

Asiamiehen asema ja toimivalta säätiössä

Sarianne Savola

Pro gradu -tutkielma

Projekti: Säätiöt ja yhdistykset

Ohjaaja: Heikki Halila

Syksy 2013



Tiedekunta/Osasto Fakultet/Sektion – Faculty		Laitos/Institution – Department			
Oikeustieteellinen tiedekunta		Yksityisoikeuden laitos			
Tekijä/Författare – Author					
Sarianne Savola					
Työn nimi / Arbetets titel – Title					
Asiamiehen asema ja toimivalta säätiössä					
Oppiaine / Läroämne – Subject					
Yleinen velvoiteoikeus					
Työn laji/Arbetets art – Level		Aika/Datum – Month and year		Sivumäärä/ Sidoantal – Number of pages	
Pro gradu -tutkielma		11/2013		XII + 87	
Tiivistelmä/Referat – Abstract					
<p>Hallitus on säätiön ainoa pakollinen ja lakimääräinen toimielin, jolle lähtökohtaisesti kuuluu kaikki säätiössä tapahtuva päätöksenteko (yleistoimivalta). Säätiölain 10 a § antaa kuitenkin hallitukselle mahdollisuuden delegoida itsenäistä päätösvaltaa hallituksen alapuolelle muulle toimielimelle, hallituksen jäsenelle tai toimihenkilölle. Näitä siirrettävissä olevia tehtäviä ei kuitenkaan määritellä laissa tai lain esitöissä tarkemmin.</p> <p>Asiamies on säätiössä yleisesti käytetty toimihenkilö, jota säätiölaki ei itsessään kuitenkaan tunnista. Laki ei myöskään sisällä määräyksiä asiamiehen toimivallasta tai tarkemmista tehtävistä. Kirjallisuudessa on katsottu säätiön asiamiehen olevan säätiöön työsuhteessa oleva työntekijä. Tätä kantaa on mm. perusteltu yhdistystä koskevalla korkeimman oikeuden ratkaisulla, jossa katsottiin, ettei toiminnanjohtajan ole mahdollista olla osakeyhtiön toimitusjohtajaan verrattavissa olevassa asemassa, koska tästä ei ole määräystä yhdistyslaissa. Säätiölain 10 a § jättää kuitenkin tulkinnanvaraiseksi sen, kuinka toimielin käsitettävä tulee tulkita. Käytännössä onkin jäänyt epäselväksi, voisiko asiamies yhdistyslakia koskevasta ratkaisusta huolimatta olla säätiön toimielin. Säätiötä koskevaa oikeuskäytäntöä ei asiasta kuitenkaan ole olemassa.</p> <p>Asiamiehen työoikeudellisen aseman tulkinnanvaraisuuden lisäksi, säätiölaki ei tarkemmin määrittele asiamiehen ja hallituksen välistä tehtävien tai vastuunjakoja. Säätiölain 10 a §:n mukaisesti ainoana ehtona päätöksenteon delegoinnille on delegointia koskeva sääntömääräys säätiön säännöissä. Poikkeuksena tähän on kuitenkin asiamiehelle katsottu voitavan delegoida juokseva hallinto ilman, että tästä tulee määrätä säätiön säännöissä. Kysymykseksi jääkin missä määrin säätiön sisällä on mahdollista delegoida päätöksentekoa asiamiehelle siten, että myös hallituksen vastuu päätöksestä siirtyy delegoinnin yhteydessä. Toisaalta voidaan pohtia myös sitä millaisia tehtäviä asiamiehelle on ylipäättään mahdollista delegoida, jottei asiamiehen asema muodostu liian itsenäiseksi hallitukseen nähden.</p> <p>Juoksevaa hallintoa ei ole määritelty laissa tarkasti, vaan se määräytyy tapauskohtaisesti säätiön tarkoituksen ja säännöissä määrättyjen tarkoituksen toteuttamistapojen perusteella, jolloin asiamiehen toimivallan rajat ovat tulkinnanvaraiset. Juokseva hallinto saattaa sisältää myös sellaisia tehtäviä, joista tulisi ottaa erillismääräys säätiön sääntöihin tai joiden on yleisesti katsottu olevan liian merkittäviä oikeustoimia asiamiehelle ja joista hallituksen tulisi tehdä päätös.</p> <p>Nykyisellään säätiölaki ei kykene antamaan vastauksia asiamiehen asemaa tai toimivaltaa koskeviin kysymyksiin. Tästä syystä säätiöt ovat muodostaneet itsenäisiä, laista poikkeavia, käytäntöjä. Säätiölakia ollaankin parhaillaan uudistamassa. Uuden lain on määrä tulla voimaan vuonna 2015. Säätiölakityöryhmä on koonnut kattavia selvityksiä nykyisestä käytännöstä ja saatujen tulosten ja lausuntojen pohjalta tehnyt uutta lakia koskevan ehdotuksen. Uusi laki mahdollistaisi mm. toimitusjohtaja tyyppisen asiamieselimen sisällyttämisen säätiön organisaatioon ja toisi näin ollen merkittäviä muutoksia säätiöihin.</p>					
Avainsanat – Nyckelord – Keywords					
Asiamies, toimitusjohtaja, säätiö, toimivalta					
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited					
Helsingin yliopiston kirjasto					
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information					

Sisältö

LÄHDELUETTELO.....	IV
Oikeuskäytäntö.....	IV
Virallislähteet	IV
Pohjoismainen lainsäädäntö	V
Kirjallisuus	VI
Haastattelut.....	X
Säätiöt.....	X
Internet-lähteet	XI
LYHENTEET	XII
1. Johdanto	1
1.1 Säätiöistä yleisesti	1
1.2 Tutkimuskysymys ja rajaukset	4
1.3 Työn rakenne.....	6
2. Säätiölaki toimivaltajaon perustana	8
2.1 Säätiön tarkoituksen merkitys	8
2.1.1 Tarkoitus toiminnan toteutuksen ylimpänä ohjeena.....	8
2.1.2 Säätiön tarkoitus asiamiehen toiminnan arvioinnissa.....	11
2.1.3 Säätiön tarkoitus ja toimiala kelpoisuuden ja toimivallan rajoina.....	14
2.2 Säätiölain 10 a §	16
2.2.1 Delegointisäännösten kehityksestä.....	16
2.2.2 Delegointisäännöksen tulkintaa.....	19
2.3 Hallituksen vastuu	24
2.3.1 Vastuun siirtyminen päätöksenteon delegoinnin yhteydessä	24
2.3.2 Päätöksenteon pidättäminen	31
3. Asiamiehen toimivalta säätiökäytännössä.....	34
3.1 Säätiöiden sääntöjen sisällöstä	34
3.1.1 Säännöissä käytetty malli	34
3.1.2 Viranomaisen vaatimukset ja valvonta.....	36
3.1.3 Asiamiehen käyttäminen ilman sääntömääräystä.....	38
3.2 Asiamiehen tehtävät	40
3.2.1 Asiamiehelle delegoidut tehtävät käytännössä.....	40

3.2.2 Säätiön sisäinen ohjeistus.....	44
3.2.3 Asiamiehen työoikeudellinen asema	46
3.3 Kiinnekohtia toimivallasta yhteisöoikeuden näkökulmasta	51
3.3.1 Osakeyhtiön toimitusjohtajan tehtävät ja niiden määräytyminen	51
3.3.2 Yhdistyksen toiminnanjohtajan toimivallasta	54
3.4 Asiamiehen tehtävien tarkastelu säätiö- ja yhteisöoikeuden valossa	58
3.4.1 Säätiölain juokseva hallinto.....	58
3.4.2 Henkilöstöhallinta ja toiminnan kannalta olennaiset sopimukset	61
3.4.3 Säätiölain sijoitusnormi	62
3.4.4 Velka- ja panttaussopimukset.....	64
3.5 Kokoavia ajatuksia	65
4. Säätiölain uudistaminen	68
4.1 Toimitusjohtaja-toimielin.....	68
4.1.1 Toimielinsäätely perustuslaillisesta näkökulmasta.....	68
4.1.2 Työryhmän perustelut toimitusjohtajan asemasta	70
4.1.3 Uutta säätiölakia koskevista lausunnoista	73
4.2 Työryhmän perustelujen tarkempaa arviointia	75
4.2.1 Toimitusjohtaja-asiamies	75
4.2.2 Yhteisö säätiön toimitusjohtajana	80
4.2.3 Toimivallan päällekkäisyys.....	83

LÄHDELUETTELO

Oikeuskäytäntö

KKO 1951 II 103

KKO 1988:31

KKO 1993:60

KKO 1996:49

KKO 1998:136

KKO 2002:73

HO 28.4.1971 (V1969/507)

HO 30.5.1990 nro 769

HO 30.5.1990 nro 770

HO 26.6.2002 nro 2095

HO 8.10.2004 nro 3750

KO 31.8.2007 R06/21298

NJA I 1958, s.186 (*oikeustapauskommentti*)

Virallislähteet

Hallituksen esitys eduskunnalle säätölaiksi. HE 4/1929. (HE 4/1929)

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi. HE 27/1977.
(HE 27/1977)

Hallituksen esitys eduskunnalle yhdistyslaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. HE 64/1988. (HE 64/1988)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi säätölain muuttamisesta. HE 89/1985. (HE 89/1985)

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi osakeyhtiölain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. HE 89/1996. (HE 89/1996)

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi. HE 109/2005. (HE 109/2005)

Lausuntoyhteenveto säätiölain muutostarvetta koskevasta uudistamistyöryhmän mietinnöstä. 44/2013. (Lausuntoyhteenveto 44/2013)

Säätiölainsäädännön uudistaminen. Selvitys kansallisten säätiöiden säännöistä ja käytännöistä. OMSO 47/2012. (Työryhmän selvitys 47/2012)

Uusi säätiölaki: Säätiölain uudistamistyöryhmän mietintö 23/2013. (Mietintö 23/2013)

Yhdistyslain tarkistaminen. OMTR 2008:3. (Yhdistyslain tarkistaminen 2008:3)

Yhdistyslakikomitean mietintö. KM 1984:1. (KM 1984:1)

Pohjoismainen lainsäädäntö

Norjan säätiölaki > Lovet om stiftelser, LOV-2001-06-15-59:
<http://www.lovdato.no/all/hl-20010615-059.html> (Stiftelselov)

Ruotsin säätiölaki > Stiftelselag 994:1220:
<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19941220.htm> (Stiftelselag)

Sveriges Riksdag > Regeringens proposition om stiftelser 1993/94:9:
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/prop-1993949-om-stiftelser_GH039/ (RSL 1993/94:9)

Tanskan säätiölaki > Lov om erhvervsdrivende fonde, Lov nr 652/15.07.2006:
<https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=131732>
(Lov om erhvervsdrivende fonde)

Tanskan säätiölaki > Lov om fonde og visse foreninger, Lov nr 698/11.08.1992:
<https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=138731>
(Lov om fonde og vise foreninger)

Kirjallisuus

Adlercreutz, Axel – Gorton, Lars: *Avtalsrätt I. Hungary*, 13:e upplagan 2011. (Adlercreutz 2011)

Af Schultén, Gerhard: *Osakeyhtiölain kommentaari I*. Helsinki 2003. (Af Schultén 2003)

Airaksinen, Manne – Pulkkinen, Pekka – Rasinaho, Vesa: *Osakeyhtiölaki I.2.* uudistettu painos, Helsinki 2010. (Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2010a)

Airaksinen, Manne – Pulkkinen, Pekka – Rasinaho, Vesa: *Osakeyhtiölaki II. 2.* uudistettu painos, Helsinki 2010. (Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2010b)

Andersen, Lennart Lyngé: *Fonde og Foreninger I - Fondslovene med kommentarer*. 5. rev. udgave, København 2003.

Aro, Pirkko-Liisa: *Säätiön tarkoituksesta ja sen toteuttamisen takeista*. Porvoo 1971. (Aro 1971)

Bruun, Lars: *Johtajasopimus: toimitusjohtajan oikeudellisen aseman turvaaminen*. Espoo 1986. (Bruun 1986)

Halila, Heikki: *Piirteitä säätiölain uudistamisesta*. Defensor Legis 4/2013, s.597–620. (Halila DL 4/2013)

Halila, Heikki – Tarasti, Lauri: *Yhdistysoikeus*. 4. uudistettu painos, Hämeenlinna 2011. (Halila – Tarasti 2011)

Halila, Heikki: *Säätiöoikeuden tutkimuskysymyksiä*. Lakimies 1/1998, s.18–37. (Halila Lakimies 1/1998)

Halila, Heikki: *Toimivaltajako yhdistyksissä*. Vammala 1993. (Halila 1993)

Helsingin Sanomat: *Guggenheim ei vielä paljasta yksityisiä rahoittajia*, 13.10.2013. (HS 13.10.2013)

Helsingin Sanomat: *Turkulaisen museon säätiössä riita varojen käytöstä*, 30.9.2013. (HS 30.9.2013)

Helsingin Sanomat: *Museonjohtajat: Guggenheimin olisi vaikeaa päästä tavoitteeseensa*, 26.9.2013. (HS 26.9.2013)

Helsingin Sanomat: *Guggenheimin rahoitus ja kävijäennuste epäilyttävät taidevaikuttajia*, 25.9.2013. (HS 25.9.2013)

Helsingin Sanomat: *MOT: Bensowin lastenkotisäätiö puhalsi 25 miljoonaa*, 16.4.2013. (HS 16.4.2013)

Helsingin Sanomat: *Säätiön jäsenet myönsivät toisilleen isot apurahat*, 30.3.2013. (HS 30.3.2013)

Hemmo, Mika – Hoppu, Kari: Sopimusoikeus > SanomaPro fokus: Verkkojulkaisu 2006 > [\(http://onlinepalvelu.sanomapro.fi.libproxy.helsinki.fi/?navi=Onlinepalvelut.Juridiikkafokus&prevpos=so111.2061&pos=so111.2061&page=selain&ts=jf&openhaku=0&gethere=\(14.11.2013\)\)](http://onlinepalvelu.sanomapro.fi.libproxy.helsinki.fi/?navi=Onlinepalvelut.Juridiikkafokus&prevpos=so111.2061&pos=so111.2061&page=selain&ts=jf&openhaku=0&gethere=(14.11.2013)) (Hemmo – Hoppu 2006)

Hemmo, Mika: *Sopimusoikeus I. 2. uudistettu painos*, Jyväskylä 2003. (Hemmo 2003)

Hemström, Carl: *Organisationernas rättsliga ställning – om ekonomiska och ideella föreningar. 7. upplagan*, Stockholm 2000. (Hemström 2000)

Herberts, Kjell: *Suomen säätiö- ja yhdistysoikeudesta*, teoksessa Foundations in Europe: Society, Management and Law, toimittanut Bertelsmann Foundation 2001, s.111–120. (Foundations in Europe 2011)

Hietala, Harri – Kaivanto, Keijo: *Työsopimus ja johtajasopimus. 5. uudistettu painos*, Liettua 2012. (Hietala – Kaivanto 2012)

Hietala, Harri – Kahri, Tapani – Kairinen, Martti – Kaivanto, Keijo: *Työsopimuslaki käytännössä. 5. uudistettu painos*, Liettua 2013. (Hietala ym. 2013)

Hovi, Risto: *Säätiövarallisuuden suoja*. Jyväskylä 2005. (Hovi 2005)

Huttunen, Allan: *Osakeyhtiölain 15 luvun 5 §:n 2 momentista*, teoksessa Yhteisöoikeudellisia kirjoituksia IV, toimittanut Ari Saarnilehto. Turun yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta, Turku 2004. s.1–155. (Huttunen 2004)

Isoz, Henning: *Stiftelselagen: en kommentar*. Stockholm 1997. (Isoz 2005)

Kyläkallio, Juhani – Iirola, Olli – Kyläkallio, Kalle: *Osakeyhtiö I*. Porvoo 2012. (Kyläkallio – Iirola – Kyläkallio 2012)

Kyläkallio, Juhani: *Osakeyhtiö tänään: toiminta vuoden 1978 lain mukaan*.2. Espoo 1980. (Kyläkallio 1980)

Lydman Kari – Alakare, Mikko – Björklund, Arja – Kemppinen, Seppo - Laaksonen, Lasse – Leppä, Mikko: *Yhdistys ja säätiö – oikeudelliset kysymykset, tilinpäätös, verotus ja hallinto*. Jyväskylä 2005. (Lydman ym. 2005)

Mikkola, Tuulikki: *Trust – Oikeusvertaileva tutkimus*. Helsinki 2003. (Mikkola 2003)

Mäenpää, Olli: *Kunnan hallinto: Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallislaista kunnan hallinnon perustana*. Vammala 1981. (Mäenpää 1981)

Mähönen, Jukka – Villa, Seppo: *Osakeyhtiö III - Corporate Governance*. 2. uudistettu painos, Juva 2010. (Mähönen – Villa 2010c)

Mähönen, Jukka: *Virallisen vastaväittäjän lausunto teoksesta Ritva Pykäläinen-Syrjänen, Säätiön tehokkuus*. Lakimies 2008, s.328–342. (Mähönen Lakimies 2008)

Mähönen, Jukka – Villa, Seppo: *Osakeyhtiö I - Yleiset opit*. Porvoo 2006. (Mähönen – Villa 2006a)

Mähönen, Jukka – Säiläkivi, Antti – Villa, Seppo: *Osakeyhtiölaki käytännössä*. Juva 2006. (Mähönen – Säiläkivi – Villa 2006)

Mäntysaari, Petri: *Osakeyhtiön laillisten edustajien tekemien oikeustoimien sitovuudesta*. Defensor Legis 6/1998, s.959-982.(Mäntysaari DL 6/1998)

Nieminen, Liisa (toim.): *Perusoikeudet Suomessa*. Helsinki 1999. (Nieminen 1999)

Pykäläinen-Syrjänen, Ritva: *Säätiön tehokkuus*. Vantaa 2007. (Pykäläinen – Syrjänen 2007)

Pönkä, Ville: *Yhtiön etu – osakeyhtiöoikeudellinen näkökulma II*. Lakimies 2/2013, s.215–229. (Pönkä Lakimies 2/2013)

Pönkä, Ville: *Yhtiön etu – osakeyhtiöoikeudellinen näkökulma I*. Lakimies 1/2013, s.21–34. (Pönkä Lakimies 1/2013)

Pönkä, Ville: *Määräysvallasta osakeyhtiössä*. Defensor Legis 5/2008, s.737–758. (Pönkä DL 5/2008)

Pöyhönen, Seppo: *Säätiölaki: muutokset ja muutostarpeet*. Edilex 2009/12, 18.6.2009, s.1-29. (Pöyhönen Edilex 2009/12)

Rapakko, Timo: *Osakeyhtiön johdon huolellisuusvelvoite kehittyneillä pääomamarkkinoilla*. Jyväskylä 1990. (Rapakko 1990)

Saarnilehto, Ari: *KKO:1996:49, Työsopimus, Työsopimuslain soveltamisala, Yhdistys*. Oikeustapauskommentti. Lakimies 8/1996 s.1261–12613. (Saarnilehto Lakimies 8/1996)

Ståhlberg, Pauli – Karhu, Juha: *Suomen vahingonkorvausoikeus*. 6. uudistettu painos, Liettua 2013. (Ståhlberg – Karhu 2013)

Taxell, Lars Erik: *Aktiebolagets organisation*. Åbo 1988. (Taxell 1988)

Taxell, Lars Erik: *Aktiebolagsstyrelsens kompetens att rätts-handla: en studie i Finlands gällande bolagsrätt*. Helsinki 1946. (Taxell 1946)

Tiihonen, Timo: *Hallitus vai toimitusjohtaja – työnjako ja vastuut*. Espoo 2007. (Tiihonen 2007)

Tiitinen, Kari-Pekka – Kröger, Tarja: *Työsopimusoikeus*. 6. uudistettu painos, Liettua 2012. (Tiitinen 2012)

Toiviainen, Heikki: *Suomen uusi osakeyhtiölaki: kilpailukykyinen osakeyhtiölainsäädäntö 2000-luvun yrityksille 1800-luvun sääntelyllä?* Business Law Forum. Helsinki 2006, s.25–67. (Toiviainen 2006)

Toiviainen, Heikki: *Osakeyhtiön toimitusjohtajan asema*. Jyväskylä 1992. (Toiviainen 1992)

Toiviainen, Heikki: *Osakeyhtiön hallituksesta*. Helsinki 1988. (Toiviainen 1988)

Toiviainen, Heikki: *Toimitusjohtajan informointivollisuus*. Mikkeli 1983. (Toiviainen 1983)

Villa, Seppo – Ossa, Jaakko – Saarnilehto, Ari: *Yritysmuodot – toiminta, rahoitus ja verotus*. Helsinki 2007. (Villa – Ossa – Saarnilehto 2007)

Woxholt, Geir: *Stiftelser: efter stiftelsesloven 2001*. Oslo 2001. (Woxholt 2001)

Ylöstalo, Matti: *Virallisen vastaväittäjän lausunto teoksesta Pirkko-Liisa Aro, Säätiön tarkoituksesta ja sen toteuttamisen takeista*. Lakimies 1971, s.641–652. (Ylöstalo Lakimies 1971)

Ylöstalo, Matti: *Testamentin tulkinnasta*. Porvoo 1954. (Ylöstalo 1954)

Haastattelut

Toimitusjohtaja Jukka Männistö, 26.8.2013

Ylioppilaiden Terveydenhuoltosäätiö, YTHS (Haastattelut 26.8.2013 – 13.9.2013)

Yhdistys- ja säätiörekisteripäällikkö Juha Viertola, 30.8.2013

Patentti- ja Rekisterihallitus (Haastattelut 26.8.2013 – 13.9.2013)

Asiamies Laura Paasio, 4.9.2013

Aamu Suomen Lasten Syöpäsäätiö (Haastattelut 26.8.2013 – 13.9.2013)

Yliasiamies Antti Arjava, 11.9.2013

Suomen Kulttuurirahasto (Haastattelut 26.8.2013 – 13.9.2013)

Asiamies Jukka Hako, 13.9.2013

Urheiluopistosäätiö (Haastattelut 26.8.2013 – 13.9.2013)

Säätiöt

Ruotsalaiset säätiöt

Nobelprisstiftelsen:

http://www.nobelprize.org/nobel_organizations/org_structure.html (13.8.2013)

KK-Stiftelsen:

<http://www.kk-stiftelsen.org/om/SitePages/Stadgar.aspx> (13.8.2013)

Suomalaiset säätiöt

Alfred Kordelinin säätiön säännöt:

http://www.kordelin.fi/saatio_saannot.php (17.9.2013)

Helsingin seudun opiskelija-asuntosäätiön (HOAS) säännöt:

[http://www.hoas.fi/www/hoaswww.nsf/0/2208894DFAE39E77C22577000042B6BF/\\$FILE/S%E4%E4ti%F6n%20s%E4%E4nn%F6t%202010.pdf](http://www.hoas.fi/www/hoaswww.nsf/0/2208894DFAE39E77C22577000042B6BF/$FILE/S%E4%E4ti%F6n%20s%E4%E4nn%F6t%202010.pdf) (17.9.2013)

Jane ja Aatos Erkon säätiön säännöt:

<http://www.jaes.fi/saatio/saannot/> (17.9.2013)

Nuorisosäätiön säännöt:

http://www.nuorisosaatio.fi/nuorisosaatio/tietoa_saatiosta/saation_saannot (17.9.2013)

Sydäntutkimussäätiön säännöt:

<http://www.sydantutkimussaatio.fi/sydantutkimussaatio/saation-saannot/> (17.9.2013)

WSOY:n kirjallisuussäätiön säännöt:

<http://www.wsoy-kirjallisuussaatio.fi/index.php?k=20815> (17.9.2013)

Internet-lähteet

Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry > Julkaisut > Säätiön hyvä hallinto -ohje:

http://www.saatiopalvelu.fi/client-data/file/SP_Hyva-hallinto_WWW_1.pdf, (6.11.2013)

(Säätiön hyvä hallinto –ohje)

Valtioneuvoston hankerekisteri > Säätiölainsäädännön uudistaminen OM021:00/2010 >

Lasten Päivän Säätiön lausunto:

http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_id=16803&a_id=204113

Valtioneuvoston hankerekisteri > Säätiölainsäädännön uudistaminen OM021:00/2010 >

Miina Sillanpään Säätiön lausunto:

http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_id=16803&a_id=203924

Valtioneuvoston hankerekisteri > Säätiölainsäädännön uudistaminen OM021:00/2010 >

Palkansaajasäätiön lausunto:

http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_id=16803&a_id=204025

Valtioneuvoston hankerekisteri > Säätiölainsäädännön uudistaminen OM021:00/2010 >

Suomen Asianajajaliiton lausunto:

<http://www.hare.vn.fi/upload/Asiakirjat/16803/Suomen%20Asianajajaliitto.pdf>

Valtioneuvoston hankerekisteri > Säätiölainsäädännön uudistaminen OM021:00/2010 >

Suomen Kansallisoopperan säätiön lausunto:

http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_id=16803&a_id=203532

Valtioneuvoston hankerekisteri > Säätiölainsäädännön uudistaminen OM021:00/2010 > Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry:n lausunto:

http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_id=16803&a_id=204336

Valtioneuvoston hankerekisteri > Säätiölainsäädännön uudistaminen OM021:00/2010 > Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto:

http://www.hare.vn.fi/mAsiakirjojenSelailu.asp?h_id=16803&a_id=204549

LYHENTEET

HO	Hovioikeus
KKO	Korkein oikeus
KO	Käräjäoikeus
KPL	Kirjanpitolaki
OYL	Osakeyhtiölaki
PRH	Patentti- ja rekisterihallitus
SL	Säätiölaki
TVL	Tuloverolaki
TSL	Työsopimuslaki
USLE	Uusi säätiölakiehdotus
VOYL	Vanha osakeyhtiölaki (voimassa ennen vuotta 2006)
YritysKiinnL	Yrityskiinnityslaki

1. Johdanto

1.1 Säätiöistä yleisesti

Säätiö on tiettyä tarkoitusta varten osoitettu varallisuusmassa, jonka perustaminen on mahdollista suorittaa joko testamentilla tai säädekirjalla perustajan eläessä.¹ Vaatimuksia säädekirjassa mainittavista tiedoista ovat säätiön tarkoitus ja tälle osoitettava varallisuus. Varallisuusmassaa hoitamaan valtuutetaan hallitus, joka on säätiön ainoa pakollinen toimielin ja jolla on näin ollen luonnollisesti yleistoimivalta kaikessa säätiön toiminnassa. Säätiöiden tunnusmerkkinä on lisäksi säätiön toimintaa hyvin vahvasti määrittävä säätiölle osoitettu tarkoitus, mikä erottaa sen esimerkiksi osakeyhtiöstä. Säätiöillä ei myöskään ole omistajaohjaukseen perustuvaa valvontaa, sillä edunsaajilla ei ole samanlaisia oikeuksia ja asemaa valvoa hallituksen toimintaa kuin esimerkiksi osakeyhtiön osakkeenomistajilla.² Toisaalta omistajaohjauksen puute säätiön ja osakeyhtiön toisistaan erottavana tekijänä voidaan kyseenalaistaa tarkastelemalla osakeyhtiötä, jossa omistus on hajaantunut niin, ettei sillä käytännössä ole määräävää omistajatahoa. Tällöin yhtiön toimintaa määrittelisi käytännössä sen voiton tuottamisen tarkoitus toisin sanoen tahto, eivätkä niinkään jäsenet.³

Omistajaohjauksen puuttuminen korvataan Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) valvonalla. Valitettava tosiasia kuitenkin on, ettei PRH:n toiminta resurssipuutteiden vuoksi ole verrattavissa osakeyhtiön omistajien suorittamaan valvontaan. Lisäksi laki itsessään ei sisällä juurikaan säätiöiden sisäistä toimintaa ohjaavia normeja. Lain säännökset keskittyvät lähinnä muihin seikkoihin kuin yksityiskohtaiseen päätöksenteon järjestämiseen tai toiminnan rakentamiseen säätiössä. Tästä syystä säätiöiden on ollut mahdollista suunnitella itse kerroksia organisaatorakenteeseensa.

Säätiöitä ei tule kuitenkaan sekoittaa anglosaksiseen trust-instituutioon, jota vastaavaa sääntelyä ei Suomessa ole. Trust eroaa säätiöistä olennaisesti jo periaatteiden tasolla, sillä trustin asettajan on mahdollista olla suoraan edunsaajan asemassa. Trust onkin toisin sanoen mahdollista rakentaa yhden ihmisen eduksi. Lähipiirisäännösten ja säätiölain rajoitusten vuoksi tämä ei ole säätiölain puitteissa Suomessa mahdollista.⁴

¹ Hovi 2005, s.23.

² Hovi 2005, s.23, s.26 ja s.30. *Ylöstalo Lakimies* 1971, s.650. *Mähönen Lakimies* 2008, s.328. Aro 1971, s.70–71. *Mähönen – Villa* 2006a, s.90.

³ *Mähönen Lakimies* 2008, s.337.

⁴ *Mikkola* 2003, s.28 ja s.32.

Säätiölaki itsessään ei myöskään tunne asiamiestä, laki mainitsee ainoastaan hallintoneuvoston ja hallituksen. Näiden toimielinten lisäksi laissa mahdollistetaan hallituksen päätöksenteon delegointi muille toimielimille ja toimihenkilöille. Päätösvallan siirtämisen osalta ei laissa kuitenkaan tarkemmin määritellä siirrettäviä tehtäviä, eikä tehtäviä ylipäätään ole yksilöity tarkemmin. Laki jättää näin ollen toimivaltakysymysten osalta paljon aukkoja, joiden ratkaiseminen on jäänyt käytännön varaan. Säätiöissä tehtyjen ratkaisujen oikeellisuutta ei kuitenkaan korkeimman oikeuden tasolla ole vahvistettu, joten tältä osin useat käytännöt ovat edelleen ainoastaan toiminnan tasolla hyväksytyjä. Myöskään itse asiamiestä koskevia ennakkotapauksia ei Suomessa ole ja tästä syystä asiamiehen aseman arvioinnissa onkin analogisesti sovellettu yhdistyksen toiminnanjohtajaa koskevaa korkeimman oikeuden ennakkotapausta vuodelta 1996.⁵

Säätiöt ovat viime aikoina saaneet paljon kyseenalaista julkisuutta.⁶ Media onkin uutisoinut eri säätiöihin liittyvistä väärinkäytöksistä. Esimerkkeinä voidaan mainita Bensowin lastenkotisäätiö, jonka laskettiin siirtäneen lähipiirilleen 25 miljoonaa euroa säätiön omaisuudesta.⁷ Turkulainen Matti Koivurinnan säätiö puolestaan on saanut negatiivista julkisuutta epäselvistä varallisuuden siirroista ja sen tekemistä sijoituksista. Ongelmien taustalla on valtataisteluksi muodostunut kiista säätiön sijoituksista ja hallinnosta.⁸ Toisaalta julkisuudessa on käyty vilkasta keskustelua jo hetken aikaa Guggenheim-säätiön perustamisesta Suomeen. Säätiön hallinnoiman museon perustaminen on herättänyt keskustelua rahoituksen⁹ sekä turisti- ja kävijämäärän¹⁰ osalta, koska säätiön esittämiä lukuja ja suunnitelmia ei ole pidetty realistisina.¹¹

Säätiöiden näkyvyys oikeuskirjallisuudessa puolestaan on ollut Suomessa melko vähäinen, jos sitä verrataan säätiöiden yhteiskunnalliseen asemaan¹² ja niiden merkittävään lukumäärään apurahojen ja muiden palvelujen tuottajana. Tämä säätiöistä saatavilla oleva materiaali ei ole aina ollut kovinkaan hyvää.¹³ Säätiöiden kenttä onkin hyvin laaja ja se on mahdollista jakaa useaan eri säätiötyyppiin, esimerkiksi toimintamuodon perusteella laitos- ja apu-

⁵ KKO 1996:49. *Ylöstalo Lakimies* 1971, s.641–642.

⁶ ks. mm. *HS* 30.3.2013.

⁷ *HS* 16.4.2013.

⁸ *HS* 30.9.2013.

⁹ *HS* 13.10.2013.

¹⁰ *HS* 26.9.2013.

¹¹ *HS* 25.9.2013.

¹² *Mähönen Lakimies* 2008, s.328.

¹³ Ulkomaisesti on todettu pohjoismaista yhteiskuntaa leimaavan ajatus epäonnistumisesta, jos yhteiskunnan tehtäväksi tarkoitettuja toimia hoitaa yksityinen taho, tässä tapauksessa säätiöt. Ks. *Foundations in Europe* 2011, s.111.

rahasäätiöihin tai toisaalta kokoluokan perusteella pieniin ja, hyvin merkittäviin, isoihin säätiöihin. On myös tärkeää huomata, että osa säätiöistä on ollut olemassa jo säätiölain syntymisestä saakka 1930-luvulta lähtien. Säätiölakia on sittemmin vuosien kuluessa muutettu useita kertoja ja lainsäädännön soveltuvuus vaihtelee vertailtaessa esimerkiksi alkuperäisen lain aikana perustettua säätiötä 2000-luvulla perustettaviin säätiöihin.¹⁴ Lainsäädännöltä vaaditaan paljon, jotta se kykenee vastaamaan muuttuvaan ympäristöön ja toisaalta mahdollistaa toimivan ratkaisun jokaisen säätiön kohdalla.

Säätiökirjallisuutta on mahdollista löytää 1970-luvulta, josta esimerkkinä voidaan mainita Pirkko-Liisa Aron väitöskirja ”Säätiön tarkoituksesta ja sen toteuttamisen takeista” (1971), jota edelleenkin käytetään tärkeänä lähteenä säätiömaailmassa. Uudempaa säätiökirjallisuutta ovat mm. Risto Hovin väitöskirja ”Säätiövarallisuuden suoja” vuodelta 2005 ja Ritva Pykäläinen-Syrjäsen väitöskirja ”Säätiön tehokkuus” vuodelta 2007. Muutoin säätiörintamalla on kirjallisuuden osalta ollut hiljaista 1990-luvun lopun ja 2000-luvun alun aikana lukuun ottamatta käytännön läheisiä teoksia säätiön perustoiminnasta. Säätiöitä koskevia artikkeleita viime vuosilta ovat Heikki Halilan ”Säätiöoikeuden tutkimuskysymyksiä” (1998) ja Seppo Pöyhösen ”Säätiölaki: muutokset ja muutostarpeet” (2009). Tuoreimpana säätiöitä koskevana artikkelina voidaan mainita Heikki Halilan artikkeli ”Piirteitä säätiölain uudistamisesta” (2013), joka käsittelee vuonna 2015 voimaan tulevan säätiölain kokonaisuudistuksen mukanaan tuomia muutosehdotuksia.

Yllä luetellussa kirjallisuudessa ja artikkeleissa ei kuitenkaan säätiölakiuudistusta lukuun ottamatta käsitellä kovinkaan tarkasti säätiön asiamiehen toimivaltaa tai asemaa säätiössä. Hovi puhuu kirjassaan mm. päätöksenteon delegoinnista ja sivuaa myös asiamiehen roolia, mutta itse asiamiestä koskevaa teosta ei ole kirjoitettu. Samoin asiamiehen asemaa käsitteleviä tekstejä, joissa asiamiehen toimivallan rajoja pyrittäisiin hahmottelemaan tai käytäisiin keskustelua asiamiehen toimivallan rajojen määrittelystä, ei suomalaisessa kirjallisuudessa löydy. Asiamiehen asemaa onkin tulkittava säätiökirjallisuuden ja säätiölain periaatteiden valossa ja toisaalta muusta lainsäädännöstä saatavan analogian kautta, koska säätiön asiamiehiä tai näiden toimivaltaa koskevaa tutkimusta ei ole löydettävissä. Oikeudellisen keskustelun puute ei tässä tapauksessa kuitenkaan tarkoita asiamiehen roolin olevan säätiön toiminnassa merkityksetön tai vähäpätöinen; päinvastoin, asiamies on säätiöissä laajasti käytetty toimihenkilö, jonka rooli vaihtelee hyvinkin suuresti eri säätiöiden sisällä.

¹⁴ Mähönen *Lakimies* 2008, s.329.

1.2 Tutkimuskysymys ja rajaukset

Työni käsittelee säätiön asiamiehen toimivaltaa eli asiamiehen mahdollisuutta tehdä itsenäisiä päätöksiä säätiön toiminnassa. Toisaalta tarkastelen niitä rajoja, joita säätiölaki, kirjallisuus ja oikeuskäytäntö luovat asiamiehen suorittamaan päätöksentekoon. Pohdin työssäni myös sitä, kuinka säätiölaki toteutuu käytännössä ja vastaako käytäntö tosiasiallisesti säätiölain periaatteita ja säännöksiä.

Keskeisessä osassa työtäni on säätiölain 10 a §, joka mahdollistaa päätöksenteon delegoinnin hallitusta alemmaksi ja näin ollen tosiasiallisesti asiamiehen käyttämisen säätiön toiminnassa. Käsittelem tästä syystä työssäni 10 a §:n tulkintamahdollisuuksia ja säännöksen tekstiä. Tämän lisäksi pyrin hahmottamaan säätiökäytännössä toteutettuja malleja ja toisaalta sitä, kuinka lakia tulkitaan ja sovelletaan säätiön sisällä. Tarkoitukseni on selvittää miten säätiölaki toteutuu käytännössä ja ymmärretäänkö kirjallisuudessa ja oikeuskäytännössä hyväksytty lain tulkinta säätiökentällä samoin.

Säätiölain 10 a §:ää on mahdollista tulkita eri tavoin. Säännöksen on katsottu mm. mahdollistavan säätiön asiamiehen toimielinaseman rakentamisen. Toisaalta taas asiamiehen toimivallan voidaan tulkita olevan tiukasti työntekijäasemaan perustuvaa. Tältä osin säätiölain tulkinnassa on havaittavissa tiettyä epäselvyyttä sen soveltamisen suhteen. Avaan tästä syystä työssäni asiamiehen itsenäistä asemaa ja toimivallan rajoja ja näin ollen sivuan myös asiamiehen työoikeudellista asemaa. Tarkoitukseni ei kuitenkaan ole tehdä työoikeudellista tutkimusta, mutta katson, että asiamiehen toimivallan ymmärtämisen ja rajojen hahmottelun kannalta on olennaista pohtia myös työsuhteen ja toimielinaseman eroja toimivaltaa ajatellen.

