



8.8.2013

Oikeusministeriö

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 15.5.2013 (OM 11/41/2010)

SÄÄTIÖLAIN UUDISTAMISTYÖRYHMÄN MIETINTÖ

Oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa säätiölain uudistamistyöryhmän mietinnöstä (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 23/2013). Työryhmä ehdottaa uutta säätiölakia nykyisen vuodelta 1930 olevan lain (109/1930) tilalle. Ehdotuksen tavoitteena on kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen uudistamalla säätiölainsäädäntöä siten, että säätiöt voivat toimia mahdollisimman tehokkaasti, joustavasti ja ennakoitavissa olevalla tavalla. Ehdotuksen tarkoituksena on poistaa säätiömuodon käyttämisen tarpeettomia rajoitteita. Taustalla on mm. ns. jatkuvarahoitteisten laitosten eli toiminnallisten säätiöiden toimintaedellytysten parempi huomioon ottaminen.

Työryhmän toimeksiantoon ei kuulunut arvioida verolainsäädäntöön, verotukseen eikä säätiön harjoittaman toiminnan erityissääntelyyn liittyviä kysymyksiä.

Uudistuksesta aiheutuisi rekisteriviranomaisena toimivalle Patentti- ja rekisterihallitukselle (PRH) ainakin kertaluonteisia, tietojärjestelmien muuttamisesta johtuvia kustannuksia.

Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

1. Yleistä

Valtiovarainministeriö kannattaa sinänsä monin osin varsin vanhan säätiölain uudistamista. Työryhmän ehdotus uudeksi säätiölaiksi edellyttää kuitenkin vielä jatkovalmistelua. Nykyisessä muodossaan lakiehdotus on liian liberaali.

2. Säätiön toiminnan tarkoitus (1:2 §)

Voimassa olevan säätiölain mukaan (5.1 §) säätiön perustamislupa on annettava, jos säätiön tarkoitus on hyödyllinen, ja säännöt vahvistettava, jos ne on laadittu tämän lain säännösten mukaisesti eikä niiden sisältö ole vastoin lakia tai hyviä tapoja. Perustamislupaa ei saa kuitenkaan antaa mm. silloin, jos säätiön tarkoituksena sen sääntöjen mukaan on liiketoiminnan harjoittaminen tai jos sen pääasiallisena tarkoituksena ilmeisesti on välittömän taloudellisen edun hankkiminen sääntäjälle tahi säätiön toimihenkilölle.

Työryhmän ehdotuksessa

- vaikeasti tulkittava vaatimus säätiön hyödyllisyydestä on poistettu ja riittävää olisi, että säätiö tuottaa hyötyä sen säännöissä määrättyyn tarkoitukseen;
- liiketoiminnan harjoittaminen säätiön tarkoituksena on nykyistä lakia vastaavasti kielletty;
- säätiön tarkoituksena ei enää voisi olla taloudellisen edun hankkiminen erikseen tarkemmin määritellylle lähipiirille (1:7 §) miltään osin

Näihin peruslähtökohtiin valtiovarainministeriöllä ei ole huomauttamista.

3. Säätiön peruspääoma (1:3 §)

Voimassa olevan säätiölain 5.3 §:n (349/1987) nojalla säädetyn säätiöasetuksen (1045/1989) 1 §:n (1031/2001) mukaan lupa säätiön perustamiseen voidaan antaa vain, jos säätiölle tulevan omaisuuden arvo on vähintään 25 000 euroa. Työryhmän ehdotuksen mukaan tällaisesta vähimmäispääomavaatimuksesta luovuttaisiin ja riittävää olisi, että perustettavalla säätiöllä olisi peruspääomaa ja muuta rahoitusta vähintään määrä, joka tarvitaan säätiön toimintasuunnitelman mukaisen toiminnan kulujen kattamiseen kolmen vuoden aikana rekisteröinnistä.

Valtiovarainministeriö ei kannata ehdotettua muutosta. Valtiovarainministeriön mielestä säätiölainsäädännössä tulisi säilyttää vaatimus tietyistä euromääristä vähimmäisperuspääomasta (vähimmäispääomasta tulisi kuitenkin perustulain 80 § huomioon ottaen säätää jatkossa asetuksen sijasta lain tasolla). Työryhmän ehdotus olisi myös omiaan johtamaan ns. jokamiehensäätiöiden perustamiseen, mihin ei valtiovarainministeriön käsityksen mukaan ole sellaista tarvetta, jota ei voitaisi täyttää nykyisiä erilaisia yhteisömuotoja hyödyntämällä.

