

Säätiöiden valvonta Suomessa

Timo Sillgren
Pro Gradu- työ lokakuu 2013
Velvoiteoikeuden projekti
Ohjaaja: Heikki Halila

Sisällys

Lähdeluettelo	iii
1. Säätiölaki ja muu säätiöiden sääntely.....	1
1.1 Säätiölainsäädännön historia	1
1.2 Säätiölain soveltamisala	5
1.3 Säätiölain soveltamisalan ulkopuoliset säätiön kaltaiset järjestelyt	6
1.4 Tutkimuksen rajaukset ja tavoitteet.....	8
2. Säätiöiden ulkoinen valvonta	9
2.1 Ulkoisen valvonnan tavat	9
2.2 Säätiön perustamisvaiheen valvonta.....	11
2.2.1 Säätiön perustaminen säädekirjalla	13
2.2.2 Säätiön perustaminen testamentilla.....	13
2.3 Säätiöiden säännöllinen ulkoinen valvonta	15
2.4 Säätiöiden valvonta yksittäistapauksissa.....	21
2.4.1 Riihi-säätiön tapaus	25
2.4.2 Suomen Hiihtourheilun Kannatussäätiön tapaus.....	28
2.4.3 Asuntorakentamisen Kehityssäätiön tapaus	29
2.4.4 Stiftelsen för Åbo Akademi -säätiö ja ministeri Stefan Wallinin asuntokauppa... 30	
2.4.5 Urheiluopistosäätiön tapaus	31

2.4.6 Nuorisosäätiön tapaus	33
2.4.7 Bensowin lastenkotisäätiön tapaus.....	37
2.4.8 Aino-Maria Rannan sekä Ida ja Lauri Reinikaisen säätiöiden tapaukset.....	38
2.4.9 Koivurinnan säätiön tapaus	40
3. Säätiön hallituksen vastuu	42
4. Säätiölakiesitys.....	46
4.1 Uuden säätiölain ominaispiirteet	46
4.2 Perustamisvaiheen valvonta	48
4.3 Säätiöiden säännöllinen valvonta	50
4.4 Säätiöiden valvonta yksittäistapauksissa	54
4.5 Säätiön hallituksen vastuu ja valvonta.....	58
4.6 Säätiövalvontamaksu valvonnan rahoittajana	65
4.7 Tilintarkastusta koskevat uudistukset	69
4.8 Uusi säätiölaki ja valvonnan näkymät	73
5 Yhteenveto	78

Lähdeluettelo:

VIRALLISLÄHTEET:

Säätiölain uudistaminen. Arviomuistio 25.9.2007

Oikeusministeriön lainvalmisteluosasto

<http://www.saatiopalvelu.fi/client-data/file/saatiolakiarviomuistio250907.pdf>

Arviomuistio tilintarkastajajärjestelmän uudistamisesta 17.12.2008

Työ- ja elinkeinoministeriö

http://www.tem.fi/files/21131/Arviomuistio_tilintarkastajajarjestelman_uudistamisesta.pdf

Arviomuistio tilintarkastajajärjestelmän uudistamisesta. Yhteenvedo lausunnoista.

elokuu 2009 Tekijät: Eliisa Reenpää, Sanna Alakare

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Kilpailukyky 43/2009

Säätiöiden valtioneuvoston ja valvonta. Valtiontalouden tarkastusviraston

tuloksellisuustarkastuskertomus 210/2010 19.8.2010

Valtiontalouden tuloksellisuustarkastuskertomukset, Helsinki 2010

http://www.vtv.fi/files/2348/Netti_210_2010.pdf

Säätiölainsäädännön kehittäminen. Arviomuistio. Tekijä Erkki Rajaniemi 28.6.2010

Oikeusministeriön julkaisu Mietintöjä ja lausuntoja 52/2010, Helsinki 2010

http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/16803/OMML_52_2010_Arviomuistio_74s.pdf

Säätiölain uudistaminen. Lausuntoyhteenvedo arviomuistiosta. 23.3.2011

Oikeusministeriön julkaisu Mietintöjä ja lausuntoja 15/2011, Helsinki 2011

http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/152011saatiolainuudistaminen.lausuntoyhteenvedoarviomuistiosta/Files/OMML_15_2011_Lausuntotiivistelma_156_s.pdf

Säätiölainsäädännön uudistaminen. Selvitys kansainvälisestä säätiöoikeudesta.

Tekijä Markus Tervonen 15.8.2012

Oikeusministeriön julkaisu Selvityksiä ja ohjeita 48/2012

http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1354110266567/Files/Selvitys_kansainvalisesta_saatiooikeudesta.pdf

Säätiölainsäädännön uudistaminen. Selvitys kansallisten säätiöiden säännöistä ja käytännöistä.

Tekijä: Markus Tervonen 15.8.2012 (OMSO 47/2012)

Oikeusministeriön julkaisu Selvityksiä ja ohjeita 47/2012, Helsinki 2012

http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1354109655883/Files/Saatiolainsaadannon_uudistaminen.pdf

Uusi säätiölaki. Säätiölain uudistamistyöryhmän mietintö 15.5.2013

Oikeusministeriö, Helsinki 2013

Tekijät: Säätiölakityöryhmä, puheenjohtaja Timo Kaisanlahti, sihteeri Oili Kela (säätiölakityöryhmän mietintö tai OMML 23/2013)

http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1368536471072/Files/OMML_23_2013_Uusi_saatiolaki_366_s.pdf

Lausunnot säätiölain uudistamistyöryhmän mietinnöstä (OMML 23/2013):

Hallitusammattilaiset ry 28.6.2013

<http://dif.fi/blog/lausunnot/2013/06/28/lausunto-saatiolain-uudistamistyoryhman-mietinnosta-uusi-saatiolaki-om-232013-mietinto/>

Valtiontalouden tarkastusvirasto 10.7.2013

http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/16803/Valtiontalouden_tarkastusvirasto.pdf

Suomen lakimiesliitto 12.7.2013

http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/16803/Suomen_Lakimiesliitto.pdf

Patentti- ja rekisterihallitus 15.7.2013

http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/16803/Patentti- ja_rekisterihallitus.docx

Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry 15.7.2013

http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/16803/Saatioiden_ja_rahastojen_neuvottelukunta.pdf

Suomen Asianajajaliitto 16.7.2013

[http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/16803/Suomen Asianajajaliitto.pdf](http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/16803/Suomen_Aasianajajaliitto.pdf)

Valtakunnansyyttäjänvirasto 18.6.2013

<http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/16803/Valtakunnanvoudinvirasto.pdf>

Valtiovarainministeriö 8.8.2013

<http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/16803/Valtiovarainministeriö.pdf>

Veikko Vahtera 1.8.2013

[http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/16803/Vahtera Veikko.pdf](http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/16803/Vahtera_Veikko.pdf)

Verohallinto 25.6.2013

<http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/16803/Verohallinto.pdf>

Luonnos, Hallituksen esitys laiksi säätiön valvontamaksusta. 29.5.2013

Työ- ja elinkeinoministeriö

Lausuntopyyntö, Hallituksen esitys säätiön valvontamaksusta 30.5.2013

Työ- ja elinkeinoministeriö

<http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/19178/2276441673368636.PDF>

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi säätiön valvontamaksusta – Yhteenvedo lausunnoista.

Työ- ja elinkeinoministeriö, Roosa Lehmonen, Mika Kotala. ei päivämäärää

http://www.tem.fi/files/37464/Yhteenvedo_lausunnoista.pdf

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi säätiön valvontamaksusta. HE 137/2013

http://www.tem.fi/files/37499/HE_saation_valvontamaksu.pdf

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 22.12.2006 eoak 646/2005

Patentti- ja rekisterihallitus laiminlöi velvollisuutensa valvoa säätiötä/ Patent- och

registerstyrelsen försummade att övervaka stiftelsen Riihisäätiö

[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?\\${APPL}=ereoapaa&\\${BASE}=ereoapaa&\\${THWIDS}=0.28/1381280368_439424&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw.cgi/trip/?${APPL}=ereoapaa&${BASE}=ereoapaa&${THWIDS}=0.28/1381280368_439424&${TRIPPIFE}=PDF.pdf)

Nuorisosäätiötuoimio, Helsingin käräjäoikeus 30.1.2013 13/938

<http://www.edilex.fi/data/uutiset/Nuorisosaatiotuomio2013.pdf>

PRH:n päätös Aino-Maria Rannan säätiön antamat lainat ja säätiön toiminta 11.6.2013

http://www.prh.fi/stc/attachments/tiedotteet/tiedotteet/saatiot/paatos_11062013_rannan_saatio.pdf

PRH:n päätös Ida ja Lauri Reinikaisen säätiön antamat lainat ja säätiön toiminta 11.6.2013

http://www.prh.fi/stc/attachments/tiedotteet/tiedotteet/saatiot/paatos_11062013_reinikaisen_saatio.pdf

LEHTIARTIKKELIT

Halila, Piirteitä säätiölain uudistamisesta

Defensor Legis 4/2013

Säätiölakia rikottiin törkeästi

Ilta-Sanomat 15.6.2013

Säädösten tsunami iskee säätiöihin - iskeekö myös verottaja?

Talouselämä 31.5.2013, s. 6-7

INTERNETLÄHTEET

www.aamulehti.fi

Sdp sai vaalirahaa Urheiluopistosäätiöltä, johto sai tuomion. 30.1.2013

<http://www.aamulehti.fi/Kotimaa/1194792087564/artikkeli/sdp+sai+vaalirahaa+urheiluopistosaaatiolta+johto+sai+tuomion.html>

gyllenbergs.fi

Säätiön hyvä hallinto. ei päivämäärää

<http://gyllenbergs.fi/fi/signe-och-ane-gyllenbergs-stiftelse-fi/saatio/hallinto/saation-hyva-hallinto/>

www.hs.fi

Professori: Säätiön rahat sääntöjen mukaiseen käyttöön. 20.9.2009

<http://www.hs.fi/kotimaa/artikkeli/Professori+Säätiön+rahat+sääntöjen+mukaiseen+käyttöön/1135249451732>

Nuorisosäätiön pomo: Kyllä poliitikkoja voi tukea. 22.9.2009

<http://www.hs.fi/politiikka/artikkeli/Nuorisosäätiön+pomo+Kyllä+poliitikkoja+voi+tukea/1135249487993>

Poliisi ei aloita esitutkintaa Wallinin asuntokaupasta. 23.5.2012

<http://www.hs.fi/politiikka/a1305570789037>

Todellinen maan tapa tuomittiin eilen. 31.1.2013

<http://www.hs.fi/politiikka/Todellinen+maan+tapa+tuomittiin+eilen/a1305643682200>

www.iltalehti.fi

Vanhasen hallitus hyväksynyt Nuorisosäätiölle tukia 16 miljoonalla eurolla. 28.1.2010

http://www.iltalehti.fi/uutiset/2010012811013050_uu.shtml

Säätiölakia aiotaan väljentää liikaa. 26.8.2013

http://www.iltalehti.fi/paakirjoitus/2013082617409037_pk.shtml

www.iltasanomat.fi

Näin Wallin perustelee asuntokauppoja. 4.4.2012

<http://www.iltasanomat.fi/kotimaa/art-1288459885587.html>

Wallin: Asuntokaupassa ei mitään epäselvää. 4.4.2012

<http://www.iltasanomat.fi/kotimaa/art-1288460088901.html>

jyrkivirolainen.blogspot.fi

Käräjäoikeudelta hyvin perusteltu tuomio Nuorisosäätiön jutussa. 30.1.2013

<http://jyrkivirolainen.blogspot.fi/2013/01/695-karajaoikeudelta-hyvin-perusteltu.html>

m.kaleva.fi

Maan tapa ei takaa laillisuutta. 31.1.2013

<http://m.kaleva.fi/mielipide/paakirjoitukset/maan-tapa-ei-takaa-laillisuutta/619843/>

www.lakimiesuutiset.fi

Uusi säätiölaki voimaan 2015. 11.6.2013

<http://www.lakimiesuutiset.fi/node/1402>

www.nuorisosaatio.fi

Nuorisosäätiö Vuokra-asuntoja työssäkäyville ja työelämään hakeutuville 18–30-vuotiaille nuorille aikuisille. ei päivämäärää

<http://www.nuorisosaatio.fi/nuorisosaatio>

oikeusministerio.fi

Säätiölain kokonaisuudistusta toivotaan. 5.4.2011

<http://oikeusministerio.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2011/04/saatiolainkokonaisuudistustato.html>

Eurooppalainen säätiöasetus. 21.2.2013

<http://oikeusministerio.fi/fi/index/valmisteilla/lakihankkeet/yhtiooikeus/eurooppalainensaatioasetus.html>

Säätiöiden perustamista ja toimintaa halutaan helpottaa ja avoimuutta lisätä. 15.5.2013

<http://oikeusministerio.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2013/05/saatioidenperustamistajatoimintaahalutaanhelpottaajaavoimuuttalisata.html>

www.kko.fi

Tiedote 25.5.2012 - Riihi säätiön asiassa tuomio 12 törkeästä avustuspetoksesta

<http://www.kko.fi/58542.htm>

www.poliisi.fi

Lehdistötiedote puolustusministeri Wallinin ja Stiftelsen för Åbo Akademin välisissä asuntokaupoissa. 23.5.2012

<http://www.poliisi.fi/poliisi/varsinais-suomi/home.nsf/PFBD/4BB35E27ECA61FC9C2257A07002C9CA3>

www.prh.fi

Säätiövalvonta. 31.7.2007

<http://www.prh.fi/fi/saatiorekisteri/saatiovalvonta.html>

Suomen Hiihtourheilun Kannatussäätiötä koskeva selvitystyö valmistunut. 14.1.2011

www.prh.fi/fi/uutiset/P_512.html

Säätiölain uudistaminen käynnistyy. 23.1.2012

http://www.prh.fi/fi/uutiset/P_625.html

Säätiön vuosiselvitys. 18.4.2013

<http://www.prh.fi/fi/saatiorekisteri/vuosiselvitys.html>

PRH Patentti- ja rekisterihallitus Vuosikertomus 2012. 17.5.2013

http://www.prh.fi/stc/attachments/tietoaprhsta/vuosikertomus/prh_vuosikertomus_2012.pdf

TEM:n tiedote: Tilintarkastuslain uudistaminen etenee. 21.5.2013

http://www.prh.fi/fi/uutiset/P_798.html

PRH selvittänyt Aino-Maria Rannan ja Ida ja Lauri Reinikaisen säätiöiden toiminnan lainmukaisuutta 14.6.2013

http://www.prh.fi/fi/uutiset/P_801.html

PRH selvittää Matti Koivurinnan säätiön asioita. 18.9.2013

http://www.prh.fi/fi/uutiset/P_820.html

Säätiöille valvontamaksu. 19.9.2013

http://www.prh.fi/fi/uutiset/P_822.html

www.rakennuslehti.fi

PRH huomautti säätiötä asumisoikeusyhtiön osakekauppojen sotkuista. 18.08.2011

<http://www.rakennuslehti.fi/uutiset/talous/25661.html>

Kaikkoselle ja Vihriälälle ehdollista Nuorisosäätiöstä. 30.01.2013

<http://www.rakennuslehti.fi/uutiset/talous/30495.html>

www.saatiopalvelu.fi

Mikä on säätiö? ei päivämäärää

<http://www.saatiopalvelu.fi/fi/mika-on-saatio/>

Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta. ei päivämäärää

<http://www.saatiopalvelu.fi/fi/saatioiden-ja-rahastojen-neuvottelukunta/>

Säätiön hallituksen vastuu. Muistio 20.10.2009

[http://www.saatiopalvelu.fi/client-data/file/SRNK saation hallituksen vastuu.pdf](http://www.saatiopalvelu.fi/client-data/file/SRNK%20saation%20hallituksen%20vastuu.pdf)

Hyvä säätiötapa.2013

http://www.saatiopalvelu.fi/clientdata/file/SP_hyvaSaatiotapa.pdf

suomenkuvalehti.fi

Uusi säätiölaki jumissa, valvonta edelleen puutteellista. 23.1.2010

<http://suomenkuvalehti.fi/jutut/talous/uusi-saatiolaki-jumissa-valvonta-edelleen-puutteellista>

www.tem.fi

Arviomuistio 17.12.2008 Suomalaisen tilintarkastajajärjestelmän uudistaminen – millaista tilintarkastusta tarvitsemme tulevaisuudessa?

http://www.tem.fi/files/21131/Arviomuistio_tilintarkastajajarjestelman_uudistamisesta.pdf

www.ts.fi

Vennamon ja Suhosen hallinnoima säätiö lainasi luvatta sukulaiselle. 24.2.2013

<http://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/455085/Vennamon+ja+Suhosen+hallinnoima+saatio+lainasi+luvatta+sukulaiselle>

Aviopari suhmuroi säätiörahoja itselleen. 14.6.2013

<http://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/498019/Aviopari+suhmuroi+saatiorahoja+itselleen>

Koivurinnan säätiön epäselvyydet Krp:n tutkittavaksi. 18.9.2013

<http://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/536286/Koivurinnan+saation+epaselvyydet+Krp+n+tutkittavaksi>

Patentti- ja rekisterihallitus tutkii Koivurinnan säätiötä - sijoituspäätöksiä ohi hallinnon

<http://www.ts.fi/uutiset/kotimaa/536164/Patentti+ja+rekisterihallitus+tutkii+Koivurinnan+saatiota++sijoituspaatoksia+ohi+hallinnon>

www.uusisuomi.fi

Paljastus: RAY:ltä Vanhasen säätiölle pöyristyttävä tukisumma. 29.9.2009

<http://www.uusisuomi.fi/raha/72655-paljastus-raylta-vanhasen-saatiolle-poyristyttava-tukisumma>

www.valtioneuvosto.fi

Työryhmä valmistelemaan säätiölain uudistamista. 10.1.2012

<http://valtioneuvosto.fi/ajankohtaista/tiedotteet/tiedote/fi.jsp?oid=348424>

www.vero.fi

Milloin yhdistys tai säätiö on yleishyödyllinen? 1.4.2011

[http://www.vero.fi/fi-FI/Yritys_ ja_yhteisoasiakkaat/Yhdistys_ ja_saatio/Tuloverotus/Milloin_yhdistys_tai_saatio_on_yleishyod\(11733\)](http://www.vero.fi/fi-FI/Yritys_ ja_yhteisoasiakkaat/Yhdistys_ ja_saatio/Tuloverotus/Milloin_yhdistys_tai_saatio_on_yleishyod(11733))

www.yle.fi

Säätiöitä syynätään aiempaa tiukemmin. 22.5.2012

http://yle.fi/uutiset/saatioita_syynataan_aiempaa_tiukemmin/6105773

Lex Bensow puhdistaisi säätiömaailmaa. 15.4.2013

<http://yle.fi/aihe/artikkeli/2013/04/15/lex-bensow-puhdistaisi-saatiomaailmaa>

HENKILÖHAASTATTELU

Yhdistys- ja säätiörekisteripäällikkö Juha Viertola huhtikuu 2013

KIRJALLISUUS

Aro, Pirkko-Liisa

Säätiön tarkoituksesta ja sen toteuttamisen takeista.
Helsinki 1971

Cohen, Nick:

You Can't Read This Book. Censorship in an Age
of Freedom. Lontoo 2013

Hopt, Klaus J.; Walz, W. Rainer,

von Hippel, Thomas; Then, Volker

European Foundation: a new legal approach.
Cambridge 2006

Hovi, Risto

Säätiövarallisuuden suoja. Helsinki 2005 (Hovi)

Hyvärinen, Heikki; Hulkko, Pekka;

Ohvo, Sirkku; Varjola-Vahvelainen,

Kaija:

Yksityisoikeuden perusteet. Porvoo 1998

Kivimäki, T. M., Ylöstalo, Matti

Suomen siviilioikeuden oppikirja: yleinen osa. 4.p.

Juva 1981

- KHT-yhdistyksen palvelu Yhdistyksen ja säätiön tilinpäätösmalli. Helsinki 2007
- Lakimiesliiton koulutuskeskus Säätiöt ja niiden verotus. Helsinki 1998
- Luhtanen, Raimo (toim.) Yhdistyslaki ja säätiölaki. Helsinki 1995
- Lydman, Kari Yhdistyksen ja säätiön tilinpäätös ja hallinto. Porvoo 1995 (Lydman)
- Lydman, Kari; Alakare, Mikko;
- Björklund, Arja; Kemppinen Seppo;
- Laaksonen, Lasse; Leppä, Mikko Yhdistys ja säätiö – oikeudelliset kysymykset, tilinpäätös, verotus ja hallinto. Jyväskylä 2005 (Lydman et.al)
- Manninen, Maarit Säätiöt Suomessa. Helsinki 2005 (Manninen)
- Norri, Matti Johdatus siviilioikeuteen: eli instituutiot. Helsinki 2009
- Perälä, Johanna Yhdistyksen ja säätiön tilinpäätös. Helsinki 1998
- Perälä, Samuli; Perälä Johanna Yhdistyksen ja säätiön talous, kirjanpito ja verotus. Juva 2006
- Pykäläinen-Syrjänen, Ritva: Säätiön tehokkuus: *corporate governance*-säännösten vaikutuksesta säätiön tarkoituksen tehokkaaseen toteuttamiseen. Vantaa 2007 (Pykäläinen-Syrjänen)
- Kirsti Rissanen, Manne Airaksinen,

Johan Bärlund, Martti Castrén,

Ilkka Harju, Jyrki Jauhiainen,

Timo Kaisanlahti, Antti Kivivuori,

Petri Kuoppamäki, Jukka Mähönen,

Seppo Villa, Thomas Wilhelmsson Yritysoikeus. Helsinki 1999

Säätiöiden ja rahastojen

neuvottelukunta ry:

Säätiön hyvä hallinto. Helsinki 2010

Säätiön kestävä varainkäyttö. Helsinki 2012

Toiviainen, Heikki

Johdatus Suomen yksityisoikeudellisia yhteisöjä ja
säätiöitä koskevaan oikeuteen. Helsinki 2006
(Toiviainen)

MUU AINEISTO

Uusi säätiölaki. Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunnan syyskokous ja –seminaari
26.11.2012

LYHENTEET

ARA	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
EU	Euroopan unioni
HE	hallituksen esitys
PRH	Patentti- ja rekisterihallitus
SDP	Suomen Sosialidemokraattinen Puolue
SMP	Suomen Maaseudun Puolue
SRNK	Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto

1. Säätiölaki ja muu säätiöiden sääntely

1.1 Säätiölainsäädännön historia

Säätiötoimintaa on Suomessa ollut jo Ruotsin vallan ajoista lähtien. Varhaisimmat säätiörekisterissä olevat säätiöt ovat 1800-luvun taitteesta.¹ Säätiöiden viranomaisvalvonta nähtiin alusta lähtien tärkeäksi. Viranomaisilla oli tilintekovelvollisuus haltuunsa uskottujen lahjoitus- ja muiden varojen käytöstä Vuoden 1788 kuninkaallinen kiertokirje koskee konsistorien tilintekovelvollisuutta. Vuoden 1806 kuninkaallinen kirje asetti kaikki säätiöt, joilla ei ollut julkista hallintoa konsistorien valvontaan. Sen aikainen viranomaisvalvonta kohdistui säätiöihin, joita nykyään kutsuttaisiin epäitsenäisiksi säätiöksi tai rahastoiksi. Venäjän vallan aikana vuonna 1849 säätiöiden perustamisesta tuli luvanvaraista. Keisarillinen kuulutus, joka nimellisesti koski yksityisiä ”seuroja ja yhdistyksiä” ulotti vaikutuksensa myös säätiöihin. Kaikki kansalaisten yhteenliittymät haluttiin poliittisista syistä valvonnan alaisiksi.² Säätiöiden perustamiseen vakiintui toimilupajärjestelmä, jossa annottiin lupaa säätiön perustamiseen ja pyydettiin sen sääntöjen vahvistusta. Aluksi toimilupaa annottiin keisarilta, myöhemmin Suomen senaatilta tai kuvernööriltä. Kuvernöörien toimivalta koski vain yhden läänin alueella toimivia säätiöitä. Itsenäistymisen jälkeen toimivalta säilyi samoilla tahoilla, mutta nimikkeet vaihtuivat senaatista valtioneuvostoksi ja kuvernööristä maaherraksi. 19.joulukuuta 1919 annetulla asetuksella annettiin säätiöiden perustamista ja sääntöjä koskevat asiat tasavallan presidentin lopullisesti ratkaistaviksi.

E.N. Setälän aloitteesta ryhdyttiin tutkimaan säätiölainsäädännön laatimista. Oikeustoimituskunta antoi Ilmari Tawastjernalle tehtäväksi laatia lakiehdotuksen, jonka hän

¹ Varhaisimmat rekisteröidyt säätiöt ovat Borgå gymnasiilektorers Ebbo-fond , jonka alku oli vuodessa 1766 ja Reginasäätiö, jonka perustamiskirja on vuodelta 1802. Aro, s.11-12

² Aro, s. 14-15

jätti 1. syyskuuta 1921. Tawastjernan lakiehdotuksen taustalla olivat kotimaisen säätiökäytännön ja muun aineiston lisäksi Ruotsissa vuonna 1903 valmistunut lakiehdotus sekä saksalainen oikeuskirjallisuus. Lakia valmisteltaessa erityisen huomion kohteeksi tulivat säätiön perustamisvaiheen lupamenettely, säätiön tarkoituksen muuttaminen ja säätiövalvonnan järjestäminen. Säätiöiden valvonnan taso oli alusta alkaen keskeinen periaatteellinen ongelma: kuinka paljon valtion tuli puuttua sinänsä yksityisten säätiöiden toimintaan? Tuleeko valtion oma-aloitteisesti valvoa toimivatko yksityisten tahojen perustamat säätiöt niiden perustajien tahdon mukaisesti, vai riittäisikö kenties valvonta, joka perustuu ulkopuolisten kanteluihin ja tutkintapyyntöihin? Esimerkiksi teoksessa Yritysoikeus viranomaisaloitteista valvontaa on pidetty perusteltuna lähinnä yleishyödyllisten säätiöiden osalta, muiden osalta kirjoittajat ovat katsoneet riittäviksi valvontakeinoiksi kantelut.³ Julkinen valvonta on kuitenkin yleisesti katsottu tarpeelliseksi säätiöiden yhteiskunnallisesti suuren merkityksen takia, ja lisäksi erinäisten väärinkäytösten tullessa ilmi.

Oikeusministeriöstä tehtiin vuonna 1927 säätiöiden yleinen toimilupaviranomainen. Nykyinen säätiölaki (109/1930) tuli voimaan vuoden 1931 alussa. Lailla vahvistettiin säätiöiden asema itsenäisenä oikeushenkilönä. Laki oli omana aikanaan edistyksellinen, sillä esimerkiksi muissa pohjoismaissa ei säätiölain valmistelun aikaan ollut säätiölainsäädäntöä. Laki oli liberaali raamilaki, joka mahdollisti säätiöille mm. liike- ja sijoitustoiminnan harjoittamisen ilman rajoituksia.

Keväällä 2013 valmistunut säätiölain uudistamistyöryhmän mietintö on ensimmäinen suomalainen säätiölain kokonaisuudistus. Uusi säätiölaki lisää sääntelyä pykälien määrässä mitattuna, mutta muuten se on palaamassa lähemmäksi alkuperäisen säätiölain liberaaleja näkemyksiä sallimalla jälleen liiketoiminnan säätiön toiminnassa. Uutta säätiölakiehdotusta on edeltänyt osittaisuudistuksia, joiden tuloksena säätiölaista oli tullut kokonaisuutena hieman tilkkutäkkimäinen. Vuoden 1965 alusta voimaan tulleella lailla (400/1964)

³ Manne Airaksinen ja Jyrki Jauhiainen teoksessa Yritysoikeus(1999), s.424. Jyrki Jauhiainen kuuluu myös uuden säätiölakiehdotuksen päävalmistelijoihin.

tehostettiin säätiöiden valvontaa säätämällä säätiöiden raportoinnista valvontaviranomaiselle sekä valvontaviranomaisen mahdollisuudesta tarkastaa säätiön toimintaa ja vaatia säätiön hallituksen tai hallituksen jäsenen erottamista. Keskeinen muutos tuolloin oli se, että liiketoiminnan harjoittaminen ei enää voinut olla säätiön tarkoituksena. Vuonna 1987 voimaan tulleella lailla (349/1987) jatkettiin säätiöiden tiedonantovelvollisuuden laajentamista ja tehostettiin jonkin verran valvontakeinoja. Vuoden 1987 säätiölain muutoksen yhteydessä säädettiin lisäksi ensi kerran asetuksella säätiöpääoman vähimmäismääräksi 150 000 markkaa (nykyisin 25 000 euroa). Osittaisuudistuksissa vuosina 1964 ja 1987 pyrittiin sopeuttamaan säätiöiden toimintaa muuttuneisiin olosuhteisiin. Säätiöiden toimintaympäristö on kuitenkin muuttunut säätiölakia nopeammin, mm. säätiöiden harjoittaessa liiketoimintaa yhä enemmän omistamiensa liikeyritysten kautta. Säätiörekisterin pitäminen ja säätiövalvonta siirrettiin oikeusministeriöltä Patentti- ja rekisterihallitukselle vuoden 1995 alusta voimaan tulleella lailla (1172/1994). Vuonna 1996 voimaan tulleella lailla (178/1996) rajoitettiin säätiön lainanantoa lähipiirille. Muut säätiölain muutokset ovat olleet lähinnä teknisiä ja liittyneet muun lainsäädännön muutoksiin.

PRH teki oikeusministeriölle 11.7.2005 aloitteen säätiölain uudistamiseksi ongelmien takia, joita se katsoi säätiölakiin valvontaviranomaisen näkökulmasta liittyvän. Aloite ei vielä tuolloin johtanut tuloksiin. Säätiöiden tarjoamat mahdollisuudet väärinkäytöksiin alettiin kuitenkin tajuta yhä laajemmin. Säätiöiden valvonnan tehostaminen mainittiinkin yhtenä hankkeena valtioneuvoston periaatepäätöksessä talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmaksi 9.2.2006. Oikeusministeriössä valmistui 28.6.2010 virkatyönä säätiölainsäädännön kehittämistä koskeva arviomuistio. Arviomuistiosta pyydettiin lausuntoa 55 säätiöltä ja säätiöitä edustavilta tahoilta, viranomaisilta ja tutkijoilta. Suurin osa lausunnonantajista kannatti säätiöoikeudellista kokonaisuudistusta. Säätiölain uudistaminen kirjattiinkin tavoitteeksi pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan. Työryhmän työn pohjaksi tuli arviomuistio ja siitä saatu lausuntopalaute. Sekä tahdonvaltaiselle että pakottavalle lisäsäätelylle nähtiin tarvetta. Vero-oikeudelliset kysymykset ja epäitsenäiset säätiöt rajattiin uudistuksen ulkopuolelle, vaikka sääntelytarvetta niidenkin osalta oli olemassa. Säätiön perustajan tarkoituksen toteuttaminen ja sivullisten oikeuksien suojaaminen olivat lähtökohtana pakottavan sääntelyn lisäämiselle. Toisaalta säätiölainsäädännön saattaminen muuta yhteisöläinsäädäntöä vastaavaksi merkitsi

tahdonvaltaisen sääntelyn lisääntymistä. Enemmistö lausunnonantajista kannatti säätiöiden toiminnan hyödyllisyysvaatimuksesta luopumista ja liiketoiminnan harjoittamisen sallimista nykyistä selkeämmin. Liiketoiminnan osalta mallia katsottiin voitavan ottaa muusta yhteisölainsäädännöstä, etenkin osakeyhtiölaista. Tahdonvaltaisten, yhtiöoikeutta matkivien säännösten käyttämisellä ei kuitenkaan ollut tarkoitus heikentää säätiöiden valvontaa. Vastuita, velkojainsuojaa ja taloudellista raportointia tuli pikemminkin säännellä selkeämmin ja kattavammin.

