

Oikeusministeriö
Lainvalmisteluosasto
Lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhiainen
PL 25
00023 Valtioneuvosto
oikeusministerio@om.fi

Lausuntopyyntönne 15.5.2013

Lausunto Säätiölakityöryhmän mietinnöstä

Lausuntopyyntö

Oikeusministeriö on pyytänyt 15.5.2013 Suomen Kuntaliiton lausuntoa säätiölainsäädännön uudistamista koskevasta ministeriön asettaman Säätiölakityöryhmän mietinnöstä.

Oikeusministeriö asetti tammikuussa 2012 työryhmän valmistelemaan ehdotuksen säätiölain uudistamiseksi. Tavoitteeksi asetettiin uudistus, joka vahvistaa kansalaisyhteiskuntaa siten, että säätiöt voivat toimia mahdollisimman tehokkaasti, joustavasti ja ennakoitavissa olevalla tavalla.

Toimeksiannossa kiinnitettiin huomioita seuraaviin seikkoihin:

- säätiöiden perustajien ja sidosryhmien perustellut tarpeet otetaan huomioon asianmukaisesti. Säätiölle sallittu toiminta sekä säätiön johdon ja tilintarkastajien tehtävät ja vastuut määritellään selkeästi laissa
- säätiön perustamiseen ja toimintaan liittyvä hallinnollinen taakka ja vastaavat kustannukset ovat tarkoituksenmukaisessa suhteessa kustannuksia aiheuttavista toimista saataviin hyötyihin.

Toimeksiannon mukaan työryhmän tehtävänä oli valmistella ehdotus uudeksi säätiölainaksi. Lain sisältöä ja kirjoitusasua yhtenäistetään mahdollisuuksien mukaan yhteisöläinsäädännön viimeaikaisen kehityksen kanssa.

Työryhmän toimeksiantoon ei kuulunut arvioida verolainsäädäntöön, verotukseen eikä säätiön harjoittaman toiminnan erityissäätelyyn liittyviä kysymyksiä. Työryhmän työn lähtökohdaksi asetettiin oikeusministeriössä 28.6.2010 julkaistu arviomuistio ja siitä saatu lausuntopalaute.

Yleistä

Työryhmä ehdottaa uuden säätiölain säätämistä nykyisen vuodelta 1930 olevan lain tilalle. Säätiöt ovat kansalaisten hyvinvoinnin ja yhteiskunnallisen kehityksen kannalta merkittäviä koulutuksen, tutkimuksen, sosiaali- ja terveystalouden sekä taiteen ja kulttuurin tuottajia ja tukijoita. Säätiöiden toiminnan merkitys näillä aloilla on kasvanut merkittävästi viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Ehdotuksen tavoitteena on kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen uudistamalla säätiölain säädäntöä siten, että säätiöt voisivat toimia mahdollisimman tehokkaasti, joustavasti ja ennakoitavissa olevalla tavalla. Ehdotuksen tarkoituksena on poistaa säätiömuodon käyttämisen tarpeettomia rajoitteita.

Ehdotuksessa otetaan voimassa olevaa lakia paremmin huomioon jatkuvarahoitteisten toiminnallisten säätiöiden ominaispiirteet. Säätiön perustajille tarjotaan uusia keinoja säätiön hallinnon ja valvonnan järjestämiseen. Lisäksi säätiön perustamiseen ja toimintaan liittyvää hallinnollista taakkaa pyritään rajoittamaan. Samalla säätiötoiminnan avoimuutta lisätään, mikä parantaa säätiölaitoksen tunnettuisuutta, edistää pelisääntöjen noudattamista ja helpottaa säätiön valvontaa.



Säätiön hallinnon helpottamiseksi ja säätiöiden käyttämien hallintopalveluiden saatavuuden parantamiseksi lain sisältöä ja kirjoitusasua yhtenäistetään mahdollisuuksien mukaan yhteisö-lainsäädännön viimeaikaisen kehityksen kanssa.

Säätiöiden toimintamahdollisuuksien hallitulla lisäämisellä on säätiötoiminnan tuloksellisuuden ja tehokkuuden kannalta olennainen merkitys. Tämä on ehdotuksessa toteutettu keventämällä tai poistamalla erilaisia mahdollisia rajoituksia ja selventämällä oikeustilaa.

Säätiöiden toimintamahdollisuuksia lisäävät keinot on valittu siten, että niillä ei olisi olennaisia vaikutuksia säätiön sidosryhmien, kuten velkojien ja edunsaajien asemaan. Lisäksi ehdotetaan erinäisiä säännöksiä, joilla näiden ryhmien asemaa voidaan turvata. Säätiön toiminnan avoinmuutta ehdotetaan lisättäväksi siten, että toimintakertomuksessa ja tilinpäätöksessä on oltava säätiön tarkoituksen toteuttamisen ja lähipiiritoimien osalta riittävät tiedot. Avoinmuuden lisääminen helpottaa säätiön valvontaa niin viranomaisten kuin säätiön sidosryhmien toimesta.

Tarkoituksena on, että uusi laki tulisi voimaan 1.1.2015.

