



Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntö OM 11/41/2010 (28.6.2010)

ARVIOMUISTIO SÄÄTIÖLAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMISESTÄ

Oikeusministeriö on pyytänyt KHT-yhdistykseltä lausuntoa ministeriön valmistelemasta säätiölain kehittämistä koskevasta arviomuihistiosta (52/2010). KHT-yhdistys – Föreningen CGR ry (jäljempänä "KHT-yhdistys") kiittää mahdollisuudesta lausunnonantoon ja esittää kunnioittavasti seuraavaa:

Säätiöitä koskevan lainsäädännön kehittäminen ja uudistaminen on tarpeellista. Nyt voimassaolevat säännökset ovat melko vanhoja ja osittain eivät vastaa tämän päivän säätiömaailman todellisuutta ja arjen tilanteissa esiin tulleisiin haasteisiin. Lisäksi säätiöiden toimintaympäristö ja käytössä oleva terminologia ovat monipuolistuneet, mikä samanaikaisesti on johtanut ajoittain epäselvyyteen siitä, millä tavoin nykyinen säätiölaki soveltuu uudenlaisiin toimintoihin ja mitä kullakin termillä säätiöiden nykytodellisuudessa tarkoitetaan. Todettakoon myös, että KHT-yhdistys pitää tärkeänä sitä, että uusi säätiölaki tulee olemaan kattava ja sisällöltään selkeä. Uuden säätiölain säännösten tulisi osittain olla myös pakottavia, sillä hoidettaessa säätiöiden asioita ja varallisuutta kyseessä on aina jonkun kolmannen henkilön tai yhteisön tiettyyn käyttötarkoitukseen luovuttama varallisuus ja sen käyttäminen.

KHT-yhdistys osallistuu jatkossakin mielellään säätiöitä koskevan uuden lainsäädännön valmisteluun ja kehittämiseen.

Jäljempänä tässä lausunnossa otetaan kantaa ja esitetään KHT-yhdistyksen näkemykset arviomuihistiossa 52/2010 käytetyn järjestyksen ja numeroinnin mukaisesti.

4.1 Siirtymäjärjestelyt

Arviomuihistiossa esitetyllä tavalla KHT-yhdistys katsoo, että uudistuksen yhteydessä tulee huolellisesti miettiä uusien säännösten vaikutus "vanhoihin" säätiöihin ja huolehtia siitä, ettei säätäjän alkuperäisen tahdon toteuttaminen vaarantuisi uusien säännösten myötä.

4.2 Kokonaisuudistus

Arvioimme, ettei säätiölain osalta ole mahdollista tehdä onnistuneita osauudistuksia ilman, että nykyinen laki tulisi kokonaisuudessaan arvioitavaksi. Lisäksi arvioimme, että osittaisuudistuksessa uudistettavat osa-alueet on vaikea määritellä sillä tavoin, että

säädöskokonaisuudesta voisi tulla järkevästi toimiva. Niinpä KHT-yhdistys kannattaa, että säätiölain uudistaminen toteutettaisiin kokonaisuudistuksena.

Kokonaisuudistuksen yleisenä tavoitteena tulisi olla se, että säätiöitä koskeva lainsäädäntö tuodaan samalle tasolle muun suomalaisen yhteisölainsäädännön kanssa kuitenkin ottaen huomioon nykyisin toimivien säätiöiden todellisuuden. Uudistustyössä voisikin soveltuvien osin ottaa mallia osakeyhtiölain säännöksistä, vaikka säätiön tarkoituksen toteuttamiseen ja säätiövarallisuuden hoitamiseen liittyvien säännösten tulisi olla nimenomaisesti säätiöihin soveltuvia. Kokonaisuudistuksen myötä koko säätiölaki voitaisiin ajanmukaistaa ja se olisi sitten nykyistä yhtenäisempi. Selkeämmät ja tarkemmat säännökset helpottaisivat toimimista säätiömuodossa ja selkeyttäisivät mm. säätiön asioita hoitavien henkilöiden rooleja ja tehtäviä sekä valvontaviranomaisen ja tilintarkastajan toimenkuvaa.

4.3 Säätiöoikeudellinen uudistus

Arvioimme, että säätiölain uudistaminen voitaisiin tässä vaiheessa rajata yhteisöoikeudellisten säännösten uudistamiseen ja vero-oikeudelliset kysymykset voitaisiin pääasiassa rajata uudistustyön ulkopuolelle. Sen sijaan käytännössä käytetyn verotus- ja säätiöoikeudellisen terminologian yhtenäistäminen saattaisi selkeyttää asioita. Lisäksi pidämme mahdollisena, että verosäännösten muuttaminen osana säätiölain uudistamistyötä saattaisi johtaa voimassaolevan EU-normiston vastaiseen sääntelyyn, mm. syrjivään suosimiseen.

Tällä hetkellä säätiöt ovat luonteeltaan pääsääntöisesti yleishyödyllisiä eikä ymmärtääksemme säätiölain uudistamisen tarkoituksena ole tämän tosiasian muuttaminen. Nyt voimassaoleva Verohallinnon ohje yleishyödyllisten yhteisöjen verotuskysymyksistä (Verohallituksen ohje Dnro 384/349/2007) näyttää mielestämme toimivalta menettelyltä verokysymysten ohjailemiseksi. Lisäksi valtiovarainministeriön johdolla on valmisteltu työryhmämietintöjä verotussääntelyn tarkentamiseksi. Mikäli/kun myöhemmin ilmenee tarvetta muuttaa säätiöiden verotukseen liittyvää sääntelyä, tulisi tämä mieluiten toteuttaa Verohallinnon ohjeilla ja ohjeistuksella.

4.4 Säätiölain soveltamisalan laajentaminen ja jatkuvarahoitteiset säätiöt

KHT-yhdistys kannattaa sitä, että uudessa säätiölaissa otettaisiin nykyistä paremmin huomioon jatkuvarahoitteisten säätiöiden ominaispiirteet. Tällä tavoin otettaisiin myös paremmin huomioon säätiömaailmassa tapahtunut kehitys ja nykyinen säätiöiden tilanne. Tänä päivänä säätiöiden toimintaa rahoitetaan yhä useammin säännöllisillä avustuksilla ja lahjoituksilla aikaisemmin ajatellun ”säätiöpääomatulon” ohella.

