



15.9.2010

SMDno2010/1451

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto

Ministeriö

16. 09. 2010
ad 11/11/2010
Lauvo

OM lausuntopyyntö 11/41/2010

Sisäasiainministeriön vastaus oikeusministeriön lausuntopyyntöön koskien säätiölainsäädännön kehittämistä koskevaa arviomuistiota

Sisäasiainministeriö toimittaa poliisitoiminnan suunnitteluyksikön sekä Poliisihallituksen rikostorjuntayksikön lausunnot oikeusministeriön säätiölainsäädännön kehittämistä koskevasta arviomuistiosta OM 11/41/2010).

Hallitusneuvos

Katriina Laitinen

Liitteet

POHA:n lausunto POHADno2010/2676
SM PO poliisitoiminnan suunnitteluyksikön lausunto SMDno2010/1451

Jakelu

Oikeusministeriön kirjaamo, lainsäädäntöneuvos Erkki Rajaniemi



30.8.2010

Poliisiosasto
Lainsäädäntöyksikkö

Oikeusministeriö

16. 09. 2010
ad 11.11.2010
davo

Sisäinen lausuntopyyntö 21.6.2010

Säätiölainsäädännön kehittäminen

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa säätiölainsäädännön kehittämistä koskevasta arviomuistiosta. Pyydettyä lausuntonaan asiassa poliisitoiminnan suunnitteluyksikkö esittää huomioitavaksi seuraavaa. Lausunto on jäsennetty muistion asianumerointia ja otsikointia noudattaen.

1 Johdanto, arviomuistion tavoitteet ja jatkovalmistelu

Vuoden 1930 säätiölaki (109/1930) on siihen tehtyjen osittaisuudistusten jälkeenkin vanhentunut. Yhteiskunta ja säätiöiden toimintaympäristö ovat lainsäädännön voimassaolon aikana muuttuneet merkittävästi. Suomalaisen yhteiskuntarakenteen ja hyvinvointiyhteiskunnan muutosten myötä julkisen vallan hoidossa olevien toimintojen määrä on muuttunut, ja eräitä yhteiskunnan velvoitteita on siirretty kolmannen sektorin hoidettavaksi. Lainsäädännön uusiminen olisi siten tarpeellista ja ajankohtaistakin rikostorjunnan näkökulmastakin katsottuna.

2.2 Säätiötyypit ja säätiölain soveltaminen

Itsenäisen säätiön lisäksi on olemassa epäitsenäisiä säätiöitä ja rahastoja, jotka ovat säätiölain ulkopuolella. Epäitsenäisiä säätiöitä ja rahastoja on runsaasti, joten lainsäädännön kattavuus ei vastaa säätiötodellisuutta. Kaikkien säätiöiden tapaan toimivien tahojen tulisi olla lainsäädännön piirissä. Tosin oikeuskirjallisuudessa mahdollisuudesta soveltaa säätiölakia epäitsenäisiin säätiöihin ja rahastoihin on esitetty vaihtelevia tulkintoja.

2.3 Tilastotietoja rekisteröidyistä säätiöistä

Säätiöiden kautta hallinnoidaan huomattavia varallisuuksia ja tehdään merkittäviä varallisuuserien siirtoja.

Säätiövalvontaan vuosittain kohdennettavat resurssit ovat noin 3- 5,5 henkilötyövuotta. Tulisi keskustella niin valvontaintressien, valvontaresurssien kuin valvontatoimenpiteiden näkökulmasta mikä valvonnan taso on riittävä. Nykyinen valvonta tuskin on riittävä.

4.2 Kokonaisuudistus

Kokonaisuudistuksen etuna on mahdollisuus kattavaan uudistustarpeen tarkasteluun ja lain kirjoitusasun ja rakenteen uudistamiseen nykyisen sääntelytavan mukaiseksi. Viimeksi sanottu voi helpottaa lain ymmärtämistä. Säätiölain rakennetta voidaan kokonaisuudistuksessa kehittää viimeaikaista



yhteisölainsäädäntöä vastaavasti siten, että myös sisällöltään ennallaan säilyvät säännökset kirjoitettaisiin nykyisen lainsäädäntökäytännön mukaisesti ja säännökset voitaisiin sijoittaa loogisempaan järjestykseen. Voimassaolevan lainsäädännön ikä ja lukuisat erilaiset, esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa esitetyt lukuisat uudistuskohdeet puoltanevat kokonaisuudistusta.