4. Säätiön sijoitustoiminta (1:5 §) ja liiketoiminta (1:6 §)

Voimassa olevan säätiölain 4.1 §:n (400/1964) mukaan säätiön säännöissä on mainittava mm. säätiön tarkoitus ja miten se on toteutettava sekä säätiölle tuleva omaisuus ja sen hoitamistapa. Lain 8 a §:n (400/1964) mukaan säätiö ei saa harjoittaa muuta kuin säännöissä mainittua ja säätiön tarkoitusta välittömästi edistävää liiketoimintaa. Lain 10.2 §:n (349/1987) mukaan säätiön hallituksen on huolehdittava mm. siitä, että säätiön varat sijoitetaan varmallalla ja tuloa tuottavalla tavalla.

Työryhmän ehdotuksen mukaan säätiö voisi varallisuuden hoitamiseksi ja toimintamuotojensa rahoittamiseksi harjoittaa sijoitustoimintaa, jollei sitä rajoiteta säännöissä (1:5.1 §). Sijoitustoiminnan olisi oltava suunnitelmallista ja säätiöllä olisi oltava sijoitustoimintaa varten kirjalliset periaatteet (*sijoitussuunnitelma*, 1:5.2 §). Nimenomaisesta vaatimuksesta sijoittaa varat varmallalla ja tuloa tuottavalla tavalla luovuttaisiin.

Sijoitustoiminnan osalta valtiovarainministeriö katsoo, että jo säätiön säännöissä tulee määrätä, millaista ja miten laajaa sijoitustoimintaa säätiö voi harjoittaa. Sijoitussuunnitelman puolestaan tulisi kattaa muukin omaisuus kuin pelkkä sijoitusvarallisuus. Tällaista omaisuutta ovat esim. kiinteistöt, raken-

nukset ja käyttöomaisuushyödykkeet. Niiden merkitys säätiön tarkoituksen toteuttamiselle voi olla varsinaista sijoitusomaisuutta suurempi.

Työryhmän ehdotuksen mukaan säätiö voisi harjoittaa toimintamuotoihinsa välittömästi liittyvää liiketoimintaa, jollei sitä rajoiteta säännöissä (1:6.1 §). Lisäksi säätiö voisi harjoittaa muutakin liiketoimintaa toimintamuotojensa rahoittamiseksi, jollei sitä rajoiteta säännöissä (1:6.2 §). Liiketoiminnan olisi oltava suunnitelmallista ja säätiöllä olisi oltava kirjalliset periaatteet liiketoiminnan järjestämiseksi (*liiketoimintasuunnitelma*, 1:6.3 §).

Työryhmä on harkinnut (s. 105) myös sääntelyvaihtoehtoa, jossa säätiö voisi harjoittaa tarkoitukseensa välittömästi liittymätöntä liiketoimintaa vain, jos säätiön perustaja on säätiötä perustettaessa niin säännöissä määrännyt. Työryhmä on kuitenkin hylännyt tämän vaihtoehtoon mm. siksi, että liiketoiminnan ja toisaalta sijoitustoiminnan välinen rajanveto on epäselvä ja muuttuva (kun se perustuu kulloisenkin vero-, kilpailu-, avustus-, kirjanpito- ja muun lainsäädännön tulkintaan), sekä siksi, että säätiö voi jo nykyisinkin harjoittaa liiketoimintaa omistamiensa yritysten kautta.

Valtiovarainministeriön mielestä säätiön liiketoiminnan alan laajentamiseksi esitetyt perustelut eivät ole vakuuttavia. Valtiovarainministeriön mielestä säätiön mahdollisuutta harjoittaa liiketoimintaa ei tule laajentaa ehdotetun 1:6.2 §:n mukaiseen muuhun liiketoimintaan, ellei säätiön perustaja ole tätä säätiön säännöissä sallinut. Säätiöistä, joista puuttuu yhtiöitä vastaava omistajan valvonta, ei tule kehittää osakeyhtiön kaltaista liiketoimintaorganisaatiota. Varsinkin näin ei tule voida tehdä ilman säätiön perustajan nimenomaista lupaa.

Sijoitussuunnitelmaa ja liiketoimintasuunnitelmaa koskevista säännösehdoista ei käy ilmi, onko säätiön hallituksen hyväksyttävä kyseiset suunnitelmat. Valtiovarainministeriön mielestä jo lain sanamuodosta tulee käydä ilmi, että säätiön hallituksen on hyväksyttävä kyseiset suunnitelmat.