Säätiölain soveltamisala

Säätiön perustaminen on tapa osoittaa pysyvästi varoja tiettyyn perustajan määräämään tarkoitukseen. Säätiötyyppejä on Suomessa useita ja esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa esiintyviä säätiötyyppien jaotteluja on erilaisia. Usein miten esiintyvät perusjaottelut mainitsevat jaot yhtäältä rekisteröityihin säätiöihin ja rekisteröimättömiin epäitsenäisiin säätiöihin ja toisaalta yksityisoikeudellisiin ja julkisoikeudellisiin säätiöihin.

Voimassa olevassa laissa ei ole nimenomaista säännöstä lain soveltamisalasta. Voimassa olevan lain 1 §:stä käy kuitenkin ilmi lain koskevan itsenäisiä säätiöitä. Voimassa olevaa säätiölakia sovelletaan siten vain säätiörekistereihin merkittyihin säätiöihin.

Työryhmä ehdottaa, että uutta ehdotettua säätiölakia sovelletaan vain Suomessa rekisteröityyn säätiöön. Ehdotus vastaa voimassa olevaa oikeutta, vaikka voimassa olevassa laissa ei ole vastaavaa nimenomaista säännöstä.

Muussa laissa säänneltyihin säätiötyyppeisiin yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin, kuten eläkesäätiöön, säästöpankkiin sekä julkisoikeudellisiin säätiöihin sovelletaan niitä koskevaa erityislainsäädäntöä, jossa voidaan säätää säätiölain soveltamisesta. Ehdotus vastaa näiltä osin voimassa olevaa oikeutta.

Kuntaliitto pitää perusteltuna ehdotettua säännöstä lain soveltamisalasta.

Säätiön tunnusmerkit ja peruspääoma

Uutta ehdotettua säätiölakia sovelletaan itsenäiseen, säätiörekisteriin rekisteröityyn säätiöön. Rekisteröity säätiö voi saada nimiinsä oikeuksia, tehdä sitoumuksia sekä kantaa ja vastata. Säätiö on oikeushenkilö, jolla ei ole omistajia eikä jäseniä ja jolle nimetty hallinto hoitaa ja käyttää säätiön varoja sen säännöissä määrätyn tarkoituksen toteuttamiseen. Voimassa olevaa lakia vastaavasti ehdotetaan, että säännöissä on määrättävä säätiön tarkoituksesta. Säätiö tuottaa hyötyä sen säännöissä määrättyyn tarkoitukseen.

Ehdotuksessa säätiön säännöistä ilmenevän tarkoituksen hyödyllisyyttä selvennetään siten, että säätiön tarkoituksena ei enää miltään osin voi olla taloudellisen edun tuottaminen säätiön lähipiirille. Muutoksella korostetaan sitä, että säätiö ei ole sen lähipiiriin kuuluvien yksityisten taloudellisten intressien edistämisen väline. Ehdotuksessa on selkeytetty ja laajennettu niiden henkilöiden piiriä, jotka kuuluvat mainitun kiellon kohteena olevaan lähipiiriin. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään lisäämään voimassa olevaan lakiin nähden luotettavuutta säätiön toiminnan yleisen hyvän edistäjänä.

Lakiehdotuksen 2 §:ssä säädetään säätiön toiminnan tarkoituksesta, toimintamuodoista, oikeushenkilöllisyydestä ja rajoitetusta vastuusta. Säätiö on erillinen oikeushenkilö, joka tuottaa hyötyä säännöissä ilmenevään perustajan määrittämään tarkoitukseen, joka ei voi olla liiketoiminnan harjoittaminen eikä erityisen taloudellisen edun tuottaminen 7 §:ssä tarkemmin määrättyyn lähipiiriin kuuluvalla. Säätiön keskeiseen olemukseen kuuluu siten se, että säätiöllä ei ole omistajia eikä muita sellaisia säätiön lähipiiriin kuuluvia, joille säätiö tuottaisi henkilökohtaista erityistä taloudellista etua. Lakiehdotuksen mukaan säätiön tarkoitus ja toimintamuodot määrätään säätiön säännöissä. Säätiön tarkoituksena voi olla edellä mainitut rajoitukset, liiketoiminta ja lähipiirin taloudellinen etu, lukuun ottamatta muu perustajan hyödyllisenä pitämä tarkoitus. Tarkoitus voi olla hyödyllinen, yleishyödyllinen, aatteellinen, poliittinen, ideologinen tai jotakin muuta perustajan tärkeänä pitämää asiaa toteuttavaa tai edistävää. Se voi olla esimerkiksi yksityisen henkilön, paikallisen toiminnan, suomalaisen yhteiskunnan taikka koko maailman etuja edistävää toimintaa. Tarkoitus voi olla hyvin yleinen, kuten suomalaisen kulttuurin kehittäminen tai tukeminen taikka hyvin yksityiskohtainen, kuten tietyn ihmisryhmän tiettyjen tarpeiden tyydyttäminen tai tietyn muistomerkin tai kiinteistön ylläpitäminen ja kehittäminen. Voimassa olevaa lakia vastaavasti säätiön yleishyödyllinen arviointi perustuu verolainsäädäntöön sekä muuhun säätiön toimintaan koskevaan lainsäädäntöön, kuten säätiön hakemia julkisia avustuksia koskevaan sääntelyyn.