4.4 Säätiölain soveltamisalan laajentaminen ja jatkuvarahoitteiset säätiöt

Säätiölaki ei sisällä säätiön tai säätiötyypin legaalimääritelmää, eikä säätiölakia tarkastelemalla saa oikeaa kuvaa säätiötoiminnan tosiasiallisesta toiminnasta ja kattavuudesta. On hyvinkin mahdollista, että tarve jatkuvarahoitteisten säätiöiden perustamiseen itse asiassa kasvaa muun muassa julkisen hallinnon tehostamisen ja julkisten palveluiden tarjonnan mahdollisen supistumisen myötä. Lainsäädäntömuutoksen tulisi kohdistua kaikkeen säätiötoimintaan.

5.1 Säätiön yleinen määritelmä

Säätiön legaalimääritelmä tulisi säätää laissa. Vertailukohdaksi voisi ottaa Ruotsin, Norjan ja Tanskan, joissa säätiölakien legaalimääritelmässä on mainittu myös muita, nimenomaan säätiöiden "itseomisteisuudesta" johtuvia tunnuspiirteitä, kuten itsenäinen, säätäjistä tai säätäjistä erillinen hallitus sekä säätäjän omaisuudesta erillinen varallisuus. Säätiölacissa ja niiden esitöissä on haluttu korostaa säätiöiden ominaispiirrettä, eli kontrolloivan omistajatahon puuttumista.

Vastaavat säätiöiden tunnuspiirteet on hahmotettavissa myös Suomen nykyisen säätiölain 1- 3 pykälien perusteella. Säätiöiden omistajatahon puuttumiseen on toisaalta kiinnitetty huomiota säätiön erityispiirteenä myös Suomen säätiöoikeudessa.

5.3 Säätiön tarkoitus ja toiminta

Säätiöiden tulisi olla hyödyllisiä tai yleishyödyllisiä. Laaja yleiskeskustelu on käytävä asiasta. Säätiön toimintaan liittyvä liiketoiminta on syytä sallia, jottei jouduta tilanteeseen, jossa liiketoimintakieltoa kierretään mitä erilaisimmin järjestelyin.

5.4 Rekisteröinnin edellytykset ja oikeusvaikutukset

Nykyinen menettely säätiön hyväksymisessä tulee jatkua.

5.5 Säätiöpääoma

Säätiön pääoma tulee olla vähintään 100.000 euroa.

5.6.1 Hyvä hallinto

Suomessa on 1990- ja 2000- luvuilla kiinnitetty merkittävää huomiota niin sanottua hyvää hallintotapaa koskeviin kysymyksiin. Keskustelu on liittynyt erityisesti kysymyksiin hallintoelimistä, niiden tehtävistä, toimivalta ja vastuujaosta sekä esimerkiksi riippumattomuudesta. Hyvän hallinnon periaatteet tulee toteuttaa myös säätiöissä.



5.7.1 Julkinen valvonta

Säätiöillä tulee perustajien oman valvonnan lisäksi olla nykyisen kaltainen julkinen valvonta, jonka tulee olla vähintään nykyisen laajuista.

5.7.3 Tilintarkastus

Säätiöitä tulee koskea tilintarkastusvelvollisuus ja tilintarkastajien tulee olla vähintään KHT tai HTM tilintarkastajia. Tilintarkastuslausunnosta tulee ilmetä mihin säätiön varoja on käytetty ja erityisesti jos varoja on käytetty säätiön sääntöjen vastaisesti.

5.9 Säätiön toiminnan tarkoituksen muuttaminen ja lopettaminen

Säätiön toiminnan tarkoitusta on voitava muuttaa, jos säätiön toiminta yhteiskunnan muuttuessa käy mahdottomaksi. Nykyinen säännös on riittävän tiukka, eikä sitä ole tarpeen väljentää. Sama koskee säätiön lakkauttamisen perusteita.

