

Oikeusministeriölle

Lausunto säätiölain uudistamistyöryhmän mietinnöstä "Uusi säätiölaki" (OM 23/2013, "Mietintö")

Directors' Institute of Finland - Hallitusammattilaiset ry kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto asiassa.

Directors' Institute of Finland - Hallitusammattilaiset ry on riippumaton aatteellinen yhdistys, joka palvelee Suomen yrityselämää edistämällä hyvää ja ammattimaista hallitustyöskentelyä. Yhdistyksellä on 380 henkilöjäsentä, joilla kaikilla on merkittävää kokemusta hallitustyöskentelystä. Hallitusammattilaiset ry on eurooppalaisten hallitusammattilaisten yhdistysten kattojärjestön The European Confederation of Directors' Associations (ecoDa) jäsen. Yhdistyksen keskeisiä arvoja ovat eettisyys, omistaja-arvo ja hyvä hallintotapa.

Tämän lausunnon on valmistellut Hallitusammattilaiset ry Policy-valiokunta.

1. Yleistä säätiölain uudistamisesta

Directors' Institute of Finland - Hallitusammattilaiset ry kannattaa säätiölain uudistamista. Voimassa oleva säätiölaki (109/1930) on suppea eikä tunnista säätiökäytännön voimakasta eriytymistä erityyppisiin säätiöihin (esimerkiksi apuraha- ja laitossäätiöihin) ja lain voidaan muutoinkin katsoa jääneen ajastaan jälkeen ainakin varainhoidon ja liiketoiminnan sääntelyn osalta.

Säätiöt ovat merkittävä osa Suomen kansantaloutta. On tärkeää, että säätiöt koetaan toimivaksi ja luotettavaksi toimintamuodoksi, jotta niitä perustettaisiin ja rahoitettaisiin edelleen, ja niiden hallintoon saataisiin sopivia jäseniä. Tässä säätiölainsäädännöllä on keskeinen rooli.

Säätiöt eroavat useassa suhteessa yhteisöistä, jotka ovat jatkuvasti omistajiensa kontrollissa. Säätiöiden johto työskentelee ilman tällaista ohjausta vain sääntöjen ja lakien ohjaamina. Directors' Institute of Finland - Hallitusammattilaiset ry:n mielestä tämä perustavanlaatuinen ero on otettava huomioon myös lainsäädännössä. Toisaalta, säätiöiden johdon asema ei ole vailla vertailukohtia: merkittävän ilman jatkuvaa omistajan kontrollissa olevan varallisuuden ja toiminnan johtajina säätiöiden johdon roolissa on nähtävissä samoja piirteitä kuin laajaomisteisten pörssiyhtiöiden johtamisessa. Niissä hyvää hallintoa (corporate governance) on kehitetty Suomessakin jo pitkään.

Tämän lausunnon tarkoituksena on lyhyesti kommentoida Mietintöä niiltä osin kuin Directors' Institute of Finland - Hallitusammattilaiset ry:llä on erityistä asiantuntemusta. Monet yhdistyksemme jäsenet ovat mukana säätiöiden hallinnossa. Lisäksi yhdistyksemme jäsenillä on laaja-alainen kokemus listayhtiöiden hyvän hallinnon (corporate governance) toiminnasta ja sääntelystä.

2. Yleistä Mietinnöstä

Mietintö sisältää hallituksen esityksen muotoon laaditun ehdotuksen uudeksi säätiölaiksi ("Lakiehdotus"). Lakiehdotus on laaja ja yksityiskohtainen, eikä siksi ole esimerkiksi yksittäisen hallituksen jäsenen kannalta helpokäyttöinen.

Lakiehdotuksessa on kaksi keskeistä muutosta: Sijoitustoiminnan sääntelyn uudistaminen siten, että "varma ja tuloa tuottava"-vaatimuksesta siirryttäisiin suunnitelmallisuuden vaatimukseen (liiketoimintasuunnitelman vaatimus 1:6 §:ssä) ja säätiön liiketoiminnan salliminen aiempaa laajemmin siten, että liiketoimintaa voitaisiin harjoittaa myös varsinaisen toiminnan ("toimintamuotojen" rahoittamiseksi, jollei mahdollisuutta ole säännöissä rajoitettu. Säätiö voisi yhtiöittää liiketoiminnan, jollei sitä rajoiteta säännöissä. Säätiön tarkoitus ei kuitenkaan edelleenkään voisi olla liiketoiminnan harjoittaminen (1:2 §).

