

12. 07 2013
ad 11. 11. 2010

Ärende Utlåtande om betänkandet av arbetsgruppen för revidering av lagen om stiftelser (23/2013)

Folkhälsans forskningsstiftelser avger högaktningsfullt följande utlåtande om betänkandet av arbetsgruppen för revidering av lagen om stiftelser:

Allmänt Folkhälsans forskningsstiftelse anser det vara bra att lagen om stiftelser revideras. Målet för lagreformen ska vara att främja stiftelsernas handlingsmöjligheter i syfte att stärka det civila samhället. Lagen ska dock revideras genom att man identifierar och tar hänsyn till särdragen i stiftelseverksamheten utan att förminska den finländska stiftelsebildens och stiftelseverksamhetens anseende.

Privata stiftelser är mycket viktiga för det finländska samhället. År 2012 stödde enbart de 142 medlemsstiftelserna i Delegationen för stiftelser och fonder allmännyttiga ändamål med över 330 miljoner euro. Inom social- och hälsovården, undervisningsväsendet samt idrotts- och ungdomsarbetet kan värdet på de viktiga institutionsstiftelsernas verksamhet därtill mätas i hundratals miljoner euro. Genom stiftelserna kan medborgarna på många sätt aktivt arbeta för saker som de definierar som viktiga. I stiftelserna verkar tusentals frivilliga som sakkunniga och i förtroendeuppdrag och ger av sin tid för vetenskapen och kulturen på samma sätt som finansiella donatorer ger av sina tillgångar.

Stiftelsernas medel bygger på donationer till allmännyttiga ändamål och dessa förvaltas för det allmänna bästa, inte för någon aktörs egna intressen. Eftersom avsikten inte är att stiftelser ska ge en viss ägare ekonomisk fördel och utgångspunkterna för stiftelseverksamhet och aktiebolag är mycket olika, orsakar den samfundslagstiftning som nu är utgångspunkten för lagreformen problem. Det är förnuftigt att de tekniska bestämmelserna förenhetligas med samfundslagen, men särprägligheten i stiftelsernas verksamhet får inte glömmas bort. I många frågor har strävan efter en större enhetlighet drivits för långt. I motiven till lagförslaget ska stiftelsernas särdrag och deras roll som ideella aktörer i det civila samhället betonas.

Lagförslaget är långt och många av dess bestämmelser är anmärkningsvärt detaljerade. I den fortsatta beredningen av lagen ska man överväga det ändamålsenliga i en så detaljerad lagstiftning. Bestämmelserna ska vara entydiga, exakta och tydliga för att stiftelsernas ledning och funktionärer ska kunna sköta förvaltningen även utan juridiska specialkunskaper. Lagen ska främja god förvaltningssed och transparens i förvaltningen, inte som ett självändamål utöka paragrafrytteriet. Det är viktigt att stiftelsens verksamhet även i fortsättningen definieras av egna, tillräckligt detaljerade stadgar och inte enbart av presumtionsbestämmelser i lag.

Till de positiva reformerna i lagförslaget hör en större öppenhet, snävare definitioner på närståendekrets, klarare ansvarsförhållanden, enklare process för stadageändringar samt bättre fusions- och revisionsregler än tidigare. I vårt utlåtande fokuserar vi främst på ändringsförslagen.

Utifrån det som anförts i betänkandet anser vi också det ändamålsenligt att osjälvständiga stiftelser inte regleras.

Konsekvenser

Bedömningarna av lagreformens konsekvenser är i huvudsak korrekta, även om de inte alltid nödvändigtvis konkretiseras i den lagform som anges i betänkandet. Den anförda uppfattningen om att lagförslaget i synnerhet skulle effektivisera stiftelsernas verksamhet och förbättra deras resultat väcker tvivel. Såvitt vi kan se finns det inte fog för en sådan bedömning åtminstone för stipendiefondernas del, som redan nu har en mycket effektiv förvaltning och vars administrativa kostnader utgör endast en liten del av motsvarande utgifter i offentliga institutioner. Årsbudgeten för till exempel Centret för konstfrämjande är exakt lika stor som för Svenska Kulturfonden, centret har 100 anställda och fonden 17. Som ett annat åskådliggörande kan konstateras att de administrativa kostnaderna för ledamöterna i Delegationen för stiftelser och fonder i allmänhet utgör cirka 12 % av det utdelade stödets belopp, vilket visar på stiftelsernas effektivitet och understryker betydelsen av det frivilligarbete som utförs i dem.