Kolmantena kysymyksenä tarkastelen uuden säätiölakiehdotuksen mukaista toimitusjohtaja-toimielintä. Ehdotuksella säätiölle annettaisiin jo lain tasoisesti mahdollisuus käyttää myös osakeyhtiötyyppistä johtajamallia nykymuotoisen asiamiehen rinnalla. Tarkoitukseni on pohtia tällaisen johtajamallin tarvetta ja sitä, onko uudistus onnistunut toimitusjohtajamallin sääntelyssä. Toisin sanoen tarvitseeko säätiökenttä tällaista uutta toimielinmahdollisuutta, vai onko nykyinen asiamiesmalli säätiölle sopivin vaihtoehto. Uusi laki harvoin myöskään ratkaisee jokaista havaittua ongelmaa ja pyrinkin työssäni arvioimaan myös uuden säätiölain mahdollisia epäselvyyksiä ja ongelmia, joita työryhmän nykyiset säännösten muotoilut ja ratkaisut saattaisivat synnyttää.

Keskityn työssäni siten yleisesti asiamiehen asemaan ja toimivaltaan. En ole ottanut erityisesti huomioon esimerkiksi vain apuraha- tai laitossäätiöitä vaan tarkoitukseni on ollut tarkastella asiamiehen toimivallan mahdollisuuksia yleisesti säätiöissä ja toisaalta asiamiehen käyttöä käytännössä. Olen kuitenkin ottanut huomioon säätiön tyypistä ja koosta johtuvat erilaiset asiamiehen tarpeet.

Työni rajautuu tarkastelemaan ainoastaan toimivaltakysymyksiä. Olen tietoisesti jättänyt edustusvaltaa koskevat seikat työni ulkopuolelle. Olen tehnyt rajauksen siitä syystä, että edustuksen ja toimivallan käsittely samassa työssä tekisi tutkimuksestani liian laajan. Edustusvallan käsittelystä olisi mahdollista kirjoittaa oma tutkimuksensa ja tästä syystä olen päättänyt keskittyä ainoastaan asiamiestä koskeviin toimivaltakysymyksiin. Tutkimukseni käsittelee näin ollen asiamiehelle delegoitavaa päätöksentekoa ja toisaalta päätöksentekoa rajoittavia seikkoja.

Säätiökirjallisuuden niukkuuden vuoksi käyttämäni kirjallisuus kattaa käytännössä kaikki tärkeät säätiöteokset ja säätiöistä kirjoitetut artikkelit. Näiden säätiökirjojen ja artikkeleiden lisäksi olen käyttänyt yhdistyksiä koskevaa kirjallisuutta ja osakeyhtiön toimitusjohtajaa käsittelevää materiaalia. Työni kannalta tärkeänä lähteenä voidaan erityisesti mainita Heikki Halilan ”Toimivaltajako yhdistyksissä” (1993), jossa Halila on pohtinut muun muassa yhdistyksen toiminnanjohtajan asemaa ja tehtäviä. Käytän myös vertailuna joitakin Ruotsin, Norjan ja Tanskan säätiölakeja käsitteleviä teoksia ja maakohtaisia lakeja sekä valmistelumateriaaleja. Kirjallisuusteosten lisäksi olen tarkastellut säätiöiden sääntöjä eri säätiöiden kotisivuilla. Säätiölakiuudistuksen kohdalla käytän aineistona uudistustyöryhmän tekemiä kyselyitä ja tutkimuksia, säätiöiden antamia lausuntoja ja yhteenvetoja, sekä työryhmän mietintöä uudesta säätiölaista.

Olen kirjallisuuden tarkastelun lisäksi haastatellut työtäni varten neljää säätiön asiamiestä sekä patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) asiantuntijaa säätiön sisäisistä ohjeistuksista, käytännöistä ja juoksevan hallinnon rajoista sekä sisäisestä päätöksenteon delegoinnista yleisesti. Haastattelut eivät ole missään määrin kattava otos säätiökentän käytännöistä ja tästä syystä olenkin säätiökäytännön osalta käyttänyt uudistustyöryhmän tekemiä kattavia selvityksiä säätiön asiamiehen tehtävistä ja toiminnasta. Haastateltaviksi valitut säätiöt olen valikoinut satunnaisotannan avulla. Valikoidut säätiöt toimivat esimerkkeinä mahdollisista vaihtoehdoista eri säätiöissä, koska yleistys ei näin pienen kyselyn perusteella ole mahdollinen. Haluan huomauttaa, että viittaan työssäni kaikkiin haastateltaviin lähteisiin yhdessä

siitä syystä, että haastatteluista saamani tiedot ovat osittain päällekkäisiä ja myös siksi, ettei materiaalin vähäisyyden takia säätiöiltä saamani tiedot ole yhdistettävissä suoraan tiedon antaneeseen säätiöön.¹⁵ Lähteiden niukkuuden¹⁶ vuoksi olen työssäni tehnyt myös paljon omaa pohdintaa käyttämäni lähdeaineiston pohjalta.

1.3 Työn rakenne

Tutkimukseni koostuu kolmesta käsittelyosiesta, joista ensimmäinen käsittelee säätiölakia, toinen säätiökäytäntöä ja kolmas säätiölakiuudistusta. Ensimmäisessä käsittelyosiossa aloitan tutkielmani käsittelemällä säätiön tarkoituksen merkitystä säätiön toiminnassa ja sen vaikutusta näin ollen myös hallituksen ja asiamiehen toimivallan rajoittajana. Aloitan työni säätiön tarkoituksen käsittelyllä siitä syystä, että säätiöistä on mielestäni vaikea puhua ilman tarkoitusta; tarkoituksetonta¹⁷ säätiötä ei käytännössä ole mahdollista perustaa. Tästä syystä on mielestäni tärkeää aluksi pohtia tarkoituksen merkitystä säätiön toiminnan järjestämiselle ja toisaalta perustajan tahtoa ja valtaa säätiön rakennetta mietittäessä. Kaikki säätiön toiminta tapahtuu tarkoitusta ajatellen, joten tarkoitus on taustalla kaikessa säätiössä tapahtuvassa päätöksenteossa.

Tarkoituksen jälkeen jatkan työtäni säätiölain säännösten pohjalta. Käsitelen säätiölain 10 a §:ää päätöksenteon delegoinnista ja pyrin hahmottelemaan lakitekstin merkitystä ja alaa. Rakennan taustaa sille ajatukselle, antaako pykälä esimerkiksi mahdollisuuden tulkintaan, jonka mukaisesti säätiön asiamies voisi olla säätiön toimielin. Säätiölain 10 a § on informaatioltaan hyvin suppea, eikä hallituksen esityksestä ole mahdollista saada tehtävien siirtämisen hyväksyttävyyden arvioinnissa juurikaan lisäapua. Pyrin kuitenkin selkeyttämään säätiölain normistoa valmistelumateriaalin ja aikaisempien lakien sekä nykyisen lain ja kirjallisuuden kautta, ja tällä tavoin avaamaan säännöksen merkitystä ja mahdollisuuksia käytännön säätiötoiminnalle ja päätöksenteolle. Käytän vertailuapuna myös Norjan ja Ruotsin lainsäädäntömalleja säätiön sisäisen päätöksenteon järjestämisestä.

¹⁵ Tarkoituksena ei ole ollut tehdä kattavaa otantaa säätiökentän eri malleista.

¹⁶ *Ylöstalo Lakimies* 1971, s.642.

¹⁷ Sellaisen blanco-säätiön perustaminen, jossa säätiön tarkoitus jätettäisiin avoimeksi, ei näyttäisi voimassa oleva säätiölain mukaisesti olevan mahdollista jo siitä syystä, että säätiölaki edellyttää perustamisluvan saamiseksi säätiön toiminnalta tiettyä hyödyllisyyttä ja kieltää säätäjälle tai säätiön toimihenkilöille kohdistuvan säätiön toiminnan taustalla olevan taloudellisen edun tavoittelun (Aro 1971, s.83).

Säätiölain tulkinnan jälkeen siirryn työssäni toiseen käsittelyosioon. Tässä osiossa tarkastelen säätiöiden käytäntöjä. Tutkimalla säätiöiden sääntöjä olen kerännyt muutamia esimerkkejä asiamiestä koskevista määräyksistä säätiöiden säännöissä. Pohdin myös sääntömääräyksen laajuutta ja riittävyyttä päätöksenteon delegoinnin pätevyyden kannalta. Haastattelut toimivat esimerkkinä säätiöissä tapahtuvasta käytännön elämästä ja ovat näin ollen tärkeä lisä tutkimukselleni. Haastattelujen, säätiölain uudistamistyöryhmän keräämien kyselyiden, säätiön sääntöjen ja kirjallisuuden avulla pyrin kokoamaan asiamiehen tehtävistä ja toiminnasta kuvaa käytännössä; ei vain lain tulkinnan kautta, vaan yleisesti säätiöissä tapahtuvan tehtävien jaon pohjalta.

Käytäntöä käsittelevässä osiossani teen tulkintaa myös osakeyhtiö- ja yhdistyskirjallisuuden ja näitä sääntelevien lakien pohjalta. Käytän näitä kahta toimijamallia apuna siksi, että kirjallisuutta ja käytäntöä on paremmin löydettävissä osakeyhtiön ja yhdistyksen osalta. Yhdistys on säätiöiden ohella aatteellista taustaa vasten toimiva yhteisö. Tämä antaa vertailulle hyvän soveltuvuuden toiminnan rakentuessa tietyssä määrin samojen ajatusten ja päämäärien varaan. Toisaalta osakeyhtiömalli on säätiöiden kannalta oleellinen, ei vain nykyisen säätiölakiuudistuksen vuoksi vaan myös siksi, että osakeyhtiöissä on jo vanhaan ollut käytössä toimitusjohtaja, jonka toimivaltaa ja asemaa on oikeuskirjallisuudessa pohdittu paljon. Vertailussa on kuitenkin oltava varovainen, sillä osakeyhtiö ei ole toimijana sellaisenaan säätiöihin verrattava kokonaisuus. Selvyyden vuoksi olen käyttänyt yhdistyksen kohdalla toiminnanjohtaja-nimikettä, osakeyhtiöiden kohdalla toimitusjohtajanimikettä ja säätiöiden kohdalla asiamies-nimikettä sekä uudistuksen kohdalla uudesta asiamiehestä toimitusjohtaja-toimielin -käsitettä.

Näiden kahden sekä lakia että käytäntöä käsittelevien osioiden jälkeen, ennen kuin siirryn käsittelemään säätiölain kokonaisuudistusta, kokoan asiamiehen toimintaa ja asemaa koskevia tutkimukseni tuloksia ja omaa pohdintaani yhteen.

Viimeisessä käsittelyosiossa siirryn tällä hetkellä pinnalla olevaan säätiölain uudistamishankkeeseen. Säätiölakiuudistuksen on ollut tarkoitus tulla voimaan 2015. Työryhmä on keväällä 2013 julkaissut uudistusta koskevan mietinnön ja kesän aikana säätiöt, viranomaiset sekä yksityiset tahot ovat päässeet kommentoimaan valikoituja lainsäädäntöratkaisuja.¹⁸ Uudistus on herättänyt paljon keskustelua. Yksi iso muutos liittyy juuri toimitusjohtajamal-

¹⁸ Uudistus on herättänyt puolesta ja vastaan keskustelua erityisesti valvonnan järjestämiseen ja toimitusjohtajainstituution sisällyttämiseen liittyen. Toimitusjohtajan kohdalla on pohdittu sen soveltumista säätiöajatukseseen ja toisaalta pelkän toimitusjohtajan lakiolettaman toimivuutta säätiöiden kohdalla.

liin siirtymisen mahdollisuuteen. Tästä syystä koen aiheeni kannalta tärkeäksi ottaa huomioon myös lakiuudistus ja pohtia uudistuksen mukanaan tuomia mahdollisia ongelmia ja ratkaisuja ja toisaalta yleisesti toimitusjohtajaelimen tarvetta ja sen taustalla vaikuttavia perusteluja ja uudistuksessa tehtyjä ratkaisuja.

2. Säätiölaki toimivaltaajaon perustana

2.1 Säätiön tarkoituksen merkitys

2.1.1 Tarkoitus toiminnan toteutuksen ylimpänä ohjeena

Tarkoitus on säätiön toiminnan kannalta täysin välttämätön, sillä säätiön luomisen taustalla on aina nimenomainen halu perustaa säätiö toteuttamaan sille määrättyä tarkoitusta¹⁹. Säätiön tarkoitusta voidaan puolestaan tarkastella oikeuskirjallisuuden valossa kahdesta suunnasta. Tarkoituksen voidaan katsoa olevan ahdas tai laaja. Puhuttaessa säätiön tarkoituksesta sen ahtaassa merkityksessä tarkoitetaan suppeasti vain säätiön toiminnallaan edistämää päämäärää. Laajaksi merkitykseksi taas ymmärretään tarkoitus, joka kattaa päämäärän lisäksi myös tavan, jolla säätiö edistää tarkoitustaan. Säätiölain 4 §:ää tarkasteltaessa voidaan todeta laissa käytetyn merkityksen olevan ahdas, sillä laissa säännellään erikseen säätiön toiminnan toteuttamistavan sisällyttämisestä sääntöihin.²⁰ Asiamiehen toimivaltaa ajatellen säätiön toimivallan jakautuminen säätiön asiamiehen ja hallituksen välillä tarkoittaa nimenomaisesti tarkoituksen laajaa tulkintaa, sillä se kattaa käytännön tilanteet säätiön toiminnan toteuttamiseksi. Toimivallan arviointiin ei näin ollen riittäisi vain ahdas tulkinta säätiön päämäärästä. Säätiön tarkoituksen rajaaminen on tärkeää myös toimivaltakysymysten kannalta, sillä tarkoitus itsessään asettaa hallituksen toiminnalle raamit, joiden sisällä hallituksella on kelpoisuus toteuttaa säätiön päämääriä²¹.

Säätiön tarkoituksesta päättää säätiön perustaja. Perustaja on usein myös se taho, joka luovuttaa säätiölle sen alkupääoman sekä järjestää perustettavan säätiön hallinnon.²² Testamenttisäätiön kodalla säätäjä on saattanut määrätä vain säätiön tarkoituksesta, sille luovutettavasta omaisuudesta ja mahdollisesta toimeenpanijasta. Tällöin toimeenpanijan harkit-

¹⁹ Pykäläinen-Syrjänen 2007, s.118. Hovi 2005, s.287.

²⁰ Pykäläinen-Syrjänen 2007, s.118.

²¹ Hovi 2005, s.287–288.

²² Aro 1971, s.70.

tavaksi jää säätiön toteuttaminen käytännössä.²³ Säätiön tarkoitusta muotoillessa sillä seikalla, onko säätiön toiminnallinen muoto esimerkiksi apuraha- tai laitostyyppinen säätiö, ei ole väliä, sillä mitä väljempi tarkoituksen ala on, sitä enemmän hallitukselle jää käytännössä mahdollisuuksia ohjata toimintaa ja toisaalta käänteisesti ajateltuna mitä tarkemmin säättäjä on rajannut säätiön tarkoituksen säädekirjassaan, sitä suppeammin hallitukselle jää mahdollisuuksia toteuttaa säätiön tarkoitusta.²⁴ Tarkoituksen rajaukset vaikuttavat hallituksen ohella myös lopulta asiamiehen toimintamahdollisuuksiin.

Säätiön tarkoitus ei ole yleisesti ennalta määrätty. Ainoana rajoituksena säätiöille on tarkoituksen valinnassa tarkoituksen hyödyllisyys²⁵, joka säätiön toiminnan tulee täyttää, jotta PRH voi antaa säätiölle perustamisluvan. Säätiön tarkoitusta on näin ollen pohdittava tapauskohtaisesti jokaisen säätiön kohdalla erikseen sitä taustaa vasten, jonka sääntäjän tahto ja säätiön säännöt luovat. Säätiön tarkoituksen tapauskohtaisuudesta johtuen tarkoitus on myös säätiön asiamiehen ylin ohje toimivallan rajojen määrittämisessä.

Osakeyhtiössä yrityksen tarkoitus on selkeästi säädetty laissa. Osakeyhtiölain (OYL) 1:5:n mukaisesti yhtiön tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä ole määrätty tarkoituksesta toisin. Osakeyhtiölain tarkoitus on olettasäännös, jota ei tarvitse mainita erikseen yhtiöjärjestyksessä. Olettamus voitontuottamisesta osakkeenomistajille²⁶ perustuu siihen tosiseikkaan, että valtaosa osakeyhtiöstä toimii tällaisessa voitontuottotarkoituksessa²⁷. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö osakeyhtiö voisi valita toiminnalleen toisenlaista tarkoitusta. Tällaisesta muusta toiminnan tarkoituksesta tulee määrätä kuitenkin yhtiöjärjestyksessä.²⁸

Säätiön ja osakeyhtiön tarkoitusta vertailtaessa saattaa yhtiön toiminta lähentyä olennaisesti säätiön aatteellista toimintaa, jos yhtiön tarkoitus ei ole voiton tuottaminen vaan pikemminkin hyödyllisyyttä tavoitteleva. Osakeyhtiölain mahdollisuudesta seuraa, että osakeyhtiömuotoista yhteisöä voidaan käyttää hyödyksi myös muussa toiminnassa kuin voiton keräämisessä. Esimerkkinä tällaisesta toiminnasta voisi olla voiton jakaminen muille kuin osakkeenomistajille. Osakeyhtiön tarkoitus voi olla kokonaankin yleishyödyllinen.²⁹ Osa-

²³ Pykäläinen-Syrjänen 2007, s.114.

²⁴ Aro 1971, s.82.

²⁵ Säätiön tarkoituksen ei tarvitse olla yleishyödyllinen perustamisluvan saamiseksi. Yleishyödyllisyydestä päättää veroviranomainen arvioidessaan säätiölle mahdollisesti annettavia verohelpotuksia.

²⁶ Pönkä Lakimies 2/2013, s.216.

²⁷ Airaksinen – Pulkkinen - Rasinaho 2010b, s.26.

²⁸ Airaksinen – Pulkkinen - Rasinaho 2010b, s.32.

²⁹ Mähönen - Villa 2010c, s.209.

keyhtiö voi tukea toiminnallaan näin ollen esimerkiksi säätiön tai yhdistyksen toimintaa. Lain esitöissä mahdollistetaan siten myös osakeyhtiön yleishyödyllinen voittoa itse yhtiölle tavoittelematon toiminta.³⁰

Osakeyhtiön tarkoitusta ei tule kuitenkaan sotkea yhtiön toimialaan. Tarkoitus on se päämäärä, johon yhtiö toiminnallaan pyrkii. Vastaavasti toimiala käsittää ne toimintamuodot, joilla yhtiö tavoittelee sille annettua tarkoitusta. Käytännössä toimiala ilmaisee ne alat, joilla yhtiö voi harjoittaa toimintaa. Tämä tulee ilmoittaa yhtiöjärjestyksessä. Säätiön toiminnan taustalla oleva hyödyllisyys määrittää säätiön toimintaa yleisesti, mutta vasta toiminnan toteuttamistavat asettavat toiminnalle tietyn rajapinnan. Toimialasta voi muodostua osakeyhtiön toiminnalle este siinä tapauksessa, että se on rajattu liian ahtaaksi. Tämä voi olla ongelma myös säätiössä, jos säännöissä on tarkoituksen toteuttamistavat lueteltu liian suppeasti. Toimiala ja toteuttamistavat on tästä syystä muotoiltava siten, etteivät ne estä tulevaisuudessa yhtiön tai säätiön luonnollista kehitystä tai laajentumista. Voimassa olevan lain esitöiden perusteella osakeyhtiön on kuitenkin mahdollista ottaa säätiön mallista poiketen yleislauseke toimialastaan kattamaan kaikki laillinen liiketoiminta³¹. Säätiön kohdalla sellainen määritelmä, joka kattaisi kaiken toiminnan, ei ole mahdollinen. Toiminnan on näin ollen lopulta rajauduttava tiettyyn tai tiettyihin toiminnan harjoittamisen muotoihin.³²

Säätiölain 4 §:n 1 momentin edellyttämät sääntömääräykset tarkoituksen toteuttamistavoista vaikuttavat suoraan siihen, mikä on hallituksen itsenäinen päätösvalta ja toisaalta siihen, millaisia tehtäviä ja millaisissa kehyksissä nämä tehtävät ovat säätiön asiamiehelle mahdollisesti delegoitavissa. Toisin kuin säätiön, osakeyhtiön on ilmoitettava tarkoitus vain siinä tapauksessa, että se poikkeaa laissa yleisesti sanotusta.³³ Säätiön ilmoittama tarkoitus rajoittaa hallituksen toimintamahdollisuuksia ja toiminnan suunnittelua myös tulevaisuudessa, mikä on olennaista ymmärtää tarkoitusta mietittäessä. Säätiön tarkoitusta leimaa sen pysyvyys³⁴ ja muuttumattomuus, mikä tarkoittaa sitä, että tarkoitus vaikuttaa käytännössä säätiön päätöksenteossa läpi sen elinkaaren.

³⁰ HE 109/2005, s.39.

³¹ HE 109/2005, s.44.

³² Toiviainen 1988, s.246–247.

³³ Hovi 2005, s.287.

³⁴ ”Säätiön tarkoitusta voidaan muuttaa vain, jos säätiön varojen käyttäminen sille määrättyyn tarkoitukseen on mahdotonta tai olennaisesti huomattavalta osalta hyödyöntä taikka lain tai hyvien tapojen vastaista.” (SL 17 § 2 mom.)

2.1.2 Säätiön tarkoitus asiamiehen toiminnan arvioinnissa

Säätiölain 5 §:n 2 momentin mukaisesti säätiön tarkoituksen tulee olla hyödyllinen. Hyödyllisyysvaatimuksen seurauksena säätiö ei saa hankkia voittoa tai välitöntä etua osallisilleen. Hyödyllisyysvaatimusta ei tule kuitenkaan sekoittaa yleishyödyllisyyteen. Säätiön toiminnan ei tule olla yleishyödyllistä, jotta se voitaisiin rekisteröidä, eikä PRH päätöksellään tee säätiön toiminnasta yleishyödyllistä. Tästä päättää yksinomaan veronsaaja. Yleishyödyllisyyden vaatimuksena on tuloverolain (TVL) 22 §:n mukaisesti ”yleisen hyvän” hyväksi toimiminen aineellisesti, henkisesti, siveellisesti ja yhteiskunnallisesti, eikä toiminta saa tuottaa siihen osallisille taloudellista etua.³⁵ Hyödyllisyysvaatimuksen lisäksi säätiön tarkoituksena ei säätiölain 5 §:n 2 momentin mukaisesti voi olla liiketoiminnan harjoittaminen.

Säätiön tarkoitus on hyödyllisyyttä lukuun ottamatta säätiökohtainen; sille ei ole hyödyllisyysvaatimuksen ja liiketoimintakiellon lisäksi laissa säädettyjä sääntöjä. Säätäjän on siten itse mahdollista päättää tarkoituksesta ja mahdollisesti myös tarkoituksen toteuttamisen malleista, joita organisaation sisällä on myöhemmin noudatettava.³⁶ Säättäjä voi määrätä jo etukäteisesti säätiön organisaatorakenteesta, esimerkiksi siten, että hän valitsee hallituksen ja määrää säätiöön valittavaksi myös asiamiehen. Säätäjän on mahdollista myös laatia perustettavalle säätiölle mallisäännöt haluamaine tarkennuksineen ja ohjeineen.

Ruotsissa säätiöltä ei vaadita hyödyllisyysstatusta, vaan säätiöt voivat harjoittaa mitä tahansa perustajan määräämää toimintaa ja tämän toiminnan toteuttamiseksi tarpeellista liiketoimintaa.³⁷ Norjan säätiölaissa, toisin kuin Ruotsissa tai Suomessa, säädetään sekä yleishyödyllisestä että liiketoiminnallisesta säätiöstä (*næringsdrivende stiftelse*). Säätiön tarkoitus voi laissa luetellusti olla aatteellinen, humanitäärinen, sosiaalinen, kulttuuria tai kasvatusta edistävä ja ei-taloudellinen eli jotain muuta tarkoitusta edistävä toiminta.³⁸ Myös Norjassa säätiön on näin ollen mahdollista harjoittaa toimintansa tukemiseksi ja to-

³⁵ Pykäläinen-Syrjänen 2007, s.124.

³⁶ Hovi 2005, s.140.

³⁷ *Stiftelselag* 2 §.

³⁸ *Stiftelselovet* 4 §. Tanskassa liiketoimintaa ja yleishyödyllistä toimintaa harjoittaville säätiöille on säädetty näitä koskevat omat lakinsa.

teuttamiseksi liiketoimintaa. Liiketoimintaa ei Suomea vastaavasti ole muissa Pohjoismaissa³⁹ lain tasolla rajoitettu vaan toiminta on säätiössä täysin vapaata.⁴⁰

Osakeyhtiön toimitusjohtajan toimintaa voidaan yleisesti arvioida laissa määrättyä tarkoitusta vasten. Säätiössä tällaisen yleisen arviointikriteerin löytäminen on vaikeampaa. Säätiöitä yhdistävänä yleisenä ohjeena olisikin tarkastelun valossa säätiön toiminnan hyödyllisyys, joka olisi verrattavissa osakeyhtiön liiketoimintaperiaatteeseen⁴¹. Toiminnan tarkastelu hyödyllisyyskriteerin valossa ei kuitenkaan ole täysin verrattavissa voitontuottotarkoitukseen, sillä tarkoituksen hyödyllisyydestä päättää viimekädessä PRH säännöt hyväksyttyään.⁴² Aatteellisuuden monimuotoisuus tekeekin samalla hyödyllisyyden arvioinnista hyvin kontekstisidonnaista.

Säätiön asiamiehen voidaan lähtökohtaisesti katsoa toimivan hyödyllisyyttä edistäen hänen toimiessaan säätiön tarkoituksen rajoissa. Asiamiehen toimintaa arvioidessa on siten palatettava takaisin säätiön tarkoituksen määrittämään alaan ja lähestyttävä toimivallan rajoja tarkoituksen rajoja pohtimalla. On katsottava toimivallan alaa kauempaa. Aikaisemmin todetusti yhteisenä tekijänä toimii toiminnan aatteellinen pohja, mikä ei ole kaikille säätiöille sama. Näin ollen säätiön asiamiehen toimintaa onkin mahdollista tarkastella vain säätiökohtaisen taustan valossa, eikä toimintaa voida yleisesti sitoa yhteen ohjeeseen.

Asiamiehen toimivallan yleisinä rajoina tarkoituksen lisäksi toimii velvollisuus edistää säätiön tarkoitusta. Kaikkea toimintaa koskeva huolellisuusvelvoite löytyy myös osakeyhtiölaista. Osakeyhtiölain 1:8 sääntelee yhtiön johdon velvollisuutta edistää huolellisesti toimien yhtiön etua. Kyseinen lainkohta ja osakeyhtiön voitontuottamistarkoitus voidaan tiivistää myös toimitusjohtajan toimintaan ohjaavaksi *corporate benefit* -määräykseksi,⁴³ jonka mukaisesti yhtiön tulee toimia niin, että toiminnassa otetaan huomioon yhtiön oma taloudellinen etu.⁴⁴ Samoin säätiölain 10 §:n mukaisesti hallituksen tulee huolehtia säätiön toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä ja hoitaa säätiön toimintaa lakia ja sääntöjä noudattaen. Säätiössä vastaavana ohjeena asiamiehen päivittäisessä päätöksenteossa voitai-

³⁹ Liiketoimintakiellon asettamista koskevia perusteluja ei ole valmisteluvaiheessa julkistettu kokonaisuudessaan. Kieltoa on mahdollista kiertää mm. välillisen liiketoiminnan kautta. ks. *Ylöstalo Lakimies* 1971, s.649.

⁴⁰ *Lov om erhvervsdrivende fonde*.

⁴¹ *Pönkä Lakimies* 2/2013, s.217.

⁴² Toisaalta Mähönen on Pykäläinen-Syrjäsen tutkimusta koskevassa vastaväittäjän lausunnossaan todennut, ettei sääntöjen vahvistamisen osalta säätiö kuitenkaan eroaisi suuresti osakeyhtiön perustamisesta. ks. *Mähönen Lakimies* 2008, s.332.

⁴³ *Pönkä Lakimies* 1/2013, s.23.

⁴⁴ *Airaksinen – Pulkkinen - Rasinaho* 2010a, s.30.

siin pitää säätiön tarkoituksen muodostaman edun huomioonottamista. Asiamiehen tulee toimia siten, että hän toiminnallaan tukee säätiön tarkoituksen toteutumista. Corporate benefit -ohje toimii analogisesti näin ollen myös säätiöissä, joskin säätiön kohdalla ei yksinomaaisesti taloudellinen etu saata olla ainoa silmällä pidettävä seikka vaikkakin se esimerkiksi säätiön varojen sijoituksessa tulee ensisijaisesti harkittavaksi.

Säätiössä vallitsee yllä todetusti vieras tahto. Säättäjä on luottanut tarkoituksen toteuttamisen ulkopuolisille, jotka toimivat tulkiten säättäjän tahtoa oman näkemyksensä pohjalta. Säätiön tehtävänä on toteuttaa säättäjän määräämää tarkoitusta ja tämä tarkoitus toimiikin säätiössä ylimpänä ohjeena. Säättäjän tahto on siten säätiössä määräävä.⁴⁵ Tämän tahdon tulkintaa ajatellen tilanne muodostuu haastavaksi säättäjän kuoltua. Tällöin tukea tarkoituksen tulkintaan on haettava itse säädekirjasta, säättäjän lausumista ja säättäjän käyttäytymisestä. Tulkinnassa on turvaututtava mahdollisesti löytyvään valmistelumateriaaliin ja neuvotteluihin, joita säättäjä on käynyt esimerkiksi toimeenpanijan kanssa ennen kuolemaansa. Apua voi saada myös säättäjälle tämän elämän aikana tärkeistä arvoista ja asioista, joiden avulla on mahdollista kohdentaa tarkoituksen suuntaa.⁴⁶ Tulkinnassa voitaisiin analogisesti tukeutua testamentin tulkinnasta käytyyn keskusteluun. Testamentinkin tulkintaa määrittää subjektiivinen tulkinta, tahtoteoria. Määräävänä pidetään sitä tulkintaa, joka vastaa testamentintekijän tahtoa. Tämän lisäksi tulkinnassa voidaan tukeutua ulkopuoliseen materiaaliin sisällön selvittämiseksi, vaikkakin luotettavimman arvion tarkoituksesta antaa säättäjä itse. Tästä syystä juuri säättäjän antamilla osviitoilla on tärkeä merkitys tulkinnassa. Testamentin tulkinnassa on lisäksi katsottu, että pitkän ajan kulumisen testamentin laatimisen ja toimeenpanon välillä oikeuttaisi vapaampaan tulkintaan kuin jos kyseessä on hyvin tuore testamentti.⁴⁷

Säätiössä tapahtuva toiminta ja myös asiamiehen päätöksenteko tiivistyykin lopulta tarkoituksen ja toteutuksen tulkintaan. Ihannetilanteessa säätiön tarkoitus ja sille määrätty toteuttamistavat olisivat yksiselitteisiä ja helposti tulkittavissa. Toisaalta säättäjä on saattanut antaa hyvin yleisen tarkoituksen määrittelyn, mikä tekee tulkinnan haastavammaksi. Tällaisessa tilanteessa säätiön toiminta saattaa ohjautua eri suuntaan kuin säättäjä on alun perin tarkoittanut. Se on kuitenkin riski, joka säättäjän tulee olla valmis ottamaan.⁴⁸

⁴⁵ Aro 1971, s.81. Hovi 2005, s.134.

⁴⁶ Hemmo 2003, s.583–587.

⁴⁷ Ylöstalo 1954, s.17 ja s.46–48.

⁴⁸ Hovi 2005, s.134–135.

2.1.3 Säätiön tarkoitus ja toimiala kelpoisuuden ja toimivallan rajoina

Osakeyhtiö- ja osuuskuntalaki sisältävät normin kelpoisuuden ja toimivallan jaosta. Säätiölaissa ei kuitenkaan ole kelpoisuus- ja toimivaltasäännöstä, jonka perusteella näiden sisältöä olisi mahdollista arvioida. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, ettei oikeustoimen sitovuudesta säädetä laintasoisesti⁴⁹. Tilannetta on mahdollista tarkastella yleissääntönä pidetyn valtuutusopin pohjalta tai vaihtoehtoisesti tulkitsemalla erityislain säännöksiä, jotka tässä tapauksessa tulisivat säätiölaista.⁵⁰ Vertailuna voidaan todeta, ettei vuoden 1895 osakeyhtiölaki sisältänyt toimivalta- tai kelpoisuussäännöksiä. Tuolloin osakeyhtiön johdon kelpoisuuden ja toimivallan katsottiin syntyvän lain ja yhtiöjärjestyksen perusteella.⁵¹ Tätä ajatusta säätiölakiin soveltaen onkin mahdollista nähdä asia siten, ettei valtuutusoppi päde myöskään nykyisen säätiölain kohdalla säätiölain ollessa oma erityislakinsa, joten lain sääntöjä olisi tulkittava säätiöoikeudellisten periaatteiden pohjalta.⁵²

Arvioitaessa sitä, kuinka kelpoisuuden ja toimivallan rajat säätiöissä määräytyvät, voidaan hakea apua osakeyhtiöissä käydystä keskustelusta. Oikeuskirjallisuudessa on aikaisemmin ollut eriäviä näkemyksiä siitä, rajoittaako osakeyhtiön tarkoitus edustajan kelpoisuutta vai ko toimivaltaa. Af Schulten katsoi, että tarkoitus rajoittaa kelpoisuutta ja yhtiön toimiala puolestaan toimivaltaa⁵³. Mäntysaari puolestaan on katsonut tarkoituksen ja toimialan rajoittavan ainoastaan toimivaltaa eikä kelpoisuutta⁵⁴. Toisaalta Hemmo on teoksissaan Mäntysaaren kanssa samaa mieltä siitä, että toimivallan rajat määräytyvät yhtiön toimialan ja tarkoituksen perusteella⁵⁵. Vanhan osakeyhtiölain (VOYL) hallituksen esitys katsoi toimivallan rajoituksiksi esteellisyyttä koskevat säännökset, yhtiöjärjestyksen määräykset ja ylempien toimielinten ohjeet.⁵⁶ Vanhan lain esitöiden perusteella voidaankin todeta osakeyhtiössä toimivaltarajojen määräytyvän tapauskohtaisesti.⁵⁷ Nykyistä lakia edeltävä hallituksen esitys puolestaan ratkaisee aikaisemmin käydyn keskustelun asiasta. Esityksen mukaisesti toimivaltaa voidaan rajoittaa osakeyhtiön toimialamäärittelyllä, mutta edustajan kelpoisuutta tällainen määräys ei voi tehokkaasti rajoittaa.⁵⁸

⁴⁹ Hovi 2005, s.265.

⁵⁰ Hovi 2005, s.269.

⁵¹ Taxell 1946, s.91.

⁵² Hovi 2005, s.269.

⁵³ Af Schulten 2003, s.548.

⁵⁴ Mäntysaari DL 1998, s.973–974.

⁵⁵ Hemmo 2003, s.472.

⁵⁶ HE 29/1977, s.56.

⁵⁷ Hovi 2005, s.277.

⁵⁸ HE 109/2005, s.89.

Osakeyhtiössä keskeisenä toimivallan rajoituksena on näin ollen yhtiön toimiala.⁵⁹ Oikeuskirjallisuudessa esiintyi kuitenkin erimielisyyksiä yllä luetellusti siitä, määrittelevätkö yhtiön tarkoitus ja toimiala toimivallan rajat. Yhtiön tarkoituksesta säädetään laissa eikä tarkoituksesta ole oltava määräystä yhtiöjärjestyksessä. Tämän vuoksi tarkoituksen voidaan katsoa asettavan kelpoisuuden yleiset rajat.⁶⁰ Toimiala puolestaan perustuu yhtiökohtaiseen yhtiöjärjestykseen, eikä siitä säädetä laintasoisesti. Toimiala saa kuitenkin hallituksen esityksen mukaisesti kattaa kaiken laillisen liiketoiminnan⁶¹. Jolloin säätiön tarkoitus ja toimiala ovat käytännössä sama asia. Hallituksen esityksen mukaisesti toimivaltaa voi rajoittaa kuitenkin esteellisyys- ja yhtiöjärjestysnormit sekä ylempien toimielinten ohjeet.⁶² Osakeyhtiössä tarkoitus on siten yleinen kaikkia yhtiötä koskeva lainsäännös, kun taas säätiössä säätiön tapauskohtainen valinta. Säätiön tarkoitusta voidaan kuitenkin pitää osakeyhtiömallia vastaavasti kelpoisuuden ehdottomana rajoituksena, siitäkin huolimatta, että tarkoitus saattaa joissakin tilanteissa olla tulkinnanvarainen ja toteuttajan oman harkinnan varassa.⁶³

Toimivallan rajoitukset määräytyvät säätiössä ja osakeyhtiössä lähtökohtaisesti samoin perustein. Toimivalta ei määräydy rekisteröityjen tietojen perusteella, vaan säätiörekisteriin merkitsemättömien tarkoituksen toteuttamistapojen voidaan katsoa rajoittavan toimivaltaa. Säätiörekisteriin merkittävät tiedot ovat suppeat verrattuna osakeyhtiöstä kaupparekisteriin merkittäviin tietoihin. Näin ollen rajankäynti toimivaltaa ja kelpoisuutta rajoittavien tietojen välillä on säätiössä yksinkertaisempaa olettaessa, että säätiöstä merkityt tiedot rajoittavat kelpoisuutta, kun taas osakeyhtiöiden tiedot saattavat olla myös toimivaltaa rajoittavia.⁶⁴

Säätiörekisteriin ei tarvitse ilmoittaa säätiön toiminnan toteuttamistapoja⁶⁵ tai säätiön harjoittamaa liiketoimintaa.⁶⁶ Säätiön toimialan jäädessä yksinomaan säätiön säännöissä esiintyväksi, ei sen voida olettaa rajoittavan kelpoisuutta.⁶⁷ Lopputuloksena voidaankin todeta

⁵⁹ Jos toimiala on yleistoimialaa vastaava erittäin laaja kuvaus, on toimivalta käytännössä sama kuin kelpoisuus. *HE* 109/2005, s.44.

⁶⁰ *Hovi* 2005, s.278.

⁶¹ *HE* 109/2005, s.44.

⁶² *HE* 89/1996, s.109.

⁶³ *Hovi* 2005, s.284.

⁶⁴ *Hovi* 2005, s.287.

⁶⁵ Tästä tulee määrätä säätiön säännöissä.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Hovi* 2005, s. 288–289.

ohjeena kelpoisuuden ja toimivallan rajaksi osakeyhtiössä käytetty malli: tarkoitus rajoittaa henkilön kelpoisuutta ja toimiala puolestaan toimivaltaa.