Lopuksi

Poliisitoiminnan suunnitteluyksikön näkemyksen mukaan lainsäädännön muutoksella ei ole poliisitoimintaan liittyvää välitöntä vaikutusta. Poliisin toimintaan vaikutuksia syntyy siinä tapauksessa, että säätiöiden valvonnassa havaitaan rikoksia, joiden esitutkinta kuuluu poliisille.

Poliisijohtaja

Pentti Saira

Poliisitarkastaja

Antti Simanainen

Tiedoksi

Kauko Aaltomaa



2.9.2010

Sisäasiainministeriö
Poliisiosasto

**SM/PO:N LAUSUNTOPYYNTÖ SMDNO/2010/1415 KOSKIEN SÄÄTIÖLAINSÄÄDÄNNÖN
KEHITTÄMISTÄ KOSKEVAA ARVIOMUISTIOTA**

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on pyytänyt Poliisihallituksen lausuntoa koskien säätiölainsäädännön kehittämisestä laadittua arviomuistiota. Poliisihallitus keskittyy lausunnossaan lähinnä säätiön käyttömahdollisuuksiin talousrikollisuuden välineenä ja tähän liittyen säätiöiden toiminnan läpinäkyvyyden ja valvonnan lisäämiseen sekä havaitsemiinsa kehittämistarpeisiin säätiöitä koskevan lainsäädännön osalta.

Säätiön käyttömahdollisuuksista talousrikollisuuden välineenä

Säätiön tarjoamat mahdollisuudet taloudellisiin väärinkäytöksiin perustuvat ensi sijassa sen sisäänpäin lämpiävyyteen ja ulkopuolisen valvonnan puuttumiseen. Kun nämä yhdistetään siihen, että säätiöt usein hallitsevat huomattavaa varallisuutta, kasvaa väärinkäytösten riski.

Säätiöitä on Suomessa runsaat 2800. Säätiön ulkopuolinen valvonta perustuu

- tilintarkastajan suorittamiin tilintarkastuksiin,
- PRH:n suorittamaan asiapapereiden valvontaan, ja
- mahdollisiin verotarkastuksiin sekä verohallinnon perusvalvontaan niissä tapauksissa, joissa säätiö on antanut veroilmoituksen.

Käytännössä valvonta on tilintarkastuksen varassa, koska sekä PRH että verohallinto joutuvat luottamaan niille lähetettyihin asiakirjoihin ja verotarkastuksia tehdään säätiöihin tietomme mukaan jokseenkin harvoin. Säätiön hallitus on itseään täydentävä elin ja säätiön hallitus valitsee itse tilintarkastajat. Mainittu asetelma antaa mahdollisuuden intresseille, jotka estävät mahdollisten väärinkäytösten tuleminen ilmi.

Käytännössä esiintyneitä väärinkäytöstyypppejä ovat olleet mm. seuraavat:

- Säätiön varoja siirretään yksityiskäyttöön suoranaisina rahansiirtoina, palkkoina, apurahoina, lainoina tai varallisuuden (esimerkiksi kiinteistöt, asunnot tai autot) käyttöoikeutena. Tosiasiallisena edunsaajana voi olla henkilö, joka ei ole millään tavoin virallisesti mukana säätiön toiminnassa hallituksen jäsenenä tai palkansaajana.



Viimeksi mainituille voidaan myös järjestää etuja käyttämällä ulkopuolista bulvaania niiden saajana.

- Säätiön varoja käytetään välilliseen liiketoimintaan ja järjestetään edellä mainittuja varallisuuden siirtoja sen välityksellä.
- Tiedemaailmassa tutkijoiden henkilökohtaisina tuloina pidettäviä apurahoja, kirjoituspalkkioita tms. ohjataan näiden perustamille säätiöille. Mekanismi voi olla myös se, että lääketehaat antavat rahaa säätiöille, jotka edelleen antavat apurahoja lääketehaiden tilaamiin tutkimuksiin.
- Säätiön hallintokulut ovat kohtuuttoman suuria suhteessa varsinaiseen toimintaan. Tähän voi liittyä verottajalta salattuja palkkioita tai etuuksia, mutta kysymys voi olla myös pelkästään tehtyyn työhön nähden kohtuuttomien korvausten nostamisesta.
- Säätiön varoja käytetään sen tarkoituksen vastaiseen toimintaan.