Vi vill uttrycka vår oro över att en utökad reglering i enlighet med lagförslaget skulle öka stiftelsernas administrativa kostnader. Det är klart att om lagstiftningen ökar stiftelsernas administrativa kostnader och de tillsyns- och andra avgifter som tas ut hos stiftelser, blir det mindre kvar att dela ut till allmännyttiga ändamål. Om lagreformen leder till att stiftelsernas särprägel försvagas och deras allmännyttiga ställning äventyras, ökar även hotet om att donationerna från privatpersoner minskar och stiftelsernas anseende bland allmänheten sjunker. Utvecklandet av stiftelseinstitutionen bör även i framtiden sporra medborgarna att donera privat förmögenhet för det allmänna bästa.

Folkhälsans forskningsstiftelse föreslår följande ändringar i lagförslaget, med hjälp av vilka stiftelsernas verksamhetsförutsättningar kan utvecklas:

STIFTELSELAG

I AVDELNINGEN. ALLMÄNNA PRINCIPER OCH GRUNDANDE

1 kap. De centrala principerna för stiftelsers verksamhet

1:2 § Verksamhetens ändamål, verksamhetsformer, status som juridisk person och begränsat ansvar

Enligt arbetsgruppens förslag:

”En stiftelse medför nytta för det ändamål som anges i dess stadgar. Ändamålet får inte vara att bedriva affärsverksamhet eller bereda någon i den närstående krets som anges i 7 § särskild ekonomisk fördel.”

Definitionen av stiftelsens ändamål och den anknytande inskränkningen av närstående kretsen hör till lagens viktigaste bestämmelser. Begreppet ”särskild ekonomisk fördel” definieras i motiven till lagförslaget. Enbart på grundval av lagtexten kan det nu uppstå tolkningsproblem i samband med en stiftelse som

grundas av en förmånstagare, vanligen en stödstiftelse. Därför måste begreppet definieras närmare i själva lagen.

Det är viktigt att betona stiftelsernas ideella karaktär, vilket ytterligare stärker stiftelsernas särprägel. Vi föreslår följande formulering:

Stiftelsens ändamål är att stödja eller bedriva sådan allmännyttig verksamhet som definieras i stadgarna." Ändamålet får inte vara att bedriva affärsverksamhet eller bereda någon i den närståendekrets som anges i 7 § särskild ekonomisk fördel.

Den formulering som vi föreslår betonar stiftelsens särprägel som ideell aktör och beaktar både institutions- och stipendiestiftelsers särdrag.

1:3 § Grundkapital och annan finansiering vid grundandet

Enligt arbetsgruppens förslag:

"En stiftelse som grundas ska ha grundkapital och annan finansiering till minst ett belopp som behövs för att täcka utgifterna för stiftelsens verksamhet enligt verksamhetsplanen under tre år från registreringen."

I lagen ska dessutom föreskrivas att grundkapitalet måste uppgå till minst 50 000 euro. Detta motsvarar gällande bestämmelser, men skärper kravet på minimikapitalet för att grunda en stiftelse. För projekt som inleds med ett litet kapital är det mera motiverat att styra in verksamheten i någon annan form än en stiftelse, till exempel en förening eller osjälvständig stiftelse. Ur samhällssynvinkel är det inte ändamålsenligt att det på lösa grunder grundas nya stiftelser som det varken finns förmåga, intresse eller medel att sköta. Följden kan vara att förvaltningen av många stiftelsers medel blir eftersatt och att verksamheten går in i viloläge. Detta skulle belasta myndighetsmaskineriet, om inte myndighetsprövningen vid grundandet av en stiftelse är så strikt, att det på ett oändamålsenligt sätt skulle bli mycket svårare än i nuläget att grunda en stiftelse.

Vi föreslår följande formulering:

En stiftelse som grundas ska ha grundkapital och annan finansiering till minst ett belopp som behövs för att täcka utgifterna för stiftelsens verksamhet enligt verksamhetsplanen under tre år från registreringen, dock så, att grundkapitalet ska uppgå till minst 50 000 euro.

1:4 § Ledningens uppgifter

Enligt arbetsgruppens förslag:

"Stiftelsens ledning ska omsorgsfullt främja fullgörandet av stiftelsens ändamål."

Definitionen motsvarar inte definitionen på ledningens lojalitet i samfundslagstiftningen och om denna förblir grunden för lagreformen föreslår vi för konsekvensens skull tillägget"--- och stiftelsens intressen."

Vi föreslår således följande formulering:

Stiftelsens ledning ska omsorgsfullt främja fullgörandet av stiftelsens ändamål och stiftelsens intressen.