Säätiön tehtävänä on tuottaa hyötyä sen säännöissä määrättyyn tarkoitukseen. Hyöty voi olla aineellista tai aineetonta hyötyä. Se voi olla muun muassa taloudellisesta, toiminnallisesta, tiedollisesta tai aatteellisesta. Säätiö voi esimerkiksi tukea taloudellisesti tarkoituksessa määrättyjä edunsaajia, hoitaa ja ylläpitää säätiölle luovutettua omaisuutta, tuottaa palveluita tarkoituksessa määrättyille kohderyhmälle tai edistää muutoin tarkoituksessa määrätyn kohderyhmän etuja.

Voimassa olevaa lakia vastaavasti ehdotetaan, että säätiön tarkoituksena ei voi olla liiketoiminnan harjoittaminen. Säätiön toimintamuotona voi kuitenkin edelleen olla säätiön säännöissä määrättyä tarkoitusta edistävän liiketoiminnan harjoittaminen. Ehdotus vastaa tältä osin voimassa olevaa lakia. Säätiökäytännössä on tunnettua se, että säätiön tosiasiallinen toiminta voi olla yksinomaan liiketoiminnan harjoittamista, vaikka lain mukaan säätiön tarkoituksena ei voi olla liiketoiminnan harjoittaminen.

Toiminta, jota säätiöt ovat perinteisesti harjoittaneet ja jota aiemmin ei ole pidetty liiketoimintana, saatetaan nykyisin tapauskohtaisesti katsoa liiketoiminnaksi esimerkiksi vero-, kilpailu-, avustus- ja kirjanpitolainsäädännön kannalta. Tämän vuoksi ehdotuksen tarkoituksena on, että säätiöt voivat edistää hyödyllisen tarkoituksen toteuttamista kaikilla säännöissä määrättyillä tavoilla ilman, että esimerkiksi toiminnan kannattavuuden muutos tai kilpailun lisääntyminen säätiön säännöissä määrättyjen toimintamuotojen alalla suoraan säätiölain perusteella estäisi säätiön jatkamasta häiriöttä toimintaansa. Ehdotuksella ei ole kuitenkaan tarkoitus vaikuttaa säätiön harjoittaman toiminnan kohteluun esimerkiksi verotuksessa, julkisia tukia annettaessa tai kilpailuolosuhteiden valvonnassa.

Ehdotuksen mukaan säätiön tarkoituksena ei voi olla liiketoiminnan harjoittaminen. Esityksen mukaan liiketoimintaa koskeva rajoitus huomioon ottaen säätiön tarkoituksena ei voi olla voiton tuottaminen. Säätiön toiminta voi muodostua yksinomaan liiketoiminnan harjoittamisesta, jos liiketoiminnan harjoittamisella edistetään säännöissä määrätyn tarkoituksen toteutumista. Esityksen mukaan jos esimerkiksi säätiön tarkoituksena on ihmisten terveyden edistäminen ja sairauksien parantaminen, säätiö voisi yksinomaan toimintamuotonaan harjoittaa sairaalatoimintaa. Sairaalaliiketoimintaa ei kuitenkaan pidetä tällaisen säätiön toiminnan tarkoituksena, vaan tarkoitusta toteuttavana toimintamuotona.

Lakiehdotuksen mukaan säätiön toiminnan tarkoitus on tuottaa hyötyä sen säännöissä määrättyyn tarkoitukseen, joka ei voi olla liiketoiminnan harjoittaminen eikä erityisen taloudellisen edun tuottaminen lähipiiriin kuuluvalla. Kuntaliitto pitää säätiön toiminnan tarkoituksen määrittelyä asianmukaisena, koska se joustavasti mahdollistaa säätiön perustamisen perustajan hyödyllisenä pitämään tarkoitukseen.

Peruspääomavaatimus

Voimassa olevan lain mukaan perustettavalle säätiölle tuleva omaisuus ei saa olla ilmeisessä epäsuhteessa säätiön tarkoitukseen ja pääomaa on oltava vähintään 25 000 euroa.

Esityksen mukaan käytännössä rekisteriviranomainen nykyisin vaatii perustajalta erillisen selvityksen suunnitellusta toiminnasta ja sen rahoittamisesta, jos säätiö yritetään perustaa 25 000 euron vähimmäispääomalla tai jos peruspääomaksi luovutetaan pelkästään muuta omaisuutta kuin rahaa, josta käytännössä aiheutuu säätiölle kuluja. Jos peruspääomaksi annettava omaisuus on vähintään 100 000 euron arvoinen, lisäselvitystä ei ole käytännössä vaadittu, vaikka säätiölle kaavailtu toiminta olisi paljon mittavampaa.