5. Liiketoiminta ja verotus

Säätiön harjoittama liiketoiminta vaikuttaa säätiön yleishyödyllisyysarviointiin verotuksessa. Verotus- ja oikeuskäytännössä on katsottu, ettei säätiötä voida pitää tuloverolain (1535/1992) 22 §:ssä tarkoitettuna yleishyödyllisenä yhteisönä, jos säätiön yleishyödyllinen toiminta on jäänyt vähäiseksi suhteessa sen harjoittamaan liiketoimintaan (KHO 2000:15). Näin ollen mahdollisuus nykyistä laajempaan liiketoiminnan harjoittamiseen saattaisi tosiasiallisesti vaikuttaa säätiön verotukselliseen asemaan, mikä myös olisi otettava huomioon, kun arvioidaan säätiöiden verovalvonnan laatua ja laajuutta.

6. Pääomasitoumus (2:1 §)

Työryhmän ehdotus sallii pääomasitoumuksen pääomasijoituksen sijasta. Pääomasitoumus vastaa eräällä tavalla osakeyhtiön apporttia tai osakepääoman viivästettyä maksua. Siihen verrattuna ehdotetut säännökset ovat kuitenkin hyvin väljät. Pääomasitoumusta koskevia lainkohtia olisikin selvennettävä ja tarkennettava jatkovalmistelussa.

7. Säätiön rekisteröinnin edellytykset (2:11 §)

Valtiovarainministeriön mielestä pykälä tulee kirjoittaa siten, että siitä ilmenevät suoraan kaikki säätiön rekisteröinnin edellytykset. Rekisteröinnin edellytyksenä tulee olla myös esim. se, että peruspääomaa on kertynyt riittävä määrä ja että sijoitussuunnitelma ja liiketoimintasuunnitelma on laadittu.

8. Säätiön hallinto (3 luku)

Hyvää säätiötapaa koskeva yleissäännös. Työryhmän ehdotuksesta puuttuu viittaus hyvään säätiötapaan. Kyseisen yleissäännöksen lisääminen edistäisi mahdollisen itsesääntelyn kehittymistä ja helpottaisi valvontaviranomaisen valvontatyötä. Vastaava hyvää tapaa koskeva viittaus on esim. rahoituspalvelualan sektorilaeissa, joissa myös on kyse ”toisen lukuun” tapahtuvasta varallisuuden hallinnoimisesta. Säännös liittyy ehdotettavan lain valvonta- ja seuraamusjärjestelmään, joten säännös tulee valmistella yhteydessä niihin.

Hallintomalli ja säätiön säännöt. Valtiovarainministeriö on työryhmän vähemmistön kanssa samaa mieltä siitä, että säätiön hallintomallia koskevat ja muut lain sallimat valinnat olisi kirjattava säätiön sääntöihin. Säätiöiden toiminnan läpinäkyvyyden ja valvonnan kannalta ei ole riittävää, että lakiin otetaan oletettasäännöt, joita ei säännöissä tarvitse toistaa. Jos tämä sallittaisiin, säätiön hallinnosta tietoa haluavan olisi tarkistettava asia sekä laista että säännöistä. Ottaen huomioon se, että säätiöitä perustetaan hyvin erilaisten tahojen toimesta ja erilaisiin tarkoituksiin, sääntöjen sisältövaatimusten höllentäminen lisäisi myös riskiä, ettei säätiön perustaja välttämättä tule harkinneeksi riittävästi, millaista säätiötä hän on perustamassa.

Toimitusjohtajan nimittäminen ja säätiön säännöt. Työryhmän ehdotuksen mukaan (3:1 §) säätiöllä voi olla toimitusjohtaja. Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan toimitusjohtajan valintamahdollisuudesta tulisi lisäksi olla määrätty säätiön säännöissä. Toimitusjohtajan nimittäminen on säätiölle kaikissa tapauksissa merkittävä hallinnollinen päätös ja lisäkustannus. Säätiön perustamisesta päättävien tulisi sääntöjen laadinnan kautta olla selvillä tästä valintatilanteesta ja valinnan seurauksista.

9. Säätiön sääntöjen muuttaminen (6 luku)

Työryhmän ehdotuksen mukaan säätiön säännöissä on mainittava mm. säätiön tarkoitus (2:3 §). Säätiön tarkoitusta voitaisiin muuttaa vain, jos säätiön varojen käyttäminen sille määrättyyn tarkoitukseen on mahdotonta tai olennaisesti vaikeutunut, kokonaan tai huomattavalta osin hyödytöntä tai lain vastaista (6:2 §). Säätiön uusi tarkoitus ei saisi myöskään poiketa olennaisesti alkuperäisestä tarkoituksesta (6:3 §). Nämä periaatteet vastaavat voimassa olevaa lakia.