1:5 § Investeringsverksamhet

Enligt arbetsgruppens förslag

”Investeringsverksamheten ska vara planmässig och stiftelsen ska ha skriftliga principer för den investeringsverksamhet som bedrivs för att finansiera verksamhetsformerna (*investeringsplan*).”

Begreppen förmögenhetsförvaltning, investeringsverksamhet och affärsverksamhet ska hållas isär. I stiftelser bedrivs investeringsverksamhet långsiktigt i första hand för att förvalta förmögenheten, och till förmögenheten hänförs även all övrig egendom, inte endast de finansiella tillgångarna. Som rubrik för 1:5 § föreslår vi därför ”Förmögenhetsförvaltning”. Dessutom föreslår vi följande som första sats i 1 mom.: ”En stiftelses förmögenhet ska förvaltas omsorgsfullt.”

I motiven används även orden *investeringspolitik* och *investeringsstrategi*, som är något annat än investeringsplan. Vi föreslår att ordet ”(*investeringsplan*)” stryks helt och hållet.

Vi föreslår följande formulering:

1:5 § Förmögenhetsförvaltning
*En stiftelses förmögenhet ska förvaltas omsorgsfullt.
 Investeringsverksamheten ska vara planmässig
 och stiftelsen ska ha skriftliga principer för
 investeringsverksamheten.*

1:6 § Affärsverksamhet

Annan affärsverksamhet, som inte hänför sig till fullgörandet av ändamålet, ska tillåtas endast i form av ett separat bolag. Stiftelseformen ska inte bli en alternativ form för bedrivande av affärsverksamhet vid sidan av aktiebolag och andra företagsformer. Vår ståndpunkt grundar sig på att stiftelsernas särprägel ska bevaras och transparensen i stiftelsernas verksamhet och deras affärsverksamhet betonas. Det är inte ändamålsenligt att stiftelsetillgångar utsätts för riskerna i affärsverksamhet.

I lagförslaget har inte tagits in någon klar bestämmelse om vad som ska ingå i en affärsplan och hur exakt planen ska vara. Att göra upp en affärsplan hör till god förvaltningssed, som stiftelsens ledning svarar för i enlighet med sin egen förpliktelse. Vi föreslår att ordet ”(*affärsplan*)” stryks helt.

1:7 § Närståendekrets

Definitionen på närståendekrets i 1:7 § har formulerats på ett svårförståeligt sätt. I 5:2 § som gäller verksamhetsberättelse avses en snävare närståendekrets än den som definieras i 1:7 §. Samma term får inte användas för två olika saker.

2 kap. Grundande av stiftelse

2:3 § Stadgar

I stadgarna ska föreskrivas om stiftelsens organ (förvaltningsrådet, styrelsen och verkställande direktören) och om antalet ledamöter i styrelsen och ett eventuellt förvaltningsråd samt om antalet revisorer, valet av revisorer och deras mandatperiod.

Med tanke på transparensen i stiftelsens goda förvaltning och verksamhet ska stadgarna vara den handling utifrån vilken stiftelsens förvaltning ordnas. Sålunda kan en utomstående lätt få klarhet i förvaltningens struktur samt eventuella ändringar i den. Att enbart stödja sig på lagens presumptionsbestämmelser leder lätt till en oklar förvaltning. I värsta fall kan det leda till en avsevärd ökning av klander av beslut, då man i stiftelsens förvaltning ändrat förfarandena inom ramarna för presumptionsbestämmelserna, men protokollföringen av besluten är oklar. Stiftelsernas dagliga förvaltning ska kunna ledas i huvudsak med stöd av de egna stadgarna, inte genom att jämföra lagboken och stadgarna.

Vi hänvisar även till den ståndpunkt som en minoritet i arbetsgruppen framför om saken i betänkandet (s 59).

II AVDELNINGEN. FÖRVALTNING, BOKSLUT, VERKSAMHETSBERÄTTELSE OCH REVISION

3 kap. Stiftelsens ledning och företrädare

3:1 § Stiftelsens ledning

Arbetsgruppen föreslår att möjligheten att ha en verkställande direktör i form av ett organ tas in i stiftelselagen. Vi anser att möjligheten att välja verkställande direktör alltid ska nämnas i stiftelsens stadgar. Man ska också sörja för att även möjligheten att ha en ledande funktionär i anställningsförhållande eller på förtroendemannabasis består.