Työryhmä ei ehdota säätiön perustamisen edellytykseksi kiinteää euromääräistä peruspääoman vähimmäisvaatimusta. Työryhmän mielestä perustamisvaiheen pääomavaatimuksen tulisi olla sellainen, että se on riittävää ainakin säätiön perustamista seuraavan kolmen vuoden ajalle. Pääoman ja rahoitustarpeen selvittämiseksi säätiön perustajien pitäisi laatia kolmelle ensimmäiselle vuodelle toimintasuunnitelma ja talousarvio, jotka on liitettävä säätiön perustamista koskevaan rekisteri-ilmoitukseen. Työryhmän mielestä tämän ja säätiön perustamista koskevien muiden edellytysten myötä säätiön perustajalta edellytettäisiin riittävää harkintaa. Toisaalta ei estettäisi sellaisten tarpeellisten säätiöiden perustamista, joiden tarkoitus voidaan toteuttaa pienemmälläkin omaisuudella.

Työryhmässä on ollut esillä myös vaihtoehdot peruspääomavaatimukseksi olivat nykyisen pääomavaatimuksen säilyttäminen sekä kiinteän pääomavaatimuksen korottaminen 100 000 euroon tai alentaminen 2500 euroon.

Lakiehdotuksen mukaan perustettavan säätiön peruspääomasta on määrättävä perustamiskirjassa. Kolmelle ensimmäiselle vuodelle on laadittava toimintasuunnitelma ja talousarvio.

Perustettavalla säätiöllä on oltava peruspääomaa ja muuta rahoitusta vähintään määrä, joka tarvitaan säätiön toimintasuunnitelman mukaisen toiminnan kulujen kattamiseen kolmen vuoden aikana rekisteröinnistä.

Ehdotuksen mukaan kulujen kattamiseksi tarvittavaa rahoitusta koskevan vaatimuksen täyttämiseksi riittää, että säätiön perustajat tai perustettavan säätiön hallitus laativat perustettavalle säätiölle perustamista seuraavalle kolmelle vuodelle toimintasuunnitelman, joka koskee ainakin osaa toimintamuodoista ja sen toteuttamiseksi tarpeellisen talousarvion, josta käy ilmi, miten toiminta on tarkoitus rahoittaa. Myös peruspääomaa voidaan käyttää toiminnan rahoittamiseen niin kuin tähänkin asti. Sääntelyn tarkoituksena on, että säätiön voisi edelleen perustaa mittavaakin tarkoituksien siven, että alkuvaiheessa säätiöllä on tai sille tulee riittävästi varoja välttämättömiin hallintokuluihin ja säännöksessä tarkoitettuun toimintasuunnitelman mukaiseen toiminnan kuluihin. Hallintokuluilla tarkoitetaan lähinnä säätiön perustamisesta, hallintoelinten lakisääteisistä tehtävistä, kuten kirjanpidosta, varainhoidosta, tilinpäätöksestä, toimielinten kokouksista ja toimielinten jäsenten palkkioista, tilintarkastuksen järjestämisestä, rekisteri-ilmoituksista ja muista säätiön puolesta tehtävistä ilmoituksista ja säätiövalvonnasta säätiölle aiheutuvia kuluja. Toimintasuunnitelman mukaisen varsinaisen toiminnan suunnittelu- ja käynnistämiskulujen osalta riittää talousarvio, josta käy ilmi, miten toiminta on tarkoitus rahoittaa.

Esityksen mukaan, jos myöhemmin käy ilmi, että talousarvion mukainen rahoitus ei toteudu, talousarviosta poikkeamista ei tämän säännöksen perusteella seuraa perustajan tai säätiön johtoon kuuluvan henkilökohtaista vastuuta puuttuvan rahoituksen määrästä. Toimintasuunnitelman toteutuksen rahoituksen puuttumisen osalta erityistä vastuuta ei ehdoteta, koska tällainen vaatimus olisi liian pitkälle menevä ja rajoittaisi tarpeettomasti mahdollisuuksia säätiömuodon valitsemiseen.

Kuntaliiton mielestä esitetty sääntely, että perustettavalla säätiöllä on oltava peruspääomaa ja muuta rahoitusta vähintään määrä, joka tarvitaan säätiön toimintasuunnitelman mukaisen toiminnan kulujen kattamiseen kolmen vuoden aikana rekisteröinnistä, on siinä määrin epäselvä ja harkinnanvarainen seikka, ettei sitä voida pitää esitettyssä muodossa perusteluna. Se saattaa mahdollistaa sellaisten säätiöiden perustamisen, joilla ei tosiasiallisesti ole taloudellisia edellytyksiä tarkoituksensa toteuttamiseen. Kuntaliitto pitää perusteltuna nykyistä sääntelyä, jossa perustettavalle säätiölle tuleva omaisuus ei saa olla ilmeisessä epäsuhteessa säätiön tarkoitukseen ja pääoman on oltava vähintään 25 000 euroa. Kuntaliiton käsityksen mukaan säätiön perustamispääomaa koskevasta euromääräisestä vähimmäisvaatimuksesta ei ole ollut käytännössä haittaa toiminnan tarkoituksenmukaisen organisoitumallin valinnan näkökulmasta.

