukset (34 artikla).

Asetusehdotus poikkeaa säätiölaista siten, että FE:ssä on aina oltava pariton määrä hallituksen jäseniä. (27 artiklan 1 kohta). Lisäksi asetusehdotus poikkeaa säätiölaista siten, että minkä tahansa jäsenvaltion lakiin perustuva tai tuomioistuimen tai hallinnollisen viranomaisen päätökseen perustuva kielto toimia hallituksen jäsenenä on este FE:n hallituksen jäsenyydelle (28 artiklan 1 kohta). FE-asetuksesta ja selitysmuistiosta ei ilmene, miten rekisteriviranomainen ja hallituksen jäsen saisivat tiedon rajoituksista ja mihin tällaiset kiellot voivat perustua. Säätiölaissa kielletään vajaavaltaiselta sekä konkurssissa (säätiölain 9 §:n 3 momentti) ja Suomen lakiin perustuvassa liiketoimintakiellossa olevalta (laki liiketoimintakiellosta, 1059/1985, 4 §) säätiön hallituksen jäsenyys.

Asetusehdotuksen mukaan hallituksen jäsenellä on oikeus erota ja hänen on erottava, jos jokin asetusehdotuksessa mainittu peruste

on olemassa (28 artiklan 2 kohta). Suomen laissa ei säädetä nimenomaisesti eroamisoi-
keudesta eikä eroamisvelvollisuudesta, mutta
säätiöoikeuden yleisten periaatteiden nojalla
hallituksen jäsenellä on oikeus erota kesken
toimikauden ja hänellä on myös velvollisuus
erota silloin, kun häntä ei voi olla hallituksen
jäsen säätiölain tai liiketoimintakiellosta an-
netun lain perusteella. Suomen oikeudesta
poikkeavia asetukseen ehdotettuja eroamis-
velvollisuuden perusteita ovat tuomioistui-
men toteama epäasianmukainen rahoitustoi-
minta (financial impropriety) ja se, että halli-
tuksen jäsen on osoittautunut selvästi sopi-
mattomaksi hoitamaan hallituksen jäsenen
tehtäviä. Epäselvää on, tuleeko hallituksen
jäsenen erota oma-aloitteisesti vai toisen
toimijan vaatimuksesta tai määräyksestä.
Säätiölaista poiketen asetusehdotuksessa ei
ole hallituksen jäsenten kotipaikkaa koskevia
vaatimuksia.

Asetusehdotus poikkeaa Suomen säätiöoi-
keudesta myös siten, että FE:n säännöissä
voidaan määrätä myös hallituksen oikeudesta
erottaa jäsenensä edellä 28 artiklan 2 kohdas-
sa tarkoitetuissa tilanteissa. Suomen säätiö-
oikeuden mukaan edes itse itseään täydentä-
vä hallitus ei voi erottaa jäseniään kesken
toimikauden. Säätiölain mukaan rekisterivi-
ranomainen voi hakea tuomioistuimelta halli-
tuksen jäsenen erottamista (säätiölain 14 §).

Asetusehdotuksen nimenomaiset säännök-
set hallituksen ja sen jäsenten yleisistä tehtä-
vistä (29 artikla) vastaavat sisällöltään pää-
piirteissään Suomen säätiöoikeutta vaikka
säätiölaissa ei olekaan vastaavia nimenomai-
sia säännöksiä.

Asetusehdotus poikkeaa säätiölaista siten,
että ehdotuksen 30 artiklassa on nimenomai-
set säännökset siitä, että FE:llä voi olla yksi
tai useampi päivittäisestä toiminnasta vastaa-
vaa johtajaa (managing director). Säätiölain
mukaan säätiön säännöissä voidaan määrätä,
että päättämisvaltaa käyttää hallituksen ohel-
la säännöissä määrätyissä asioissa muikin
toimielin, hallituksen jäsen tai toimihenkilö
(10 a §). Säätiölakia vastaavasti FE:n sään-
nöissä voidaan määrätä valvontaelimestä ja
muista toimielimistä (31 artikla).

Asetusehdotus poikkeaa säätiölaista siten,
että FE:n hallituksen jäsenten enemmistö ei
saa muodostua henkilöistä, joilla on FE:n pe-

rustajan tai toisen hallituksen jäsenen kanssa
sellainen liike-, perhe- tai muu suhde, joka
vaarantaisi jäsenen arviointikyvyn (32 artik-
lan 1 kohta). Asetusehdotuksessa ei säädetä
esteellisyydestä päätöksenteossa, joten es-
teellisyyteen sovellettaisiin mahdollisia FE:n
sääntöjen määräyksiä ja toissijaisesti säätiö-
lakia (11 §:n 3 momentti).

Ehdotuksen mukaan FE saa jakaa (distribu-
te) suoraa tai epäsuoraa etua perustajalle, hal-
lituksen jäsenelle, valvontaelimen jäsenelle,
toimitusjohtajalle, tilintarkastajalle tai muul-
le, jolla on liike- tai läheinen perhesuhde
edellä mainittujen kanssa vain, jos etu perus-
tuu FE:hen liittyvien velvollisuuksien täyt-
tämiseen (32 artiklan 3 kohta). Ehdotuksen
säännöksen sanamuodon mukainen sovelta-
misala on laajempi kuin säätiölain 11 §:n
4 momentin rajoitus, jonka mukaan hallituk-
sen jäsenelle voidaan maksaa kohtuullinen
kokouspalkkio ja muu korvaus säätiön hy-
väksi tehdystä työstä. Toisaalta korvauksen
määrän osalta säätiölain sanamuoto on ase-
tusehdotusta tiukempi.