Directors' Institute of Finland - Hallitusammattilaiset ry kannattaa näitä muutoksia periaatteessa, vaikka ei otakaan tässä kantaa ehdotetun sääntelyn yksityiskohtiin näiltä osin. Lakiehdotuksen tavoitteissa (Mietinnön jakso 3.1) on säätiöiden mahdollisimman tehokas, joustava ja ennakoitava toiminta. Yhdistyksemme toteaa, että eräs monella alalla tehokkaaksi havaittu keino vastaavien tavoitteiden saavuttamiseksi on alan itesääntely. Mietinnössä olisi voitu tuoda tätä keinoa esille enemmän, kuten jäljempänä hallintoelinten jäsenten osalta todetaan.

3. Säätiön hallinnosta

Directors' Institute of Finland - Hallitusammattilaiset ry:n jäsenten kannalta Mietinnön keskeisin sisältö liittyy säätiön hallintoon. On hyvä, että johdon tehtävä (säätiön tarkoituksen toteutumisen edistäminen huolellisesti toimien) mainitaan heti lain alussa säätiön toiminnan keskeisenä periaatteena (1:4 §).

Voimassa olevassa säätiölaissa ei ole määräyksiä säätiön hallintoelinten tekemien päätösten moittimisesta. Lakiehdotuksen mukaan moiteoikeus olisi (9 luku). Tämä vastaa yhteisöoikeudellista sääntelyä, ja Directors' Institute of Finland - Hallitusammattilaiset ry kannattaa ehdotusta.

4. Säätiön toimielimet

Lakiehdotuksessa säilytettäisiin hallitus säätiön ainoana lakisääteisenä hallintoelimenä. Jollei säätiöllä ole hallituneuvostoa tai säännöissä muutoin toisin määrätä, hallitus täydentäisi itse itseään (3:9 §) kuten nykyisenkin säätiölain mukaan.

Säätiön säännöissä voitaisiin Lakiehdotuksen mukaan määrätä toimitusjohtajasta, jolloin kyseessä olisi osakeyhtiön tai osuuskunnan toimitusjohtajaa

vastaava säätiöorgaani. "Orgaani-toimitusjohtajuus" tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että tehtävässä toimivaa luonnollista henkilöä ei työoikeudellisesti katsottaisi säätiön työntekijäksi. Lakiehdotuksen mukaan hallitus voisi ottaa säätiöön toimitusjohtajan silloinkin, kun siitä ei ole määrätty säännöissä (3:19 § ja yksityiskohtaiset perustelut 3:16 §:ään). Toisaalta säännöissä olisi mahdollista kieltää toimitusjohtajan käyttäminen.

Lakiehdotuksen mukaan säätiössä voisi olla hallintoneuvosto, jos säännöissä niin määrätään (3:1 §). Hallintoneuvoston tehtävänä olisi valvoa hallituksen ja mahdollisen toimitusjohtajan vastuulla olevan säätiön hallintoa (3:21 §). Jos säätiössä on hallintoneuvosto, sen tehtävänä olisi Lakiehdotuksen mukaan hallituksen jäsenten valitseminen (3:9 §) ja erottaminen (3:14 §) sekä säätiön sääntöjen muuttamisesta päättäminen (6:1 §), jollei säännöissä toisin määrätä.

Lakiehdotuksen mukaan säätiöön ei voitaisi ottaa muita kuin laissa mainittuja hallintoelimiä (3:1 §); erityislaeissa, kuten säätiöyliopistojen osalta yliopistolaissa (559/2009) voi olla säännöksiä myös muista toimielimistä. Säätiön säännöissä mahdollisesti määrättyt valiokunnat, johtoryhmät tai muut elimet olisivat Lakiehdotuksen perusteluiden mukaan varsinaisia säätiöoikeudellisia toimielimiä tukevia taikka valmisteluun tai täytäntöönpanoon liittyviä. Jos säännöissä on jokin, esimerkiksi valtuuskunnaksi nimetty, toimielin joka vastaa Lakiehdotuksen tarkoittamaa hallintoneuvostoa, säätiö voisi Lakiehdotukseen liittyvän voimaannpanolakiluonnoksen mukaisessa määräajassa ilmoittaa tällaisen toimielimen rekisteröitäväksi hallintoneuvostona.