Pidämme kuitenkin haasteellisena määritellä erilaisia säätiömuotoja siten, että kulloinkin käyttöönotettavat määrittelyt olisivat aidosti pitkäaikaisia ja aikaa kestäviä. Niinpä ehdotamme, että uuden säätiölain valmistelussa harkittaisiin säätiöiden varojen sijoittamista koskevan vaatimuksen ”varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla” poistamista uudesta säätiölaista. Tämän jälkeen ei tarvitsisi erotella säätiöitä sen mukaan rahoittavatko ne toimintansa kerättävillä avustuksilla tai lahjoituksilla vai perustuuko toiminnan rahoitus pääosin säätiöpääoman tuottoon. Lisäksi nykyään säätiövarojen sijoittaminen sekä varmalla että tuloa tuottavalla tavalla ei käytännössä ole yleensä mahdollista.

4.5 Säätiölain soveltamisalan laajentaminen ja epäitsenäiset säätiöt

KHT-yhdistys katsoo, että uuden säätiölain tulisi koskea epäitsenäisten säätiöiden ohella myös kaikenlaisia muitakin käyttötarkoitukseltaan sidottuja rahastoja, sillä nykytilanne johtaa käytännössä lukuisiin todellisiin ongelmatilanteisiin epäitsenäisiä säätiöitä ja muita sidottuja rahastoja hallinnoivissa yhteisöissä. Hankalissa tilanteissa pyydetään usein tilintarkastajalta apua, koska nykysäännökset eivät useinkaan mahdollista valvontaviranomaiselle tarkoituksenmukaista menettelyä tai neuvonantoa. Epäitsenäisten säätiöiden ja muiden sidottujen rahastojen sisällyttäminen uuden säätiölain piiriin edellyttää kuitenkin huolellista ja säätiöiden nykytodellisuuden tunnistavaa valmistelua ja harkintaa.

Jotta uusi säätiölaki voisi kattavasti ja selkeästi koskea epäitsenäisiä säätiöitä ja muita käyttötarkoitukseltaan sidottuja rahastoja, tulee lakiin sisällyttää niitä koskeva määrittely. Suomessa epäitsenäisellä säätiöllä tarkoitetaan käytännössä ns. ”omakatteista rahastoa”. Yhteistä sekä epäitsenäisille säätiöille että muille käyttötarkoitukseltaan sidotuille rahastoille on se, että ne on perustettu yksittäisen lahjoittajan, testamentin tekijän tai jonkin muun kolmannen tahon tahdonilmaisulla. On mahdollista, että jollekin yhdistykselle, liitolle tai säätiölle on lahjoitettu määrättyä käyttötarkoitusta varten tietty rahastopääoma. Sen sijaan yksittäistä henkilöä ei yleensä ole nimetty edunsaajaksi epäitsenäisten säätiöiden ja/tai muiden sidottujen rahastojen käyttötarkoituksen määrittelyssä.

KHT-yhdistys ehdottaa, että epäitsenäisten säätiöiden ja muiden sidottujen rahastojen määritelmään sisällytettäisiin ainakin seuraavat kaksi tekijää: (1) luovuttaja on luovuttanut omaisuuttaan hallinnoivan yhteisön haltuun käytettäväksi tiettyyn erityiseen tarkoitukseen ja (2) tämä omaisuus on lahjakirjan tai testamentin kirjallisen määräyksen mukaan pidettävä erillään hallinnoivan tahon muusta omaisuudesta. Rahasto olisi sidottu mutta ei omakatteinen, jos em. ehdoista täytyy vain ensimmäinen mutta ei jälkimmäinen.

Sen sijaan epäitsenäisten säätiöiden samaistaminen Englannin common law -oikeusjärjestelmässä käytettyihin trusteihin arviomustion mukaisella tavalla on vieras ajatus, koska common law -trusteissa on aina etukäteen nimetyt edunsaajat. Käyttötarkoituksen määrittely sen sijaan voi olla hyvinkin väljä. Niinpä on epäselvää ja mahdollisesti jopa epätodennäköistä, että common law -trustien kaltaisiin ”säätiöihin” voitaisiin liittää riittävä yleishyödyllisyyden ominaisuus. Vero-oikeuden näkökulmasta common law -trusteissa saattaa olla kyse lähinnä perintöön ja/tai lahjaan rinnastettavasta varojen siirrosta.

KHT-yhdistys suosittelee, että uuden säätiölain tulisi ensisijaisesti edistää epäitsenäisen säätiön ja muiden sidottujen rahastojen perustajan tahdon toteutumista ja vähentää tarkoituksen toteutumiseen liittyviä epävarmuustekijöitä mm. muutoseikkoja sääntelemällä. Samanaikaisesti lainsäädännön tulisi myös tarjota ratkaisumalli tilanteisiin, joissa alkuperäisen käyttötarkoituksen toteuttaminen ei enää ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista. Käytännössä sidottujen rahastojen ja epäitsenäisten säätiöiden kohdalla ongelmaksi on tullut se, että tahdonilmaisussa määritettyä käyttötarkoitusta ei vuosikymmenten jälkeen ole enää mahdollista toteuttaa. Tilintarkastajalta pyydetään silloin kannanottoa sidottuun rahastoon ja/tai epäitsenäiseen säätiöön jääneiden pääomien käyttämisestä, vaikka tilintarkastajan toimenkuvaan ei kuulu käyttötarkoituksen toteutumisesta lausuminen. KHT-yhdistys esittääkin, että osana uuden säätiölain valmistelua mietitään sitova menetelmä myöhemmin muuttaa myös epäitsenäisen säätiön, muun sidotun rahaston ja/tai säätiön perustamisasiakirjassa määritettyä käyttötarkoitusta sitovalla tavalla tai ottaa käyttöön ”soveltuva käyttötarkoitus”.