Säätiön sijoitustoiminta

Voimassa olevan lain mukaan säätiön hallituksen on huolehdittava siitä, että säätiön varat sijoitetaan varmalla ja tuottavalla tavalla. Ehdotuksessa on lisäksi määritelty ne henkilöt (säätiön lähipiiri), jolle säätiön varoja ei saa antaa lainaksi. Vaatimusta varmasta ja tuloa tuottavasta sijoittamisesta on pidetty ristiriitaisena ja ehdotettu korvattavaksi selkeämmällä ja säätiökäytäntöä paremmin vastaavalla sääntelyllä.

Ehdotuksen mukaan säätiön sijoitustoiminnan on oltava suunnitelmallista ja sitä varten on laadittava sijoitussuunnitelma, jonka perusteella säätiön tilintarkastaja voi arvioida suunnitelmallisuutta ja sitä, miten säätiön johto on huolehtinut suunnitelman noudattamista. Lisäksi sijoitustoimintaan sovellettaisiin säätiön johdon yleistä huolellisuusvelvollisuutta. Siitä ehdotetaan säädettäväksi yleisesti. Ehdotuksen mukaan säätiö voi yhtiöittää sijoitustoiminnan, jolle sitä rajoiteta säännöissä.

Kuntaliitto pitää esitettyä sijoitustoiminnan sääntelyä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena.

Säätiön liiketoiminta

Voimassa olevassa laissa rajoitetaan säätiön mahdollisuutta liiketoiminnan harjoittamiseen. Lain mukaan säätiö voi harjoittaa sellaista liiketoimintaa, joka on määrätty sen säännöissä ja joka välittömästi edistää säätiön tarkoituksen toteuttamista.

Pääosa oikeusministeriön arviomuistiosta vuonna 2010 lausunnon antaneesta on puoltanut jatkuvараhoitteisten säätiöiden ominaispiirteiden huomioon ottamista ja liiketoiminnan laajempaa sallimista säätiölaissa.

Työryhmän mielestä liiketoiminnan harjoittamista koskevaa rajoitusta on muutettava sen selventämiseksi, että säätiö voi harjoittaa liiketoimintaa myös varsinaisen toiminnan rahoittamiseksi, jollei liiketoiminnan harjoittamista ole rajoitettu säännöissä. Tämän vuoksi ehdotetaan, että säätiö voi harjoittaa toimintamuotoihinsa välittömästi liittyvää liiketoimintaa, jollei sitä rajoiteta säännöissä. Lisäksi säätiö voi harjoittaa muuta liiketoimintaa toimintamuotojen rahoittamiseksi, jollei sitä rajoiteta säännöissä. Toimintamuotojen rahoittamiseksi harjoitettavan liiketoiminnan on oltava suunnitelmallista ja säätiöllä on oltava kirjalliset periaatteet tällaisen liiketoiminnan järjestämiseksi (liiketoimintasuunnitelma). Lisäksi säätiö voi yhtiöittää liiketoiminnan, jollei sitä rajoiteta säännöissä.

Kuntaliitto pitää perusteltuna sitä, että säätiö saa harjoittaa sen tarkoituksen toteuttamiseksi ja sen rahoittamiseksi suoraan lain nojalla liiketoimintaa, jollei tätä oikeutta ole rajoitettu säännöissä. Muutos selkeyttää säätiölle sallittua liiketoimintaa siten, että sitä ei määriteltäisi muusta lainsäädännöstä tulevien tulkintojen ja määritelmien kautta.

Perusteltua on myös, ettei liiketoiminnan harjoittamista koskevalla säätiölain sääntelyllä ole tarkoitus vaikuttaa liiketoimintaa harjoittavien säätiöiden ja niiden edunsaajien verokohteluun eikä kilpailulainsäädännön soveltamiseen.

Säätiön perustaminen

Ehdotuksen mukaan säätiön perustamista ja rekisteröintiä on tarkoitus helpottaa siten, että perustamisen edellytyksiä selvennetään ja perustamisasiakirjojen muotoa ja sisältöä koskevia vaatimuksia vähennetään sekä luovutaan perustamis lupamenettelystä. Perustamisasiakirjojen sisältövaatimuksia voidaan rajoittaa, kun uuteen lakiin ehdotetaan olettamasaännöksiä monista tähän asti vain säännöissä määräytyistä asioista. Ehdotuksen mukaan sääntöjen pakollisia määräyksiä olisivat säätiön nimi, kotipaikka, tarkoitus, toimintamuodot sekä määräys siitä, miten jäljellä olevat varat käytetään säätiön purkamista ja lakkauttamista koskevissa tilanteissa.

Esityksen tavoitteena on, että myös säätiön perustaminen on nykyistä useammin mahdollista ilman huomattavaa säätiöoikeuden asiantuntemusta. Tavoite on samansuuntainen kuin muiden yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden osalta.

Kuntaliitto pitää perusteltuna, että luovutaan kaksivaiheisesta lupa- ja rekisteröinti-ilmoitusmenettelystä.