Säätiölain ohella säätiöiden valvontaa säätelee säätiöasetus. Nykyinen säätiöasetus (1045/1989) tuli voimaan vuoden 1990 alusta. Asetuksessa säädetään säätiöpääoman vähimmäismäärästä sekä Patentti- ja rekisterihallituksen velvollisuudesta pitää säätiörekisteriä, säätiörekisteriin tehtävistä ilmoituksista, säätiörekisteristä annettavista otteista ja tiedoista sekä eräistä säätiörekisterin pitoon liittyvistä seikoista.

Säätiöitä koskevaa EU-lainsäädäntöä ei ole ollut, mutta EU on kyllä antanut direktiivejä, jotka sääntelevät kirjanpitoa ja tilintarkastusta, ja joilla on siten vaikutusta säätiöiden valvontaan. Lisäksi komissio antoi huhtikuussa 2012 asetusehdotuksen eurooppalaisesta säätiöstä. Se olisi uusi eurooppalainen oikeushenkilömuoto säätiötoimintaa varten, jota tulisi jäsenvaltioissa kohdella kuten kansallista säätiötä. Asetuksessa säädetään säätiön yleishyödyllisyydestä kansallista lainsäädäntöä sovellettaessa ja siitä, että säätiötä valvoo sen rekisteröintivaltion viranomainen.⁴ Eurooppalainen säätiö ei syrjäytä mitään kansallisia säätiömuotoja vaan tulee niiden rinnalle, mutta epäilemättä vaikuttaa myös kansallisia säätiöitä koskevaa lainsäädäntöä kehitettäessä. Eurooppalainen säätiö ei poista tarvetta kansallisen säätiölainsäädännön uudistamiseen, vaan on ollut luomassa siihen lisäpainetta.

Lainsäädännön lisäksi suuri merkitys säätiöiden hallinnolle on ollut Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunnan laatimilla ohjeilla.⁵ Neuvottelukunnan jäsenet ovat sitoutuneet

⁴ Eurooppalainen säätiöasetus, oikeusministerio.fi, 21.2.2013

⁵ Kolmekymmentä suomalaista apurahoja jakavaa säätiötä ja yhdistystä aloitti vuonna 1970 säännöllisen yhteydenpidon ja alkoi käyttää kokoonpanostaan nimitystä Säätiöiden ja rahastojen

noudattamaan hyvää säätiötapaa, johon kuuluu yleisiä ohjeita suositeltavasta toiminnasta säätiöissä. Ohjeita pidetään jäseniä sitovina paitsi siinä tapauksessa, että ”säätiön tai yhdistyksen säännöt, testamentti- ja lahjakirjamääräykset taikka muu perusteltu syy estää jonkun ohjekohdan noudattamisen.”⁶ Hyvä säätiötapa määrää mm. sijoitustoiminnasta ja sen valvonnasta seuraavasti: ”Jäsenen hallitus vastaa siitä, että varat sijoitetaan varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla. Varainhoidosta annetaan riittävät ohjeet ja toimintaa valvotaan asianmukaisesti. Varainhoitoa ohjaa harkitsevaisuus ja pitkäjännitteisyys. varat pyritään hajauttamaan turvallisiin ja tuottaviin kohteisiin.”⁷ Lisäksi neuvottelukunta on julkaissut Säätiön hyvä hallinto- ohjeen, mikä on laajempi näkemys siitä, millaista hallintotapaa säätiöissä tulee noudattaa. Kyseiset ohjeet eivät ole kuitenkaan säätiöitä velvoittavia asiakirja, eikä niiden noudattamista valvota. ”Ohjeen tavoitteena on herättää keskustelua hyvästä hallintotavasta sekä kannustaa säätiöiden hallituksia omien toimintaohjeiden laatimiseen ja ylläpitämiseen alalla vallitsevien hyvien käytäntöjen mukaisesti”⁸. Kunkin säätiön hallituksella on siis ollut vapaus päättää miltä osin ja missä laajuudessa neuvottelukunnan ohjeita sovelletaan.

1.2 Säätiölain soveltamisala

Säätiö määritellään oikeuskirjallisuudessa yleensä erillisvarallisuudeksi, jota hoitaa erillinen hallinto ja jolla toteutetaan säätiön perustajan määräämää hyödyllistä tarkoitusta. Säätiön perustajan laatimissa säätiön säännöissä määrätään säätiön tarkoitus, tarkoituksen

neuvottelukunta. Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta rekisteröitiin yhdistykseksi vuonna 2004 ja sen jäsenenä on tällä hetkellä 144 apurahoja jakavaa säätiötä ja yhdistystä.

⁶ Hyvä Säätiötapa, s.4

⁷ Hyvä Säätiötapa, s.6

⁸ Säätiön hyvä hallinto, s.6

toteuttamistavat, hallinto ja toiminnan rakenne. Säätiölaissa ja -asetuksessa säädetään säätiön toiminnasta ja valvonnasta.⁹

Säätiölain 1 §:stä käy ilmi lain koskevan vain itsenäisiä säätiöitä. Itsenäisellä säätiöllä tarkoitetaan sitä, että säätiöstä tulee rekisteröimisellä perustajastaan erillinen oikeushenkilö, joka voi saada nimiinsä oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä kantaa ja vastata (SäätiöL 8 §). Itsenäiselle säätiölle on luotava säätiölain mukaisesti oma organisaatio sääätäjän sille luovuttaman säätiövarallisuuden hoitoa varten. Säätiön syntymisen edellytyksenä on sen rekisteröiminen eli hyväksyminen valvovan viranomaisen ylläpitämään säätiörekisteriin. Säätiölakia sovelletaan vain säätiörekisteriin merkittyihin säätiöihin.

Säätiölaissa säädetään rekisteröitävän itsenäisen säätiön perustamisesta ja rekisteröinnistä sekä rekisteritietojen julkistamisesta ja tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen ilmoittamisesta rekisteröitäväksi; rekisteröidyn säätiön oikeushenkilöydestä sekä säätiön, sen perustajien, johdon ja toimihenkilöiden varojen ja velkojen erillisyydestä ja säätiön perustajalle ja lähipiirille annettavista taloudellisista eduista; rekisteröitävän säätiön peruspääomasta, tarkoituksesta ja rajoitetusta oikeudesta harjoittaa liiketoimintaa; rekisteröidyn säätiön toimielimistä, niiden päätöksenteosta, edustamisesta, toiminnan ja varainhoidon järjestämisestä ja tilintarkastuksesta sekä säätiön toimielimen jäsenen ja toimihenkilön vahingonkorvausvastuusta; sekä rekisteröidyn säätiön valvonnasta, sääntöjen muuttamisesta sekä säätiön sulautumisesta ja lakkauttamisesta. Muuten säätiön toiminnassa on noudatettava sille laadittuja sääntöjä. Säätiön toiminnan tulisi aina olla erityisesti sille säännöissä määrätyn tarkoituksen mukaista.

1.3 Säätiölain soveltamisalan ulkopuoliset säätiön kaltaiset järjestelyt

Rekisteröityjen itsenäisten säätiöiden lisäksi on olemassa niin sanottuja epäitsenäisiä säätiöitä ja muita määrätarkoitukseen käytettäviä rahastoja, joihin ei sovelleta säätiölakia. Epäitsenäinen säätiö ja muu määrätarkoitukseen käytettävä rahasto ei ole oikeushenkilö,

⁹ Mikä on säätiö? www.saatiopalvelu.fi, ei päivämäärää

vaan sen varoja hoitaa niiden saaja omissa nimissään. Vastuu tällaisen rahaston veloista ei rajoitu määrätarkoitukseen luovutettuihin varoihin, vaan varojen saaja vastaa niistä ainakin lähtökohtaisesti koko omaisuudellaan, ellei toisin ole sovittu toisen sopijapuolen kanssa. Epäitsenäisen säätiö ei edellytä oman organisaation luomista säätiövarallisuuden hoitoa varten. Määrätarkoitukseen käytettävän rahaston hallinto voidaan järjestää säätiölain säännöksistä riippumatta. Säätiölain suoraa valvontaa ei ole katsottu tarvittavan ulottaa näihin epäitsenäisiin säätiöihin, koska niitä hallinnoivia säätiöitä ja yhdistyksiä, yhtiöitä, rahoituslaitoksia, yliopistoja ja muita oppilaitoksia, kuntia, seurakuntia ja muita julkisoikeudellisia yhteisöjä säännellään jo riittävän tehokkaasti muilla säännöksillä. Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin esitetty erilaisia kantoja säätiölain soveltamisesta epäitsenäisiin säätiöihin ja rahastoihin. Tällöin on lähinnä ollut kyse siitä, että niihin sovellettaisiin ainakin sellaisia niitä hallinnoivia tahoja koskevia säännöksiä ja määräyksiä, joista rahaston säännöissä voitaisiin säätiölain (tai muiden säännösten tai yleisten oikeusperiaatteiden) mukaan tehokkaasti määrätä.

Säätiölaki ei koske julkisoikeudellisia säätiöitä (SäätiöL 29 §). Oikeuskirjallisuudessa julkisoikeudellisiksi säätiöiksi on määritelty oikeussubjektit, jotka ovat enemmän määrätarkoitukseen osoitettuja omaisuusmassoja kuin yhteisöjä ja jotka huolehtivat jonkin julkisen tehtävän hoitamisesta, esimerkiksi Kansaneläkelaitos. Säätiölain ulkopuolelle jäävät myös eläkesäätiöt, joihin sovelletaan eläkesäätiölakia. Säästöpankit ovat säätiön kaltaisia rajoitusalan yrityksiä. Niihin sovelletaan säästöpankkilakia.

Jo säätiölakia valmisteltaessa pidettiin kyseenalaisena oliko laki todella syytä rajoittaa vain itsenäisiin yksityisoikeudellisiin säätiöihin.¹⁰ Säätiölain ulkopuolisten epäitsenäisten säätiöiden ja muiden säätiön kaltaisten järjestelyjen osalta on katsottu olevan järjestetty riittävä valvonta muiden säännösten kautta. Loogisesti ja säädöskokoelman järjestyksen kannalta on tietysti järkevä tavoite, että kutakin oikeushenkilöä koskevat säännökset löytyisivät mahdollisimman pitkälle yhden lain alta. Säätiöiden kohdalla tästä periaatteesta

¹⁰ Korkein hallinto-oikeus oli lausunnossaan 3. syyskuuta 1926 laajemman soveltamisalan kannalla. Aro, s.26

olisi voitu mielestäni jonkin verran joustaa ja sallia viittaukset muihin säätiötyyppeihin, ainakin siltä osin voidaanko säätiölakia hyödyntää soveltuvin osin niitä koskevien säännösten tulkinnassa. Etenkin epäitsenäisten säätiöiden osalta on myös käytännössä esiintynyt tarvetta säätiölain analogisiin tulkintoihin.

1.4 Tutkimuksen rajaukset ja tavoitteet

Suomalaisesta säätiöoikeudesta ei ole kovin paljon tutkimusta, ja erityisen vähän sitä on säätiöiden valvonnan tehokkuudesta käytännössä. Osaksi tämä johtunee kotimaisen normatiivisteoreettisesta painotuksesta. Säätiölakia säädettäessä suurin kysymys oli valtiovallan oikeutus edes vähäisellä valvonnalla puuttua säätiöiden toimintaan. Lopullista yksimielisyyttä tästä kysymyksestä ei ole vielä nykyäänkään saavutettu. Varsin paljon on kirjoitettu säätiön tarkoituksen merkityksestä ja sen toteutumisen turvaamisesta. Aro kirjoitti säätiön tarkoituksesta ja sen toteuttamisen takeista vuonna 1971 ja Pykäläinen-Syrjänen kirjoitti vuonna 2007 säätiön tarkoituksen tehokkaasta toteuttamisesta yhtiöoikeudellisten *corporate governance*-säännösten avulla. Säätiön tarkoituksen muuttamisen helpottuminen samoin kuin liiketoiminnan mahdollinen vapauttaminen, joista säädetään uudessa säätiölakiehdotuksessa, ovat herättäneet tiivistä keskustelua. Nämä muutokset ovatkin merkittäviä ja sisältävät teoreettiselta kannalta vaikeita kysymyksen asetteluja, jotka antaisivat aihetta omaan tutkielmaansa. Säätiöiden valvonnan kannalta tarkoituksen muuttamisen helpottuminen ja liiketoiminnan vapautuminen asettavat tietysti lisähaasteita, mutta kun kyse on valvonnan toteutumisesta käytännössä, ei näitä kysymyksiä ole tarpeen laajemmin pohdiskella tämän työn puitteissa.

Kirjallisuudessa on uhrattu palstatilaa säätiöiden valvonnassa käytettäville valvontakeinoille, joilla ei todellisuudessa ole ollut merkitystä.. Sitä saadaanko valvonnalla ja verotuilla aikaan haluttuja vaikutuksia ei ole niinkään tutkittu. Säätiöitä koskeva tietoperusta on varsin heikko, sillä tilastot, tutkimukset ja viranomaisten rekisterit ovat tuottaneet vain vähän ja hajanaista tietoa säätiöistä, niiden talouden pidosta ja toiminnasta.¹¹ Tämän tutkielman aiheena on

¹¹ VTV:n tuloksellisuustarkastuskertomus 210/2010, s. 7

tutkia säätiöiden valvonnan toteutumista viranomaisten valvontakäytännössä erinäisten yksittäistapausten kautta. Vaikka nimenomaan säätiölakiin perustuvat ulkoiset valvontakeinot ovat tutkimuksen kohteena, tarkastelunäkökulma on pikemmin realistinen kuin positivistinen. Säätiöiden valvonnan järjestäminen on ollut keskeinen syy myös säätiölain uudistamishankkeisiin ja siksi ehdotus uudeksi säätiölaiksi on keskeinen osa tätä tutkielmaa, näyttäisihän uusi säätiölaki uudistavan valvontakeinoja merkittävillä tavoilla, lähtien aivan uudesta moitejärjestelmästä ja päätyen uusiin kriminalisointeihin.. Tutkielma keskittyy nimenomaan säätiöiden ulkoiseen valvontaan kiistämättä sisäisen valvonnan merkitystä, koska säätiöiden sisäistä valvontaa ei ole merkittävydestään huolimatta laissa tarkemmin säännelty, vaan se on jätetty säätiön säännöissä järjestettäväksi asiaksi.¹²

2. Säätiöiden ulkoinen valvonta

2.1 Ulkoisen valvonnan tavat

Säätiön ulkopuolisella valvonnalla korvataan yksityisoikeudellisille oikeushenkilöille ominaisen omistajakontrollin puuttumista säätiöistä sekä turvataan edunsaajien oikeusturvan ja julkisten intressien toteutumista. Säätiöiden ulkopuolista valvontaa hoitavat tilintarkastajat sekä viranomaisena Patentti- ja rekisterihallitus. Koska PRH:n pääasiallisena tehtävänä on rekisterin pito ja tietojen tarjoaminen, sen soveltuvuutta valvontaviranomaiseksi on oikeuskirjallisuudessa toisinaan epäilty. Pykäläinen-Syrjänen kyseenalaisti väitöskirjassaan PRH:n paitsi sopivuuden myös kompetenssin toimia säätiöiden valvojana säätiölain valvontaviranomaiselta edellyttämällä tavalla.¹³ On kuitenkin vaikea sanoa, mikä muu

¹² ”säätiön sisäisen kontrollin järjestäminen on suurelta osin ollut säätäjän oman kekseliäisyyden varassa” Säätiölainsäädännön kehittäminen, 28.6.2010, sivu 8

¹³ Pykäläinen-Syrjänen 2007, s. 235

viranomaisen soveltuisi säätiöitä valvomaan PRH:ta paremmin. On todettava, että valvonnan siirtyminen oikeusministeriöltä PRH:lle vuodesta 1995 on merkinnyt kuitenkin parannusta valvonnan tasossa. PRH saa vuosiselvityksen lähes kaikilta toimivilta säätiöiltä ja tarkistaa kaikki saamansa vuosiselvitykset, 2000-luvulla tarkistukset on tehty aiempaa systemaattisemmin. Oikeusministeriön ollessa valvontaviranomainen huomattava osa toimivista säätiöistä (jopa 20 %), ei toimittanut vuosiselvityksiä lainkaan, eikä oikeusministeriö myöskään tarkistanut kuin osan sille toimitetuista selvityksistä.¹⁴ 2000-luvulla paljastuneiden väärinkäytöstapausten jälkeen PRH on myös ilmoittanut pyrkivänsä lisäämään aktiivisuuttaan säätiövalvonnassa. Se on ilmoittanut ryhtyvänsä tekemään muuan muassa pistokokeita, joita ei aikaisemmin ole tehty käytännössä lainkaan.¹⁵

PRH:n harjoittama säätiövalvonta toteutuu kolmella tavalla: 1. rekisteröinnin yhteydessä toteutuva perustamisvaiheen valvonta (perustamislupa), 2. säännöllinen valvonta ja 3. yksittäistapauksia koskeva valvonta. Valvonta on laillisuusvalvontaa, eli valvova viranomaisen ei lähtökohtaisesti puutu säätiön toimintaan, kunhan se täyttää lain vaatimukset. Oikeuskirjallisuudessa on tosin esitetty, että valvonnan pitäisi kohdistua enemmän toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen. Pykäläinen - Syrjäsen mukaan säätiön tarkoituksen toteutumisen ja sijoitustoiminnan asianmukaisuuden valvonnan takia PRH:n vastuulla olisi myös toiminnan tarkoituksenmukaisuuden valvonta.¹⁶ Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on ollut samoilla linjoilla.¹⁷ Vaikka kantaa voikin pitää tehokkuuden kannalta perusteltuna, ei sille saada suoraa tukea laista. Säätiöiden toiminnalle ja varainhoidolle ei ole asetettu määrällisiä eikä tehokkuustavoitteita säätiölaissa, minkä vuoksi tulkinta, että PRH:n tehtävänä olisi myös säätiön toiminnan tarkoituksenmukaisuuden valvominen, on ongelmallinen. Käytännössä tarkoituksenmukaisuuden valvominen

¹⁴ VTV:n tuloksellisuustarkastuskertomus 210/2010, s. 70

¹⁵ ”Säätiöitä syynätään aiempaa tiukemmin” Yle uutiset 22.5.2012

¹⁶ Pykäläinen - Syrjänen, 2007, s. 233

¹⁷ VTV:n tuloksellisuustarkastuskertomus 210/2010, s. 64

edellyttäisi sitä, että tarvittaessa säätiön hallitus voitaisiin vaihtaa tehottoman tai muuten epätarkoituksenmukaisen toiminnan vuoksi. Tällaisia valtuuksia ei PRH:lla eikä muillakaan viranomaisilla ole ollut vaan edellytyksenä on aina lain vastainen toiminta.

2.2 Säätiön perustamisvaiheen valvonta

Säätiöiden laillisuuden ja asianmukaisuuden valvonnan kannalta on luonnollisesti hyödyllistä jo perustamisvaiheessa edellyttää niiltä jonkinlaista selvitystä harjoitettavasta toiminnasta, jonka perusteella niille sitten voidaan myöntää toimintalupa ja rekisteröidä ne viralliseen rekisteriin. Säätiörekisteri on koko maalle yhteinen ja sitä pitää Patentti- ja rekisterihallitus. Mikäli säätiön toiminta ei vastaisi rekisteriin ilmoitettua, siihen on sitten ainakin teoriassa mahdollista puuttua. Valvonnan tehokkuuden kannalta on siten merkityksellistä myös se mitä tietoja säätiöitä perustettaessa edellytetään ilmoitettaviksi. Rekisteröinti, jota PRH hoitaa on luonnollisesti perusedellytys sille, että säätiöistä ylipäättään saadaan jotain selvitystä ja niiden toimintaa voidaan valvoa. Rekisteröinnissä keskeisessä asemassa ovat säätiölle hyväksyttävät säännöt, joiden perusteella säätiön tulisi toimia ja toteuttaa tarkoitustaan. Säätiön tarkoituksen tarkempi toteuttamistapa jää säätiön hallinnon päätettäväksi. Esimerkiksi tarkempia toiminta- ja rahoitussuunnitelmia on rekisteröinnin yhteydessä esitettävä vain, jos säätiö perustetaan minimipääomalla.

Perustettavalta säätiöltä edellytetään hyvän tavan mukaisuutta ja ”hyödyllisyyttä”. Kriteeri on laaja ja sen täyttää mikä hyvänsä yleiskielen mukaisesti hyödylliseksi katsottava tarkoitus. Ei-hyödyllisyyden perusteella säätiön perustaminen voitaisiin evätä vain aivan poikkeuksellisissa tapauksissa.¹⁸ Käytännössä säätiöt ovat lähes aina yleishyödyllisiä¹⁹, jolloin ne saavat myös verotuksellisia etuja. Verottaja ratkaisee säätiön yleishyödyllisyyden

¹⁸ Säätiön perustaminen on evätty lopullisesti vain kerran säätiölain voimassaoloaikana, sillä säätiöt voivat tarvittaessa korjata tarvittaessa säätiön tarkoitusta sopivammaksi.

¹⁹ Vuoden 2000 kyselyssä 92% säätiöistä ilmoitti olevansa yleishyödyllisiä. Lydman et al., s. 282-283

omilla perusteillaan.²⁰ Säätiölain 5 § 3 momentin mukaan ”Perustamislupaa älköön kuitenkaan annettako, jos säätiön tarkoituksena sen sääntöjen mukaan on liiketoiminnan harjoittaminen tai jos sen pääasiallisena tarkoituksena ilmeisesti on välittömän taloudellisen edun hankkiminen sääntäjälle tahi säätiön toimihenkilölle, taikka milloin säätiön perustaminen olisi sääntöperinnöstä voimassa olevien säännösten kiertämistä. Lupaa säätiön perustamiseen ei myöskään saa antaa, jos säätiölle tuleva omaisuus on asetuksella säädettävää määrää pienempi tai sellaisessa epäsuhteessa säätiön tarkoitukseen, ettei säätiön perustamiselle ole edellytyksiä”.

Säätiö voidaan perustaa kahdella tavalla, säädekirjalla tai testamentilla. Perustamisprosessi on kaksivaiheinen: ensin on haettava perustamislupaa Patentti- ja rekisterihallitukselta (PRH), toiseksi, mikäli lupa on myönnetty, tehdään ilmoitus säätiörekisteriin. PRH on laatinut mallisäännöt, joita voidaan käyttää mallina säätiörekisteriin toimitettavien asiakirjojen laadinnassa.²¹ Mallisääntöjen käyttäminen on vapaaehtoista. Säätiön rekisteröimistä koskeva ilmoitus sekä säätiölain 10 b ja 22 §:ssä tarkoitettu muutosilmoitus olisi kuitenkin tehtävä patentti- ja rekisterihallituksen vahvistaman kaavan mukaista lomaketta käyttäen (Säätiöasetus 7§). Perustamisluvan käsittelymaksu on 1.680 €.

²⁰ Yhdistystä tai säätiötä pidetään verotuksessa yleishyödyllisenä, jos se täyttää kaikki seuraavat kriteerit:

- Yhdistys tai säätiö toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi. Yleinen hyvä voi olla aineellista, henkistä, eettistä tai yhteiskunnallista.
- Yhdistyksen tai säätiön toiminta ei kohdistu vain rajattuun henkilöpiiriin.
- Yhdistys tai säätiö ei tuota toimintaan osallistuville taloudellista etua osinkona, voitto-osuutena eikä kohtuullista suurempana palkkana tai muuna hyvityksenä.

Yhdistys tai säätiö ei voi olla yleishyödyllinen, jos se käyttää osankin varoistaan perustajan tai hänen läheistensä hyväksi. Jos toiminta palvelee lähinnä yksityisiä taloudellisia tarkoituksia, yhdistys tai säätiö ei toimi yleiseksi hyväksi eikä sitä voida pitää yleishyödyllisenä.

”Milloin yhdistys tai säätiö on yleishyödyllinen?”, www.vero.fi

²¹ Mallisäännöt löytyvät osoitteesta <http://www.prh.fi/stc/attachments/saatiot/Saatiopaketti2011.pdf>

2.2.1 Säätiön perustaminen säädekirjalla

PRH:lle toimitettavaan hakemukseen on liitettävä:

- Säädekirja alkuperäisenä tai viran puolesta oikeaksi todistettuna jäljennöksenä
- Säätiölle hyväksytyt säännöt
- Oikeaksi todistettu jäljennös säätiön perustajana olevan yhteisön sen toimielimen kokouksen pöytäkirjasta, jolla ao. yhteisöä koskevan lainsäädännön mukaan on oikeus päättää säätiön perustamisesta ja säätiölle tulevan omaisuuden luovuttamisesta. Pöytäkirjasta tulee käydä ilmi, että ao. yhteisö on omalta osaltaan päättänyt perustaa säätiön ja luovuttaa sille säädekirjassa mainitun omaisuuden sekä hyväksynyt säädekirjan ja säätiölle laaditut säännöt
- Tarvittaessa selvitys siitä, että yhteisön edellä mainittu päätös on lainvoimainen eli ao. yhteisöä koskevan lainsäädännössä tarkoitettua moitekannetta ei ole säädetyssä ajassa nostettu.
- Milloin muulla kuin säätiön perustajalla tai perustajilla on säätiön sääntöjen mukaan oikeus valita jäseniä säätiön toimielimiin, tämän tahon suostumus tehtävän vastaanottamiseen.
- Esteettömän asiantuntijan arvio säätiölle tulevan omaisuuden arvosta, jos säätiölle sitä perustettaessa luovutetaan muuta kuin rahaa, ellei omaisuuden arvo ole yleisesti tunnettu.
- Vapaamuotoinen toiminta- ja rahoitussuunnitelma, jos säätiö perustetaan minimisäädepääomalla.
- Mahdolliset muut selvitykset.

2.2.2 Säätiön perustaminen testamentilla

PRH:lle toimitettavaan hakemukseen on liitettävä:

- Testamentti alkuperäisenä tai viran puolesta oikeaksi todistettuna jäljennöksenä
- Säätiölle testamentin perusteella laaditut säännöt.
- Selvitys siitä, että testamentti on perintökaaressa säädetyllä tavalla annettu tiedoksi.
- Selvitys siitä, että testamentti on lainvoimainen.
- Oikeaksi todistettu jäljennös perukirjasta siihen liittyvine sukuselvityksineen

- Oikeaksi todistettu jäljennös perinnönjakokirjasta, milloin se on tarpeen säätiölle tulevan omaisuuden selvittämiseksi .
- Säätiön toimielimiin jäseniä sääntöjen mukaan valitsemaan oikeutetun tahon suostumus tehtävän vastaanottamiseen, ellei suostumuksen olemassaolo ilmene perustamislupahakemukseen liitetyistä muista asiakirjoista.
- Mahdolliset muut selvitykset.

Säätiö tulee oikeustoimikelpoiseksi vasta kun se merkitään säätiörekisteriin. Perustamisluvan saanut säätiö ilmoitetaan säätiörekisteriin merkittäväksi, kun säännöissä mainitut toimielimet ovat valitut ja järjestäytyneet ja kun säätiön hallitus on ottanut vastaan säätiölle tulevan omaisuuden. Säätiön ilmoittaminen säätiörekisteriin edellyttää lisäksi sen, että säätiön tilintarkastajat ovat todenneet omaisuuden säätiölle luovutetuksi. Mikäli säätiölle luovutetaan kiinteää omaisuutta tulee ilmoitukseen liittää jäljennös kiinteän omaisuuden luovutuskirjasta. Luovutuskirjan tulee olla omaisuuden säätiön puolesta vastaanottaneen allekirjoittama.

Patentti- ja rekisterihallitus siis vahvistaa perustettavan säätiön säännöt. Samoin jos säätiön sääntöjen muuttaminen muuttuneiden olojen vuoksi tai muusta syystä havaitaan tarpeelliseksi, säätiön on haettava muutokselle patentti- ja rekisterihallituksen vahvistus. Muutettuja sääntöjä ei noudateta ennen kuin muutos on merkitty rekisteriin. Jos säätiön varojen käyttäminen sille määrättyyn tarkoitukseen olisi niiden vähyyden vuoksi kokonaan tai huomattavalta osalta hyödytöntä, voidaan säätiön sääntöjä muuttaa myös siten, että säätiölle asetetaan määräaika, jonka kuluessa sen jäljellä olevat varat on käytettävä ja säätiö lakkautettava. Haettaessa patentti- ja rekisterihallituksen vahvistusta tällaiselle sääntöjen muutokselle on hakemukseen liitettävä säätiön tilintarkastajien antama todistus siitä, että kaikki tiedossa olevat velat on maksettu tai että säätiön tunnetut velkojat ovat suostuneet säätiön muuttamiseen määräaikaiseksi (Säätiölaki 17§).

Säätiölain lisäksi säätiöiden perustamisvaiheen valvonta perustuu säätiöasetukseen, joka tosin on sisällöltään varsin lyhyt ja suppea. Säätiöasetuksen pääasiallinen sisältö ovat teknisluonteisina pidettävät säännökset siitä millä tavoin patentti- ja rekisterihallituksessa pidetään säätiöistä nimen mukaista aakkosellista luetteloa, ja mitä tietoja siihen merkitään. Huomionarvoisia ovat asetuksen 1, 2 ja 9a§: Säätiöasetuksen 1§ mukaan lupa säätiön perustamiseen voidaan antaa vain, jos säätiölle tulevan omaisuuden arvo on vähintään 25

000 euroa. 2§ mukaan haettaessa patenti- ja rekisterihallitukselta vahvistusta säätiön sääntöjen muutokselle taikka suostumusta säätiön sulautumiseen tai lakkauttamiseen on hakemuksessa ilmoitettava sen perusteena olevat seikat. Lisäksi hakemukseen on liitettävä oikeaksi todistettu jäljennös kunkin sellaisen kokouksen pöytäkirjasta, jossa asiasta on päätetty. 9a§ mukaan patenti- ja rekisterihallitus antaa säädettyä maksua vastaan otteita säätiörekisteristä ja jäljennöksiä siihen liittyvistä asiakirjoista, lukuun ottamatta säätiölain 24 §:ssä tarkoitettuja tase-erittelyjä ja tietoja.