Asetusehdotuksen 34 artiklan säännökset
toimintakertomuksen sisällöstä on säätiölain
11 §:n 5 momentin vaatimuksia kattavampi
ja täsmällisempi (erityisesti 3 kohdan (a) ja
(c) alakohdat). Toisaalta on epäselvää, mitä
säännöksiä sovelletaan FE:n kirjanpitoon ja
tilinpäätökseen. Koska kirjanpidosta ja tilin-
päätöksestä ei ehdoteta mitään säännöksiä,
niihin sovelletaan mahdollisia FE:n sääntö-
määräyksiä ja toissijaisesti FE:n kotivaltion
kansallista säätiölainsäädäntöä. Ehdotuksen
mukaan FE:llä on oltava vähintään yksi tilin-
tarkastusdirektiivin¹ mukainen tilintarkastaja,
mikä vastaa säätiölakia.

2.8 Rekisteröity kotipaikka ja sen siir- ttäminen toiseen valtioon (IV luku)

Asetusluonnoksen IV luvussa säädetään
FE:n rekisteröidystä kotipaikasta, pääkontto-
rista ja päätoimipaikasta (35 artikla) ja rekis-

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi
2006/43/EY, annettu 17 päivänä toukokuuta
2006, tilinpäätösten ja konsolidoitujen tilinpäätös-
ten lakisääteisestä tilintarkastuksesta, direktiivien
78/660/ETY ja 83/349/ETY muuttamisesta sekä
neuvoston direktiivin 84/253/ETY kumoamisesta.

teröidyn kotipaikan siirtämisestä toiseen jäsenvaltioon (36 ja 37 artikla). Asetusehdotuksen mukaan FE voi siirtää sääntömääräisen kotipaikkansa toiseen jäsenvaltioon siten, että FE säilyttää oikeushenkilöllisyytensä eikä säätiö purkaudu lähtövaltiossa. Ehdotus poikkeaa säätiölaista siten, että säätiölaissa ei säädetä pääkonttorista eikä päätoimipaikasta. Säätiölaissa ei myöskään säädetä kotipaikan rajat ylittävistä rekisteröidyn kotipaikan siirtämisestä jäsenvaltiosta toiseen. Ehdotuksesta seuraa, että Suomessa esimerkiksi luvanvaraista toimintaa harjoittava tai julkista tukea saava FE voi lähtökohtaisesti siirtää rekisteröidyn kotipaikkansa toiseen jäsenvaltioon sillä seurauksella, että FE:hen sovellettava kansallinen säätiölainsäädäntö vaihtuu.

2.9 Työntekijöiden ja vapaaehtoistyöntekijöiden rajat ylittävä informointi ja konsultointi (V luku)

Jos FE:ssä ja sen toimipaikoissa on yhteensä vähintään 50 työntekijää unionissa ja vähintään 10 työntekijää kussakin vähintään kahdesta jäsenvaltiosta, FE:n olisi asetusehdotuksen 38 artiklan mukaan perustettava yritysneuvosto. FE:n, jolla on enintään 200 työntekijää, olisi perustettava yritysneuvosto vähintään kahdessa jäsenvaltiossa olevien 20 työntekijänsä tai näiden työntekijöiden edustajien pyynnöstä. Jos työntekijöitä on yli 200, yritysneuvosto olisi perustettava, jos vähintään 10 prosenttia sen kahdessa jäsenvaltiossa olevista työntekijöistä tai näiden työntekijöiden edustajat sitä pyytävät. Muilta osin yritysneuvoston perustamiseen sovellettaisiin yritysneuvostodirektiivin 2009/38/EY liitteen toissijaisia säännöksiä, sellaisina kuin ne on jäsenvaltioissa täytäntöön pantu.

FE:n vapaaehtoistoimintaan pitkäaikaisesti osallistuvien vapaaehtoistyöntekijöiden edustajilla olisi tarkkailijan asema yritysneuvostossa. Edustajia olisi vähintään yksi sellaista jäsenvaltiota kohden, jossa on vähintään kymmenen tällaista vapaaehtoistyöntekijää.

Asetusehdotuksen 39 artiklan mukaan FE:n työntekijöille ja vapaaehtoistyöntekijöille tiedotettaisiin FE:n tilanteesta, kehityksestä sekä organisaatioon ja työllisyyteen liittyvistä asioista, ja heitä kuultaisiin niiden yhteydessä unionin tasolla 38 artiklan mukaisesti perus-

tetun eurooppalaisen yritysneuvoston kautta. Yritysneuvosto ja FE:n johto voisivat tehdä sopimuksen FE:n työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevista käytännön järjestelyistä. Jos kuitenkin tällaista sopimusta ei tehtäisi tai asiat eivät kuuluisi tällaisen sopimuksen soveltamisalaan, sovellettaisiin yritysneuvostodirektiivin 2009/38/EY liitteen I 2—6 kohdan toissijaisia säännöksiä, sellaisina kuin ne on jäsenvaltioissa täytäntöön pantu.

Asetusehdotuksessa ei ole henkilöstön hallintoedustusta koskevaa sääntelyä.