4.6 Lainsäädännön tahdonvaltaisuus

Arvioimme, että lähtökohtaisesti säätiölain pakottavuussäännökset voisivat olla samalla tasolla kuin osakeyhtiölain ja muita yhteisöjä koskevien lakien säännökset. On kuitenkin otettava huomioon, että säätiöissä hallinnoidaan aina kolmannen tahon luovuttamaa varallisuutta ja siksi eräät hyvää hallinnointitapaa koskevat säännökset (esim. hallituksen tehtävät, käyttötarkoituksen toteuttaminen, pöytäkirjojen laadinta, kirjanpito/tilinpäätös ja lopputilitys) näyttäisivät olevan tarpeellisia. Todettakoon kuitenkin, että kun pakottavia säännöksiä sisällytetään uuteen säätiölakiin, tulisi niiden olla niin yksiselitteisiä ja huolellisesti määriteltäviä, ettei niistä aiheutuisi merkittäviä tulkintaongelmia.

Lisäksi todettakoon, että tilinpäätökseen laadintaan liittyvien säännösten tulisi säätiöissä olla kattavampia kuin mitä kirjanpitolaki nykyään edellyttää (vrt. konsernitilinpäätöksen laadintavelvollisuuteen liittyvät määräykset), jotta voitaisiin tosiasiallisesti varmistua siitä, että tilinpäätös liitetietoineen antaa oikeat ja riittävät tiedot säätiön ja koko säätiökonsernin toiminnasta, ml. mahdollisesti tytäryhtiössä harjoitettu liiketoiminta. Tämä on mielestämme ehdottoman tarpeellista avoimuuden lisäämiseksi sekä säätiön harjoittaman toiminnan ja käyttötarkoituksen arvioimiseksi valvontaviranomaisen toimesta. Säätiöiden tilinpäätöksiä koskevat erityissäännökset olisi hyvä sisällyttää säätiölakiin.

5.1 Säätiön yleinen määritelmä

KHT-yhdistys arvioi, ettei todennäköisesti ole tarpeellista säätää säätiön yleisestä tunnusmerkistöstä nykyistä lainsäädäntöä tiukemmalla tavalla muutoin kuin huolehtimalla siitä, että edellä viitatuista epäitsenäisistä säätiöistä ja muista käyttötarkoitukseltaan sidotut rahastot voitaisiin sisällyttää säätiökäsitteen piiriin. Tältä osin pidetään tärkeänä sitä, ettei suomalaista epäitsenäistä säätiötä sekoitettaisi tai verrattaisi Englannin common law -trusteihin arviomuistiossa mainitulla tavalla.

5.2 Säätiön perustaminen testamentilla ja säädekirjalla

KHT-yhdistys katsoo, että säätiöitä koskevan sääntelyn lähtökohtana tulisi aina olla säätiön tarkoitus, eli säätäjän tahto, jonka perusteella säätiön toiminta on järjestettävä. Tätä lähtökohtaa tukeva sääntely on tarpeellista.

Pidämme hyvänä tavoitteena sitä, että valvontaviranomainen voisi huolehtia siitä, että säätäjän tahtoa noudatetaan sekä säätiön perustamisessa että olemassa olevan säätiön tarkoituksen toteuttamisessa. Toteamme kuitenkin, että testamenttimääräyksellä perustettavan säätiön tosiasiallista perustamista on erittäin hankala valvoa, jos testamentista ei ole valvontaviranomaisella minkäänlaista tietoa. Suosittelemmekin, että lain valmisteluvaiheessa arvioidaan huolellisesti ja keskustellaan tarpeesta järjestää valvontaviranomaiselle asianmukainen kontrollimahdollisuus – käytännössä tämä saattaa johtaa joihinkin uusiin muutosäännöksiin testamentilla perustettavien säätiöiden osalta.

Pidämme myös tarpeellisena sitä, että valvontaviranomaisella olisi valtaa hyväksyä tai keino muulla tavoin vahvistuttaa kaikenlaisten säätiöiden tarkoituksen muuttaminen (mahdollisimman samankaltaiseksi) myös silloin, kun säätiön alkuperäisen tarkoituksen toteuttaminen ei enää ole tarkoituksenmukaista. Nykyinen säätiölaki mahdollistaa ko. menettelyn vain silloin kun säätiön alkuperäistä tarkoitusta ei ole enää mahdollista toteuttaa.

Lisäksi katsomme, että säätiövarallisuuden luovuttaminen sääntäjän tahdon mukaiselle epäitsenäiselle säätiölle tulisi sallia silloin, kun itsenäisen säätiön perustaminen ei ole käytännössä mahdollista ja/tai tarkoituksenmukaista.

5.3 Säätiön tarkoitus ja toiminta

KHT-yhdistys suosittaa, että säätiöoikeudellisen hyödyllisyys-kriteerin tarpeellisuudesta ja hyödyllisyyskäsitteen sisällöstä käytäisiin kattava keskustelu uuden säätiölain valmistelun yhteydessä. Tällä hetkellä ”hyödyllisyyskäsite” johtaa usein tulkintaongelmiin ja onkin tarpeellista selkeyttää käytettävää terminologiaa.

Nykyisen säätiölain säätämisen jälkeen liiketoiminnan käsite on muuttunut ja epäilemättä liiketoiminnan käsite tulee olemaan jatkuvan muutoksen kohde. Tänä päivänä yhä useampi säätiö harjoittaa jonkinlaista liiketoimintaa omistamiensa yhtiöiden kautta tai verottaja on arvioimassa osaa säätiön aikaisemmin aatteellisena pidetystä toiminnasta verotettavaksi liiketoiminnaksi. Verottajan uusi tulkintakäytäntö on johtanut epäselvyyksiin ja tulkintaerimielisyyksiin säätiökentässä. KHT-yhdistys kannattaakin, että säätiölain uudistamisen yhteydessä pyritään sellaisiin lainsäädännöllisiin rakenteisiin, joissa liiketoiminnan harjoittaminen säätiölle mahdollistettaisiin. Samassa yhteydessä tulisi uudessa säätiölaissa velvoittaa säätiöt laatimaan konsernitilinpäätös, mikä helpottaisi valvontaviranomaisen mahdollisuutta valvoa myös erillisissä yhtiöissä harjoitettavaa (välillistä) liiketoimintaa osana valvontatehtäväänsä.