2.2 Säätiölain 10 a §

2.2.1 Delegointisäännösten kehityksestä

Ainoa pakollinen lakisääteinen toimielin säätiön organisaatiossa on hallitus. Hallituksella on oltava puheenjohtaja ja vähintään kaksi muuta jäsentä. Tyypillisesti pienemmän säätiön hallituksessa on kolmesta viiteen jäsentä ja vastaavasti suuremman säätiön hallitus saattaa koostua kymmenestä tai useammastakin jäsenestä. Säätiön säännöissä kuten osakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä on määrättävä muun muassa jäsenten lukumäärä, asettamistapa ja toimikausi. Säätiön säännöissä tulee myös luetella mahdolliset muut toimielimet ja toimihenkilöt sekä määrätä näiden asemasta ja tehtävistä.⁶⁸

Nykyisessä säätiölaissa ei aiemmin todetusti ole toimivaltasäännöstä, joka määritteli asiamiehen toimivallan suhteessa säätiön hallitukseen. Hallituksen on kuitenkin mahdollista voimassa olevan lain mukaisesti siirtää päätöksentekoa säätiön sisällä.⁶⁹ Yleisesti on kuitenkin selvää, ettei hallituksen ohella säätiössä voi olla muita toimielimiä, jollei näistä ole erikseen säännöissä määrätty. Säätiön asiamiehestäkin tulee sisällyttää sääntöihin määräys, jotta päätöksenteon delegointi on toimihenkilölle mahdollista. Jollei tällaista sääntöä ole, on katsottu, että asiamiehen on mahdollista tehdä päätöksiä ainoastaan juoksevan hallinnon hoitamiseen liittyen. Säätiökirjallisuudessa on lisäksi katsottu, ettei säätiön asiamiehelle ole mahdollista rakentaa säätiölain puitteissa toimielinasemaa, vaan hän on suhteessa säätiöön aina työntekijä.⁷⁰

Alkuperäisen säätiölain hallituksen esityksessä vuodelta 1929 todetaan säätiön hallinnosta vain säätiön hallituksen tehtävä säätiön edustajana ja asioiden hoitajana. Hallituksen esitys ei mainitse hallituksen mahdollisuudesta delegoida sille käytännössä kuuluvia tehtäviä eteenpäin. Laki ei tunnistanut säätiön organisaatiossa kuin hallituksen, jonka toimivalta käsitti näin ollen kaiken säätiössä tapahtuvan päätöksenteon.⁷¹ Vuoden 1930 laissa todetaan kuitenkin mahdollisuudesta uskoa päätösvaltaa muullekin elimelle kuin säätiön halli-

⁶⁸ Lydman Kari ym. 2005, s.299.

⁶⁹ Halila Lakimies 1998, s.33.

⁷⁰ Hovi 2005, s.281. Pöyhönen Edilex 2009, s.28.

⁷¹ HE 4/1929, s.2.

tukselle. Toisaalta laki kuitenkin samalla kieltää vähentämästä lain mukaisia hallituksen velvollisuuksia tai vastuuta.

Säätiön hallinnollisten tehtävien ja toimivallan delegointi vuoden 1929 hallituksen esityksen ja 1930 lain säännösten perusteella vaikuttaisi olleen hyvin tulkinnanvaraista, sillä lain mukaisesti hallituksen vastuulle kuului lähtökohtaisesti säätiön asioiden hoito kokonaisuudessaan, eikä hallitukselle laissa ollut erikseen nimetty tarkempia tehtäviä säätiön toiminnan muutoksia lukuun ottamatta.⁷² Näin ollen säätiölakia oli mahdollista tulkita joko siten, ettei hallituksen päätösvallan delegoiminen ollut sallittua lainkaan tai toisaalta siten, että päätösvaltaa oli mahdollista siirtää muissa kuin laissa erikseen hallitukselle osoitetuissa tehtävissä. Hallitukselle erityisesti osoitettuja nimenomaisia tehtäviä ei laista kuitenkaan ole löydetävissä säätiön lakkauttamista, sulautumista ja määräaikaiseksi muuttamista lukuun ottamatta.

Olettaen, että päätösvaltaa delegoitiin asiamiehelle, on lain ohjeita tulkittava siten, ettei hallituksen vastuu delegoinnista huolimatta voisi missään tilanteessa vähentyä. Tällöin hallitus vastaisi viime kädessä kaikesta asiamiehen toiminnasta. Velvollisuuksien vähentämisen voidaan katsoa yksiselitteisesti tarkoittavan sitä, ettei hallitus voi siirtää tehtäviä alaspäin, mikä estäisi tosiasiallisesti kaiken päätösvallan siirtämisen ja erityisesti vastuun siirtymisen. Toisaalta sääntöä saattaisi olla mahdollista tulkita myös siten, että hallituksella on valvontavelvollisuus kaikesta delegoimastaan päätöksenteosta, jolloin delegointi olisi mahdollista ja hallituksen tulisi vain valvoa toimihenkilöidensä tehtävien toteutusta.

Vuoden 1985 hallituksen esityksellä säätiölain muuttamiseksi haluttiin täydentää aiemman lain hallintoa koskevien säännösten puutteellisuutta. Esityksessä huomautettiin säätiön säännöissä olevan mahdollista oikeuttaa säätiön toimihenkilöitä toimimaan säätiön puolesta samoin kuin päättämisen siirtämisestä muulle toimielimelle kuin hallitukselle. Säätiöille haluttiin säilyttää mahdollisuus antaa päätösvaltaa säätiöissä toimiville henkilöille. Lakimuutoksella säätiölakiin lisättiin 10 a § sääntelemään tehtävien siirtämistä muille toimielimille, ja samalla laista poistettiin rajoitus hallituksen tehtävien ja velvollisuuksien vähentämisestä.⁷³ Rajoituksen poistaminen tarkoitti käytännössä sitä, että jatkossa säätiöiden oli mahdollista delegoida lakiperusteisesti itsenäistä päätöksentekoa esimerkiksi asiamiehilleen. Hallituksen esityksessä todetaan säätiön olevan mahdollista mm. delegoida

⁷² HE 4/1929, s.2.

⁷³ HE 89/1985, s.8.

valta päättää säätiön ylläpitämän laitoksen toiminnasta tai säätiön sijoitustoiminnasta⁷⁴. Näin ollen myös säätiön hallitukselle kuulunut vastuu saattaisi siirtyä toimihenkilölle tai toimielimille päätösvallan delegoinnin yhteydessä.

Voimassa olevan lain 10 a § sääntelee vuoden 1985 muutoksen mukaisesti hallituksen päätösvallan siirtämistä toimielimelle, hallituksen jäsenelle tai toimihenkilölle säännöissä määrättyissä asioissa. Lain 11 § puolestaan sisältää ohjeet päätösvaltaa hallituksen ohella käyttävän elimen vastuusta. Nykyinen laki sallii itsenäisen päätöksentekovallan siirtämisen tietyin rajoituksin säätiön toimihenkilölle tai toimielimelle. Kirjallisuudessa todetaan kuitenkin, ettei delegoinnilla voida asettaa asiamiestä osakeyhtiön toimitusjohtajaa vastaavaan asemaan,⁷⁵ eikä hallituksen vastuu voi siirtyä sille nimenomaisesti laissa osoitettujen tehtävien siirtämisen yhteydessä.⁷⁶ Säätiölakia on kirjallisuuden kannasta poiketen tulkittu myös siten, että toimitusjohtajaelimen rakentaminen on mahdollista säätiölain 10 a §:n salliessa toimielimen rakentamisen säätiön hallituksen lisäksi. Tästä ei kuitenkaan ole olemassa säätiöitä koskevaa ennakkotapausta oikeuskäytännössä, joten tulkinta jää osapuolten perustelujen varaan.

Säätiölain ohjeistus säätiön sisäisestä toimivallan jaosta on hyvin niukka. Laki jättää useita seikkoja avoimeksi ja säätiökäytäntö on muodostanut näiden osalta omia tulkintojaan ja käytännön malleja. Esimerkkinä on säätiön asiamiehen itsenäinen asema säätiön sisällä. Voidaanko asiamies katsoa säätiön toimielimeksi vai onko hän aina työsuhteinen toimihenkilö. Toimivallan siirtämiseen liittyy myös kysymys siitä, missä määrin säätiön asiamiehelle on mahdollista siirtää vastuuta päätöksenteon mukana. Jos työsuhteisen asiamiehen katsotaan olevan vallitseva käytäntö, voidaan pohtia sitä, missä määrin säätiön asiamiehelle voidaan ylipäänsä delegoida päätöksentekoa ja tehtäviä jottei delegointi ylitä kirjallisuudessa vallitsevaa kantaa asiamiehen toimivallasta ja jotta voitaisiin edelleen katsoa, asiamiehen olevan työsuhteessa säätiöön.⁷⁷

⁷⁴ HE 89/1985, s.18.

⁷⁵ Hovi 2005, s.77.

⁷⁶ Hovi 2005, s.75–76. Halila Lakimies 1998, s.33.

⁷⁷ Mähönen Lakimies 2008, s.335.

2.2.2 Delegointisäännöksen tulkintaa

Voimassa olevan säätiölain 10 §:ssä on hallituksen tehtäväksi säädetty säätiön hallinnon järjestäminen asianmukaisesti sillä tavoin, että säätiön varat sijoitetaan varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla. Pykälässä säädetään lisäksi hallituksen velvollisuudesta edustaa säätiötä ja hoitaa säätiön tehtäviä lakia ja säätiön sääntöjä noudattaen. Lähtökohtaisesti säätiön hallituksen tehtäviin kuuluu huolehtia kaikista säätiölle kuuluvista tehtävistä, joista se on toimivaltainen huolehtimaan säätiölain ja säätiön sääntöjen puitteissa. Hallituksella onkin niin sanottu yleistoimivalta säätiön asioiden huolehtimisesta.⁷⁸ Hallituksen toimivalta sisältää siten sekä osakeyhtiön hallituksen että toimitusjohtajan toimivallan.⁷⁹

Säätiölaissa hallituksen tehtävät on lueteltu hyvin väljästi. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että mitä vähemmän säätiön säännöissä toimialaa ja tehtäviä on määritelty, sitä vapaammat kädet hallituksella on toimia ja toteuttaa säätiön tehtäviä. Säätiön on kuitenkin mahdollista, kuten yhdistysten ja yhtiöidenkin sisällyttää hallintorakenteeseensa muitakin päättäviä toimielimiä, joiden päätöksentekoa säätiölain 11 § sääntelee. Tällaisia muita toimielimiä ovat esimerkiksi hallintoneuvosto ja valtuuskunnat. Sääntely vastaakin tältä osin pitkälti yhteisömuotoista päätöksentekoa koskevia säännöksiä.⁸⁰

Säätiölain 10 a §:n mukaisesti: ”Säätiön säännöissä voidaan määrätä, että päättämisvaltaa säätiössä käyttää hallituksen ohella säännöissä määrättyissä asioissa muukin toimielin taikka hallituksen jäsen tai säätiön toimihenkilö. Säännöissä voidaan myös määrätä, että hallituksen jäsenellä tai säätiön toimihenkilöllä on oikeus kirjoittaa säätiön nimi taikka että hallitus voi antaa tällaisen oikeuden edellä sanotulle tai muulle henkilölle.” Voimassa oleva säätiölaki antaa siten yksiselitteisesti säätiön hallitukselle mahdollisuuden delegoida päätösvaltaa alaspäin esimerkiksi säätiöön nimitettävälle asiamiehelle. Vertailuna suomalaisen säännöksen arvioimiseksi käsittelen alla lyhyesti Norjan ja Ruotsin säätiölakeja.

Norjan lain mukaan säätiön hallitus huolehtii säätiön hallinnosta. Hallitus on vastuussa myös esimerkiksi säätiövarallisuuden sijoittamisen kontrolloinnista. Laki sisältää kuitenkin myös säännökset toimitusjohtajasta, hallituksen alaisista valmistelutoimielimistä sekä hallintoneuvostosta. *Lovet om stiftelserin* 34 §:ssä määrätään säätiön voivan valita itselleen asiamiehen (*daglig leder*), jos säännöissä ei muuta ole asiasta päätetty. Liiketoiminnallisen

⁷⁸ Pykäläinen-Syrjänen 2007, s.163.

⁷⁹ Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2010a, s.417.

⁸⁰ Lydman Kari ym. 2005, s.302.

tarkoituksen pohjalta toimivan säätiön on kuitenkin valittava itselleen asiamies, jos säätiön peruspääoma on yli 3 miljoonaa kruunua eli yli n.350 000 euroa. Säätiön hallituksen ja asiamiehen toimivalta on osaksi päällekkäistä ja tästä syystä säätiössä on mahdollista päättää säätiön hallituksen ja asiamiehen kesken näille määrättyistä tehtävistä.⁸¹

Asiamiehen valintaa käsittelevän säännöksen lisäksi Norjan säätiölain 35 § määrittelee säätiön asiamiehen lakisääteisen toimivallan ja tehtävät: ”*Daglig leder står for den daglige ledelse av stiftelsens virksomhet og skal følge de retningslinjer og pålegg styret har gitt. Den daglige ledelse omfatter ikke saker som etter stiftelsens forhold er av uvanlig art eller stor betydning. Daglig leder skal sørge for at stiftelsens regnskap er i samsvar med lov og forskrifter, og at formuesforvaltningen er ordnet på en betryggende måte.*”

Säätiön asiamiehen tehtäviin kuuluu siten säätiön päivittäisten asioiden hoitaminen niin, että hän toiminnassaan noudattaa niitä linjauksia ja ohjeita, jotka hallitus on hänelle osoittanut. Asiamiehen toimivaltaan ei kuitenkaan kuulu osakeyhtiön toimitusjohtajan toimivaltaa vastaavasti epätavallisten ja merkityksellisten asioiden ratkaiseminen. Asiamiehen tulee huolehtia säätiön toiminnasta lain ja sääntöjen mukaisesti ja katsoa, että varojen hoito on järjestetty hyväksyttävällä tavalla.⁸²

Säädöksen esitöiden perusteella rekisteriin asiamieheksi merkityllä henkilöllä on automaattisesti laissa asiamiehelle säädetty vastuu ja toimivalta. Toisaalta asiamies, josta ei ole määräystä säätiön rekisteröimissä säännöissä voidaan kuitenkin katsoa olevan samassa asemassa kuin laissa tarkoitettu asiamies vastuineen ja toimivallan osalta, jos henkilöä pidetään päivittäisten asioiden hoitajana (asiamiehenä) ja kutsutaan tällaiseksi toimihenkilöksi.⁸³ Esitöissä todetaan kuitenkin, ettei sellaista henkilöä, jota ei ole rekisteröity asiamieheksi säännöissä tai jota ei pidetä sisäisesti päivittäisiä asioita hoitavana asiamiehenä, mutta jonka hallitus on kuitenkin palkannut ja jolle hallitus on osoittanut tehtäviä, jotka ovat eri tehtäviä tai jolle on osoitettu suppeampi toimivalta tai kokonaan toisenlainen toimivalta kuin mitä laissa säädetään asiamiehen toimivallasta, tulee tällaisessa tilanteessa henkilöön soveltaa mitä hallitus on päättänyt asiamiehen toimivallasta. Merkitystä ei ole sillä miksi tällaista henkilöä nimitetään.⁸⁴

⁸¹ *Stiftelseslovet* 34 §.

⁸² *Stiftelseslovet* 35 §.

⁸³ *Woxholt* 2001, s.349.

⁸⁴ *Woxholt* 2001, s.349.

Ruotsin säätiölaki ei sisällä säännöstä toimitusjohtajan toimivallasta tai ylipäänsä toimitusjohtajasta säätiön organisaatiossa. Johdon velvollisuuksia Ruotsin säätiölaissa sääntele 8 § määräys ”*Styrelsen eller förvaltaren svarar för att stiftelseförordnandet och övriga handlingar avseende stiftelsen förvaras på ett ordnat och betrygande sätt*”. Oikeuskirjallisuudessa on todettu säätiöllä olevan kuitenkin mahdollisuus toimitusjohtajan (*verkställande direktör*) sisällyttämiseen organisaatorakenteeseensa. Perustajalla on mahdollisuus kieltää säännöissä toimitusjohtajan ottaminen esimerkiksi siten, ettei hallitus saa siirtää päätöksentekovaltaa muulle taholle. Tällöin kysymys siitä, voiko säätiössä olla toimitusjohtajaa, on hyvin selvä, toimitusjohtajan ottaminen ei ole mahdollista. Siinä tapauksessa, etteivät säätiön säännöt kiellä hallitusta delegoimasta päätösvaltaansa eteenpäin, voi hallitus palkata toimitusjohtajan huolehtimaan päivittäisistä toimista. Tämä on katsottu ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa perustuvan yllä mainittuun säätiön hallituksen velvollisuuteen järjestää säätiön toiminta turvaavalla tavalla.⁸⁵

Ruotsin säätiölakiehdotuksen perusteluissa todetaan toimitusjohtajan asemasta siten, ettei tällaisen henkilön asema säätiössä voi perustua lakiin vaan sen on perustuttava nimenomaiseen sopimukseen asiaa koskevien sääntöjen puuttuessa.⁸⁶ Toisaalta säätiölain perusteluissa on todettu myös, ettei voida olettaa säätiön hallituksen huolehtivan esimerkiksi kirjanpidon ylläpitämisestä tai sen päivittäisestä hoitamisesta varsinkaan isojen säätiöiden kohdalla.⁸⁷ Säätiölaki kuitenkin vaikenee toimitusjohtajan tehtävistä ja toisaalta tälle mahdollisesti delegoitavissa olevasta päätöksenteosta. Laki jättää siten yhtä avoimeksi kysymyksen säätiön toimitusjohtajan toimivallasta kuin vastaava laki Suomessa.

Ruotsin laissa lähdetään siitä, että hallituksen tehtävänä on vastata säätiön hallinnon järjestämisestä. Oikeuskirjallisuudesta ei kuitenkaan suoraan selviä, katsotaanko säätiön toimitusjohtaja Ruotsissa osakeyhtiön toimitusjohtajaan verrattavissa olevaksi toimielimeksi vai säätiön hallituksen ohjeistuksen ja valvonnan alaisuudessa olevaksi työntekijäksi. Toimitusjohtajaorgaaniin verrattavissa olevaan kantaan antaa suuntaa lakikommentaari, jossa todetaan säätiön toimitusjohtajan nimenkirjoitusoikeuden rekisteröinnistä, ettei tällainen rekisteröinti kuitenkaan voi rajoittaa toimitusjohtajan oikeutta juoksevien asioiden hoidossa.⁸⁸

⁸⁵ *Isoz* 1997, s.74.

⁸⁶ *RSL* 1993/94:9, s.134.

⁸⁷ *RSL* 1993/94:9, s.126.

⁸⁸ *Isoz* 1997, s.86.

Tanskassa puolestaan on omaksuttu sääntely, jossa yleishyödyllisiä säätiöitä ja liiketoimintaa harjoittavia säätiöitä sääntele kumpaakin oma lakinsa. Molemmat lait sisältävät kuitenkin identtisen määräyksen yhdestä tai useammasta johtajasta säätiöissä. *Lov om fonde og visse foreninger* 11 §:ssä ja *Lov om erhvervsdrivende fonde* 12 §:ssä todetaan ”*Bestyrelsen kan ansætte en eller flere direktører.*” Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että sekä yleishyödyllisen että liiketoiminnallisen säätiön johdossa on mahdollista käyttää lakiperusteista toimitusjohtajaa, mutta tämä ei ole kuitenkaan pakollista.⁸⁹ Yleishyödyllisiä säätiöitä koskeva laki ei tarkemmin määrittele hallituksen tai toimitusjohtajan tehtäviä. Liiketoimintaa harjoittavia säätiöitä sääntelevä laki puolestaan sisältää määräykset sekä hallituksen että toimitusjohtajan tehtävistä.⁹⁰ *Lov om erhvervsdrivende fonde* 25 §:ssä todetaan ”*Direktionen varetager den daglige ledelsen af fonden og skal derved følge de retningslinier og anvisninger, som bestyrelsen har givet.*” Näin ollen siinä tapauksessa, että säätiössä on toimitusjohtaja, hän hoitaa päivittäisen juoksevan hallinnon hallituksen antamien ohjeiden mukaisesti. Toimitusjohtaja tarvitsee lisäksi luvan hallitukselta sellaisiin toimiin, jotka ylittävät päivittäisen hallinnon tehtävät.⁹¹

Pohjoismaisesti tarkasteltuna säätiön asiamiehen asema näyttäisi ainakin Norjan ja Tanskan osalta muistuttavan toimielinasemassa olevaa toimitusjohtajaa. Laissa määrättyt tehtävät ja toimivalta ovat pitkälti verrattavissa Suomessa osakeyhtiön toimitusjohtajan asemaan ja toimivaltaan. Skandinaavisesti asiamiehen itsenäinen asema säätiön sisällä ei siten ole epätavallinen järjestely.

Suomessa laki ei delegointimahdollisuuden lisäksi sisällä tarkempia toimivaltasäännöksiä, jotka ohjaisivat delegoitavissa olevien tehtävien laajuutta ja sisältöä. Lain vaietessa toimivallan siirtämisen tarkemmasta ohjeistuksesta jää sisällön määrittäminen käytännössä säätiökentällä muodostuvaksi toiminnaksi. Päätöksenteon ja tehtävien delegoinnin rajojen määrittämiseksi on mahdollista hakea vertailupohjaa osakeyhtiön toimitusjohtajalle kehittyneistä säännöistä ja malleista ja toisaalta säätiön tavoin aatteelliselta pohjalta toimivan yhdistyksen toiminnanjohtajan toimenkuvaan sisällytetyistä tehtävistä, sillä säätiökirjallisuudessa nimenomaisesti asiamiehen toimivaltaan kuuluvia tehtäviä ja näiden delegointia käsitellään hyvin niukasti.

⁸⁹ Andersen 2003, s.178 ja s.404.

⁹⁰ *Lov om fonde og visse foreninger.*

⁹¹ Andersen 2003, s.404.

Sekä säätiön että yhdistyksen toiminta perustuu aatteellisen tarkoituksen toteuttamiselle. Yhteisen aatteellisen taustan lisäksi myöskään yhdistyslaki ei sisällä säännöstä yhdistyksen toiminnanjohtajan toimivaltaa koskien. Hallituksen esitys ei selvennä tarkemmin lainsäädäntöratkaisun taustalla olevia perusteita⁹². Yhdistyslakikomitean mietinnössä viitataan mahdollisuuteen säätää toimihenkilön toimivallasta yhdistyksen säännöissä, mutta toisaalta huomautetaan, ettei toimihenkilölle voida asettaa samanlaista orgaanin asemaa kuin toimitusjohtajalla on osakeyhtiössä.⁹³ Käytännössä tämä tarkoittaa, ettei säännöissä toimivalle johdolle voida siirtää hallitukselle kuuluvia tehtäviä. Tämä rajoitus sille, mistä toimihenkilön asemaan liittyvistä seikoista ei voida määrätä säännöissä, on oleellinen päättelyn kannalta. Sen voidaan tulkita nimittäin tarkoittavan, ettei säännöissä ole kiellettyä määrätä toimihenkilön asemasta, kunhan toimivaltajako-oppi säilyy rikkomattomana.⁹⁴

Yhdistyslakityöryhmän mietinnössä yhdistyslain tarkistamiseksi on ehdotettu toimeenpanevan johtajan ottamista lakiin. Perusteluina tällaiselle johtajaelimelle oli sellaisen hallintorakenteen mahdollistaminen, jossa vastuu- ja toimivaltajako ovat tasapainossa hallituksen ja muiden toimihenkilöiden välillä. Tätä ehdotusta vastustettiin muun muassa sillä perusteella, ettei aatteellista taustaa vasten toimivan yhteisön päätösvaltaa voida antaa palkallisen johdon käsiin. Toimivan johdon valta yhdistyksissä korostuisi liikaa, ja vastuukysymyksiä ei yhdistyksissä ylipäätään pidetty yhtä mittavina kuin esimerkiksi juuri osakeyhtiöissä. Toimeenpanevaa johtajaa koskeva säännös pudotettiin lopulta lain tarkistuksesta pois.⁹⁵

Toimihenkilön toimivallan määräytymistä koskevat ongelmat ovat säännösten ja oikeuskäytännön niukkuuden vuoksi sekä yhdistyksissä ja säätiöissä toisiaan vastaavia. Käytännössä molempien toimintamuotojen kohdalla toimivalta on jäänyt järjestö- ja säätiökäytännössä muotoutuvaksi, joten on mahdollista katsoa, että yhdistykset ja säätiöt saavat itse päättää toimihenkilönsä tehtävänkuvasta.⁹⁶ Tästä huolimatta tulee kuitenkin ottaa huomioon oikeuskirjallisuuden säätiöoikeudellinen ja yhdistysoikeudessa KKO:1996:49 vahvistettu kanta siitä, ettei säätiöiden tai yhdistysten johtava toimihenkilö lähtökohtaisesti voi

⁹² HE 64/1988, s.57. KM 1984:1 s.257 ja s.102.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Halila 1993, s.507.

⁹⁵ *Yhdistyslain tarkistaminen* 2008:3, s.10 ja s.63.

⁹⁶ Halila 1998, s.507–508. KKO 1996:49.

hänelle osoitetusta tehtävänkuvasta huolimatta olla samassa asemassa kuin osakeyhtiön toimitusjohtaja.⁹⁷

Yhdistys ja säätiölaista poiketen osakeyhtiölaki sääntelee toimitusjohtajan tehtävät jo lakitasoisesti. Toimitusjohtaja on lakisääteinen toimielin ja sillä on näin ollen itsenäisen organisaation asema yhtiön organisaatiossa. Toimitusjohtajan lakisääteiseen toimivaltaan kuuluu hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Lisäksi toimitusjohtaja vastaa siitä, että yhtiön kirjanpito on lain mukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty. Osakeyhtiössä toimitusjohtajan asema ja toimivalta ovat jo näin ollen lähtökohtaisesti selkeämpiä kuin säätiöissä. Yleisenä näkemyksenä lisäksi on, ettei toimitusjohtajan asemaa saisi tehdä epäitsenäiseksi tai lain säännöksistä olennaisesti poikkeavaksi⁹⁸.

Osakeyhtiössä on siten annettu toimitusjohtajalle toimivalta, jota hänellä ei muutoin olisi. Säätiölaissa tai yhdistyslaissa ei tällaista järjestelyä yllämainitusti ole tahdottu rakentaa. Molemmissa aatteellisissa toimintamuodoissa on lähdetty siitä ajatuksesta, että hallitus on säätiön tai yhdistyksen asioita hoitava orgaani. Tästä lähtökohdasta ajateltuna voitaisiin katsoa toimitusjohtajan yleistoimivallan olevan myös yhdistyksen ehdoton yläraja. Sama ajatus toimisi myös säätiön kohdalla sen taustan rakentuessa yhdistysten kanssa samaan ajatusmaailmaan. Mielenkiintoista käytännön kannalta onkin, kuinka lähelle tätä toimivaltaa säätiöissä voidaan päästä ja millä tavoin tällainen toimitusjohtajaa vastaava asema olisi mahdollista saavuttaa.⁹⁹

2.3 Hallituksen vastuu

2.3.1 Vastuun siirtyminen päätöksenteon delegoinnin yhteydessä

Delegoidusta vallasta säädetään yllä mainitusti säätiölain 10 a §:ssä. Säätiölain 10 a § jakaa delegoidun vallan päättämivaltaan ja edustusvaltaan.¹⁰⁰ Näistä ensimmäisestä on määrätävä säätiön säännöissä. Säännöissä voidaan luovuttaa toimihenkilölle lisäksi myös oikeus nimenkirjoittamiseen tai jättää hallitukselle mahdollisuus tällaisen oikeuden antamiseen myöhemmin. Päättämivaltaa ei kuitenkaan lähtökohtaisesti voida antaa toimihenkilölle tai

⁹⁷ Halila 1998, s.517. Hovi 2005, s.77.

⁹⁸ Toiviainen 1992, s.238.

⁹⁹ Halila 1998, s.510.

¹⁰⁰ Hovi 2005, s.240.

muulle toimielimelle kuin ainoastaan sellaisissa asioissa, jotka eivät lain mukaisesti nimenomaisesti kuulu hallitukselle.¹⁰¹ Tämä on yleinen erityistoimivallan delegeimattomuutta koskeva pääsääntö.

Ruotsissa ei ole nimenomaisesti aatteellisia yhdistyksiä koskevaa erillistä lakia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö yhdistyksiä koskevia sääntöjä olisi olemassa. Käytännössä vastauksia esiin tuleviin kysymyksiin on lain puuttuessa etsittävä muista ohjeistuksista kuin lain säännöksistä. Aatteellisissa yhdistyksissä on kuitenkin katsottu, että yhdistyksellä voi olla toimitusjohtaja. Vastuun siirtymisen osalta on lisäksi todettu, että toimitusjohtajalle on voitu delegoida muutoin hallitukselle kuuluvia tehtäviä ja näiden tehtävien osalta vahingonkorvausvastuu siirtyisi toimitusjohtajalle.¹⁰²

Vastuun siirtymisen kannalta Suomen säätiölakia on mahdollista tulkita siten, että säätiön säännöissä tulee mainita säätiössä voitavan valita asiamies ja toisaalta säätiön toimihenkilön tehtävät tulisi jollain tasolla määritellä säätiön säännöissä, jotta itsenäistä päätösvaltaa voidaan delegoida pätevästi. Päätelyketjua jatkettaessa voitaisiin todeta, ettei säätiölaki määrittele tarkemmin toimielinkäsitettä, jolloin toimielin on säätiön itsensä rakennettavissa eikä sulje tällöin pois myöskään toimielintyyppistä toimitusjohtajaa, koska laki itsessään ei kiellä yhden hengen toimielintä. Tällöin säätiön asiamiehen asema muodostuu tosin täysin erilaiseksi vastuukysymysten osalta kuin jos säätiössä olisi vain työsuhteinen toimihenkilö.¹⁰³

Oikeuskirjallisuudessa todetaan, että säännöissä tulee määrätä, missä asioissa päättämisvaltaa uskotaan muille toimielimille. Näin varmistetaan toimivaltasuhteen selkeys. Toimielimestä on muutoinkin aina määrättävä säännöissä. Se, mikä katsotaan riittäväksi määräykseksi säännöissä, ei ilmene tarkemmin. Päättämisvaltaa ei kuitenkaan voida delegoida sellaisissa asioissa, jotka lain mukaan kuuluvat nimenomaisesti hallitukselle.¹⁰⁴ Kirjallisuudessa on myös todettu, ettei esimerkiksi hallintoneuvostolle voida delegoida säätiön toimintaan välittömästi liittyviä keskeisiä tehtäviä vastuuseen vaikuttavalla tavalla, koska säätiön hallituksen tehtäviin kuuluu aina päätöksenteko säätiön toiminnan keskeisimmistä

¹⁰¹ HE 89/1985, s.18.

¹⁰² Hemström 2000, s.32 ja s.69.

¹⁰³ Mähönen Lakimies 2008, s.335.

¹⁰⁴ Hovi 2005, s.241.

ja oleellisimmista asioista ja näiden lisäksi yleisvastuu täytäntöönpanosta. Tällaisia tehtäviä¹⁰⁵ hallitus ei voisi siirtää kenellekään muulle säätiössä.¹⁰⁶

Esimerkkinä delegointikäytännöstä ja toisaalta sen kannan puolesta, että säätiön säännöissä tulisi määritellä säätiön asiamiehen tehtävät tyhjentävästi, puhuu kunnallishallinnossa ollut käytäntö, jonka mukaisesti tehtäviä delegoitaessa tulee yksilöidä tarpeeksi tarkasti missä asioissa ja missä rajoissa toimivaltaa delegoidaan.¹⁰⁷ Kunnallishallinto itsessään on kaukana säätiön toiminnasta, mutta delegointiperiaatetta voitaisiin hyödyntää myös muissa hallintomuodoissa. Tätä kunnallisoikeuden ohjetta olisi järkevää soveltaa muutoinkin käytännön epäselvyyksien välttämiseksi.

Säätiölaki ei luettele hallituksen tehtäviä yksityiskohtaisesti. Yleisesti todetaan hallituksen tehtävästä järjestää säätiön toiminta asianmukaisesti ja huolehtia varojen hoidon varmuudesta ja tuloa tuottavuudesta. Kysymykseksi nouseekin, millaisia tehtäviä hallituksen on mahdollista delegoida siten, että myös hallituksen vastuu päätöksenteosta siirtyy toimihenkilölle. Yllä todetusti toimihenkilölle ei lähtökohtaisesti voitaisi siirtää tehtäviä, jotka lakisääteisesti kuuluvat hallitukselle, mutta koska tällaisia tehtäviä ei ole tarkasti yksilöity lain-tasoisestikaan, jää vastuun siirtyminen käytännön arvioinnin varaan. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, että jos kuitenkin tällaista toimivaltaa on delegoitu jollekin muulle taholle kuin hallintoneuvostolle, hallituksella on velvollisuus valvoa tämän tahon toimintaa¹⁰⁸.

Säätiön hallituksen vastuulla on lähtökohtaisesti huolehtia kaikista säätiön tehtävistä. Hallitus on säätiön ainoa lakisääteinen toimielin, jota on verrattu myös toimitusjohtajainstituutioon osakeyhtiössä. Hallituksen tehtäviä voidaan osakeyhtiössä kuvailla lakisääteisiksi yleis- tai erityistehtäviksi sekä operatiivisiksi erityistehtäviksi. Lakisääteiset tehtävät löytyvät lain säännöksistä ja operatiiviset tehtävät puolestaan kattavat suunnittelun, organisoinnin ja yhtiön asioiden hoidon valvonnan. Toisaalta sellaisissa osakeyhtiössä, joissa toimitusjohtajaa ei ole, hallituksen tehtävät käsittävät myös juoksevan hallinnon.¹⁰⁹ Tällainen tilanne, jossa osakeyhtiöstä puuttuu toimitusjohtaja, vastaisi hallintorakenteeltaan lähes säätiön rakennetta.

¹⁰⁵ Tämä koskee myös yleistoimivaltaan kuuluvia asioita.

¹⁰⁶ Pykäläinen-Syrjänen 2007, s.334.

¹⁰⁷ Mäenpää 1981, 125–126.

¹⁰⁸ Pykäläinen-Syrjänen 2007, s.335.

¹⁰⁹ Toiviainen 1988, s.230–235.

Säätiölaki sisältää muutamia säännöksiä hallituksen lakisääteisistä tehtävistä. Tällaisia määräyksiä ovat säätiön nimenkirjoitusoikeuden pysyvyys, jota ei voida poistaa säätiön hallitukselta. Huomioitavaa on, ettei toimihenkilöasema oikeuta säätiön nimenkirjoittamiseen vaan se tulee hallituksen luovuttaa toimihenkilölle erikseen. Hallituksen tehtävänä on lisäksi toiminnan asianmukainen järjestäminen. Säätiön hallituksen voidaan katsoa myös huolehtivan päivittäisestä asioiden hoitamisesta, mitä voidaan pitää osana toiminnan asianmukaista järjestämistä. Hallituksen onkin katsottu olevan vastuussa päivittäisten asioiden hoitamisesta sivulliseen nähden, vaikka tehtävät olisikin delegoitu esimerkiksi asiamiehelle. Tämä voitaisiin kuitenkin tulkita siten, että vastuu päivittäisten asioiden päätöksistä olisi asiamiehellä, mutta viimekätinen vastuu valvoa toimihenkilöiden toimintaa on kuitenkin hallituksella. Tätä vastuuta hallitus ei voisi pakoilla. Toisena laintasoisena säännöksenä on säätiövarallisuuden sijoittaminen, joka laissa on määrätty nimenomaisesti hallitukselle. Kolmantena selkeänä hallitukselle säädettyinä tehtävänä voidaan osoittaa hallituksen velvollisuus huolehtia säätiön lakkauttamiseen liittyvien toimenpiteiden suorittamisesta.¹¹⁰

Säätiölain mukaisesti varojen hoito kuuluu hallituksen tehtäviin. Lain 10 § kuitenkin mahdollistaa varojen hoidon tai tämän valvonnasta huolehtimisen delegoimisen säätiön toimihenkilölle. Varojen hoidon ollessa nimenomaisesti säädetty laissa hallituksen tehtäväksi ei kuitenkaan voida olettaa vastuun siirtyvän tehtävän delegoinnin mukana.¹¹¹ Hallituksella olisi näin ollen aina vastuu säätiövarallisuuden sijoittamisesta, huolimatta siitä, kuka huolehtii säätiön varojen sijoittamisesta käytännössä.¹¹² Hallitukselle kuuluvien laissa säädettyjen tehtävien delegointi näyttäisi siten tietyissä määrin mahdolliselta, mutta tällöin vastuu ei siirtyisi sääntömääräyksen mukana asiasta käytännössä päättävälle taholle. Tilannetta voisi arvioida hallituksen velvollisuutena järjestää säätiön toiminta asianmukaisesti.

Varojen sijoittamisen ja säätiön lakkauttamisen lisäksi säätiölaissa säädetään hallituksen nimenomaisesta tehtävästä päättää säätiön sulautumisesta tai määräaikaiseksi muuttamisesta. Laki ei kuitenkaan näitä muutamaa säännöstä lukuun ottamatta sisällä säännöksiä hallituksen tarkemmista tehtävistä. Tosiasiallisesti hallituksen tehtävät voivat kattaa pitkältikin samoja asioita kuin mitä laissa on osakeyhtiön hallituksen tehtäväkenttään tarkoitettu. Tällä tavoin on mahdollista arvioida osakeyhtiöoikeuden valossa hallituksen yksinomaiseen

¹¹⁰ Pykäläinen-Syrjänen 2007, s.165–166.

¹¹¹ HE 89/1985, s.18. Hovi 2005, s.189.

¹¹² Hovi 2005, s.189.

toimivaltaan tarkoitettuja laissa säänneltyjä tehtäviä, joita hallitus ei voisi siirtää vastuutaan poistavasti alaspäin.

Sijoitustoiminnan osalta vastuukysymys on selkeä. On kuitenkin epäselvää mitä säätiön toiminnan asianmukainen järjestäminen tarkoittaa vastuukysymysten osalta. Käytännössä tämän voitaisiin olettaa tarkoittavan sitä, että organisaatio, työtehtävät ja henkilökunta ovat säätiössä tarkoituksenmukaiset.¹¹³ Siinä tapauksessa, että sekä toiminnan järjestämisen, päivittäisen toiminnan, säätiön varallisuuden sijoittamisen ja toisaalta säätiön toiminnan lakkauttamisen tulkittaisiin olevan yksinomaan hallitukselle määrättyjä tehtäviä, joita hallituksen ei ole mahdollista vastuuta siirtävästi delegoida, voitaisiin myös pohtia, onko tällaisia tehtäviä mahdollista käytännössä sitovasti delegoida lainkaan. Tähän löytyy vastaus säätiövarallisuuden sijoittamisjärjestelyistä, jotka on katsottu voitavan siirtää asiamiehelle, vaikka se onkin itsessään hallitukselle laissa määritelty tehtävä. Tällainen vastuun säilyminen hallituksella saattaa kyseenalaistaa asiamiehen itsenäistä päätöksentekoa, jos hallitus kantaa toiminnasta kuitenkin lopullisen riskin.