Yhteistoiminnasta yrityksissä annetussa laissa (334/2007), joka on henkilöstön informoinnin ja konsultoinnin peruslaki, määritellään yritys siten, että sillä tarkoitetaan erilaisen yhtiöiden lisäksi kaikkia sellaisia yhteisöjä, säätiöitä ja luonnollisia henkilöitä, jotka harjoittavat taloudellista toimintaa riippumatta siitä, onko toiminta tarkoitettu voittoja tuottavaksi. Lain soveltamisen kannalta ratkaisevaa on tosiasiallisen toiminnan luonne eikä sen taloudelliset tavoitteet tai rahoitustapa eikä myöskään sillä ei olisi merkitystä, mikä taho toimintaa rahoittaa. Näin ollen lakia sovelletaan muun muassa kulttuuripalveluja ja muita palveluja tarjoaviin laitoksiin ja muihin vastaaviin laitoksiin niiden oikeudellisesta muodosta tai rahoituksellisesta tavasta riippumatta. Lakia sovelletaan myös muihin yhteisöihin, joilla on taloudellista toimintaa. Tällaisia palveluja tuottavia ja siten tässä laissa tarkoitettua taloudellista toimintaa harjoittavia olisivat muun muassa säätiöt.

Asetusehdotus merkitsisi toteutuessaan oikeustilan muuttumista siten, että FE:n henkilöstön rajat ylittävien osallistumisoikeuksien sääntely vastaisi rakenteeltaan ja pääasialliselta sisällöltään yhteistoiminnasta suomalaisissa ja yhteisönlaajuisissa yritysryhmissä annettua lakia (335/2007). Henkilöstön edustuksesta yritysten hallinnossa annettu laki (725/1990) ei koske säätiöitä eikä henkilöstön osallistumislainsäädäntö koske vapaaehtoistyöntekijöitä.

2.10 Purkaminen (VI luku)

Asetusehdotuksen mukaan FE voidaan muuntaa sen kotivaltion lain mukaiseksi yleisesti hyödylliseksi yhteisöksi (40 artiklan a)

kohta ja 41 ja 42 artikla), jos muuntaminen on sääntöjen mukaan sallittua, sekä purkaa (40 artiklan b) kohta ja 43 ja 44 artikla). FE:n muuntamisen edellytykset ja muuntamismenettely vastaisivat pääpiirteissään SE-asetuksen säännöksiä eurooppayhtiön muuntamisesta kansallisen lain mukaiseksi julkiseksi osakeyhtiöksi (SE-asetuksen 66 artikla). Ehdotetut säätiön purkamisen edellytykset (43 artikla) vastaavat pääpiirteissään säätiölain 18 §:stä ilmeneviä suomalaisen säätiön purkuperusteita ja purkumenettelyitä. Säätiölaki on siinä suhteessa asetusehdotusta joustavampi, että varojen vähentymisen vuoksi säätiölain mukainen säätiö voidaan muuttaa määräaikaiseksi. Purkautuvan FE:n velkojen maksun jälkeen mahdollisesti jäljellä olevat varat on luovutettava sellaiselle toiselle yleisesti hyödyllistä toimintaa harjoittavalle säätiölle tai muulle itsenäiselle kokonaisuudelle, jonka tarkoitus on mahdollisimman lähellä FE:n tarkoitusta, tai muuten käytettävä mahdollisimman lähellä FE:n toimintaa olevaan yleisesti hyödylliseen tarkoitukseen. Ehdotus poikkeaa sisällöltään säätiölaista lähinnä siten, että säätiölain mukaan säätiön säännöissä voi määrätä purkautuvan säätiön varojen käytöstä. Jos varojen käytöstä ei ole määrätty, varat joutuvat valtiolle, jonka on viipymättä luovutettava ne käytettäväksi jonkin säätiön toimintaan liittyvän tarkoituksen edistämiseksi (19 §).

2.11 Jäsenvaltion valvonta (VII luku)

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltion on nimettävä toimivaltainen kansallinen valvontaviranomainen (45 artikla). Lisäksi asetusehdotuksessa on säännökset valvontaviranomaisen tehtävistä ja toimivallasta (46 artikla) ja yhteistyöstä muiden jäsenvaltioiden valvonta- ja veroviranomaisten kanssa (47—48 artiklat). Ehdotetut valvontaviranomaisen tehtävät vastaavat pääosin säätiörekisteriä pitävän Patentti- ja rekisterihallituksen säätiölakiin perustuvia tehtäviä (13 §). Ehdotettu valvontaviranomaisen toimivalta on säätiölaikiin perustuvaa säätiörekisteriviranomaisen toimivaltaa suppeampi muun muassa siten, että FE-asetuksen perusteella valvontaviranomainen ei voi asettaa uhkasakkoa valvontatoimenpiteen tehostamiseksi (säätiölain

14 §). Ehdotuksen mukaan valvontaa koskevat tietopyynnöt ja niihin vastaaminen tapahtuisi jäsenvaltioiden FE-säätiöiden valvontaan nimeämien eri valtioiden kansallisten viranomaisten välillä.

Lisäksi asetusehdotus poikkeaa säätiölaista siten, ettei säätiölaissa nimenomaisesti säädetä rekisteriviranomaisen velvollisuudesta toimia yhteistyössä muiden kansallisten tai kansainvälisten viranomaisten kanssa. Asetusluonnoksen mukaan kansallisten valvontaviranomaisten on tehtävä yhteistyötä ja vaihdettava tietoja jäsenvaltioiden rekisteri- ja veroviranomaisten kanssa.