Velkojien suoja- ja huolellisuussäännösten kehittäminen vaikuttaa tarpeelliselta mm. siksi, että säätiöiden yhteydessä poikkeuksetta hallinnoidaan, käsitellään tai käytetään kolmannen osapuolen luovuttamia varoja. Tämän tulisi asettaa lisävelvoitteita säätiön nimetyn edustajan tai nimettyjen edustajien huolelliselle menettelylle.

5.4 Rekisteröinnin edellytykset ja oikeusvaikutukset

KHT-yhdistys arvioi lähtökohtaisesti, että säätiön perustamisluvan saamisen edellytyksiin liittyvät oikeudelliset ongelmat tai haasteet on mahdollista välttää selkeällä sääntelyllä ja viranomaisohjeistuksella. Säätiön oikeudellinen muoto ja varojen ”hankkimistapa” puoltavat oikeudellisten edellytyksien tai muotovaatimusten säilyttämistä säätiön perustamisen yhteydessä. Tällaisia oikeudellisia edellytyksiä tai muotovaatimuksia ovat mm. perustaminen kirjallisesti säädekirjalla, pääomaa koskevat minimivaatimukset ja lupamenettely. Viranomaisjohteinen lupamenettely on perusteltu erityisesti silloin, jos yleishyödyllisillä säätiöillä on tarkoitus jatkossakin säilyttää verotuksellinen erityisasema.

Tällä hetkellä lupamenettelyn pitkä ajallinen kesto saattaa joissakin tapauksissa olla haaste ja aiheuttaa ennakoimattomia ongelmia. Uuden säätiölain valmistelun yhteydessä on suositeltavaa arvioida lupa- ja valvontaviranomaisen resurssien riittävyyttä ja siten mahdollisuutta suoriutua sille tarkoitettavasta tehtäväkokonaisuudesta. Viranomaisluvan hakeminen säätiön perustamiselle on kuitenkin perusteltua, sillä tärkeitä säätiön toiminnan edellytyksiä, kuten säätiön pääoman riittävyyttä ja toiminnan tarkoituksenmukaisuutta, on syytä arvioida jatkossakin viranomaisen toimesta osana lupamenettelyä.

Arvioimme, ettei lupamenettelyä voi asianmukaisesti korvata ilmoitusmenettelyllä. Lupamenettelyn myötä myös säätiöoikeudellisten vastuiden ja velvoitteiden alkaminen on selkeämpää säätiön asioita hoitaville henkilöille.

5.5 Säätiöpääoma

KHT-yhdistys suosittelee, että uuden säätiölain valmistelun yhteydessä käydään keskustelua siitä, tuleeko säätiölakiin sisällyttää täsmällinen määräys säätiöpääoman minimimäärästä vai riittäisivätkö muunlaiset säätiöpääomalle asetettavat minimivaatimukset. Eri säätiöillä voi käytännössä olla hyvinkin erilaisia toiminnan rahoitustapoja ja siksi joissakin tilanteissa kysytty 25 000 euron säätiöpääoma on riittämätön kun taas joihinkin tilanteisiin se riittää erittäin hyvin.

Säätiön mahdollisuus harjoittaa tarkoituksensa mukaista toimintaa on otettava jatkossakin, ehkä jopa nykyistä korostetummin, huomioon säätiöpääoman vähimmäismäärän tai riittävyyden harkinnassa. Niiden säätiöiden, jotka toimivat ainoastaan peruspääoman tuotoilla, peruspääoman tulisi olla niin suuri, että toiminnan harjoittaminen peruspääoman tuotolla olisi mahdollista (esimerkiksi 250 000 euroa) ja niiden säätiöiden osalta, joiden toimintaa rahoitetaan vuosittain esim. julkisella tuella, peruspääomaksi riittää vähäisempikin määrä. Valvontaviranomaisen harkintavaltaa pääoman riittävyyden osalta tulisi korostaa, jotta säätiö pystyisi harjoittamaan toimintaansa tarkoituksenmukaisella tavalla.

Toteamme myös, että uuden säätiölain olisi hyvä sisältää nykyisen fuusio-mahdollisuuden ohella säännökset sekä säätiöpääoman alentamisesta ja korottamisesta että säätiöpääoman luovuttamisesta toiseen riittävän samankaltaista toimintaa harjoittavaan säätiöön. Säätiöpääoman alentamisen ja korottamisen yhteydessä viranomaisen voisi arvioida säätiöpääoman riittävyyden säätiön tarkoitus ja rahoituskeinot huomioiden. Säätiöpääoman luovuttamisella toiseen säätiöön voitaisiin joissakin tilanteissa välttää säätiön tietyn toiminnan loppuminen esim. silloin, kun sen jatkaminen ei enää ko. säätiön toimesta ole tarkoituksenmukaista joko säätiövarallisuuden huetessa tai muista syistä. Varallisuutta luovuttanut säätiö voisi kuitenkin jatkaa muita toimintojaan.

5.6 Säätiön hallinto

5.6.1 Hyvä hallinto

Arvioimme, että uudessa säätiölaissa tulisi tarkentaa nykyisestä mm. esteellisyyttä ja lähipiirilainoja koskevia velvoitteita. Muun muassa tältä osin on tarve saattaa säätiölaki muun voimassaolevan yhteisöjä koskevan lainsäädännön tasolle. Säätiöiden osalta uuden säätiölain valmistelussa voitaneen hakea mallia osakeyhtiölain säännöksistä.