Selvää on, ettei vastuu lakisääteisesti hallitukselle määrätyissä tehtävissä siirry asiamiehelle tämän suorittaessa päätöksentekoa näissä asioissa. Tämä sääntö on käytössä jo osakeyhtiön tehtävien siirtämistä arvioitaessa. Sääntö ei kuitenkaan kiellä, etteikö asiasta voisi päättää asiamies, vaikka se nimenomaisesti on laissa osoitettu toiselle elimelle.¹¹⁴ Tällainen tulkinta kuitenkin saattaa puoltaa oletamaa siitä, että asiamies on säätiön työsopimus-suhteinen työntekijä, jota säätiön hallituksen tulee valvoa, ainakin silloin, jos asiamiehen toiminta rajautuu hyvin suppeaan itsenäiseen päätöksentekoon. Toisaalta säätiön päivittäinen hallinto voidaan pätevästi delegoida säätiön asiamiehelle, eikä tällaisesta määräyksestä ole katsottu tarvittavan erillistä mainintaa säätiön säännöissä, osaltaan siksi, että päivittäisen hallinnon on katsottu olevan säätiön hallituksen päätösten täytäntöönpanoa.¹¹⁵ Oma kysymyksensä kuitenkin on se, mitä päivittäiseen hallinnon alaan voidaan katsoa kuuluvan, jottei asiamiehen toimivalta muodostu liian itsenäiseksi. Juoksevasta hallinnosta ei tarvita sääntömääräystä, jotta siihen kuuluva päätösvalta voitaisiin delegoida asiamiehelle. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että myös vastuu päivittäisestä hallinnosta siirtyisi asiamiehelle delegoinnin seurauksena. Juoksevan hallinnon käsite ei ole kuitenkaan täysin riidaton ja se saattaakin kattaa myös sellaisia päätöksiä, jotka oikeuskirjallisuudessa katsottaisiin hal-

¹¹³ Pykäläinen-Syrjänen 2007, s.165.

¹¹⁴ Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2010a, s.452–454.

¹¹⁵ Säätiön hyvä hallinto -ohje, s.13.

lituksen tehtäviksi tai sääntömääräyksen vaativiksi asioiksi. Tällöin kysymykseksi jää, kantaako hallitus delegoinnista huolimatta viimekädessä vastuun.

Osakeyhtiölain 6 luvun 7 §:n mukaisesti hallitus voi ottaa päätettäväkseen toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvia asioita ja tällöin hallitus myös vastaa tekemästään päätöksestä. Osakeyhtiön juokseva hallinto ei ole yksiselitteinen käsite, mikä tarkoittaa, ettei osakeyhtiössä ole näin ollen olemassa selkeää ja kaiken kattavaa jakoa hallituksen ja toimitusjohtajan päätöksentekovaltaan kuuluvien tehtävien välillä.¹¹⁶ Osakeyhtiökirjallisuudessa toisin kuin säätiökirjallisuudessa juoksevan hallinnon käsitettä on kuitenkin tarkasteltu¹¹⁷ ja näitä osakeyhtiökirjallisuuden ajatuksia apuna käyttäen voidaan tulkita myös säätiön päivittäistä asioiden hoitoa ja asiamiehelle siirtyvää mahdollista vastuuta.

Säätiössä vastuun siirtävää päätöksenteon delegoinnin arviointia voidaan arvioida osakeyhtiön juoksevien asioiden tarkastelun kautta. Näin ollen hallitus voisi siirtää vastuunsa juoksevien asioiden alaan kuuluvissa tehtävissä. Toisaalta tällainen vertailu tulee tehdä varauksella, sillä toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluva varainhoito ei säätiössä vastaavasti mahdollista vastuun siirtämistä asiamiehelle.¹¹⁸ Toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvat tehtävät eivät siten automaattisesti kuulu myös asiamiehen toimivaltaan. Osakeyhtiön juoksevasta hallinnosta saadaan kuitenkin kiinnekohtia asiamiehen asemaa tarkasteltaessa. Tätä taustaa vasten voitaisiin olettaa, ettei hallituksen vastuu siirry sellaisen päätöksenteon kohdalla, joka on säätiön toiminnan kannalta epätavallinen ja merkittävä, kuten esimerkiksi yllä käsitelty varojen sijoittaminen ja jonka osalta voitaisiin katsoa, että hallituksella on tehtävien suhteen yksinomainen absoluuttinen toimivalta.¹¹⁹ Epätavalliset toimet tulee kuitenkin arvioida tapauskohtaisesti säätiön toiminnan tarkoitusta vasten.

Tätä kantaa tukee KKO:n ratkaisu, jossa asiamiesten katsottiin ylittäneen toimivaltansa tekemällä säätiötä sitovia takaus- ja vekselisitoumuksia ilman hallituksen asiaa koskevaa päätöstä. Kyseisten sitoumusten tekeminen on kuitenkin tapauksen mukaisesti mahdollista suorittaa säätiötä sitovasti, jos asiamiehen valtuuttamisesta on hallituksen päätöksellä sovittu.¹²⁰

¹¹⁶ Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2010a, s.452–453.

¹¹⁷ Ks. Toiviainen 1992, ”Osakeyhtiön toimitusjohtajan asema”.

¹¹⁸ Toiviainen 1992, s.338.

¹¹⁹ Halila 1993, s.401.

¹²⁰ KKO 60:1993.

Hovioikeuksien ratkaisuihin säätiön asiamiehen panttaussitoumuksia koskevasta oikeustoimen sitovuudesta on yhtenevästi katsottavissa, että säätiön asiamiehen suorittamat panttaukset voivat tulla säätiötä sitoviksi asemavaltuutuksen tai jälkikäteisen hiljaisen hyväksymisen kautta. Säätiön asiamiehellä voisi siten joissain tilanteissa katsoa olevan asemavaltuutuksen perusteella oikeus suorittaa säätiön puolesta panttauksia, ilman säätiön hallituksen nimenomaista tehtävän delegointia. Hovioikeuksien ratkaisut ovat kuitenkin vain suuntaa-antavia, eikä niillä ole samanlaista oikeutta ohjaavaa vaikutusta kuin korkeimman oikeuden ratkaisuilla.¹²¹ Oikeuskäytännöstä on kuitenkin johdettavissa se tosiasia, että asiamiehen on mahdollista suorittaa panttaus- ja takaussitoumuksia ja toisaalta se, että vastuu sitoumuksista kohdistuu lopulta hallitukseen, jonka tulee valvoa päätösten oikeellisuus ja toisaalta varmistua vastapuolen tiedottamisesta, varsinkin jos kyseessä on ollut aikaisemmin tavanomainen toiminta.¹²²

Tehtävien delegoinnin laajuudelle ei näyttäisi olevan estettä. Vastuu ei kuitenkaan siirry päätöksenteon mukana asiamiehelle sellaisissa asioissa, joista hallituksen tulisi lähtökohdaisesti päättää itse.¹²³ Tällöin vastuun ei voitaisi katsoa voivan siirtyä myöskään tilanteissa, joissa hallitus on delegoinut sääntöjen mukaan sille kuuluvan päätöksen asiamiehen päätettäväksi. Sääntöjen ollessa lain ohella merkittävimmät ohjeet säätiön toiminnassa tällainen vastuun siirtyminen ei näyttäisi olevan mahdollista. Laissa ei ole myöskään säännelty delegointimääräysten tarkkuutta, mikä mahdollistaa pohdinnan riittävän tarkasta delegoinnin määrittelystä. Olisiko hallituksen mahdollista tosiasiallisesti yleisellä valtuutuksella antaa asiamiehelle osakeyhtiön toimitusjohtajaa vastaavat tehtävät säätiön toiminnan johtamisessa. Säätiön hallitus siten vain rehabition kautta tyytyisi asiamiehen tekemiin päätöksiin puuttumatta niihin tarkemmin. Koska delegoinnille ei ole asetettu itse tehtäväkohtaisesti suurempia rajoituksia, voisi asiamiehen tehtävät käytännössä muodostua samoin kuin toimitusjohtajan. Tulee kuitenkin muistaa, ettei vastuu asiamiehen päätöksistä kuitenkaan jakaudu osakeyhtiötä vastaavalla tavalla, jossa tehtävät ovat osaksi lakisääteisesti määrättyjä.¹²⁴ Tämä ei kuitenkaan estä sitä, etteikö tehtäväkuva voisi olla sama sillä

¹²¹ HO 30.5.1990 nro 769 ja nro 770. HO 28.4.1971. HO 26.6.2002 nro 2095. Hovi 2005, s.308.

¹²² KKO 60:1993.

¹²³ Pykäläinen-Syrjänen 2007, s.165.

¹²⁴ Toimitusjohtajalla on hänelle nimenomaisesti osoitettuja lakisääteisiä tehtäviä, joskin on huomattava, ettei toimitusjohtaja ole osakeyhtiössäkään pakollinen toimielin.

erolla, että hallitus kantaa lopullisen vastuun. Tilanteissa vastuun tapauskohtaiseen arviointiin vaikuttaa olennaisesti kanta asiamiehen työoikeudellisen aseman laadusta¹²⁵.

Siinä tapauksessa, että hallitus on delegoinut juoksevien asioiden hoidon säätiön asiamiehelle, joka on toiminnastaan vastuussa säätiön hallitukselle, voi hallitus myöntää vastuuvapauden säätiötä sitovin¹²⁶ vaikutuksin. Hallitukselle ei sitä vastoin ole säätiön toiminnassa mahdollista antaa vastuuvapautta. Asiamies puolestaan lähtökohtaisesti toimii hallituksen valvonnan alaisena ja vastaa tälle toiminnastaan ja tästä syystä työsuhteisen asiamiehen on mahdollista saada hallituksen myöntämä vastuuvapaus toiminnalleen. Tämä ei kuitenkaan poista sitä, etteikö asiamies olisi lain mukaisesti vastuussa säätiölle aiheuttamastaan vahingosta. Vastuuvapauden myöntäminen on katsottu perustelluksi siitä syystä, ettei hallitus myöntäessään asiamiehelle vastuuvapauden vähennä omia oikeuksiaan tai loukkaa kieltoa vähentää omaa vahingonkorvausvastuutaan, vaikka myöhemmin todettaisiin asiamiehen aiheuttaneen säätiölle vahinkoa.¹²⁷

2.3.2 Päätöksenteon pidättäminen

Yhdistysoikeudessa on katsottu, että johtavan toimihenkilön toimivaltaa on pidettävä yleisesti ottaen sitovana. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että suhteessa muihin toimijoihin johtavan toimihenkilön toimivalta on lähtökohtaisesti pysyvää. Hallituksen ylemmänasteinen asema ei näin ollen yksinään oikeuta yhdistyksessä pidättämään ratkaisovaltaa tai ohjeistamaan toiminnanjohtajaa toimimaan tietyllä tavalla. Toimivallan pysyvyys ei kuitenkaan yhdistysoikeudessa tarkoita absoluuttisesti sitä, etteikö hallitus voisi pidättää itselleen ylemmänasteisuutensa perusteella tietyssä määrin ratkaisovaltaa.¹²⁸

Säätiön sisäisessä toiminnassa ja päätöksenteossa onkin pohdittava myös päätöksenteon delegoinnin pysyvyyttä ja sitä, missä määrin hallituksen on mahdollista pidättää asiamiehelle annettua päätäntävaltaa itsellään. Yhdistysoikeudessa delegoinnin pysyvyyttä tutkittaessa on haettu apua osakeyhtiön toimitusjohtajaa käsittelevästä materiaalista. Yleisesti todettuna toimitusjohtajan toimivalta syrjäytyy sen yleistoimivaltaan kuuluvissa asioissa hallituksen ottaessa päätöksenteon itselleen. Toisaalta yhtiöoikeudessa on kuitenkin todettu, ettei toimitusjohtajan toimivaltaa saa rajoittaa niin, ettei hän kykene huolehtimaan yhti-

¹²⁵ Hietala ym. 2013, s.586.

¹²⁶ Hallintoneuvoston ei voi sitovasti myöntää hallitukselle vastuuvapautta.

¹²⁷ Aro 1971, s.233.

¹²⁸ Halila 1993, s.512–513.

ön juoksevasta hallinnosta.¹²⁹ Yleisesti ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä selkeää rajaa itsenäisyyden ja liiallisen epäitsenäisyyden välillä. Linjaus toimitusjohtajan asemasta suhteessa hallitukseen ja sen mahdollisuuteen ohjeistaa päätöksenteossa on yhtiökohtaisesti mahdollista tehdä vasta käytännössä.¹³⁰ Ohjeistusta on myös luonnehdittu yhtiökirjallisuudessa pikemminkin yhteistyöksi hallituksen ja toimitusjohtajan välillä kuin ainoastaan ylhäältä annettaviksi määräyksiksi.¹³¹ Ongelmana on, ettei yleistöimivaltaa ole määritelty laissa tarkemmin. Tämä tarkoittaa sitä, ettei hallituksen ja toimitusjohtajalle kuuluvien päätettävien asioiden välillä ole mitään selkeää jakoa.¹³²

Yhdistysoikeudessa yhdistyksen sääntöjä on pidetty toimivaltajaosta määräämisen välineenä.¹³³ Näin on myös säätiöiden kohdalla. Hallituksen lisäksi toimivista toimielimistä ja mahdollisista johtavista toimihenkilöistä ja näille delegoidusta päätösvallasta tulee olla maininta säätiön säännöissä. Toisaalta toimivaltaa on saatettu muun muassa rajoittaa työjärjestyksessä tai muussa säätiön tai yhdistyksen sisäisessä ohjeistuksessa. Tällaisissa ohjeistuksissa voidaan kuitenkin lähtökohtaisesti vain tarkentaa sääntöjen määräyksiä.¹³⁴ Hallituksen ollessa säätiön ainut pakollinen toimielin on sillä luonnollisesti yleistöimivalta kaikessa säätiön toiminnassa.¹³⁵ Näin ollen sen ei ole tarve lähtökohtaisesti jakaa toimivaltansa kenenkään muun kanssa. Tästä johtuen on säätiöidenkin kohdalla perusteltua katsoa hallituksen voivan tehdä päätöksiä asiamiehelle delegoiduissa tehtävissä, jolloin asiamiehen toimivalta syrjäytyy.

Oma kysymyksensä on, voiko asiamies olla tällöin kuitenkin vastuussa tehdystä päätöksestä. Vastaukseen vaikuttaa päätöksen luonne ja toisaalta se seikka, katsotaanko hallituksella olevan aina viimesijainen vastuu asiamiehelle delegoidusta tehtävästä. Hallituksella on säätiön toiminnassa ylin valvontavelvollisuus muuta henkilökuntaa kohtaan, tämä ei kuitenkaan koske hallitusta valvovaa hallintoneuvostoa. Asiamiehen ollessa säätiön työntekijä, on työnantajalla velvollisuus valvoa hänen toimintaansa ja päätöksentekoa.¹³⁶ Lähtökohtaisesti asiamiehellä ei ole oikeuskirjallisuuden perusteella yleistöimivaltaa säätiön toiminnassa ja näin ollen hänellä ei käytännössä ole yksin hänelle nimettyä lakisääteistä toimivallan alaa. Hallituksen on siten mahdotonta ottaa yksin asiamiehelle määrättyjä teh-

¹²⁹ *Toiviainen* 1983, s.41.

¹³⁰ *Halila* 1993, s.513.

¹³¹ *Bruun* 1986, s.21.

¹³² *Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho* 2010a, s.453.

¹³³ *Halila – Tarasti* 2011. s.273.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Mietintö* 23/2013, s.31.

¹³⁶ *Hietala ym.* 2013, s.27.

täviä päätettäväkseen ja näin ollen, jos vastuun on ollut mahdollista edes siirtyä asiamiehelle, tulee se siirtymään takaisin hallitukselle sen ottaessa tehtävän takaisin päätettäväkseen.¹³⁷

Yhdistysoikeudessa on päätösvallan pidättämistä puollettu päätöksentekijöiden hierarkkisella ylemmänasteisuudella. Toisaalta on katsottu myös päätösvallan pidättämisen olevan sääntöjen vastaista, jos esimerkiksi hallitus ei saa tehdä päätöstä asiassa, jossa se on sääntöjen mukaan toimivaltainen. KKO:n ratkaisussa katsottiin yhdistyksen kokouksella olevan oikeus ylemmänasteisuutensa turvin päättää uusien jäsenten hyväksymisestä ja pidättää tapauksessa hallitukselle säännöissä annettu toimivalta.¹³⁸ Sääntömääräysten pysyvyyttä puoltavien kantojen ajatuksena on, että kullakin toimielimellä on oma toimivaltansa. KKO:n ratkaisun ajatuksena puolestaan on, että säännöissä annettu toimivalta sisältää vain mahdollisuuden päätöksentekoon, mutta hierarkkisen ylemmänasteisuuden vuoksi tämä mahdollisuus on siirrettävissä. Tästä voidaan määrätä myös säännöissä, jolloin esimerkiksi hallituksella on mahdollisuus päättää asiasta, jollei yhdistyksen kokous pidätä tätä mahdollisuutta itselleen.¹³⁹

Vallitsevana kantana on, ettei yhdistyksissä ja säätiöissä ole toimielinasemassa olevaa asiamiestä tai toiminnanjohtajaa. Yhdistyskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, että hallitus voi ottaa ratkaistavakseen johtavalle toimihenkilölle kuuluvia asioita. Toimihenkilölle on voitu säännöissä sitovasti määrätä toimivaltaa päätöksenteossa, jossa se hyväksyttävästi voi kuulua toiminnanjohtajalle. Tällaisessa tilanteessa hallitus ei voi sivuuttaa toiminnanjohtajaa toimivaltajaon sitovuuden vuoksi. Tämä tarkoittaisi sitä, että etenkin sellainen päätöksenteko, joka voi hyväksyttävästi kuulua yksinomaan toimihenkilön toimivaltaan on toimivaltajakona sitova. Ylemmänasteisen toimielimen tulee kunnioittaa sitä. Eri asia on, jos toimivalta ei itsenäisesti voi kuulua toiminnanjohtajalle.¹⁴⁰

Norjassa säätiön hallituksen ja toimitusjohtajan toimivallan katsotaan olevan osittain päällekkäisiä. Tästä syystä hallituksella on mahdollisuus ohjeistaa ja itse ottaa toimitusjohtajan toimivaltaan kuuluvia asioita käsiteltäväkseen. Toisaalta hallituksella ei ole velvollisuutta ottaa harkintaansa päivittäisen hallinnon alle kuuluvia asioita, vaan se voi torjua toimitus-

¹³⁷ Vrt. osakeyhtiö, jossa yleistöimivallan alaan kuuluvissa tehtävissä vastuun on mahdollista siirtyä.

¹³⁸ KKO 1951 II 103.

¹³⁹ Halila 1993, s.377.

¹⁴⁰ Halila 1993, s.514.

johtajan ehdotuksen tällaisesta tehtävästä päättämisestä¹⁴¹. Ruotsin lainsäädäntö ei sääntele toimitusjohtajan toimivallasta tai toimitusjohtajan asemasta. Todellisuudessa ruotsalaiset säätiöt kuitenkin käyttävät toimitusjohtajaa organisaatorakenteensa osana.¹⁴² Ruotsin säätiölaissa ei myöskään ole säännöksiä hallituksen mahdollisuudesta delegoida tehtäviä muille toimielimille tai henkilöille.¹⁴³

Säätiöiden ja yhdistysten samankaltaisuuksien vuoksi säätiöissä voitaisiin toteuttaa yhdistyksissä omaksuttua linjaa. Säätiön säännöt on tarkoitettu lähtökohtaisesti pysyväksi instrumentiksi, jonka muuttaminen on tavallista päätöksentekoa vaikeampaa. Näin ollen toimivaltajaon määrääminen säätiön säännöissä voidaan katsoa pysyväksi ja sitovaksi tarkoitetuksi järjestelyksi, minkä seurauksena hallituksen tulee kunnioittaa asiamiehen toimivaltaan kuuluvaa päätöksentekoa. Jos ratkaisuvalltaa halutaan järjestelmällisesti kaventaa tietyissä kysymyksissä, tulisi näistä tehdä muutos sääntöihin, jotta toimivaltaa voitaisiin systemaattisesti muuttaa. Säätiön sääntömääräys pakottaisi siten hallituksen harkitsemaan päätöksenteon pidättämistä tapauskohtaisesti ja nostaisi kynnystä päätöksenteon mielivaltaiseen kaventamiseen.

3. Asiamiehen toimivalta säätiökäytännössä

3.1 Säätiöiden sääntöjen sisällöstä

3.1.1 Säännöissä käytetty malli

Aiemmin todetun mukaisesti säätiölaki mahdollistaa itsenäisen päätöksenteon delegoinnin hallituksen ulkopuolelle, jos tällaisesta seikasta on säätiössä sääntötasoinen määräys.¹⁴⁴ Säätiön asiamies on siten mahdollista valtuuttaa päättämään tietyistä asioista itsenäisesti hallituksen alapuolella. Käänteisesti tulkiten tämä tarkoittaa, ettei asiamiehelle voida delegoida itsenäistä päätösvaltaa, jos säätiön säännöissä ei mainita asiasta. Oma kysymyksensä kuitenkin on, riittääkö sääntömääräyksenä ainoastaan maininta säätiön asiamiehen valinnan mahdollisuudesta vai tuleeko säännöissä viitata jo esimerkiksi yleisesti tehtävänkuvaan ja hallituksen tarkempaan ohjeistukseen.

¹⁴¹ *Woxholt* 2001, s.350.

¹⁴² Esimerkiksi Nobelprisstiftelsen, KK-stiftelsen.

¹⁴³ Ks. *Stiftelselag*, 1994:1220.

¹⁴⁴ Itsenäisellä päätöksenteolla tarkoitetaan muuta päätöksentekoa kuin juoksevan hallinnon piiriin kuuluvia tehtäviä.

Säätiöiden sääntöjä tarkastellessa on säännöissä todettu muun muassa, että hallitus voi valita säätiöön asiamiehen ja vahvistaa tämän toimiohjeen. Osassa säätiöiden sääntöjä todetaan yksiselitteisesti vain hallituksen valitsevan asiamiehen.¹⁴⁵ Joidenkin säätiöiden säännöissä todetaan säätiön käytännön asioita hoitavan säätiön asiamies, jonka vastuut ja velvoitteet määritellään asiamiesohjesäännössä.¹⁴⁶ Asiamiehen tehtäviä on saatettu avata myös laajemmin jo itse säännöissä, joissa todetaan asiamiehen tehtävänä olevan johtaa ja kehittää säätiön toimintaa, valmistella ja esitellä hallitukselle käsiteltävät asiat sekä panna sen päätökset täytäntöön. Asiamiehestä on saatettu käyttää myös nimitystä toimitusjohtaja ja määrittellä hänen toimikuvaansa kuuluvaksi muun muassa toimintojen suunnittelu, johtaminen ja valvonta, tavanomaisten hankinta- ja asiakassopimusten tekeminen, säätiön ylempien elinten toiminnan valmistelu ja päätösten täytäntöönpano sekä säätiön henkilökunnan palvelukseen ottaminen.¹⁴⁷

Säätiöiden sääntökäytäntö vaihtelee tapauskohtaisesti. Osa säätiöistä määrittelee asiamiehen tehtäviä jo säännöissä, toiset taas tyytyvät toteamaan tehtävien määrittelyn tapahtuvan sisäisesti ohjesäännön avulla. Yhtä yhtenäistä käytäntöä ei säätiökentällä siten ole. Selvää kuitenkin on se, että säätiön säännöissä tavallisesti mahdollistetaan asiamiesorganin ottaminen osaksi säätiön toimintaa.¹⁴⁸

Säätiölakityöryhmän kansallista säätiökenttää ja sen käyttämiä malleja koskevan kyselyn tuloksissa todetaan säätiöissä asiamiehen olevan varsin yleinen käytäntö. Kyselyyn vastanneista 684 säätiöstä vain 94 vastaajaa (14 %) ilmoitti, että heillä ei ole asiamiestä. Suurimmista säätiöistä¹⁴⁹ tällaisia oli kuusi ja pienimmistä 22. Osa vastaajista oli ilmoittanut, ettei heillä ole asiamiestä, mutta kylläkin muun muassa museonjohtaja, rehtori, sihteeri, rahaston hoitaja tai toiminnanjohtaja.¹⁵⁰

Asiamiehestä itsessään ei ole mainintaa säätiölaissa. Asiamies onkin säätiöiden käytännössä muodostunut erityistyyppinen toimihenkilö, mikä on sittemmin yleistynyt koko säätiökentälle. Näin ollen säätiön säännöissä ei tarvitsisi mainita nimenomaan asiamiestä, vaan käytännössä säätiön asiamiehen asemaa saattaa hoitaa myös henkilö, jolla ei ole tällaista

¹⁴⁵ Esimerkiksi Jane ja Aatos Erkon säätiön säännöt, Nuorisosäätiön säännöt.

¹⁴⁶ Esimerkiksi WSOY kirjallisuussäätiön säännöt, Alfred Kordelinin säätiön säännöt.

¹⁴⁷ Esimerkiksi Sydäntutkimussäätiön säännöt, HOAS:n säännöt.

¹⁴⁸ *Työryhmän selvitys 47/2012*, s.27.

¹⁴⁹ Suhteutuksessa mittauskriteerinä oli käytetty taseen loppusummaa.

¹⁵⁰ *Työryhmän selvitys 47/2012*, s.51.

titteliä, kuten esimerkiksi säätiön rehtori¹⁵¹. Sopimusoikeudellisten periaatteiden mukaisesti sopimusta on tulkittava sen sisällön mukaan, vaikka itse asiakirjan otsikko näyttäisikin muuta. Osapuolten kielellinen ilmaisu on vain välineellisesti merkityksellinen sopimuksen taustalla olevan konsensuksen selvittämisessä. Näin ollen käytetystä ilmaisusta voidaan poiketa, jos molemmat osapuolet ovat tarkoittaneen sovitulla muuta kuin mitä yleisesti on tulkittavissa.¹⁵²

Asiamiesmahdollisuutta ei aina ole nimenomaisesti mainittu säätiön säännöissä. Määräys on saatettu sisällyttää hallituksen harkintaan mahdollisten toimihenkilöiden tarpeesta ja valinnasta. Oma kysymyksensä onkin, miten katsotaan tilanne, jossa säätiön säännöissä ei ole sääntömääräystä asiamiehestä tai tämän tehtävistä, ja säätiön asiamies harjoittaa toimintaa, joka ei kuulu juoksevien asioiden hoitamisen alaan. Lähtökohtaisesti asiamiehellä ei ole tällöin mahdollisuutta itsenäiseen päätöksentekoon muissa kuin juoksevan hallinnon hoitamisen alaan kuuluvissa tehtävissä. Hallituksen on tietysti aina mahdollisuus jälkikäteisesti hyväksyä asiamiehen tekemät ratkaisut.¹⁵³

3.1.2 Viranomaisen vaatimukset ja valvonta

Säätiön tulee saada säännöilleen ja sääntömuutoksilleen PRH:n hyväksyntä ennen kuin säännöt ovat myös yhteiskunnallisesti tulleet hyväksytyiksi. PRH ei ole puuttunut esimerkiksi säätiön säännöissä mainittuihin juoksevien tai käytännön asioiden hoitoon eikä henkilökunnan palkkausta koskeviin tehtäviin. Säännöissä ei kuitenkaan saa esiintyä mainintaa epätavallisista tai kauaskantoisista päätöksistä. Tosin tällaista sääntöä PRH tuskin hyväksyisikään jo siitä syystä, että osakeyhtiön toimitusjohtajan tehtäviin kuuluvat myös epätavalliset ja kauaskantoiset sopimukset tietyin rajoituksin, minkä yleisen oikeuskirjallisuuden ja toisaalta yhdistyksiä koskevan KKO:n ennakkotapauksen¹⁵⁴ perusteella ei ole katsottu olevan mahdollista säätiöissä.¹⁵⁵ Jos säätiön asiamiehelle ei voida luoda toimitusjohtajaa vastaavaa asemaa, ei PRH voi myöskään tällaista sääntömääräystä hyväksyä säätiölle. Tätä taustaa vasten säätiön säännöissä tuskin annetaan asiamiehelle oikeutta epätavallisiin toimiin säätiön toiminnassa.

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² *Hemmo* 2003, s.607–608.

¹⁵³ *Adlercreutz* 2011, s.230–232.

¹⁵⁴ *KKO* 1996:49.

¹⁵⁵ *Haastattelut* 26.8–13.9.2013.

PRH:n kantaa ja tulkintaa yksittäistapauksissa on vaikea ennustaa tai arvioida etukäteen. Yleisesti voidaan kuitenkin todeta, kuten yllä mainituista sääntöesimerkeistäkin ja yleisesti säätiöiden sääntöjä¹⁵⁶ tutkimalla käy ilmi, ettei PRH ole rajoittanut tehtäviä tai juoksevaa hallintoa säätiöiden sääntöhakemuksissa.¹⁵⁷ Sääntömääräyksistä voidaan todeta myös se, ettei PRH vaadi säännöissä tarkempaa tehtävien määrittelyä. Sille riittää asiamiehestä ja toimihenkilöistä käytännössä pelkkä mahdollisuuden mainitseminen¹⁵⁸. Tällöin kuitenkin on oletettavissa, että säätiön asiamies tekee päätöksiä ainoastaan juoksevan hallinnon puitteissa.

Säännöissä ei siten läheskään aina määrätä tarkkarajaisesti asiamiehen tehtävistä. Hallituksen mahdollisuus tai velvoite valita säätiölle asiamies ei tosiasiallisesti kerro kolmannelle juurikaan tämän toimivallasta. Toisaalta juoksevan hallinnon hoitamiseen ei säännöissä edellytetä tarkkarajaista määrittelyä, jolloin pelkkä maininta asiamiehen mahdollisuudesta riittää. Tämä johtuu siitä, ettei sillä alueella, jolla asiamies toimii toisin sanoen juokseva hallinto, ole hallituksella yksinomaista päätösvaltaa, jolloin samoista asioista voivat päättää myös muut tahot.¹⁵⁹ Kun hallitukselta ei näin ollen vaadita nimenomaisia päätöksiä asioiden suhteen, sille riittää, että se valvoo ja vahvistaa asiamiehen tekemät päätökset ja toisaalta tarvittaessa puuttuu päätösten täytäntöönpanoon. Sääntömääräyksen puuttumista voidaan perustella myös sillä, että juoksevan hallinnon hoitaminen on vain hallituksen päätösten täytäntöönpanoa eikä asiamiehen itsenäistä päätöksentekoa. Tilanne on toinen, jos säätiön asiamiehelle delegoidaan esimerkiksi säätiön varojen hoitaminen tai muuta juoksevan hallinnon ulkopuolelle ulottuvaa päätöksentekoa.¹⁶⁰

Säätiöiden kohdalla tätä päätöksenteon määrittelyä on kuitenkin mahdollista kiertää ottamalla sääntöihin ainoastaan maininta asiamiehestä ja esimerkiksi maininta juoksevien asioiden hoidosta ja muista hallituksen määräämistä tehtävistä. Tällöin hallituksella on mahdollisuus osoittaa asiamies hoitamaan jokin epätavallinen tai juoksevan hallinnon ulkopuolella oleva toimi tietyissä hallituksen erikseen määrittelemissä olosuhteissa, jolloin käytännössä päädyttäisiin tilanteeseen, jossa epätavalliset toimet saattaisivat kuulua asiamiehen toimivaltaan annettujen edellytysten täytyessä. Säätiöillä onkin mahdollisuus päättää hyvinkin laajasti asiamiehensä tehtävänkuvasta ja toimivallasta. Tämä voidaan nähdä säätiö-

¹⁵⁶ Ks. s.39 alaviitteet ja säätiöpalvelun listaus liittyneistä säätiöistä.

¹⁵⁷ *Haastattelut* 26.8–13.9.2013.

¹⁵⁸ Säätiön asiamies ei ole pakollinen toimielin, joten sinänsä tällaisesta henkilöstä ei ole pakollista ottaa määräystä sääntöihin lainkaan.

¹⁵⁹ *Säätiön hyvä hallinto -ohje*, s.13.

¹⁶⁰ *Halila* 1993, s.486.

öissä myös joustavuutta¹⁶¹ lisäävänä seikkana esimerkiksi osakeyhtiöihin verrattuna, kun asiamiehen toimenkuva on suhteellisen vapaasti määriteltävissä.

Jos ennakkolisessa valvonnassa haluttaisiin keskittyä asiamiesten toimivallan tarkempaan selventämiseen jo sääntötasolla ja näin ollen myös kolmansiin osapuoliin nähden, tulisi PRH:n vaatia säännöiltä tarkempaa ja tyhjentävää raamitusta asiamiehen tehtävistä, jolloin näistä ei voitaisi poiketa muutoin kuin esimerkiksi sopimusoikeudellisen tapauskohtaisen valtuutuksen puitteissa. Toisaalta oma kysymyksensä on, mitä lain mukaan tulee säätiön säännöissä ja kuinka tarkasti mainita. Mikä on riittävä ilmaus säännöissä, jotta päätöksentekoa voidaan delegoida pätevästi; riittääkö yleinen ilmaisu ”hallituksen ohjeistuksen ja määräämien tehtävien mukaisesti” sitovaan itsenäisen päätöksenteon delegointiin.

3.1.3 Asiamiehen käyttäminen ilman sääntömääräystä

Lähtökohtaisesti päätöksenteon delegointi yli juoksevan hallinnon tarkoittaa erillistä määräystä säätiön säännöissä. Tällöin pelkkä maininta asiamiehestä ei riittäisi.¹⁶² On kuitenkin mahdotonta valvoa, kuinka säätiö toimii sisäisesti, ja harjoittaako säätiön asiamies päätösvaltaa yli juoksevan hallinnon, vaikka tästä ei olisikaan määräystä säännöissä. Tällaiset tapaukset nousevat esiin erityisesti silloin, kun säätiön sisällä aiheutuu konflikteja esimerkiksi hallituksen ja asiamiehen välillä. Tällöin myös vastuukysymykset ja säätiössä normaaliksi katsottava toiminta tulevat tilanteessa arvioitaviksi. Pääsääntöä sovellettaessa asiamies ylittäisi tässä tapauksessa toimivaltansa tehdessään päätöksiä juoksevan hallinnon ulkopuolelta itsenäisesti ilman tarkempaa sääntömääräystä. Käytännössä kysymys ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen.

Hallituksen on mahdollista korjata pätemättömyys hyväksymällä tehty toimi jälkeensä. Hallitus on saattanut myös hiljaisesti hyväksyä jo pitkään säätiön asiamiehen toimivallan yli tapahtuvaa toimintaa, jolloin tästä on muodostunut yleinen käytäntö ja malli säätiössä.¹⁶³ Hallitus on saattanut antaa asiamiehelle puutteellista ohjeistusta tai ohjeistus puuttuu kokonaan. Asiamies ei ehkä itse toimiessaan kykene hahmottamaan toimivaltansa rajoja selkeästi. Vastaavasti säätiön säännöissä ei ehkä ole mainintaa säätiön asiamiehen tarkemmista tehtävistä, mutta sisäisin ohjein tai työjärjestyksin on saatettu antaa asiamiehelle laa-

¹⁶¹ *Ylöstalo Lakimies* 1971, s.651.

¹⁶² *Säätiön hyvä hallinto -ohje*, s.13.

¹⁶³ *Hovi* 2005, s.319. *Adlercreutz* 2011, s.230–232. *Hemmo* 2003, s.511.

jempaakin päätösvaltaa kuin juokseva hallinto.¹⁶⁴ Tällaisen päätösvallan delegoinnin sitovuutta voidaan pohtia.

Se seikka, ettei hallituksen tarvitse erikseen säännöissä antaa määräystä juoksevan hallinnon hoitamisesta, antaisi olettaa, että säätiön asiamiehelle on muodostunut tietty asema, johon kuuluu päivittäisten asioiden hoitaminen. Tilannetta voidaan tietysti katsoa myös hallituksen päätösten täytäntöönpanona tai sellaisena osana säätiön toimintaa, jossa hallituksella ei ole yksinomaista toimivaltaa. Säätiön asiamiehelle voitaisiin toisin sanoen katsoa muodostuneen hänen asemaansa perustuva valtuutus, joka itsessään sisältää jo operatiivisen toiminnan hoitamisen. Siinä tapauksessa, ettei kyseinen asemavaltuutus kata muuta kuin juoksevan hallinnon eikä säätiössä ole määräyksiä asiamiehen tehtävistä, on säätiössä aina mahdollisuus valtuuttaa toimihenkilö toimimaan hallituksen puolesta yksittäistapauksittain tai pidemmänkin aikaa valtuutusopin mukaisesti. Tällöin valtuutus säätiön sisällä on pätevä, vaikka säännöissä ei tästä olisi määräystä.¹⁶⁵ Valtuutuksen kautta säätiön olisi siten mahdollista kiertää säätiön sääntövaatimuksia. Aikaisemmin todetusti valtuutusoppi ei kuitenkaan näyttäisi soveltuvan toimihenkilöiden toiminnan arvioinnissa siitä syystä, että erityislaki pois sulkee yleisen lain käytön. Tilannetta tulisi näin ollen materiaalsen ja muodollisen kelpoisuuden osalta arvioida säätiölain arviointiperusteiden kautta.¹⁶⁶ Vertailukohtana on kuitenkin hyvä huomata, että säätiön on katsottu voivan valtuutuksen perusteella ulkoistaa mm. sijoitustoimintansa kolmannelle taholle, jolloin hallitus joko täyden valtakirjan turvin antaa ulkopuoliselle sijoittajalle mahdollisuuden toimia itsenäisesti tai vaihtoehtoisesti ohjeistaa sijoittajaa tilannekohtaisesti siitä, kuinka tämän tulee milloinkin kohdentaa säätiön varallisuutta.¹⁶⁷ Tällainen oikeussuhde on täysin sopimusperusteinen, josta ei vaadita sääntömääräystä.¹⁶⁸

Yllä esitetystä tilanteesta toiminnan arviointi tapahtuisi kuitenkin vastoin Hovin väitöskirjassaan esittämää kantaa valtuutusopin ja sopimusoikeuden periaatteiden soveltuvuudesta ja säätiölain ohjeet jäisivät tällöin pienempään rooliin. Kysymykseksi nousee myös, miten laajan valtuutuksen hallitus voi antaa säätiön toimihenkilölle sopimusperusteisesti. Kirjallisuudessa ei tällaiseen sopimusperusteiseen asiamieheen ole otettu lainkaan kantaa, vaikka

¹⁶⁴ *Säätiön hyvä hallinto -ohje*, s.13. Halila – Tarasti 2011, s.273.