Kuten edellisiltä sivuilta näkyy, säätiön perustamisvaiheen valvontaan liittyy hyvin vähän toiminnallisen ja taloudellisen suunnittelun vaatimuksia. Vapaamuotoinen toiminta- ja rahoitussuunnitelmakin vaaditaan vain, jos säätiö perustetaan minimipääomalla. Vaaditusta minimipääomasta onkin tullut yksinkertaistettu takuu säätiön toimivuudesta käytännössä, vaikka käytettävissä olevien pääomien suuruus ei todista mitään niiden asianmukaisesta käytöstä.

Säätiötä perustettaessa, ja myöhemminkin, viranomaiselle annetut virheelliset tiedot ovat teoriassa rangaistavia, mutta käytännössä tietojen virheellisyys johtaa lähinnä selvityspyyntöön ja tietojen oikaisemiseen. Perustamisilmoituksen sekä muutos- ja lopettamisilmoituksen laiminlyömistä kokonaan sääntelee yritys- ja yhteisötietolain 19 §. Joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö ilmoituksen antamisen tai jättää ilmoittamatta keskeytetyn toiminnan jatkamisesta, on tuomittava, jollei teko ole vähäinen tai teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, yritys- ja yhteisötietoilmoituksen laiminlyönnistä sakkoon.

2.3 Säätiöiden säännöllinen ulkoinen valvonta

Säätiöiden säännöllinen ulkoinen viranomaisvalvonta perustuu ensisijaisesti tilinpäätösasiakirjoihin, jotka kukin säätiö lähettää Patenti- ja rekisterihallitukselle vuosittain.²² Säätiön on tosin tarvittaessa annettava Patenti- ja

²² Säätiövalvonta. www.prh.fi. 31.7.2007

rekisterihallitukselle toiminnastaan muitakin valvontaa varten tarvittavia selvityksiä. Patentti- ja rekisterihallitus on oikeutettu yritys- ja yhteisötietojärjestelmästä päivittämään säätiöiden yhteystiedot (Säätiölaki 22a), mutta muuten se joutuu luottamaan lähinnä säätiöiden itsensä toimittamaan tietoon toiminnastaan, sillä aineisto ei yleensä ole julkisesti saatavilla - ellei säätiö ole sitä itse julkistanut.

Keskeinen säätiöiden valvonnan väline on vuosiselvitys. Säätiöiden on toimitettava vuosiselvitys säätiörekisteriin kuuden kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä.²³ Vuosiselvityksessä on oltava mukana oikeiksi todistettuina jäljennöksinä seuraavat asiakirjat:

- tuloslaskelma ja tase liitetietoineen
- tilinpäätöstä varmentamaan laaditut tase-erittelyt
- toimintakertomus
- tilintarkastuskertomus

Säätiön tilinpäätös ja toimintakertomus on laadittava neljän kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä ja säätiön on ilmoitettava tilinpäätös ja toimintakertomus säätiörekisteriin kuuden kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Tilinpäätöksessä tulee olla tilintarkastajan merkintä, jossa viitataan tilintarkastuskertomukseen, sekä lausuma siitä, onko tilinpäätös laadittu hyvän kirjanpitoavan mukaisesti. Tilinpäätös ja toimintakertomus ovat päivättävä, ja säätiön hallituksen on ne allekirjoitettava.

²³ Säätiörekisteriin toimitettavissa asiakirjoissa on ilmoitettava säätiön yritys- ja yhteisötunnus sekä täydellinen virallinen nimi. Vuosiselvitysasiakirjat skannataan sähköiseen arkistoon. Tästä johtuen asiakirjat on toimitettava säätiörekisteriin mahdollisimman helposti luettavissa olevassa muodossa. Vuosiselvitysasiakirjoissa ei tule käyttää niittejä, eikä niitä saa sitoa kirjaksi. Asiakirjat tulee toimittaa A4-kokoisina, yksipuolisina sivuina. Säätiön vuosiselvitysilmoitus on maksullinen, maksu on tällä hetkellä 100 euroa. Säätiön vuosiselvitys, www.prh.fi 18.4.2013

Saatuun vuosiselvityksen PRH tarkistaa, että selvityksessä on vaadittavat asiakirjat ja että tilintarkastuskertomuksessa on säätiölain edellyttämät tiedot, eli onko säätiön varat asianmukaisesti sijoitettu, onko säätiön toimielimille pidettäviä palkkioita pidettävä kohtuullisina ja antavatko säätiön tilinpäätös ja toimintakertomus oikeat ja riittävät tiedot säätiön toiminnasta. Tämä tarkoittaa sen tarkistamista, että kaikki säätiölain mukaiset asiakirjat on toimitettu asianmukaisesti valtuutettujen henkilöiden allekirjoittamina. Tilintarkastuskertomuksesta tarkastetaan säätiö- ja tilintarkastuslakien mukaiset lausumat sekä se, että tilintarkastajien määrä ja laatu ovat oikeita. Puutteita havaitessa säätiölle lähetetään korjauskehoitus. PRH ei kuitenkaan ole valvonut vuosiselvitysten varsinaista sisältöä, eikä tilinpäätöksiä tai toimintakertomuksia ole luettu tai käyty muuten järjestelmällisesti lävitse. Viranomaisen ei siis ole valvonut sitä, täyttävätkö vuosiselvitykset myös sisällöllisesti säätiölain vaatimukset.²⁴

Tilintarkastaja on laatiessaan viranomaisen ylläpitämään rekisteriin toimitettavia tilintarkastusasiatietoja keskeisessä asemassa säätiöiden ulkoisessakin valvonnassa. On kuitenkin pidettävä mielessä, että tilintarkastaja ei ole viranomaisen, vaan vastuussa ensisijaisesti säätiön hallinnolle. Kaikissa säätiöissä on toimitettava tilintarkastus. Säätiöihin ei sovelleta tilintarkastuslain 2 luvun 4 §:n mukaisia säännöksiä pienen yhteisön mahdollisuudesta olla suorittamatta tilintarkastusta. Säätiölaissa edellytettyä toimintakertomusta ei tosin ole ollut aina laadittava. Kirjanpitolautakunnan 12.9.2006 antaman yleisohjeen mukaan kirjanpitolain 3:9.2§ mukaisesti pieni kirjanpitovelvollinen säätiö voi jättää toimintakertomuksen laatimatta, kunhan se antaa säätiölain edellyttämät toimintakertomustiedot siitä miten säätiö on toiminut tarkoituksensa toteuttamiseksi tilikauden aikana.

Tilintarkastuskertomukseen on sisällyttävä tilintarkastuslaissa määrättyjen tietojen lisäksi erityinen lausuma siitä,

- onko säätiön varat asianmukaisesti sijoitettu,
- onko säätiön toimielimen jäsenille suoritettuja palkkioita pidettävä kohtuullisina, sekä

²⁴ VTV:n tuloksellisuustarkastuskertomus 210/2010, s.70

- antavatko säätiön tilinpäätös ja toimintakertomus oikeat ja riittävät tiedot säätiön toiminnasta.

Säätiölain 12 §:n 4 momentin 3 kohdan mukaan tilintarkastuskertomuksessa on lausuttava siitä, antavatko säätiön tilinpäätös ja toimintakertomus oikeat ja riittävät tiedot säätiön toiminnasta. Tilintarkastus on luonteeltaan laillisuustarkastusta, ei tarkoituksenmukaisuustarkastusta, joten tilintarkastuksessa ei yleensä oteta kantaa päätösten tarkoituksenmukaisuuteen. Tilintarkastus ei korvaa hallituksen valvontavastuuta. Tilintarkastajien tehtäviä täsmennetään myös tilintarkastuslaissa, mutta tilintarkastuslain tilintarkastuskertomukselle asettama vaatimus maininnasta, antaako tilinpäätös kirjanpitolaissa tarkoitetulla tavalla oikeat ja riittävät tiedot säätiön toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta, ei ole riittävä vaan vaaditaan erityinen säätiölain mukainen lausuma. Sijoitustoiminnasta valvontaviranomaisella on mahdollisuus saada ainakin pääpiirteinen käsitys näiden tietojen ja niiden perusteella mahdollisesti vaadittujen tarkempien selvitysten avulla. Säätiön omistuksille säätiölaki ei aseta rajoituksia, ja siksi valvontaviranomainen on katsonut olevansa voimaton puuttua säätiöiden välilliseen liiketoimintaan. Säätiön omistamaa liiketoimintayksikköä, ja sen kautta välillisesti harjoitettua liiketoimintaa, valvotaan vain säätiön sijoitustoimintana. Poikkeuksena on vain mahdollinen konsernitilinpäätös. Konsernitilinpäätöksiä ei kuitenkaan juuri tehdä, sillä emosäätiön on ollut helppoa jättää konsernitilinpäätös laatimatta, kunhan jokin kirjanpitolain 6 § mainituista edellytyksistä on täyttynyt.²⁵

Säätiön tilintarkastajien tehtäviin kuuluu myös valvoa, että säätiö käyttää rahansa perustajiensa määrittelemään tarkoitukseen. Tilintarkastuslain 19 §:n 2 momentin nojalla tilintarkastajan tulee esittää kertomuksessaan muistutus, mikäli säätiön vastuuvollinen on toiminut vastoin säätiön sääntöjä. Säännöistä tärkein on luonnollisesti säätiön tarkoitus. Vaatimus liittyy myös säätiölain 11 §:n 5 momentin säännökseen, jonka mukaan toimintakertomuksesta tulee pääpiirteittäin käydä ilmi, millä tavoin säätiö on toiminut tarkoituksensa toteuttamiseksi tilikauden aikana. Pykäläinen-Syrjäsen tekemässä

²⁵ Hovi, s.83-84

tutkimuksessa vuoden 2004 joulukuussa kävi kuitenkin ilmi, että tilintarkastajat olivat kiinnittäneet tähän tehtävään vain vähän huomiota. Tutkimuksen 51 säätiöstä vain yhden osalta tilintarkastaja oli lausunut tarkoituksen toteutumisesta.²⁶ Tilintarkastajat eivät ole yleensä puuttuneet myöskään säätiöiden sääntöjen vastaiseen toimintaan.²⁷ Säätiöiden toiminnasta toimintakertomuksissa annetut tiedot ovat olleet valvonnan kannalta riittämättömiä. Usein valvontaviranomainen ei kykene asiakirjojen perusteella tekemään johtopäätöksiä siitä, onko säätiön johto toteuttanut säätiön tarkoitusta säätiön sääntöjen mukaisesti.

Tilintarkastuskertomuksen allekirjoittaa säätiön sääntöjen edellyttämä määrä tilintarkastajia ja säätiön sääntöjen määräyksiä tilintarkastajista tulee lähtökohtaisesti noudattaa, mutta säätiöllä on joka tapauksessa oltava vähintään yksi tilintarkastaja sekä varatilintarkastaja. Kaikkien tilintarkastajien tulee olla hyväksytyjä tilintarkastajia (vuoden 2012 alusta lähtien). Tilintarkastajan valinnasta ei nykyisessä säätiölaissa ole minkäänlaisia määräyksiä. Tilintarkastajat nimittää säätiön sääntöjen mukaisesti yleensä säätiön hallitus, tai hallintoneuvosto mikäli säännöissä on määrätty hallintoneuvostosta. Tilintarkastajien riippumattomuus joutuessaan tarkastamaan nimittäjänsä toimintaa, joutuu luonnollisesti kyseenalaiseksi, ja järjestelyä on usein kritisoitu. Esimerkiksi PRH on halunnut siirtää tilintarkastajien nimittämisoikeuden säätiön hallitukselta valvovalle viranomaiselle tai jollekin muulle ulkopuoliselle taholle.

Pääasiallisena viranomaisen kontrollikeinona on ollut PRH:lle vuosittain lähetettävä vuosiselvitys. Vuosiselvitystä arvioidessaan PRH joutuu käytännössä luottamaan näiden säätiön nimittämien tilintarkastajien arvioon toiminnan asianmukaisuudesta. PRH:lla ei ole

²⁶ Pykäläinen-Syrjänen, s.95

²⁷ Tämä näkyy esitetyissä oikeustapauksissa. Esimerkiksi Suomen Keskustaa lähellä olevan Nuorisosäätiön, jonka tarkoituksena oli rakennuttaa ja ylläpitää nuorille vuokra-asuntoja, tilintarkastajat eivät puuttuneet vaalituen jakamiseen keskustalaisille poliitikoille, vaikka se ei ollut säätiön sääntöjen mukaista.

ollut resursseja²⁸ tehdä omia tarkastuksia säätiöihin, ellei pitävää näyttöä väärinkäytöksistä ole jo ollut tiedossa, ja käytännössä onkin ollut muiden viranomaisten, kuten veroviranomaisten ja poliisin suorittamien tutkimusten varassa. Valvontatehtävän resursointi ja maksuihin liittyvä normiohjaus olisi pohjimmiltaan työ- ja elinkeinoministeriön vastuulla.²⁹ Ministeriö ei kuitenkaan ole juuri toiminut asiassa ennen vuotta 2013, jolloin on annettu hallituksen esitys eduskunnalle säätiön valvontamaksusta.

Tietojen saantia säätiöiden taseista haittaa myös säätiölain 24§, jonka mukaan säätiölaissa tarkoitettuja tehtäviä suorittava henkilö on velvollinen pitämään salassa säätiön tase-erittelyt sekä tehtäviä suorittaessaan saamansa tiedot säätiön tai toisen liike- ja ammattisalaisuudesta taikka toisen taloudellisesta asemasta tai henkilökohtaisista oloista, jollei se, jonka hyväksi vaitiolovelvollisuus on säädetty, anna suostumustaan sen ilmaisemiseen. Salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja voidaan luovuttaa vain esitutkintaviranomaiselle ja syyttäjälle taikka muulle lain mukaan tiedon saantiin oikeutetulle viranomaiselle. Avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämiseksi nykyinen pykälä 24 pitäisi poistaa. Pykälä nimittäin salaa säätiöiden patentti- ja rekisterihallitukselle toimitetut tilinpäätösten tase-erittelyt ja liitteet 25 vuodeksi.³⁰ Tase-erittelyt ovat osakeyhtiömaailmassa salassa pidettäviä asiakirjoja, mutta liitteet eivät. Säätiöiden asioihin olisi paljon helpompi ulkopuolisten tutustua, jos edes nämä liitetiedot olisivat julkisia.

Pykäläinen-Syrjänen tutki PRH:ssa joulukuussa 2004 satunnaisesti valittujen 51 säätiön tilien ja asiakirjojen perusteella sisäisen ja ulkoisen valvonnan toimivuutta. Tällöin hän havaitsi, että säätiöistä vain noin puolet (28) oli lähettänyt kaikki vaaditut dokumentit asianmukaisesti. 23:lta säätiöltä puuttui dokumentteja, näistä 13:lta toimintakertomuksia.

²⁸ MOT-ohjelman 15.4.2013 mukaan yli 2600 säätiön asioita valvoi PRH:ssa kaksi virkamiestä. Tilanne ei näytä muuttuneen sitten vuoden 2004. Hovi kirjoittaa säätiörekisterin ja säätiövalvonnan henkilöresurssien olleen 24.5.2004 kaksi lakimiestä ja yksi osastosihteeri. Hovi, s.83

²⁹ VTV:n tuloksellisuustarkastuskertomus 210/2010, s.16

³⁰ ”Lex Bensow puhdistaisi säätiömaailmaa”, www.yle.fi 15.04.2013

PRH oli pyytänyt puuttuvia asiakirjoja näistä vain kahdeksalta säätiöltä, selvityspyyntöjä PRH ei ollut tehnyt lainkaan. Toimitetut asiakirjat olivat vain harvoin oikeaksi todistettuja, mihin PRH ei puuttunut. Toimintakertomuksista taas ei 23 säätiön kohdalla ilmennyt lainkaan, kuinka säätiö oli toiminut tarkoituksensa toteuttamiseksi. Toimintakertomuksissa mainittu toiminta saattoi olla säätiön sääntöjen vastaistakin, mutta siihenkään ei PRH ollut puuttunut kuin poikkeuksellisesti.³¹ Pykäläinen-Syrjäsen tutkimuksen johtopäätös oli, ettei valvontaviranomainen ollut usein kyennyt tekemään saamiensa asiakirjojen perusteella johtopäätöksiä säätiön johdon toimimisesta säätiön sääntöjen mukaisesti, eikä myöskään ollut osoittanut aktiivisuutta asioiden selvittämiseksi.³² Ulkoinen valvonta oli näin ollen jäänyt varsin vaatimattomalle tasolle. PRH on ilmoittanut tarkistaneensa Pykäläinen-Syrjäsen tutkimuksen jälkeisinä vuosina vuosiselvitykset entistä systemaattisemmin, niin ettei asiakirjoja olisi enää jäänyt puuttumaan vastaavia määriä. Etenkin toimintakertomukset ovat kuitenkin edelleen usein olleet sisällöltään niukkoja ja heikkolaatuisia.³³

2.4 Säätiöiden valvonta yksittäistapauksissa

Yksittäistapausvalvonta perustuu eri tahoilta ilmi tulleisiin seikkoihin, joiden perusteella on aihetta alkaa selvittää mahdollisia väärinkäytöksiä. Käytännössä PRH harvoin omaaloitteisesti havaitsee moitittavaa toimintaa vaan on ulkopuolisilta saadun informaation varassa. Säätiön asianosaisille on erikseen säädetty säätiölain 15§ mukainen oikeus vaatia PRH:lta toimenpiteitä oikaisumenettelyssä: Jos säätäjät tai joku, jonka etua säätiön toiminta tarkoittaa, katsoo säätiön hallituksen menettelleen lain tai säätiön sääntöjen vastaisesti, saa hän tehdä patentti- ja rekisterihallitukselle oikaisuvaatimuksen. Mikäli vaatimuksen tueksi on esitetty päteviä syitä, patentti- ja rekisterihallituksen on vaadittava hallitukselta selitys ja ryhdyttävä, milloin siihen on aihetta, asian laadun vaatimiin toimenpiteisiin (säätiölaki 15 §).

³¹ Puutteet tarkoituksen toteuttamisen seurannassa selittänevät osittain esimerkiksi Nuorisosäätiön hallituksen toimintaa, jolla oli epäselvyyttä säätiön tarkoituksen merkityksestä. Katso kohta 2.4.6

³² Pykäläinen-Syrjänen, s.94-95

³³ VTV:n tuloksellisuustarkastuskertomus 210/2010, s. 72

Käytännössä säätiölain 15 §:n soveltaminen on jäänyt erittäin vähäiseksi. Syynä oikaisumenettelyn vähäiseen merkitykseen on oletettavasti etenkin se, että säätiön toiminnasta on vaikea ulkopuolisen saada täsmällistä ja ajantasaista tietoa. Edes säätäjälle tai säätiön edunsaajalle ei ole laissa annettu laajempaa tietojensaantioikeutta. Säätiöiden toiminnasta on puuttunut läpinäkyvyyttä, mikä on estänyt säätiön hallinnon ulkopuolisia havaitsemasta säätiön hallituksen toimissa väärinkäytöksiä. Oikaisuvaatimuksilla ei olekaan käytännössä merkitystä mikäli mahdollisesti oikaistavista asioista ei edes saada tietoa. Pykäläinen-Syrjäsen tutkimissa 51 säätiössä ei yhdessäkään ollut tehty oikaisuvaatimuksia.³⁴

Tapausten selvittäminen alkaa säätiölain 13 §:n 2 momentin tarkoittamalla selvityspyynnöllä: Säätiön on tarvittaessa annettava patentti- ja rekisterihallitukselle toiminnastaan muitakin valvontaa varten tarvittavia selvityksiä.. Mikäli tarve vaatii, PRH voi käyttää myös säätiölain 13 §:n 3 momentin ja 14 §:n mukaisia tarkastuskeinoja. Tarkastuskeinot ovat tilien ja hallinnon tarkastus, velvoite ryhtyä toimiin oikaisun aikaan saamiseksi, mahdollisuus kieltää virheellisen päätöksen toimeenpano, mahdollisuus hakea säätiön kotipaikan tuomioistuimelta säätiön hallituksen jäsenen erottamista ja mahdollisuus nostaa säätiön kotipaikan tuomioistuimessa vahingonkorvauskanne. Säätiölain 13 § 3 momentin mukaan Patentti- ja rekisterihallituksella on, milloin siihen on syytä, oikeus toimittaa säätiön tilien ja hallinnon tarkastus ja muullakin tavalla tarkastaa säätiön toimintaa. Säätiön tilintarkastaja on patentti- ja rekisterihallituksen pyynnöstä velvollinen antamaan patentti- ja rekisterihallitukselle tietoja sellaisista säätiön asioista, jotka hän tehtävänsä suorittaessaan on saanut tietoonsa. 14 § mukaan milloin patentti- ja rekisterihallitus havaitsee säätiön hallituksen menettelleen lain tai sääntöjen vastaisesti taikka laiminlyöneen tässä laissa säädetyt velvollisuutensa, patentti- ja rekisterihallitus voi määrätä hallituksen ryhtymään toimiin oikaisun aikaansaamiseksi tai kieltää virheellisen päätöksen täytäntöönpanon. Patentti- ja rekisterihallitus voi asettaa määräyksen tai kiellon tehosteeksi uhkasakon säätiön hallituksen jäsenille. Uhkasakon määrää maksettavaksi patentti- ja rekisterihallitus itse.

³⁴ Pykäläinen-Syrjänen, s.95

Jos säätiölle on aiheutettu vahinkoa, on ensisijaisesti hallituksen tehtävänä huolehtia siitä, että vahingon aiheuttajalta vaaditaan korvausta. Patentti- ja rekisterihallitus voi nostaa vahingonkorvauskanteen säätiön puolesta, jos hallitus tai sen jäsen on tuottanut säätiölle vahinkoa. Myös kolmas osapuoli, kuten säätiön edunsaaja, velkoja tai säätiön säätävä, voi nostaa korvauskanteen hallituksen jäsentä tai asiamiestä kohtaan heille aiheutetusta vahingosta. Joissakin säätiöissä hallituksen yläpuolella oleva toimielin saattaa tehdä tilinpäätöksen vahvistamisen yhteydessä päätöksen vastuuvapauden myöntämisestä, mikä ei kuitenkaan poista Patentti- ja rekisterihallituksen tai kolmannen osapuolen oikeutta nostaa korvauskannetta.

PRH on säätiölain 14 §:n 4 momentin mukaan velvollinen ilmoittamaan viralliselle syyttäjälle syytteen nostamista varten, milloin hallituksen jäsen on toimessaan syyllistynyt rangaistavaan tekoon. Jos säätiön hallitus tai sen jäsen on jatkuvasti tai muuten törkeästi toiminut lain tai sääntöjen vastaisesti, voi säätiön kotipaikan tuomioistuin patentti- ja rekisterihallituksen tekemästä hakemuksesta erottaa säätiön hallituksen tai sen jäsenen toimestaan. Jos hallitus tai sen jäsen on tuottanut säätiölle vahinkoa, patentti- ja rekisterihallitus voi nostaa asiasta johtuvan vahingonkorvauskanteen säätiön kotipaikan tuomioistuimessa. Milloin hallituksen jäsen on toimessaan syyllistynyt rangaistavaan tekoon, patentti- ja rekisterihallituksen on ilmoitettava asiasta syyttäjälle syytteen nostamiseksi säätiön kotipaikan tuomioistuimessa. Lisäksi säätiölain 18 § mukaan jos säätiön toiminta on jatkuvasti ollut lain tai sääntöjen vastaista, voi säätiön kotipaikan tuomioistuin, milloin siihen on erityistä syytä, patentti- ja rekisterihallituksen tekemästä hakemuksesta määrätä säätiön heti lakkautettavaksi.

Nykyisessä säätiölaissa ei ole rikosoikeudellisia säännöksiä, mutta säätiöissä voidaan syyllistyä erilaisiin rikoslaissa rangaistavaksi määrättyihin tekoihin kuten luottamusaseman väärinkäyttöön, kavallukseen, petokseen tai rekisteri-ilmoituksen laiminlyöntiin. Tyypillisin rikos, johon säätiön asioiden hoitaja voi tässä luottamustehtävässään syyllistyä - jos hän väärinkäyttää valta-asemaansa - on luottamusaseman väärinkäyttö. RL 36:5 §:n mukaan jos se, jonka tehtävänä on hoitaa toisen taloudellisia tai oikeudellisia asioita, väärinkäyttää luottamusasemaansa ryhtymällä sellaiseen toimeen, johon hänellä ei ole oikeutta, tai jättämällä tehtävänsä kokonaan tai osaksi suorittamatta ja siten aiheuttaa vahinkoa sille, jonka asioita hänen tulee hoitaa, hänet on tuomittava luottamusaseman väärinkäytöstä

sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Luottamusaseman väärinkäytön tunnusmerkistöön kuuluu, että tekijä aiheuttaa vahinkoa sille, jonka asioita hän hoitaa. Vahingolla tarkoitetaan sekä taloudellista että muuta vahinkoa.

Mikäli säätiön hallinto syyllistyy rikoksiin, valvova viranomaisen PRH ei itse voi määrätä rangaistuksia selvissäkään tapauksissa, vaan se on aina tehtävä sitä varten kanne käräjäoikeuteen.³⁵ Nykyisen säätiölain mukaisia valvontakeinoja pidetään liian hitaina, koska kanteesta lainvoimaiseen päätökseen voi mennä aikaa vuosikausia. Lisäksi mahdollisesti huomattavan suuriksi muodostuvat oikeudenkäyntikulut nostavat PRH:n kynnystä nostaa kanteita oikeudessa. PRH on itsekin todennut, että nykyinen lainsäädäntö ei anna sille riittäviä keinoja tehokkaaseen, joustavaan ja ennakoivaan säätiöiden valvontaan.³⁶ Säätiölain mahdollistamat rankaisukeinot väärinkäytöstapauksissa ovat varsin hitaat ja kankeat. Selkeätkin väärinkäytökset on vietävä yleisiin oikeustuomioistuimiin, vaikka joustavampi menettely voisi olla paikallaan. Säätiölaki mahdollistaa PRH:lle tosin uhkasakkomenettelyn säätiöiden oikaisemiseksi, mutta sen merkitys ei ole ollut mainittava, olettavasti lähinnä koska PRH:n tietoon tulleissa tapauksissa on jo ollut kyse vakavammista rikoksista, joissa ainut mahdollisuus on kanteen nostaminen.

On tosin huomattava, että säätiölaissa säädetyt valvontakeinot eivät nykyisen säätiölain mukaan siis lainkaan koske säätiöitä, jonka hallituksena on julkinen viranomaisen tai yleisen laitoksen hallitus. Sellaisen säätiön valvontaan sovelletaan, mitä viranomaisen tai laitoksen hallituksen toiminnan valvomisesta on voimassa (Säätiölaki 16§).

Valvontatapauksia on tilastoitu PRH:ssa seuraavasti: 1 tapaus vuonna 2003, 22 tapaus vuonna 2009, 20 tapaus vuonna 2010, 8 tapaus vuonna 2011, 14 tapaus vuonna 2012, 3

³⁵ PRH:n itse tekemiin yhdistyksiä ja säätiöitä koskeviin päätöksiin muutosta haetaan Helsingin hallinto-oikeudesta. ”Muutoksenhaku PRH:n päätöksistä markkinaoikeuteen 1.9.”, www.prh.fi

³⁶ ”Uusi säätiölaki jumissa, valvonta edelleen puutteellista.” Suomen Kuvalehti 23.1.2010

tapausta 2013.³⁷ Aiemmilta vuosilta valvontatapauksia ei ole merkitty lainkaan, sillä niiden tilastointi on tosiasiallisesti alkanut vasta viime vuosina. PRH ei ole myöhemminkään tallentanut tarkempia tietoja valvontatapauksen laadusta eikä myöskään PRH:n toimenpiteistä ja niiden seurauksista, mikä tekee vaikeaksi arvioida PRH:n harjoittaman valvonnan tehokkuutta. Oikeusjuttuja on ollut toistaiseksi kaikkiaan vain muutama. Syynä siihen on paitsi tiedon puute väärinkäytöksistä, myös oikeudenkäynneistä aiheutuvan kuluriskin aiheuttama kynnyksen nostamiseen. PRH onkin korostanut riittävää näyttöä edellytyksenä valvontatoimenpiteille. Nykyinenkin säätiölaki näyttäisi kyllä mahdollistavan säätiön hallituksen ja tilintarkastajien rankaisemista väärinkäytöksistä, mutta sitä on tapahtunut äärimmäisen harvoin. Oletettavasti säätiövalvontaan kohdistetut vähäiset resurssit ovat johtaneet myös rajoittuneisiin tavoitteisiin säätiöiden valvonnassa. Lainsäädännön yleisluonteisuuden vuoksi PRH on voinut itse määritellä valvonnan konkreettiset tavoitteet ja tason.

2000-luvulla on tullut julki useita säätiöihin liittyviä kohua herättäneitä väärinkäytöstapauksia, joiden vuoksi on mahdotonta perustella ainakaan valvonnan heikentämistä nykyisestä. Seuraavassa esitellään niistä keskeisimpiä ja niistä seuranneita toimia säätiövalvonnassa.

2.4.1 Riihi-säätiön tapaus

Riihi-säätiö on vuonna 1980 perustettu Oulun seudulla toimiva kiinteistöjen hallintaa ja rakennuttamista hoitava yleishyödyllinen asuntoyhteisö, joka asuntotoiminnan lisäksi ylläpitää säännöllisiä yleisölle avoimia, maksuttomia esitelmätilaisuuksia yhteiskunnallisista aiheista ja jakaa vuosittain myös apurahoja luonnon- ja ympäristönsuojelun tutkimustyöhön. Riihi-säätiön tarkoituksena on sääntöjensä mukaan työväen ja muun kansanperinteen tallentaminen, biodynaamisen viljelyn edistäminen ja tunnetuksi tekeminen, luonnonsuojelun edistäminen, ammatillisten opintojen tukeminen ja sosiaalisen asuntotuotannon edistäminen Suomessa.

³⁷Yhdistys- ja säätiörekisteripäällikkö Juha Viertola 17.4.2013

Patentti- ja rekisterihallitus haki Riihi-säätiön tapauksessa säätiön lakkauttamista, koska säätiö ei toiminut omien sääntöjensä eikä lakien mukaisesti. Helsingin käräjäoikeus määräsi 15.7.2010 antamallaan tuomiolla säätiön lakkautettavaksi. Säätiön omaisuus luovutettiin käräjäoikeuden tuomion mukaisesti selvitysmiehen huostaan. Helsingin hovioikeus kuitenkin päätti vuonna 2012, ettei Riihi-säätiötä tarvitsekaan lakkauttaa, vaan hallituksen erottaminen riittää sääntöjen vastaisen toiminnan estämiseen. PRH toimi Riihi-säätiön asiassa erittäin hitaasti. PRH on toistuvasti painottanut valvontansa olevan ”jälkikäteistä”. Riihi-säätiön tapauksessa tämä merkitsi sitä, että PRH tulkitsi voivansa ryhtyä harkitsemaan Riihisäätiön hallituksen tai sen jäsenten erottamista vasta siinä vaiheessa kun poliisin esitutkinta oli valmistunut ja juttu siirtynyt syyteharkintaan.