Säätiötoiminnan nykyistä suurempi läpinäkyvyys ja tiedonantovelvollisuus helpottaisivat ensisijaisesti valvontaviranomaisen työtä säätiöiden toiminnan ja tarkoituksen toteuttamisen valvonnassa. Läpinäkyvyyttä tulisi lisätä myös säätiöiden omistamien konsernien osalta, jotta säätiön todellista toimintaa voitaisiin, osana viranomaisvalvontaa, arvioida säätiön käyttötarkoitusta silmällä pitäen. Uuden säätiölain valmistelun yhteydessä kannattanee kuitenkin arvioida lisättävän läpinäkyvyyden ja tiedonantovelvollisuuden hyödyt suhteessa aiheutuviin kustannuksiin.

Hyvän hallinnon periaatteita tulisi korostaa myös säätiöitä koskevassa lainsäädännössä. Säätiöiden osalta tarve on erityinen, koska kyseessä on poikkeuksetta kolmannen tahon tiettyyn tarkoitukseen luovuttaman varallisuuden hallinnoimisesta, käsittelystä ja käytöstä. Mahdollisesti mallia voisi ottaa osakeyhtiölain säännöksistä.

5.6.2 Yleiset periaatteet; huolellisuus- ja lojaliteettivelvoite

KHT-yhdistys pitää tärkeänä sitä, että myös säätiöitä koskeva lainsäädäntö sisältää selkeät huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuutta koskevat periaatteet. Selvintä lienee, jos ko. periaatteet tuotaisiin myös säätiöiden kohdalla vähintään muun yhteisölainsäädännön tasolle. Toisaalta uuden säätiölain valmistelun yhteydessä voitaisiin myös perustellusti keskustella siitä, tuleeko ko. periaatteiden olla säätiöiden osalta muuta yhteisölainsäädäntöä tiukempia. Säätiöiden kohdalla huolellisuusvelvoite voisi olla korostetumpi, koska säätiövarallisuutta hoitavat yleensä muut henkilöt kuin varallisuuden säätiölle luovuttanut henkilö tai yhteisö. Periaatteiden selventäminen on perusteltua myös siksi, että monet säätiökonsernit harjoittavat tänä päivänä liiketoimintaa.

5.6.3 Hallituksen kokoonpano ja tehtävät

KHT-yhdistys katsoo, että säätiön hallituksen kokoonpanosta, jäsenten asettamistavasta, eroamisesta, erottamisesta, toimikaudesta ja hallituksen kelpoisuudesta tulisi säännellä säätiölaissa nykyistä tarkemmin ja vähintään samalla tasolla kuin muussa yhteisölainsäädännössä on tehty. Käytännössä on esiintynyt epäselvyyksiä hallituksen roolin kattavuudesta esimerkiksi säätiöiden taloudellisen raportoinnin järjestämisessä, ml. kirjanpidon järjestäminen ja tilinpäätöksen laadinta/laadittaminen, silloin kun säätiölle on hallituksen ohella nimetty toimitusjohtaja, asiamies tai muu vastaava taho hoitamaan käytännön asioita. Lisäksi hallituksen tehtävät ja/tai velvollisuudet mm. säätiön lakkauttamismenettelyssä tai muissa toimenpiteissä säätiön varojen vähentyessä ovat epäselviä.

Uuden säätiölain valmistelun yhteydessä ehdotamme keskusteltavaksi, olisiko mahdollista rajoittaa säätiön hallituksen jäsenten toimikauden pituutta (esim. muutamaksi vuodeksi) ja uudelleenvalintojen määrää. Tässä yhteydessä tavoitteena olisi, että vuosittain tietty osa hallituksen jäsenistä vaihtuisi ja näin hallituksen kokoonpanoon saataisiin hallittua rotaatiota. Tämä saattaisi lisätä säätiön hallituksen mahdollisuutta ja kykyä säätiön toiminnan sisäisen valvonnan parempaan toteuttamiseen tai järjestämiseen.

Säätiön hallituksen päätöksentekomenettelyä ja tehtäviä, ml. alempien toimielinten valvonta, on tarpeellista selkeyttää. Toisaalta arvioimme, että päätöksentekomenettelyä ja tehtäviä sekä niitä koskevat säätiön omat ohjeet tai lain sääntely sisältyvät osaltaan (hallituksen) huolellisuusvelvoitteen käsitteeseen. Säätiömuodon erityispiirteiden vuoksi säätiön hallituksen vastuuseen voitaisiin ehkä soveltaa tiukempaakin linjaa kuin yhtiömuotoiseen toimintaan.

5.6.4 Muut organit ja niiden tehtävät

KHT-yhdistys katsoo, että säätiön päivittäisestä hallinnosta vastaavasta toimitusjohtajasta, asiamiehestä tai muusta vastaavasta tahosta tulisi säätää tarkemmin laissa. Tällä hetkellä on käytännössä epäselvää, mikä on säätiön päivittäisestä hallinnosta vastaavan henkilön asema (suhteessa säätiön hallitukseen) mm. silloin kun pitäisi valvoa säätiön alempien toimielinten toimintaa ja/tai huolehtia asianmukaisen taloudellisen raportoinnin järjestämisestä. Toimitusjohtajan, asiamiehen tai muun vastaavan tahon asemasta ja tehtävistä voitaneen säännellä osakeyhtiölain mukaisella tavalla.

Lisäksi kannatamme säätiölain täydentämistä siten, että asianmukaisella tavalla huomioitaisiin myös kaksipuolainen hallintomalli ja siten toimivassa säätiössä eri toimielinten tehtävät ja vastuut. Tämä koskee sekä hallituksen yläpuolella että alapuolella olevia toimielimiä – esim. valtuuskunta ja/tai toimitusjohtaja/asiamies.

5.6.5 Vahingonkorvausvastuu

KHT-yhdistys katsoo, että vahingonkorvausmenettelyä säätiötoiminnan piirissä tulisi kehittää ja siltä osin uusi säätiölaki tulisi tuoda muun yhteislainsäädännön tasolle. Uuden lain valmistelutyön yhteydessä on kuitenkin tarpeellista arvioida ja keskustella siitä, kenellä tai minkälaisella taholla voisi olla oikeus hakea ja saada suojaa vahingonkorvausmenettelyä käyttämällä. Lisäksi hallituksen jäsenillä ja toimitusjohtajalla/asiamiehellä tulisi olla selkeästi määritelty vahingonkorvausvastuu, koska nykyinen sääntely ”toimihenkilön” vastuusta on epäselvä tai käytännössä siirtää päätöksentekijälle kuuluvan vastuun muille henkilöille.