2.12 Verokohtelu (VIII luku)

Asetusehdotuksen mukaan FE:lle myönnetään automaattisesti samat veroetuudet kuin FE:n kotivaltion kansallisille yleisesti hyödyllisille yhteisöille. Tämä johtuu siitä, että jäsenvaltioiden olisi katsottava FE:n vastaavan kyseisten jäsenvaltioiden lainsäädännön mukaisesti perustettuja yleisesti hyödyllisiä yhteisöjä (49 artiklan 1 kohta). Myös muun jäsenvaltion tulee antaa FE:lle sama verokohtelu kuin kyseisen muun jäsenvaltion lain mukaan perustetuille yleisesti hyödyllisille säätiöille ja vastaaville kokonaisuuksille (49 artikla 1 kohta).

Suomessa FE tulisi verotetuksi TVL:n säännöksiin (22 ja 23 §) mukaan elinkeinotoiminnan tulosta sekä tietyissä tilanteissa kiinteistön tuottamasta tulosta. Muut tulot, kuten osinko- ja korkotulot sekä kertaluontoiset luovutusvoitot olisivat pääsäännön mukaisesti tuloverotuksessa verovapaita. Eurooppalaisen säätiön veronalainen tulo voidaan hakemuksesta katsoa kokonaan tai osittain verovapaaksi eräiden yleishyödyllisten yhteisöjen veronhuojennuksesta annetun lain mukaisesti. Eurooppalainen säätiö olisi myös perintö- ja lahjaverolain 2 §:n mukaan perintö- ja lahjaverosta vapaa kuten suomalainen yleishyödyllinen säätiö. Eurooppalainen säätiö olisi varainsiirtoverovelvollinen muiden suomalaisten yleishyödyllisten yhteisöjen tavoin eli tältä osin varainsiirtoverolaissa (931/1996) ei ole erityisiä yleishyödyllisiä yhteisöjä koskevia säännöksiä. Eurooppalainen säätiö voitaisiin tuloverolain 57 §:n mukaan ja suomalaisten yleishyödyllisten säätiö-

öiden mukaisesti nimetä sellaiseksi rahalahjoituksen saajaksi, jolloin yhteisö voisi lahjan antajana vähentää antamansa rahalahjan omassa tuloverotuksessa. Samoin Eurooppalaisen säätiön Suomessa omistamaan rakennukseen ja sen maapohjaan voitaisiin soveltaa kiinteistöverolain (654/1992) 13 a §:ssä tarkoitettua yleishyödyllisen yhteisön kiinteistöveroprosenttia.

FE:lle varoja lahjoittaneen kannalta lahjoitus käsiteltäisiin lahjoittajan vero-oikeudellisen kotipaikan jäsenvaltiossa samalla tavalla kuin lahjoitus kansalliselle yleisesti hyödylliselle yhteisölle myös siinä tapauksessa, että lahjoitus tehdään toisessa jäsenvaltiossa rekisteröidylle FE:lle (50 artiklan 1 kohta). Lahjoittajan verotuksessa samassa tai toisessa jäsenvaltiossa rekisteröity FE rinnastetaan lahjoittajan vero-oikeudellisen kotivaltion kansallisen lain mukaan perustettuun yleisesti hyödylliseen säätiöön ja vastaavaan kokonaisuuteen (50 artiklan 2 kohta).

FE:n edunsaajan verotuksessa FE:n antamaa etua verotetaan kuten edunsaajan vero-oikeuden kotivaltion kansallisen lain mukaan perustetun yleisesti hyödyllisen säätiön tai vastaavan kokonaisuuden antamaa etua (51 artikla).

Ehdotuksessa ei säädetä kansallisten viranomaisten tietojenvaihdosta ja yhteistyöstä verotuksen osalta. FE-asetuksessa ei säädetä FE:hen sovellettavien asetuksen, FE:n sääntöjen ja FE:hen sovellettavien verosäännösten rikkomisen veroseuraamuksista eikä FE:n isäntävaltion oikeudesta verottaa esimerkiksi säästöjen vastaisesta toiminnasta hyötynettä. Asetuksen perusteella on esimerkiksi epäselvää, voiko FE:n isäntävaltio verottaa siellä harjoitettua toimintaa sillä perusteella, että FE ei tosiasiallisesti enää täytä tämän asetuksen vaatimuksia.

2.13 Loppusäännökset (IX luku)

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltion on toteuttava kaikki tarvittavat toimet asetuksen tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi kahden vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta (52 artikla). Jäsenvaltion on säädettävä asetuksen säännösten rikkomisen seuraamuksista (53 artikla). Seitsemän vuoden kuluessa asetuksen voimaantulosta komissio

antaa EU:n neuvostolle ja parlamentille raportin asetuksen soveltamisesta ja tarpeellisista muutosehdotuksista (54 artikla). Ehdotuksen mukaan asetusta sovellettaisiin kahden vuoden kuluttua sen voimaantulosta (55 artikla).

3 Toimivaltaperuste ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Komissio on ehdottanut säädöksen oikeusperustaksi SEUT 352 artiklaa. Asetuksen hyväksyminen edellyttää neuvoston yksimielistä päätöstä.