3:2 § Styrelsens allmänna uppgifter

3:10 § Styrelseledamöternas behörighet

3:19 § Val av verkställande direktör samt dennes avgång och entledigande

I lagförslaget framförs möjligheten att ha med en sammanslutning i stiftelsens förvaltning. Ett samfundsmedlemskap i enlighet med förslaget är inte godkänt i aktiebolag, andelslag eller föreningar (med undantag för disponenter i bostadsaktiebolag) och ska inte heller godkännas i stiftelser. Eftersom en stiftelse inte har någon ägare, har de verksamma i förvaltningsorganen ett större ansvar. Ansvarsförhållandena ska vara klara och personliga för de berörda i förvaltningen. En sammanslutning i stiftelsens förtroendeuppdrag eller som verkställande direktör kan också ge upphov till lojalitetsproblem. På denna grund är samfundsmedlemskap inte ett genomförbart arrangemang.

På ovan anförda grunder ska stiftelsens styrelseledamöter och verkställande direktör alltid vara en fysisk person och inte en sammanslutning. Vi föreslår att 3:20 § stryks.

Vi föreslår också att verkställande direktören inte får vara styrelseledamot. I lagförslaget ingår nu endast begränsningen att verkställande direktören inte får vara styrelsens ordförande. Vårt förslag kringskar inte möjligheten för styrelseledamöter att vara ombudsman eller någon annan ledande funktionär i anställningsförhållande eller förtroendevald, liksom nu.

Vi hänvisar även till den ståndpunkt som en minoritet i arbetsgruppen framför om saken i betänkandet (s 57).

5 kap. Bokslut och verksamhetsberättelse

5:2 § Verksamhetsberättelse

I 5:2 § som gäller verksamhetsberättelse nämns att ”de uppgifter som nämns i denna paragraf får dock ges i bokslutsnoter i stället för i verksamhetsberättelsen”. Med tanke på öppenheten och transparensen i verksamheten anser vi att verksamhetsberättelsen alltid måste innehålla en redogörelse för hur stiftelsen har gått till väga för att fullgöra sitt ändamål.

5:3 § Penninglån, säkerheter och ansvarsförbindelser

Närståendelån åtminstone i den omfattning som motsvarar gällande lag ska förbjudas, om det inte ligger i stiftelsens intresse att bevilja sådana eller om det inte är fråga om att fullgöra stiftelsens ändamål.

5:4 § Koncernbokslut

Om ett koncernbokslut inte är nödvändigt med tanke på riktiga och tillräckliga uppgifter, ska kravet på att upprätta koncernbokslut lindras (se 6:3 § i bokföringslagen). Stiftelselagen ska inte vara snävare än bokföringslagen. Som ett alternativ föreslår vi att kravet på att ett koncernbokslut ska upprättas lindras så att moderstiftelsen kan ansöka om undantagslov hos bokföringsnämnden för att inte behöva upprätta koncernbokslut.

III AVDELNINGEN. ÄNDRING AV STADGARNA SAMT FUSION OCH UPPLÖSNING AV STIFTELSE

6 kap. Ändring av stadgarna

6:2 § Ändring av stiftelsens ändamål

I motiven till lagförslaget ska bättre än i det framlagda förslaget tas hänsyn till en situation där utvecklingen i samhället eller i omvärlden har gjort stiftelsens stadgeenliga ändamål oändamålsenligt. Sådana situationer är till exempel 1) en betydande ökning av stiftelsens förmögenhet så att det ursprungliga ändamålet blir för snävt i förhållande till de nuvarande ekonomiska möjligheterna, 2) förändringar i det definierade verksamhetsområdet, såsom kommunsammanslagningar, 3) utvecklingen inom samhället eller vetenskapen så att det ursprungliga föremålet för stödet har blivit marginellt i förhållande till situationen när paragrafen om ändamålet skrevs. I exemplen är det inte omöjligt eller avsevärt mycket svårare att fullgöra det ursprungliga ändamålet, men oändamålsenligt.

I lagen ska tydligt definieras när och hur samma slags bestämmelser som i form av uttryck för grundarens vilja tas in i nya stiftelser som grundas kan tas in i stadgarna för redan befintliga stiftelser.

V AVDELNINGEN. TILLSYN OCH STIFTELSEREGISTER

13 kap. Stiftelseregister

13:1 § Stiftelseregister och registermyndighet

13:3 § Personuppgifter som införs i registret

I lagberedningen ska man se till att personbeteckningar som förs in i registret i enlighet med nuvarande registerpraxis inte är offentligt tillgängliga.