Directors' Institute of Finland - Hallitusammattilaiset ry:n mielestä termi "toimitusjohtaja" istuu huonosti liiketoimintaa harjoittamattoman säätiön käyttöön, sopivampi olisi "toiminnanjohtaja". Parasta olisi, jos säätiön säännöissä voitaisiin määrätä tai hallitus voisi päättää, että toiminnanjohtajan tehtävien hoitajasta käytetään muuta tehtävää kuvaavaa nimeä. Yhdistyksemme ymmärtää tarpeen tehdä selkeä ero toimielin- ja työntekijäjohtajan välillä. Asian selventämiseksi kuitenkin riittäisi, että kaikki toimielin-toiminnanjohtajat merkitään säätiörekisteriin.

Lisäksi Directors' Institute of Finland - Hallitusammattilaiset ry esittää, että hallituksella tulisi aina olla mahdollisuus sääntömääräyksistä riippumatta ottaa säätiöön toimielin-toiminnanjohtaja (Lakiehdotuksen termein: "toimitusjohtaja"). Muutoin hallituksen mahdollisuutta parhaan kykynsä mukaan vastata säätiön asioista on yksittäistapauksissa kenties hyvinkin vakavasti rajoitettu. Jollei toimielin-toiminnanjohtajaa ole, hallitus olisi itse säätiöoikeudellisessa vastuussa yhtiön hallinnosta ja sijoitustoiminnasta.

4.1 Toimielinten jäseniä koskeva sääntely

Lakiehdotuksen (3:10, 18 ja 24 §) mukaan säätiöön olisi mahdollista valita hallituksen jäseneksi, hallintoneuvoston jäseneksi tai toimitusjohtajaksi oikeushenkilö. Jos oikeushenkilö valitaan em. tehtävään, sen on ilmoitettava kenellä luonnollisella henkilöllä on päävastuu tehtävästä (päävastuullinen hallituksen/ hallintoneuvoston jäsen tai päävastuullinen toimitusjohtaja). Näin laajaa oikeushenkilön käyttömahdollisuutta ei Suomen lainsäädännössä ole vielä missään muussa toimintamuodossa, asunto-osakeyhtiölaissakin (1599/2009) oikeushenkilön käyttömahdollisuus hallinnossa ulottuu vain isännöitsijään (toimitusjohtajaan). Directors' Institute of Finland - Hallitusammattilaiset ry:n mielestä oikeushenkilön valinta hallintoelimen jäseneksi aiheuttaa tarpeetonta epäselvyyttä tehtävän hoitamiseen ja siksi se vastustaa ehdotusta. Päävastuulliseksi ilmoitetulla on Lakiehdotuksen mukaan tehtävästä päävastuu, mutta hyvään hallintoon kuuluisi yhdistyksemme mielestä se, että yksi henkilö kantaa tehtävästä kokonaisvastuun. Vain siten olisi mahdollista riittävän selkeästi arvioida hallituksen jäsenen pätevyyttä, riippumattomuutta ja tarvittaessa myös sanktiovastuuta.

Nykyistä säätiölakia vastaavasti Lakiehdotuksessa säädetään mahdolliseksi määrätä säännöissä, että säätiön hallituksen (nyt myös hallintoneuvoston) jäseninä voivat toimia toisen yhteisön tai säätiön hallituksen jäsenet. Tässä mallissa toimielimen jäsenyys on aina kohdennettavissa luonnollisiin henkilöihin, joten tähän ei liity samoja ongelmia kuin oikeushenkilöjäsenyyteen.

Lakiehdotuksessa on määräyksiä säätiön lähipiiristä (1:7 §, 2:3 § ja 5:2 ja 3 §), johon hallintoelinten jäsenet tiettyine läheisineen kuuluisivat. Directors' Institute of Finland - Hallitusammattilaiset ry kannattaa lähipiirisääntelyä, mutta ehdottaa että lähipiirimääritelmää selkeytetään. Yhdistys pitää perusteltuna sitä, että säätiöille asetettaisiin säätiölaissa velvoite laatia ja ylläpitää ns. lähipiirirekisteriä.