Riihi-säätiön asioiden selvittämisen aloitti Valtiontalouden tarkastusvirasto, joka ilmoitti jo vuonna 2001 löytäneensä Riihi-säätiön toiminnasta rikokseen viittaavia epäselvyyksiä, minkä jälkeen valtion asuntorahasto ARA teki asiasta joulukuussa 2001 tutkintapyynnöt poliisille ja verottajalle. ARA oli myöntänyt säätiön omistamille kiinteistöyhtiöille aravalainoja ja kiinteistöyhtiöiden asuntolainoille korkotukia, jotka se väärinkäytösten takia lakkautti. Hallinto-oikeus vahvisti ARA:n päätösten oikeellisuuden, kun niistä tehtiin valituksia. Riihi-säätiön tapaukseen liittyi säätiön hallituksen puheenjohtaja Toivo J. Kannisen ja hänen perheensä lukuisia säätiön varojen kavalluksia ja avustuspetoksia. Kesäkuussa 2010 säätiön tuolloin entinen puheenjohtaja tuomittiin Rovaniemen hovioikeudessa puolentoista vuoden ehdolliseen vankeuteen törkeästä avustuspetoksesta ja 17 törkeästä kavalluksesta. Korkein oikeus tuomitsi 25.5.2012 Kannisen kahden vuoden kymmenen kuukauden ehdottomaan vankeusrangaistukseen 12 törkeästä avustuspetoksesta sekä hovioikeuden syyksilukemista törkeistä kavalluksista.³⁸ ARA:n esittämä yli 3,5 miljoonan euron vahingonkorvausvaatimus entistä hallituksen puheenjohtajaa kohtaan palautettiin Oulun käräjäoikeuden käsiteltäväksi.

Apulaisoikeusasiamiehen mukaan PRH:n olisi tullut säätiötä valvovana viranomaisena ryhtyä konkreettisiin toimenpiteisiin viimeistään vuoden 2005 alussa. Siihen mennessä ARA

³⁸ KKO:n tiedote 25.5.2012 - Riihi säätiön asiassa tuomio 12 törkeästä avustuspetoksesta

oli suorittamassaan perusteellisessa tarkastuksessa todennut, että Riihi-säätiön toiminnassa oli ilmennyt useita lainvastaisuuksia. Apulaisoikeusmies painotti lausunnossaan PRH:n velvollisuutta ryhtyä valvontatoimiin, kun se on saanut tiedon esimerkiksi muiden valvontaviranomaisten selvityksistä ja toimenpiteistä. Patentti- ja rekisterihallitus sai oikeusasiamieheltä huomautuksen säätiölain mukaisen valvontavelvollisuutensa laiminlyönnistä Riihi-säätiön asiassa.³⁹ Selittäessään toimimattomuuttaan PRH korosti etenkin resurssiansa riittämättömyyttä. Tämän perusteen oikeusasiamies torjui päätöksessään ensinnäkin toteamalla, että viranomainen ei voi laiminlyödä sille lain mukaan kuuluvia tehtäviä vetoamalla voimavarojen puutteeseen. Toiseksi PRH:lta ei edes vaadittu paljoa resursseja, sillä sen käytettävissä oli jo laaja aineisto muiden viranomaisten tekemiä selvityksiä. ARA oli jo vuosina 2001–2003 suorittanut ulkopuolisten ammattitilintarkastajien kanssa perusteellisen tarkastuksen, jonka tuloksena saadussa tarkastuskertomuksessa todettiin useita laittomuuksia säätiön toiminnassa. PRH korosti myös riittävän näytön vaatimusta edellytyksenä valvontatoimenpiteisiin ryhtymiselle. PRH oli siis ollut näytön riittävydestä epätietoinen vielä senkin jälkeen kun ARA:n toimenpiteet oli jo tutkittu ja hyväksytty hallinto-oikeuden päätöksillä, ja näyttö oli riittänyt myös syytteiden nostamiseen. Riihisäätiön hallituksen entistä puheenjohtajaa vastaan.⁴⁰ Näyttää siltä, että Riihi-säätiön tapaus oli PRH:lle jonkinlainen kylmä suihku, joka herätti valvovan viranomaisen horroksesta. Myöhemmissä tapauksissa PRH ei ole toiminut yhtä hitaasti.

Oikeusasiamies kiinnitti lausunnossaan huomiota säätiölain 14§ mukaisiin mahdollisiin valvontakeinoihin, joihin PRH olisi voinut tarttua Riihi-säätiön kohdalla. Kyseeseen olisi tullut säätiön erottaminen. Säätiön hallitus voidaan säätiölain 14 §:n 2 momentin mukaan PRH:n hakemuksesta erottaa, kun toiminta on ollut jatkuvasti tai muuten törkeästi lain tai sääntöjen vastaista. PRH väitti selvityksessään säätiön hallituksen erottamisen edellyttäneen näyttöä vahingon aiheuttamisesta säätiölle, mutta tässä PRH erehtyi, sillä toimenpiteet hallituksen erottamiseksi eivät ole olleet vuoden 1987 säätiölain muutoksen jälkeen

³⁹ eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 646/2005

⁴⁰ eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 646/2005, s.8

riippuvaisia säätiölle aiheutetusta vahingosta. PRH toi selvityksissään esiin myös säätiön hallituksen oikeusturvanäkökohdat. Niiden ei kuitenkaan tulisi estää PRH:ta tekemästä erottamishakemuksia, sillä niistä huolehtiminen kuuluu PRH:n sijasta pikemminkin tuomioistuimelle, joka päättää säätiön hallituksen jäsenten erottamisen edellytyksistä. Miksi PRH sitten oli vastahakoinen ryhtymään hallituksen erottamiseen? Ilmeinen ja yksinkertainen syy siihen on, ettei säätiön hallituksen erottamista oltu ennenkään haettu. Oikeusasiamiehen selvityksissä kävi ilmi vain yksi aiempi PRH:n tekemä hakemus säätiön hallituksen erottamiseksi, mikä sekin oli rauennut.⁴¹ Tämäkin valvontakeino oli jäänyt käytännössä kuolleeksi kirjaimeksi.

2.4.2 Suomen Hiihtourheilun Kannatussäätiön tapaus

Suomen Hiihtourheilun Kannatussäätiö lainasi tileillään olleita varoja Suomen Hiihtoliitto ry:lle liiton maksuvalmiuden selvittämiseksi. Lainaaminen oli sekä säätiön sääntöjen että säätiölain vastaista. PRH esitti asiasta säätiölle selvityspyynnön. Selvityksen mukaan varojen lainaamisesta ei aiheutunut vahinkoa säätiölle eikä sen hallinnoimille rahastoille, joiden varoja oli myös lainattujen varojen joukossa, koska lainat oli maksettu takaisin korkoineen. PRH:n mielestä säätiön tuli laatia talous- ja johtosääntö, jonka avulla voitaisiin tehostaa säätiön hallituksen toimintaa ja ehkäistä vastaavan tilanteen toistuminen. Säätiön tuli lisäksi valita itselleen hallitus, jonka jäsenistä ainakaan pääosa ei olisi Suomen Hiihtoliitto ry:n johtokunnan jäseniä tai toimihenkilöitä. Selvitys ei PRH:n mielestä antanut aihetta muihin toimenpiteisiin.⁴² Tapaus on malliesimerkki siitä, kuinka laitton käytäntö säätiön hallinnossa ei johda rangaistusseuraamuksiin, ainoastaan vaatimukseen käytännön korjaamisesta.

⁴¹ PRH teki 21.11.2001 Kokkolan käräjäoikeudelle sittemmin rauenneen hakemuksen. Perusteena oli ollut se, ettei säätiön tarkoitus eli maataloudessa ikääntyneiden isäntien ja emäntien vanhuudenkodin rakentaminen ei ollut toteutunut.

⁴² Suomen Hiihtourheilun Kannatussäätiötä koskeva selvitystyö valmistunut. www.prh.fi 14.1.2011

2.4.3 Asuntorakentamisen Kehityssäätiön tapaus

Patentti- ja rekisterihallitus lähetti heinäkuussa 2011 Asuntorakentamisen Kehityssäätiölle kirjeen, jossa se otti kantaa säätiön toimintaan Avain Asumisoikeus Oy:n osakekaupoissa. Kirjeessä PRH huomautti Kehityssäätiötä siitä, että se oli jättänyt toimintakertomuksessaan kertomatta olennaisia tietoja osakkeiden hankinnan ja niiden edelleen luovuttamisen välisistä tapahtumista. Kirje ei kuitenkaan vaatinut Kehityssäätiöltä toimenpiteitä. Kyse oli vuosina 2007–2008 tehtyjen osakekaupoista, joista ensimmäisessä YH-Asunnot Oy (nykyinen Avara Asunnot Oy) myi 51 prosenttia Avain Asumisoikeus Oy:n osakkeista Asuntorakentamisen Kehityssäätiölle. Tämä kauppa oli kuitenkin mitätön, koska Kehityssäätiö ei ollut yleishyödyllinen yhtiö eikä siten kelvollinen ostaja. Siitä huolimatta Kehityssäätiö myi mitättömällä kaupalla saadut osakkeet eteenpäin sitä varten hankitulle väliyhtiölle. Tämä väliyhtiö-menettely mahdollisti myöhemmin Avain Asumisoikeus Oy:n määräysvallan myynnin vajaan 160 000 euron hinnalla Avaran entisen toimitusjohtajan Perttu Liukun ja Avarassa rakennuttamista vetäneen Kari Mäenpään yhtiölle. Viranomaiset eivät voineet puuttua kauppaan, koska se tehtiin väliyhtiön osakkeilla.

PRH:n saaman selvityksen mukaan kaupan osapuolten ja ARAn (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus) välillä oli ollut useita puhelinneuvotteluja, palavereja ja kirjeenvaihtoa sen jälkeen kun kävi ilmi, että Avain Asumisoikeuden osakkeet ostaneen Kehityssäätiön olisi pitänyt hakea yleishyödyllisyyttä. Tätä säätiö ei halunnut tehdä sääntöjensä muutostarpeeseen vedoten. Säätiön esittämän selvityksen mukaan lopulta päädyttiin ARAn esittämään ratkaisuun, jonka mukaan säätiölle hankittiin tytäryhtiö ja ARA antoi sille tarvittavat hyväksynnät. Tämä väliyhtiömenettely mahdollisti osakkeiden myynnin myöhemmin yksityisomistukseen.

PRH:lle kuului säätiöitä valvovana viranomaisena Kehityssäätiön toiminta, eikä ARAn oudohko toiminta osakekauppojen hyväksyjänä. PRH:n kirjeessä todettiin ensimmäinen osakeluovutus mitättömäksi. PRH ei voinut jaostopäällikkö Jouko Koiton mukaan kuitenkaan puuttua siihen, että säätiö myi mitättömällä kaupalla saatuja osakkeita eteenpäin. "On tuomioistuimen asia todeta, onko kauppa mitätön vai ei, mikäli joku katsoo kokeneensa

kaupan takia vääryyttä. Me valvomme sitä, onko vuosiselvityksen sisältö oikea", Jouko Koitto totesi.⁴³ Jaostopäällikkö Koiton kommentti näyttää tukevan näkemystä, jonka mukaan PRH:ssa velvollisuudet säätiöiden valvojana rajoittuisivat hyvin tiukasti vuosiselvitysten oikeellisuuden tutkimiseen. Siitä onko tällainen käsitys PRH:n valvontatehtävästä oikea voi kuitenkin olla perustellusti eri mieltä. Kuten edellä mainittiin, Valtiontalouden tarkastusvirasto asetti raportissaan PRH:n toimille huomattavasti suuremmat odotukset,⁴⁴ eikä kirjoittajakaan pidä näin ty pistettyä näkemystä PRH:n toimivallasta oikeana.

Silloisen asunministerin Jan Vapaavuori asetti tapausta selvittämään selvityshenkilö Riitta Rainion, joka totesi vuoden 2010 keväällä, että Avain Asumisoikeus Oy:n osakkeilla tehty ensimmäinen kauppa oli mitätön. Rainio myös harkitsi vaihtoehtoa, jonka mukaan koko kauppaketju pitäisi purkaa ensimmäisen kaupan laittomuuden takia. Lopulta Rainio kuitenkin katsoi laitonta kauppaa läpi sormiensa, koska osapuolet olivat toimineet hänen mukaansa vilpittömästi ja lopputulos oli oikea. Rainio esitti kuitenkin selvityksessään lakimuutoksia, jotka estäisivät kohua herättäneen asumisoikeusyhtiön osakekaupan kaltaiset järjestelyt tulevaisuudessa. Tapaus on myös esimerkki säätiölainsäädännön uudistukseen ladatuista odotuksista. Nykyisen säätiölainsäädännön ajantasaisuuteen ja riittävyteen ei yksinkertaisesti enää ole uskottu, joten uudistus on muodostunut välttämättömyydeksi uskottavan valvonnan ylläpitämiseksi.

2.4.4 Stiftelsen för Åbo Akademi -säätiö ja ministeri Stefan Wallinin asuntokauppa

Huhti - toukokuussa 2012 uutisoitiin lehdissä ja TV-uutisissa ministeri Stefan Wallinin erikoisista asuntokaupoista. Wallin vaimoineen osti säätiöltä Turun keskustassa sijaitsevan asunnon ja myi sen myöhemmin voitokkaasti takaisin samalle säätiölle. Wallin maksoi vuonna 2001 asunnosta Åbo Akademin säätiölle 1,2 miljoonalla markkaa (226 837 euroa) ja myi sen vuonna 2009 takaisin 398 000 eurolla. Stefan Wallinin luonnehdinta ”ihan

⁴³ ”PRH huomautti säätiötä asumisoikeusyhtiön osakekauppojen sotkuista.” Rakennuslehti 18.8.2011

⁴⁴ VTV:n tuloksellisuustarkastuskertomus 210/2010

tavallisesta asuntokaupasta⁴⁵ herätti tuohon aikaan yleistä huvittuneisuutta. Åbo Akademin säätiön kiinteistöjohtaja kertoi Ilta-Sanomille, että säätiön strategian kuului ostaa kaikki myyntiin tulevat osakkeet kyseisestä osoitteesta. Hän ei osannut kuitenkaan sanoa, miksi asunto sitten ensin myytiin Wallinille.

Asian tutkinta päättyi PRH:n antamaan lausuntoon Varsinais-Suomen poliisilaitokselle. Lausunnossaan PRH toteaa, että Stiftelsen för Åbo Akademi -säätiö ja ministeri Stefan Wallinin väliset asunnon myyntisopimus ja ostosopimus eivät poikkea normaaleista markkinaehtoisista sopimuksista, eikä myöskään ole tiedossa tai havaittu, että säätiö olisi antanut tai pyrkinyt antamaan Wallinille sopimusten muodossa erityistä etua, jota voitaisiin samalla pitää säätiön vahinkona. Näin siitä huolimatta, että Wallinien asunnon arvo oli nähtävästi noussut kaksi kertaa samalla alueella sijaitsevien vastaavanlaisten asuntojen arvoa nopeammin.⁴⁶ Tapaus osoittaa, kuinka vaikeaa viranomaiselle on arvioida sijoitustoiminnan asianmukaisuutta. Tapauksessa arviointi näyttää keskittyneen lähinnä vain mahdolliseen luottamusaseman väärinkäyttöön, josta ei saatu todisteita.

2.4.5 Urheiluopistosäätiön tapaus

Helsingin käräjäoikeus tuomitsi 30.1.2013 Urheiluopistosäätiön johtoa luottamusaseman väärinkäytöstä, koska säätiö oli ostanut vuosina 2005–2007 SDP:ltä taidetta 23 000 eurolla. Käräjäoikeus totesi säätiön tarkoituksena olleen tukea suomalaista urheilua eikä politiikkaa. Säätiön johtoon kuuluneet Yrjö Aav, Maunu Ihalainen, Eino Ketola, Juha Laisaari, Markku Pohjola, Erkki Rantala, Kirsti Salminen, Risto Tuominen tuomittiin kukin 70 päiväsakkoon. Sakkosummat vaihtelivat henkilöstä riippuen parin tuhannen ja 17 500 euron välillä. Laisaari, Tradekan toimitusjohtaja, sai maksettavakseen rahallisesti eniten sakkoja. Myös

⁴⁵ ”Wallin: Asuntokaupassa ei mitään epäselvää.” Ilta-Sanomien 4.4.2012

⁴⁶ Tilastokeskuksen mukaan isojen kerrostaloasuntojen hinnat alueella nousivat Wallinin omistusaikana keskimäärin 37 prosenttia, Wallinin asunto kallistui 75 prosenttia. ”Wallin: Asuntokaupassa ei mitään epäselvää.” Ilta-Sanomien 4.4.2012

Laisaaren johtama Tradeka tuki SDP:tä ostamalla seminaarilippuja. Näillä ostoksilla ei ollut kuitenkaan merkitystä tässä oikeudenkäynnissä.

Syytetyt kiistivät syytteen. Heidän mukaansa taulukaupat olivat asiallisia, koska teokset ostettiin säätiön toimitiloihin ja Pajulahden urheiluopiston seinille. Syytettyjen mukaan monet muut säätiöt olivat lahjoittaneet suoraan rahaa puolueille ja selvinneet siitä huolimatta ilman esitutkintaa.⁴⁷ ”Hankintojen tarkoituksena on ollut poliittisen tuen antaminen SDP:lle. Hankinnat ovat olleet ylihintaisia ja tarpeettomia. Kymmenestä hankitusta taide-esineestä kuutta on säilytetty varastossa.” syyttäjä kirjoitti rangaistusvaatimuksessaan. Käräjäoikeus oli samaa mieltä ylihinnan maksamisesta, ja siitäkin löytyi näyttöä, että teoksia oli säilötty vuosikausia varastossa, eikä niitä siis ollut hankittu käyttöä varten vaan pelkästään tukitarkoituksessa. Tuomitut velvoitettiin korvaamaan Urheiluopistosäätiölle aiheuttamansa taloudellisen vahingon 16 400 euroa.⁴⁸

Samaan aikaan oikeudessa Urheiluopistosäätiön johdon kanssa oli myös Nuorisosäätiön johto ja hyvin samanlaisista syistä. Urheiluopistosäätiön, samoin kuin Nuorisosäätiönkin, tapaus liittyi vuosia kestäneeseen ns. vaalirahakohuun, jossa taloudellisen ja poliittisen eliitin keskinäinen suhmurointi, "maan tapa", joutui suurennuslasin alle. Vaalirahakohun oikeudenkäynneistä kovimmat tuomiot annettiin Nova-liikemiehille, mutta suurin merkitys "maan tavan" murentumisessa on saattanut olla Nuorisosäätiön ja Urheiluopistosäätiön tuomioilla.⁴⁹ Nuorisosäätiön ja Urheiluopistosäätiön vastuuhenkilöt olivat aidon hämmästyneitä tuomioistaan: eikö näin muka olisi saanut tukea poliitikkoja, kun niin aina

⁴⁷ Suuri osa väärinkäytöksistä säätiöissä johtuneekin tietämättömyydestä, johon on yhdistynyt viranomaisen puuttumattomuus. Viitteitä tästä antaa mainittu Pykäläinen-Syrjäsen tutkimus, jossa todettiin säätiöiden antamien ilmoitusten puutteellisuuden yleisyys ja toisaalta viranomaisen vähäiset täydennysvaatimukset. Tahallisen rikollisen toiminnan todellisesta laajuudesta on mahdotonta esittää arviota, koska sen ilmitulo on ollut niin satunnaista.

⁴⁸ ”Sdp sai vaalirahaa Urheiluopistosäätiöltä, johto sai tuomion” Aamulehti 30.1.2013

⁴⁹ ”Todellinen maan tapa tuomittiin eilen” Helsingin Sanomat 31.1.2013

ennenkin on tehty. Kun säätiöiden tarkoituksen toteutumisen valvonta on ollut säätiöiden valvonnan keskeinen tavoite, eikä tarkoituksen vastaiseen toimintaan ole silti puututtu vuosikymmeniin sen paremmin tilintarkastajien kuin valvojan viranomaisen taholta, voi hämmästyksen jopa ymmärtää. Vaalirahalainsäädäntöä on kohun seurauksena uudistettu tiukemmaksi ja läpinäkyvämmäksi. Lisäksi luottamus- tai virkatehtävissä toimivat joutuvat nykyään miettimään hieman aiempaa tarkemmin mikä on sopivaa ja mikä ei.⁵⁰ Ainakaan poliitikkojen kohdalla ei ehkä enää riitä entisellä tavalla, että toimii laillisesti, vaan pitää myös punnita laajemmin, onko toiminta moraalisesti kestävä.⁵¹ Säätiötoiminnassa suuriin muutokset on varmastikin se, että poliittinen tukeminen siirtyy vaalirahakohun myötä yhä enemmän säätiöihin, joiden tarkoituksena on avoimesti poliittisen toiminnan tukeminen, entisen peiteltyyn tuen antamisen sijaan. Säätiölainuudistuksessa tavoiteltu avoimuuden lisääntyminen on omiaan edistämään asiaa.

2.4.6 Nuorisosäätiön tapaus

Nuorisosäätiö on sääntöjensä mukaan yleishyödyllinen säätiö, jonka tarkoituksena on tukea nuoria aikuisia itsenäiseen asumiseen ja elämään rakennuttamalla ja ylläpitämällä kohtuuhintaisia vuokra-asuntoja. Nuorisosäätiö tarjoaa asukkailleen myös itsenäiseen asumiseen liittyvää neuvontaa, ohjausta ja tukea elämänhallintaan sekä järjestää vapaa-ajan toimintaa.⁵² Nuorisosäätiö alkoi kuitenkin jakaa useina vuosina vaalitukea keskustalaisille poliitikoille, muun muassa säätiön puheenjohtajalle Antti Kaikkoselle ja entiselle puheenjohtajalle Matti Vanhaselle, vaikka säätiön säännöissä ei mainittu poliittisen toiminnan tukemista. Oikeusoppineet pitivät yleisesti kyseistä toimintaa (jota pidettiin

⁵⁰ ”Todellinen maan tapa tuomittiin eilen” Helsingin Sanomat 31.1.2013,

⁵¹ ”Maan tapa ei takaa laillisuutta” Kaleva pääkirjoitus 31.1.2013

⁵² Nuorisosäätiö Vuokra-asuntoja työssäkäyville ja työelämään hakeutuville 18–30-vuotiaille nuorille aikuisille. www.nuorisosaatio.fi, ei päivämäärää

tuolloin ns. maan tapana) omituisena.⁵³ Sen sijaan säätiön toimihenkilöt, kuten toimitusjohtaja Seppo Pyykkönen, kiistivät tiukasti, että vaalituki olisi säätiön toiminta-ajatuksen vastaista.⁵⁴ Säätiö jakoi poliisin mukaan vaalitukia yli 100 000 euroa noin 30 saajalle. Tuki tuli julkisuuteen syksyllä 2009, ja siitä nousi kohu etenkin koska säätiö sai myös julkista tukea Raha-automaattiyhdistykseltä. TV2:n Silminnäkijä-ohjelman mukaan RAY tuki Nuorisosäätiötä yhteensä 40 miljoonalla eurolla⁵⁵, joista Vanhasen hallitus hyväksyi 16 miljoonaa⁵⁶. RAY aloitti säätiössä erikoistarkastuksen ja tällöin myös PRH aloitti oman tutkinnan toiminnan suhteesta säätiön sääntöihin. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA) tarkasti vaalirahoituksen vaikutusta säätiön asuntokohteiden vuokriin. Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta käsitteli tapausta vain sikäli, että se muistutti säätiöitä siitä, että niiden pitää noudattaa tarkasti rahanjaossaan kullekin säätiölle määrättyä tehtävää.

Säätiön vuosien 2002–2009 hallituksen kymmenkuntaa jäsentä epäiltiin rikoksista. Luottamusaseman väärinkäyttöä koskevien syytteiden osalta käräjäoikeus totesi Nuorisosäätiön antaneen sääntöjensä vastaisesti vaalitukea vuosina 1998 - 2009. Käräjäoikeus tuomitsi Jorma Heikkisen luottamusaseman väärinkäytöstä sekä hänen

⁵³ "Jos säätiön tehtävä on nuorisotoiminta, on tietysti aika kummallista, jos se rahoittaa vaalikampanjoita", arvioi professori Heikki Halila Helsingin yliopistosta. "Professori: Säätiön rahat sääntöjen mukaiseen käyttöön." Helsingin Sanomat 20.9.2009

⁵⁴ "Säätiön peruskirjassa ei ole mainintaa poliitikkojen tukemisesta, mutta tulkitsemme säätiön toiminta-ajatukselta niin, että voimme tukea niiden poliitikkojen vaalityötä, joiden tiedämme ajavan säätiön toiminta-ajatuksen mukaista asiaa", Pyykkönen muotoili. "Nuorisosäätiön pomo: Kyllä poliitikkoja voi tukea" Helsingin Sanomat 22.9.2009

⁵⁵ Yleisradion TV2:n Silminnäkijä-ohjelma "Paljastus: RAY:ltä Vanhasen säätiölle pöyristyttävä tukisumma" www.uusisuomi.fi 29.9.2009

⁵⁶ "Vanhasen hallitus hyväksynyt Nuorisosäätiölle tukia 16 miljoonalla eurolla" www.iltalehti.fi 28.1.2010

syykseen myös luetusta törkeästä lahjuksen antamisesta yhteiseen yhden vuoden ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Antti Kaikkonen tuomittiin luottamusaseman väärinkäytöstä viiden kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen. Aki Haaron ja Seppo Pyykkösen käräjäoikeus tuomitsi sakkorangaistuksiin, mutta muiden säätiön hallituksen jäsenten syytteet käräjäoikeus hylkäsi. Hylkääminen perustui osin näytön riittämättömyyteen ja osin syyteoikeuden vanhentumiseen. Lisäksi nämä neljä tuomion saanutta vastuuhenkilöä tuomittiin maksamaan säätiölle korvauksia, Kaikkosen ja Heikkisen korvausvelvollisuuden ulottuessa yhteisvastuullisesti koko yli 78000 euron korvaussummaan, Haaron ja Pyykön vastuun jäädessä alle kymmentuhannen euron.

Säätiötoiminnan perusteet olivat jääneet Nuorisosäätiön poliittisesti valitulle hallitukselle epäselviksi. Säätiön hallitus oli esimerkiksi vakuuttunut siitä, että säätiön varoja voitaisiin käyttää muuhunkin kuin säännöissä määrättyyn tarkoitukseen, kun sitä ei missään nimenomaisesti kielletty. Käräjäoikeus punnitsi näyttöä ja oikeudellisia argumentteja, perusteluissaan myös oikeuskirjallisuutta hyväksi käyttäen, suomalaisiksi tuomioistuimeksi poikkeuksellisen huolellisesti.⁵⁷ Käräjäoikeuden tuomiossa vahvistettiin säätiöoikeuden keskeisinä pidettäviä periaatteita:⁵⁸ ensinnäkin säätiön sääntöjen ja niissä mainitulla tarkoituksella on keskeinen merkitys säätiön toiminnalle. Toiseksi sääntäjän motiiveilla merkitystä on vain, jos säännöissä ilmaistu tarkoitus on epäselvä ja sen tulkitsemiseen tarvitaan apua. Kolmanneksi säätiön säännöt ovat lähtökohtaisesti pysyviä, ja niitä voidaan muuttaa vain, jos se muuttuneiden olojen vuoksi tai muusta syystä havaitaan tarpeelliseksi. Säätiön tarkoituksen muuttaminen on vielä vaikeampaa, sillä se edellyttää, että säätiön varojen käyttäminen sille määrättyyn tarkoitukseen on mahdotonta tai olennaisesti vaikeutunut, varojen vähyyden vuoksi tai muusta syystä kokonaan tai huomattavalta osalta hyödytöntä taikka lain tai hyvien tapojen vastaista. Lisäksi vaaditaan, että uusi tarkoitus ei saa olennaisesti poiketa alkuperäisestä tarkoituksesta (Säätiölaki 17 §). Tuomioistuin oli näin vahvistamassa säätiöiden valvonnassa noudatettavia periaatteita.

⁵⁷ professori (emeritus) Jyrki Virolainen 30.1.2013 jyrkivirolainen.blogspot.fi

⁵⁸ Nuorisosäätiötuomio 30.1.2013,s. 39-43

Nuorisosäätiön oikeudenkäynnissä Patentti- ja rekisterihallituksen linjajohtaja Olli Koikkalainen selvitti oikeudenkäynnissä todistajana PRH:n valvontakäytäntöjä. Koikkalainen kertoi kuinka säätiöiden valvonta on ollut yhtäältä perustamiseen liittyvää ja toisaalta jo toimivien säätiöiden jälkikäteisvalvontaa. Toimivien säätiöiden kohdalla valvonta perustui Koikkalaisen mukaan säätiöiden PRH:lle toimittamiin tilinpäätöstietoihin. Koska Nuorisosäätiön tapauksessa kysymyksessä olleista hankinnoista ei ollut mainintoja tilintarkastuskertomuksissa, eivätkä hankinnat nousseet esiin millään muullakaan tavalla, PRH oli ollut Koikkalaisen mukaan täysin tietämätön Nuorisosäätiön jakamasta poliittisesta tuesta. PRH:lla ei Koikkalaisen mukaan ollut voimavaroja suorittaa säätiöissä kirjanpidon tositteiden tasolle ulottuvia tarkastuksia.⁵⁹ Nuorisosäätiön tapaus osoitti siis jälleen, miten pitkälle säätiöiden ulkoinen valvonta on ollut riippuvaista sille vapaaehtoisesti tarjotuista tiedoista.

Nuorisosäätiön tapaus herätti ihmetystä siitä, miten vuosikausia jatkunut vaalirahan antaminen Nuorisosäätiöstä oli mahdollista ja miksi säätiöitä valvova Patentti- ja rekisterihallitus ei siihen ollut aiemmin puuttunut. Monelta taholta vaadittiin säätiöille tehokkaampaa valvontaa. Palautteen takia Patentti- ja rekisterihallitus ilmoitti aikovansa syynätä nykyistä tarkemmin Suomessa toimivia säätiöitä. ”Otamme käyttöön pistokokeita ja pyrimme aikaisempaa aktiivisemmin seuraamaan säätiöiden toimintaa. Katsomme aikaisempaa tarkemmin myös säätiöiden hallinnon järjestämistä.” ilmoitti yhdistys- ja säätiörekisteripäällikkö Juha Viertola Patentti- ja rekisterihallituksesta.⁶⁰ PRH:n oma aktiivisuus ja asenne säätiöiden valvontatehtävään näyttäytyvät näin ollen keskeisinä tekijöinä säätiöiden valvonnan tasossa.