Kuntaliitto pitää myös perusteltuina säätiön pakollisista toimielimistä, niiden päätöksenteosta, edustamisesta, tilinpäätöksestä ja tilintarkastajasta sekä sääntöjen muuttamisesta ja säätiön purkamisesta sekä säätiön lakkauttamista koskevasta päätöksestä lakiin sisällytettäviä vähimmäisvaatimuksia ja olettamasaännöksiä. Näistä seikoista olisi määrättävä säätiön säännöissä vain siinä tapauksessa, että olettamasaännöksistä halutaan poiketa.

Säätiön hallinto

Lakiin ehdotetaan yksityiskohtaisia pakottavia ja tahdonvaltaisia säännöksiä säätiöoikeudellisista toimielimistä. Olennaisia muutoksia voimassa olevaan lakiin nähden ovat säätiöoikeudellisen vastuun kantavan johdon ja sen tehtävien määrittäminen laissa, toimitusjohtaja-toimielimen säätely, yhteisöjäsenyyden mahdollistaminen toimielimen jäsenenä sekä luvun säätelyn rakentaminen olettamasaännöjen mukaiselle säätelylle ja samalla pakottavan ja tahdonvaltaisen lainsäädännön rajan selkeyttäminen.

Voimassa olevassa laissa toimielinten tehtävät, toimikausi ja valitseminen perustuvat pääasiassa kunkin säätiön sääntöihin.

Nyt ehdotettu ehdotus yhdenmukaistaa ainakin uusien säätiöiden hallintomalleja. Ehdotuksen mukaan säätiön johdon muodostavat hallitus, toimitusjohtaja ja hallintoneuvosto. Hallitus on edelleen ainoa pakollinen toimielin.

Ehdotuksen mukaan säätiön hallintoneuvoston ja hallituksen jäseneksi voidaan valita myös yhteisömuotoinen jäsen, jos säännöissä niin määrätään. Myös säätiön toimitusjohtajaksi voidaan valita yhteisö voimassa olevan säätiökäytännön mukaisesti, jollei säännössä ole nimenomaisesti kielletty yhteisön valitsemista toimitusjohtajaksi.

Ehdotus poikkeaa voimassa olevasta laista siten, että ehdotuksessa säätiön hallituksen ja hallintoneuvoston päätöksenteko sekä jäsenten oikeudet, velvollisuudet ja vastuut säännellään yksityiskohtaisemmin kuin voimassa olevassa laissa. Näiltä osin ehdotuksen periaatteet vastaavat uudempaa yhteisölainsäädäntöä. Muutoksen tarkoituksena on selventää ja tarpeellisin osin yhdenmukaistaa säätiön hallintorakenteita.

Kuntaliiton mukaan ehdotettu säätiön hallintoa koskeva säätely on perusteltu ja tarkoituksenmukainen, koska se helpottaa hallituksen toiminnan järjestämisestä sekä selventää hallitusten jäsenten oikeudellista asemaa. Kuntaliiton käsityksen mukaan säätiöiden hallintoa koskevien vaatimusten ja hallitusten jäsenen oikeuksien ja velvollisuuksien selventämiseksi on perusteltua säätiölaissa säätää lähtökohtaisesti uudempaa yhteisölainsäädäntöä vastaavasti hallituksen vähimmäistehtävistä, päätöksenteosta, hallituksen jäsenen esteellisyydestä, hallituksen kokouksesta ja pöytäkirjasta sekä tehtävien siirtämisestä.

Toimintakertomus ja tilinpäätös

Ehdotuksen mukaan säätiöiden tulee antaa toimintakertomuksensa ja tilinpäätöksen liitetietoina nykyistä yksityiskohtaisemmat tiedot säätiön toiminnasta ja rahavirroista. Ehdotuksella lisätään säätiön toiminnan avoimuutta. Toimintakertomuksessa on kerrottava, miten säätiö on toiminut tarkoituksensa toteuttamiseksi, kuvattava säätiön mahdollinen konsernirakenne ja siinä tapahtuneet muutokset sekä lähipiiriin liittyvät rahavirrat tilikaudella.

Toimintakertomuksessa annettavien tietojen avulla viranomaisella on mahdollisuus tehokkaammin valvoa, toimiiko säätiö tarkoituksensa toteuttamiseksi ja noudatetaanko säätiön toiminnassa lähipiirivarojen jakoa koskevia säännöksiä.

Kuntaliitto pitää esitettyä sääntelyä säätiön toiminnan avoimuuden ja valvonnan tehokkuuden lisäämisen näkökulmasta tarpeellisina.

Tilintarkastus

Voimassa olevaa lakia vastaavasti ehdotetaan, että jokaisessa säätiössä on suoritettava tilintarkastus.