Tilanteissa, joissa säätiön hallitus ja/tai toimitusjohtaja/asiamies eivät noudata säätiön perustajan määrittämää tarkoitusta, säätiön perustajalla tai hänen lainmukaisella oikeudenomistajallaan tai määräämällään taholla voisi ehkä olla asiallinen peruste vahingonkorvausvaatimuksen esittämiseen. Tällä tavoin säätiön perustaja tai muutoin nimetty taho, mahdollisesti myös viranomainen, voisi puuttua mm. säätiön hallituksen toimintaan. Vastaavasti säätiön hallitus voisi puuttua säätiön toimitusjohtajan/asiamiehen toimintaan.

5.7 Säätiövalvonta

5.7.1 Julkinen valvonta

KHT-yhdistys katsoo, että objektiivisen valvontaviranomaisen olemassaolo säätiöiden toiminnan asianmukaiseksi valvomiseksi on tärkeää, koska säätiöissä ei ole samanlaista ”edunvalvojaa” (omistajaa) kuin muissa yhteisöissä. Valvonnan tulisi ensisijaisesti olla laillisuusvalvontaa ja kohdistua säätiön tarkoituksen toteuttamiseen ja siihen, onko säätiön varallisuuden käyttö ollut säätiön tarkoituksen mukaista. Ymmärrettävästi valvonta on pääosin arviomuistiossa mainitulla tavalla jälkikäteistä. Valvontaviranomaisella tulisi olla käytössään asianmukainen oikeudellinen ja taloudellinen asiantuntemus säätiön toiminnan arvioimiseksi sekä riittävät henkilöresurssit säätiövalvonnan järjestämiseksi luotettavalla tavalla.

KHT-yhdistys toteaa myös, että tilintarkastus ei ole luonteeltaan julkista valvontaa ja siksi tilintarkastusta ei missään oloissa tule rinnastaa valvontaviranomaisen vastuulla olevaan julkiseen valvontaan arviomuistion alaviitteessä nro 85 (s. 37) esitetyllä tavalla. Tilintarkastus on yhteisöjen (ml. säätiöiden) kirjanpidon, tilinpäätösinformaation ja hallinnon lakisääteistä valvontaa. Säätiöiden kohdalla tilintarkastusprosessi on sama kuin muillakin yhteisöillä, vaikka säätiöillä ei olekaan omistajaa, jolle tilintarkastuskertomus osoitetaan. Tilintarkastus suoritetaan hyvän tilintarkastustavan mukaisesti, mutta vaikka tarkastustyössä otetaankin yleinen etu huomioon, tilintarkastaja ei ole toiminnan valvoja samassa mielessä kuin julkinen valvontaviranomainen.

Säätiölain uudistamisen yhteydessä valvontaviranomaiselle tulisi myöntää nykyistä laajempi toimivalta ja mahdollisuus tiedonsaantiin tai -hankintaan säätiöiden valvonnan toteuttamiseksi käytännössä. Lisäksi valvonnan kohteena tulisi olla koko säätiökonsernin toiminta (ml. konsernitalinpäätös) sen sijaan, että valvonta kohdistuisi vain säätiömuodossa toimivaan yhteisöön. Katsomme, että vain sisällyttämällä valvonnan kohteeksi myös säätiökonsernin yhtiömuodossa harjoittaman toiminnan, valvontaviranomaisella on mahdollisuus arvioida säätiön tarkoituksen toteutumista ja säätiöpääoman tai muun rahoituksen riittävyyttä käytännössä.

Suosittelemme, että uuden säätiölain valmistelun yhteydessä selvitetään ja arvioidaan huolellisesti, kuinka säätiöiden valvonta tulisi järjestää ja missä määrin julkisia varoja on

sopiva käyttää valvontaan. Jos säätiöt jatkossakin perustetaan patentti- ja rekisterihallituksen lupamenettelyllä, tulee myös miettiä pitäisikö valvojana toimia jokin muu viranomaistaho. Toisaalta pitänee myös miettiä missä määrin nykyään tuomioistuimen päätöstä edellyttäviä valvontakeinoja voitaisiin siirtää valvontaviranomaisen päätettäväksi. Tältä osin emme kuitenkaan kannata, että täysin luovuttaisiin tuomioistuimen päätöstä edellyttävistä valvontakeinoista tai seuraamuksista, vaikka oikeudenkäyntikuluriski varmasti nostaa jatkossakin valvontaviranomaisen puuttumiskynnystä. Todettakoon myös, että valtiovallalla on todellinen intressi julkisen valvonnan tehokkaaseen ja luotettavaan järjestämiseen, jos yleishyödyllisillä säätiöillä säilyy jatkossakin verovapaus.

Säätiölain säännöksiä on syytä kehittää siihen suuntaan, että säätiöiden perustajilla, säätiön hallinnolla ja muilla etutahoilla olisi mahdollisuus ja velvollisuus järjestää omaa sisäistä valvontaa. Yksi sisäistä valvontaa edistävä keino voisi olla edellä mainitsemamme ajatus hallituksen jäsenten toimikauden pituuden rajoittamisesta, jolloin hallitukseen kulloinkin nimitettävät uuden jäsenet perehtyessään säätiön toimintaan voisivat samalla valvoa edeltäjiensä toimintaa. Lisäksi säätiön perustajalle voitaisiin taata mahdollisuus nimittää ulkopuolinen taho suorittamaan määräajoin säätiön toiminnan tarkastus säätiön kustannuksella. Erikseen valmistelutyön yhteydessä tulisi arvioida, onko tarkoituksenmukaista säätää rahoittajille omaa mahdollisuutta säätiövalvonnan toteuttamiseen, koska erilaisia säätiöitä rahoittavat varsin erilaiset tahot.