13:20 § Förhandsgranskning

Vi understöder förslaget som möjliggör en förhandsgranskning av stadgar även i stiftelseregistret. Detta underlättar stadgeändringar och byråkratin i anslutning till grundandet av stiftelser.

14 kap. Tillsyn över stiftelser

Det är bra att de principer och förfaranden som enligt erfarenheterna varit bra i den nuvarande tillsynen över stiftelser skrivs in i den nya lagen. Grunden för myndighetstillsynen är tillsynen över att stiftelsens stadgeenliga ändamål fullgörs, vilket sker som tillsyn över att stiftelsens stadgar och bestämmelserna i stiftelselagen efterföljs. Myndigheten övervakar för grundarens räkning att stiftelsen verkar i enlighet med dennas vilja.

Det allmänna har inte och ska inte ha andra intressen i tillsynen över privata stiftelser. Bestämmelser om skatteövervakningen och övervakningen av stiftelsens eventuella offentliga finansiering utfärdas särskilt.

14:3 § Rätt att få uppgifter av andra

14:4 § Granskningsrätt

14:6 § Revisorernas anmälningsskyldighet

Revisorernas uppgift ska hållas åtskild från myndighetstillsynen, vilket är patent- och registerstyrelsens uppgift. Stiftelserna lämnar in sina revisionsberättelser till patent- och registerstyrelsen, vilken som en del av sin tillsynsuppgift går igenom dem och vidtar eventuella åtgärder med stöd av revisionsberättelserna. Revisorn ska rapportera problem som han eller hon upptäcker först till stiftelsen, som ska ges möjlighet att vidta korrigerande åtgärder. Om korrigeringar efter skälig tid inte har gjorts, kan revisorn rapportera till patent- och registerstyrelsen. Rapporteringen ska inte vara en skyldighet utan en rättighet.

Revisionsprotokollet är en intern handling i stiftelsen som inte ska sändas till patent- och registerstyrelsen.

14:7 § Anlitande av utomstående sakkunniga

I 4 mom. föreskrivs om möjligheten att fakturera stiftelsen för en tillsynsåtgärd som utförs av en utomstående sakkunnig. Tillsynsåtgärder som samhället vidtar ska bekostas med gemensamma medel. Om avgifter påförs för tillsynen över stiftelser, ska särskilda bestämmelser om alla tillsynsavgifter och grunderna för dem utfärdas särskilt (se punkt 14:15 § nedan).

14:14 § Handlingars och uppgifters offentlighet

Patent- och registerstyrelsen har som tillsynsmyndighet rätt att få uppgifter och handlingar från revisorn för tillsynen. Enligt 14:1 § är uppgifterna och handlingarna sekretessbelagda, om inte den stiftelse som handlingarna och uppgifterna avser ger sitt uttryckliga samtycke till att de lämnas ut. Enligt 14:3 § kan Patent- och registerstyrelsen dock besluta att handlingarna och uppgifterna är offentliga, om stiftelsen i sin verksamhet har brutit mot stiftelselagen eller stiftelsens stadgar.

Vi anser att det är problematiskt att revisorn enligt revisionslagen måste lämna ut sekretessbelagda handlingar till tillsynsmyndigheten, såsom revisorns arbetsdokument, om myndigheten kan offentliggöra dem. Sådana uppgifter och handlingar bör inte ges offentlighet.

14:15 § Stiftelsetillsynsavgift

Stiftelser ska inte påföras en separat tillsynsavgift, eftersom samhällets tillsynsåtgärder ska finansieras med gemensamma medel. Patent- och registerstyrelsens stiftelsetillsyn ska utvecklas på ett ändamålsenligt sätt utan att stiftelserna orsakas betydande ekonomiska ytterligare förpliktelser.

Arbets- och näringsministeriets förslag till lag om tillsynsavgifter för stiftelser (TEM253/03.01/2013) kan inte godtas. I förslaget tas kostnaderna för stiftelsetillsyn ut hos stiftelserna genom en avgift som graderats enligt deras balansvärde. Om förslaget förverkligas skulle de stora stiftelserna bli tvungna att betala specialtillsynen över vissa stiftelser. Om stiftelsetillsynsavgiften påförs, ska den vara lika stor för alla stiftelser och gälla regelrätt tillsyn. För specialtillsynsåtgärder ska påföras särskilda avgifter, som kan tas ut endast om tillsynen leder till fortsatta åtgärder. Rättegångskostnader bestäms av domstol.

Helsingfors 11 juli 2013



Stefan Mutanen, verkställande direktör för Samfundet Folkhälsan