Säätiön varojen sijoittamisen ja johdon palkkioiden asianmukaisuuden tarkistamista ehdotetaan muutettavaksi siten, että tilintarkastaja tarkastaa sijoitussuunnitelman ja sen noudattamisen sekä varmentaa toimintakertomuksen tiedot johdon palkkioista ja säätiön ja sen lähipiirin välisistä toimista. Lisäksi laissa ehdotetaan säädettäväksi tilintarkastajan oikeudesta toimittaa Patentti- ja rekisterihallitukselle tilintarkastuslain 16 §:ssä tarkoitettu tilintarkastuspöytäkirja. Tilintarkastuspöytäkirjan toimittamalla säätiön tilintarkastaja voisi saattaa säätiövalvonnan tietoon sellaisia valvonnan kannalta todennäköisesti olennaisia rajatapauksia, jotka eivät tilintarkastajan arvion mukaan edellytä tilintarkastuslain 15 §:ssä tarkoitettua huomautuksen antamista tilintarkastuskertomuksessa.

Kuntaliitto pitää perusteltuna ehdotettuja säännöksiä.

Sääntöjen muuttaminen

Voimassa olevan lain mukaan säätiön on huolehdittava sääntöjen muuttamisesta ja haettava muutokselle Patentti- ja rekisterihallituksen vahvistus, jos sääntöjen muuttaminen muuttuneiden olojen vuoksi tai muusta syystä havaitaan tarpeelliseksi. Säätiön tarkoitusta voidaan muuttaa vain, jos säätiön varojen käyttäminen sille määrättyyn tarkoitukseen on mahdotonta tai olennaisesti vaikeutunut, varojen vähyyden vuoksi tai muusta syystä kokonaan tai huomattavalla osallaan hyödyttömiä taikka lain tai hyvien tapojen vastaista. Uusi tarkoitus ei saa olennaisesti poiketa alkuperäisestä tarkoituksesta. Päätös säätiön tarkoituksen muuttamisesta on, jollei sitä ole säätiön säännöissä toisin määrätty, tehtävä vähintään $\frac{3}{4}$ äänten enemmistöllä.

Ehdotuksen lähtökohtana on, että säätiön tarkoituksen muuttamista koskevat laissa säädetyt edellytykset säilyvät ennallaan.

Ehdotuksessa kuitenkin esitetään, että perustaja voisi varautua tuleviin olosuhteiden muutoksiin siten, että säätiötä perustettaessa säännöissä määrätään perustajan tai jonkun muun oikeudesta hyväksyä esimerkiksi säätiön tarkoituksen muuttaminen lain pääsäännöstä poikkeavalla tavalla. Erityisesti toiminnallisten säätiöiden toimintaympäristöissä tapahtuvat muutokset saattavat edellyttää joustavampia keinoja tarkoituksen muuttamiseen.

Esitetystä syistä johtuen Kuntaliitto pitää perusteltuna ehdotettuja muutoksia.

Säätiön purkaminen

Olennaiset muutokset voimassa olevaan lakiin nähden ovat rekisteriviranomaisen mahdollisuus poistaa säätiö rekisteristä ilman selvitysmenettelyä laissa säädetyissä tilanteissa ja mahdollisuus määrätä säännöissä säätiöitä perustettaessa selvitystilan edellytyksistä laista poikkeavasti sekä yksityiskohtaiset säännökset selvitysmenettelystä sekä varojen vähentymistä koskeva rekisteri-ilmoitusvelvollisuus.

Voimassa olevasta poiketen ehdotetaan, että säätiökin voisi olla yrityssaneerauksen kohteena ja että säätiölakiin otetaan säännös säätiön konkurssista.

Kuntaliiton mukaan esitetty sääntely on perusteltua ja tarkoituksenmukaista.

Päätöksen moite

Voimassa olevassa laissa ei ole säännöksiä säätiön toimielimen tekemän päätöksen moittimisesta. Käytännössä on pidetty epäselvänä, kenellä on oikeus moittia toimielimen päätöstä.

Voimassa olevasta laista poiketen uudessa laissa säädettäisiin nimenomaisesti säätiön toimielimen päätöksen moittimisesta. Ehdotuksen mukaan hallintoneuvoston ja hallituksen päätöstä voidaan moittia kanteella sen julistamiseksi pätemättömäksi tai mitättömäksi. Moiteoikeus hallituksen ja hallintoneuvoston päätökseen on ehdotuksen mukaan hallintoneuvostolla, hallintoneuvoston jokaisella jäsenellä, hallituksella, hallituksen jokaisella jäsenellä ja perustajalla. Perustajan moiteoikeutta voidaan rajoittaa säännöissä. Säännöissä voidaan myös määrätä, että tietyllä muulla taholla on moiteoikeus. Moiteoikeuden säätelyllä on tarkoitus lisätä toimielinten jäsenten sekä perustajan mahdollisuutta vaikuttaa säätiön päätösten lain ja sääntöjen mukaisuuden valvontaan. Säännöksellä lisätään perustajan vaikutusmahdollisuutta myös siihen, että säätiön varoja käytetään perustajan säännöissä määräämään tarkoitukseen ja että toiminnassa huomioidaan perustajan säännöksessä asettamat pakottavat määräykset, joista ei voida poiketa edes sääntömuutoksella.

Kuntaliitto pitää esitettyjä säännöksiä säätiön toimielimen tekemän päätöksen moittimisesta tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina.