¹⁶⁵ *Hemmo* 2003, s.500 ja s.503–504.

¹⁶⁶ *Hovi* 2005, s.282.

¹⁶⁷ *Hovi* 2005, s.190.

¹⁶⁸ Lainsäätäjän valinta säätiön hallituksen mahdollisuudesta ulkoistaa sijoitustoiminta siten, ettei hallitus itse osallistu lainkaan sijoituspäätöksen tekoon on kyseenalainen omaisuuden suojan kannalta. Sijoitustoiminnan rajaton ulkoistaminen ei vastaa hallitukselle tarkoitettujen tehtävien luonnetta. Ks. *Hovi* 2005, s.190.

käytännössä sopimusperusteinen valtuutus on kyseessä esimerkiksi pankin tai asianajotoimiston toimiessa hallituksen asiamiehenä. Tällaisesta asiamiehestä ei myöskään säätiöiden säännöissä ole mainintaa, mutta todellisuudessa yhteisö on voinut jo jonkin aikaa toimia säätiön puolesta. Säätiölakiuudistustyöryhmän pyytämässä lausunnoissa on kyseinen sopimusperusteinen asiamies katsottu säätiökentälle vieraaksi, mutta todellisuudessa säätiöiden kotisivuja selaamalla voidaan todeta säätiössä jo esiintyvän tällaisen sopimusperusteisen asiamiehen.

Edellä käsitelty varojen sijoittamisen ulkoistaminen ja toisaalta sopimusperusteinen asiamiehen käyttö luovat säätiölle mahdollisuuden valtuutusten kautta synnyttää tilanteen, jossa asiamiehen asema saattaa lopulta ylittää toimitusjohtajan toimivallan. Valtuutukselle ei säätiölaissa ole asetettu minkäänlaisia rajoja ja tästä syystä tehtävät ja päätöksenteko saattavat useiden valtuutuksien kautta ohjautua yhdelle taholle vaikka lopullinen vastuu ei näistä päätöksistä hänelle siirtyisikään.

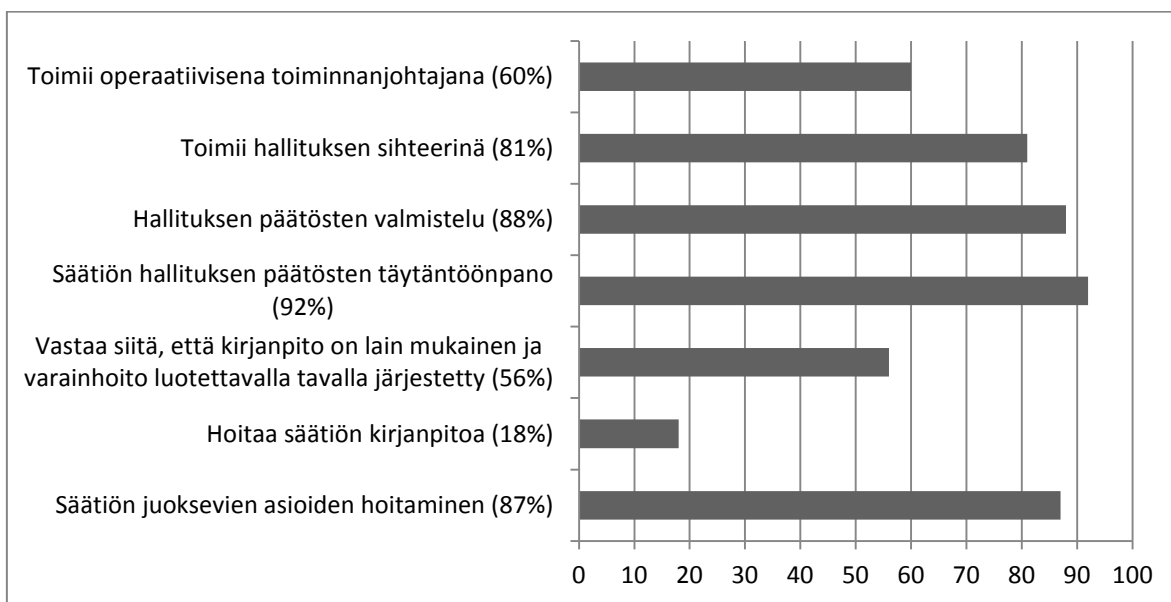
3.2 Asiamiehen tehtävät

3.2.1 Asiamiehelle delegoidut tehtävät käytännössä

Säätiölakityöryhmä suoritti tulevaa säätiölakiuudistusta ajatellen kyselyn kartoittaakseen säätiöissä tällä hetkellä vallitsevaa tilannetta. Työryhmän kysely koski säätiöiden sisällä laadittuja toimintaa ohjaavia työjärjestyksiä. Vastaajien tuli ilmoittaa niin monta kohtaa kuin asiamiehen tehtävänkuvaan kuuluu. Alla olevassa taulukossa on listattu kyselyn tulokset yhteenvetona prosentuaalisesti kaikista vastauksista. Kaiken kaikkiaan vastanneita säätiöitä oli yhteensä 684. Muita vapaasti annettuja vastauksia säätiön asiamiehen tehtävistä olivat esimerkiksi varojenhankinnan ja lakiasioiden hoitaminen, kiinteistöjen isännöitsijänä toimiminen sekä säätiön henkilöstön palkkaus ja erottaminen.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Työryhmän selvitys 47/2012, s.10 ja s.51.

Asiamiehen tehtävät¹⁷⁰



Yhdistyksessä on katsottu, että toimihenkilöiden toimivalta voi ulottua yhdistyksen puolesta annettaviin lausuntoihin muun muassa viranomaisille tai muille tahoille, oikeuteen ehdottaa yhdistyksen edustajia komiteoihin, lautakuntiin sekä muihin vastaaviin organeihin. Samoin yhdistyksissä on katsottu, että toiminnanjohtajan tehtäväkuvaan kuuluu myös päätöksenteon valmistelu ja esittely hallitukselle. Yleisesti ottaen ongelmattomiksi on katsottu valmistelua, täytäntöönpanoa, ja yleisiä hallinnoimistehtäviä koskevat tehtävät. Toisin sanoen kun kyse ei ole ratkaisuvallasta, voidaan toimihenkilölle uskoa laajojakin valtuuksia. Sama ajatus soveltuu myös säätiöiden toiminnassa. Arvioinnissa tulee kuitenkin pitää erillään se, mikä on päätöksentekoa ja mikä puolestaan asioiden täytäntöönpanoa ja näin ollen yleisten asioiden hoitamista.¹⁷¹

Yllä kuvatusta taulukosta selviää, että myös säätiöissä asiamiehen tehtävät ovat hyvin pitkälti vastaavia yhdistysten toiminnanjohtajien toimenkuvan kanssa. Kuten säätiöissä ei yhdistyksissäkään kuitenkaan voida saada samalla tavoin kiinnekohtaa yleisten säännösten soveltamisesta oikeuskäytännössä tai kirjallisuudessa arvioitaessa sitä, voiko asiamiehellä tai toiminnanjohtajalla olla toimivaltaa tiettyjen päätösten tekemiseen. Yleisesti on kuitenkin todettavissa, että toiminnanjohtaja voi päättää hyvin monenlaisista oikeustoimista, vaikka hänelle ei voitaisi osoittaa rajoituksetonta toimivaltaa.¹⁷² Taulukossa kuvattujen tehtävien lisäksi, joita myös tehdyt haastattelut toistavat, säätiön asiamies saattaa vastata

¹⁷⁰ Työryhmän selvitys 47/2012, s.52.

¹⁷¹ Halila 1993, s.514–515.

¹⁷² Halila 1993, s.518.

kirjanpidon järjestämisen lisäksi myös säätiön tilien hoidosta. Asiamiehen rooli ja tehtävät ovatkin vähitellen kehityksessä kohti yhteisöoikeuden toimitusjohtajamallia perustettujen uusien säätiöiden ja sääntömuutosten myötä.¹⁷³

Ratkaisevaa yhdistysten ja säätiöiden kohdalla näyttäisi olevan se mitä sisäisesti on sovittu tai rajoitettu asiamiehen toimivallan osalta ja toisaalta se, onko asiamiehelle osoitettu euronääräisiä ylärajoja toiminnasta päättämisessä. Jos tällaisia esteitä ei löydy, joudutaan tapauskohtaisesti arvioimaan, onko asiamiehellä mahdollisuutta tehdä kyseessä olevaa suurta tai laajaa oikeustointa. Tähän taas puolestaan vaikuttavat säätiön toiminnassa oikeustoimen tavallisuus ja toisaalta yleinen käytäntö. Arvioinnissa tulee kuitenkin ottaa huomioon, että lähtökohtaisesti asiamiehen ja toiminnanjohtajan kompetenssi päättää merkittävistä asioista on pienempi kuin vastaavassa tilanteessa osakeyhtiön toimitusjohtajalla. Se, onko kyseessä oleva päätös suuri tai mittava, on puolestaan suhteutettava säätiöön.¹⁷⁴

Yllä todetusti säätiöiden säännöistä on mahdollista saada tietoa asiamiehen tehtävistä hyvin niukasti. Sääntöjen ja työryhmän tekemän selvityksen sekä tekemieni haastattelujen perusteella voisi säätiön asiamiehen mahdollisiin tehtäviin kuulua muun muassa juoksevan hallinnon hoitaminen, operatiivinen johtaminen, kirjanpidon ja varainhoidon järjestäminen sekä tiettyyn rajaan asti varojen käytöstä päättäminen tai hankintojen suorittaminen hallinnon eri osa-alueita ajatellen, henkilöstön palkkaus sekä päätettävien asioiden valmistelu, ehdottaminen ja täytäntöönpano. Asiamiehen tehtäviin voi käytännössä kuulua myös yrityskuvan ja yleisen ilmapiirin kehittäminen ja siitä huolehtiminen. Säätiön asiamiehen on mahdollista vastata myös tulostavoitteisesti liiketoiminnan järjestämisestä tai kehittämisestä ja asetettujen tavoitteiden saavuttamisesta. Asiamiehen on myös mahdollista tehdä apurahapäätöksiä erikseen määrätyissä olosuhteissa ja suorittaa vähäisiä lahjoituksia säätiön varoista.¹⁷⁵

Työryhmän selvityksen perusteella suuressa määrässä säätiöitä asiamies ja säätiön omistamien yhtiöiden tai joidenkin säätiön omistamien yhtiöiden toimitusjohtaja ovat sama henkilö.¹⁷⁶ Asiamiehellä voi tässä tapauksessa olla kaksi erilaista roolia säätiön toiminnassa, jos hän säätiöissä toimii rajallisen toimivallan turvin säätiön työsuhteisena johtajana ja toisaalta toimitusjohtajana johtajasopimuksen mukaisesti säätiön omistamassa yhtiössä.

¹⁷³ *Työryhmän selvitys* 47/2012, s.27. *Haastattelut* 26.8–13.9.2013.

¹⁷⁴ *Halila* 1993, s.518–519.

¹⁷⁵ *Työryhmän selvitys* 47/2012, s.52. *Halila* 1993, s.518. *Haastattelut* 26.8–13.9.2013.

¹⁷⁶ *Työryhmän selvitys* 47/2012, s.42.

Tällöin on sisäisessä toiminnassa oltava hyvin selkeitä ohjeita, jottei asiamiehen nämä kaksi erilaista asemaa sekoittuisi säätiön toiminnassa, erityisesti siksi, että vallitsevan kannan mukaisesti säätiöön ei ole mahdollista rakentaa toimielinasemassa olevaa asiamiestä.

Tehtyjen haastattelujen ja säätiöiden sääntöjen tarkastelun nojalla voisi todeta yleisesti säätiön asiamiehen toimivallasta määriteltävän lähtökohtaisesti vasta säätiön sisäisillä ohjeistuksilla. Ulospäin säätiön asiamiehen asemasta ei kolmas henkilö kykene päättelemään juurikaan mitään. Lakia ja säätiöitä vähemmän tuntevalle saattaakin asiamies tarkoittaa samaa kuin toimitusjohtaja osakeyhtiöissä. Sisäisissä ohjeistuksissa on usein euromääräiset rajat, joiden perusteella asiamies voi toimia ja tehdä päätöksiä hoitaessaan tehtäviään. Tällaiset mitattavissa olevat rajoitukset selkeyttävät ja helpottavat toiminnan arviointia niin asiamiehen itsensä kuin hallituksen valvonnankin kannalta. Toisaalta euromääräiset rajat voidaan katsoa hallituksen päätösten täytäntöönpanoksi hallituksen asettaessa asiamiehelle tietyt raamit varallisuuden osalta. Tällainenkin tulkita saattaa vaihdella, jos asiamiehen on mahdollista päättää miljoonaomaisuuden hoidosta ja investoinneista itsenäisesti. Tällöin tehdyt päätökset eivät enää rahallisesti ole pieniä tai merkityksettömiä, vaikka ne säätiön toiminnassa olisivatkin tavanomaisia.¹⁷⁷

Lähtökohtaisesti asiamiehen toimintaa valvova taho on asiamies itse. Asiamiehen tulee toiminnassaan henkilökohtaisesti arvioida ne rajat joiden ylittyessä on järkevää saattaa päätös hallitukselle. Tällaiset rajat ovat hyvistäkin ohjeistuksista huolimatta aina toimijan itsensä arvioitavissa ja tätä hallituksen on vaikea valvoa etukäteisesti. Asiamiehellä voi olla suurikin merkitys hänen päättäessään hallituksen kokoukseen päätyvistä esityksistä ja toisaalta sen harkinnassa, mikä on oleellista ilmoittaa hallitukselle.¹⁷⁸ Toimivallan rajoihin ja hallituksen valvonnan määrään vaikutta väistämättä myös asiamiehen henkilökohtaiset ominaisuudet. Jos säätiön hallituksen ja asiamiehen välinen suhde toimii luontevasti ja tiedonkulku on molempien toimijoiden näkökulmasta tarkasteltuna riittävää, on tällöin myös hallituksen kontrolli mahdollisesti pienempi kuin tilanteessa, jossa luottamus asiamiehen tiedottamiseen ei ole näin vahvalla pohjalla. Luottamuspula voi siten säätiöissäkin muodostua yhteistyön esteeksi. Myös hallituksen aktiivisuus vaikuttaa asiamiehen itsenäiseen päätöksentekoon. Hallitus saattaa hyvinkin tarkasti kontrolloida asiamiehen päätöksiä tai vaihtoehtoisesti olla ottamatta näihin kantaa lainkaan.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Haastattelut 26.8–13.9.2013.

¹⁷⁸ Haastattelut 26.8–13.9.2013.

¹⁷⁹ Toiviainen 1992, s.431.

Sen lisäksi, mitä säätiön asiamiehen työsopimuksessa, työjärjestyksessä tai muissa toimintaa ohjaavissa ohjesäännöissä todetaan, säätiön toiminnassa tapahtuu myös suullista valtuuttamista tiettyjen päätösten toteuttamiseksi erinäisiä tehtäviä koskien. Tämä saattaa tapahtua hallituksen kokouksessa, jossa asiamies on sihteerinä tai muuten osallisena kuuntelemassa päätöksentekoa.¹⁸⁰ Tällaisen valtuuttamisen tapahtuessa saattaa kyseessä kuitenkin olla vain osin itsenäisestä päätöksenteosta, jos hallitus osoittaa puutteen ja jättää ratkaisusta päättämisen asiamiehen varaan. Tällöinhän lähtökohtaisesti itse päätös ei tule asiamieheltä vaan se on lähtöisin hallitukselta.

3.2.2 Säätiön sisäinen ohjeistus

Säätiön säännöissä tulisi mainita, missä asioissa säätiön asiamiehelle on uskottu itsenäistä päätösvaltaa. Tällöin toimivaltasuhde hallituksen ja asiamiehen välillä säilyisi selkeänä.¹⁸¹ Käytännössä asiamiehen ohjeistus on kuitenkin sääntöjen sijasta pitkälti sisäisten ohjeiden varassa. Säätiön on kannattavaa ohjeistaa asiamiestään tämän tehtävistä ja toimivallasta mahdollisimman selkeästi siitä huolimatta tapahtuipa se sitten sisäisin ohjein, säännöin tai työsopimuksen kautta. Huonoin tilanne olisi pelkkä sääntöjen maininta asiamiehestä, työsopimus, jossa tehtäviä ei juurikaan avata tai määrätä ja hallituksen pelkkä suullinen ohjeistaminen.

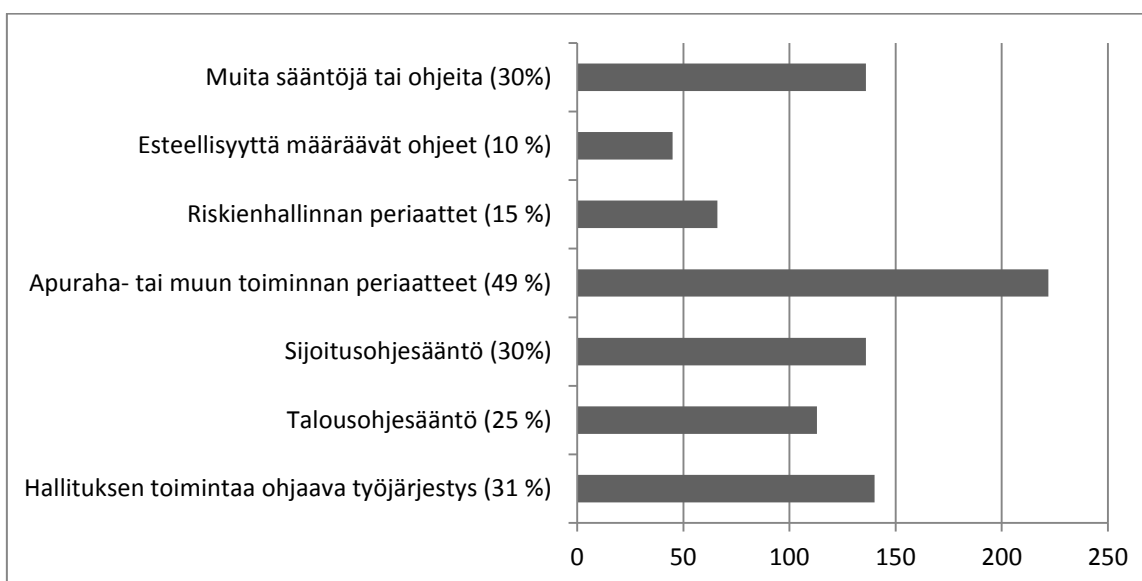
Säätiölakityöryhmä on suorittanut uudistusprosessin taustaksi myös säätiöiden sisäistä toimintaa ohjaavia työjärjestyksiä koskevan selvityksen. Työryhmän selvityksen perusteella sisäisiä työjärjestyksiä laaditaan yhtä paljon säätiön koosta riippumatta. Nämä sisäiset ohjeistukset ovat työryhmän kyselyn perusteella yksi merkittävä työkalu säätiöiden toiminnassa säätiölain ollessa säädösmäärältään suppea¹⁸²:

¹⁸⁰ *Haastattelut* 26.8–13.9.2013.

¹⁸¹ *Hovi* 2005, s.241.

¹⁸² *Työryhmän selvitys* 47/2012, s.44.

Säätiön sisäiset työjärjestykset¹⁸³



Säätiön sisäisestä ohjeistuksesta on vaikea ulkopuolisen saada tietoa. Säätiön asiamiehen toimivaltuuksia voi käytännössä olla yhtä monta erilaista kuin säätiöitä on rekisteröity, koska yhteistä nimenomaista normistoa ei ole olemassa. Lain ja säätiön sääntöjen lisäksi toimihenkilön toimivaltaa sääntelee työsopimus ja sen ohella yllä käsitellyt säätiön sisäiset ohjeistukset. Kuten aiemmin on tullut selväksi laki ja säätiön säännöt ovat itsessään hyvin niukka lähde asiamiehen tehtävien ja toimivallan selkeyttämiselle. Tällöin tarkemman toimivallan määrittelyn välineeksi jäävät työ- ja ohjesäännöt sekä asiamiehen kanssa solmittu sopimus työstä.

Säätiön ja asiamiehen välisessä työsopimuksessa on saatettu asettaa suuremmat linjat ja yleiset tavoitteet asiamiehen toimivallasta, jota työjärjestyksessä tarkennetaan esimerkiksi euromääräisin rajoin tai edellytyksin joiden sisällä asiamies voi suorittaa päätöksentekoa. Sopimuksessa on saatettu esimerkiksi todeta asiamiehellä olevan tehtävä huolehtia säätiön ulkoisesta kuvasta, sekä sisäisestä että ulkoisesta tiedottamisesta tai siinä on voitu myös todeta asiamiehen tehtävästä vastata liiketoiminnan järjestämisestä. Yleisesti saatettu todeta myös toimitusjohtajalle yleisesti lain mukaan kuuluvat ja hallituksen erityisesti osoittamat tehtävät. Näitä suuria linjoja on siten myöhemmin tarkennettu sisäisissä ohjeistuksissa, joissa todetaan yksityiskohtaisemmin toimivallan rajat.¹⁸⁴

Asiamiehen sopimuksessa ja sisäisissä ohjeistuksissa asetetut tehtävät vaihtelevat säätiön koon mukaan. Tehtävien laadun arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös säätiön tarkoitus

¹⁸³ *Työryhmän selvitys* 47/2012, s.44. Vastanneita säätiöitä oli yhteensä 453 kappaletta.

¹⁸⁴ *Haastattelut* 26.8–13.9.2013.

ja säätiön toiminta. Apurahasäätiön tehtävät eroavat laitossäätiön tehtävistä, mikä vaikuttaa suoraan myös siihen, millaisia toimintoja säätiön sisällä suoritetaan ja millaista päätöksentekoa säätiön asiamies joutuu toiminnassaan harjoittamaan. Laitossäätiön asiamies tuskin joutuu pohtimaan apurahoihin tai sijoitustoimintaan liittyviä kysymyksiä. Asiamiehen valtuuksien rajat saattavat määräytyä myös monen ohjeistuksen summana ja näillä ohjeistuksilla saattaa olla säätiön sisällä määritelty keskinäinen järjestys.¹⁸⁵

Ohjeistuksissa on voitu hyvinkin yksityiskohtaisesti määritellä säätiön asiamiehen tehtäviä tapauskohtaisesti säätiön toiminnassa esiin tulevissa kysymyksissä tai vaihtoehtoisesti asettaa yleisiä rajoja ja periaatteita asiamiehelle. Asiamiehen toimivaltuuksien euromääräiset rajat vaihtelevat säätiön koosta riippuen. On sinänsä itsestään selvää todeta, että säätiön varallisuus vaikuttaa myös asiamiehen tehtävien suuruuteen rahassa mitattuna. Hieman yleistäen, voidaan kuitenkin todeta, että säätiön asiamiehellä voi olla mahdollisuus tehdä taloudellisesti huomattaviakin hankintoja ja päätöksiä. Ei voida siten automaattisesti olettaa, että asiamiehelle delegoitu päätösvalta olisi vähäpätöistä ja rahallisesti nimellistä.¹⁸⁶

Euromääräisten rajojen ja tarkkojen ohjeistusten kohdalla on kyseenalaista onko tällainen päätöksenteon delegointi katsottava asiamiehelle delegoiduksi itsenäiseksi päätösvallaksi. Tällaiset esimerkiksi hankinnan tai sijoituksen ylärajat eivät suoraan tarkoita, että asiamies vain toteuttaisi hallituksen antamia ohjeita. Käytännössä ohjeistus saattaa olla sellainen, jonka perusteella asiamies saa itse arvioida hankinnan tarpeellisuuden ja toisaalta hankinnan rahallisen suuruuden. Päätösvallan itsenäisyyttä arvioitaessa on siten huomioitava myös ohjeistuksen luonne. Asiamiehen toiminnan yläraja saattaa olla useita miljoonia euroja, jolloin ei voida enää puhua ainoastaan täytäntöönpanosta, vaan asiamiehen on tällaisissa tilanteissa suoritettava myös itsenäistä harkintaa. Euromääräiset rajat saattavat hyvin vastata pienemmän osakeyhtiön toimitusjohtajan budjettia.

3.2.3 Asiamiehen työoikeudellinen asema

Säätiöitä koskeva oikeuskäytäntö ei sisällä korkeimman oikeuden ennakkotapauksia säätiön asiamiehen työoikeudellisesta asemasta.¹⁸⁷ Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin katsottu, ettei asiamies voi saada samanlaista orgaanin asemaa kuin mikä osakeyhtiön toimitusjohta-

¹⁸⁵ Haastattelut 26.8–13.9.2013.

¹⁸⁶ Haastattelut 26.8–13.9.2013.

¹⁸⁷ Halila DL 4/2013, s.613.

jan asemassa olevalla henkilöllä on laintasoisesti säädetty.¹⁸⁸ Vastuun siirtymisen ja vastuukysymysten osalta on kuitenkin merkitystä sillä, onko asiamies säätiöön nähden työntekijän asemassa olevassa sopimussuhteessa vai ei.

Säätiön hallituksella on työnantajana valvontavelvollisuus säätiön toimihenkilöiden toiminnasta. Hallitus siten itse viimekädessä vastaa työnantajana työntekijöidensä virheistä.¹⁸⁹ Säätiön työntekijän vahingonkorvausvelvollisuus ei ole hallituksen jäsenen vastuun kanssa verrannollinen vaan hallituksen korvausvelvollisuus on ankarampi. Toisaalta on muistettava, ettei asiamies saa kuitenkaan panna täytäntöön päätöksiä, jotka ovat ristiriidassa sääntöjen ja säätiön tarkoituksen kanssa. Työntekijän vahingonkorvausvelvollisuudesta säädetään säätiölaissa viitaten työsopimuslain sääntöihin, mutta muuten säätiön hallituksen ja toimielimen vahingonkorvausvastuusta säädetään säätiölain 10 b ja 12 a §:ssä. Säätiölain mukaisesti säätiön toimielin, jolle on annettu valta päättää säätiön ylläpitämän laitoksen toiminnasta, on vastuun suhteen samassa asemassa kuin säätiön hallitus. Tällöin toimitusjohtaja-asiemiehen vastuu määräytyisi säätiölain 12 a §:n mukaisesti.

Yhdistyksen toiminnanjohtajaa koskevassa korkeimman oikeuden tapauksessa todettiin, ettei yhdistyslaissa ole säännöksiä yhdistyksen toimitusjohtajasta eikä toiminnanjohtajaa voida siten pitää lain perusteella yhdistyksen johtoon kuuluvana elimenä. Tämän vuoksi yhdistyksen sääntöihin ei ole mahdollista ottaa sellaisia määräyksiä, joista seuraisi, että toimitusjohtajaa voitaisiin pitää yhdistyksen toimielimenä. Näin ollen ei voida katsoa, ettei yhdistyksen toiminnanjohtaja olisi ollut työsuhteessa sillä perusteella, että hän aluejärjestön toimitusjohtajana olisi ollut yhdistyksen johtoon kuuluva elin.¹⁹⁰

Työsopimuslain (TSL) 1.1 momentin mukaan työsopimuksella tarkoitetaan sopimusta, jossa toinen sopimuspuoli, työntekijä, sitoutuu tekemään toiselle, työnantajalle, työtä tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan. Työsuhteen olemassaoloa arvioitaessa on ratkaisevaa, onko henkilö yhdistyksen toimitusjohtajana tehnyt työtä aluejärjestön tai keskusliiton johdon ja valvonnan alaisena.¹⁹¹ Tapauksessa yhdistyksen ja toiminnanjohtajan välillä oli allekirjoitettu työsopimusotsikon alla sopimus työsuhteesta. Sopimuksessa on lisäksi mainittu esimies ja irtisanomisaika. Näiden lisäksi toimin-

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ *Tiitinen* 2012, s.18. *Ståhlberg* 2013, s.203–205.

¹⁹⁰ *KKO* 1996:49.

¹⁹¹ *KKO* 1996:49.

nanjohtaja sai työsuhteestaan työtodistuksen. Korkein oikeus katsoi jo näiden seikkojen indikoivan työsuhteen olemassaoloa.¹⁹²

Kuten yhdistyksessä, säätiölaissakaan ei ole mainintaa säätiön toimitusjohtajasta organisaation toimielimenä. Yhdistyksen kohdalla on oikeuskirjallisuudessa ja KKO:n ratkaisun pohjalta katsottu, ettei yhdistyksen toiminnanjohtaja voi olla osakeyhtiön toimitusjohtajaa vastaavassa orgaanin asemassa. Säätiökirjallisuudessa on päädytty samanlaiseen lain tulkintaan.¹⁹³ Säätiölaissa ei kuitenkaan kielletä sopimusperusteista asiamiestä, vaikka toimihenkilöllä ei voisi olla toimitusjohtajaa vastaavaa asemaa organisaatiossa. Sopimusperusteisella asiamiehellä ei tarkoiteta säätiöön työsuhteessa olevaa asiamiestä, vaan sopimuksen perusteella säätiön päätöksentekoa hoitavaa henkilöä eli asiamiessopimuksella toimivaa tahoja¹⁹⁴. Säätiölain 10 a §:ssä todetaan säätiön tehtävien delegoimisen olevan mahdollista myös säätiön ulkopuoliselle henkilölle. Tällainen toimihenkilö on hallituksen jäsenen verrattavissa olevassa vahingonkorvausvastuussa tekemistään toimista. Oma kysymyksensä on voisiko sopimusperusteinen asiamies mahdollisesti olla lähes toimitusjohtajaa vastaava toimihenkilö. Tällöinhän asiamies ei ole työsuhteessa säätiöön, mutta suorittaa hänelle delegoituja tehtäviä. Tällainen asiamiessopimus saatettaisiin kuitenkin katsoa erityiseksi valtuuttamisen muodoksi ja näin ollen tehdyt päätökset eivät olisi itsenäistä toimivaltaa vaan hallituksen määräämää tehtävien täytäntöönpanoa¹⁹⁵.

Sopimus on mahdollista tehdä kaikesta työstä, työnlaatua tarkemmin rajaamatta. Jotta sopimus katsottaisiin työsopimukseksi, tulee kolmen seikan olla löydettävissä sopimuksesta: a) henkilö sitoutuu tekemään työtä toiselle, b) johdon ja valvonnan alaisena, c) palkkaa tai muuta vastiketta vastaan. Näiden kaikkien kolmen tunnusmerkin tulee täytyä samanaikaisesti.¹⁹⁶

Työn tekeminen toiselle osapuolelle tarkoittaa käytännössä sitä, että kyseessä ei ole määrätty työtulos vaan aikaisemmin suoritettavaksi sovittu työ. Ongelmallisinta on arvioida henkilön johdon ja valvonnan alaisuus. Tämä seikka on riippuvainen solmitun sopimuksen määräyksistä ja toisaalta sopimussuhteen muista olosuhteista. Rajan vetäminen työnantajan direktio-oikeudelle on vaikeaa. Merkitystä ei ole kuitenkaan esimerkiksi sillä, käyttääkö

¹⁹² KKO 1996:49.

¹⁹³ Halila DL 4/2013, s.613. Halila 1993, s.507.

¹⁹⁴ Hemmo – Hoppu 2006, 5. luku, kohta Asiamiessopimukset (verkkokirja).

¹⁹⁵ Hemmo – Hoppu 2006, 5. luku kohta Asiamiessopimukset (verkkokirja).

¹⁹⁶ Tiitinen 2012, s.9.

hallitus direktio-oikeuttaan. Tärkeintä on, olisiko hallituksella siihen oikeus halutessaan. Osakeyhtiöoikeudessa on toimitusjohtajan sopimussuhteen kohdalla asetettu tarkkojakin rajoja ja hallituksella on mahdollisuus ohjeistaa toimitusjohtajaa tämän tehtävissä. Korkein oikeus on todennut useaan otteeseen, ettei toimitusjohtaja ole työsuhteessa osakeyhtiöön. Tästä huolimatta on oikeuskirjallisuudessa aiemmin nähty työsuhteen arviointi toimitusjohtajan kohdalla varovaisesti myös mahdolliseksi.¹⁹⁷

Direktiötunnusmerkki ratkaisee pitkälti sopimuksen luonteen. Yksittäisissä tapauksissa, kuten säätiöiden asiamiehesopimusten kohdalla, joudutaan tapauskohtaisesti harkitsemaan, täytyvätkö työsuhteeseen vaadittavat edellytykset vai onko kyseessä jokin muu sopimus.¹⁹⁸ Tärkeää säätiön asiamiehen kohdalla sopimussuhteen selkeyden vuoksi on kirjata työsuhteeseen työsuhteellinen luonne. Sopijapuolten on mahdollista näyttää oikeussuhteen luonteen tarkoitus sisällyttämällä tehtyyn sopimukseen sellaisia ehtoja, joilla työ tulkitaan tehtäväksi työnantajan johdon ja valvonnan alla.¹⁹⁹ Tämä tarkoittaisi käänteisesti sitä, että ohjetta on mahdollista soveltaa myös johtajasopimuksen osoittamiseksi. Aiemmin todetusti toimitusjohtaja-toimielimen ei ole katsottu olevan mahdollinen säätiöiden kohdalla. Tämä näkemys ei kuitenkaan poista sitä mahdollisuutta, että sopimustulkinta on mahdollista. Säätiötyöryhmä toteaaakin mietinnössään, ettei asiamiehen työsuhteen arviointi ole ollut yksiselitteistä.²⁰⁰

Tästä epäselvyydestä tai lainsoveltamisen kehityksestä kertoo Helsingin kärjäoikeuden päätös 31.8.2007. Päätöksessä kärjäoikeus toteaa vastoin aikaisempaa KKO:n ratkaisua, ettei asiamies ole ollut säätiön työsuhteinen työntekijä. Kärjäoikeus katsoi, että asiamies oli toiminut johtajasopimukseksi nimetyn sopimuksen alla ja säätiössä hänestä oli käytetty nimikettä johtaja. Asiamiehen tehtävänä oli ollut johtaa ja valvoa säätiön toimintaa sekä hoitaa säätiön juoksevaa hallintoa säätiön sääntöjen ja hallituksen ohjeiden mukaisesti. Asiamies oli myös johtanut tutkimuskeskuksen toimintaa.²⁰¹

Tapauksessa asiamies oli irtisanottu ilman työsuhtelainsäädännön mukaista irtisanomissyytä. Hänelle ei ollut myöskään annettu varoitusta tai huomautusta työtehtävien laiminlyönnistä. Asiamies vetosi työntekijän asemaansa säätiössä. Säätiön hallitus puolestaan katsoi asia-

¹⁹⁷ Bruun 1986, s.16–22.

¹⁹⁸ Bruun 1986, s.22.

¹⁹⁹ Tiitinen 2012, s.20.

²⁰⁰ Mietintö 23/2013, s.60.

²⁰¹ KO 31.8.2007.

miehen olleen säätiössä toimielinasemassa, jolloin irtisanomiseen ei tarvita erityisiä perusteluja. Käräjäoikeus katsoi, että osapuolten tarkoituksena on ollut solmia johtajasopimus, eikä johtaja ole toiminut työnjohdollisesti suoranaisesti kenenkään johdon tai valvonnan alaisena. Johtajan ja hallituksen välinen toimivallan jako on säätiössä jäänyt kuitenkin epäselväksi erityisesti johtajan itsenäisen päätösvallan osalta, mitä käräjäoikeus tulkitsi heikomman osapuolen eduksi eli työsuhdetta puoltavana seikkana. Epäselvästä toimivallan määrittelystä johtuen käräjäoikeus katsoi säätiön asiamiehen työsuhteiseksi toimijaksi ja velvoitti vastaajan korvaamaan laittomasta työsuhteen purusta kantajalle korvauksia.²⁰²

Käräjäoikeus ei tapauksessa viittaa yhdistystä koskevaan KKO:n päätökseen vaan toteaa tapauksen lopputuloksesta huolimatta perusteluissaan säätiölain mahdollistavan institutionaalisen johtajatoimen rakentamisen säätiön sisälle, kun arvioidaan johtajan institutionaalista asemaa säätiön organisaatiossa. Tämä tarkoittaisi sitä, että johtajasopimusten sisältäessä irtisanomismahdollisuuden ilman perustetta eli pelkän luottamuspujan perusteella, irtisanomiskorvauksen, työaikalain soveltumattomuuden ja toimitusjohtajaa vastaavan tehtävänkuvan, voisi käräjäoikeus tulevaisuudessa katsoa asiamiehen säätiön toimielimeksi.²⁰³ Ei ole lainkaan tavatonta, että asiamiehen työ sopimuksessa on sovittu irtisanomisesta ja irtisanomiskorvauksesta samoin kuin työaikalain soveltumattomuudesta.²⁰⁴

Säätiölain 10 a § antaa säätiölle mahdollisuuden antaa päätösvaltaa muillekin toimielimille. ”Muuta toimielintä” ei kuitenkaan säätiölaissa määritellä sen tarkemmin. Tätä taustaa vasten käräjäoikeuden kanta asiamies-toimielimestä olisi perusteltavissa siten, ettei säätiölaki vaadi toimielimeltä esimerkiksi tiettyä jäsenten vähimmäismäärää. Näin ollen säätiölakia voitaisiin tulkita myös siten, että säätiöön olisi mahdollista rakentaa yksijäseninen toimielin, tässä tapauksessa asiamies.²⁰⁵ Tällainen tulkinta muuttaa säätiössä vallitsevia vastuusuhteita oleellisesti. Tällöin asiamieheen sovellettaisiin säätiölain 11 §:n säännöksiä hallitukseen rinnastettavasta vastuusta. Samoin asiamiehen irtisanomissuoja heikkenisi ja työaikalaki lakkaisi soveltumasta.

Osakeyhtiössä on todettu toimitusjohtajan aseman olevan lain säännösten antamaa roolia suurempi. Tämä johtuu yksinkertaisesti siitä, että toimitusjohtaja on usein se henkilö, joka on yhtiössä päivittäin paikalla. Tästä syystä hänellä on luonnollisesti hallitusta parempi

²⁰² KO 31.8.2007.

²⁰³ KO 31.8.2007.

²⁰⁴ Haastattelut 26.8–13.9.2013.

²⁰⁵ Mähönen *Lakimies* 2008, s.335.

käsitys siitä, mitä yrityksessä tapahtuu ja millainen tilanne on eri projektien ja tehtävien osalta.²⁰⁶ Tämä on todellisuus myös säätiöissä. Asiamiehen toimivallan laajuudesta ja työoikeudellisesta asemasta huolimatta, on asiamiehellä säätiön toiminnan kannalta paljon olennaisempi rooli kuin mitä sääntöjen ja lain perusteella voisi olettaa, sillä hallituksella on harvoin mahdollisuus seurata säätiön päivittäistä toimintaa yhtä läheltä.