Työryhmän ehdotuksen mukaan PRH ei enää vahvistaisi säätiön sääntöjen muuttamista toisin kuin voimassa olevan säätiölain 17.1 §:n mukaan. Muutosehdotusta perustellaan hallinnollisilla säästöillä. Valtiovarainministeriön mielestä PRH:n tulee – säätiön tilintarkastajalle lakiehdotuksen 14:6 §:ssä asetetuista ilmoitusvelvollisuuksista huolimatta – kuitenkin vahvistaa säätiön sääntömuutos aina silloin, jos sääntömuutos koskee säätiön tarkoituksen muuttamista. Valtiovarainministeriön mielestä ei ole asianmukaista, että säätiön hal-

lintohenkilöstö voisi muuttaa säätiön perustajan määrittelemää säätiön tarkoitusta ilman viranomaiskontrollia.

10. Tietojen luovuttaminen (13:23 §)

Työryhmän ehdotuksen 13:23 §:ssä säädettäisiin Verohallinnon oikeudesta antaa salassapitosäännösten estämättä PRH:lle säätiöltä verotuksen toimittamista varten saamansa tuloslaskelman ja taseen sekä muut tiedot ja asiakirjat, jotka säätiö on lakiehdotuksen 5:5 §:ssä säädettyjen asiakirjojen rekisteröimiseksi velvollinen toimittamaan PRH:lle. Samoin PRH:lla olisi oikeus salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä saada Verohallinnolta säätiörekisteristä poistamiseen liittyvien tehtävien hoitamiseksi tieto siitä, onko yksilöidyllä säätiöllä ollut toimintaa Verohallinnon rekisteritietojen perusteella.

Valtiovarainministeriö pitää sääntelyä asianmukaisena ja katsoo, että sääntely voidaan sijoittaa säätiölakiin. Tietojen luovuttamisen osalta on kuitenkin otettava huomioon, että säätiö antaa edellä kuvatut tiedot verotusta varten vain, jos se on verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 7 §:n mukaan velvollinen antamaan veroilmoituksen. Säätiön tulee antaa veroilmoitus, jos sillä on verovuonna ollut veronalaista tuloa, varoja, velkoja tai muita verotukseen vaikuttavia tietoja taikka, jos Verohallinto sitä erikseen vaatii.

11. PRH:n valvontatoimivalta (14:1 §)

Työryhmän ehdotuksen mukaan PRH valvoisi jatkossakin säätiölain ja säätiön sääntöjen noudattamista (14.1,1 §). Valvonta perustuisi vuosiselvityksiin, säätiön toiminnasta tehtyihin ilmoituksiin tai PRH:n omaan aloitteeseen (14:1,2 §). Edellytyksenä asian käsittelemiseksi esim. oma-aloitteisesti olisi kuitenkin, että PRH:lla olisi aiheutta epäillä, että säätiö on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt täyttämättä velvollisuutensa. Valtiovarainministeriö katsoo, ettei PRH:n valvontatoimivaltaa tule rajoittaa nyt ehdotetulla tavalla.

12. Säätiövalvonnan rahoittaminen säätiövalvontamaksulla (14:15 §)

Työryhmän ehdotuksen mukaan PRH:lle säätiöiden valvonnasta aiheutuvia kustannuksia katettaisiin säätiöltä perittäviltä valvontamaksuilla. Säätiövalvontamaksusta säädettäisiin erikseen sitä koskevassa ja erikseen valmisteltavassa laissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö on käsillä olevan lausuntoasian vireille tulon (15.5.2013) jälkeen (30.5.2013) lähettänyt valtiovarainministeriölle säätiöiden valvontamaksuehdotusta koskevan lausuntopyynnön. Lausuntopyynnön mukaan valvontamaksu olisi valtiosääntöoikeudellisesti vero.

Valtiovarainministeriö ottaa säätiöltä perittävään valvontamaksuun kantaa työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyynnön yhteydessä. Valtiovarainministeriö toteaa kuitenkin jo tässä yhteydessä, että säätiövalvontamaksuilla tulee jatkossa voida kattaa kaikki säätiövalvonnan kustannukset (oikeusministeriön työryhmämuistion sivun 40 mukaan säätiövalvonnan alijäämä vuonna 2011 oli 335 000 euroa, joka katetaan PRH:n muilla tuotoilla).

13. Muut lausumat

Valtiovarainministeriö katsoo, että lausuntopalautteen pohjalta jatkovalmisteltua lakiehdotusta tulee käsitellä myös harmaan talouden ministerityöryhmässä.

Valtiosihteeri
kansliapäällikkönä


Martti Hetemäki

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö


Hannu Mäkinen

TIEDOKSI

- Valtiovarainministeriö
- budjettiosasto (Ijäs, Inha, Koponen, Salmi)
 - henkilöstö- ja hallintopolitiikkaosasto
 - kansantalousosasto
 - rahoitusmarkkinaosasto
 - vero-osasto