

Avustusosasto

29.5.2013

Oikeusministeriö
Lainvalmisteluosasto
oikeusministerio@om.fi

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 15.5.2013 säätiölainsäädännön uudistamista koskevasta ministeriön asettaman Säätiölakityöryhmän mietinnöstä (OM 11/41/2010)

LAUSUNTO SÄÄTIÖLAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMISTA KOSKEVASTA SÄÄTIÖLAKITYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ

Oikeusministeriö on pyytänyt Raha-automaattiyhdistykseltä (RAY) lausuntoa Säätiölakityöryhmän mietinnöstä, joka koskee säätiölain (109/1930) uudistamista. RAY esittää lausuntonaan kohteliaimmin seuraavaa:

Taustaa

Raha-automaattiyhdistys on arpajaislain (1047/2001) 13 §:ssä säädetty julkisoikeudellinen yhdistys, jonka jäseninä voivat olla terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistävät yleishyödylliset oikeuskelpoiset yhteisöt ja säätiöt. RAY:llä on lain 11 §:n 2 momentin mukaan yksinoikeus raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinopelien toimeenpanemiseen ja pelikasinotoimintaan. RAY:n tuotto on säädetty lain 17 §:n 2 momentin ja 22 §:n mukaan käytettäväksi avustusten myöntämiseen oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Säätiöillä on merkittävä asema RAY:n avustustoiminnassa, sillä raha-automaattiavustuksia myönnetään vuosittain useille kymmenille säätiöille. RAY:n tehtäviin kuuluu raha-automaattiavustuksista annetun lain (1056/2001) mukaan myös avustusten käytön valvonta. Edellä esitetty huomioon ottaen lausunnossa rajoitutaan tarkastelemaan säätiölainsäädännön uudistamista vain em. näkökulmasta. Lausunto on jäsennelty ja otsikoitu pyydetyin mukaisesti mietinnön ja lakiehdotuksen otsikointia noudattaen.

Yleistä

RAY kannattaa uuden säätiölain säätämistä, ja näkee uudistuksella useita selkeyttämistehtäviä.

RAY pitää muutosehdotuksen päämääriä säätiötoiminnan avoimuuden lisäämisestä ja säätiövalvonnan helpottamisesta erittäin kannatettavina. RAY nostaa seuraavassa esille yksityiskohtaisempia huomioita joistain Säätiölakityöryhmän mietinnön sisältämistä asioista.

Säätiön toiminnan keskeiset periaatteet ja lain soveltaminen

RAY kannattaa säätiön yleisestä tunnusmerkistöstä säätämistä.

Toiminnan tarkoitus

RAY pitää erittäin kannatettavana, että säätiön tarkoitus on sidottu hyödyllisyyden käsitteeseen, ja että tarkoituksena ei voi olla liiketoiminnan harjoittaminen.

Kunkin säätiön perustamisvaiheessa tulisi pohtia riittävästi kyseisen toiminnan järjestämisen vaihtoehtoisia oikeudellisia muotoja. Eräissä tapauksissa perustellumpaa voisi olla toiminnan harjoittaminen yleishyödyllisenä yhdistyksenä taikka voittoa tuottamattomana osakeyhtiönä kuin säätiönä.

Peruspääoma

Mietinnössä ehdotetaan, että perustettavalla säätiöllä on oltava riittävästi käyttövaroja säätiön toimintasuunnitelman mukaiseen toimintaan perustamista seuraavan kolmen vuoden ajalle. Ehdotuksessa ei ole voimassa olevaa lakia vastaavaa euromääräistä vähimmäispääomavaatimusta (25 000 euroa).

RAY kiinnittää huomiota kyseiseen ehdotuksen 1:3 §:n säännökseen, jonka mukaan säätiön peruspääomavaatimus riippuu säätiön suunnittelemasta toiminnasta ensimmäisen kolmen vuoden toimintasuunnitelman ja talousarvion perusteella. Ehdotettu muutos tulee todennäköisesti lisäämään säätiöiden määrää, koska niiden perustamiskynnys madaltuu. Käytännössä ehdotettu muutos voi johtaa vaikeuksiin tulkita sitä, mikä on riittävä peruspääomavaatimus. Ennustetun ja toteutuneen toiminnan välillä voi olla merkittäviä eroja tulevaisuuden ennustamisen epävarmuudesta johtuen, mikä saattaa vaarantaa säätiön toiminnan jatkuvuuden lyhyelläkin aikavälillä.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että jos myöhemmin käy ilmi, että talousarvion mukainen rahoitus ei toteudu, talousarviosta poikkeamisesta ei tämän pykälän perusteella seuraa perustajan tai säätiön johtoon kuuluvan henkilökohtaista vastuuta puuttuvan rahoituksen määrästä. Edelleen todetaan, että peruspääoman vähentyminen alle rekisteröinnin yhteydessä ilmoitetun pääoman ei ole peruste rekisteriviranomaisen valvontatoimille. Myöskään ehdotuksen 2:11 §:ssä ei erikseen todeta, että säätiön tilintarkastajan tulisi lausunnossa ottaa kantaa suunnitellun toiminnan ja talousarvion järkevyyteen. Toisaalta tämä voisi olla asian epämääräisyyden vuoksi tilintarkastajalle kohtuuton vaatimus.