⁵⁹ Nuorisosäätiötuomio 30.1.2013, s.57

⁶⁰ ”Säätiöitä syynätään aiempaa tiukemmin” Yle uutiset 22.5.2012

2.4.7 Bensowin lastenkotisäätiön tapaus

Median osuus väärinkäytösten paljastamisessa oli huomattava Stiftelsen Bensows Barnhem Granhyddan -nimisen säätiön eli Bensowin lastenkotisäätiön tapauksessa, jota käsiteltiin TV1:n MOT-ohjelmassa Bensowin säätiön salaisuus (15.4.2013), joka kertoi kuinka Bensowin lastenkotisäätiössä tehtiin 25 miljoonan euron kavallus. Kyseessä oli säätiön sisäpiirin salaisuus, joka tuskin koskaan olisi paljastunut, ellei säätiö olisi sulkenut Kauniaisissa sijaitsevaa lastenkotiaan. Tämä herätti toimittajien uteliaisuuden ja ohjelma nosti lopulta esille säätiön hallituksen ja sen lähipiirin saamat etuudet. Julkisuus johti siihen, että valtakunnansyyttäjä pyysi Länsi-Uudenmaan poliisia kiireellisesti selvittämään Bensowin säätiön hallituksen ja tilintarkastajien toimintaa. ”Jos nämä viranomaiset toteavat, että kaikilta osin lakeja ei ole noudatettu, niin kyllä se aiheuttaa nopeammin sen reagoinnin meiltäkin, että nykyisen säätiön hallituksen ei välttämättä tulisi jatkaa omassa roolissaan. Mutta tällä hetkellä se arviointi on säätiöllä itsellään vielä”, PRH:n Juha Viertola sanoi MOT:lle.⁶¹

Ohjelmassa esiteltyjen räikeiden väärinkäytösten takia PRH pyysi tammikuun lopussa 2013 säätiön hallitukselta selvitystä säätiön toimintaan ja hallintoon liittyvistä asioista. Säätiö antoi selvityksensä 15.2.2013. PRH toimitti helmi-maaliskuun aikana säätiössä erityistarkastuksen. Erityistarkastuksessa saatujen tietojen perusteella todettiin, että säätiö oli tehnyt lähipiirinsä kanssa sopimusjärjestelyitä, jotka eivät kaikilta osin vastaa yleistä sopimuskäytäntöä eivätkä sopimusvastikkeet normaalia käypää arvoa. Tarkastuksessa selvitetty tiedot on ilmoitettu Verohallinnolle ja syyttäviviranomaisille, jotka arvioivat jatkotoimenpiteitä. PRH on pyytänyt Bensowin lastenkotisäätiöltä myös toiminta- ja taloussuunnitelman siitä, kuinka säätiö aikoo toteuttaa sääntöjen mukaista tarkoitustaan lopetettuaan lastenkotinsa toiminnan. Tapauksessa valvonta on pettänyt ainakin niin, että PRH:lle on annettu vuosiselvityksissä vuosien ajan puutteellista ja virheellistä tietoa, jota

⁶¹ ”Lex Bensow puhdistaisi säätiömaailmaa” www.yle.fi 15.4.2013

PRH ei ole pystynyt tarkistamaan. Toisaalta on vaikea uskoa, ettei säätiön pääasiallisen toiminnan hiipuminen ja lopulta loppuminen (lastenkotisäätiö ei enää ylläpitänyt lastenkotia), säätiön hallituksen jäsenten huomattavat palkkiot ja muut etuisuudet, kuten edulliset kiinteistöjärjestelyt hallituksen jäsenten eduksi, eivät olisi vuosien aikana mitenkään näkyneet kirjanpidossa.. Näyttää siltä, että PRH ei yksinkertaisesti ole kiinnittänyt huomiota säätiön tilinpäätöstietoihin väärinkäytösten varalta. Nähtävästi vuosiselvitysten käsittely on muodostunut liian mekaaniseksi toimenpiteeksi, joka jättää yksityiskohdat huomioimatta, kunhan kokonaisuus näyttää päältä siistiltä.

2.4.8 Aino-Maria Rannan sekä Ida ja Lauri Reinikaisen säätiöiden tapaukset

Patentti- ja rekisterihallitus selvitti alkuvuoden 2013 aikana Aino-Maria Rannan sekä Ida ja Lauri Reinikaisen säätiöiden⁶² toiminnan lainmukaisuutta. Selvityksen perustana oli PRH:lle tuolloin toimitettu vuoden 2011 tilintarkastuskertomus, jossa tilintarkastajat huomauttivat säätiön hallitusta säätiölain vastaisesta toiminnasta.⁶³ Selvitystyön tuloksena oli, että kummankin säätiön varoja oli annettu lähipiirille lainaksi säätiölain 11.3§ esteellisyyssäännösten vastaisesti. Aino-Maria Rannan säätiön hallitus ja Ida ja Lauri Reinikaisen säätiön hallituksen jäsen/asiamies olivat varoja lainatessaan toimineet selvästi tahallisesti lakia rikkoen. Lainoista päättämisestä vastuussa olivat Hannu Suhonen ja Tina Mäkelä, jotka ovat entisiä SMP:n kansanedustajia. Ida ja Lauri Reinikaisen säätiön puheenjohtajana toimineen entisen SMP:n puheenjohtajan, Pekka Vennamon, käsityksen mukaan kyse oli ollut ”normaalista säätiön kassavarojen sijoittamisesta.”⁶⁴ Molempien säätiöiden hallitusten katsottiin rikkoneen myös säätiölain määräämää erityistä velvoitetta huolehtia säätiön toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä ja säätiön varojen sijoittamista varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla (säätiölain 10.2§). Molempien säätiöiden hallitukset

⁶² Aino-Maria Rannan säätiön tarkoituksena on raittiuden edistäminen, Ida ja Lauri Reinikaisen säätiön tarkoituksena on vähävaraisten auttaminen.

⁶³ ”Vennamon ja Suhosen hallinnoima säätiö lainasi luvatta sukulaiselle” Turun Sanomat 24.2.2013

⁶⁴ ”Säätiölakia rikottiin törkeästi”, Ilta-Sanomat 15.6.2013

velvoitettiin toimittamaan 31.8.2013 mennessä PRH:lle selvitykset siitä, mihin toimenpiteisiin ne ovat ryhtyneet PRH:n päätöksen johdosta.⁶⁵

PRH:n asiaa koskevissa päätöksissä lainattiin säätiölain 14§:n alkua: ”Milloin patentti- ja rekisterihallitus havaitsee säätiön hallituksen menetelleen lain tai sääntöjen vastaisesti taikka laiminlyöneen tässä laissa säädetty velvollisuutensa, patentti- ja rekisterihallitus voi määrätä hallituksen ryhtymään toimiin oikaisun aikaansaamiseksi tai kieltää virheellisen päätöksen täytäntöönpanon.” Säätiölain 14§ oli päätöksissä perusteluna virheellisen käytännön, tässä tapauksessa siis lainanannon lähipiirille, kieltäminen. Tässä tapauksessa valvovan viranomaisen, PRH:n, rooliksi siis jäi yksinkertaisesti laittoman käytännön kieltäminen ilman sen kummempia seuraamuksia.

Samainen säätiölain 14§ antaa PRH:lle myös muita toimintamahdollisuuksia, joihin päätöksissä ei viitattu laisinkaan. Ensinnäkin PRH olisi voinut asettaa määräyksen tai kiellon tehosteeksi uhkasakon säätiön hallituksen jäsenille ja määrätä sen itse maksuun tarvittaessa. Toiseksi kyseeseen olisivat tulleet myös erilaiset oikeudelliset seuraamukset: Jos säätiön hallitus tai sen jäsen on jatkuvasti tai muuten törkeästi toiminut lain tai sääntöjen vastaisesti, voi säätiön kotipaikan tuomioistuin patentti- ja rekisterihallituksen tekemästä *hakemuksesta erottaa säätiön hallituksen tai sen jäsenen toimestaan*. Jos hallitus tai sen jäsen on 12 a §:ssä tarkoitetulla tavalla tuottanut säätiölle vahinkoa, *patentti- ja rekisterihallitus voi nostaa asiasta johtuvan vahingonkorvauskanteen* säätiön kotipaikan tuomioistuimessa. Milloin hallituksen jäsen on toimessaan syyllistynyt rangaistavaan tekoon, *patentti- ja rekisterihallituksen on ilmoitettava asiasta syyttäjälle syytteen nostamiseksi* säätiön kotipaikan tuomioistuimessa. Prh:lla oli siis säätiölain mukainen oikeus vaatia käräjäoikeutta vaihtamaan säätiöiden hallitus, mutta yhdistys- ja säätiörekisteripäällikkö Viertolan mukaan sillä spekulointi oli liian aikaista: ”On selvää, että haluamme jotain tapahtuvan.”⁶⁶

⁶⁵ PRH:n päätökset 11.6.2013 : Aino-Maria Rannan säätiön antamat lainat ja säätiön toiminta, Ida ja Lauri Reinikaisen säätiön antamat lainat ja säätiön toiminta

⁶⁶ ”Aviopari suhmuroi säätiörahoja itselleen”, Turun Sanomat 14.6.2013

Säätiön hallituksen jäsenten erottamisesta, vahingonkorvausvelvollisuudesta ja rikokseen syyllistymisestä päättää siis säätiön kotipaikan tuomioistuin. Erottamisen ja vahingonkorvausvelvollisuuden osalta säätiölaki näyttää antavan valvovalle viranomaiselle harkintavaltaa toimenpiteisiin ryhtymisessä: ”voidaan erottaa hakemuksesta, voidaan nostaa vahingonkorvauskanne”. On kuitenkin huomattava, että rangaistavan teon osalta säätiölaki on varsin ehdoton: ”patentti- ja rekisterihallituksen on ilmoitettava asiasta syyttäjälle”. Kun näin selkeässä rikkomustapauksessa ei ole viipymättä tehty ilmoitusta syyttäjälle, voi olettaa vain, ettei siihen ole katsottu olevan mahdollisuutta yksinkertaisesti resurssien puutteen takia.

2.4.9 Koivurinnan säätiön tapaus

Matti Koivurinta, turkulainen kauppaneuvos, on perustanut Aboa Vetus & Ars Nova - museon ja omaa nimeään kantavan säätiön. Säätiö omistaa entisen Rettigin palatsin, jonka tiloissa esitellään taidetta, mukaan lukien Matti Koivurinnan säätiölle lahjoittama taidekokoelma. Matti Koivurinnan säätiössä on kesän 2013 aikana sisäisesti selvitetty säätiön ja sen tytäryhtiöiden varainhoitoon ja sijoitustoimintaan sekä palkkioihin liittyviä epäselvyyksiä tileihin tehdyllä erikoistarkastuksella. Säätiön hallituksen teettämän erityistilintarkastuksen mukaan on syytä epäillä, että eräistä sijoituksista on päätetty ilman niiden käsittelyä säätiökonsernin hallinnossa, vaikka lain mukaan vastuu varojen sijoittamisesta on säätiöiden hallituksilla. Sijoituspäätöksiä on epäilyn mukaan tehnyt säätiön silloinen asiamies ja tytäryhtiöiden toimitusjohtaja Matti Koivurinta ilman, että päätöksiä olisi tuotu säätiön tai tytäryhtiöiden hallintoelimiin tai ratkaisut on tuotu niiden tietoon vasta sen jälkeen, kun rahaa on jo liikkunut. Koivurinnan säätiön epäillään sijoittaneen varoja 2000-luvun alussa muun muassa espanjalaiseen yhtiöön eteenpäin lainattavaksi. Konkurssiin ajautuneen yhtiön jäljiltä säätiölle jäi lähes kahden miljoonan euron luottotappiot.⁶⁷

⁶⁷”TS: Krp tutkii Matti Koivurinnan säätiön sijoituksia” Kauppalehti 18.09.2013

Säätiön hallituksen jäsen Juha Koivurinta vei ensimmäisenä säätiön asiat PRH:n tutkittaviksi. Juha Koivurinnan mukaan säätiön tytäryhtiöiden hallinto oli nostanut ylisuuria palkkioita ilman säätiön hallituksen lupaa Matti Koivurinnan jäätyä pois yhtiöiden toimitusjohtajan tehtävistä vuonna 2009. Tämän jälkeen säätiön tytäryhtiön Tusva-Asunnot Oy:n hallituksen jäsenille maksettavat palkkiot nousivat 5–8-kertaisiksi ilman, että siihen olisi ollut lupaa säätiön hallitukselta. Erityistilintarkastuksen mukaan hallinnolle maksettuja kokouspalkkioita ei kuitenkaan voitu pitää kohtuuttomina tehtyyn työmäärään nähden. Tarkemmin sanottuna tytäryhtiöiden hallituksen jäsenille maksettuja työkorvauksia ei tarkastajien mielestä voitu pitää ”täysin perusteettomina”.⁶⁸

Patentti- ja rekisterihallituksen tietoon säätiön selvitettävänä olevat asiat tulivat toukokuussa. PRH on seurannut erikoistarkastuksen etenemistä ja saanut säätiöltä erikoistarkastuksesta laaditut raportit. PRH on tehnyt Matti Koivurinnan varainhoitoon ja sijoitustoimintaan liittyvistä asioista ilmoituksen Valtakunnansyyttäjävirstolle, joka on välittänyt asian edelleen Keskusrikospoliisin tutkittavaksi. PRH on lisäksi pyytänyt Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskusta (ARA) selvittämään säätiön tytäryhtiöihin liittyvät palkkioasiat. PRH on ilmoittanut jatkavansa myös itse asioiden selvittämistä oman toimivaltansa mukaisesti.⁶⁹ ”Tähän liittyy asioita, joita on tarpeen selvittää. Asioiden luonteesta johtuen nopeita päätöksiä ei ole luvassa.” totesi PRH:n yhdistys- ja rekisteripäällikkö Juha Viertola Turun Sanomille.⁷⁰

⁶⁸ Turun Sanomat 18.9.2013 ”Patentti- ja rekisterihallitus tutkii Koivurinnan säätiötä – sijoituspäätöksiä ohi hallinnon”

⁶⁹ PRH selvittää Matti Koivurinnan säätiön asioita, prh.fi 18.9.2013

⁷⁰”Patentti- ja rekisterihallitus tutkii Koivurinnan säätiötä – sijoituspäätöksiä ohi hallinnon” Turun Sanomat 18.9.2013

3. Säätiön hallituksen vastuu

Säätiön hallinto on nykyisessä säätiölaissa säädetty lähtökohtaisesti yksiportaiseksi. Säätiön hallitus on siten säätiön tärkein ja yleensä myös ainut toimielin, jolla on yleistuimivalta säätiön päätöksenteossa. Hallitus voi luovuttaa osan toimivallastaan muille toimielimille, kuten hallintoneuvostolle tai asiamiehelle, mutta hallitukselle kuuluvasta yleistuimivallasta ja siten myös vastuusta se ei luopua. Hallituksen (ja mahdollisen hallintoneuvoston) toimimista lain ja säätiön sääntöjen mukaisesti valvoo viranomainen, säätiölain mukaisesti ennen kaikkea PRH. Säätiön toimintaa johtamassa tulee olla aina hallitus, johon kuuluu puheenjohtaja ja vähintään kaksi muuta jäsentä. Hallituksen jäsenten tulee hoitaa säätiön asioita huolellisesti lakia ja säätiön sääntöjä noudattaen, jokaisella säätiön hallituksen jäsenellä on siis velvollisuus tuntea säätiölain ja säätiön sääntöjen sisältö. Hallituksella ei ole oikeutta sivuuttaa säännöissä mainittua tarkoitusta eikä toteuttaa tarkoitusta muulla kuin säännöissä mainituilla toteuttamistavoilla. Hallituksen toimintaa ohjaavana periaatteena tulee aina olla säätiön tarkoituksen toteuttaminen. Hallituksen (ja muiden toimielinten) tulee huolehtia aktiivisesti säätiön tarkoituksen toteutumisesta sääntöjen mukaisesti. Tarkoitusta on toteutettava niin kauan kuin säätiöllä on toimintaedellytyksiä, ja niiden loppuessa säätiö tulee lakkauttaa. Säätiön tulee käyttää vuotuisia tulojaan merkittävässä määrin tarkoituksensa toteuttamiseen, eikä sijoitustoiminnasta saa tulla säätiön toiminnan itsetarkoitus.

Säätiöiden sijoitustoiminnassa lähtökohtana tulisi olla suunnitelmallinen, tulevan toiminnan turvaava riskejä karttava toiminta. Säätiön hallituksella katsotaan olevan suurempi vastuu riskejä karttavaan ja omaisuuden säilyttävään toimintaan, kuin mitä liikevoittoon tähtäävällä yhtiön hallinnolla on. Säätiön hallituksen on huolehdittava siitä, että säätiön omaisuus ja sen tuotto riittävät säätiön velvoitteiden ja vastuiden täyttämiseen, etenkin säätiön tarkoituksen toteuttamiseen nyt ja tulevaisuudessa. Säätiön varat, joita ei välittömästi tarvita tarkoituksen toteuttamiseen, tulee sijoittaa varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla. Säätiön sijoitustoiminnassa tulee mahdollisuuksien mukaan huomioida säätiön tarkoitus sekä noudattaa säännöissä annettuja sijoitustoimintaa koskevia määräyksiä. Tähän liittyvät esteellisyysäännökset. Säätiölain 10.2 §:n mukaan säätiön varoja ei saa antaa lainaksi säätiön tai sen omistaman yhtiön johtoon kuuluville tai näihin alistus-, riippuvuus- tai sukulaisuussuhteissa oleville.

Säätiöiden hallitukset ovat voineet toimia hyvin itsenäisesti ilman viranomaisvalvontaa ja julkisuutta, päättäen itse jäsenistään ja näiden eduista. Samoin hallitus on täysin vastuussa säätiön sisäisen valvonnan järjestämisestä. Hallitus määrittelee säätiön sisäisen valvonnan periaatteet ja seuraa valvonnan toimivuutta. Hallituksen tulee varmistua siitä, että kaikki säätiölle kuuluvat tulot tuloutetaan säätiön kirjanpitoon oikeansuuruisina, että säätiö maksaa vain sille kuuluvia ja asianmukaisesti hyväksytyjä menoja ja että sen omaisuus on tallessa. Hallitus määrittelee toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävän sisäisen raportoinnin periaatteet. Hallitus määrittelee ja kirjaa säätiön toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden riittävät riskienhallinnan periaatteet sekä keskeiset riskit.

Säätiölain 10 a § mukaan säätiön säännöissä voidaan kyllä määrätä, että päättämisvaltaa säätiössä käyttää hallituksen ohella säännöissä määrättyissä asioissa muukin toimielin taikka hallituksen jäsen tai säätiön toimihenkilö. Tällaista mahdollista muuta toimielintä koskevat samankaltaiset vastuusäännökset kuin säätiön hallitusta. Jos säätiöllä on tällainen muu toimielin kuten valtuuskunta tai hallintoneuvosto, se usein nimeää hallituksen jäsenet ja tilintarkastajat, mutta tämä on siis täysin vapaaehtoinen menettely. Hallitus on useimmiten säätiön ainoa toimielin, joka siten hyväksyy myös säätiön tilinpäätöksen ja nimeää myös omien tiliensä tarkastajat. ”Onhan se aikamoinen haaste, kun taho, jota pitäisi tarkastaa, valitsee itse tarkastajansa”, muotoili asian linjajohtaja Olli Koikkalainen.⁷¹ Käytännössä on osoittautunut, että säätiön tilintarkastajilla ja hallituksen jäsenille on voinut syntyä tietty sidonnaisuus, mikä on aiheuttanut korkean kynnyksen puuttua epäasialliseen säätiön toimintaan. Säätiöiden sisäinen valvonta ei ole toiminut. Säätiöiden hallitus on usein ollut ainoana toimijana valvomassa omaa toimintaansa, ja lisäksi tilintarkastajatkin ovat voineet olla sellaisessa sidonnaissuhteessa hallitukseen, etteivät ole pystyneet puuttumaan sen toimintaan.

Edellä viitattiin jo säätiölain 14§:n säännöksiin hallituksen vastuusta: PRH on säätiölain 14 §:n 4 momentin mukaan velvollinen ilmoittamaan viralliselle syyttäjälle syytteen nostamista varten, milloin hallituksen jäsen on toimessaan syyllistynyt rangaistavaan tekoon. Jos säätiön

⁷¹ ”Uusi säätiölaki jumissa, valvonta edelleen puutteellista.” Suomen Kuvalehti 23.1.2010

hallitus tai sen jäsen on jatkuvasti tai muuten törkeästi toiminut lain tai sääntöjen vastaisesti, voi säätiön kotipaikan tuomioistuin patentti- ja rekisterihallituksen tekemästä hakemuksesta erottaa säätiön hallituksen tai sen jäsenen toimestaan. Hallituksen tai sen jäsenen erottamista on pidetty pitkälle vietyinä valvontakeinoina, johon turvauduttaisiin vain äärimmäisissä tapauksissa. Erottamista koskevan päätöksenteon osittaiseenkaan siirtämiseen tuomioistuimelta hallintoviranomaiselle on suhtauduttu kielteisesti sillä perusteella, että se kaventaisi säätiöiden ja niiden hallinnossa toimivien oikeussuojaa nykyisestä. Päätösharkinnassa viranomaisen suorittamassa prosessissa ei luultavasti päästäisi tuomioistuinprosessin veroiseen puolueettomuuteen, tasapuolisine todistajien ja asianosaisten kuulemisineen. PRH:n resurssien ei ole arvioitu riittävän tällaisten erottamiskäsittelyjen asialliseen käsittelemiseen.⁷² Nämä arviot ovat todennäköisesti hyvinkin paikkansa pitäviä, mutta kyseenalaistan järkiperustaltaan tämän sitkeästi elävän ajattelun säätiön hallituksen oikeusturvan vaarantumisesta. Eihän säätiön hallitukseen kuulumista voi pitää perus- ja ihmisoikeuksien veroisena oikeutena, jonka loukkaamista tulisi kaikin keinoin varoa.

Säätiölain 12 a § mukaan säätiön toimielimen jäsen tai toimihenkilö on velvollinen korvaamaan aiheuttamansa vahingon säätiölle, jos vahinko on aiheutettu tahallisesti tai tuottamuksesta sitä tehtävää hoitaessa, joka kyseisellä henkilöllä on säätiössä. Samoin hän on velvollinen korvaamaan vahingon kolmannelle osapuolelle, jos hän on aiheuttanut vahingon säätiössä olevassa toimessaan tahallisesti tai tuottamuksesta säätiölakia tai säätiön sääntöjä rikkomalla. Kolmannella osapuolella tarkoitetaan ketä hyvänsä säätiöön nähden ulkopuolista tahoa, esimerkiksi säätiön edunsaajaa, velkojaa tai säätiön säätäjää. Säätiölain 12 a § koskee hallituksen jäsenten lisäksi myös muiden säätiössä olevien toimielinten jäseniä. Toimihenkilöä, kuten asiamiestä, säännös koskee, jos kyseinen toimihenkilö ei ole työsuhteessa säätiöön. Työsuhteisten työntekijöiden aiheuttamiin vahinkoihin sovelletaan ensisijaisesti vahingonkorvauslain säännöksiä. Korvausvastuulliseksi voivat pääsäännön mukaan joutua vain vahinkoa aiheuttaneeseen tekoon tai päätöksentekoon osallistuneet. Päätöksentekoon osallistumattomallakin hallituksen jäsenellä on kuitenkin

⁷² Säätiölain uudistaminen. Arviomuistio 25.9.2007, s. 9-10

valvontavelvollisuus säätiön asioiden huolellisesta hoitamisesta ja hänellä voidaan katsoa olevan ainakin velvollisuus pyrkiä estämään vahingon laajeneminen. Hallituksen jäseneltä ja asiamieheltä vaadittava huolellisuus asioiden hoitamisessa on lähtökohtaisesti niin sanottua objektiivista huolellisuusvelvollisuutta. Säätiön asioiden hoitamisessa ei riitä se, että hallituksen jäsen tai asiamies hoitaa asioita samalla tavoin kuin hän hoitaisi omia asioitaan, vaan hänen on noudatettava asioiden hoitamisessa sellaista huolellisuutta, mitä muilta vastaavassa asemassa huolellisesti toimivilta henkilöiltä voidaan odottaa. Hallituksen jäsenen ja luottamustoimisen asiamiehen korvausvastuun aiheuttaa lieväkin huolimattomuus tehtävien hoitamisessa, jos huolimattomuudesta on aiheutunut vahinkoa.⁷³

Korvauksen vaatiminen toimielimen jäseneltä tai toimihenkilöltä on ensi sijassa hallituksen tehtävä, koska säätiöllä ei ole omistajia tai jäseniä, jotka voivat kuten muissa yhteisöissä nostaa tällaisen kanteen. Itseään täydentävä hallitus ei kuitenkaan herkästi nosta kannetta jäsentään vastaan, todennäköisempi mahdollisuus siihen on säätiön hallituksen vaihtuessa kokonaan. Patenti- ja rekisterihallitukselle onkin säätiölain 14§:n kolmannessa momentissa annettu myös oikeus nostaa korvauskanne säätiön hallitusta tai sen yhtä tai useampaa jäsentä vastaan mikäli nämä ovat tahallaan tai tuottamuksesta aiheuttaneet vahinkoa säätiölle. Käytännössä tällaisesta vahingosta ei viranomaisen juurikaan saa tietoa, eikä PRH siten ole käyttänyt tätä oikeuttaan lainkaan.⁷⁴

⁷³ Säätiön hallituksen vastuu, s.7

⁷⁴ Lydman et al, s.327

4. Säätölakiesitys

4.1 Uuden säätölain ominaispiirteet

Uuden säätölain, jonka on tarkoitus tulla voimaan 2015,⁷⁵ tarkoituksena on ilmoitettu kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen tekemällä säätiöiden toiminta tehokkaammaksi, joustavammaksi ja ennakoitavammaksi.⁷⁶ Perusteluna tähän on viimeaikainen säätiöiden merkityksen kasvu koulutuksen, tutkimuksen ja sosiaali- sekä terveystalouden rahoittajana ja tuottajana. Säätiöiden toiminnan sääntely niin, että ne toimisivat mahdollisimman tehokkaasti, joustavasti ja ennakoitavissa olevalla tavalla, asettaa sääntelylle melkoisia vaatimuksia. Toisaalta joustavuus edellyttää tiettyjen sääntöjen tahdonvaltaisuutta, jotta kuhunkin tilanteeseen voitaisiin helpommin valita sopiva toimintamalli, mutta toisaalta ennakoitavuus edellyttää tiettyä pakottavuutta ja sääntöjen noudattamisen valvontaa.

Uusi säätölaki on toisaalta liberaali antaessaan säätiöhallinnolle enemmän mahdollisuuksia suunnata säätiön toimintaa haluamaansa suuntaan, tarvittaessa myös säätiön tarkoitusta muuttamalla, mutta lakiehdotuksessa on myös runsaasti valvontaa ja siihen liittyvää moiteoikeutta koskevia säännöksiä. Salamyhkäistä säätiöhallintoa aiotaan eri lainkohdissa pakottaa avoimemmaksi ja lisätä siten valvontaa. Uusi säätölaki ensinnäkin pyrkii selventämään kieltoa tuottaa säätiön lähipiirille taloudellista etua erityisellä lähipiirisääntelyllä. Tällä halutaan lisätä luottamusta säätiöihin yleisen hyvän edistäjinä. Säätiöiden perustamista tosin helpotettaisiin poistamalla vähimmäispääomavaatimus, mutta uusien säätiöiden tulisi laatia talousarvio ja toimintasuunnitelma kolmen ensimmäisen

⁷⁵ ”Uusi säätölaki voimaan 2015” Lakimiesuutiset 11.6.2013

⁷⁶ Oikeusministerio.fi ”Säätiöiden perustamista ja toimintaa halutaan helpottaa ja avoimuutta lisätä” 15.5.2013

toimintavuoden ajalle, ja toimintakertomuksissa ja tilinpäätöksissä olisi annettava nykyistä tarkemmat tiedot rahavirroista. Säätiöiden valvonnasta vastaisi edelleen Patentti- ja rekisterihallitus. Valvonnan tehostamiseksi viranomaisten välistä tiedonvaihtoa on tarkoitus edistää. Säätiövalvonnan kustannukset katettaisiin perimällä säätiöiltä valvontamaksua, jonka suuruus määriteltäisiin erillisessä laissa.

Keskeiset säätiöoikeudelliset kysymykset säännellään laissa huomattavasti aiempaa tarkemmin – uuden säätiölain pykälien määrä tulee olemaan moninkertainen nykyiseen verrattuna – mutta toisaalta suuri osa ehdotetuista säännöksistä on tahdonvaltaisia. Tarkempi sääntely helpottaa säätiöiden perustamista, sillä nykyisen säätiölain suppeus on aiheuttanut osittain turhaa tarvetta sopia säätiöoikeudellisista seikoista säätiön säännöissä, mikä taas on lisännyt säätiöille aiheutuvia kustannuksia.⁷⁷ Uusi laki kertoo asiat, jotka aiemmin piti lukea säätiön säännöistä. Siksi voidaan sanoa, etteivät uudet säännökset sinänsä aiheuta lisätyötä tai lisää juristien tarvetta.⁷⁸

Uusi säätiölaki on herättänyt myös levottomuutta, lisääntyneen tietojenkeruun pelätään monimutkaistavan säätiöhallintoa ja lisäävän kustannuksia. Toisaalta säätiötoiminnan pelätään vapautuvan liiaksikin, mikä olisi kuitenkin varsin odottamaton seuraus kun uusi säätiölaki on kuitenkin huomattavasti aikaisempaa laajempi ja sisältää enemmän velvoitteita ja valvontamekanismeja säätiöille. Etenkin liiketoimintakiellon poistumisen pelätään aiheuttavan kielteisiä seurauksia.⁷⁹ Näyttääkin siltä, että kun liiketoiminnan rajoja on ollut määrittää ja kun säätiöiden liiketoiminta on kuitenkin ollut yleistymään päin, on rajoitukset uudesta säätiölaista poistettu kokonaan. Liian yritysmäisyyden pelätään johtavan riskinottoon, mikä ei säätiötoimintaan sopisi. Nämä huolet näyttävät kuitenkin liioitelluilta. On tuskin aihetta huolehtia siitä, että säätiöt nyt uuden lain myötä pääsisivät ”erioikeuksin

⁷⁷ Suomen Asianajajaliiton lausunto Säätiölakityöryhmän mietinnöstä 16.7.2013, s.1

⁷⁸ Jyrki Jauhiainen, Talouselämä 31.5.2013, s. 7

⁷⁹ Iltalehti pääkirjoitus 26.8.2013 ”Säätiölakia aiotaan väljentää liikaa”

liiketoimintaan.”⁸⁰ Todellisuudessa säätiöt ovat jo siinä välillisesti mukana omistamiensa yhtiöiden kautta, joten tilanne ei uuden lain myötä sikäli juuri muuttuisi.