Komission mukaan asetusehdotus on kaikilta osin toissijaisuusperiaatteen mukainen. EU:n toimia tarvitaan poistamaan nykyiset kansalliset esteet ja rajoitukset, joita säätiöt kohtaavat toimiessaan EU:n laajuisesti. Nykyisiä ongelmia ei voida ratkaista asianmukaisesti jäsenvaltioissa. Ongelmien rajatylittävä luonne edellyttää yhteistä toimintakehystä säätiöiden liikkuvuuden lisäämiseksi. Jos jäsenvaltiot toimivat yksin, sisämarkkinat eivät voi tuottaa parhaita mahdollisia tuloksia EU:n kansalaisille. Tällä aloitteella annetaan säätiöille mahdollisuus valita ehdotettu eurooppalainen oikeudellinen muoto ja helpotetaan niiden rajatylittävää toimintaa.

Komission mukaan asetusehdotus ei ylitä sitä, mikä on tarpeen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tyydyttävällä tavalla, joten ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen. Ehdotuksen tavoitteena on luoda uusi oikeudellinen muoto kansallisten muotojen rinnalle siten, ettei voimassa oleviin kansallisiin lainsäädäntöihin tarvitse tehdä muutoksia. Jäsenvaltiot voisivat halutessaan säilyttää kansalliset oikeudelliset muotonsa ja kehittää niitä. Yleishyödyllisten säätiöiden (ja niiden lahjoittajien) verokohtelua koskevaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ei korvata uusilla yhdenmukaistetuilla säännöillä, vaan olemassa olevia säännöksiä voitaisiin soveltaa automaattisesti myös FE:hen (ja sen lahjoittajiin). Asetus auttaisi poistamaan säätiöiden rajatylittävässä toiminnassaan kohtaamia suurimpia esteitä, mutta siihen ei sisältyisi eurooppalaiseen säätiöön sovellettavia tyhjentäviä säännöksiä eikä siinä otettaisi käyttöön uusia verosäännöksiä.

Tietävästi osa muista jäsenvaltioista, kaksi suurta jäsenvaltiota mukaan lukien, on sitä mieltä, että ehdotuksen oikeusperusta ei kata ehdotettuja verosäännöksiä. Komissio on itse arvioinut, että automaattisesti syrjimättömän verokohtelun sisältävä säädösvaihtoehto on paras ja kattavin keino FE-sääntelyn tavoitteiden toteuttamiseksi. Ehdotuksessa ei ole säännöksiä asetuksen toimivuuden kannalta olennaisesta kansallisten veroviranomaisten tietojenvaihdosta ja muusta yhteistyöstä. Näistä syistä ehdotettu oikeusperusta voi olla riittämätön.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Komission vaikutusarviointi

Komissio käytti vaikutusten arviointiin pääasiassa ulkopuolisia asiantuntijoita ja kuulemisia. Hampurin Max Planck –instituutin ja Heidelbergin yliopiston toteuttavuustutkimuksen (2008) mukaan säätiöiden rajat ylittävän toiminnan ongelmien paras ratkaisu olisi EU-tasoinen eurooppalainen säätiömuoto (sisältäen verosäännökset tai jättäen ne ulkopuolelle). Toteuttavuustutkimuksesta helmi-toukokuussa 2009 järjestetyssä komission julkisessa kuulemisessa säätiöt kannattivat eurooppalaista säätiömuotoa, mutta kansalliset viranomaiset ja jossain määrin myös elinkeinoelämän järjestöt epäilivät sen tarpeellisuutta ja toteutettavuutta. Vuosina 2010–2011 toteutettu yleisluonteisempi kuuleminen sisämarkkinoiden toimenpidepakettia koskevasta tiedonannosta osoitti komissiolle, että myös voittoa tavoitteilemattoman sektori on erittäin kiinnostunut verosäännöstä. Lisäksi komissio keräsi tietoa rajatylittävän säätiötoiminnan ongelmista muun muassa European Foundation Centren (EFC) kautta. Jäsenvaltioiden yhtiooikeuden asiantuntijaryhmässä (CLEG) monet jäsenvaltiot suhtautuivat varauksellisesti uusien eurooppalaisten oikeudellisten muotojen, myös säätiöiden, tarpeeseen.

Komission yleinen johtopäätös on, että säätiöiden rajatylittävä toiminta on kallista ja hankalaa erilaisten kansallisten yksityisoikeudellisten ja verosäännösten vuoksi ja että säätiöiden kautta ohjataan tämän vuoksi liian vähän varoja yleishyödyllisiin tarkoituksiin

valtioiden rajojen yli. Konkreettisemmiksi ongelmiksi todettiin epävarmuus tunnustamisesta yleisesti hyödylliseksi säätiöksi muissa jäsenvaltioissa, rajatylittävästä varojen keräämisestä, yhdistämisestä ja jakamisesta aiheutuvat kustannukset sekä vähäiset rajatylittävät lahjoitukset.

Komissio harkitsi seuraavia vaihtoehtoja: 1) ei uusia poliittisia toimia EU:n tasolla, 2) tiedotuskampanja ja vapaaehtoinen laatupe-ruskirja, 3) eurooppalaisen säätiön perussääntö (jossa käsitellään tai ei käsitellä verasioita) ja 4) säätiöitä koskevien säädösten rajoitettu yhdenmukaistaminen. Komission mukaan vaihtoehtojen vaikutusten arviointi osoitti, että asianmukaisin vaihtoehto olisi eurooppalainen säätiömuoto, jossa sovelletaan automaattisesti syrjimätöntä verokohtelua, sillä se poistaisi säätiöiden ja lahjoittajien rajatylittävät esteet sekä helpottaisi varojen tehokasta ohjaamista yleishyödyllisiin tarkoituksiin.