Raha-automaattiavustusten myöntämisen näkökulmasta selkeän vähimmäispääoman vaatimuksen puuttuminen aiheuttaa vaikeuksia arvioitaessa uusien avustusta hakeneiden säätiöiden taloudellista tilannetta ja niiden kykyä toiminnan harjoittamisen jatkuvuuteen, erityisesti pienellä peruspääomalla toimivien säätiöiden osalta. Avustusten käytön valvonnan näkökulmasta säätiön liian pienen peruspääoman paikkaaminen avustusvaroilla voi johtaa myönnettyjen avustusten käyttämiseen käyttötarkoituksen vastaisesti.

Edellä esitetyillä perusteilla RAY katsoo, että peruspääomaa koskeva muutos ja siitä mahdollisesti aiheutuvat seuraukset tulisi selkeämmin vastuuttaa, vähimmäispääoman valvontaa selkeyttää ja viime kädessä harkita euromääräistä summaa vähimmäispääomalle.

Säätiön hallinto ja edustaminen

RAY pitää erittäin kannatettavana, että hyvästä hallintotavasta säätiöiden hallinnossa säädetään laissa. Ehdotuksessa on huomioitu muun muassa säätiöiden läpinäkyvyyden lisääminen esim. säätiön julkistaman informaation laajuudella. Myös riippumattomuutta ja esteellisyyttä koskevien velvoitteiden sisällyttämistä lakiin RAY pitää erittäin hyvänä asiana.

RAY näkee tarpeelliseksi säätiön johdon huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuutta koskevien periaatteiden selventämisen. Säätiöiden ollessa tavallaan isännättömiä – toisin kuin yhdistykset ja yritykset – on painavia perusteita saattaa mm. säätiöiden ilmoitusvelvollisuutta koskevat säännökset samalle tasolle yritysten kanssa.

Hallintoneuvosto

Ehdotuksen 3:23 §:ssä esitetään, että hallituksen jäsenen mahdollisuutta olla hallintoneuvoston jäsen ei rajoiteta. Raha-automaattivastuksista annetun lain (1056/2001) 21 §:ssä mainitun RAY:n valvontatehtävän merkittävänä tukena on säätiöiden rakentamien sisäisten valvontajärjestelmien riittävyys. Hallintoneuvoston valvontatehtävän hallituksen toimiin nähden tulee RAY:n näkemyksen mukaan olla täysin riippumaton, joten asian tilaa ei ole mahdollisten intressiristiriitojen vuoksi tarkoituksenmukaista hämärtää.

RAY esittää, että huomioiden hallintoneuvoston tehtävät – kuten säätiön hallinnon valvominen, tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen vahvistaminen, hallituksen jäsenten ja tilintarkastajien valinta – hallituksen jäsenen mahdollisuutta toimia hallintoneuvostossa ei tulisi missään tilanteessa sallia.

Tilinpäätös ja toimintakertomus

RAY pitää kannatettavana ja nykyistä oikeustilaa selkeyttävänä erillistä säännöstä säätiön konsernitilinpäätöksen laatimisvelvollisuudesta.

Säätiön purkaminen

Ehdotuksen 8:4 §:ssä esitetään, että rekisteriviranomainen voi määrätä säätiön selvitystilaan tai poistettavaksi rekisteristä mm. jos säätiöstä viimeksi säätiörekisteriin tehdystä ilmoituksesta on kulunut kymmenen vuotta.

29.5.2013

Vastaavaa asiaa koskevan osakeyhtiölain säännöksen (20:4 §) mukaan rekisteriviranomaisen tulee määrätä yhtiö selvitystilaan tai poistettavaksi rekisteristä, jos yhtiö ei ole rekisteriviranomaisen kehotuksesta huolimatta ilmoittanut tilinpäätösasiakirjoja rekisteröitäviksi vuoden kuluessa tilikauden päättymisestä.

RAY ei näe perusteita sille, että kyseisiä yhteisömuotoja säänneltäisiin asiassa eri tavalla. Näin ollen RAY kiinnittää huomiota siihen, että säätiöiden vuosiselvitysten toimittamatta jättäminen Patentti- ja rekisterihallitukselle tulisi sanktioida osakeyhtiöitä vastaavalla tavalla.

Säätiön valvonta

Koska säätiöiden nykyistä valvontaa ei voida pitää riittävänä, RAY kannattaa valvonnan tehostamista. Säätiön talouden ja toiminnan nykyistä kattavampi valvonta turvaisi osaltaan myös niitä raha-automaattiavustusten käytölle asetettuja tavoitteita ja ehtoja, jotka sisältyvät arpajaislakiin ja raha-automaattiavustuksista annettuun lakiin.

Espoossa 12 päivänä kesäkuuta 2013

RAHA-AUTOMAATTIYHDISTYS



Velipekka Nummikoski
toimitusjohtaja



Sisko Seppä
avustustoiminnan johtaja