Vahingonkorvausvastuu

Voimassa olevan lain mukaan säätiön toimielimen jäsen ja säätiön toimihenkilö ovat velvollisia korvaamaan vahingon, jonka hän toimiessaan tahallaan tai tuottamuksellaan on aiheuttanut säätiölle. Sama koskee säätiölakia tai säätiön sääntöjä rikkomalla muulle taholle aiheutettua vahinkoa. Toimihenkilöllä tarkoitetaan säätiön johtavassa asemassa olevaa toimihenkilöä, joka ei ole työsopimuslaissa tarkoitettussa suhteessa säätiöön.

Ehdotuksen mukaan säätiöoikeudelliseen vahingonkorvausvastuuseen voi joutua hallintoneuvoston jäsen, hallituksen jäsen ja toimitusjohtaja. Vahingonkorvausvastuuseen voi edellä mainittujen lisäksi joutua testamenttisäätiön toimeenpanija. Muun kuin säätiön johtoon kuuluvan elimen ja toimihenkilön korvausvastuuseen sovelletaan jatkossa vahingonkorvauslain ja sopimusvastuun periaatteita.

Ehdotus vastaa korvausvastuun perusteen osalta voimassa olevan lain periaatteita. Lisäksi laissa ehdotetaan säänneltäväksi vastuuta koskevasta tuottamusolettamasta, joka vastaa voimassa olevaa käytäntöä. Ehdotuksen mukaan vahingonkorvauskanteen nostamisesta päättää jatkossa hallituksen ja toimitusjohtajan toimintaa valvoa hallintoneuvosto, jollei säännöissä nimenomaisesti määrätä, että asiasta päättää hallitus. Jos säätiöllä ei ole hallintoneuvostoa, päättää vahingonkorvauskanteen nostamisesta hallitus. Ehdotuksessa on lisätty perustajan mahdollisuutta vaikuttaa säätiön toiminnan valvontaan. Perustajalla on ehdotuksen mukaan oikeus vahingonkorvauskanteen nostamiseen. Lisäksi säännöissä voidaan säätiötä perustettaessa tai sen jälkeen sääntömuutoksella antaa lisäksi määrätyle taholle oikeus vahingonkorvauskanteen nostamiseen.

Kanneoikeuden vanhentumisaikaa ehdotetaan pidennettäväksi kolmesta vuodesta viiteen vuoteen.

Kuntaliitto pitää ehdotettua vahingonkorvaussäätelyä tarpeellisena ja pitää tarkoituksenmukaisena, että myös säätiön perustajalla tai säännöissä määrätyle taholla tai Patentti- ja rekisterihallituksella on oikeus vahingonkorvauskanteen nostamiseen säätiön johtohenkilöitä kohtaan.

Säätiövalvonta

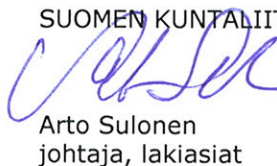
Työryhmä ehdottaa, että säätiölakiin perustuvasta säätiövalvonnasta vastaa edelleen Patentti- ja rekisterihallitus. Työryhmä ei ehdota muutosta valvontatehtävien jakoon eri viranomaisten kesken, joten esimerkiksi muut yleisvalvontaviranomaiset, kuten poliisi ja verohallinto, vastaavat nykyiseen tapaan valvonnasta muussa laissa säädetyllä tavalla.

Säätiövalvonnan tehostamiseksi ehdotetaan lainsäädännöstä aiheutuvien Patentti- ja rekisterihallituksen ja muiden viranomaisten välisen tiedonvaihdon esteiden poistamista siltä osin kuin esteet johtuvat puutteellisesta säätiölain säädännöstä. Säätiövalvonnan resurssien varmistamiseksi ehdotetaan, että säätiöiltä perittäisiin valvontamaksua valvonnan kustannusten kattamiseen.

Ehdotuksen mukaan säätiövalvonta koskisi edelleen kaikkia säätiöitä. Säätiövalvonnan kohdentamisella ja valvontamaksujen porrastamisella säätiövalvontaa ja vastuuta valvonnan kustannuksista voidaan tehostaa siten, että pieniä säätiöitä ei ole tarpeen rajata kokonaan säätiövalvonnan ulkopuolelle. Ehdotuksen mukaan säätiövalvonta helpottaa myös säätiön tarkoituksen ja toteuttamisen, säätiön johdon tehtävien ja vastuun sääntelyn uudistamista.

Kuntaliitto pitää perusteltuna, että säätiölakiin perustuvasta säätiövalvonnasta vastaa edelleen Patentti- ja rekisterihallitus. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että valvonnan taloudelliset resurssit varmistetaan kaikissa olosuhteissa. Kuntaliitto pitää perusteluna, että säätiöiltä perittäisiin valvontamaksua valvonnan kustannusten kattamiseksi, koska tuolloin kustannukset kohdistuisivat oikeudenmukaisesti säätiötoiminnan harjoittajille.

SUOMEN KUNTALIITTO


Arto Sulonen
johtaja, lakiasiat


Pirkka-Petri Lebedeff
johtava lakimies