Komission mukaan FE-asetus vähentää säätiötoiminnan kustannuksia ja epävarmuutta. FE-säätiömuoto antaa säätiöille mahdollisuuden toteuttaa toimia ja kanavoida rahoitusta EU:ssa helpommin ja pienemmin kustannuksin, koska niihin sovelletaan komission mukaan samoja sääntöjä kaikkialla EU:ssa. FE-säätiömuoto antaisi eurooppalaiselle säätiölle laatuleiman ja imagon, jonka ansiosta eurooppalaisen säätiön pitäisi olla tunnistettavissa luotettavaksi. Näin ollen säätiöt voisivat lisätä rajat ylittävää toimintaa, ja lahjoituksia olisi helpompaa hankkia muistakin maista. FE-säätiöön sovellettaisiin samaa verojärjestelmää kuin kotimaisiin säätiöihin. Eurooppalaisia säätiöitä tukevalla lahjoittajilla olisi oikeus samoihin veroetuihin kuin jos he lahjoittaisivat omaan jäsenvaltioonsa sijoittautuneelle säätiölle. Molemmista tapauksissa jäsenvaltioiden olisi kohdeltava eurooppalaista säätiötä samanlaisena kuin yleisesti hyödyllistä toimintaa harjoittavaa sen oman kansallisen lainsäädännön mukaisesti perustettua säätiötä.

4.2 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Jos asetus hyväksyttäisiin ehdotetussa muodossa, lainsäädännön selkeyden vuoksi tulisi säätää erillinen laki eurooppalaisesta

säätiöstä. FE-säätiöitä koskevan rekisterin pitäminen ja FE-säätiövalvonta tulisi säätää Patentti- ja rekisterihallituksen tehtäväksi. Patentti- ja rekisterihallitus on säätiölain mukainen säätiörekisteri- ja valvontaviranomainen.

Säätiöiden verotusta koskevaa lainsäädäntöä ei tarvitse muuttaa.

Asia ei kuulu Ahvenanmaan itsehallinto-laissa (1144/1991) määritellyn lainsäädäntövaltaan.

4.3 Vaikutukset säätiö- ja muuhun kansalaistoimintaan, elinkeinotoimintaan, julkisten palveluiden tarjoamiseen, julkisiin tukiin, henkilöstön asemaan, viranomaisten tehtäviin ja organisaation sekä julkiseen talouteen

Säätiövaikutukset. Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry:n (SRNK) mukaan komission vaikutusarvio antaa hyvän ja oikean kuvan asetuksen vaikutuksista myös suomalaisten säätiöiden kannalta. SRNK:n mukaan muilla vaikutusarviossa esitetyillä vaihtoehdoilla ei saavutettaisi asetettuja tavoitteita. SRNK:ssa edustetut säätiöt ja yhdistykset tukivat suomalaista tiedettä, taidetta ja kulttuuria vuonna 2010 lähes 300 miljoonalla eurola. FE-säätiömuodon käytettävyys suurempien yksityisten suomalaisten säätiöiden kannalta riippuu olennaisesti siitä, miten FE:lle sallittu taloudellinen toiminta määritellään ja miten FE:n, sille tehtävien lahjoitusten ja sen jakamien etujen verokohtelu määräytyy. Ehdotetussa muodossa eurooppasäätiöasetus voisi edistää varojen testamenttaamista ja lahjoittamista säätiölle, jonka kotipaikka on toisessa valtiossa. Muilta osin FE-muoto vastaa käytännössä olennaisilta osin suomalaista säätiötä.

FE-säätiömuoto ei sovellu sellaisille säätiöille, joissa hallituksen jäsenten enemmistöllä on liike-, perhe- tai muita siteitä perustajiin (32 artiklan 1 kohta). Samasta syystä FE-muoto soveltuu huonosti esimerkiksi yritystä tai järjestöä lähellä olevan säätiön toimintamuodoksi, jos tarkoitus on, että FE:n hallituksen jäsenet valitaan pääasiassa perustajayhteisön piiristä. Samasta syystä FE sopii vain rajoitetusti sellaiseen järjestelyyn, jossa

säätiöt perustavat yhdessä FE:n edistämään jotakin perustajasäätiöiden yhteistä tarkoitusta.

FE-säätiömuoto ei periaatteessa vaikuta säätiölain mukaisten säätiöiden asemaan, jos eri jäsenvaltioista olevien Suomessa toimivien FE:iden kotivaltion valvonta on riittävän tehokasta. Toisaalta yleisesti hyödyllisen tarkoituksen tulkintaerot eri jäsenvaltioissa voivat käytännössä johtaa siihen, että toimintaa, joka Suomessa ei täytä Suomen verotuksessa yleishyödyllisyyden tunnusmerkkejä, täyttää FE:n tarkoitukselle asetetut vaatimukset toisessa jäsenvaltiossa sillä seurauksella, että tällaiselle ulkomaiselle FE:lle on annettava yleishyödyllisen yhteisön verotusasema Suomessa.