Osassa väärinkäytöksiä on kysymys verojen välttämisestä. Valvonnan kannalta ongelmallista on se, ettei verotukseen liittyvistä virheistä raportointi kuulu tilintarkastajan velvollisuuksiin eikä niiden havaitseminen välttämättä PRH:n henkilökunnan kompetenssiin. Toisaalta osa väärinkäytöksistä ei liity mitenkään verotukseen, mutta täyttää jonkun muun rikoksen kuin verorikoksen tunnusmerkit. Säätiön varoista on mahdollista karkeimmissa tapauksissa maksaa esimerkiksi lahjuksia tai säätiön kautta voidaan pestä rikoksella saatua rahaa. Kolmantena ryhmänä ovat tilanteet, joissa toimitaan vain säätiölain vastaisesti, mutta ei syyllistytä muutoin rikollisena pidettävään toimintaan.

Säätiöiden valvonnan tehostamiseksi on 3. talousrikstorjuntaohjelmaan kirjattu kohta, jonka mukaan tulisi harkita mahdollisuuksia säätiöiden perustamiseen tarvittavan **vähimmäispääoman korottamiseksi**. Ajatuksena tässä oli se, että rikoksentekovälinettä ei saataisi käyttöön yhtä edullisesti kuin aikaisemmin. Puoltavana perusteena pidettiin myös sitä, ettei nykyisin vaadittava peruspääoma voi riittää toiminnan rahoittamiseen pääoman tuotolla. Vaikka peruspääoman nostamista 100.000 – 150.000 euroon voidaan edelleen pitää perusteltuna, sillä ei olisi vaikutusta ns. jatkuvarahoitteisiin säätiöihin.

Neljännessä talousrikstorjuntaohjelmassa oli yleisempi kohta, jossa esitettiin säätiöiden valvonnan tehostamista verohallinnon säätiöhankkeesta saatujen kokemusten pohjalta. Verohallinnon säätiöihin ja yhdistyksiin kohdistuvan valvontahankkeen yhteydessä säätiöihin on kohdistunut mittavia, useampiin miljooniin euroihin nousevia maksuunpanoja. Valtaosa niistä on kuitenkin liittynyt rajanvetoon yleishyödyllisen ja ei-yleishyödyllisen toiminnan välillä, johon nykyisellä säätiölainsäädännöllä ei juuri ole vaikutusta. Jossain määrin ennakkoperinnän maksuunpanoja on tietojemme mukaan kohdistunut säätiöiden vastuuhenkilöiden itselleen tai perheelleen järjestämiin etuuksiin.

Tiedossa ei ole käytännön esimerkkejä muistiossa mainituista **epäitsenäisistä säätiöistä**. Koko käsite vaikuttaa talousrikstorjunnan kannalta huolestuttavalta. Käsityksemme mukaan ei saisi muodostua sellaista omaisuusmassaa, jonka käyttöä kukaan ei valvo.



Koska epäitsenäisiä säätiöitä käytännössä esiintyy, tulisi niiden olemassa-olo säädellä. Yhtenä esimerkkinä sääntelystä olisi tällaisen omaisuusmasan toisen hoidettavaksi luovuttamisen rekisteröinti. Toisaalta rajanveto esimerkiksi pankin tai muun sijoituspalveluyhtiön kanssa tehtyyn omaisuudenhoitosopimukseen on pulmallinen. Peruseriaatteena pitäisimme joka tapauksessa selkeästi säädettyä vastuuta näihin varoihin kohdistuvasta kirjapitovelvollisuudesta ja myös vastuuta varojen käytöstä, esimerkiksi ilmoituksia verottajalle varojen tuotosta, ennakonpidätysvelvollisuutta varoista maksetuista palkoista jne.. Käytännössä vastuun tulisi kuulua sille, jolla on oikeus käyttää varoja.