Ehdotetun uuden säätiölain 1 luvun 6 § mukaan säätiö voi harjoittaa toimintamuotoihinsa välittömästi liittyvää liiketoimintaa, jollei sitä rajoiteta säännöissä. Säätiö voi harjoittaa myös muuta liiketoimintaa toimintamuotojensa rahoittamiseksi, jollei sitä rajoiteta säännöissä. Toimintamuotojen rahoittamiseksi harjoitettavan liiketoiminnan on oltava suunnitelmallista ja säätiöllä on oltava kirjalliset periaatteet tällaisen liiketoiminnanjärjestämiseksi (liiketoimintasuunnitelma). Säätiö voi myös yhtiöittää liiketoiminnan, jollei sitä rajoiteta säännöissä.⁸¹ Lakiehdotuksessa on kaksi keskeistä liiketoimintaan liittyvää muutosta: Sijoitustoiminnan sääntelyn uudistaminen siten, että ”varma ja tuloa tuottava”-vaatimuksesta siirryttäisiin suunnitelmallisuuden vaatimukseen (liiketoimintasuunnitelman vaatimus) ja säätiön liiketoiminnan salliminen aiempaa laajemmin siten, että liiketoimintaa voitaisiin harjoittaa myös varsinaisen toiminnan (”toimintamuotojen”) rahoittamiseksi, jollei mahdollisuutta ole säännöissä rajoitettu. Säätiön tarkoitus ei kuitenkaan edelleenkään voisi olla liiketoiminnan harjoittaminen (1:2 §). Lakiehdotuksessa ei toistaiseksi ole selvennetty tarkemmin liiketoiminnan käsitettä, joka ei ole sellaisenaan yksiselitteinen. Käsitteiden määrittelyä ei olisi syytä jättää tulkintakäytännön varaan, kun on kyse säätiön kaltaisesta perustajaltaan ennakkointia vaativasta järjestelystä.

4.2 Perustamisvaiheen valvonta

Ehdotetussa uudessa laissa aiempi 5§ 3 momentin säännös, joka kieltää säätiön perustamisen, jos sen pääasiallisena tarkoituksena on hankkia välitöntä etua säätäjälle tai säätiön toimihenkilölle, on korvattu lähipiirisääntelyllä. Uuden muotoilun mukaan säätiön tarkoituksena ei saisi olla erityisen taloudellisen edun tuottaminen laissa tarkemmin määriteltyyn lähipiiriin kuuluville. Ehdotetun uuden säätiölain 2§ mukaan ”Säätiö tuottaa hyötyä sen säännöissä määrättyyn tarkoitukseen. Tarkoituksena ei voi olla liiketoiminnan

⁸⁰ Iltalehti pääkirjoitus 26.8.2013 ”Säätiölakia aiotaan väljentää liikaa”

⁸¹ OMML 23/2013, s. 242

harjoittaminen eikä erityisen taloudellisen edun tuottaminen 7 §:ssä määrättyyn lähipiiriin kuuluvalla.” Lähipiirin entistä tarkempi määrittely onkin perusteltua, mutta 7§ annettu määritelmä ei ole helposti avautuva.⁸² Lähipiirin tarkempi määrittely ei kuitenkaan merkitse entistä suuremman eron tekemistä säätiön ja lähipiirin välillä. Edelleenkin aiotaan sallia lähipiirin kanssa käyvin ehdoin tapahtuvat suoritukset, kuten käyvän vuokran maksaminen tai palkan maksaminen hallintoelinten jäsenille. Säätiö voisi myös edelleen jakaa apurahoja lähipiirillekin, kunhan jako tapahtuu samoilla ehdoilla ja periaatteilla kuin ulkopuolisille. Säätiölakityöryhmän tavoitteena näyttää pikemminkin olleen sallivampi asenne säätiöiden tukemien kohteiden valinnassa. Mietinnön nykytilan arviointia koskevassa osiossa on viitattu tarpeeseen sallia selkeämmin tiettyyn sukuun kuuluvia tukevat sukusäätiöt ja muutkin tukisäätiöt. Tällaisten säätiöiden mahdollinen lisääntyminen lisäisi ainakin verovalvonnan tarvetta, sillä muuksi kuin yleiseksi hyväksi toimivia säätiöitä ei voitaisi pitää yleishyödyllisinä.⁸³ Yleishyödyllisyyttä ei perustettavilta säätiöiltä toki olla edelleenkaan vaatimassa, vaan vaatimuksena säily edelleen puutteistaan huolimatta ”hyödyllisyys”.

Nykyisen säätiöasetuksen 1 § mainittu säätiön perustamiseen vaadittava 25 000 euron vähimmäispääoma on kokonaan poistettu uudesta säätiölaista ja -asetuksesta. Työryhmän esityksen mukaan: ”Perustettavalla säätiöllä on oltava peruspääomaa ja muuta rahoitusta vähintään määrä, joka tarvitaan säätiön toimintasuunnitelman mukaisen toiminnan kulujen kattamiseen kolmen vuoden aikana rekisteröinnistä. Perustettavan säätiön peruspääomasta on määrättävä perustamiskirjassa. Kolmelle ensimmäiselle vuodelle on laadittava toimintasuunnitelma ja talousarvio.”⁸⁴ Näin ollen täsmällistä vähimmäispääomaa ei ole lainkaan asetettu, mikä voi tuottaa lisätöitä valvovalle viranomaiselle, jonka tulisi arvioida rahoituksen riittävyyttä kussakin tapauksessa. Pahimmassa tapauksessa säätiöitä pyrittäisiin perustamaan entistä enemmän riittämättömillä pääomilla, jolloin niiden käytännön toiminta jäisi vähäiseksi. Tilanne on sikäli erikoinen, että esitystä koskevissa lausunnoissa on

⁸² Halila, Piirteitä säätiölain uudistamisesta, Defensor Legis 4/2013

⁸³ Verohallinnon lausunto Säätiölakityöryhmän mietinnöstä 25.6.2013

⁸⁴ OMML 23/2013, s. 241

kannatettu pikemminkin vähimmäispääoman selvää nostamista. Patentti- ja rekisterihallitus on esittänyt vähimmäispääoman nostamista jopa 150 000 euroon.⁸⁵ Olen kuitenkin taipuvainen ymmärtämään lakiehdotuksen kantaa. Vähimmäispääomassa kyse on kuitenkin loppujen lopuksi yksittäisten säätiöiden toiminnan mahdollisuuksien arvioimisesta, minkä täytyy loppujen lopuksi olla säätiöiden perustajien omalla vastuulla ja harkinnassa. Säätiöiden toiminnan loppuminen varojen puutteessa ennen aikojaan on tietysti ikävää, mutta valvonnan kannalta sillä ei voi olla suurta merkitystä. Lisäksi lakiehdotuksen mukaisesti säätiön perustamisvaiheessa edellytetyt toimintasuunnitelmat edistävät säätiön toiminnan suunnitelmallisuutta ja vakautta enemmän kuin suurempikin pääoma. Vähimmäispääoman puuttuminen ei ole kovin dramaattinen seikka siksikään, että esimerkiksi Ruotsissa, Saksassa ja Isossa-Britanniassa ei ole käytössä yleistä lakiin kirjoitettua vähimmäispääomavaatimusta.⁸⁶

4.3 Säätiöiden säännöllinen valvonta

Lakiehdotuksessa säätiöiden toiminnan avoimuutta parannettaisiin siten, että toimintakertomuksessa ja tilinpäätöksessä olisi annettava nykyistä yksityiskohtaisemmat tiedot säätiön rahavirroista sekä lähipiirin kanssa tehdyistä toimista. Avoimuuden lisääminen helpottaisi säätiön valvontaa niin viranomaisten kuin säätiön sidosryhmien toimesta.

Ehdotetun uuden säätiöasetuksen 2 § mukaan: Patentti- ja rekisterihallitus, jäljempänä rekisteriviranomainen, pitää päiväkirjaa saapuneista ilmoituksista ja tiedonannoista. Päiväkirjaan, joka on julkinen, on merkittävä säätiön nimi, diaarinumero, saapumispäivä, välipäätökset tai muut välitoimenpiteet sekä rekisteröinnin päivämäärä. Huomionarvoista tässä on erityinen maininta päiväkirjan julkisuudesta osoittamassa lisääntyntä avoimuutta.

⁸⁵ PRH:n lausunto Säätiölakityöryhmän mietinnöstä 15.7.2013

⁸⁶ Säätiölainsäädännön uudistaminen. Selvitys kansainvälisestä säätiöoikeudesta 15.8.2012, s.13

Säätiön tilinpäätöksen tietosisältöä laajennettaisiin olennaisesti aiempaan verrattuna.⁸⁷ Voimassa olevasta laista poiketen ehdotetaan, että säätiöiden tulee antaa toimintakertomuksessa tai tilinpäätöksen liitetietoina entistä laajemmat tiedot säätiön toiminnasta ja rahavirroista. Toimintakertomukseen esitetään pakottavia sisältövaatimuksia avoimuuden lisäämiseksi. Ensinnäkin toimintakertomuksessa tulisi kertoa, miten säätiö on toiminut tarkoituksensa toteuttamiseksi eli keskeiset seikat, miten tarkoitusta on edistetty tilikauden aikana.

Toiseksi toimintakertomuksessa on annettava selvitys säätiön määräysvallassa kirjanpitolain 1 luvun 5 §:n mukaisesti olevista yhteisöistä ja säätiöistä. Toimintakertomuksessa tulisi kuvata säätiön konsernirakenne ja siinä tapahtuneet muutokset. Konsernitilinpäätösten laatimiseen on säätiöissä aiemmin suhtauduttu välinpitämättömästi, ja niitä on pidetty käytännössä vapaaehtoisina. Voimassa olevasta laista poiketen ehdotetaan, että säätiön on aina laadittava konsernitilinpäätös, jos sillä on kirjanpitolaissa tarkoitettu määräysvalta toisessa kirjanpitovelvollisessa.⁸⁸ Säätiöiden harjoittama välillinen liiketoiminta on perustunut yleensä konsernisuhteeseen, jossa säätiön asema emoyrityksenä on pohjautunut joko omistukseen tai määräysvaltaan tytäryrityksessä. Ottaen huomioon välillisen liiketoiminnan laajuuden, konserneja koskevien säännösten tähänastista puuttumista säätiöolaista onkin pidettävä vakavana puutteena.⁸⁹

Kolmanneksi säätiön on esitettävä selvitys lähipiiriin liittyvistä rahavirroista tilikaudella. Toimintakertomuksessa on ilmoitettava hallitukseen ja hallintoneuvostoon kuuluville maksettujen palkkojen, palkkioiden ja eläke-etuuksien yhteismäärä. Lisäksi on ilmoitettava säätiön ja lähipiiriin kuuluvien välisistä taloudellisista toimista sekä lähipiirin saamista osittain tai kokonaan vastikkeettomista taloudellisista eduista. Se säätiön lähipiiri, jonka

⁸⁷ Verohallinnon lausunto Säätiölakityöryhmän mietinnöstä 25.6.2013

⁸⁸ OMML 23/2013, s.159

⁸⁹ Hovi, s.165-166

kanssa tehdyistä taloudellisista toimista on ilmoitettava tiedot toimintakertomuksessa on tosin huomattavasti suppeampi kuin 1 luvun 7 §:ssä säädetty lähipiirin käsite.

Voisi hyvin ihmetellä sitä, miksei toimintakertomuksessa annettavia tietoja ole jo aiemmin vaadittu täsmennettäväksi siten että ne antaisivat selvemmän kuvan säätiön toiminnasta ja sidonnaisuuksista. Laajennettujen tietovaatimusten avulla valvovalla viranomaisella (etenkin PRH:lla) pitäisi olla mahdollisuus tehokkaammin valvoa, toimiiko säätiö tarkoituksensa toteuttamiseksi ja noudatetaanko säätiön toiminnassa lähipiirivoitonjakoa koskevia säännöksiä. Esimerkiksi edellä mainitussa Nuorisosäätiön oikeudenkäynnissä PRH:n edustaja Koikkalainen valitti, ettei viranomainen saanut riittävästi tietoa vuosiselvityksistä. Yllättäen PRH ei kuitenkaan iloitse ehdotuksista laajentaa säätiöiden tiedonantivelvollisuutta, vaan näkee lisääntyneessä tiedon määrässä lähinnä ongelmia. ”Lakiehdotuksessa laajennetaan toimintakertomuksessa esitettävien tietojen määrää. Tämä omalta osaltaan tulee lisäämään vuosiselvityksien rekisteröintiin tarvittavia resursseja ja nostaa vuosiselvityksien rekisteröintiin liittyviä kustannuksia. Toimintakertomuksen laatimiseen asetettavien vaatimusten lisääminen tulee vaikuttamaan myös tilintarkastajan velvollisuuksiin ja voi siten vaikuttaa myös säätiön tilintarkastuskustannuksiin.”⁹⁰ Patentti- ja rekisterihallitus on siis huolissaan lisääntyvistä kustannuksista ja työmäärästä, paitsi säätiöiden kannalta, niin ennen kaikkea omien resurssiensa kannalta. Mahdollisesti vuosiselvityksen lisätiedoista ei todella olisikaan suurta hyötyä, mikäli vuosiselvitysten käsittely jäisi edelleen mekaaniseksi toimenpiteeksi, ilmaan tarkempaa perehtymistä. Virheelliset ilmoitukset olisivat myös hyvin mahdollisia, mikäli PRH edelleen lähinnä luottaisi tietojen oikeellisuuteen, ellei toisin todisteta.

Sijoitustoiminnasta lausutaan työryhmän esityksessä seuraavasti: ”Sijoitustoiminnan on oltava suunnitelmallista ja säätiöllä on oltava toimintamuotojen rahoittamiseksi harjoitettavaa sijoitustoimintaa varten kirjalliset periaatteet (sijoitussuunnitelma).” Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ei pidä muotoilua onnistuneena: ”Kohdan perusteluissa viitataan sijoituspolitiikkaan ja sijoitusstrategiaan, jotka ovat eri asioita kuin

⁹⁰ PRH:n lausunto Säätiölakityöryhmän mietinnöstä 15.7.2013, s 7-8

sijoitussuunnitelma. Koska ei ole täysin selvää, mitä sijoitussuunnitelmalla tässä tarkoitetaan, olisi luultavasti parempi poistaa koko sana ja tyytyä viittaamaan sijoitustoiminnan suunnitelmallisuuteen.”⁹¹ Työryhmän tavoitteena on (arvioni mukaan) selvästikin ollut tehdä Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunnan Säätiön kestävä varainkäyttö-raportin suosituksista varainkäyttöpolitiikasta ja sijoituspolitiikasta entistä velvoittavampaa oikeutta. Säätiön kestävä varainkäyttöraportissa nimittäin suositellaan, että säätiön hallitus laatii suunnittelun ja päätöksenteon tueksi ohjeet sekä varainkäyttöpolitiikasta että sijoituspolitiikasta. Varainkäyttöpolitiikalla tarkoitetaan säätiölle luotavaa vaikuttavaa ja tehokasta toimintamallia, joka toimii myös pitkällä aikavälillä. Sijoituspolitiikan tavoitteena taas on luoda säätiölle tuotto-riskisuhteeltaan paras mahdollinen varallisuusrakenne.⁹² Hyvin todennäköisesti pelkästään ”sijoitussuunnitelman” mainitseminen laissa riittäisi kyllä käytännössä toteuttamaan neuvottelukunnan tavoitteet. Pyrkinessään selvittämään millaista ”sijoitussuunnitelmaa” laissa tarkoitetaan säätiöt mitä luultavimmin kääntyisivät neuvottelukunnan suositusten puoleen. Siksi lienee liioiteltu huoli, että pelkän sijoitussuunnitelman mainitseminen ”voisi johtaa riskipeliin.”⁹³ Sijoitussuunnittelun mainitseminen ehdotuksen kaltaisessa suppeassa muodossakin olisi joka tapauksessa parannus verrattaessa nykyiseen lakiin, josta vastaava maininta puuttuu.

Säätiön varojen sijoittamisen ja johdon palkkioiden asianmukaisuuden tarkastamista ehdotetaan muutettavaksi siten, että tilintarkastaja tarkastaa sijoitussuunnitelman ja sen noudattamisen sekä varmentaa toimintakertomuksen tiedot johdon palkkioista ja säätiön ja sen lähipiirin välisistä toimista. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi tilintarkastajan oikeudesta toimittaa PRH:lle tilintarkastuslain 16 §:ssä tarkoitettu tilintarkastuspöytäkirja. Tarkoituksena olisi saattaa säätiövalvonnan tietoon sellaisia valvonnan kannalta olennaisia rajatapauksia, jotka eivät tilintarkastajan arvion mukaan edellytä tilintarkastuslain 15 §:ssä tarkoitettua huomautuksen antamista tilintarkastuskertomuksessa. Nähtäväksi jää miten tässä

⁹¹ SRNK:n lausunto säätiölain uudistamistyöryhmän mietinnöstä 15.7.2013, s.4

⁹² Säätiön kestävä varainkäyttö, s.6

⁹³ Iltalehti pääkirjoitus 26.8.2013 ”Säätiölakia aiotaan väljentää liikaa”

onnistutaan, ja miten innokkaasti säätiövalvonta tällaisiin rajatapauksiin reagoi. Tilintarkastajilta vaaditaan entistä enemmän, ja tässä tilintarkastusinstituution suunnitellut muutokset⁹⁴ ovat tärkeässä asemassa.

4.4 Säätiöiden valvonta yksittäistapauksissa

Lakiehdotuksessa on väärinkäytöksiä varalta uudistettu säätiöiden oikeussuojajärjestelmää moitekanteineen. Lakiehdotuksen 9 luvussa säädetään päätöksen moittimisesta (1 §), mitättömistä päätöksistä (2 §) ja moitekanteen johdosta annettavan tuomion sisällöstä (3 §). Luvun säännöksillä selkeytetään oikeustilaa⁹⁵ sen osalta, miten säätiön päätöksiä voi säätiölain mukaan moittia. Voimassa olevassa laissa kun ei ole ollut lainkaan päätöksen moitetta koskevia normeja, ja siksi onkin pidetty epäselvänä sitä, onko millään taholla edes oikeutta moittia säätiön toimielimen päätöksiä, mikä on luonnollisesti jättänyt säätiön toimielimille varsin vapaat kädet. Ehdotuksen mukaan hallintoneuvoston ja hallituksen päätöksestä voitaisiin nostaa kanne sen julistamiseksi pätemättömäksi tai mitättömäksi. Uuden säätiölain osakeyhtiölakiin pohjautuvia pätemättömyys/mitättömyyssäännöksiä voi tosin pitää tarpeettomankin mutkikkaina, kun pätemättömyydellä ja mitättömyydellä on käytännössä lähinnä menettelyllistä eroa. Pätemättömyys/mitättömyyssäntelyllä on tarkoitus korvata kokonaan myös nykyisen säätiölain 15 §:n mukainen oikaisumenettely. Vaikka lakiehdotuksen perusteluiden mukaan edunsaajansääntörikkomuksen rikkominen merkitsisi helposti päätöksen mitättömyyttä, merkitsisi oikaisumenettelyn poistuminen kuitenkin edunsaajan oikeusturvaan tiettyä heikennystä, kun edunsaajalla ei enää olisi ilman sääntömääräystä mahdollisuutta reagoida asemaansa koskeviin muutoksiin.

Päätös on ehdotuksen mukaan mitätön, jos kokouskutsua ei ole toimitettu tai kokouskutsua koskevia määräyksiä on olennaisesti rikottu ja virheellä on voinut olla vaikutusta päätöksen sisältöön. Moiteoikeudenkäynnissä säätiöllä on velvollisuus osoittaa, että virheellä ei ole

⁹⁴ katso kohta 4.7, Tilintarkastusta koskevat uudistukset

⁹⁵ OMML 23/2013, s.193

ollut vaikutusta päätöksen sisältöön.⁹⁶ Päätös on mitätön myös, jos säännöissä määrätyn tahon suostumusta päätökseen ei ole saatu. Päätös on lisäksi mitätön, jos sitä ei olisi voinut lain tai sääntöjen mukaan lainkaan tehdä. Ehdotetut mitättömyysperusteet poikkeavat vaikkapa yhdistyslain mitättömyysperusteista, joiden mukaan yhdistyksen päätös on mitätön, jos se loukkaa sivullisen oikeutta, vähentää yhdistyksen jäsenellä sääntöjen mukaan olevaa erityistä etua yhdistyksessä taikka sisällöltään tai päätöksentekotavaltaan olennaisesti loukkaa jäsenen yhdenvertaisuutta. (Yhdistyslaki 33§). Kun lakiehdotuksen julkilausuttuna tavoitteena on nimenomaan lisätä selkeyttä, niin käsitteiden eroavaisuutta ei voi pitää onnistuneena ratkaisuna.

Päätöksen mitättömyys voi koskea vain hallintoneuvoston tai hallituksen päätöstä. Toimitusjohtajan päätös ei voi olla säätiölain nojalla mitätön. Mitättömän päätöksen täytäntöönpano voisi aikaansaada vahingonkorvausvastuun päätöksen täytäntöönpanoon osallistuvalla. Mitättömyyskin saattaa korjaantua, ellei siihen vedota kohtuullisen ajan kuluessa. Toisinkuin Jos kyseessä on muu kuin mitättömyyden aiheuttava virhe, päätös voidaan julistaa pätemättömäksi. Pätemättömyyden moittimisessa on käytössä kolmen kuukauden määräaika.

Moiteoikeus hallituksen ja hallintoneuvoston päätökseen olisi lakiehdotuksen mukaan hallintoneuvostolla, hallintoneuvoston jokaisella jäsenellä, hallituksella, hallituksen jokaisella jäsenellä ja perustajalla. Ainoastaan perustajan moiteoikeutta voidaan rajoittaa säännöissä, ja jos moiteoikeutta ei ole rajoitettu säännöissä säätiötä perustettaessa, rajoittavan määräyksen lisääminen sääntöihin edellyttää perustajan suostumusta. Säännöissä voidaan vielä määrätä, että jollain muulla taholla on mainittujen lisäksi moiteoikeus. Päätöksen moitetta koskevalla sääntelyllä lisätään toimielinten jäsenten sekä perustajan mahdollisuutta vaikuttaa säätiön päätösten lain ja sääntöjenmukaisuuden valvontaan. Edunsaajan moiteoikeuden jäämistä mahdollisen sääntömääräyksen varaan on sen sijaan pidettävä epäonnistuneena ratkaisuna, edunsaajan kun useammin luulisi olevan oikeussuojan tarpeessa kuin säätiön hallinnon. Moiteoikeuden rajoittamista etupäässä säätiön hallintoon

⁹⁶ OMML 23/2013, s.194

voi pitää loogisesti ristiriitaisena ja kyseenalaisena, kun kyseinen hallinto on itse etupäässä vastuussa moitittavista päätöksistä. Hallintoneuvostolle tai muulle säätiön hallitusta valvovalle taholle moiteoikeus on toki hyödyllinen tarjotessaan virallisen menettelyn puuttua hallituksen päätöksiin. Jos säätiössä kuitenkin on pelkästään hallitus, eikä moiteoikeutta olisi säännöissä annettu muulle taholle, moiteoikeudelle jäisi merkitystä vain säätiöissä, joissa on erimielisiä hallituksen jäseniä.

Aivan uudenlaista sääntelyä edustaa 9 luvun 3 §, jossa säädetään uudempaa yksityisiä yhteisöjä koskevaa lainsäädäntöä vastaavasti moitekanteesta annettavan tuomion sisällöstä. Moitekanteen johdosta päätös voidaan julistaa pätemättömäksi, mitättömäksi tai sitä voidaan muuttaa. Päätöstä voidaan muuttaa, jos tuomioistuimessa esitetyn näytön perusteella voidaan todeta, minkä sisältöinen päätöksen olisi pitänyt olla. Tuomioistuin voi siis muuttaa moitekanteen johdosta antamassaan päätöksessä säätiön päätöstä, millaista mahdollisuutta ei ole esimerkiksi yhdistyslaissa. Päätöksen oikaisussa päätösvaltaa voisi siirtyä säätiön johdolta tuomioistuimelle, mitä pidän oikeudenmukaisena. Päätöksen oikea sisältö olisi tällöin selvitetty tuomioistuimessa, jolloin olisi tarpeetonta siirtää asiaa uudestaan säätiön hallinnon käsiteltäväksi.

Lakiehdotuksen 14 luvun olisi tarkoitus antaa valvonnalle selkeämmät säännökset ja tehokkaammat toimintaedellytykset kuin voimassa oleva säätiölaki. Sisällöllisesti säännökset eivät näytä järin mullistavilta vaan lähinnä vahvistavat nykyisiä käytäntöjä. Viranomaisen tietojensaantioikeudesta säädetään huomattavasti entistä laajemmin. Viranomaisen tarkastusoikeutta säännellään entistä tarkemmin. Lisäksi viranomaiselle on 14 luvussa asetettu velvollisuus ryhtyä toimiin epäiltäessä väärinkäytöksiä. Valvovan viranomaisen on uuden säätiölain 14 luvun 1.2§ mukaan tutkittava ilmoitus, mikäli on aihetta epäillä, että säätiö on toiminut lainvastaisesti. On kuitenkin vaikea nähdä, että nämä säännökset olisivat velvoittavampia verrattuna nykyiseen säätiölakiin. Nykyisen lain mukaanhan PRH on säätiölain 14 §:n 4 momentin mukaisesti velvollinen ilmoittamaan viralliselle syyttäjälle syytteen nostamista varten, milloin hallituksen jäsen on toimessaan syyllistynyt rangaistavaan tekoon. Uusi muotoilu näyttää pikemminkin vähemmän viranomaista velvoittavalta kuin entinen. Näyttääkin siltä, että lakiehdotuksen muotoilut ovat jäämässä niin väljiksi, että valvonnan taso käytännössä tulisi olemaan edelleen PRH:n ratkaistavissa.

Patentti- ja rekisterihallituksella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada säätiön kirjanpitäjiltä, mukaan lukien konserniin kuuluvien yhteisöjen kirjanpitäjät, kaikki tiedot jotka ovat tarpeen Patentti- ja rekisterihallitukselle laissa säädetyn valvontatehtävän hoitamiseksi. Lisäksi Patentti- ja rekisterihallituksella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada yksilöityä valvontatointa varten valvonnan kannalta välttämättömiä tietoja kaikilta muiltakin, joilla voidaan perustellusta syystä olettaa olevan valvontatoimen kannalta tarpeellista tietoa.

Tietojenvaihdon helpottumisen on tarkoitus koskea myös viranomaisia. Lakiehdotuksessa on erikseen säännelty tietojen saannista Verohallinnolta. 13 luvun 23§ mukaan Verohallinto voi antaa salassapitosäännösten estämättä Patentti- ja rekisterihallitukselle teknisen käyttöyhteyden välityksellä säätiöltä verotuksen toimittamista varten saamansa tuloslaskelman ja taseen sekä muut tiedot ja asiakirjat, jotka säätiö on velvollinen toimittamaan Patentti- ja rekisterihallitukselle. Patentti- ja rekisterihallituksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä saada verohallinnolta säätiörekisteristä poistamiseen liittyvien tehtävien hoitamiseksi tieto siitä, onko yksilöidyllä säätiöllä ollut toimintaa verohallinnon rekisteritietojen perusteella. Sääntely ei ole tässä kohdin järin onnistunut. Verohallinnolta ei nimittäin ole säätiöiden kohdalla saatavissa samanlaisia kattavia tietoja kuin osakeyhtiöiden kohdalla, joten tietojenkeruu pitäisi niiden kohdalla järjestää eri tavoin kuin yhtiöiden osalta. Suurin osa säätiöistä on yleishyödyllisiä, eivätkä niillä näin ollen ole edes velvollisuutta jättää veroilmoitusta (elleivät ne saa jostain verotettavaa tuloa). Säätiöiden toiminnasta ei siten voi päätellä mitään varmaa sen perusteella, ettei niistä ole tietoja Verohallinnon rekistereissä.⁹⁷ Lakiehdotus lisää säätiölakiin viranomaisen tietojensaantioikeutta koskevia säännöksiä, mutta siinä miten viranomaisen tietoja tulee käyttää, ei silti ole tapahtumassa suuria muutoksia. Yleisesti ottaen viranomaisen valvontakeinot säilyisivät ennallaan.⁹⁸

⁹⁷ Verohallinnon lausunto 25.6.2013 Säätiölakityöryhmän mietinnöstä, s. 8

⁹⁸ Halila, Piirteitä säätiölain uudistamisesta, Defensor Legis 4/2013

4.5 Säätiön hallituksen vastuu ja valvonta

Uuteen lakiin ehdotetaan uusia sekä pakottavia ja että tahdonvaltaisia säännöksiä säätiöoikeudellisista toimielimistä. Voimassa olevassa laissa toimielinten tehtävät, toimikausi ja valitseminen perustuvat lähinnä kunkin säätiön sääntöihin. Olennaisia muutoksia ovat vastuun kantavan johdon ja sen tehtävien määrittäminen laissa, uusi toimitusjohtaja-toimielin ja yhteisöjäsenyyden mahdollistaminen toimielimen jäsenenä. Lakiehdotuksen 1 § määritetään säätiön johtoon kuuluvat toimielimet, toisin kuin voimassa olevassa laissa, pykälässä on määritelty säätiön johtoon kuuluvat toimielimet tyhjentävästi. Hallitus on edelleen pakollinen toimielin kaikissa säätiöissä. Sen lisäksi säätiön johtoon voi kuulua toimitusjohtaja ja hallitusta valvova hallintoneuvosto. Säätiötä perustettaessa voidaan päättää tarkoituksenmukaisesta hallintorakenteesta, jota voidaan myöhemmin muuttaa, jos katsotaan tarkoituksenmukaiseksi. Uusi säätiölaki merkitsee muutoksia säätiön toimielinten valtasuhteissa ja vastuissa. Toimielinten keskinäistä tiedonsaantia ja siten valvontaa lisättäisiin. Lakiehdotuksessa on olettamana hyvää hallintoa tukevasta mallista kolmiportaisesta hallintorakenteesta, jossa säätiön toiminnan järjestämisestä vastaavien hallituksen ja toimitusjohtajan toiminnan valvonta on asetettu hallituksen yläpuolella olevalle hallintoneuvostolle. Näistä yhtiöoikeuden mukainen toimitusjohtaja olisi aivan uusi toimielin. Säätiön toimielinten valtasuhteet on uudessa laissa määritelty aiempaa selkeämmin, ja annettu toimielimille valvontaan liittyviä tehtäviä. Muutoksen suuruutta ei tule kuitenkaan liioitella, ovathan nämä järjestelyt säätiöissä edelleen suurimmaksi täysin vapaaehtoisia. Koska toimivaltajako ei olisi kauttaaltaan sitova, voisi säätiön hallitus vaikka pidättää itselleen yksittäistapauksissakin toimitusjohtajalle kuuluvaa toimivaltaa tai antaa yksittäisen asian hallintoneuvoston päätettäväksi.⁹⁹

Nykytilanteessa säätiön hallituksen jäsen on voitu erottaa kesken toimikauden vain tuomioistuimen päätöksellä säätiön valvojan aloitteesta. Säätiön hallituksen ei ole tarvinnut nauttia toimikautensa aikana lainkaan valitsijansa luottamuksesta. Lakiehdotuksen 3 luvun 14 § murtaa ansiokkaasti tämän vanhentuneen periaatteen. Sen mukaisesti valitsija voi

⁹⁹ Halila, Piirteitä säätiölain uudistamisesta, Defensor Legis 4/2013

erottaa valitsemansa hallituksen jäsenen kesken tämän toimikauden, ellei säätiön säännöissä ole muuta määrätty. Näin lakiehdotus vähentää tarvetta kalliin ja hankalan tuomioistuintien käyttämiseen, ainakin kun on kyse vain yksittäisen hallituksen jäsenen rikkomuksista.