Laitossäätiöiden ja muiden jatkuvarahoitteisten säätiöiden kannalta ehdotuksen vaikutukset vastaavat edellä muiden säätiöiden osalta esitettyä. Lisäksi ehdotetusta taloudellisen toiminnan sääntelystä voi seurata, että FE-muodossa laitossäätiö joutuisi rajoittamaan taloudellista toimintaansa verrattuna säätiölain mukaiselle säätiölle sallittuun taloudelliseen toimintaan.

Järjestövaikutukset. FE-säätiömuoto tarjoaa rajoitetusti yhdistys- ja järjestömuotoiselle kansalaistoiminnalle uuden välineen rajatylittävän toiminnan järjestämiseen. Vaikutukset vastannevat edellä säätiöiden osalta esitettyä.

Yritysvaikutukset. FE-säätiömuoto ei vaikuta olennaisesti elinkeinotoiminnan harjoittamiseen, jos FE-säätiömuoto ei tarjoa erityisiä veroetuja säätiölain mukaiseen säätiöön verrattuna, FE:n oikeus taloudellisen toiminnan harjoittamiseen rajoitetaan ehdotetulla tavalla ja eri jäsenvaltioista olevien Suomessa toimivien FE:iden kotivaltion valvonta on riittävän tehokasta. FE:hen ja sen toimintaan sovellettaisiin EU:n kilpailusäännöksiä, valtiontuet mukaan lukien.

Vaikutukset julkisten palveluiden tarjoamiseen. Julkisia palveluita tarjoavan säätiön FE:hen sulautumisen ja FE:ksi muuttumisen yhteydessä arvioitaisiin uudelleen mahdollinen toimilupa tai muut palvelun tarjoamisen ehdot. Esimerkiksi perus- tai lukio-opetusta tarjoavan tai ammattikorkeakoulua ylläpitävän säätiön fuusioitumisen osalta tulisi uuteen arviointiin toimilupa, jonka myöntää valtioneuvosto. Sama koskisi julkista palve-

lua tarjoavan FE:n kotipaikan siirtämistä toiseen jäsenvaltioon. Annettaessa valtioneuvoston/ministeriön luvalla perus- tai lukio-opetusta tai ammatillista opetusta kyseinen yhteisö tai säätiö ei saa tavoitella toiminnalla voittoa. FE-säätiömuoto saattaisi hankaloittaa lupa-arviointia ja valvontaa.

Säätiöiden yleishyödyllinen tarkoitus liittyy sosiaali- ja terveysalalla kiinteästi kansallisiin järjestelmiin ja tavoitteisiin. Yleishyödyllisyyden määritelmät ovat kansallisesti päätettäviä asioita ja vaihtelevat jäsenvaltioittain. FE-säätiöön saattaisi liittyä lisääntyviä valvontaongelmia. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan yleishyödyllisiä säätiöitä voidaan Suomessa tukea raha-automaattiavustuslaissa (1056/2001) säännellyllä tavalla. FE-säätiöiden tulo avustusten hakijoiksi vaatisi uudenlaisia linjauksia. Rahavirtojen ja varallisuuden huomioon ottaminen avustusharkinnassa ja avustusten käytön valvonnassa todennäköisesti hankaloituisi. Säätiön tarkoitukseen liittymättömän taloudellisen toiminnan mahdollistaminen voisi hämärtää toiminnan luonnetta.

FE-muoto soveltuu huonosti esimerkiksi viranomaista tai muuta julkisyhteisö lähellä olevan säätiön toimintamuodoksi, jos tarkoitus on, että FE:n hallituksen jäsenet valitaan pääasiassa perustajayhteisön piiristä. Toisaalta yhteinen säätiömalli saattaisi joissakin tapauksissa olla pohjana Euroopan laajuisissa tulevilla hankkeissa. Jos asetus hyväksytään ehdotetussa muodossa, sillä ei todennäköisesti ole lainkaan tai vain vähäisessä määrin suoria vaikutuksia julkisyhteisöjen tarjoamisen opetus- ja kulttuuripalveluiden kannalta.

Henkilöstövaikutukset. FE-säätiömuodossa henkilöstön rajat ylittävien osallistumisoikeuksien sääntely vastaisi pääosin yhteistoinnista suomalaisissa ja yhteisönlajuisissa yritysryhmissä annettua lakia. Henkilöstön edustuksesta yritysten hallinnossa annettu laki (725/1990) ei koske säätiöitä eikä henkilöstön osallistumislainsäädäntö koske vapaaehtoistyöntekijöitä.

Vaikutukset julkisiin tukiin. Niitä säätiömuotoisia kulttuurilaitoksia, joita sulautuminen FE:hen, muuntaminen FE:ksi tai kotipaikan siirtäminen toiseen jäsenvaltioon voisi koskea, tuetaan pääsääntöisesti veikkausvoitovaroista. Tuki myönnetään valtionavustus-

lakia (688/2001) noudattaen vuodeksi kerrallaan. Tuen ehdot ja käytön valvonta määritellään jokaisen tuensaajan kohdalla erikseen valtioneuvoston päätöksessä, jonka suhteen ministeriöllä on laaja harkintavaltuus. Tuen myöntäminen FE-säätiölle ei ratkaisevasti muuttaisi nykyistä käytäntöä. Valvonta ja takaisinperintä saattaisi joissakin tapauksissa aiheuttaa ongelmia, joihin voitaisiin kuitenkin varautua määrittelemällä valtiontukipäätökseen tapauskohtaisesti riittävän selkeät ehdot, aivan kuten kansallisissakin tapauksissa menetellään.