Säätiöiden toiminnan läpinäkyvyyden lisääminen

Säätiöiden toiminnan läpinäkyvyyden lisääminen on keskeinen edellytys niihin liittyvien väärinkäytösmahdollisuuksien vähentämiselle ja ehkäisemiselle. Kannatettavia ovat OM:n muistiossa mainitut konsernitilinpäätösvelvollisuuden laajentaminen ja tilinpäätösinformaation lisääminen. Esteellisyydestä säättäminen ja lähipiirilainojen kieltäminen ovat periaatteessa hyviä asioita, mutta näitä pitäisi myös voida valvoa. Säätiön luvanmyöntämismenettelyssä säätiön sääntöjä vahvistettaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota säätiön tarkoituksen ja säätiön varojen käyttöön. Erityisesti maksettavien kokouspalkkioiden ja säätiölle tehdyn työn johdosta maksettavien palkkioiden kohtuullisuuden arviointiin tulisi tällöin kiinnittää huomiota. Nimenomaan säätiön toiminnan läpinäkyvyyden kannalta olisi mahdollista ajatella säätiön sääntöjen sisällyttämistä säätiöstä säätiörekisteriin merkitäviin tietoihin.

Huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitteet ovat periaatteessa hyviä asioita, mutta kenelle säätiön hallituksen jäsenen pitäisi olla lojaali silloin kun on kyse käytännössä itsekontrahoinnista eli säätiö on puuhamiesten itsensä perustama eikä ole ketään testamentinjättäjää tai lahjoittajaa, jolle pitäisi olla lojaali? Tämä on käsityksemme mukaan koko säätiörakenteen yleinen ja samalla keskeinen ongelma. Tässä suhteessa säätiö ei tosin eroa esimerkiksi yhden miehen osakeyhtiöstä, jossa osakkeenomistus ja toimiva johto ovat samoissa käsissä.

Säätiöiden valvonnan tehostaminen

Säätiöiden valvonnan tehostaminen saattaisi väärinkäytösmahdollisuudet samalle tasolle muiden yhteisöjen kanssa. PRH:n valvontaa voidaan täydentää verohallinnon valvonnalla, mikä edellyttäisi sitä, että näiden keskinäinen tietojenvaihto mahdollisista väärinkäytöksistä olisi sallittua ja mahdollisimman vaivatonta. Verohallinnon tulisi valvonnan pohjaksi vaatia veroilmoitukset kaikilta säätiöiltä eikä vain niiltä, joilla on ollut veronalaista tuloa.

Tilintarkastus ei nykyisellään takaa puolueetonta valvontaa säätiön hallituksen valitessa itse tarkastajat. On tietysti vaikea rakentaa järjestelmää, jossa tilintarkastajat valitsisi joku muu taho. Pidämme hyvänä muistiossa mainittua ajatusta, jossa tilintarkastajat velvoitettaisiin nimenomaan otta-
maan kantaa siihen, mitä poikkeamia säätiön varojen käytössä on havaittu



suhteessa säätiön tarkoitukseen. Vastaava muutos olisi toteuttava myös hallinnon antaman toimintakertomuksen sisältämien tietojen suhteen. Muutoksesta ei kuitenkaan ole apua, jos tilintarkastajan laiminlyöntejä tai virheellistä raportointia ei ole sekä teoriassa että käytännössä selvästi sanktioitu.

PRH:lla tulisi olla riittävät voimavarat säätiöiden tosiasialliseen valvontaan ja sen tulisi voida käyttää ostopalveluina ulkopuolisten tilintarkastusyhteisöjen apua epäiltäessä laiminlyöntejä tai väärinkäytöksiä tai jopa tietyn säätiötöiden systemaattiseen tarkastamiseen samaan tapaan kuin EU-tukien valvonnassa tehdään.

Poliisijohtaja

Robin Lardot

Poliisitarkastaja

Ari-Pekka Calin