Lakiehdotuksen 21 § säädetään hallituksen yläpuolella olevan, hallitusta valvovan toimielimen, hallintoneuvoston tehtävistä. Ehdotuksessa hallintoneuvostolle säädetyt tehtävät vastaavat monelta osin säätiökäytäntöä, jolle on lakiehdotuksessa siis annettu lainvoima. Tehtävistä hallituksen jäsenten valinta, hallituksen palkkioista päättäminen, tilintarkastajien valinta, tilinpäätöksen vahvistaminen sekä sääntöjen muuttamisesta, sulautumisesta ja säätiön lakkauttamisesta päättäminen perustuvat voimassa olevaan sääntökäytäntöön. Niiden osalta hallintoneuvoston tehtäviä voitaisiin säätiön säännöissä edelleen supistaa. Toisin on pykälän 1 momentissa hallintoneuvostolle asetetun hallintotehtävän laita. Sen mukaisesti hallintoneuvoston tehtävänä on valvoa hallituksen ja toimitusjohtajan vastuulla olevaa hallintoa. Hallintoneuvostolle laissa asetettava valvontatehtävä on pakottava, eikä sitä voitaisi säännöissä poistaa. Miten valvontatehtävää suoritettaisiin käytännössä, jäisi tosin osaksi riippumaan säätiöiden luomista käytännöistä ja säätiöiden toiminnan luonteesta. Säätiön hallintoneuvoston ja hallituksen tulisi huolehtia, että hallintoneuvosto saa riittävät ja oikeat tiedon säätiön varsinaisesta toiminnasta, jotta se voi huolehtia valvontatehtävästään. Keskeinen taho tiedon välittämisessä käytännössä on tilintarkastaja. Uuden säätiölain 22 §. säädetään hallintoneuvoston oikeudesta saada sen tehtävien hoitamiseksi tarvittavat tiedot hallitukselta, hallituksen jäseneltä ja toimitusjohtajalta. Tällaistaakaan säännöstä ei voimassa olevassa laissa ole ollut. Hallintoneuvosto saisi päättää tarvittaessa itse siitä, mitä tietoja tehtävien suorittamiseksi tarvitaan.

Uuden säätiölain 10 § 2 momentissa säädetään säätiön hallituksen yhteisöjäsenestä. Ehdotuksen mukaan luonnollisten henkilöiden lisäksi rekisteröity yhteisö ja säätiö, julkisoikeudellinen säätiö ja yhdistys sekä viranomainen voi olla säätiön hallituksen jäsen, jos säännöissä niin määrätään. Myös toimitusjohtajana voi olla rekisteröity yhteisö. Yhteisöjäsenyyden salliminen on herättänyt kritiikkiä. Ehdotusta valmistelleen työryhmän enemmistö on katsonut yhteisöjäsenyyden hyötyjen olevan käytännössä suurempia kuin haittojen. Työryhmän enemmistön mielestä on tarpeen sallia nykyistä laajemmin toisen oikeushenkilön valitseminen hallituksen ja hallintoneuvoston jäseneksi siten, että samalla

nimetään oikea ihminen, jolla on päävastuu oikeushenkilö-hallituksen/hallintoneuvoston jäsenen tehtävistä. Oikeushenkilö-jäsenten käyttömahdollisuuden laajentamisen on katsottu olevan tarpeen erityisesti sellaisten toiminnallisten säätiöiden tarpeita varten, joiden perustajina ja toimijoina on muita järjestöjä ja julkisyhteisöjä. Muutosta ei ehkä voisi pitää kovin dramaattisena, voivathan nykyisenkin säätiölain mukaan säätiön hallituksena toimia myös säännöissä määrätyn toisen säätiön, yhteisön tai laitoksen hallituksen jäsenet.¹⁰⁰ Näin laajaa oikeushenkilön käyttömahdollisuutta ei Suomen lainsäädännössä kuitenkaan ole vielä missään muussa toimintamuodossa ollut, ja oikeushenkilön valinta hallintoelimen jäseneksi saattaa aiheuttaa tarpeetonta epäselvyyttä tehtävän hoitamiseen.¹⁰¹ Säätiölakityöryhmänkin vähemmistöön jäänyt kanta huomauttaa, että saattaa syntyä merkittäviä ristiriitatilanteita sen suhteen kenen etua hallitukset ajavat. Myös professori Halila on lausunnossaan huomauttanut, että säännöksen takia voisi syntyä kyseenalainen kolmikantasuhde, jossa olisivat säätiö, säätiön hallinnossa mandaatin saanut oikeushenkilö ja se yksityinen henkilö, joka käyttää mandaattia.¹⁰² Säännös voisi synnyttää vaarallisia työyhteisliittymiä: oikeushenkilöt voisivat säätiön hallituksessa antaa toimeksiantoja itselleen.¹⁰³ Yhteisöjäsenyyttä ei vähemmistöön jääneiden kannan mukaan olisi pitänyt sallia ainakaan säätiön hallituksessa eikä hallintoneuvostossa.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Valtion viranomainen voi olla säätiön hallituksena asianomaisen ministeriön luvalla, kunnan viranomainen kunnanvaltuuston suostumuksella ja kirkon viranomainen tuomiokapitulin tai kirkollishallituksen suostumuksella.

¹⁰¹ Hallitusammattilaiset ry:n lausunto 28.6.2013 Säätiölakityöryhmän mietinnöstä

¹⁰² Halilan lausunto 4.7.2013 Säätiölakityöryhmän mietinnöstä

¹⁰³ OMML 23/2013, s. 128.

¹⁰⁴ Ehdotus ei ole tässä kohden myöskään EU-oikeuden mukainen. Ehdotetussa eurooppalaisessa säätiössä säätiön hallitukseen ja hallintoneuvostoon kuuluu edelleen vain luonnollisia henkilöitä: 4.1.2 Board Members The Board of Directors is composed of at least three competent, independent and unrelated natural persons.

Uuden säätiölain 16 § säädetään uutuutena¹⁰⁵ toimitusjohtajasta, joka vastaisi osakeyhtiön toimitusjohtajaa. Säätiöllä voisi olla toimitusjohtaja, jollei säännöissä muuta määrätä. Jos säännöissä ei muuta määrättäisi, hallitus voisi päättää, valitaanko säätiölle toimitusjohtaja vai ei. Säätiön säännöissä tai työsopimuksessa voitaisiin määrätä, että säätiön toimitusjohtaja on työsuhteinen johtaja, mutta muuten työntekijöitä koskevaa sääntelyä ei sovellettaisi häneen. Lähtökohtaisesti toimitusjohtaja olisi säätiön johtoon kuuluva toimielin eikä työntekijä. Toimitusjohtajan tehtäviin kuuluisi huolehtia säätiön tarkoituksen toteutumisesta, johtaa ja valvoa säätiön operatiivista toimintaa sekä toimeenpanna hallituksen ja hallintoneuvoston päätösten. Toimitusjohtajan yleistoimivaltaan, päivittäiseen hallinnon hoitamiseen, kuuluisi kaikki säätiön tavanomainen toiminta. Toimitusjohtajan tehtävä on laissa määritetty vain yleisesti, ja tosiasiallinen toimenkuva tulisivin riippumaan kunkin säätiön toiminnan luonteesta ja säätiökäytännön kehittymisestä. Selvää kuitenkin, että toimitusjohtajan tehtäviin kuuluisi hallinnon valvonta. Toimitusjohtajan tehtävänä olisi vastata esimerkiksi kirjanpidon oikeellisuudesta. Vain, mikäli säätiössä ei olisi toimitusjohtajaa, hallitus vastaisi operatiivisesta toiminnasta ja siihen liittyvästä kirjanpidosta ja varainhoidosta.

Lakiehdotuksen mukaan säätiöoikeudelliseen vahingonkorvausvastuuseen voi joutua hallintoneuvoston jäsen, hallituksen jäsen ja toimitusjohtaja, sekä testamenttisäätiön toimeenpanija. Muun kuin säätiön johtoon kuuluvan elimen ja toimihenkilön korvausvastuuseen sovelletaan jatkossakin vahingonkorvauslain ja sopimusvastuun periaatteita. Ehdotus vastaa korvausvastuun perusteiden osalta voimassa olevan lain periaatteita. Laissa ehdotetaan säänneltäväksi vastuuta koskevaa tuottamusolettamaa nykyisen käytännön mukaisesti. Jos vahingon aiheuttaja on aiheuttanut vahinkoa rikkomalla säätiölakia tai säätiön sääntöjä, vahinko katsotaan aiheutetuksi tuottamuksella, jollei vahingon aiheuttaja osoita, että hän on toiminut tilanteessa huolellisesti. Käännettyä

¹⁰⁵ Säätiöillä on toki ollut toimitusjohtajia ennenkin, mutta tällöin on ollut kyse säätiön säännöissä määritellyistä toimihenkilöistä, jolle ei voimassa olevassa laissa ole määritelty erityistä toimivaltaa.

näyttötaakkaa ei sovelleta tilanteeseen, jossa vahingonkorvausta vaativa väittää johtoon kuuluvan rikkoneen vain yleistä huolellisuusvelvollisuutta.

Ehdotuksen mukaan vahingonkorvauskanteen nostamisesta päättää jatkossa ensisijaisesti hallintoneuvosto, hallituksen ja toimitusjohtajan toimintaa valvovana toimielimenä, jollei säännöissä nimenomaisesti määrätä, että asiasta päättää hallitus. Jos säätiöllä ei ole hallintoneuvostoa, päättää vahingonkorvauskanteen nostamisesta hallitus. Ehdotuksessa on lisätty säätiön perustajan mahdollisuutta vaikuttaa säätiön toiminnan valvontaan, perustajallakin on nimittäin oikeus vahingonkorvauskanteen nostamiseen. Säätiön perustamisesta kuluneella ajalla ei ole lähtökohtaista vaikutusta perustajan kanneoikeuteen. Perustajalla olisi kanneoikeus vaikka hän ei olisi osallistunut säätiön hallintoon tai toimintaan perustamisen jälkeen. Lisäksi säännöissä voidaan antaa määrätylle muullekin taholle oikeus vahingonkorvauskanteen nostamiseen. Ehdotus poikkeaa voimassa olevasta oikeudesta myös kanneoikeuden vanhentumisen osalta. Kanneoikeuden vanhentumisaikaa ehdotetaan pidennettäväksi kolmesta vuodesta viiteen vuoteen. Rikosoikeudellisessa korvausvastuussa kanneaika on vielä pidempi. Periaatteelliselta kannalta säätiön perustajan valvontamahdollisuuksien lisääntyminen on merkittävä muutos. Perinteisestihän säätäjä ei ole juuri voinut vaikuttaa säätiön toimintaan sen perustamisen jälkeen. Valvonnan kannalta perustajan oikeuksien lisääntyminen on pelkästään positiivista kehitystä.¹⁰⁶ Edunsaajan kanneoikeuden jäämistä sääntömääräyksien varaan ei sen sijaan voi pitää onnistuneena ratkaisuna. Puuttumista edunsaajan oikeuksiin pidetään lakiehdotuksen perusteluissa herkästi mitättömyyden aiheuttavana toimenä, mutta asiasta olisi ollut syytä lausua myös lakitekstissä, jottei edunsaajan oikeuksia tarpeettomasti vaarannettaisi.

Säätiölaista on puuttunut tähän mennessä tehokkaat rangaistussäännökset vakavammista rikkomuksista. Pelkästään rikoslain säännöksiin nojautuminen on mutkistanut syytteen

¹⁰⁶ Perustajan vahvempi asema on myös EU-oikeuden mukaista. Vuonna 2012 annetussa komission ehdotuksessa asetukseksi eurooppalaisesta säätiöstä on annettu perustajalle puuttumisoikeus, mikäli säätiön hallitus tai hallintoneuvosto eivät toimi velvollisuuksiensa mukaisesti (4.3 Rights of the Founder).

nostamista säätiöihin liittyvistä rikoksista. Voimassa olevassa laissa ei ole minkäänlaista säätiörikoksia koskevaa säännöstä. Puutteen korjaamiseksi lakiehdotuksessa on annettu säännökset säätiörikoksesta ja -rikkomuksesta. Ehdotuksen perusteluissa painotetaan tarpeettomasti lähtökohtaa, että rangaistussäännöksiin ei säätiöoikeudessa tulisi turvautua ilman erityisen painavia syitä, ikään kuin säätiöoikeudessa rikokset olisivat vähemmän rangaistavia kuin muuten. Rangaistussäännösten on tarkoitus tulla kyseeseen vain silloin, kun säätiölaissa säädettyjä muita pehmeitä keinoja ja sanktioita, kuten hallintoneuvoston tai hallituksen jäsenen vaihtamista taikka vahingonkorvausta, ei voitaisi pitää riittävän tehokkaana esimerkiksi lainvastaisen toiminnan poikkeuksellisen vakavuuden johdosta.

Säätiölakiehdotuksen 12 luvun uudet rangaistussäännökset ovat seuraavat:

1 § Säätiörikos

Joka tahallaan

1. rikkoo tilintarkastajan 7 luvun 4 §:ssä tarkoitetun lausunnon laatimista koskevia säännöksiä taikka

2. jakaa säätiön varoja 1 luvun 2 §:n 1 momentin vastaisesti on tuomittava, jollei teko ole vähäinen tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, säätiörikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

2 § Säätiörikkomus

Joka tahallaan taikka törkeästi huolimattomuudesta

1. rikkoo 2 luvun 6 §:n 1 momentin ilmoittamisvelvollisuutta tai

2. rikkoo tämän lain säännöksiä tilinpäätöksen, toimintakertomuksen tai konsernitilinpäätöksen laatimisesta taikka säätiön sulautumista tai selvitystilaa koskevan lopputilityksen antamisesta, on tuomittava, jollei teko ole vähäinen tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, säätiörikkomuksesta sakkoon.

1 § mukainen säätiörikos on siis rangaistava vain tahallisena tekona. Teko ei ole ehdotuksen mukaan rangaistava, jos se on vähäinen tai siitä on muualla laissa säädetty ankarampi

rangaistus. Pykälän 1 kohdassa säädetty säätiörikosta koskeva rangaistussäännös koskee sellaista hyväksytyä tilintarkastajan lausuntoa, joka ehdotuksen 7 luvun 4 §:n mukaan annetaan sulautumiseen osallistuville säätiöille. Lausuntoon ei voida soveltaa rikoslain 16 luvun 7 §:n säännöstä rekisterimerkintärikoksesta tai 8 §:n säännöstä väärän todistuksen antamisesta viranomaiselle. Tällainen lausunto voidaan rinnastaa tilintarkastuskertomukseen, jota koskevien säännösten rikkominen on säädetty rangaistavaksi tilintarkastuslaissa tilintarkastusrikoksena. Säätiölain nimenomaisten säännösten noudattamisen lisäksi lausunto on tilintarkastuslain 1 ja 16 §:n mukaan laadittava hyvää tilintarkastustapaa noudattaen.

Pykälän 2 kohdassa ehdotetaan säätiörikoksena rangaistavaksi varojen jakamista säätiöstä vastoin 1 luvun 2 §:n 1 momenttia. Säännös kattaisi sekä säätiön tarkoituksen vastaisen varojen jaon että varojen jaon lähipiiriä koskevan kiellon vastaisesti. Rikosvastuuta koskevaa säännöstä ei kuitenkaan ole tarkoitettu sovellettavaksi tilanteessa, jossa säätiön tarkoitus on tulkinnallinen ja säätiön johto jakaa varoja tarkoituksen mahdollistamissa tulkintarajoissa. Perustaja on voinut jättää säätiön johdolle laajan harkintavallan tarkoituksen toteuttamiseen liittyen. Tällöin säätiön johdon tehtäväksi jää ensisijaisesti määrittää tulkinnallisen tarkoituksen sisältö. Rikosvastuuta koskevaa normia voitaisiin soveltaa vain, jos varojen tarkoituksenvastainen käyttö on selvää.

Säätiörikkomusta koskeva ehdotus sisältää voimassa olevan lain 27 §:n 1 momenttia vastaavan säännöksen ilmoituksen laiminlyönnistä. Säätiörikkomuksena säädetty teko on rangaistava tahallisuudella tai törkeästä huolimattomuudesta. Teko ei ole rangaistava, jos se on vähäinen tai siitä on muualla laissa säädetty ankarampi rangaistus. Säätiörikkomuksesta voitaisiin tuomita vain sakkoon.

Säätiörikkomuksena rangaistaisiin pykälän 1 momentin 1 kohdan nojalla kuolinpesän haltijan laiminlyönti ilmoittaa testamentista 2 luvun 6 §:n 1 momentin säännöksen mukaisesti tuomioistuimelle. Voimassa olevan lain 27 §:n 1 momentista poiketen laiminlyönti ei olisi enää rangaistava tavallisesta tai lievistä huolimattomuudesta.

Momentin 2 kohdan mukaan se, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö säätiölain mukaisen tilinpäätöksen tai toimintakertomuksen laatimisen taikka laissa säädetyn selvityksen tekemisen, on tuomittava säätiörikkomuksesta sakkoon. Säätiörikkomuksesta voidaan tuomita myös silloin, jos säätiössä laiminlyödään 5 luvun 4 §:n mukaisen

konsernitilinpäätöksen laatiminen. Asiakirjan tai selvityksen laatimisesta vastuussa oleva voidaan tuomita rikkomuksesta sakkoon, jollei hän osoita, että hänen toimintansa ei ole ollut tahallista tai törkeän huolimattonta. Jos tilinpäätöksen, toimintakertomuksen ja konsernitilinpäätöksen laatimisessa rikotaan kirjanpitolain säännöksiä, samanaikaisesti voisi tulla sovellettavaksi myös rikoslain 30 luvun 9 §:ssä säädetty kirjanpitorikos.

Säätiörikosta ja -rikkomusta koskevat säännökset ovat soveltamisalaltaan varsin rajoittuneita, ja niitä on ilmeinen tarkoitus käyttää vain harvoin. Näitä muuten hyödyllisiä rangaistusseuraamussäännöksiä on lakiehdotuksessa vesitetty kvalifikaatioilla, jotka vapauttavat säätiön hallinnon vastuusta huolimattomuustilanteissa. Säätiön hallitukselle on lakiehdotuksessa jätetty varsin vapaat kädet, kun säätiön säännöissä on tulkinnanvaraa. Kirjoitettujen sääntöjen tulisi kuitenkin asettaa myös säätiön hallituksen harkintavallalle rajat. Näyttää siltä, että lakiehdotuksessa on säätiörikosten osalta unohtunut säätiön hallitukselle aiemmin oletettu tavanomaista suurempi vastuu olla selvillä tekemistensä oikeellisuudesta. Säätiörikoksen soveltamisala jäisi säätiön johdon osalta olemattoman suppeaksi senkin takia, että luottamusaseman väärinkäyttö, josta on säädetty ankarampi rangaistus, yleensä kattaisi saman menettelyn. Sekä säätiörikoksen että säätiörikkomuksen osalta on lähdetty siitä, etteivät vähäiset teot olisi rangaistavia, määrittelemättä kuitenkaan millaiset teot sitten olisivat vähäisiä.¹⁰⁷ Voi vain toivoa, että säätiörikos ja -rikkomus säännöksiä käytännössä hyödynnettäisiin lakiehdotuksessa kaavailtua enemmän, jotta niillä olisi käytännön merkitystä, mutta laajentava tulkinta on aina kyseenalaista rikossäännösten kohdalla.

4.6 Säätiövalvontamaksu valvonnan rahoittajana

Julkisessa valvonnassa lähtökohtana on kustannusten periminen valvonnan kohteilta. Säätiölakityöryhmän lakiehdotuksen 14 luvun 15 § mahdollistaa säätiöiltä perittäväksi säätiövalvontamaksun, mistä on annettu jo oma lakiehdotuksensa. On selvää, että suurena rajoitteena valvovan viranomaisen, Patentti- ja rekisterihallituksen, toiminnalle

¹⁰⁷ Valtakunnansyyttäjänviraston lausunto 18.6.2013 Säätiölakityöryhmän mietinnöstä, s. 7-8

säätiövalvonnassa on ollut riittävän rahoituksen puute. Siitä johtuva vaje on jouduttu kattamaan PRH:n muilla tuloilla. Kun säätiöiltä ei ole saatu kerätyksi varoja, valvonta on toiminut säästöliekillä. Asioita tutkimaan ei yksinkertaisesti ole määrätty riittävästi virkamiehiä, eikä oikeudenkäyntikuluihin ole varauduttu lainkaan. Säätiövalvonnan vuosittainen alijäämä on tällä hetkellä (2013) noin 300 000 – 400 000 euroa. Oikeusministeriön työryhmämuistion mukaan vuonna 2011 säätiövalvonnan alijäämä oli 335 000 euroa.¹⁰⁸ Alijäämään ovat vaikuttaneet keskeisesti oikeudenkäyntien kulut ja tarve käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita.¹⁰⁹

Säätiövalvonnan pitkään jatkuneeseen alikatteisuuteen ehdotettu ratkaisu on nykyisen käsittelymaksun korvaava säätiön valvontamaksu. Valvontamaksuun suhtauduttiin lakiesityksestä annetuissa lausunnoissa sekä myönteisesti että kriittisesti. Myönteisissä lausunnoissa valvontamaksua puollettiin sen tarpeellisuuden, tasapuolisuuden ja ennustettavuuden ansiosta. Kriittisissä lausunnoissa kannatettiin valvonnan kustannusten kattamista valtion budjetista eri organisaatiomuotojen ja erikokoisten säätiöiden tasapuoliseksi kohtelemiseksi.¹¹⁰ Rahoituksen järjestämisestä on ollut esillä erilaisia malleja. Säätiöiden keskuudessa valvonnasta aiheutuvien kulujen jakaminen kaikille säätiöille sen sijaan, että rikkeitä tehneet säätiöt korvaisivat kulut, on herättänyt vastustusta. Säätiölakityöryhmän mielestä oikeudenmukaisin ja riittävän tehokas vaihtoehto olisi ollut valvonnan kustannusten periminen valvontatoimien aiheuttamisen perusteella siten, että 1) vuosiselvitysten käsittelykulut katettaisiin vuosivalvontamaksulla, 2) seuraamuksiin johtaneiden erityisten valvontatoimien kulut perittäisiin ensisijassa seuraamusten kohteena olevilta, ja 3) muiden erityisten valvontatoimien kulut ja seuraamusten kohteena olevilta saamatta jäävät kulut katettaisiin valtion budjetista. Maksujen perimisestä mahdollisesti aiheutuvat ylimääräiset hallintokulut aiheuttivat kuitenkin pelkoja kustannusten karkaamisesta, eikä osittainkaan budjettirahoitus näyttänyt mahdolliselta.

¹⁰⁸ Valtiovarainministeriön lausunto 8.8.2013 Säätiölakityöryhmän mietinnöstä, s.5

¹⁰⁹ Luonnos 29.5.2013 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi säätiön valvontamaksusta, s.2

¹¹⁰ Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi säätiön valvontamaksusta – Yhteenvedo lausunnoista, s.3

Säätiövalvonnan kustannukset on tarkoitus jatkossa kattaa perimällä kaikilta säätiöiltä niiden taseen mukaan porrastettua valvontamaksua, jonka suuruus määritellään uudessa laissa säätiön valvontamaksusta. Säätiön valvontamaksun suuruus määräytyisi esityksen mukaan säätiön viimeisimmän vahvistetun taseen loppusumman mukaan.¹¹¹

Valvontamaksua suoritettaisiin seuraavasti:

Taseen loppusumma	Valvontamaksu
Enintään 100 000 euroa	120 euroa
Yli 100 000 euroa, enintään 10 000 000 euroa	250 euroa
Yli 10 000 000 euroa	500 euroa

Jos tasetta ei ole laadittu tai sitä ei ole toimitettu Patentti- ja rekisterihallitukselle, voitaisiin periä alin valvontamaksu. Esityksessä pyritään saavuttamaan Patentti- ja rekisterihallituksen suorittaman säätiövalvonnan kustannusvastaavuus. Uusi valvontamaksu ei tarkoita sitä, että nämä varat olisivat suoraan käytettävissä säätiöiden varsinaiseen valvontaan, vaan niillä on tarkoitus kattaa myös käsittelykulut. Nykyinen säätiöiltä peritty vuosiselvitysilmoituksen käsittelymaksu (100 euroa) on nimittäin tarkoitus korvata säätiön valvontamaksulla.¹¹²

Hallituksen esityksen mukaan valvontamaksulla kerättävien tulojen kokonaissumma olisi arviolta 586 860 euroa vuodessa. Näillä tuloilla katettaisiin nykyisten vuosiselvitysilmoitusten käsittelykustannukset 250 000 euroa sekä säätiövalvonnan arvioitu alijäämä kuluvalle vuodelle 253 000 euroa. Valvontamaksutuloilla pyritään turvaamaan valvontatoiminnan resurssit nykyisessä laajuudessa. Koska säätiövalvonnasta aiheutuneiden kustannusten määrä on vaihdellut huomattavasti viime vuosina, on valvontamaksun

¹¹¹ Valvontamaksu siis perustuisi säätiöiden taseeseen, niiden kokonaisvarallisuuteen, eikä esimerkiksi niiden toiminnan tuottoihin. Valvontamaksu eroaisi tässä esimerkiksi yhtiöverotuksesta, kohdistuuhan yhtiön verotus tulokseen eikä taseeseen.

¹¹² Luonnos 29.5.2013 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi säätiön valvontamaksusta, s.3

mitoituksessa lisäksi pyritty esityksen mukaan varautumaan tällaiseen vaihteluun. Valvonnasta aiheutuvien kustannusten arvioidaan kasvavan lisäksi nykyisestä.¹¹³

Valvontamaksussa epäilyksiä herättää ensinnäkin se, onko kustannusten vaihteluun todella varauduttu riittävästi. Patentti- ja rekisterihallitus kertoo verkkosivuillaan säätiövalvonnan kustannusten nousseen viime vuosien aikana huomattavasti, vuotuiset kustannukset ovat vaihdelleet 500 000 - 720 000 euron välillä.¹¹⁴ Maksu näyttää siis alusta pitäen alimitoitetulta. Entä valvontamaksusta saatava tuottoarvio, pitääkö se paikkansa? Jos toimivia säätiöitä oletetaan olevan noin 2800 ja edelleen oletetaan, että Säätiöt Suomessa-raportin mukainen säätiöiden varallisuuden jakautuminen pitää edelleen suunnilleen paikkansa voitaisiin valvontamaksun tuotosta esittää arvio. Raportin mukaan säätiöistä noin neljännes (24%) sijoittuu pienimpään varallisuusluokkaan, jossa säätiön varallisuus on alle 100 000 euroa. Noin kaksi kolmasosaa (66%) säätiöistä sijoittuu välille yli 100 000 - 10 000 000 euroa. Yli 10 miljoonan euron säätiöitä on 10% säätiöistä.¹¹⁵ Tämän perusteella voitaisiin laskea valvontamaksun tuotoksi noin 682 640 euroa.¹¹⁶ Hallituksen esityksessä on mahdollisesti arvioitu, ettei valvontamaksusta saada aivan täyttä tuottoa, ja että sen perimisestä tulee kustannuksia. Joka tapauksessa, arvioitua suurempikaan tuotto ei välttämättä riittäisi. Kuten edellä mainittiin, vuotuiset kustannukset ovat PRH:n mukaan jo joinakin vuosina ylittäneet säätiövalvontamaksun arvioidun tuoton, eivätkä kustannukset todennäköisesti tulevaisuudessa ainakaan laske. Päättelenkin, että uusi valvontamaksu voi kyllä riittävästi kattaa säätiövalvonnan vuosittaisen alijäämän, muttei vaikuta säätiövalvonnan tehokkuutta lisäävästi.

¹¹³ HE säätiön valvontamaksusta, s.4

¹¹⁴ Säätiöille valvontamaksu, www.prh.fi, 19.9.2013

¹¹⁵ Manninen, s.40

¹¹⁶ $0,24 \times 2800 \times 120 + 0,66 \times 2800 \times 250 + 0,10 \times 2800 \times 500 = 682640$

Kun keskeiseksi syyksi valvontamaksulle on ilmoitettu PRH:lle oikeudenkäynneistä koituvat kustannukset, pitää muistaa että ongelma olisi voitu maksujen sijasta ratkaista siten, että PRH ei yksinkertaisesti missään tapauksessa joutuisi korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikuluja. Tätä koskeva ehdotus sisältyi vuoden 2007 säätiölainsäädännön uudistusta koskevaan arviomuistioon. Ennen vuotta 1995, syyttäjän hakiessa erottamista tuomioistuimelta oikeusministeriön määräyksestä, valvontaviranomaisella ei ollutkaan kulatoriskia edes silloin, kun asiat etenivät tuomioistuimeen. Kysymys kulatoriskista tuli ajankohtaiseksi vasta sen jälkeen, kun säätiövalvonta ja asialegitimaatio siirrettiin PRH:lle. Vuoden 2007 ehdotus palaamisesta entiseen menettelyyn kuitenkin hylättiin, koska sitä pidettiin niin merkittävänä poikkeamisena yleisistä oikeudenkäyntikuluvastuuta koskevista periaatteista, että se olisi vaatinut tuekseen poikkeuksellisen painavia syitä. Valvontaviranomaisen puutteellisten resurssien ei katsottu kelpaavan tällaiseksi syyksi.¹¹⁷ Oikeusperiaatteet voittivat reaali maailman tarpeet.

4.7 Tilintarkastusta koskevat uudistukset

Tilintarkastuksella on keskeinen merkitys taloudellisen raportoinnin oikeellisuuden varmistamisessa ja sidosryhmien, kuten sijoittajien, suojan toteutumisen edistämisessä. Niin sijoittajat kuin muutkin sidosryhmät edellyttävät taloudellista raportointia entistä enemmän ja yhä nopeammin. Tilintarkastajien tutkintojärjestelmää ja valvontaa koskevat uudistustarpeet ovat olleet esillä jo 1990-luvulta asti. Työ- ja elinkeinoministeriö asetti helmikuussa 2011 työryhmän valmistelemaan tilintarkastajajärjestelmän uudistamista ja kartoittamaan tilintarkastuslain muutostarpeet. Työryhmän tehtävät jakautuvat sekä tilintarkastajien tutkintouudistuksen että tilintarkastajia koskevan valvonnan ja muutoksenhaun valmisteluun. Tutkintouudistusten valmistelu pohjautuu professori Edward Anderssonin vuonna 2009 valmistuneen Tilintarkastusjärjestelmän uudistaminen -raportin suosituksiin. Tilintarkastuslain osittaisuudistuksen jatkovalmistelua työ- ja elinkeinoministeriössä on viivästyttänyt Euroopan unionissa vireillä oleva unionin tilintarkastuslainsäädännön uudistaminen, mikä on luonnollisesti otettava valmistelussa

¹¹⁷ Säätiölain uudistaminen. Arviomuistio 25.9.2007, s.10-11

huomioon. Tavoitteina on luoda yhtenäinen tilintarkastajien tutkinto- ja ammattinimikejärjestelmä ja keskittää tilintarkastajiin liittyvät viranomais- ja valvontatehtävät Patentti- ja rekisterihallitukselle. Lakimuutoksen myötä yksinomaan Patentti- ja rekisterihallitus toimisi tilintarkastuksesta vastaavana viranomaisena, tarkoittaen että Keskuskaupakamarin ja kaupakamarien pitkäaikainen tehtävä tilintarkastuksen vastuutahoina lakkaa. Hallituksen on tarkoitus antaa lakiesitys tilintarkastuslain uudistuksesta eduskunnalle keväällä 2014. Uudistusten on alustavasti tarkoitus tulla voimaan vuoden 2015 alusta. Tilintarkastajille on tarkoitus asettaa myös lakiin kirjattuna velvollisuus ilmoittaa rikosepäilyistä - tavoitteena on etenkin ehkäistä harmaata taloutta. Lisäksi nykyinen tilintarkastajien 70 vuoden yläikäraja poistuu. Kyseiset muutokset valmistellaan erillisenä lakiesityksenä ja pyritään saamaan voimaan vuoden 2014 alusta.