3.3 Kiinnekohtia toimivallasta yhteisöoikeuden näkökulmasta

3.3.1 Osakeyhtiön toimitusjohtajan tehtävät ja niiden määräytyminen

3.3.1.1 Yleistoisimivalta

Osakeyhtiön toimitusjohtajalle kuuluu lähtökohtaisesti yhtiön juoksevan hallinnon hoitaminen. Toimielinten välinen toimivaltajako on määriteltävä niin selkeästi, että ulkopuolisen henkilön on mahdollista luottaa toimitusjohtajan toimivaltaan.²⁰⁷ OYL nimenomaisesti rajaa toimitusjohtajan toimivallan ulkopuolelle yhtiön toiminnan laajuus ja laatu huomioon ottaen epätavalliset toiminnot. Tällainen toiminta on mahdollista suorittaa vain hallituksen erillisellä valtuutuksella tai tilanteessa jossa hallituksen päätöstä ei voida odottaa yhtiön toiminnalle aiheutuvan olennaisen haitan vuoksi.²⁰⁸ Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että toimitusjohtajan tehtävät voidaan jakaa juoksevaan hallintoon ja epätavallisiin laajakantoihin tehtäviin.²⁰⁹ Tehtävien tyhjentävä luetteleminen on kuitenkin mahdotonta. Voitaisiinkin todeta, että toimitusjohtaja vastaa toiminnan taktisesta johtamisesta, kun hallitus puolestaan vastaa yhtiön toiminnan strategisesta johtamisesta.²¹⁰

Osakeyhtiölaissa määrätään toimitusjohtajan hoidettavaksi juokseva hallinto. Käsitteen alaa ei kuitenkaan avata sen tarkemmin, vaan laissa on valittu negatiivinen käsitteen määrittely eli on tyydytty vain toteamaan, mitä juokseva hallinto ei kata.²¹¹ Hallituksen esityksessä todetaan siten juoksevasta hallinnosta vain se, etteivät epätavalliset tai laajakantoiset toimet kuulu toimitusjohtajalle osoitettuun tehtävään²¹². Lähtökohtaisesti kuitenkin kaikki toimitusjohtajan laissa määritellyt tehtävät voidaan katsoa juoksevan hallinnon hoitamiseksi-

²⁰⁶ Tiihonen 2007, s.78.

²⁰⁷ Mähönen – Säiläkivi – Villa 2006, s.148–149.

²⁰⁸ Tiihonen 2007, s.77.

²⁰⁹ Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2010, s.491.

²¹⁰ Toiviainen 1992, s.316–317.

²¹¹ Taxell 1988, s.76.

²¹² HE 27/1977, s.52.

si. OYL tekee tästä huolimatta eron yleisesti juoksevan hallinnon ja toimitusjohtajalle osoitettujen tehtävien välillä.²¹³

Juoksevan hallinnon voidaan katsoa muodostuvan yhtiön laadun ja laajuuden sekä vallitsevan yhtiökäytännön mukaisesti. Käytännössä juoksevaan hallintoon kuuluvat kaikki yhtiössä tehtävät toimet lukuun ottamatta jo aiemmin mainittuja epätavallisia ja laajakantoisia päätöksiä.²¹⁴ Se seikka, onko toiminta epätavallista ja näin ollen juoksevan hallinnon ulkopuolella, on arvioitava tapauskohtaisesti yhtiön koon ja tavoitteiden perusteella²¹⁵.

VOYL esitöiden perusteella juoksevaan hallintoon kuuluu: *”yhtiön liiketoiminnan johtaminen ja valvominen ja näin ollen sopimusten solmiminen hankkijoiden ja asiakkaiden kanssa sekä ainakin alemman henkilökunnan työhönotto ja yhtiön ylempien toimielinten päätösten täytäntöönpanosta huolehtiminen.”*²¹⁶ Esitöiden tulkinta tarkoittaisi siten sitä, että toimitusjohtajan toimivaltaan ja näin ollen juoksevaan hallintoon kuuluisi koko yhtiön normaali toiminta. Toisaalta laajakantoisten toimien määrittely on hyvin hankalaa ja niiden luonne riippuu yhtiön koosta ja sen toimialasta. Yleisesti laajakantoiseksi toiminnaksi on katsottu muun muassa merkittävät yrityskaupat ja investoinnit, merkittävät toiminnan laajennukset tai supistamiset, rahoitusta koskevat olennaiset päätökset sekä tärkeimmistä muista sopimuksista päättäminen.²¹⁷

Yleistoiimivallan voidaan katsoa sisältävän normatiivisen, instrumentaalisen ja sosiaalisen tehtävän. Normatiivisella tehtävällä tarkoitetaan yhtiölle asetettavia toiminnallisia tavoitteita liike- ja niihin rinnastettavien ideoiden muodossa. Toisaalta normatiivinen tehtävä kattaa myös toimintatavat, joiden avulla yhtiö saavuttaa sille asetettuja päämääriä. Normatiiviset tehtävät kattavat myös kirjanpidon ja varainhoidon järjestämisen luotettavalla tavalla. Toimitusjohtajalla on käytännössä ensisijainen vastuu siitä, että yhtiön kirjanpito noudattaa lain määräyksiä. Toisaalta toimitusjohtajalla voi olla oikeus antaa lahjoja ja muita vastikkeettomia suorituksia yhtiön nimissä, jos nämä katsotaan yhtiön normaalin toiminnan piiriin. Toimitusjohtajan normatiivinen tehtävä voidaankin nähdä yhtiön taktisena johtamisena.²¹⁸

²¹³ Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2010a, s.491.

²¹⁴ Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2010a, s.492. Af Schulten 2003, s.499.

²¹⁵ HE 27/1977, s.52.

²¹⁶ HE 27/1977, s.52.

²¹⁷ Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2010a, s.418.

²¹⁸ Toiviainen 1992, s.316–330.

Instrumentaalinen tehtävä tarkoittaa toimitusjohtajan velvollisuutta huolehtia siitä, että yhtiöllä on välttämättömät taloudelliset, tekniset ja henkilölliset resurssit sen strategisten tavoitteiden saavuttamiselle. Käytännössä toimitusjohtaja voi päättää välttämättömän ja tarpeellisen irtaimen omaisuuden hankkimisesta yhtiölle ja sen korvaamisesta uudella.²¹⁹ Toisaalta sellaiset suuret investoinnit, jotka johtuvat yhtiön muuttuneesta toimintastrategiasta katsotaan kuitenkin juoksevan hallinnon ulkopuolisiksi²²⁰. Päätöksen tekeminen yhtiön irtaimen omaisuuden ja arvopapereiden käyttämisestä velan maksun vakuutena voi kuulua juoksevaan hallintoon silloin, kun näiden tarkoitus, päämäärä ja arvo ovat sellaisia, ettei toimintaa ole pidettävä laajakantoisena tai epätavallisena²²¹. Toisaalta irtaimen omaisuuden panttaus yrityskiinnityslain (YritysKiinnL) mukaisesti voidaan katsoa sellaiseksi laajakantoiseksi toimeksi, joka ei kuulu toimitusjohtajan yleistoimivallan alaan.²²² Kiinteän omaisuuden osalta toimitusjohtajalla on oikeus hankkia yhtiölle esimerkiksi yhtiön taloudelliseen asemaan suhteutettuna arvoltaan vähäisen kiinteistön.²²³

Toimitusjohtajan toimivaltaan kuuluu myös yhtiön liiketoimintaorganisaation yksityiskohdainen määrittely. Hänelle kuuluu yleensä myös valta henkilöstön palkkaamisesta ja erottamisesta. Lähtökohtaisesti instrumentaalinen tehtävä tarkoittaa sellaisen organisaation rakentamista, joka on tarpeellinen yhtiön juoksevan hallinnon asianmukaiseksi hoitamiseksi. Toimitusjohtaja huolehtii toiminnan asianmukaisuuden ja laillisuuden valvonnasta esimerkiksi veroilmoituksen, työoikeudellisten seikkojen, kuluttaja- ja kilpailuoikeudellisten kysymysten osalta sekä vastaa muun muassa viranomaispäätösten ja määräysten noudattamisesta.²²⁴ Sosiaalinen tehtävä puolestaan kattaa liiketoiminnan rakenteen henkilösuhteiden hoitamisen ja mahdollisten ristiriitojen poistamisen ja ennakkollisen ehkäisyyn.²²⁵

3.3.1.2 Varainhoidon järjestäminen

OYL 6:17:n mukaisesti toimitusjohtajan tehtävänä on lisäksi vastata yhtiön kirjanpidon lainmukaisuudesta ja siitä, että yhtiön varoja hoidetaan asianmukaisesti. Kirjanpidon lainmukaisuudella tarkoitetaan lähtökohtaisesti osakeyhtiölain ja kirjanpitolain (KPL) ohjeita

²¹⁹ *Toiviainen* 1992, s.333.

²²⁰ *NJA* I 1958, s.186.

²²¹ *KKO* 1988:31.

²²² *Toiviainen* 1992, s.337.

²²³ *Toiviainen* 1992, s.338.

²²⁴ *Toiviainen* 1992, s.340–358.

²²⁵ *Toiviainen* 1992, s.354.

sekä IFRS-standardeja. Mainittujen säännösten lisäksi on tietenkin mahdollista, että myös erityislakien ohjeet soveltuvat tilanteeseen.

Varainhoidon valvonta ei kuitenkaan ole yksiselitteisesti tulkittavissa. Todennäköisesti sillä tarkoitetaan ainakin yhtiön omaisuutta ja käteisvaroihin liittyvää valvontaa. Toimitusjohtajalla onkin vastuu järjestää yhtiön varojenhoito siten, ettei väärinkäytöksiä pääsisi tapahtumaan, sillä varainhoidon valvonnan ja huolellisen asianhoitamisen välille tehtävä rajanveto on vaikeaa.²²⁶

Säännös ei kuitenkaan tarkoita, että toimitusjohtajan tulisi henkilökohtaisesti laatia tilinpäätös tai osata huolehtia varojen valvonnasta. Hänen tehtävänä on huolehtia, että kyseiset toimet on järjestetty asianmukaisesti. Näissä tehtävissä tulee ottaa huomioon liiketoiminnan laajuus ja laatu. Arvioitaessa asianmukaisuutta on tilanteessa otettava huomioon myös taloudelliset realiteetit; valvonnan ja organisoinnin tulee olla tarkoituksenmukaista.

Olennaista varojenhoidon säätämisellä nimenomaisesti toimitusjohtajan velvollisuudeksi lain tasolla on se, ettei hallitus kykene pidättämään itselleen asiassa päätösvaltaa niin, että myös vastuu siirtyisi hallitukselle. Tällaisia toimitusjohtajalle määrättyjä tehtäviä ei myöskään voida osoittaa yhtiöjärjestyksessä esimerkiksi hallituksen hoidettavaksi. Tämä on erona yleistoimivallan alle kuuluviin tehtäviin, joiden osalta vastuu päätöksestä siirtyy päätöksenteon mukana toimitusjohtajalta asiasta päättävälle taholle.²²⁷

3.3.2 Yhdistyksen toiminnanjohtajan toimivallasta

Yhdistyksen toiminnanjohtajan toimivallan selventäminen ei ole helppoa verrattuna osakeyhtiöön, jota käsittelevää kirjallisuutta ja oikeuskäytäntöä on olemassa runsaasti. Yhdistyslaissa ei ole olemassa säännöksiä toiminnanjohtajan toimivallasta. Lain esitöissä vuodelta 1988 todetaan vain, ettei lakiin ehdoteta otettavaksi toiminnanjohtajaa koskevaa toimivaltasäännöstä, mutta lausumaa ei perustella tarkemmin. Toimihenkilöistä todetaan lisäksi heidän olevan itsenäisesti vastuussa toiminnastaan, eikä toiminnanjohtajalle tapahtuva tehtävien delegointi poista hallituksen vastuuta tehtävien asianmukaisesta hoitamisesta.²²⁸

²²⁶ Airaksinen – Pulkinen – Rasinaho 2010a, s.495.

²²⁷ Airaksinen – Pulkinen – Rasinaho 2010a, s.496 ja s.493.

²²⁸ HE 64/1988, s.57.

Lähtökohtaisesti voidaan katsoa, että yhdistykset saavat päättää itse toimihenkilön tehtävänkuvan määrittämisen. Yhdistyslakikomitea on asettanut muutamia ohjeita toimihenkilön tehtävien määrittämiseksi. Komitea tekee eron toimihenkilön toimi- ja edustusvallan osalta. Toisaalta toimihenkilön toimivallasta todetaan voivan määrätä yhdistyksen säännöissä. Komitean mietinnössä lausutaan kuitenkin, ettei toimihenkilöä voida sääntömääräyksilläkään asettaa samaan asemaan kuin toimitusjohtaja. Mietinnössä huomautetaan lisäksi siitä, että usein järjestöelämässä toiminnanjohtajien tehtäväksi saattaa kuulua päätöksenteon valmistelu ja täytäntöönpano.²²⁹

Lain säännösten puuttuminen ja olematon oikeuskäytäntö tekevät toimivallan määrittelystä haasteellista. Monien yhdistysten säännöissä on määrätty toimihenkilön asemasta, mutta säännöissä esiintyvät määräykset ovat edelleen hyvin monenmuotoisia. Säännöissä on toisinaan tyydytty vain yleisluonteisiin kuvauksiin, jolloin todellisista disponoinneista on vaikea saada käsitystä. Toisinaan taas toimenkuvasta on saatettu määrätä säännöissä hyvinkin tarkasti tehtävät luetellen. Johtavan toimihenkilön asemaa ei yleensä ole määritelty sääntöjä tarkemmin myöskään mahdollisessa työsopimuksessa, mutta sääntöjä alemmanasteisissa ohjeissa on paljonkin toimivaltaa koskevia yksityiskohtia. Syy siihen, että sääntömääräykset ovat lähtökohtaisesti yleisluonteisia, on se, että vasta niiden soveltaminen käytännön yhdistyselämässä kertoo siitä, mitä säännöillä on tosiasiallisesti tavoiteltu.²³⁰

Yhdistyslaki ei sääntele operatiivisesta johdosta huolehtimisen osoittamista johtavalle toimihenkilölle. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö yhdistystoiminnassa voitaisi tehdä eroa juoksevan hallinnon ja epätavallisten toimien välillä. Estettä ei ole myöskään sille, etteikö kyseistä jakoa voitaisi hyödyntää myös yhdistyksen toimivaltaajaossa. Osakeyhtiön kohdalla yllä esitetysti toimitusjohtajalle kuuluvaan juoksevaan hallintoon ei kuulu automaattisesti esimerkiksi toimintaperiaatteiden muuttaminen, merkittävät investoinnit tai pitkävaikutteiset menot.²³¹ Yhdistyksen kohdalla juokseva hallinto epätavalliset toimet- jaottelua ei kuitenkaan voida soveltaa näin suoraan, ja onkin nähtävä, ettei toimihenkilölle voida antaa toimivaltaa näin merkittävässä asioissa tai niihin rinnastettavissa aatteellista toimintaa koskevissa kysymyksissä. Toimitusjohtajan toimivalta on yhdistyksen johtavan toimihenkilön toimivallan yläraja.²³²

²²⁹ Halila 1993, s.507.

²³⁰ Halila 1998, s.508 ja s.509.

²³¹ Ks. kohta 3.3.1.

²³² Halila 1993, s.510.

Yhdistyksen harjoittama liiketoiminta toimii samalla pohjalla osakeyhtiössä harjoitettavan liiketoiminnan kanssa. Liiketoiminnan ja toimihenkilön suhdetta ei lain esitöissä ole kuitenkaan otettu esille. Tästä johtuen liiketoiminnankin osalta on johtavan toimihenkilön toimivalta määriteltävä kohta kohdalta. Toimivan johdon rooli aatteellisessa yhdistyksessä voidaan nähdä toisaalta myös itsenäisempänä kuin vastaavasti toimitusjohtajan asema osakeyhtiössä. Yhdistyksessä liiketoiminta saattaa olla laaja-alaisempi ja tarkemmin määritelty. Liiketoiminta saattaa keskittyä pikemminkin palvelujen tuottamiseen kuin varojen keräämiseen ja näin ollen johtava toimihenkilö voi hyvin olla se taho, joka pyörittää toimintaa käytännössä.²³³

Yhdistyksillä ei ole sellaista perus- tai normaalitasoa, joka toimisi vertailuna ja perustana toimihenkilön toimivallasta päätettäessä. Toimivalta voidaan näin määrätä miten vaatimattomaksi tahansa, jolloin tehtävät rajoittuisivat esimerkiksi ainoastaan päätöksenteon valmisteluun, ja itsenäinen päätöksenteko vaatisi käytännössä aina esimerkiksi hallituksen hyväksynnän.²³⁴

Sääntöjen ja tätä alemmanasteisten määräysten yleisluonteiset kuvaukset johtavan toimihenkilön toimivallasta eivät tosiasiallisesti kerro paljonkaan toiminnasta todellisuudessa. Usein säännöissä todetaan toiminnanjohtajan huolehtivan yhdistyksen taloudesta. Ilmaisuihin ei kuitenkaan kerro, voiko toimihenkilö päättää palkoista, palkkauksesta tai esimerkiksi yhdistyksen omaisuuden sijoittamisesta. Yhdistyksen toimihenkilön toimivaltaa arvioitaessa on katsottu voivan analogisesti soveltaa yhtiöoikeudellisia sääntöjä tietyllä varovaisuudella ainakin jossain määrin. Yhdistyksen toimihenkilön toimivaltaa on kuitenkin arvioitava varovasti osakeyhtiöoikeudelliselta pohjalta, sillä toimihenkilön toimivalta ei ole niin vahva kuin osakeyhtiön toimitusjohtajan eikä näin ollen voida olettaa, että yleisluonteiset lausumat kattaisivat yhtä suuren ja laajan toimivallan alan kuin osakeyhtiössä.²³⁵ Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että mitä poikkeuksellisemmasta toimesta on kysymys, sitä tärkeämpi siitä on määrätä yksityiskohtaisesti.

Yhdistyslain 23 § määrää kiinteistökaupasta päättämisen hallituksen tehtäväksi. Tällöin ei kyseistä tehtävää voitaisi siirtää toiminnanjohtajan vastuulle. Kiinteistökaupan lisäksi yrityskiinnityksen on katsottu kuuluvan hallituksen toimivaltaan, eikä siitä voitaisi näin ollen päättää hallitustasoa alempana. Näiden kahden tilanteen lisäksi toiminnanjohtajan suorit-

²³³ Halila 1993, s.511.

²³⁴ Halila 1993, s.512.

²³⁵ Halila 1993, s.517.

tamille oikeustoimille ei ole rajoituksia. Yhdistyksen toiminnanjohtaja voi kuitenkin päättää monenlaisista asioista yhdistyksen toiminnassa, kuten irtaimen kaupasta, vuokrasopimuksesta, urakkasopimuksesta sekä lahjoituksista. Toiminnanjohtajalle ei kuitenkaan voida antaa rajoituksetonta toimivaltaa kyseisten oikeustoimien tekemiseksi. Tilannekohtaisesti onkin arvioitava onko tällaisiin oikeustoimiin tosiasiallisesti ollut olemassa toimivaltaa. Valitettavasti arviointia ei voida perustaa selkeiden kriteerien pohjalle, kuten OYL 8:6.1:een, oikeuskäytäntöön tai kirjallisuuteen, sillä yhdistysoikeudessa ei tällaisia vaihtoehtoja ole. Tästä syystä toimivallan määrittämisen osalta on tyydyttävä yleisluonteisiin seikkoihin.²³⁶

Yhdistyksessä on sisäisellä ohjauksella mahdollista rajoittaa johtavan toimihenkilön päätöksentekoa, vaikka henkilölle olisikin osoitettu yleinen toimivalta asiassa. Toimihenkilö on velvollinen noudattamaan hänelle annettuja ohjeita sekä pysymään talousarvion tai muun annetun euromääräisen rajan sisällä. Siinä tapauksessa, etteivät annetut ohjeistukset estä oikeustoimen suorittamista on arvioitava toimen tavanomaisuutta yhdistyksen toiminnassa. Toisin sanoen onko toiminnanjohtajalla mahdollisuus suorittaa sellaista kantavaa oikeustointia kuin tilanteessa on tarve. Tilanteen arviointiin vaikuttavat tehdyn suorituksen tavanomaisuus ja toisaalta yhdistyksen oma käytäntö.²³⁷

Yhdistystä käsittelevässä kirjallisuudessa ei ole pohdittu sitä ajatusta, että luotonantoa koskevat päätökset tehtäisiin hallitustasoa alempana. Estettä tälle ei sinänsä olekaan. Näin ollen voitaisiin katsoa olevan mahdollista, että luotonannosta tai takauksesta päättäisi toiminnanjohtaja tiettyyn euromäärään saakka. Tällaisia valtuuksia ei kuitenkaan johtaville toimihenkilöille ole asetettu käytännössä. Yhdistyksissä on myös lähdettävä siitä, että henkilöstön palkkauksesta huolehtii hallitus. Toiminnanjohtajalla voi kuitenkin olla mahdollisuus päättää alemman tasoista henkilökuntakysymyksistä. Sellainen järjestely, jossa toiminnanjohtaja päättää alaisensa ja määrää näiden palkoista on yhdistyksessä poikkeuksellinen. Toiminnanjohtajan tällaisesta mahdollisuudesta on tullut nimenomaisesti määrätä säännöissä, jolloin pelkkä yleiskuvaus ei riitä.²³⁸

Tavallisesti yhdistyksen toiminnanjohtajan tehtäviin kuuluu toimiston johtaminen ja sen töiden järjestäminen. Näiden lisäksi toiminnanjohtaja huolehtii myös päätettävien asioiden valmistelusta sekä mahdollisesti eri kokouksien koollekutsumiseen liittyvistä asioista ja

²³⁶ Halila 1993, s.518.

²³⁷ Halila 1993, s.519.

²³⁸ Halila 1993, s.521.

päätösten täytäntöönpanon järjestämisestä. Toimihenkilölle voidaan määrätä myös yhdistyksen kirjanpidosta ja talouden hoitamisesta huolehtiminen. Johtava toimihenkilö ei kuitenkaan ole itsenäisen orgaanin asemassa ja hän on näin ollen aina työ sopimussuhteessa yhdistykseen. Tämä tarkoittaa sitä, että johtavaan toimihenkilöön sovelletaan työoikeudellisia normeja, eikä tätä voida kiertää sääntömääräyksellä. Toimihenkilö toimii aina hallituksen johdon ja valvonnan alaisena.²³⁹

3.4 Asiamiehen tehtävien tarkastelu säätiö- ja yhteisöoikeuden valossa

3.4.1 Säätiölain juokseva hallinto

Alkuperäisen vuoden 1930 säätiölain 9 §:ssä lausutaan seuraavasti: ”Säätiön säännöissä voidaan määrätä, saavatko ja miten laajalti yksi tai useammat hallituksen jäsenistä, ilman toisten myötävaikutusta, taikka säätiön juoksevain asiain hoitoa varten otetut erityiset toimihenkilöt toimia säätiön puolesta.” Alkuperäinen laki toteaa säätiön juoksevien asioiden hoitamista varten olevan mahdollista disponoida erityisille toimihenkilöille, jotka ovat tätä varten säätiön organisaatioon valittu. Säätiölain esityöt eivät kuitenkaan selvennä tarkemmin, mitä juoksevien asioiden hoitamisella on laissa haluttu tarkoittaa.²⁴⁰

Termi ”juoksevien asioiden hoito” otettiin laista kuitenkin pois vuoden 1985 hallituksen esityksen mukaisesti. Tuolloin katsottiin, että voimassa olevan lain mukaan nimenkirjoitusoikeus voitiin antaa vain säätiön juoksevien asioiden hoitoa varten otetuille toimihenkilöille. Rajoituksen katsottiin olevan tarpeeton ja se poistettiin.²⁴¹ Voimassa oleva laki ei myöskään sisällä enää mainintaa toimihenkilön juoksevien asioiden hoitamisesta. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö toimihenkilö voisi olla vastuussa juoksevista asioista. Vuoden 1985 hallituksen esityksessä ei todeta juoksevien asioiden olevan kokonaan poissuljettu toimihenkilöltä. Lakimuutoksella ainoastaan poistettiin termi laista rajoittamasta nimenkirjoitusoikeuksia. Esityksessä ei kuitenkaan mainita, että säätiölakia tulisi muutoksen jälkeen tulkita toimihenkilöiden osalta suppeammin kuin aikaisemmin lakia sovellettaessa.

Säätiölaki ja sen esityöt jättävät juoksevien asioiden hoitamisen tarkemman määrittelyn käytännön muotoutumisen varaan, sillä sen tehtävänkuvaa ei tarkemmin ole pohdittu lainsäätäjän puolelta. Osakeyhtiöissä toimitusjohtajan toimivaltaan kuuluu lakisääteisesti eri-

²³⁹ Halila 1993, s.506–521.

²⁴⁰ HE 4/1929, s.1–2.

²⁴¹ HE 89/1985, s.19.

tyisesti juoksevan hallinnon hoitaminen, jota on avattu myös yhtiötä käsittelevässä oikeuskirjallisuudessa sekä oikeuskäytännössä. Näin ollen on mahdollista hakea analogisesti tulkinta-apua juoksevien asioiden käsitteen määrittelyyn. Vertailussa on kuitenkin otettava huomioon se, ettei säätiöissä ja yhdistyksissä toimivallan voida olettaa kattavan automaattisesti samoja tehtäviä kuin mitä ne vastaavasti osakeyhtiössä olisivat. Asiamiehen toimivalta on lähtökohtaisesti suppeampi kuin toimitusjohtajan, jo siitä syystä, ettei asiamiehen ole katsottu voivan olla säätiön toimielin.

Osakeyhtiössä juokseva hallinto ei kata laajakantoisia ja epätavallisia oikeustoimia. Tällaisten toimien suorittaminen ilman hallituksen erityistä hyväksyntää on mahdollista vain äärimmäisissä tilanteissa yhtiön edun ollessa vaarassa.²⁴² Yhdistyksissä tällaista mahdollisuutta ei ole katsottu tarvittavan, sillä aatteellisen toiminnan ei ole oletettu tarvitsevan yhtä nopeaa reagointia kuin liiketoiminnan²⁴³. Säätiöt kuten yhdistyksetkin toimivat aatteelliselta pohjalta. Näin ollen voidaan katsoa samojen perustelujen valossa, ettei säätiön asiamiehelläkään ole valtuuksia toimia ilman erityistä hyväksyntää. Säätiöt saavat kuitenkin harjoittaa liiketoimintaa oman toimintansa tukemiseksi tietyissä rajoissa. Tilanne voitaisiinkin kyseenalaistaa siinä tapauksessa, että säätiön hallituksen hyväksyntää on vaikea saada ja säätiön liiketoiminta vaatisi nopeita ratkaisuja. Tällaisessa tilanteessa voidaan tarkastella asianhuollon periaatteita eli velvollisuutta toimia säätiön edun nimissä ilman hallituksen valtuutusta tai sopimusta.²⁴⁴ Käytännössä tällainen toimiminen voi tulla kyseeseen esimerkiksi siten, että säätiön hallitus hyväksyisi jälkikäteisesti asiamiehen toiminnan. Todellisuudessa sellainen tilanne, jossa hallitusta ei pystyttäisi saamaan koolle tekemään asiasta päätöstä, on kuitenkin nykyaikana teknologian kehityksen vuoksi melko epätodennäköinen.²⁴⁵

Yhdistyksissä on katsottu voitavan tietyin rajauksin tehdä osakeyhtiön tavoin ero juoksevan hallinnon ja epätavallisten toimien välille. Tätä jakoa on katsottu voitavan myös hyödyntää toimivaltajaosta päätettäessä.²⁴⁶ Estettä ei ole myöskään sille, että myös säätiöissä voidaan tehtävät jakaa näiden kahden kategorian välillä. Epätavallisen toiminnan määrittely ei samalla tavoin kuitenkaan ole olennaista verrattuna osakeyhtiön toimintaan, jossa epätavalliset ja laajakantoiset toimet saattavat tietyin kriteerein olla toimitusjohtajan toimi-

²⁴² Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2010a, s.496–497.

²⁴³ Halila 1993, s.515.

²⁴⁴ Hemmo 2003, s.532–534.

²⁴⁵ Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2010a, s.497. Hovi 2005, s.320–321.

²⁴⁶ Halila 1993, s.510.

vallassa. Asiamiehen toimivaltaan tällaiset toimet eivät käytännössä voisi kuulua mitenkään, koska tehtävien laatu ja laajuus määräytyvät hallituksen määrittämien kriteereiden mukaisesti eikä säätiöissä ole lähtökohtaisesti katsottu toimivallan rajojen voivan laajentua tilannekohtaisista syistä johtuen. Toisaalta eri asia on, voisiko hallitus ohjeistaa asiamiehen hoitamaan tehtäviään siten, että tiettyjen kriteereiden täytyessä asiamies voisi suorittaa oikeustoimen, joka ylittäisi asiamiehen säätiössä tavanomaiseksi katsotut tehtävät. Tilanteessa tulisi ainakin ottaa huomioon säätiön tarkoitus ja säätiön tarkoituksen toteuttamisen etusija. Tällöin saatettaisiin kuitenkin katsoa, että laajakantoisempi toiminta edellyttää hallitustasoista päätöstä.

Juoksevaa hallintoa on osakeyhtiöoikeudellisessa kirjallisuudessa katsottu voitavan tarkastella yhtiön laadun ja laajuuden näkökulmasta. Tällainen tarkastelutapa sopii myös säätiöihin. Olennaistahan tehtävien alan määrittelyssä on juuri säätiön toimiala ja toisaalta säätiössä käytetyt toimintatavat. Tavanomainen toiminta yhdessä säätiössä ei välttämättä ole sitä kaikissa. Tästä syystä myös juoksevien asioiden kattavuus saattaa vaihdella säätiökohtaisesti, varsinkin kun juoksevan hallinnon kattavasta toimivallasta ei ole määrätty lain-tasoisesti. Osakeyhtiössä rajoituksena hallitukselle juoksevan hallinnon rajoittamista ajatellen toimii ajatus siitä, ettei toimitusjohtajan asemaa saa tehdä niin ahtaaksi, että tämän itsenäisen organin asema tulee käytännössä mahdottomaksi²⁴⁷. Säätiöissä ei tällaista toimivallan alarajaa ole. Tästä syystä toimivalta voitaisiin käytännössä määrätä miten vaatimattomaksi tahansa.²⁴⁸

Juoksevan hallinnon määrittely säätiöissä on siten hyvin tapauskohtaista. Juoksevan hallinnon voidaan kuitenkin katsoa tarkoittavan, kuten osakeyhtiössäkin, tavanomaisia säätiön jokapäiväisiä toimia säätiön päivittäiseen ohjaukseen liittyen. Säätiöiden kohdalla juoksevan hallinnon alaa ei ole käsitelty oikeuskirjallisuudessa, joten käytännön tehtävien tarkempaan pohdintaan on haettava analogiaa yhdistyksen toiminnanjohtajan ja osakeyhtiön toimitusjohtajan tehtäväkuvasta.

²⁴⁷ *Toiviainen* 1992, s.240. *Toiviainen* 1983, s.41.

²⁴⁸ *Halila* 1993, s.512.

3.4.2 Henkilöstöhallinta ja toiminnan kannalta olennaiset sopimukset

Toimitusjohtaja vastaa yllä esitetysti yhtiön välttämättömien taloudellisten, teknisten ja henkilöllisten resurssien järjestämisestä, jotta yhtiö voisi saavuttaa sille asetetut strategiset tavoitteet. Toimitusjohtaja voi siten päättää irtaimen omaisuuden hankkimisesta yhtiölle tai vanhan irtaimen korvaamisesta uudella.²⁴⁹ Toisaalta sellaiset suuret investoinnit, jotka johtuvat yhtiön muuttuneesta toimintastrategiasta katsotaan kuitenkin juoksevan hallinnon ulkopuolisiksi²⁵⁰. Yhdistysoikeudellisessa kirjallisuudessa on katsottu toiminnanjohtajan voivan päättää yhdistyksen puolesta esimerkiksi irtaimen kaupasta. Hänelle ei kuitenkaan katsota voivan antaa rajoituksetonta toimivaltaa tällaisen oikeustoimen tekemiseen.²⁵¹ Säätiön asiamiehen kohdalla tilannetta voisi arvioida samoin. Asiamiehelle voidaan antaa mahdollisuus irtaimen hankintaan tai myyntiin, mutta toiminnalle on asetettava tietyt rajat esimerkiksi sisäisin ohjein. Asiamies voisi näin hoitaa säätiön irtainta omaisuutta tiettyyn rajaan asti itsenäisesti.

Yhdistyksen kohdalla on toisaalta katsottu, että toiminnanjohtajan on mahdollista solmia vuokra- ja urakkasopimuksia sekä tehdä lahjoituksia.²⁵² Säätiössä tällainen toiminta on riippuvainen siitä, kuinka asiamiehen toimivalta on rajattu säätiön säännöissä ja toisaalta sisäisissä määräyksissä. Näiden lisäksi on muistettava, että toiminnan tulee olla normaalin toiminnan puitteissa, jolloin säätiön tarkoituksen toteuttamisen mallit vaikuttavat siihen, kuinka toimintaa on arvioitava. Esimerkkinä voisi olla toimitilojen korjaustyö, johon hallitus on valtuuttanut asiamiehen kilpailuttamaan urakoitsijan ja valvomaan työtä tai mahdollisesti etsimään sopivan vuokralaisen vuokrattaviin säätiön tiloihin. Tavanomaisuutta on kuitenkin arvioitava tapauskohtaisesti ja säätiön oman yleisen käytännön valossa.

Apurahasäätiöt jakavat rahaa lahjoituksina tukemalleen tarkoitussektorille. Usein asiamies ei päättää lahjoitusten jakamisesta, vaan esittelee apurahan hakijoista varteenotettavat vaihtoehdot, joista hallitus valitsee apurahan saajat.²⁵³ Apurahasäätiöissä lahjoitusten jakaminen asiamiehen toimesta on siten epätodennäköistä. Tilannetta saattaa kuitenkin muuttaa lahjoituksen luonne, jos lahjoitus ei kohdistuisikaan tiettyyn henkilöön vaan kyseessä olisi esimerkiksi jokin valtakunnallinen hanke, johon säätiö kokee tärkeäksi osallistua. Toisaalta laitossäätiöissä, joiden tarkoituksena ei tavallisesti ole suoraan apurahojen jakaminen, voisi

²⁴⁹ *Toiviainen* 1992, s.333.

²⁵⁰ *NJA* I 1958, s.186.

²⁵¹ *Halila* 1993, s.518.

²⁵² *Halila* 1993, s.518.

²⁵³ *Säätiön hyvä hallinto -ohje*, s.13.

asiamiehen olla mahdollista antaa vähäisiä lahjoituksia, jos tällaisista on yhteisesti sovittu. Ylimpänä ohjeena säätiöissä toimii kuitenkin perustajan tahto²⁵⁴ ja toisaalta säätiön säännöt, joiden rajoitukset saattavat esimerkiksi estää tavallisesta apurahatoiminnasta eriävien lahjoitusten tekemisen kokonaan.

Säätiössä on tärkeää myös määritellä se, onko asiamiehellä mahdollisuus palkata toimistoon henkilökuntaa, päättää sen palkoista ja toisaalta irtisanomisesta. Yhdistyksessä tällaisesta on määrättävä säännöissä. Säätiössä tällaisesta mahdollisuudesta ei ole välttämättä aina määrätty säätiön säännöissä. Sääntöjen toimivaltakuvaukset ovat usein hyvin ylimalkaisia ja yleisiä ilmauksia, joiden sisältöä on vaikea arvioida ilman säätiökäytäntöä. Näin ollen säätiössä saatetaan sisäisen työjärjestyksen tai ohjeistuksen tai hiljaisen käytännön muotoutumisella oikeuttaa asiamies huolehtimaan henkilöstörakenteesta. Yhdistyksissä pelkkä yleiskuvaus säännöissä ei ole välttämättä riittävä ja hiljainen käytäntökään ei muodosta pätevää ratkaisua, sillä hallitus voi pidättää itselleen ratkaisuvallan, jos tästä ei ole määräystä säännöissä.²⁵⁵ Säätiöissä ei kuitenkaan ole tarkemmin pohdittu juoksevan hallinnon alaa, yhdistysoikeudellisen analogian kautta olisi näin ollen pääteltävissä, että myös säätiöissä tulisi näistä asioista määrätä säännöissä, jota delegointiratkaisut olisivat tehokkaita.

3.4.3 Säätiölain sijoitusnormi

Säätiökirjallisuudessa ja säätiölain esitöissä on mahdollistettu niinkin olennaisen säätiötoiminnan osan kuin säätiön varojen hoitamisen ja sijoittamisen osoittaminen tietyille toimihenkilölle esimerkiksi asiamiehelle.²⁵⁶ Säätiön varallisuuden sijoittaminen mahdollistaa säätiön toiminnan jatkamisen ja tarkoituksen toteuttamisen harjoittamisen. Tällöin asiamies vastaa säätiön varojen hoitamisesta ja sijoittamisesta joko itse tai hankkimalla konsulttipalveluja ja riittävää asiantuntemusta varojen varman sijoittamisen varmistamiseksi.²⁵⁷ Myös yhdistyksissä voidaan johtavalle toimihenkilölle antaa velvollisuus määrätä kirjanpidosta ja varainhoidosta.²⁵⁸ Asiamiehen toimivaltaa säätiön varallisuuden hoidossa rajoittaa osaltaan säätiölain 10 §:n määräys varojen sijoittamisesta varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla. Sää-

²⁵⁴ Mähönen *Lakimies* 2008, s.335.

²⁵⁵ Halila 1993, s.521.

²⁵⁶ HE 89/1985, s.18. *Hovi* 2005, s.189.

²⁵⁷ *Hovi* 2005, s.190.