Vaikutukset viranomaisten tehtäviin, organisaatioon ja henkilöstöön. FE-säätiöiden rekisteröinnistä ja valvonnasta vastaisi näillä näkymin Patentti- ja rekisterihallitus, joka on kansallinen säätiörekisteri- ja valvontaviranomainen. FE-rekisterin organisointi- ja henkilöstövaatimukset riippuvat olennaisesti siitä, minkä sisältöisenä asetus mahdollisesti hyväksytään. Oikeusministeriössä valmisteltava säätiölain kokonaisuudistus ja Patentti- ja rekisterihallituksen kehittäminen voivat vaikuttaa Patentti- ja rekisterihallituksen tehtäviin erityisesti kansallisen säätiövalvonnan osalta.

Vaikutukset julkiseen talouteen. FE-säätiömuoto saattaa lisätä Suomeen rekisteröityä säätiötoimintaa, suomalaisten säätiöiden siirtymistä toiseen jäsenvaltioon rajat ylittävän sulautumisen tai kotipaikan siirron kautta sen jälkeen, kun säätiö on muunnettu FE:ksi. FE-säätiömuoto saattaa myös lisätä ulkomaista FE-muotoista säätiötoimintaa Suomessa. Suomalaisilla säätiöillä on merkittävästi verottamattomiin tuloihin perustuvia varoja, jotka rajatylittävän sulautumisen tai kotipaikan siirron seurauksena olisivat ulkomaisen, yleensä toisessa valtiossa yleisesti verovelvollisen FE:n omistuksessa. FE-säätiömuodon vaikutukset julkiseen talouteen riippuvat olennaisesti siitä, miten tehokasta on muiden jäsenvaltioiden FE-säätiöiden valvonta säätiön toiminnan ja verotuksen osalta.

FE-säätiömuodosta säätäminen lisäisi PRH:n tehtäviä sekä säätiöiden rekisteröimisessä että valvonnassa. FE-säätiöiden valvonnan voidaan ennakoida olevan vaativampaa ja jonkin verran erilaista asiantuntemusta vaativaa kuin kansallisten säätiöiden valvontatehtävän hoitaminen. Tämä edellyttäisi teh-

tävien vaatimien resurssien varmistamista PRH:lle.

5 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Oikeusministeriö järjesti ehdotuksesta laajan lausuntokierroksen maaliskuun 2012 loppupuolella. Lausuntopyyntö säätiölakityöryhmän ja sen seurantaryhmän jäsenille 27 päivänä maaliskuuta 2012. U-kirjelmäluonnos on lisäksi käsitelty sisämarkkinat-, verotus- ja työoikeus-valmistelujaostoissa kirjallisessa menettelyssä 27.3.—3.4.2012.

Komissio julkisti ehdotuksen 8.2.2012. Neuvoston yhtiöoikeustyöryhmän käsittely alkaa 11.4.2012.

Komission asiantuntijaryhmässä jäsenvaltioiden yhtiöoikeuden asiantuntijoiden (CLEG) kokouksissa, viimeksi 5.10.2011, huomattava osa jäsenvaltioista, mukaan lukien suuria jäsenvaltioita, on tähän asti vastustanut FE-asetusta kaikilta osin tai verosääntelyn sisällyttämistä asetukseen.

6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti kaikkiin toimiin, joilla helpotetaan säätiöiden perustamista ja toimintaa sekä säätiövarallisuuden allokoointia yleishyödyllisiin tarkoituksiin EU:n sisämarkkinoilla. Yksi tällainen toimi voi olla ehdotettu uuden eurooppalaisen säätiömuodon luominen.

Yleiskantanaan asetusehdotukseen valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen valmistelussa säätiöiden toiminnan rajoitusten ja hallinnollisen taakan vähentäminen ovat hyviä lähtökohtia. Samalla on kuitenkin otettava huomioon säätiöiden eri sidosryhmien tarpeet, kansallisen verotuksen yhtenäisyys ja tehokkuus mukaan lukien. Niin ikään on kiinnitettävä huomiota siihen, että eurooppalaisen säätiömuodon toimivuus riippuu olennaisesti säätiön kotipaikan jäsenvaltion viranomaisvalvonnan tasosta, tehokkuudesta ja yhteistyöstä muiden jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa. Neuvoston käsittelyssä ehdotusta on selvennettävä sekä täydennettävä säätiöiden ja niiden sidosryhmien kannalta tarpeellisella sääntelyllä. Ehdotuksen mukaisia kansallisten viranomaisten tehtäviä on lisäksi tarpeen arvioida tarkemmin viranomaisten hallinnollisen taakan kannalta. Myös ehdotukseen sisältyvien verosäännösten oikeusperustaa on selvitettävä käsittelyn aikana.

Henkilöstön rajat ylittävien osallistumisoikeuksien kehittämiseen valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti. Asetusehdotuksen sääntely, jolla pyritään turvaamaan yritysneuvostodirektiiviin perustuvan rajat ylittävän tiedottamisen ja kuulemisen toteutuminen vastaavasti kuin aiemmin eurooppayhtiössä ja eurooppaosuuskunnassa, on perusteltua ja tarkoituksenmukaista. Henkilöstön osallistumisoikeuksien sääntelyyn otetaan tarkemmin kantaa ehdotuksen käsittelyn edetessä.