Mietinnössä käsitellään riippumattomuutta vain tilintarkastuksen ja muun valvonnan osalta. Myöskään hallintoelinten jäsenten (mukaan lukien toimitusjohtajan) pätevyydestä tai osaamisesta ei ole mainintoja. Directors' Institute of Finland - Hallitusammattilaiset ry:n mielestä Mietinnössä ja Lakiehdotuksessa, ainakin sen perusteluissa, olisi ollut syytä ottaa esiin hyvän hallinnon keskeisiksi edellytyksiksi muissa toimintamuodoissa katsotut henkilökohtaiset ominaisuudet, joista osaaminen ja riippumattomuus ovat keskeisimpiä. Lähteenä näissä kysymyksissä voisi toimia alan itsesääntely. Listayhtiöiden osalta tällainen on Suomen listayhtiöiden Hallinnointikoodi (Corporate Governance) 2010. Samoja asioita on säätiöiden kannalta tarkasteltu esimerkiksi Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry:n 2010 julkaisemassa Säätiön hyvä hallinto - ohjeessa. Yhdistyksemme mielestä säätiölain uudistamisessa tulisi lisätä, korostaa ja tukea tämän tyyppistä ainesta.

4.2 Muuta säätiön hallinnosta

Lakiehdotuksen hallintoa koskeva 3 luku vastaa monelta osin läheisesti voimassa olevan osakeyhtiölain ja eduskunnan käsiteltävänä olevan osuuskuntalain vastaavia säännöksiä (esimerkiksi säännökset kokouksista, pöytäkirjasta, tehtävien siirtämisestä ja edustamisesta). Tämä on lakia soveltavien kannalta pedagogisesti hyödyllistä, mutta Directors' Institute of Finland - Hallitusammattilaiset ry:n mielestä kaikki säännösratkaisut tulisi voida perustella ensisijassa säätiöiden tarpeilla, ei pelkästään vastaavan sääntelyn olemassaololla muissa toimintamuodoissa.

5. Muita kommentteja

Lakiehdotuksen keskeisiä uudistuksia on sallia säätiön toimintamuotojen rahoittaminen liiketoiminnalla. Liiketoiminnan käsite ei kuitenkaan ole sellaisenaan yksiselitteinen, vaan on esimerkiksi verotuksessa ollut pitkän ja monipolvisen sääntelyn ja tulokinnan kohteena. Lakiehdotuksessa tulisikin siksi, ainakin perusteluissa, selventää käsitettä eikä jättää sitä myöhemmän tulkintakäytännön varaan. Säätiöille ennakoitavuus on erityisen tärkeää, koska perustaja päättää perustamisesta ja säännöistä etukäteen.

Directors' Institute of Finland - Hallitusammattilaiset ry:n jäsenet ovat hallitustyöskentelyn ammattilaisia. Viimeisten vuosikymmenten hallitustyöskentelyssä on saatu paljon hyviä kokemuksia valiokuntatyöskentelystä, kun se toteutetaan harkitusti ja jäsenillä on riittävä ammattitaito. Esimerkiksi tarkastusvaliokuntien toiminta on monella tavalla tehostanut ja syventänyt hallitustyöskentelyä, esimerkiksi yhteistyötä tilintarkastajien kanssa. Yhdistyksemme uskoo, että tämän suuntaista kehitystä voitaisiin saavuttaa säätiöissäkin itsesääntelyn avulla. Lakiehdotuksessa on yksi hallituksen ja tilintarkastajan suhteen kannalta ongelmallinen ehdotus: 14:6 §:n mukaan tilintarkastajalla olisi tiettyjä ilmoitusvelvollisuuksia valvontaviranomaiselle. Tällainen tilintarkastajan raportointi ei ymmärtääksemme ole yhdenmukainen kansainvälisten tilintarkastusstandardien kanssa. Jos ehdotus kuitenkin toteutuu, olisi yhdistyksemme mielestä tarpeellista muotoilla säännös perusteluineen siten, että tilintarkastajalla olisi mahdollisuus varmistaa asianmukainen raportointinsa hallituksen kanssa käytävin keskusteluin myös tässä yhteydessä kuten muunkin tilintarkastajan raportoinnin osalta.



Valvovalle viranomaiselle (PRH) ehdotetaan laajoja toimintamahdollisuuksia (15:9-12 §), jotka ovat varsin laajoja. Directors' Institute of Finland - Hallitusammattilaiset ry:n mielestä tällainen sääntely edellyttäisi selvempää sääntelyä, esimerkiksi siten että toimiin ryhtymisen perusteet olisi säädetty tarkemmin. Asetuksen antaminen voisi olla eräs mahdollisuus, jos kokonaisuutta pidetään liian laajana ja teknisenä lakitasoiselle sääntelylle.

Kunnioittavasti,

28.6.2013

Hallitusammattilaiset ry

Maarit Aarni-Sirviö
Pääsihteeri

Tapani Varjas

Policy-valiokunnan
puheenjohtaja