²⁵⁸ Halila – Tarasti 2011, s.535.

täjä on saattanut säädekirjassaan asettaa sijoittamiselle laissa säädettyä tiukempia vaatimuksia, mutta lähtökohtaisesti tämä 10 §:n määräys asettaa ehdot harjoitettavalle sijoitus-toiminnalle, koska säätiölaissa ei kuitenkaan ole omaisuuden sijoittamista määrällisesti rajoittavia pykäläitä tai omistusrajoitusta säänteleviä määräyksiä.²⁵⁹

Säätiölain 10 §:n sijoitusmääräyksen tekstiä ”*säätiön varat sijoitetaan varmallalla ja tuloa tuottavalla tavalla*” kirjaimellisesti tulkitsemalla voidaan todeta sillä tarkoitettavan vähintäänkin sitä, että säätiö saa sijoituksestaan varmuudella omansa takaisin. Toisin sanoen tuloksen tuottavuudella oletetaan tuloksen olevan aina positiivinen. Sijoitusnormin noudattaminen kirjaimellisesti tuntuu epätodelliselta. Sijoituksen absoluuttinen varmuus ja tuloa tuottavuus tuntuukin äkkiseltään mahdottomalta. Sijoitus sisältää aina voiton mahdollisuuden ja toisaalta riskin epäonnistumisesta. Lainsäätäjällä ei kuitenkaan ole halunnut kieltää säätiöiden harjoittamaa sijoitustoimintaa.²⁶⁰ Sijoituksen varmuuden vaatimusta valaisee Helsingin hovioikeuden päätös toiminnanjohtajan luottamusaseman väärinkäytöstä. Tapauksessa asiamies oli antanut lainoja ilman näitä turvaavia vakuuksia.²⁶¹ Tuomiota voidaankin tulkita siten, että säätiön luotonanto edellyttää samalla myös aina lainan tueksi vakuutta, jotta varmuusvaatimus täyttyisi.

Säätiölain sijoitusnormilla on pyritty estämään riskialttiiden sijoitusten tekeminen. Huomattavien riskien ottamista tulisi välttää sijoitustoiminnassa ja toisaalta sijoittamisen tulisi palvella säätiön tarkoitusta ja sen toteuttamista. Säätiölain määräys on sanamuodoltaan ehdoton, eikä teksti anna mahdollisuutta joustavuuteen. Näin ollen laintekstin ollessa muihin oikeuslähteisiin etusijainen, voitaisiin kirjaimellisesti tulkiten katsoa säätiön sijoittamisen edellyttävän aina ehdotonta varmuutta, jotta sijoitustoimintaa voitaisiin pitää lainmukaisesti hyväksyttävänä. Toisaalta lakia tulee tulkita yhteiskuntaoloihin peilaten, jolloin tulee pohdittavaksi se, onko vuonna 2013 mahdollista ja realistista tulkita lakia siten, kuin sitä on tulkittu vuonna 1964. Sijoitustoimintakulttuuri on kehittynyt 50 vuodessa huomattavasti. Siinä tapauksessa, että lakia tulkittaisiin sanamuodon mukaisesti, esiintyy tekstissä selkeä ristiriita. Tällöin sijoitustoiminnalle asetetut rajat kiristyisivät ja asiamiehen mahdollisuus sijoittaa varoja kapenisi huomattavasti. Sijoitustoiminnan kautta toiminnan tukemiseksi kerätyt ja esimerkiksi eteenpäin jaettavaksi tarkoitetut varat pienenisivät näin ollen jo siitä

²⁵⁹ *Hovi* 2005, s.178.

²⁶⁰ *Hovi* 2005, s.180.

²⁶¹ *HO* 8.10.2004.

syystä, että voittovarmuuden kasvaessa tuotto laskee ja vastaavasti varmuuden pienentyessä tuotto nousee.²⁶²

3.4.4 Velka- ja panttaussopimukset

Säätiön asiaviestä koskevassa korkeimman oikeuden ratkaisussa säätiön nimenkirjoittaja oli ylittänyt toimivaltansa antaessaan pankille sitoumuksia säätiön puolesta: ”Koska sitoumukset liittyivät siihen liiketoimintaan jota säätiö oli laajasti harjoittanut ja koska ne oli pankin tietten ainakin osaksi tehty säätiön aikaisempien sitoumusten turvaamistarkoituksessa, pankilla ei ollut erityistä syytä ryhtyä tarkistamaan toimivallan olemassaoloa.” Tapauksessa annetut takaukset liittyivät konserniliiketoimintaan, johon liittyviä toimia säätiön puolesta toimineet asiamiehet olivat tehneet jo aikaisemmin.²⁶³

Asiamiehillä ei ollut toimivaltaa tehdä sitovia sitoumuksia ilman hallituksen nimenomaista päätöstä asiasta. Tapauksessa säätiön hallitus oli tehnyt sisäisen päätöksen olla tukematta konsernitoimintaa aiemmasta käytännöstä poiketen. Asiamiehet olivat tästä ohjeistuksesta huolimatta tehneet takaussitoumukset pankin kanssa säätiön puolesta. Korkein oikeus kuitenkin katsoi, toisin kuin alemmat tuomioistuimet, ettei pankki voinut tietää annetusta toimivallan rajoituksesta, varsinkin otettaessa huomioon kyseisten sitoumusten tekemisen aikaisemmin pankin kanssa täysin valtuuksin.²⁶⁴

Kyseistä oikeustapausta tulkittaessa voidaan todeta ottamatta kantaa toimivallan ylitykseen säätiön asiamiehillä voivan olla toimivaltaa suorittaa säätiön puolesta takaussitoumuksia. Tapauksessa asiamiehet oli valtuutettu toimimaan pankin kanssa täysin valtuuksin eikä toimivaltaa ollut rajoitettu aikaisemmin yleistä ilmaisua tarkemmin. Näin ollen asiamiehen toimivallan rajoja tarkastellessa yleinen ilmaisu täydet valtuudet kattaa kuitenkin säätiön tarkoituksen ja toimialan ja näiden edun mukaisesti toimimisen. Toisaalta toimivaltaa tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon myös se, että juoksevan hallinnon käsite antaa mahdollisuuden pohtia toiminnan tavanomaisuutta säätiössä, joka tässä tapauksessa ilmeisesti on ollut lähtökohtaisesti toistuvaa. Huomioitavaa kuitenkin on, ettei tapauksesta voida automaattisesti päätellä asiamiehellä olevan oikeus tehdä pankin kanssa mitä tahansa sitoumuksia, vaan hänen tulee saada hyväksyntä ja valtuutus tällaiseen toimintaan hallitukselta.

²⁶² Hovi 2005, s.181–188.

²⁶³ KKO 1993:60.

²⁶⁴ KKO 1993:60.

Panttauksen tulee siten jäädä juoksevan hallinnon ja toiminnan tavanomaisuuden sisälle. Tämä on verrattavissa osakeyhtiön toimitusjohtajan ohjeistukseen, jonka mukaisesti päätöksen tekeminen varallisuuden käyttämisestä velan maksun vakuutena kuuluu juoksevaan hallintoon, jos sen tarkoitus, päämäärä ja arvo ovat sellaisia, ettei toimintaa ole pidettävä laajakantoisena tai epätavallisena²⁶⁵.

3.5 Kokoavia ajatuksia

Säätiölainsäädäntö jättää monessa suhteessa aukkoja ja toisaalta samalla mahdollistaa säätiöiden toiminnassa tiettyä joustavuutta, kun tietyistä seikoista on mahdollista päättää säätiöissä itse. Säätiöille onkin muodostunut malleja, joista esimerkkinä voidaan mainita erillisten nimikkorahastojen perustaminen säätiön alaisuuteen. Näistä rahastoista ei löydy säätiölaissa säännöksiä. Joustavuuden lisäksi säätiölaki mahdollistaa kuitenkin tietyn epäselvyyden säätiöiden toimintaan liittyen. Lakia on mahdollista tulkita monella tapaa ja oikeuskäytännön puuttuessa ei ole selkeää kantaa siitä, kuinka säätiölakia tulisi soveltaa esimerkiksi asiamiehen kohdalla. Säätiölain tulkinnanvaraisuuden vuoksi säätiöissä on muodostunut myös käytäntöjä, joiden voidaan katsoa poikkeavan säätiölain tavoitteista.

Säätiölaki ei tunnista asiamiestä. Lain 10 a §:ssä säädetään ainoastaan toimielimelle tai toimihenkilölle siirrettävästä päätöksenteosta, mutta pykälässä ei kuitenkaan tunnisteta tai mainita nimenomaisesti tiettyjä säätiön toimihenkilöitä kuten asiamiestä. Päätöksenteon siirtämisen yleisluonteinen luonnehdinta laissa onkin aiheuttanut säätiöissä mahdollisuuden tulkita lakia siten, että säätiöihin voitaisiin rakentaa myös asiamiestoimielin, jolle olisi mahdollista delegoida itsenäistä päätösvaltaa osakeyhtiön toimitusjohtajaa vastaavasti. Säätiöiden sisällä on tätä taustaa vasten solmittu asiamiesten kanssa myös nimenomaisia johtajasopimuksia tai johtajasopimustyypisin ehdoin täydennettyjä työsopimuksia.²⁶⁶ Oikeuskirjallisuudessa ei asiaa ole kuitenkaan tulkittu samoin. Päinvastoin, kirjallisuudessa todetaan hyvin selkeästi, ettei säätiön ole mahdollista rakentaa toimielintyyppistä toimihenkilöä, koska säätiölaissa ei todeta tällaisen toimielimen mahdollisuutta²⁶⁷. Yhdistyslain tulkinnasta on olemassa korkeimman oikeuden ratkaisu, johon myös oikeuskirjallisuudessa

²⁶⁵ KKO 1988:31.

²⁶⁶ Johtajasopimus voidaan solmia myös muun kuin toimitusjohtajan kanssa, jolloin siihen sovelletaan työsuojelulain säännöksiä tietyin poikkeuksin. Tällainen sopimus saatetaan solmia ylempien toimihenkilöiden kanssa. Ks. *Hietala – Kaivanto* 2012, s.10. KKO 1998:136. KKO 2002:73.

²⁶⁷ Vrt. hallintoneuvosto, josta säätiölaissa on maininta päätöksenteon delegointisäännöksen yhteydessä.

viitataan säätiölain tulkinnan tueksi. Säätiölakia koskevaa korkeimman oikeuden ratkaisua ei kuitenkaan ole.

Asiamiehen aseman lisäksi säätiölaki jättää epäselväksi delegoitavien tehtävien laajuuden. Missä määrin hallitus voi delegoida itsenäistä²⁶⁸ päätöksentekoa, jota ei katsottaisi juoksevien asioiden hoitamiseksi ja missä määrin hallituksen vastuun on mahdollista siirtyä tehtävien delegoinnin mukana. Selvää tietysti on, ettei vastuu siirry ainakaan sellaisten tehtävien osalta, jotka hallitukselle on nimetty suoraan laissa. Tältä osinkaan ei tehtävien siirtäminen kuitenkaan ole kiellettyä, esimerkkinä tästä on varallisuuden sijoittamisen siirtäminen asiamiehen tehtäväksi. Tämän lisäksi esimerkiksi kirjanpidosta huolehtiminen on siirretty asiamiehelle. Vastuun on mahdollista siirtää toisaalta juoksevien asioiden osalta, mutta raja juoksevan hallinnon ja sen ulkopuolelle kuuluvien tehtävien välillä on tapauskohtaisesti arvioitavissa. Toisaalta vastuun siirtymiseen saattaisi vaikuttaa tehtävien tavanomaisuus säätiössä, vaikka ne eivät olisikaan suoranaisesti katsottavissa puhtaasti juoksevien asioiden hoitamiseksi. Tämän lisäksi asiamiehen ollessa työsuhteinen toimihenkilö on käytännössä mahdollista tulkita hallituksen olevan vastuussa lopulta kaikesta toimihenkilön päätöksenteosta. Vastuun siirtyminen tulee oleellisemmaksi tilanteissa, joissa asiamiehen voitaisiin katsoa olevan itsenäinen toimielin.

Säätiöiden säännöissä todetaan usein asiamiehen hoitavan juoksevaa hallintoa tai vaihtoehtoisesti vain määrätään mahdollisuudesta ottaa asiamies. Tällaisessa tilanteessa on yleisen käytännön perusteella katsottu, että asiamiehen on mahdollista hoitaa ainoastaan juoksevaa hallintoa ja tähän kuuluvia tehtäviä, jotka voidaan käytännössä tulkita hallituksen tekemien päätösten täytäntöönpanoksi tai valmisteluksi. Toisaalta juoksevan hallinnon kysymys ei ole yksiselitteinen ja käsite voidaan tulkita myös hyvin laajaksi, jolloin säätiön asiamiehen tehtävät saattaisivat kattaa säätiölain 10 a §:ssä tarkoitettuja asioita eli itsenäistä päätöksentekoa, josta tulisi mainita säännöissä. Sääntöjen perusteella voi siten olla vaikeaa arvioida säätiön asiamiehen päätöksenteon laajuutta, jos sisäisen ohjeistuksen kautta asiamiehelle onkin siirretty toimivaltaa asioissa, joita lain mukaisesti sääntömääräys ei kattaisi. Tässä suhteessa laki ei välttämättä käytännössä toteudukaan siten kuin säätäjä on sen tarkoittanut. Toisaalta laissa ei säännellä päätöksenteon pidättämisestä, mikä tarkoittaisi lähtökohtaisesti hallituksen voivan pidättää asiamiehelle annettua toimivaltaa rajoituksetta. Tällöin tulee kuitenkin arvioitavaksi sääntöjen ja toimivaltajaon sitovuus, mikä ainakin yhdistyksissä

²⁶⁸ Saarnilehto *Lakimies* 8/1996, s.1261.

katsotaan pitäväksi. Analogisesti tarkasteltuna tällöin myös säätiössä hallituksen tulisi kunnioittaa sisäistä toimivaltaohjeistusta.

Kun hallituksen mahdollisuuksia delegoida päätöksentekoa ei ole juurikaan rajoitettu, voidaan kysyä, miten laaja toimivalta asiamiehelle voidaan kokonaisuudessaan uskoa. Jos tulkitaan asiaa väljästi, tarkoittaisi tämä käytännössä sitä, että asiamiehelle on mahdollista uskoa kaikki ne tehtävät, jotka kuuluvat myös toimitusjohtajalle. Hallituksen tehtäväksi jäisi siten vain valvoa asiamiehen suorittamaa toimintaa. Yhdistyksien kohdalla on todettu tämän olevan mahdotonta ja tästä syystä myös säätiöissä näkökulmaa on kritisoitu. Se, ettei asiamies voisi olla toimielinasemassa ei kuitenkaan poista sitä mahdollisuutta, etteikö asiamiehen asema voisi käytännössä lähestyä tätä toimitusjohtajan asemaa siitä syystä, ettei passiivinen hallitus puutu asiamiehen toimintaan, jolloin hän käytännössä tekee päätökset olennaisissakin asioissa itse tai vaihtoehtoisesti säätiö on valtuuttanut erittäin laajoin valtuuksin sopimusperusteisesti kolmannen tahon huolehtimaan säätiön toiminnasta. Vaikka näissä tilanteissa vastuusuhteet ovat erilaiset verrattuna toimitusjohtaja hallitus - suhteeseen osakeyhtiöissä, ei tämä poista sitä todellisuutta, että asiamies käytännössä johtaa toimintaa. Tällöin asiamiehen asema on vain vastuukysymysten kannalta rajatumpi ja jopa turvallisempi vastuun laajuus huomioon ottaen, jolloin kysymykseksi jää, onko tämä säätiön toiminnan kannalta edullista tai tarkoituksenmukaista.

Tarkastelun valossa näyttäisikin siltä, että säätiölaki ei käytännössä toteudu siten kuin säättäjä on asian ehkä alun perin tarkoittanut. Tämä tarkoittaa sitä, että laki ei vastaa nykyistä käytäntöä. Todellisuudessa asiamiehellä, jota säätiölaki ei tunne, saattaa olla hyvinkin suuri rooli esimerkiksi laitossäätiön toiminnassa. Tämän lisäksi säätiöt itse kohtelevat asiamiestä usein toimitusjohtajatasoisesti, mikä eroaa olennaisesti suhteessa oikeuskäytäntöön ja oikeuskirjallisuuteen. Asiamiehen tehtäviä tai toimivallan rajoja ei ole myöskään määritelty säätiölaissa, mikä tarkoittaa, että tämä jää käytännön määritettäväksi. Asiamiehen tehtävät vaihtelevat ja hänellä on mahdollisuus tehdä suuriakin päätöksiä itsenäisesti juoksevien asioiden hoitamisen sisällä. Säätiölaki onkin asiamiehen kohdalla auttamattomasti vanhentunut eikä vastaa todellisuutta. Laki jättää monet esiin nousseet kysymykset täysin avoimiksi.

Tavallisesti voidaan todeta lain normien ohjaavan käytännön toimintaa. Säätiölain kohdalla joudutaan kuitenkin toteamaan, ettei tämä sääntö suoranaisesti sovellu nykytilanteeseen. Vaikuttaisikin siltä, että säätiökäytäntö on ajautunut erilleen säätiölain tarkoittamasta

suunnasta ja tästä syystä asiamiestä koskevaa sääntelyä tulisi tulevaisuudessa selkeyttää. Osakeyhtiön toimitusjohtajaa vastaava malli ei välttämättä ole kuitenkaan automaattisesti parempi vaihtoehto, jos nykyisin työsuhteessa olevan asiamiehen toimenkuvaa ja toimivaltaa säänneltäisiin siten, ettei vastaavanlaisia ongelmia ja epäselvyyksiä esiintyisi jatkossa. Nykyisen lain mukainen asiamies saattaa olla hyvinkin toimiva ratkaisu säätiöissä, joissa sisäinen ohjeistus ja säännöt ovat yhtenevät, ja sekä hallitus että asiamies ovat tietoisia omasta toimivallastaan. Asiamiehen työoikeudellista asemaa puoltaa myös sen rajattu vastuu, minkä laajentaminen saattaisi toimia pelotteena työn vastaanottamista harkittaessa. Toimitusjohtajan toimintaa leimaakin tietty ammattimaisuus, jolle pienemmissä säätiöissä ei niinkään olisi tarvetta.

4. Säätiölain uudistaminen

4.1 Toimitusjohtaja-toimielin

4.1.1 Toimielinsääntely perustuslaillisesta näkökulmasta

Säätiön asiamiehen aseman selkeyttämisen puolesta esitettyjen toiveiden lisäksi myös säätiökentän toivomuksena ja enemmistön kantana on ollut asiamiessääntelyn selkeyttäminen.²⁶⁹ Selkeyttämisen perusteita pohdittaessa on otettava huomioon myös perustuslailliset oikeudet. Perustuslain 80 § sisältää määräyksen perustuslain alaan kuuluvan henkilön oikeuksien ja velvollisuuksien määrittelystä. Säätiön työntekijän osalta perustuslain säännös ei sinänsä ole olennainen, sillä perustuslaissa tuskin on tarkoitettu jokaisen työntekijän tehtävistä määriteltävän laintasoisesti. Tämä tarkoittaisi lähinnä työntekijäasemassa olevaa säätiön asiamiestä. Tilanne on kuitenkin tarkastelemisen arvoinen uuden lain mahdollistaman toimielimen oikeuksien ja velvollisuuksien määrittelyn kannalta. Tältä osin voidaan esittää kysymys toimielimen perustuslaillisesta suojasta. Nykyisin oikeuskirjallisuuden kanta on melko jyrkkä sen katsoessa säätiön asiamiehen olevan työsuhteinen työntekijä, jolle ei voitaisi antaa toimielinasemaa. Tätä oikeuskirjallisuuden kantaa ei kuitenkaan tue esimerkiksi työryhmän näkemys säätiöiden käytännössä käytetystä toimielinasemassa olevasta asiamiehestä tai käräjäoikeuden päätöksen lausuma, jossa käräjäoikeus on todennut nykyisen lainsäädännön mahdollistavan toimielinaseman.²⁷⁰

²⁶⁹ *Lausuntoyhteenveto* 44/2013, s.96.

²⁷⁰ *KO* 31.8.2007. Korkeimman oikeuden oikeuskäytäntöä ei säätiön asiamiehestä ole olemassa.

Suomen perustuslain 80.1 §:ssä säädetään seuraavasti: ”*Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.*” Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että jokaisella Suomessa asuvalla on oikeus tietää oikeutensa ja velvollisuutensa laissa säädetysti perusoikeuksien ulottuessa kaikkiin Suomen oikeuden soveltamispiirissä oleviin ihmisiin heidän kansallisuudestaan riippumatta.²⁷¹ Työntekijän oikeuksista on Suomessa säännelty pääasiallisesti lailla. Näiden erityisten lakien lisäksi perusoikeuksilla tulee kuitenkin olla tulkinnallista merkitystä muuta lainsäädäntöä sovellettaessa.²⁷²

Säätiölaki ei jo aikaisemmin mainitusti sisällä asiamiehen asemaa koskevaa toimivallan tai tehtävien määrittelyä. Oikeuskirjallisuudessa asiamies on hyvin selkeästi katsottu työsuhteiseksi toimijaksi ja tästä syystä perustuslaillinen ongelma onkin relevantti nykyisen lain voimassaolon aikana vain siinä tapauksessa, että voitaisiin päätyä oikeuskirjallisuuden vastaiselle kannalle, jolloin toimielinmuotoinen asiamies olisikin yleisestä kannasta poiketen mahdollinen.

Jos nykyisen lain sisältämä toimihenkilö voitaisiin katsoa käytännössä toimitusjohtajaan verrattavaksi toimielimeksi, jättäisi tämä asiamiehen aseman arvioinnin hyvin tapauskohtaiseksi ja toisaalta säätiön hallituksen ja perustajan asettamien sääntöjen varaan. Voidaan-kin pohtia, onko säätiön asiamiehen asema perusoikeudelliselta kannalta ajateltuna perustuslain vaatimukset täyttävä. Perustuslain toimielintä koskeva määräys vaikuttaisikin jäävän vajaaksi asiamiehen kohdalla. Säätiöissä voidaan hyvin ajautua tilanteeseen, jossa asiamiehen työoikeudellinen määrittely ei ole selvä ja tästä syystä myös hänen asemansa säätiössä epävarma. Perustuslain mukaisesti jokaisella on oikeus tietää oikeutensa ja velvollisuutensa. Tämä ehto ei säätiölaissa toteudu tai sitä ei ole laissa ilmaistu riittävän selkeästi, jotta epäselvyydet asiamiehen tehtävien luonteessa ja toisaalta vastuukysymyksissä olisivat vain keksittyjä ongelmia. Näin ollen siinäkin tapauksessa, että asiamiehen ei voitaisi katsoa olevan toimielintasoisen toimija, ajaudutaan kysymykseen siitä, onko asiamiehen asema riittävän selkeästi määritelty laissa, jottei kysymystä toimielin asemasta pääsisi syntymään. Ilmeisesti tähänkin kysymykseen joudutaan vastaamaan kielteisesti, sillä säätiökeskustelussa esiintyy asiamiehen toimivallan laajuuteen liittyvissä kysymyksissä niin puolesta kuin vastaan näkemyksiä²⁷³.

²⁷¹ Nieminen 1999, s.10.

²⁷² Nieminen 1999, s.258.

²⁷³ Halila DL 4/2013, s.613.

Laintulkinnallisesti ei siten riittäisi, että säätiössä on säännelty sisäisesti asiamiehen tehtävistä tai toimivallasta esimerkiksi työjärjestyksen tai johdon ohjesäännön avulla. Sääntöjen varassa oleva oikeuksien määrittely on tällöin täysin yksittäinen, eikä yhden säätiön esimerkillinen ohjeistus tarkoita, että samoin toimittaisiin myös toisissa säätiöissä. Sääntötasoinen tai säätiön sisäinen ohjeistus ei näin ollen perustuslailliselta kannalta olisi riittävää. Jotta yleinen tietoisuus oikeuksista ja velvollisuuksista säilyisi, olisi toimenkuvasta ja toimivallasta säänneltävä laissa selkeästi.²⁷⁴ Tarkasteltaessa säätiölain uudistusta tältä kannalta, on hyvin perusteltua vaatia asiamiehen osalta tarkentavaa ja samalla käytäntöä selkeyttävää sääntelyä, jolloin myös perustuslain vaatimukset täytettäisiin edellytetysti.

4.1.2 Työryhmän perustelut toimitusjohtajan asemasta

Työryhmän mietinnössä uudeksi säätiölaiksi tulisi uudistettuun lakiin sisällytetyksi myös säännös toimitusjohtajasta ja tämän tehtävistä. Toimivaltasäännöksellä mahdollistettaisiin toimitusjohtajan tehtävien ja toimivallan tarkempi määrittely laintasoisesti ja toisaalta nykyisen säädöksen aukkoja paikattaisiin ja selvennettäisiin. Tällä hetkellä työryhmä katsoo, että säätiön asiamiehen työoikeudellinen asema on epäselvä. Epäselvää on esimerkiksi se, voiko säätiön toimitusjohtaja olla työläinsäädännön mukaisen irtisanomissuojan ulkopuolella. Toisaalta on pidetty epäselvänä myös sitä, onko säätiön johtava toimihenkilö ylipäänsä työsuhteessa, jos hänelle on säännöissä annettu osakeyhtiön toimitusjohtajaa vastaava asema. Nykyinen laki ei myöskään sisällä toimitusjohtajan valinnasta, erottamisesta tai eroamisesta minkäänlaisia säännöksiä.²⁷⁵

Mietinnössään työryhmä toteaa säätiön säännöissä, sisäisissä työjärjestyksissä sekä toimihenkilön sopimuksessa käytännössä määrättävän johtavan toimihenkilön valinnasta, eroamisesta ja erottamisesta usein osakeyhtiön ja osuuskunnan toimitusjohtajaa ja asunto-osakeyhtiön isännöitsijää vastaavasti. Toisaalta joissakin tapauksissa säätiöissä toimitusjohtajan tehtävät ja toimihenkilöstä käytetty nimike, usein asiamies, poikkeavat kuitenkin olennaisesti yritysten toimitusjohtajan asemasta. Uudistustyöryhmä katsoo kuitenkin, että tapauskohtaisesti arvioiden säännöissä määrätty säätiön toimitusjohtaja ja muu johtava

²⁷⁴ Nieminen 1999, s.10. *Ks. perustuslain 80 §. Lausuntoyhteenveto 44/2013, s.99–100.*

²⁷⁵ *Mietintö 23/2013, s.60.*

toimihenkilö voi voimassa olevankin lain perusteella olla toimielin, johon ei sovelleta työsuhteita koskevaa lainsäädäntöä.²⁷⁶

Kysymyksessä siitä, voisiko hallitus nimetä toimitusjohtajan suoraan lain perusteella ilman, että tästä olisi säännöstä säätiön säännöissä, työryhmä jakaantuu kahtia. Enemmistön mielestä tämän tulisi olla mahdollista myös säätiöiden kohdalla. Toimitusjohtajatoimieliimen sääntelytarpeen ei katsota säätiöissä poikkeavan perusteista, joiden vuoksi osakeyhtiön ja osuuskunnan hallitus voi suoraan lain nojalla ottaa toimitusjohtajan tai isännöitsijän. Hallitus on viime kädessä vastuussa säätiön hallinnon järjestämisestä. Tästä syystä hallituksen on voitava siirtää päivittäisiä asioita koskevan päätösvallan lisäksi myös niiden hoitamiseen liittyvää vastuuta toimitusjohtajalle vastaavasti kuin osakeyhtiöissä tai osuuskunnissa. Nykyisen lain mukaan säätiön hallitus voi ilman sääntömääräystä delegoida vain päivittäisiä asioita koskevan toimivallan ja tällöinkin päätöksentekoa koskevan vastuun voidaan katsoa säilyvän hallituksella.²⁷⁷

Vähemmistön mielestä on hyvän hallintotavan mukaista, että säätiön hallintomalli ilmenee aina säännöistä myös sen suhteen, voiko säätiössä olla toimitusjohtaja-toimielin. Vähemmistön kannan taustalla on ajatus sääntöjen ja säätiörekisterin tietojen rinnakkaisesta lukemisesta säätiön hallintorakenteeseen perehdyttäessä. Säätiöiden velvoittaminen selvittämään hallintorakenne säännöissä katsotaan olevan säätiön avoimuutta ja yleistä luottamusta lisäävä tekijä. Tällöin jokainen säätiö säännöissään selventäisi käyttäkö se organisaatiossaan toimitusjohtajaa. Tästä johtuen vähemmistön kanta on, ettei säätiökenttä ole valmis hallituksen mahdollisuuteen valita toimitusjohtajan ottamisesta lain nojalla.²⁷⁸

Työryhmän 15.5.2013 julkaisemassa lakiehdotuksessa päädyttiin enemmistön kannan mukaisesti siihen, ettei toimitusjohtajasta tarvitsisi olla säätiön säännöissä erillistä määräystä. Vähemmistön vastustuksen ja säätiökentältä kerättyjen lausuntojen jälkeen on sittemmin nostettu asia uudelleen esille ja viimeisimmän tarkistuksen mukaan tultaisiin uudessa laissa kuitenkin vaatimaan toimitusjohtajasta sääntötasoinen määräys.

Asiamiehenä on ollut mahdollista käyttää myös oikeushenkilöä ja tällainen järjestely on nähty toimivaksi. Oikeushenkilön, sen edustajan ja säätiön väliset oikeussuhteet perustuvat tällöin säätiön sääntöihin ja sopimuksiin. Työryhmän tiedossa ei kuitenkaan ole kuinka

²⁷⁶ *Mietintö 23/2013, s.60.*

²⁷⁷ *Mietintö 23/2013, s.61.*

²⁷⁸ *Mietintö 23/2013, s.61.*

oikeushenkilö-asiamiehen edustajan ja säätiön välisistä toimivalta ja vastuusuhteista on sovittu. Näin ollen onkin tarpeen sallia, siinä tapauksessa, että uusi laki mahdollistaa tällaisen uuden yhteisöelimen valinnan, että valittu yhteisö nimeää säätiön toimitusjohtajaksi yhden päävastuullisen luonnollisen henkilön hoitamaan säätiön toimitusjohtajan tehtäviä.²⁷⁹ Alkuperäinen työryhmän esitys käsitti säännöksen tällaisen yhteisötoimitusjohtajan valinnasta. Lausuntokierroksen ja yleisen keskustelun jälkeen näyttäisi kuitenkin siltä, ettei ehdotus jää lopulliseksi tulevaan esitykseen.

Uuden lain toimitusjohtajaa koskeva säännös kuuluisi seuraavasti: *”Toimitusjohtaja huolehtii säätiön tarkoituksen toteutumisesta ja hoitaa säätiön muuta päivittäistä hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti (yleistoimivalta) -- Toimitusjohtaja saa ryhtyä säätiön toiminnan laajuus ja laatu huomioon ottaen epätavallisiin tai laajakantoisiin toimiin vain, jos hallitus on hänet siihen valtuuttanut tai hallituksen päätöstä ei voida odottaa aiheuttamatta säätiötoiminnalle olennaista haittaa.”*

Toisaalta hallituksen toimivallasta ehdotuksen mukaan tulisi lukemaan tehtävien siirtämisen osalta seuraavaa: *”Hallitus voi yksittäistapauksessa tai sääntöjen määräyksen nojalla tehdä päätöksen toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvassa asiassa. Hallitus voi saattaa hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvan yksittäisen asian hallintoneuvoston päätettäväksi.”*

Työryhmän ehdotus noudattaa tekstiltään ja rakenteeltaan vuonna 2006 uudistettua osakeyhtiölain mallia. Mietinnössä ehdotettu lakiteksti mahdollistaa osakeyhtiöoikeuden tavoin säätiön toiminnassa hallituksen ja toimitusjohtajan päällekkäisen toimivallan tiettyjen tapauskohtaisesti arvioitavien asioiden osalta. Nykyisen lain mukaisesti ei ole rajoitettu hallituksen tehtävien siirtämistä ylös- tai alaspäin tai horisontaalisesti. Voimassa olevasta laista ei myöskään ilmene, voiko hallitus päättää säännöissä toisen toimielimen tai toimihenkilön toimivaltaan kuuluvasta asiasta. Tämä on katsottu olevan tarpeeton poikkeama uudesta yhteisöoikeudellisesta lainsäädännöstä.²⁸⁰

²⁷⁹ Mietintö 23/1013, s.61.

²⁸⁰ Mietintö 23/2013, s.58.

4.1.3 Uutta säätiölakia koskevista lausunnoista

Lausuntokierros mietinnössä ehdotettua sääntelyä koskien alkoi 15.5.2013. Säätiöiden ja muiden toimijoiden oli mahdollista antaa mielipiteensä uudistusta ja lakiehdotusta koskien kesän aikana. Säätiökentälle tarjottiin mahdollisuus antaa oma näkemyksensä toimitusjohtajaorganin säätämistä ja sen mahdollisista vaikutuksista säätiökentällä ja toisaalta ehdottaa lakiin tarkennuksia sekä nostaa esiin omia ajatuksiaan lain muotoilusta. Lausuntokierros keräsi lopulta yhteensä 93 säätiön ja yksityishenkilön vastausta uudesta säätiölainlaista.²⁸¹

Yleisesti ottaen säätiöiden antamissa vastauksissa katsottiin säätiön asiamiehen aseman tarkempi sääntely positiivisena nykyistä mallia selventävänä seikkana, josta tulisi ottaa oma säännöksensä uudistuvaan lakiin. Selkeä enemmistö oli kuitenkin sitä mieltä, että tällaisesta toimitusjohtajaelimestä tulee ottaa ehdottomasti säännös säätiön sääntöihin kysymyksen ollessa säätiön kannalta hyvinkin olennainen. Näin ollen voidaan todeta, että tehtävien ja vastuun tarkempaa sääntelyä kannatettiin vastaanotetuissa lausunnoissa.²⁸² Toisaalta eri tahojen antamissa lausunnoissa toimitusjohtaja-toimielimen lakiin sisällyttämistä suuremmaksi kysymykseksi nousi huoli yhteisöjäsenen tai -toimitusjohtajan mukanaan tuomista uusista ongelmista, kuten säätiön edun mukaisesti toimimisen säilyminen. Yhteisön valintaa säätiön toimitusjohtajaksi vastusti suurin osa lausunnon antaneista tahoista. Tämän lisäksi saaduissa vastauksissa edellytettiin toimitusjohtajasääntelyn ottamista säätiön sääntöihin.²⁸³

Säätiöiden antamissa lausunnoissa on kritisoitu erityisesti ehdotuksen osakeyhtiölähtöisyyttä. Mietinnön heikkoutena on katsottu olevan osakeyhtiölain säännösten noudattaminen ja ideologian kopioiminen suoraan säätiölakiehdotuksen osaksi. Erityisesti huomiota on kiinnitetty säätiön ja osakeyhtiön eroavaisuuksiin ja näiden periaatteelliseen eroon. Säätiöt katsovat yhtiöoikeudellisen mallin tuovan säätiölakiin tarpeetonta sääntelyä, joka voitaisiin jättää jokaisessa säätiössä tapauskohtaisesti ratkaistavaksi. Säätiöt kyseenalaistavat myös omistajaohjauksen puuttumisen hämärtyminen. Säätiöllä ei ole osakeyhtiön tapaan omistajatahoa valvomassa säätiön toimintaa. Osa säätiöstä toteaa nykyisen ehdotuksen

²⁸¹ *Lausuntoyhteenveto* 44/2013, s.1.

²⁸² *Lausuntoyhteenveto* 44/2013, s.1–3. Ks. valtion hankerekisterin lausunnot säätiölain uudistamisesta, ks. esimerkiksi *Miina Sillanpään säätiön lausunto* s.2, *Lasten Päivä Säätiön lausunto* s.4 ja *Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry:n lausunto*, s.5.

²⁸³ *Lausuntoyhteenveto* 44/2013, s.3. Hankerekisteri, lausunnot ks. esimerkiksi *Palkansaaajasäätiön lausunto* s.4, *Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry:n lausunto* s.5 ja *Suomen kansallisoopperan säätiön lausunto*, s.3–4.

hämärtävän tätä eroa säätiöiden ja osakeyhtiöiden välillä.²⁸⁴ Toisaalta yhteisöainsäädännön mallia on myös puollettu juuri säätiölain ennakoitavuuden lisääntymisenä ja toisaalta lain käytettävyyden parantumisenä yhtiöainsäädännön analogian kautta²⁸⁵.

Lausunnon antaneista säätiöistä 31 lausunnonantajaa ilmoitti vastauksessaan yhtyvän säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunnan antamaan mielipiteeseen uudesta säätiölaista²⁸⁶, eivätkä näin ollen antaneet omaa itsenäistä lausuntoaan asiassa. Tästä syystä onkin olennaista avata neuvottelukunnan antamaa lausuntoa muita tarkemmin.

Neuvottelukunta piti yleisesti hyvänä sitä, että säätiölaki tullaan kokonaisuudessaan päivittämään vastaamaan nykyajan vaatimuksia.²⁸⁷ Lisäksi se totesi toimitusjohtajantoimielimen sisällyttämisen säätiölakiin hyväksi ratkaisuksi. Neuvottelukunta on kuitenkin sitä mieltä, että toimitusjohtajasta tulisi määrätä säätiön säännöissä. Pelkkää laintasoista määräystä ei voitaisi pitää yksinään riittävänä. Tämän lisäksi neuvottelukunta pitää tärkeänä sitä, että säätiölaissa tulisi säilyttää nykyisen käytännön mukaisesti työsuhdeperusteisen asiamiehen mahdollisuus myös jatkossa.²⁸⁸

Yhteisöasiamiestä neuvottelukunta ei kuitenkaan pidä säätiöissä hyväksyttävänä järjestelynä, toimihenkilön sekä hallituksen jäsenen tulisi sen mukaan aina olla luonnollinen henkilö. Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ehdottaakin pääasiallista toimitusjohtajaa koskevan säännöksen poistamista laista. Toimitusjohtajan ei tulisi voida olla oikeushenkilö. Tällainen oikeushenkilöjärjestely säätiön luottamuselinasemassa kuten toimitusjohtajana saattaisi aiheuttaa lojaliteettiongelmia. Neuvottelukunta viittaa tekstissään mietinnössään mainittuun vähemmistön kantaan asiasta ja toisaalta korostaa omistajainstanssin puuttumisen lisäävän säätiön hallinnossa toimivien vastuuta. Tiivistetysti voidaankin todeta, että koska yhteisöjäsenyyttä ei ole hyväksytty osakeyhtiöissä, osuuskunnissa eikä yhdistyksissä ei sitä tulisi hyväksyä myöskään säätiöissä.²⁸⁹

²⁸⁴ *Lausuntoyhteenveto* 44/2013, s.25.

²⁸⁵ *Lausuntoyhteenveto* 44/2013, s.36–38. *Asianajajaliiton lausunto* 16.7.2013, s.2. *Valtiontalouden tarkastusviraston lausunto* 10.7.2013, s.1.

²⁸⁶ *Lausuntoyhteenveto* 44/2013, s.1.

²⁸⁷ *Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry:n lausunto*, s.1.

²⁸⁸ *Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry:n lausunto*, s.5.

²⁸⁹ *Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry:n lausunto*, s.5.