Säätiöiden valvonnan kannalta muutoksia voi pitää edullisina. Ensinnäkin Patentti- ja rekisterihallitukselle keskitetty tilintarkastajien valvonta mahdollistaa tilintarkastajien yhtenäisen seurannan ja toiminnan paremman kontrolloinnin. Tilintarkastajien valvonnassa haasteena on ollut tilintarkastusjärjestelmien hajanaisuus, eri nimikkeellä toimivien tilintarkastajien toiminnalle asetetut erilaiset laatuvaatimukset.¹¹⁸ Tästä hajanaisuudesta on uudistuksessa tarkoitus päästä tyystin eroon. Toiseksi tilintarkastajille lakiin kirjattu toimintavelvollisuus ilmoittaa väärinkäytöksistä on varmasti omiaan edistämään myös säätiöiden väärinkäytösten julkituloa. Uudistukseen liittyviin käytännön kysymyksiin tutkinnoista ja valvonnasta otetaan pääsääntöisesti kantaa vasta myöhemmässä vaiheessa uudistuksen toimeenpanossa, joten lopullista arviota uudistuksen tehokkuudesta ei vielä voi antaa.

Säätiölakiehdotuksen 14 luvun 6 § säädetyn tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuuden mukaan säätiön tilintarkastajan on jatkossa viipymättä ilmoitettava Patentti- ja rekisterihallitukselle säätiötä koskevasta seikasta tai päätöksestä, jonka hän on saanut tietoonsa tehtävänsä suorittaessaan ja jonka voidaan katsoa:

¹¹⁸ Arviomuistio tilintarkastajajärjestelmän uudistamisesta 17.12.2008, s. 12

1. olennaisesti rikkovan säätiölain säännöksiä tai säätiön sääntöjen määräyksiä;
2. vaarantavan säätiölain tai sääntöjen vastaisesti säätiön toiminnan jatkumisen; tai
3. johtavan tilintarkastuskertomuksessa muun kuin tilintarkastuslaissa tarkoitetun vakimuotoisen lausunnon tai tilintarkastuslain 15 §:n 4 momentissa tarkoitetun huomautuksen esittämiseen.

Tilintarkastaja voi myös muussa kuin 1 momentissa tarkoitetussa tapauksessa toimittaa Patentti- ja rekisterihallitukselle jäljennöksen tilintarkastuslain 16 §:ssä tarkoitetusta tilintarkastuspöytäkirjasta. Vilpittömässä mielessä toimineelle tilintarkastajalle ei aiheudu korvausvastuuta tämän pykälän mukaisista toimenpiteistä mahdollisesti aiheutuneesta taloudellisesta vahingosta. Tämä on tärkeä huomio, joka madaltaa kynnystä ilmoitusten tekemiseen.

Uusia säännöksiä voi verrata Norjan säätiölakiin, jossa erityisesti korostuu tilintarkastajan ja valvontaviranomaisen yhteistyösuhde. Norjan säätiölaissa on nimittäin omaksuttu muista Pohjoismaista poikkeavia ratkaisuja säätiön tilintarkastusinstituutiota ja valvontaviranomaista koskien. Maan säätiölain erityispiirteenä voidaan pitää tilintarkastajan tehtävien määrittämistä säätiövalvontaa tukevalla tavalla. Tilintarkastajalla on Norjassa julkisoikeudellista ulkoista valvontaa tehostava informaatiovelvollisuus.¹¹⁹ Säätiölakityöryhmän lakiehdotuksessa tilintarkastajalle näyttäisi olevan tulossa ainakin samansuuntaisia velvollisuuksia.

Lainsäätäjän luottamus tilintarkastajaan niin yritysten kuin säätiöidenkin valvojana on suuri. Tilintarkastajan on tarkoitus hoitaa valvontaa, johon valtio ei pysty tai halua ryhtyä. Tilintarkastaja ei ole kuitenkaan todellisuudessa ollut aivan sellainen riippumaton ja lahjomaton vahtikoira, joksi hänet yleensä kuvitellaan. Väärinkäytöstapauksissa tilintarkastus on voinut olla huolimatonta, mahdollisesti puutteellisesta koulutuksesta johtuen. Mahdollisesti tilintarkastus on ohitettu kokonaan, kun sen tekemistä ei ole

¹¹⁹ Säätiölainsäädännön uudistaminen. Selvitys kansainvälisestä säätiöoikeudesta 15.8.2012, s.24

ulkopuolisten taholta vaadittu, missä viranomaisilla on roolinsa. Tilintarkastusta voidaan myös painostaa vaikenemaan epämieluisista havainnoista, varsinkin kun kyse on sisäisestä tarkastuksesta. Viimeksi mainittu ei ole lainkaan niin poikkeuksellista kuin voisi kuvitella nykyisessä yrityskulttuurissa, joka usein palkitsee riskinotosta ja rankaisee negatiivisia ”jarruttelijoita”.¹²⁰ Siksi onkin tärkeätä, että tilintarkastuksen uudistuksessa huomioidaan väärinkäytöksistä ilmoittajille aiheutuva mahdollinen tukala asema, kannustettaisiin työntekijöitä rehellisyyteen ja tarjottaisiin heille suojaa esimerkiksi irtisanomista vastaan.

Tilintarkastajien riippumattomuuteen ei ole uudessa säätiölakiesityksessä kiinnitetty vielä riittävästi huomiota. Lähtökohtaisesti tilintarkastajan valitsisi edelleen hallitus, eikä riippumaton taho, kuten tähänkin asti on tapahtunut. Ainut muutos tässä suhteessa esityksen mukaan olisi se, että PRH valitsisi tilintarkastajan, mikäli tilintarkastajaa ei jostain syystä muuten ole valittu. Tilintarkastajan valintaan ja toimintaedellytyksiin ei olisi syytä suhtautua lainsäädännössä näin huolettomasti. Tosiasia on, että oikeuskäytännössä tulee toistuvasti ilmi tilanteita, joissa tilintarkastaja ei ole reagoinut säätiössä tapahtuneisiin väärinkäytöksiin. Tällöin valvontaviranomaisellakaan ei ole juuri mitään mahdollisuuksia edes epäillä rikkomusten olemassaoloa. Varsinkin, jos väärinkäytökset ovat päässeet kasaantumaan ajan kuluessa, johtaa myös tilintarkastajan oman vastuun realisoitumisen riski siihen, ettei tilintarkastaja uskalla reagoida enää mihinkään mahdollisiin väärinkäytöksiin. Tällöin tilintarkastusinstituutio itsessään muuttuu hyödyttömäksi; se ei enää tuota oikeaa informaatiota valvonnan tarpeisiin. Sääntelyn lisääminen siten, että tilintarkastaja toimittaa lisää tilintarkastusaineistoa valvovalle viranomaiselle, ei tällaisessa tilanteessa enää vaikuta valvonnan tehokkuuteen laisinkaan. Professori Vahtera on lausunnossaan todennut, että tilintarkastusinstituution toimivuutta ja ulkopuolista luotettavuutta turvattaisiin parhaiten tilintarkastajan kierrolla. Sitä lakiehdotuksessa ei ole pidetty tarpeellisena, eikä kierron väheksymistä ole juurikaan perustelu. Vahteran mukaan olisikin vaikea löytää perustelua

¹²⁰ Cohen, s. 166-169

sille mitä haittaa tilintarkastajan rotaatiosta vaikkapa viiden vuoden välein olisi, kun sen valvontaa ja tilintarkastuksen ulkoista luotettavuutta parantavat edut olisit ilmeiset.¹²¹

4.8 Uusi säätiölaki ja valvonnan näkymät

Uusi säätiölaki mahdollistaisi avoimemman liiketoiminnan harjoittamisen säätiöissä ja kasvattaisi perustajan vaikutusmahdollisuuksia lähemmäksi yrityksen omistajan omaamia mahdollisuuksia. Siksi on esitetty, että uusi säätiölaki merkitsisi säätiötoiminnan liiallista lähenemistä yritystoimintaan, eikä nykyisenkaltaista säätiövalvontaa enää sen vuoksi tarvittaisi. PRH on jopa esittänyt lausunnossaan, ettei säätiövalvonnalle olisi enää entisenkaltaista yhteiskunnallista tarvetta, kun ”erityispiirteitä ja eroavaisuuksia yrityksistä ja yhdistyksistä ei enää merkittävästi olisi”.¹²² Lausuntoa voinee pitää yliampuvana liioitteluna. Säätiölain uudistus ei kuitenkaan muuta säätiöiden perusluonnetta useimmiten yleishyödyllisinä yhteisöinä, eikä vähennä niiden merkitystä. Vaikka säätiöitä pidettäisiin enemmän yrityksen kaltaisina, tarve valvontaan ei tästä vähenisi, vaan pikemminkin korostuisi. Yritystoimintakaan ei ole täysin normeilla kontrolloimatonta, vaan viranomaisvalvonnalla on osuutensa. Vaikka esimerkiksi osakeyhtiölaissa korostetaankin yhtiön sisäistä, omistajan suorittamaa valvontaa, osakeyhtiölaissa on silti normeja paitsi tilintarkastuksesta niin myös muusta ulkoisesta valvonnasta. Viranomaiset kontrolloivat myös osakeyhtiöiden johtoa yhteiskunnan taloudellisten etujen ja sosiaalisten intressien turvaamiseksi. Keskeisenä valvontaviranomaisena yhtiöidenkin osalta toimii yhtiörekisterin ylläpitäjä PRH.¹²³ Yhtiörekisteriin on toimitettava vuosittain samankaltaisia tietoja¹²⁴ kuin

¹²¹ Vahteran lausunto 1.8.2013 Säätiölain uudistamistyöryhmän mietinnöstä, s.6

¹²² PRH:n lausunto Säätiölakityöryhmän mietinnöstä 15.7.2013, s. 2

¹²³ Toiviainen, s. 377-378

¹²⁴ Yhtiön on ilmoitettava kahden kuukauden kuluessa tilinpäätöksen vahvistamisesta tilinpäätös ja toimintakertomus rekisteröitäviksi. Ilmoitukseen on liitettävä myös jäljennökset tilintarkastuskertomuksesta ja konsernitilintarkastuskertomuksesta. Osakeyhtiölaki 8:10

säätiörekisteriinkin, joten valvontaviranomaisen toimenkuvassa ei näyttäisi olevan merkittävää eroa. OYL:n edellytyksillä julkisilla tai yksityisillä sidosryhmillä on oikeus saada valvontatarpeensa edellyttämää tietoa. OYL:ssa on myös tehostejärjestelmä valvontatoimeen tarvittavan informaation saamiseksi.¹²⁵ Tiedonsaantioikeuden lisääntyminen yhtiöoikeuden mukaisesti merkitsisi säätiöoikeudessa ulkoisen valvonnan lisääntymistä, kun läpinäkyvyys säätiöhallinnossa lisääntyisi.¹²⁶

Uudelle säätiölaille on kasattu odotuksia avoimuuden lisääntymisestä ja valvonnan tehostumisesta, jotka eivät välttämättä käytännössä tule toteutumaan. Lakiehdotuksessa on liikaa väljiä muotoiluja ja liian vähän pakottavuutta, jotta sen vaikutuksista valvonnan tosiasialliseksi tehostumiseksi voisi olla varmuutta. Ratkaisevassa asemassa lienee jatkossakin valvovan viranomaisen soveltamiskäytäntö. Uuden säätiölain mukaan keskeinen valvonnasta vastaava viranomainen on edelleen Patentti- ja rekisterihallitus, mikä saattaa olla lakiehdotuksen pahin heikkous. Ehdotettu uusi säätiölaki lisää valvonnan tiedonsaantia, mutta sen ei ole omien perustelujensakaan mukaan tarkoitus pakottaa valvovaa viranomaista toimimaan entistä tehokkaammin niiden pohjalta. Säätiölakityöryhmä ei ehdota muutosta valvontatehtävien jakoon eri viranomaisten kesken, joten muut yleisvalvontaviranomaiset, kuten poliisi ja verohallinto, vastaavat nykyiseen tapaan valvonnasta muussa laissa säädettyin tavoin. Säätiövalvonnan tehostamiseksi viranomaisten yhteistyössä lakiehdotuksessa ehdotetaan lainsäädännöstä aiheutuvien Patentti- ja rekisterihallituksen ja muiden viranomaisten välisen tiedonvaihdon esteiden poistamista, mutta sitäkin vain siltä osin kuin

¹²⁵ Toiviainen, s. 409

¹²⁶Pykäläinen-Syrjänen painotti myös yksityisen ulkoisen valvonnan merkitystä liiketoiminnassa. Markkinamekanismit valvovat yhtiötä ja kannustavat yhtiön johtoa yrityksen tarkoituksen tehokkaaseen toteuttamiseen. Pykäläinen-Syrjänen, s.380 Markkinamekanismien toimivuudesta reaali maailmassa on tosin viime vuosina saatu lähinnä kielteisiä kokemuksia.

esteet johtuvat puutteellisesta säätiölainsäädännöstä.¹²⁷ Tiedonvaihdon esteiden poistumistavat käytännössä jäävät lakiehdotuksessa lopultakin epäselviksi.

Lakiehdotuksen 14 Luvun mukaan Patentti- ja rekisterihallituksen tehtävänä on valvoa, että säätiön toiminnassa noudatetaan säätiölakia ja säätiön sääntöjen määräyksiä. Tämän tehtävän toteuttamiseksi Patentti- ja rekisterihallitus:

- 1.tarkastaa säätiöiden toimintaa 5 luvun 5 §:n mukaisten vuosiselvitysten perusteella;
- 2.tutkii Patentti- ja rekisterihallitukselle säätiön toiminnasta tehdyn ilmoituksen, jos sen kohteena oleva asia kuuluu Patentti- ja rekisterihallituksen laillisuusvalvontaan ja on aihetta epäillä, että säätiö on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä taikka jos Patentti- ja rekisterihallitus muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta;
- 3.voi ottaa laillisuusvalvontaansa kuuluvan yksittäisen asian muutoin käsiteltäväkseen omasta aloitteestaan, jos on aihetta epäillä, että säätiö on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä.

Voimassa olevan lain aikana Patentti- ja rekisterihallituksen valvonta on käytännössä toteutunut jälkikäteisenä tilinpäätösasiakirjojen valvontana, ja vain yksittäisissä tapauksissa Patentti- ja rekisterihallitus on pyytänyt säätiöiltä lisätietoja toiminnasta tai tehnyt tarkastuksia säätiöön. Ehdotuksessa ei esitetä muutettavaksi tätä voimassa olevaa käytäntöä. Pykälän 2 momentissa säädetään valvontatehtävän sisällöstä voimassa olevaa käytäntöä vastaavasti. Momentin 1 kohdan mukaisesti valvontatehtävää hoidetaan edelleen jälkikäteisen tilinpäätösvalvonnan avulla. Vain jos säätiön tilinpäätös, toimintakertomus tai tilintarkastuskertomus antaa erityistä aihetta tarkemman selvityksen tekemiseen, Patentti- ja rekisterihallitus voi ryhtyä toimenpiteisiin. Sen sijaan jos toimitetusta vuosiselvityksestä ei käy selvästi ilmi, että säätiön toiminta saattaa olla lain tai sääntöjen vastaista, säätiön valvonta voidaan kyseisen vuoden osalta päättää ilman toimenpiteitä.

¹²⁷ OMML 23/2013, s.81-82

Momentin 2 kohdan mukaan Patentti- ja rekisterihallitus voi ryhtyä valvontaa koskeviin toimenpiteisiin säätiötä koskevan ilmoituksen johdosta, jos sen kohteena oleva asia kuuluu Patentti- ja rekisterihallituksen laillisuusvalvontaan eli liittyy säätiölain ja sääntöjen noudattamisen valvontaan. Valvontaan liittyvien toimenpiteiden aloittamiseksi edellytetään, että on aihetta epäillä, että säätiö on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä. Valvontatoimet voidaan lisäksi aloittaa, jos Patentti- ja rekisterihallitus muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Momentin 2 kohdan perusteella Patentti- ja rekisterihallitus voi aloittaa valvontatoimenpiteet esimerkiksi, jos toinen viranomainen havaitsee säätiössä tarkastusta suorittaessaan, että säätiön toiminnassa on syytä epäillä säätiölain tai sääntöjen vastaista toimintaa, taikka perustajan, hallintoneuvoston tai hallituksen jäsenen tai tilintarkastajan tekemän ilmoituksen perusteella on syytä tarkastaa, onko säätiön toiminta lain ja sääntöjen mukaista. Edelleen voimassa olevaa käytäntöä vastaavasti kuka tahansa säätiöön nähden ulkopuolinen taho voi tehdä Patentti- ja rekisterihallitukselle ilmoituksen säätiön toimintaan liittyen, mutta Patentti- ja rekisterihallitus arvioi itse, onko asiassa syytä ryhtyä toimenpiteisiin. Ilmoituksen tekijällä ei ole laajempaa oikeutta saada tietoa säätiön toiminnan valvonnasta, mitä asian käsittelyn julkisuudesta on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa ja säätiölaissa säädetty. Ilmoituksen tekijällä ei ole oikeutta saada kirjallista päätöstä tai ilmoitusta siitä, onko Patentti- ja rekisterihallitus ryhtynyt asiassa toimenpiteisiin taikka kirjallista selvitystä tehdyistä toimenpiteistä. Ilmoituksen tekijällä ei ole oikeutta valittaa Patentti- ja rekisterihallituksen asiassa tekemästä päätöksestä. Vain joissakin yksittäisissä tilanteissa Patentti- ja rekisterihallituksen päätös voi koskea seikkaa, joka antaa säätiön säännöissä yksilöidylle taholle muutoksenhakuoikeuden valvontaa koskevassa asiassa.

Momentin 3 kohdan mukaan Patentti- ja rekisterihallitus voi yksittäistapauksessa ottaa omasta aloitteestaan tarkastettavakseen säätiön toiminnan, jos se säätiötoiminnan valvonnan kannalta on tarpeellista. Kohdan perusteella Patentti- ja rekisterihallitus voi aloittaa valvontatoimenpiteet esimerkiksi, jos julkisuudessa esiintyvien tietojen perusteella on syytä tarkastaa, onko säätiön toiminta lain ja sääntöjen mukaista. Ehdotuksen mukaisen valvontatehtävän ei lakiehdotuksen perustelujen mukaan katsota edellyttävän viranomaiselta aktiivisia ja säännönmukaisia tarkastuksia säätiöihin toiminnan laillisuuden selvittämiseksi. Valvonnan on tarkoituskin säilyä lähinnä toiminnan jälkikäteisenä valvontana säätiön toimittamien tilinpäätösten ja ulkopuolisten tahojen, kuten viranomaisten, ilmoituksen

tekijöiden, median tai vastaavan huomioiden perusteella. Mikäli viranomaisen havaitsisi normaalissa tilinpäätösvalvonnassa seikkoja, jotka edellyttävät erityistä selvitystä taikka mikäli viranomaisen tietoon toimitetaan seikkoja, jotka antavat aihetta epäillä säätiön toiminnan lainmukaisuutta, Patentti- ja rekisterihallitus voisi ryhtyä toimiin säätiön toiminnan lainmukaisuuden selvittämiseksi ja lainvastaisen toiminnan jatkumisen ehkäisemiseksi.¹²⁸ Esimerkiksi valtiovarainministeriö on lausunnossaan todennut, että ”aihetta epäillä”- tasoinen edellytys oma-aloitteiseen toimintaan rajoittaa valvovan viranomaisen toimintaa liiaksi.¹²⁹

Lakiehdotuksen 14 luvussa mainittujen PRH:n tehtävien 1. kohta siis vastaa PRH:n nykyistä keskeistä toimintaa vuosiselvitysten vastaanottajana. Kohta 3 vastaa PRH:lla jo nykyisinkin olevia valtuuksia toimia myös omasta aloitteestaan asioiden selvittämiseksi ja laittomien käytäntöjen oikaisemiseksi. Tätä mahdollisuutta PRH ei ole juuri käyttänyt, ja myös uudessa laissa toimiminen jäisi vapaaehtoiseksi. Kohta 2 asettaa PRH:lle varsin kohtuulliselta vaikuttavan velvollisuuden tutkia todennäköisistä laittomuuksista tehty säätiön toimintaa koskeva ilmoitus. Tätäkin toimintavelvoitetta PRH kuitenkin vastustaa jyrkästi: ”Virasto katsoo, että säätiövalvontaa harjoittavalla viranomaisella on oltava myös mahdollisuus määritellä valvontatoimenpiteiden tarpeellisuus sekä yleisesti että yksittäistapauksissa. Lakiehdotuksen 14. luvun 1.2 §, jolla rajoitetaan viranomaisen toimivaltaa, tulisi säätiölakiehdotuksen jatkovalmistelussa poistaa.”¹³⁰ PRH haluaa siis varata itselleen mahdollisuuden olla tekemättä mitään, vaikka sille ilmoitettaisiin, että olisi aihetta epäillä jonkin säätiön tehneen laittomuuksia.

Lakiehdotusta koskevassa lausunnossaan PRH pitää keskeisinä lakiehdotuksen vaikutuksina säätiöiden rekisteröintiin liittyvien kulujen ja maksujen nousemista sekä lisäresurssien tarvetta rekisteröintitoiminnoissaan. Tämä näkemys eroaa mm. Valtiontalouden

¹²⁸ OMML 23/2013, s.216-217

¹²⁹ Valtiovarainministeriön lausunto Säätiölakityöryhmän mietinnöstä 8.8.2013,s.5

¹³⁰ PRH:n lausunto Säätiölakityöryhmän mietinnöstä 15.7.2013, s.2

tarkastusviraston näkemyksestä, jonka mukaan ”säätiöiden tilinpäätös- ja toimintakertomustietojen avoimuuden lisääntymisen on arvioitu *vähentävän* säännöllisen säätiövalvonnan työmäärää vähäisessä määrin”¹³¹ PRH:n huolestumista lakiehdotuksen aiheuttamasta mahdollisesta lisätyöstä voinee pitää luonnollisena, mutta ilmeisesti kyse on myös kyseisen viraston tietystä haluttomuudesta käyttää resursseja säätiöiden valvontaan. Patentti- ja rekisterihallitus on toki viime vuosina tietyssä määrin aktivoitunut aiempaa enemmän säätiövalvonnassa, mutta tämä näyttää olevan paljolti seurausta julkisuudessa olleista kohutapauksista. Mikäli vastaavia skandaaleja ei jatkossa nouse esiin, mitä se merkitsee valvonnalle? Kuihtuuko PRH:n aktiivisuus julkisuuden myötä? Edellä mainittujen oikeustapausten ja muun aineiston perusteella on joka tapauksessa syytä varovaisuuteen mitä tulee valvonnan tehostumisen odotuksiin uuden säätiölain myötä.

5 Yhteenveto

Säätiöiden yhteiskunnallinen merkitys on tajuttu Suomessa jo säätiölain alkuvaiheista pitäen, ja myös säätiöiden valvonta katsottiin jo tuolloin tärkeäksi asiaksi. Säätiölaki oli kuitenkin lyhyt ja ylimalkainen. Se jätti säätiöiden hallinnon paljolti säätiöiden perustajien harkintaan, säätiön säännöissä määrättäväksi. SRNK:n laatimat ohjeet ovat vähitellen paikanneet säätiölain puutteellisuutta. Ne ovat olleet vaikuttamassa säätiölakityöryhmän laatiessa uutta säätiön hallintomallia lakiehdotuksessaan. Monet säätiön hallinnon järjestämisestä koskevat olennaiset säännökset eivät tosin edelleenkään olisi pakottavaa sääntelyä.

Nykyinen säätiölaki koettiin säätiökentässä vuosikymmenien ajan valvonnan kannalta riittäväksi. Kyse ei ollut lain tehokkuudesta, vaan sen mieluisuudesta säätiökentälle väljyytensä ja suppeutensa takia. Säätiöt saivat järjestää asiansa mielensä mukaan, ulkopuolisten puuttumatta. 2000-luvulla esiin tulleet väärinkäytökset pakottivat uudelleen arvioimaan valvonnan tarpeellisuutta. Säätiölain uudistaminen alettiin nähdä edellytyksenä

¹³¹ Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto Säätiölakityöryhmän mietinnöstä 10.7.2013, s.6

myös uskottavan valvonnan järjestämiselle. Suunnitellulle säätiölain kokonaisuudistukselle on kasattu odotuksia tehokkaammasta valvonnasta, joita lakiehdotus ei näytä täyttävän. Säätiölakityöryhmän laatiman uuden säätiölain hyviin puoliin kuuluvat lisääntyneet säätiötoiminnan avoimuus ja viranomaisen tiedonsaantimahdollisuuksien parantuminen. Sen sijaan, mitä tulee lakiehdotuksessa esiteltyihin moitesäännöksiin ja rangaistussäännöksiin, ne ovat kyllä periaatteellisesti merkittäviä, mutta näyttäisivät jäävän soveltamisalaltaan kovin suppeiksi, eivätkä siten täysin vastaa tarkoitustaan. Muutokset valvontakeinoissa ovat kokonaisuutena arvioiden vaikutuksiltaan vähäisiä. Ehdotettu uusi säätiölaki ei tuonekaan käytännössä juuri muutoksia säätiöiden valvontaan, eikä se lain perustelujen mukaan näytä olleen edes lain tavoitteena.

Nykyinenkin säätiölaki on suonut valvovalle viranomaiselle periaatteessa keinot puuttua väärinkäytöksiin. Säätiövalvonnan suurin ongelma näyttääkin olevan siinä, että lainsäätäjä on nimittänyt säätiöille valvovan viranomaisen, mutta jättänyt tämän harkinnan varaan määritellä valvonnan tarve ja taso. Säätiövalvonta ei ole juurikaan muuttunut siitä, minkälaiseksi se muodostui oikeusministeriön pitäessä säätiörekisteriä vuoteen 1995 asti. PRH:n tultua valvovaksi viranomaiseksi asiakirjoja on kyllä kerätty aktiivisemmin, mutta säätiövalvontaan käytetyt resurssit ovat pysyneet minimaalisina. PRH:n suorittama valvonta on tarkoittanut käytännössä lähinnä säätiörekisteri-ilmoitusten tarkistamista ja tilinpäätösten rekisteröintivelvollisuuden valvontaa. Yleiskielessä ymmärretyllä tavalla valvontaa ei kuitenkaan ole oikeastaan ollut. Valvonta ei ole nimittäin perustunut riippumattoman ulkopuolisen tarkkailuun, vaan se on ollut säätiöiden tuottamien raporttien varassa. Edes säätiöiden tilintarkastajat eivät ole olleet todellisuudessa riippumattomassa asemassa, ja säätiöt ovat voineet pitää suuren osan toiminnastaan julkisuudelta piilossa. Säätiövalvonnan ongelmana on ollut valvontakeinojen puuttumisen sijaan pikemminkin se, että käytettävissä olleiden valvontakeinojen osalta ei ole muodostunut soveltamiskäytäntöä eli niitä ei yksinkertaisesti ole sovellettu väärinkäytötapauksissa. Yksittäisten väärinkäytösten tullessa esiin julkisuudessa ja joissakin viranomaisarvioissa on odotettu PRH:lta aktiivisempaa valvontaa ja myös muut viranomaiset ovat odottaneet PRH:lta pidemmälle menevää yhteistyötä esimerkiksi verotukseen liittyvien epäselvyyksien selvittämisessä. Eduskunnan oikeusasiamieheltä vuonna 2006 saatu huomautus toimimattomuudesta näytti herättäneen PRH:n pahimmasta horrostilasta, mutta valvovan viranomaisen asenne säätiövalvontaan näyttää vaihdelleen resurssien puutteen aiheuttamasta turhautumisesta haluttomuuteen ja

viranomaisen roolin vähättelyyn. Lain asettamia velvollisuuksia on tulkittu suppeasti, samoin kuin lain antamia mahdollisuuksia ryhtyä valvontatoimiin.

Eri oikeustapausten yhteydessä PRH on toistuvasti korostanut tehtäviensä rajoittumista jälkikäteisvalvontaan, hyvinkin suppealla tavalla tulkittuna, sekä resurssiensa vähäisyyttä. Resurssiongelma on hyväksytty selitykseksi, vaikka se ei oikeuta viranomaisvalvonnan toimimattomuuteen, kuten oikeusasiamiehen ratkaisussa todettiin. Resurssiongelmaan on tällä hetkellä tulossa osittainen ratkaisu ehdotetun uuden säätiövalvontamaksulain myötä. Tätäkin ratkaisua on syytä pitää vain osittaisena menestyksenä, sillä optimististenkin laskelmien mukaan valvontamaksun tuotto riittää lähinnä kattamaan alijäämän, joka PRH:ssä tällä hetkellä on katettu muiden toimintayksiköiden tuotoilla. Nämä säätiöiltä kerättävät lisätulot eivät näin ollen tule merkitsemään valvonnan tehostumista. Mikäli valvontaa todella haluttaisiin tehostaa, olisi uuteen säätiölakiin lisättävä enemmän pakottavaa sääntelyä ja toimintavelvollisuuksia viranomaisille. Resurssien osalta olisi ollut syytä panostaa luovempiin ratkaisuihin, kuten vapauttaa viranomaisen kuluvastuusta mahdollisissa oikeudenkäynneissä tai luopua säätiöiden kohdalla periaatteesta, jonka mukaan valvovan viranomaisen tulisi kattaa toimintansa kulut valvottaviltaan perimillään maksuilla. Valmisteilla olevat tilintarkastuksen uudistukset kehittävät tilintarkastusta entistä ammattimaisemmaksi ja lisäävät tilintarkastajien yhteistyötä viranomaisten kanssa myös säätiöiden valvonnassa. Nämä uudistukset yhdistettynä ehdotetun säätiölain lisääntyneeseen avoimuuteen antavat säätiövalvonnalle suuremmat mahdollisuudet havaita väärinkäytökset ajoissa. Jo lain sisäinen johdonmukaisuuskin vaatisi, että myös lain mahdollistamat reagointikeinot näihin väärinkäytöksiin sekä velvoite niiden käyttämiseen viranomaisen toimesta asetettaisiin vastaavalle tasolle, kun säätiölain jatkovalmistelu syksyllä 2013 käynnistyy.