Säätiöiden valvontaa, sekä julkista että sisäistä, tulee kehittää. Kehittämistyön tarpeellisuutta puoltaa nykyisten säätiöiden perustajien oikeutettu oletama siitä, että julkista säätiövalvontaa harjoitetaan jatkossakin. Todettakoon kuitenkin arvionamme, että säätiövalvontaa koskeviin säännöksiin voidaan lisätä säätiöille velvollisuus lisätä sisäistä valvontaa pääsääntöisesti ilman, että säätiön perustajan tarkoitusta tai tahtoa loukataan.

5.7.2 Valvontamaksut

KHT-yhdistys pitää tärkeänä sitä, että säätiöiden julkista valvontatoimintaa voidaan tulevinakin vuosina jatkaa. Niinpä ainakin osa julkisen valvonnan kustannuksista tulisi pyrkiä kattamaan jollain tavalla mutta kuitenkin niin, ettei erilaisia yhteisömuotoja tarpeettomasti asetettaisi erilaiseen asemaan. On kuitenkin syytä harkita sitä, voisiko säätiöiden toimittamien vuosi-ilmoituksien käsittelystä periä jonkinlaista valvontamaksua. Valvontamaksun suuruuden voisi ehkä porrastaa säätiökonsernin harjoittaman liikevaihdon mukaan, jolloin vain aatteellista toimintaa harjoittavilta säätiöiltä ei jatkossakaan perittäisi valvontamaksua.

5.7.3 Tilintarkastus

KHT-yhdistys katsoo, että säätiöiden kohdalla tilintarkastus on jatkossakin tarpeellista. Nykyiset säännökset eivät kuitenkaan sääntele riittävästi mm. siitä, mitä tietoja tilinpäätöksen liitetietojen tai toimintakertomuksen tulisi sisältää.

Säätiölain uudistamisen yhteydessä on ehkä myös syytä arvioida ja selvittää sitä, tuleeko tilintarkastusvelvollisuuden jatkossakin koskea kaikkia säätiöitä vai vain suurimpia säätiöitä ja säätiökonserneja. Kaikkia säätiöitä koskevan tilintarkastusvelvollisuuden jatkamista puoltaa mm. se, ettei säätiöllä ole omistajaa ja toisaalta yleishyödyllisille säätiöille myönnetyt veroedut. Mikäli tilintarkastusvelvollisuus halutaan rajata koskemaan vain suurimpia säätiöitä, tulisi säätiön konsernitilinpäätöksen ja erityisesti konsernitaseen loppusumman määrittää tilintarkastusvelvollisuus. Säätiöiden kohdalla kokoraja voisi olla varsin alhainenkin.

Säätiölain uudistamisen yhteydessä tulisi tilintarkastusta koskevia säännöksiä päivittää vastaamaan tilintarkastukselle tilintarkastuslaissa annettua sisältöä yhteisön kirjanpidon,

tilinpäätöksen ja hallinnon varmentamiseksi. Tilintarkastajalle määritetyt tehtävät tulisi päivittää EU-säännösten suosittelemalle tasolle.

Tilintarkastuslain perusteella tilintarkastajan tehtäviin kuuluu arvioida sitä, onko säätiö toiminut säätiön sääntöjen ja/tai voimassaolevan säätiölain mukaisesti. Mikäli säätiössä ei ole näin menetelty, tilintarkastaja antaa asiasta huomautuksen tilintarkastuskertomuksessaan. KHT-yhdistys arvioi tämän raportointivelvoitteen riittäväksi eikä pidä tarkoituksenmukaisena, että tilintarkastajan tulisi erityisesti raportoida siitä, ettei hän ole havainnut säätiön sääntöjä tai säätiölain säännöksiä rikotun.

Nykyinen säätiölaki määrittää tilintarkastajille myös sellaisia tehtäviä, joita tilintarkastajan on käytännössä mahdoton toteuttaa. Tilintarkastaja ei voi asiallisesti mm. lausua säätiön toimielinten jäsenille maksettavien palkkioiden kohtuullisuudesta, koska kohtuullisuus on suhteellinen käsite ja eri säätiöissä toimielimiin nimitetään jäseniä hyvin erilaisista taustoista. Jotta tilintarkastaja voisi arvioida palkkioiden kohtuullisuutta ja antaa lausunnon kohtuullisuudesta, tulisi palkkioiden kohtuullisuus ensin määritellä esimerkiksi viranomaisen toimesta. Palkkioiden kohtuullisuutta koskeva valvonta näyttäisikin kuuluvan ensisijaisesti viranomaisvalvonnan tarkoituksenmukaisuusarvioinnin piiriin, koska kyse on säätiön varojen käytöstä. Toisaalta sääntelyä tulisi kehittää siihen suuntaan, että toimielinten jäsenille maksettavat palkkiot ilmoitetaan riittävän laajasti ja yksilöidysti säätiön ja/tai säätiökonsernin tilinpäätöksen liitetiedoissa. Tällöin osana tilintarkastusta verifioidaan liitetietoihin kirjattujen tietojen oikeellisuus ja totuudenmukaisuus. Läpinäkyvyyden lisääntyessä valvontaviranomaisen olisi sitten mahdollista arvioida palkkioiden kohtuullisuutta. Samanaikaisesti myös tilinpäätöksen liitetietoihin liittyvä julkisuusvaikutus toimisi osaltaan valvojana ja apuna kohtuullisuuden arvioinnissa.

Edellisen lisäksi tilintarkastaja ei tänä päivänä voi luotettavasti lausua siitä, onko säätiön varat sijoitettu "varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla". Käsite tulisi ensin määrittää. Lisäksi nykyisessä taloudellisessa toimintaympäristössä säätiön varoja ei käytännössä voi sijoittaa sekä varmalla että tuloa tuottavalla tavalla. Varma sijoitus on luonteeltaan riskitön mutta tällä hetkellä huomattavasti matalatuottoisempi ja inflaation vaikutuksesta ehkä jopa täysin tuottamaton kuin tuloa tuottava merkittävästi korkeariskisempi sijoitus.

Tilintarkastajan valinnan tai valintaprosessin esteettömyyteen, eli tarkastettava valitsee tarkastajansa, ei käytännössä liity sellaista oikeudellista ongelmaa, joka vaikuttaisi säätiön toiminnan läpinäkyvyyteen ja/tai toiminnan tarkastamiseen. Tilintarkastajiin ja tilintarkastukseen soveltuva tilintarkastuslaki sisältää jo nyt säännökset tilintarkastajan riippumattomuudesta. Lähtökohtaisesti tilintarkastajan tulisi olla HTM- tai KHT-pätevyyden hankkinut ja suostuessaan tilintarkastustehtävään hänen tulee huolehtia ja varmistaa oma riippumattomuutensa. Samasta syystä KHT-yhdistys ei pidä tarpeellisena, että säätiöitä tarkastavien tilintarkastajien kierrosta määrättäisiin säätiölaissa. Tilintarkastajien rotaatio on perusteltavissa lähinnä vain julkisen tiedon kannalta merkittävässä yhteisöissä, ml. säätiöissä.

KHT-yhdistys kannattaa säätiöitä koskevan sääntelyn kehittämistä siten, että säätiöiden toiminnan tarkoituksen toteutumiseen liittyvä informaatio lisääntyisi mm. taloudellisen raportoinnin kattavuutta lisäämällä ja määrittelemällä nykyistä tarkemmin ja kattavammin toimintakertomuksen sisältöä. Raportoinnin läpinäkyvyys lisää ensisijaisesti viranomaisen mahdollisuutta luotettavien valvontatoimenpiteiden suorittamiseen ja toisaalta myös tukee tilintarkastuksen suorittamista.

Todettakoon KHT-yhdistyksen näkemyksenä, että tilintarkastajan tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu arvioida ja/tai lausua säätiön tarkoituksen toteutumisesta vaan ko. arvio on osa viranomaisvalvontaa. Niinpä KHT-yhdistys katsookin, että tilintarkastajalle asetettu vaatimus lausua siitä, antaako säätiön tilinpäätös ja toimintakertomus oikeat ja riittävät

tiedot säätiön (ja usein tosiasiassa säätiökonsernin) toiminnasta tulisi poistaa, koska nykytilanteessa tilintarkastaja ei voi asiaa luotettavasti arvioida. Tilintarkastajalla ei yleensä ole mahdollisuutta saada tai hankkia sellaista informaatiota, jonka voisi yksiselitteisesti todeta sisältävän riittävästi kattavaa tietoa säätiön tai säätiökonsernin toiminnasta.

5.8 Säätiövarallisuuden hoito

Nykyisen säätiölain sisältämä määräys siitä, että säätiön varat tulee sijoittaa "varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla" on aikansa elänyt. Nykyisessä taloudellisessa toimintaympäristössä säätiön varoja ei käytännössä voi sijoittaa sekä varmalla että tuloa tuottavalla tavalla. KHT-yhdistys ehdottaakin, että säätiölakiuudistuksen yhteydessä luovutaan em. säätiön varojen sijoittamista koskevasta määräyksestä. Säätiön varojen sijoittamisen tulisi ensisijaisesti kuulua säätiön toimielinten huolellisuusvelvoitteen piiriin ja säätiön hallituksen tulee hyvän hallintotavan mukaisesti varmistua siitä, että säätiön varat sijoitetaan asianmukaisesti samalla tavalla kuin toimitaan muissakin yhteisöissä.

5.9 Säätiön toiminnan tarkoituksen muuttaminen ja lopettaminen

KHT-yhdistys katsoo, että säätiön tarkoituksen muuttaminen on nykyisessä säätiölaissa turhan kapea-alaisesti määritelty ja sen vuoksi säätiön tarkoituksen muuttaminen on joissakin tilanteissa ollut hankalaa tai mahdotonta. Säätiön tarkoituksen muuttaminen tulisi uudessa säätiölaissa nykyistä laajemmin määritellä koskemaan myös sellaisia tilanteita, joissa säätiön alkuperäistä tarkoitusta ei enää ole mahdollista toteuttaa tai sen toteuttaminen ei muista syistä ole enää tarkoituksenmukaista taikka on vallitsevan lainsäädännön mukaista. Näissä tilanteissa olisi perusteltua, että säätiön tarkoitus voitaisiin muuttaa alkuperäistä tarkoitusta mahdollisimman lähellä olevaksi vastaavanlaiseksi tai samankaltaiseksi tarkoitukseksi, joka olisi samanaikaisesti sekä tarkoituksenmukaisempi että myös toteuttamiskelpoisempi uudessa tilanteessa. Lisäksi katsomme, että kaikenlaisten säätiöiden, ml. sidottujen rahastojen, tarkoitusta tulisi voida muuttaa.

Katsomme myös, että valvontaviranomaisella tulisi olla nykyistä laajempi toimivalta arvioida, täyttyvätkö edellytykset säätiön tarkoituksen muuttamiseen. Epäselvissä tilanteissa valvontaviranomaisella tulisi olla mahdollisuus joko omasta tai säätiön toimitusjohtajan/asiamiehen hakemuksesta vahvistuttaa säätiön säädekirjaan tai sääntöihin kirjatun tarkoituksen muuttaminen tuomioistuimessa myös silloin kun säätiön tarkoituksen toteuttaminen ei enää ole tarkoituksenmukaista.

Johdanto-osiossa todetulla tavalla KHT-yhdistys kiittää mahdollisuudesta lausua oikeusministeriön valmistelemasta säätiölain kehittämistä koskevasta arviomuistiosta. Osallistumme jatkossakin mielellään säätiöitä koskevan lainsäädännön valmisteluun ja kehittämiseen.

Helsingissä, 22. syyskuuta 2010

KHT-yhdistys – Föreningen CGR ry



Esa Kailiala
hallituksen puheenjohtaja

cc: Tuija Hartikainen/PricewaterhouseCoopers Oy