4.2 Työryhmän perustelujen tarkempaa arviointia

4.2.1 Toimitusjohtaja-asiamies

Säätiölakityöryhmän antamassa mietinnössä ehdotettu lisäys toimitusjohtaja-toimielintä koskevasta säännöksestä näyttäisi vastaavan sisällöltään nykyisen osakeyhtiölain määräystä toimitusjohtajan tehtävistä. Toimitusjohtaja olisi säätiön orgaani ja näin ollen työlainsäädännön ulkopuolella. Säätiöiden tulisi kolmen vuoden kuluessa ilmoittaa valitsemastaan asiamiesmallista. Kyseinen toimielin vaihtoehto on odotettavissa, sillä monet isompien säätiöiden ja erityisesti laitossäätiöiden asiamiehistä ovat toivoneet itselleen toimielinasemaa.²⁹⁰

Perusteluna säätiölain toimitusjohtajaa koskevalle olettamasäännökselle on ollut näkemys siitä, ettei ole tarkoituksenmukaista aiheuttaa tarpeettomia hallinnollisia kuluja säätiöille. Tällaisia perusteluja ei kuitenkaan ole esitetty itse mietinnössä, mikä ehkä osaltaan on voinut lisätä säätiöiden kielteistä näkemystä ottaa säännös lakiin sellaisenaan. Ehdotuksen esittelyn kannalta olisi saattanut olla kannattavaa avata näkemystään mietinnössä tarkemmin ja perustella ehdotukseen vaikuttavia seikkoja, jotta mietintöä lukevan olisi ollut mahdollista nähdä lakitekstin taakse.²⁹¹ Säätiökentän suurta vastustusta pelkän lain tasoisen asiamiessääntelyn mahdollistamisesta ei kuitenkaan voi jättää huomiotta.

Korkein oikeus on KKO:1996:49 tapauksessa vahvistanut yhdistysten osalta sen, ettei yhdistyksen toiminnanjohtaja voi olla yhdistyksen toimielin ja on näin ollen työsuhteessa yhdistykseen. Tämän tapauksen valossa on säätiökirjallisuudessa analogisesti katsottu, ettei myöskään säätiön asiamies voisi olla toimitusjohtajaa vastaava toimielin vaan hän olisi aina työsuhteessa säätiöön. Tähän seikkaan on osaksi puututtu uutta lainsäädäntöehdotusta arvioitaessa. Osa säätiöistä halusi nimenomaisesti työoikeudelliseen asemaan selkeyttä. Toisaalta on katsottu, että ehdotus on perusteluissaan harhaanjohtava, koska työryhmä on pitänyt epäselvänä sitä voiko säätiön säännöissä olla nykyisen lain aikana toimitusjohtaja-toimielin.²⁹² Tilannetta on mahdollista tarkastella yhdistysoikeuden valossa siten, että yhdistyslakia koskeva periaate pätee myös säätiöihin. Säätiöitä koskevaa omaa ennakkotapautta ei ole olemassa ja tästä syystä asia on edelleen säätiökentällä avoin. Kysymykseen ei siten ole annettavissa oikeuskäytännön perusteella selkeää vastausta.

²⁹⁰ Halila DL 4/2013, s.17.

²⁹¹ Ibid.

²⁹² Lausuntoyhdeenveto 44/2013, s.140.

Työryhmä on oikeuskirjallisuudesta poiketen perusteluissaan katsonut, että säätiölaki mahdollistaa nykyiselläänkin asiamiestoimielimen rakentamisen, jonka asema tosiasiallisesti vastaa toimitusjohtajan asemaa osakeyhtiössä.²⁹³ Tätä työryhmän kantaa voidaan tulkita myös siten, että työryhmä on tutustunut säätiökentällä käytettäviin asiamiesmalleihin, joiden suhde hallitukseen vastaa käytännössä osakeyhtiön toimitusjohtaja-hallitus välistä suhdetta ja joiden toiminta ja käsitys omasta asemasta lähestyy toimielintasoa. Näin ollen säätiöiden sisällä syntyneet käsitykset asiamiehen toimielinluonteesta ja kohtelusta saattavatkin pitkälti vastata toimielinmallia. Työryhmä on perusteluissaan²⁹⁴ muun muassa maininnut tämän säätiötrendin olemassaolon, mutta asia jää irralliseksi mietintöä lukiessa. Tarkoituksena on uudistusta suunniteltaessa ollut voimassa olevan käytännön kirjaaminen lakiin,²⁹⁵ mitä perusteluissa toimielinmahdollisuuden kohdalla olisi ehkä tullut painottaa ja avata selkeämmin. Tällöin työryhmän kanta toimielinmahdollisuuden olemassaolon taustoista kävisi selkeämmin ilmi ja olisi myös vastustajien paremmin ymmärrettävissä.

Osakeyhtiölakityyppinen liiketoimintaidean pohjalta rakennettu toimitusjohtajamalli ei kuitenkaan tarkoita, että se olisi huono lähtökohta säätiölakiuudistusta pohdittaessa²⁹⁶. On tärkeää oppia aikaisemmista virheistä ja poimia valmiiksi kokeilluista malleista sellaiset seikat, jotka on todettu onnistuneiksi lainsäädäntöratkaisuiksi. Tätä taustaa vasten olisikin erikoista yrittää kiertää jo testattuja ratkaisuja ja keksiä tarkoitushakuisesti aivan toisenlaisia ratkaisuja, ja siten tietoisesti välttää osakeyhtiölainomaisia hyväksi havaittuja piirteitä. Oma kysymyksensä on kuitenkin se, kuinka tällaisen lain mallit saadaan soveltumaan säätiömaailmaan, joka eroaa perustavasti lain alkuperäisestä soveltamiskentästä.

Osakeyhtiölain toimitusjohtajan yleisiä tehtäviä koskeva säännös kuuluu seuraavasti: *”Toimitusjohtaja hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti (yleistoimivalta)”*. Säätiölakiuudistuksen ehdotuksessa toimitusjohtajan yleistoimivallasta todetaan mietinnössä siten, että toimitusjohtajan tehtävänä on huolehtia säätiön tarkoituksen toteutumisesta ja tämän lisäksi hoitaa säätiön päivittäistä hallintoa hallituksen ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Erona osakeyhtiölakiin on säätiölaissa tehty lisäys tarkoituksen toteutumisen huolehtimisesta. Tämä on sinänsä looginen ohje säätiön tarkoituksen ollessa säätiön toiminnan ydin, jonka ympärille kaikki muut organisaation toiminnot muodostuvat. Sanamuodollisesti säätiölain ja osakeyhtiölain säännökset eroavat

²⁹³ Mietintö 23/2013, s.60.

²⁹⁴ Mietintö 23/2013, s.60–61.

²⁹⁵ Mietintö 23/2013, s.73–74.

²⁹⁶ Ks. *Yhdistyslain tarkistaminen* 2008:3, s.12.

kuitenkin toisistaan. Säätiölaissa todetaan asiamiehen hoitavan säätiön *päivittäistä hallintoa*, kun osakeyhtiölain vastaava määräys toimitusjohtajasta velvoittaa hänet hoitamaan yhtiön *juoksevaa hallintoa*. Olettamana voitaisiin kuitenkin katsoa näiden kahden tekstin tarkoittavan käytännössä vastaavia tehtäviä ja toimivaltaa niiltä osin kuin säätiön toiminta voi osakeyhtiön arkea vastata.

Erona juoksevan hallinnon ja päivittäisen hallinnon käsitteiden välillä on niiden käytännön soveltamisen konteksti. Yleishyödyllisenä toimiva säätiö ja liiketoimintaperusteinen osakeyhtiö eivät ole tarkoituksensa perusteella toisiinsa verrattavia yhteiskunnallisia toimijoita. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, ettei säätiön asiamiehen päivittäinen hallinto todellisuudessa kaikilta osin ole osakeyhtiön toimitusjohtajan juoksevaa hallintoa vastaavaa.²⁹⁷ Säätiötoiminnan päivittäinen arki eroaa osakeyhtiön päivittäisestä arjesta toteutuksellisilta ominaisuuksiltaan. Säätiön tarkoitus ei voi olla liiketoiminnan harjoittaminen uuden säätiölakiehdotuksenkaan puitteissa, vaikka liiketoiminnallinen elementti aukeaisikin säätiöiden ulottuville. Säätiön asiamiehen tehtävät pohjautuvat ajatukselle tarkoituksen toteuttamisen hyödyllisyydestä myös jatkossa, kun taas osakeyhtiössä toimitusjohtajan toimintaa ohjaa voiton tuottaminen osakkeenomistajille. Näistä lähtökohdista ei osakeyhtiölaissa tarkoitettua juoksevaa hallintoa ole mahdollista lakimuutoksenkaan myötä rinnastaa identtisesti säätiön asiamiehen toimintoja vastaavaksi.²⁹⁸

Syy siihen, että juokseva hallinto ja päivittäinen hallinto voidaan katsoa pääosin samaa tarkoittaviksi lain määräyksiksi on se, että säätiölain uudistusehdotuksen mukainen toimitusjohtaja-asiamies saisi jo lakiperusteisesti toimivaltaa itselleen ja näin ollen myös näihin tehtäviin kuuluva vastuu siirtyisi hänelle. Vastuun siirtyminen ja laintasoinen tehtävien yleinen kuvaus tuovat säätiön toimitusjohtaja-asiamiestä lähemmäs osakeyhtiön mallia ja käytännössä niiltä osin kuin näiden kahden toimielimen tehtävät vastaavat toisiaan olisi toimijoiden asema identtinen.²⁹⁹ Uusi laki täsmentäisikin hallituksen ja toimitusjohtajan välistä vastuun jakoa delegoitujen tehtävien osalta.

Nykyisen mallin mukainen vastuunjako on häilyvä. Lain mukaisesti vastuuta ei voisi siirtää ainakaan tehtävissä, jotka kuuluvat suoraan lain nojalla hallitukselle,³⁰⁰ koska tällaisia tehtäviä ei ole laissa tarkemmin muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta määritelty. Lain

²⁹⁷ Halila 1993, s.510.

²⁹⁸ Halila 1993, s.509.

²⁹⁹ Villa – Ossa – Saarnilehto s. 79. Toiviainen 2006 s. 49.

³⁰⁰ Kyläkallio – Irola – Kyläkallio 2012, s.544.

säätäessä hallituksen yksin vastaamaan säätiön toiminnasta, on epäselvää minkä tasoisesti vastuu siirtyy tehtävien delegoinnilla. Tilanne tarkoittaa käytännössä sitä, että niin kauan kuin säätiön toiminta on riidatonta ja hallituksen ja asiamiehen välinen tehtäväjako on selkeä ja toimijoiden luottamus on molemminpuolista, ei ongelmia todennäköisesti myöskään esiinny. Ongelmalliseksi tilanne muuttuukin vasta silloin, kun säätiölle on aiheutettu vahinkoa päätöksenteolla, jonka hallitus on delegoinut asiamiehelle. Usein ongelmat kuitenkin tiedostetaan vasta tällöin.

Useissa laitossäätiöissä johtavat toimihenkilöt ovat halunneet itselleen toimielinstatus ja toimitusjohtajaan rinnastuvaa asemaa. Toimihenkilöiden ja säätiön välillä solmitut sopimukset saattavat myös sisältää piirteitä pikemminkin johtajasopimustyyppisestä työsopimusmallista, mikä tekee niiden kohtelusta tavallisina työsopimuksina kyseenalaista. Säätiön sisällä onkin ollut jo tähän saakka täysin mahdollista, että asiamies itse katsoo olevansa lähes toimitusjohtajaa vastaavassa asemassa. Eri asia tietysti on, kuinka sopimusta tulkit-taisiin riitatilanteessa.³⁰¹

Tosiasia kuitenkin on, ettei säätiökenttä ole samalla tavoin yhtenäinen kuin esimerkiksi osakeyhtiömaailmassa toimivat yhtiöt. Yksinkertaisesti jo se seikka, onko säätiö pääomavai laitossäätiö, vaikuttaa siihen, millainen tarve tai tehtävänkuvaa säätiön asiamiehellä on voimassa olevan lain aikana. Pääomasäätiön toimitusjohtaja-asiamiehen rooli olisi täysin erilainen kuin samassa asemassa olevan toimitusjohtaja-asiamiehen rooli laitossäätiöis-sä.³⁰² Apurahasäätiöiden tarkoituksena ei ole toimittaa edunsaajilleen palveluita vaan tukea näiden harjoittamaa toimintaa rahallisilla avustuksilla. Tästä syystä jo toimintamallien taustalla olevat perustavat asetelmat tekevät asiamiehen tehtävistä hallinnollisesti erilaiset. Laitossäätiöissä puolestaan useimmiten tarkoituksena on tuottaa palveluja yhteiskunnalle, esimerkiksi sairaanhoito- tai koulutusvaihtoehtoja. Näin ollen säätiön rakenne ja hallinto lähentelee väistämättä liiketoimintaa harjoittavaa yhtiötä. Laitossäätiö ei itsessään välttä-mättä harjoita sijoitustoimintaa lainkaan, mikä puolestaan pääomasäätiöissä saattaa olla erittäin tärkeä rahan tuottavuuden ja toiminnan jatkuvuuden lähde.³⁰³

Toimitusjohtajan sääntelyssä tulisikin ottaa huomioon säätiötyyppien perustavat erot ja säilyttää säätiön mahdollisuus myös nykyisenlaiseen asiamiesmalliin. Toimitusjohtaja-asiamies -tyyppinen status saattaisi olla jopa pelote ottaa työ vastaan pienemmissä säätiöis-

³⁰¹ Halila DL 4/2013 s.17. Haastattelut 26.8–13.9.2013.

³⁰² Halila DL 4/2013 s.17.

³⁰³ Pykäläinen-Syrjänen 2007, s.138–139.

sä. Vastuukysymysten selkeytyminen ei siten aina ole välttämättä vain positiivinen seikka. Asiaa on ajateltava myös toiselta kannalta ja säätiöiden kokoon suhteutettuna.

On kuitenkin hyvä huomata, että tosiasiallisesti asiamiesmahdollisuuden säilyttäminen antaa säätiöille mahdollisuuden vain halutessaan selkeyttää asiamiehensä nykyistä asemaa. Tämä tarkoittaakin sitä, että tulevaisuudessa asiamiehen säilyttäminen antaa automaattisesti oletaman työsuhteisesta toimihenkilöstä, mutta työsopimuksen ja riittävän itsenäisen aseman vuoksi on tuo asema mahdollista riitauttaa tuomioistuimessa. Oikeustilanteen vahvistamisen jälkeen, kynnys riitauttaa asiamiessuhteeseen perustuvia sopimuksia saattaa jopa madaltua. Tämä tarkoittaisi sitä, ettei uudistus välttämättä onnistuisi kuitenkaan muuttamaan nykyistä epäselvää tilannetta toivotulla tavalla.

Yhdistyslain tarkistamistyöryhmän mietinnössä pohdittiin toimeenpanevan johtajan mahdollisuutta toimia hallituksen alaisena toimielimenä. Toimeenpanevan johtajan toimivaltaan kuuluisi huolehtia päivittäisestä hallinnosta. Toimielimenä toimeenpaneva johtaja kuuluisi nykyisen tulkinnan mukaisesti työlainsäädännön ulkopuolelle toisin kuin yhdistyksessä toimiva voimassa olevan lain mukainen toiminnanjohtaja.³⁰⁴ Tällä tavoin hallituksen jäsenten asema ja vastuu selkeytyisivät, mikä puolestaan lisäisi halukkuutta ottaa vastaan hallituksen jäsenen asema yhdistyksessä. Työryhmässä katsottiin, että kyseinen hallintomalli soveltuisi erityisesti isoille, taloudellisesti merkittävää toimintaa harjoittaville liitoille ja yhdistyksille sekä laitostyyppistä toimintaa harjoittaville aatteellisille yhdistyksille.³⁰⁵

Säätiöihin ja osakeyhtiöihin verrattuna yhdistyksessä hallituksen toimivalta on suppeampi, sillä hallituksella ei ole yleistoimivaltaa yhdistyksen asioissa. Yhdistyksen tai valtuutettujen kokouksen tehtäviin kuuluu yhdistystä koskevista merkittävistä asioista päättäminen. Lähtökohtaisesti yhdistyksessä toimivan toimielintyyppisen toimeenpanevan johtajan toimivalta olisi suppeampi kuin esimerkiksi osakeyhtiön toimitusjohtajan. Lisäksi työryhmä toteaa mietinnössään, ettei yhdistyksen toiminnasta tee kaupallista ainoastaan se, että hallintomallin esikuvana olisi osakeyhtiön tai osuuskunnan toimitusjohtaja.³⁰⁶

Osa työryhmän jäsenistä katsoi, että toimielimen ottaminen yhdistyslakiin mahdollistaisi yhdistysten hallinnon paremman yhdistyskohtaisen suunnittelun. Toisaalta osa työryhmän

³⁰⁴ Halila – Tarasti 2011, s.533–534.

³⁰⁵ Yhdistyslain tarkistaminen 2008:3, s.11.

³⁰⁶ Yhdistyslain tarkistaminen 2008:3, s.12.

jäsenistä katsoi, ettei toimielin sovi yhdistysorganisaatioon sen aatteellisen taustan vuoksi. Yhdistyksen toiminnan tulisi jatkossakin perustua jäsenten eikä toimivan johdon määräysvaltaan. Toimielintä vastustavien mielestä on turha kuormittaa ja monimutkaistaa lakia nykyisen yhdistysmallin toimiessa hyvin.³⁰⁷

Yhdistystyöryhmä esitti lakiin otettavaksi säännöstä toimitusjohtajatyypisistä toimieli-
mestä, mutta tämä uudistus ei toteutunut. Merkittävimmät järjestöt eivät halunneet uudis-
tusta, koska yhdistyskentällä pelättiin valtasuhteiden ja yhdistystoiminnan kansanvaltaisen
luonteen hämärtymistä.³⁰⁸ Yhdistystoiminnan suora soveltaminen säätiöihin ei kuitenkaan
ole mahdollista jo esimerkiksi siksi, ettei säätiöllä ole omistajaohjaustyyppistä instanssia
kuten jäseniä, jotka sekä yhdistyksellä että osakeyhtiöllä on.³⁰⁹ Toisaalta säätiön hallituk-
sella on säätiön ainoana lakimääräisenä edustajana yleistoimivalta säätiön toiminnassa,
mitä yhdistyksen hallituksella ei samassa laajuudessa ole.

Säätiöt ja yhdistykset toimivat kumpikin aatteellisen taustansa varassa ja näin ollen yhteis-
tä kosketuspintaa molempien toimijoiden toimintamalleissa ja sääntelyssä esiintyy väkisin-
kin. Isona eroavana yksityiskohtana on kuitenkin yhdistyksen kokous, joka toimii ylimpänä
päättöksentekuelimenä yhdistyksessä. Säätiöllä ei ole jäseniä vaan se on hyvin itsenäinen
toimija, jonka on mahdollista tehdä päätöksiä kuulematta esimerkiksi edunsaajiaan. Edun-
saajien joukko saattaa olla myös hyvin laaja tai tapauskohtaisesti määräytyvä, jolloin kon-
sultointi olisi lähes mahdotonta.³¹⁰ Säätiöt ovat kuitenkin merkittävä vaikuttaja ja avustaja
yhteiskunnassa. Tästäkin syystä on järkevää selkeyttää vastuujakoa ja tehtäviä säätiöissä ja
toisaalta tehostaa hallintorakenteen sääntelyä.³¹¹ Säätiölain muotoutumisessa ei kuitenkaan
voida liiaksi ottaa suoraan apua yhdistyslain tai yhdistysten tai osakeyhtiöiden käyttämistä
malleista. Tilanteet on pystyttävä sopeuttamaan myös säätiöiden piirteisiin.

4.2.2 Yhteisö säätiön toimitusjohtajana

Uuden säätiölakiehdotuksen 3:10.2:ssa säädettiin alun perin säätiön hallituksen mahdolli-
suudesta ottaa jäsenekseen yhteisö. Tämä tarkoitti sitä, että voimassa olevasta laista poike-
ten rekisteröity yhteisö ja säätiö, julkisoikeudellinen säätiö ja yhdistys sekä viranomainen

³⁰⁷ *Yhdistyksen tarkistaminen* 2008:3, s.11.

³⁰⁸ *Halila DL 4/2013*, s.17.

³⁰⁹ *Pönkä DL 5/2008*, s.739–740.

³¹⁰ *Ylöstalo Lakimies* 1971, s.650.

³¹¹ *Aro 1971*, s.128–129 ja s.136–137.

voisivat olla säätiön hallituksen jäseniä tai toimihenkilöitä sääntömääräyksen perusteella. Ehdotus vastaa nykyistä lakia siltä osin, että nykyisinkin on mahdollista sääntömääräyksellä määrätä jonkin toisen yhteisön hallituksen jäsenet toimimaan säätiön hallituksena. Alkuperäinen ehdotus mahdollisti kuitenkin myös tällä hetkellä voimassa olevasta laista poiketen oikeushenkilön toimimisen sekä hallituksen jäsenenä että säätiön toimitusjohtajana.

Säätiölakityöryhmä ei yksityiskohtaisissa perusteluissaan ole tarkemmin yksilöinyt oikeushenkilötoimitusjohtajaa koskevia taustoja. Ehdotuksen 3:19.2 määrittelee säätiön toimitusjohtajaksi voitavan valita joko luonnollinen henkilö tai rekisteröity yhteisö, mistä tulee määrätä säätiön säännöissä. Tämän enempää ei ehdotus kuitenkaan avannut taustaa säätiön yhteisötoimielimen perusteluille.

Yhteisömuotoisen asiamiehen mahdollisuus toisi säätiöoikeuteen uusia piirteitä, jotka eivät ole käytössä tällä hetkellä minkään muun yhteisöoikeuden piirissä. Säätiöt olisivat näin ollen asunto-osakeyhtiön isännöitsijöiden ohella ainoita toimijoita, jotka saattaisivat ottaa yhteisön organisaationsa toimielimeksi. Käytännössä tällainen oikeushenkilön käyttämisen mahdollistaminen synnyttäisi suhdeketjun, jonka osana olisivat säätiö, säätiön valitsema oikeushenkilö ja toisaalta se yksityinen henkilö, jonka säätiön valitsema oikeushenkilö on valinnut keskuudestaan fyysisesti edustamaan yhteisöä säätiön toiminnassa. Tällöin säätiön olisi mahdollista siirtyä käyttämään pankkien notariaatteja ja asianajotoimistoja, jolloin säätiöiden hallinto siirtyisi näille toimijoille lähes suoraan. Säätiöiden huolena onkin erityisesti työyhteisöliittymien syntyminen, jolloin oikeushenkilöt voisivat hyötyä säätiön toiminnasta ottamalla toimeksiantoja itselleen.³¹² Toisaalta säätiön edun mukainen toiminta saattaisi joutua uudelleenarvioitavaksi, jos säätiössä toimii yhteisöä edustava henkilö. Henkilön objektiivisuus säätiötä kohtaan saatettaisiin kyseenalaistaa päätöstenteossa.

Yhteisöjäsenyyden kieltäminen toimitusjohtajan kohdalla perustuen huoleen siitä, että säätiön ohjaus siirtyy asianajotoimistoihin tai pankkeihin, ei ole itsessään niin perusteltu kuin säätiöiden antamissa lausunnoissa viitataan. Todellisuudessa ongelmaksi koettu huoli ”uudesta” toimintamallista on tosiasiallisesti jälkikäteistä, sillä jo nykyisellään säätiöissä käytetyt rakenteet ovat selkeästi kehittyneet sanottuun suuntaan. Säätiöiden kotisivuillaan tarjoamaa tietoa selatessa voidaan havaita pankkien ja asianajotoimistojen jo toimivan säätiön asiamiehen tehtäviä hoitavana tahona ja yhteystietona. Esimerkkinä tästä on se, että useat säätiöt ilmoittavat pankin asiamiehenään säätiön yhteystiedoissa. Näin ollen lakiehdotuk-

³¹² *Mietintö 23/2013, s.128. Halilan lausunto 4.7.2013, s.29.*

nessa mahdollistettu yhteisön käyttäminen asiamiehen tehtävässä ei olisikaan todellisuudessa niinkään uusi asia säätiökentällä, vaikka lausunnot tähän viittaavatkin.

Säätiöiden asiamiehenä toimivaa asianajajaa tai lakimiestä velvoittavat tietyt eettiset periaatteet ja käytännöt, jotka jokaisen ammattia harjoittavan henkilön tulee toiminnassaan ottaa huomioon. Toisaalta asianajajia valvoo asianajajaliitto, joka on itsessään myös asettanut liittoon kuuluville henkilöille ohjeet ja raamit ammatinharjoittamista ajatellen. Näin ollen säätiön yhteisöasiamiehen ollessa asianajotoimisto ei voida automaattisesti olettaa yhteyshenkilön edustavan ensisijaisesti toimistoaan. Tällöin saatettaisiin ajautua siihen, että jokainen toimeksianto, jota asianajotoimisto suorittaa, voitaisiin kyseenalaistaa epäedulliseksi ketä tahansa asianajotoimiston edustamaa henkilöä kohtaan. Tämä tuntuisi hyvin kärjistetyltä ajattelutavalta.

Toimeksiannot asianajotoimistoilla ovat sopimusperusteisia, kuten tällainen säätiön asiamiehen tehtäväkin olisi. Asianajotoimiston toimiessa säätiön puolesta ja tämän edustajana en näe syytä olettaa toimiston ajavan omaa etuaan sopimusten tai muiden tarvittavien asioiden hoidossa. Eri asia on, onko mahdollista, että asianajotoimisto tahallaan aiheuttaisi ylimääräisiä kuluja toimimalla asioissa vaikeamman kautta tai suorittamalla annetut toimeksiannot siten, että ne ovat kalliimpia säätiölle. Tällainenkin toiminta olisi kuitenkin asianajotoimistojen ja asianajajien etiikan vastaista. Lopulta yhteisöasiamiehen toiminnan mahdollisuus aiheutua säätiön kannalta epäedulliseksi kiteytyy säätiötä kohtaan harjoitettavaan valvontaan. Tehokkaalla valvonnalla olisi mahdollista karsia tällaiset väärinkäytökset säätiökentältä tai ainakin luoda uskoa toimivaan kokonaisuuteen.

Toisaalta on pohdittava myös sitä, aiheuttaisiko säätiöiden suuri määrä keskittymistä tiettyihin asianajotoimistoihin, jolloin saattaisi syntyä ikäviä esteellisyystilanteita asianajotoimiston sisällä. Tämä vaikeuttaisi säätiön asioiden tehokasta hoitoa. Tällä hetkellä näyttääkin siltä, ettei yhteisön mahdollisuus säätiön asiamiehenä tule toteutumaan uudessa laissa. Työryhmä harkitsee uudelleen päävastuullisen toimitusjohtajan ottamista lakiin ja lopullisessa ehdotuksessa saatetaan tämä vaihtoehto todennäköisesti poistaa. Tällöin vältettäisiin mahdolliset ongelmat, jotka yhteisömuotoinen päävastuullinen toimitusjohtaja saattaisi luoda.

4.2.3 Toimivallan päällekkäisyys

Uudessa laissa ja säännöissä määrätty hallituksen ja toimitusjohtajan välinen toimivaltajako ei ole sitova, sillä uusi säätiölakiehdotus (USLE) sisältäisi säännöksen toimivallan siirtämisestä (USLE 1:7). Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että laissa mahdollistetaan hallitukselle valta ottaa säätiön toimitusjohtaja-asiamiehen yleistoimivaltaan kuuluvia asioita päätettäväkseen yksittäistapauksittain tai sääntömääräyksen perusteella. Toisaalta hallitus voi saattaa itsensä tai toimitusjohtajan toimivaltaan kuuluvan asian hallintoneuvoston päätettäväksi.

Voimassa olevassa laissa ei tällä hetkellä ole vastaavaa säännöstä. Toisaalta säätiölain 10 a § päätöksenteon delegoinnista soveltuu osaksi myös tehtävien siirtoon, mistä uudenkin lain pykälässä on kyse. Nykyisen lain säännös tosin kattaa vain hallituksen mahdollisuuden delegoida päätöksentekoa alaspäin tai hallintoneuvostolle, eikä niinkään käsitä tapauksia, jossa hallitus ottaa takaisin antamaansa päätösvaltaa. Uusi laki mahdollistaisi tehtävien siirron myös takaisinpäin.

Uuden säätiölakiehdotuksen määräys tehtävien siirrosta vastaa nykyisen osakeyhtiölain 6 luvun 7 §:ää tehtävien siirtämisestä, jossa todetaan, että hallitus voi yksittäistapauksessa tai yhtiöjärjestyksen määräyksen nojalla tehdä päätöksen toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvissa asioissa silloinkin kun yhtiöllä on toimitusjohtaja. Hallitus voi myös saattaa hallituksen tai toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvan asian yhtiökokouksen päätettäväksi. Osakeyhtiölakia koskevassa hallituksen esityksessä todetaan, että hallituksen ottaessa yleistoimivaltaan kuuluvan asian päätettäväkseen ottaa se samalla myös vastuun päätöksen asianmukaisuudesta. Toimitusjohtajalle saattaisi kuitenkin syntyä vahingonkorvausvastuu lain tai yhtiöjärjestyksen vastaisen päätöksen täytäntöönpanosta. Osakeyhtiölain esityksissä ei ole pyritty määrittelemään missä määrin hallitus voi ottaa tehtäviä itselleen. Käytännössä kaikki toimitusjohtajan yleistoimivaltaan kuuluvat asiat voidaan päättää hallituksessa. Määräys ei kuitenkaan ulotu tehtäviin, jotka kuuluvat toimitusjohtajan toimivallan ulkopuolelle; tällaisissa asioissa mahdollinen toimitusjohtaja kantaa vastuun riippumatta siitä, onko hallitus ottanut asian päätettäväkseen tai tehtävän hoidettavakseen.³¹³

Uuden säätiölakiehdotuksen määräys ei siten poikkea yhteisökäytännössä sovellettavasta mallista. Työryhmä on perusteluissaan todennut tehtävien siirrosta, ettei kyseessä ole tehtävien delegointia koskeva säännös, jolloin vastuu tehtävän hoitamisesta ja päätöksenteosta

³¹³ HE 109:2005, s.82.

säilyisi edelleen delegoivalla taholla. Tehtävän siirrolla on siten tässä tapauksessa vaikutusta toimielinten väliseen vastuuseen tehtävien hoitamisesta. Mietinnön perusteluissa todetaan yhtiölakia vastaavasti vastuun siirtyvän hallitukselle tilanteessa, jossa tehtävä kuuluu toimitusjohtaja-asiamiehen yleistoimivaltaan. Toisaalta asiamies saattaa joutua lain vastaisen päätöksen täytäntöönpanon johdosta vahingonkorvausvastuuseen.

Myöskään säätiölakityöryhmä ei ole rajannut sitä, missä määrin hallitus voi ottaa tehtäviä itselleen, vaan toteaa, että tämä on päätettävä säätiön toiminnan järjestämisen kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Hallitus ei kuitenkaan voi siirtää hallituksen yleistoimivaltaa säännöissä tai päätöksellä toimitusjohtaja-asiamiehelle, vaikkakin se voi laajasti valtuuttaa hänet päättämään hallitukselle kuuluvista asioista. Tällöin hallituksen vastuu ei kuitenkaan delegoinnista huolimatta siirry. Hallituksen yleistoimivalta sisältää siten myös toimitusjohtaja-asiamiehen yleistoimivallan, mikä tarkoittaa, että näiden kahden toimielimen toimivalta on osaksi päällekkäin. Hallituksen yleistoimivalta on ymmärrettävästi laajempi ja siihen kuuluu toimitusjohtajan toimivallasta poiketen esimerkiksi laajakantoisten ja epätavanomaisten päätösten tekeminen, mikä on laissa rajattu asiamiehen toimivallan ulkopuolelle.³¹⁴

Tällainen toimivallan määrittelemätön päällekkäisyys ja toisaalta tehtävien siirtäminen rajoituksetta voi vaikuttaa tehtävien jakoon myös rajoja hämärtävästi. Halilan mukaan tällainen pakottava sääntely saattaisi hämärtää valta- ja vastuusuhteita säätiössä, koska laissa ei ilmenisi, mikä toimielin lopulta tekee ratkaisuja.³¹⁵ Säätiötoiminnassa ei ole osakeyhtiötä vastaavaa operatiivista toimintaa (pois lukien liiketoimintasäätiöt) ja koska pääomasäätiöiden ja laitossäätiöiden tarpeet eroavat toimitusjohtaja-asiamiehen kohdalla, voitaisiin katsoa, ettei varsinkaan pääomasäätiöissä olisi tarvetta samanlaiseen toimivallan päällekkäisyyteen ja joustoon kuin yhtiöissä.³¹⁶

Esitetyt huomautukset limittäisen toimivallan ongelmista ovat aiheellisia. Toisaalta juuri säätiökentän eri ominaisuuksien vuoksi kuten pääomasäätiöiden ja liiketoimintasäätiöiden erojen kannalta, on tärkeää, että säätiölailla kyetään mahdollistamaan kaikkien säätiöiden tehokas toiminta vastaamalla näille kehittyneisiin tarpeisiin. Tästä syystä myös päällekkäinen toimivalta on ymmärrettävää ainakin laitossäätiöiden ja toisaalta nykyisin toimivien liiketoimintasäätiöiden kohdalla. Säätiökentän tarpeisiin vastaaminen ja toisaalta säätiö-

³¹⁴ *Mietintö 23/2013*, s.136. *Kyläkallio – Irola – Kyläkallio 2012*, s.543.

³¹⁵ *Halila DL 4/2013*, s.19.

³¹⁶ *Halila DL 4/2013*, s.28.

kentän eroavaisuudet ovat myös seikkoja, joita voidaan käyttää perusteluina sille, että laissa ei tulisi määritellä liian tarkasti oletusta säätioissä toimivasta asiamiehen mallista, vaan tämä tulisi määritellä säännöissä. PRH:n valvoessa sääntöjen edellytysten toteutumista ei käytännössä pääsisi syntymään tilannetta, jossa säätion asiamiehen asema jäisi epäselväksi.

Hallituksen ja toimitusjohtaja-asiamiehen yleistoimivaltaa arvioitaessa voidaan pohdinnassa ottaa analogista apua osakeyhtiöitä koskevasta oikeuskirjallisuudesta. Säätiolakiuudistuksen ja osakeyhtiölain toimivaltasäännökset ovat sisällöltään toisiaan vastaavia ja tästä syystä tulkinta-apua toimivallan päällekkäisyyden arviointiin voidaan hakea yhtiökirjallisuuden malleista.³¹⁷

Hallituksen yleistoimivaltaa koskeva säännös sisältää sekä säätioissä että osakeyhtiöissä aktiivisen velvoitteen huolehtia toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä.³¹⁸ Lain sisältämä velvoite on yleisluontoinen ja hyvin epämääräinen. Hallituksen suhdetta yhtiön muihin toimielimiin on vaikea tulkita säännöksen pohjalta. Lainsäätäjä onkin osakeyhtiöin kohdalla jättänyt yksityiskohtaista liikkumavaraa hallinnon järjestämisen kannalta.³¹⁹ Tätä yleisluontoisuutta on perusteltu esitöissä muun muassa sillä, ettei hallituksen tehtäviä ole mahdollista määrittää tarkasti tai luetella tyhjentävästi. Kirjallisuudessa onkin korostettu hallituksen valvontavelvollisuutta, mikä tarkoittaa hallituksen esityksen perusteella jatkuvaa

³¹⁷ Hallitusta koskevat toimivaltamääräykset: USLE 3:2 ”Hallitus huolehtii säätion hallinnosta ja siitä, että säätion toiminta järjestetään asianmukaisesti tarkoituksen toteutumiseksi (yleistoimivalta). Hallitus vastaa siitä, että säätion kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty.” OYL 6:2 ”Hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä (yleistoimivalta). Hallitus vastaa siitä, että yhtiön kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty.” Toimitusjohtajaa koskevat toimivaltamääräykset: USLE 3:16 ”Toimitusjohtaja huolehtii säätion tarkoituksen toteutumisesta ja hoitaa säätion muuta päivittäistä hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti (yleistoimivalta). Toimitusjohtaja vastaa siitä, että säätion kirjanpito on lain mukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty. Toimitusjohtajan on annettava hallitukselle ja sen jäsenelle tiedot, jotka ovat tarpeen hallituksen tehtävän hoitamiseksi. Toimitusjohtaja saa ryhtyä säätion toiminnan laajuus ja laatu huomioon ottaen epätavallisiin tai laajakantaisiin toimiin vain, jos hallitus on hänet siihen valtuuttanut tai hallituksen päätöstä ei voida odottaa aiheuttamatta säätiontoiminnalle olennaista haittaa. Viimeksi mainitussa tapauksessa hallitukselle on mahdollisimman pian annettava tieto toimista.” OYL 6:17: ”Toimitusjohtaja hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti (yleistoimivalta). Toimitusjohtaja vastaa siitä, että yhtiön kirjanpito on lain mukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty. Toimitusjohtajan on annettava hallitukselle ja sen jäsenelle tiedot, jotka ovat tarpeen hallituksen tehtävien hoitamiseksi. Toimitusjohtaja saa ryhtyä yhtiön toiminnan laajuus ja laatu huomioon ottaen epätavallisiin tai laajakantaisiin toimiin vain, jos hallitus on hänet siihen valtuuttanut tai hallituksen päätöstä ei voida odottaa aiheuttamatta yhtiön toiminnalle olennaista haittaa. Viimeksi mainitussa tapauksessa hallitukselle on mahdollisimman pian annettava tieto toimista.”

³¹⁸ Villa – Ossa – Saarnilehto 2007, s.79.

³¹⁹ Kyläkallio 1980 s.332.

seurantaa ja arviointia yhtiön ja konsernin taloudellisesta asemasta sekä huolehtimista arviointia koskevan raportoinnin järjestämisestä.³²⁰

Toimitusjohtajan yleistoimivaltaa koskeva säännös puolestaan velvoittaa hänet hoitamaan juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti. Näin ollen toimitusjohtajan toimivalta eroaa hallituksen yleistoimivallasta oleellisesti.³²¹ Yleistoimivalta jaetaankin hallituksen ja toimitusjohtajan välillä hierarkkisesti; toimitusjohtaja toimii muodollisesti hallituksen alaisuudessa.³²² Lisäksi toimitusjohtaja on yhtiön juoksevasta hallinnosta vastaava elin, kun taas hallitus päättää laajakantoisista linjauksista ja valvoo toimitusjohtajaa.³²³ Tästä kertoo jo toimitusjohtajaa koskevan toimivaltasäännöksen toinen momentti, joka rajaa epätavalliset ja laajakantoiset toimet toimivallan ulkopuolelle. Tällaiset laajakantoiset toimet tulee ensin hyväksyttävä hallituksella tai hallituksen tulee toimitusjohtajaa niihin nimenomaisesti valtuuttaa.³²⁴

Hallitukselle ja toimitusjohtajalle on yleistoimivallan lisäksi asetettu kirjanpitoon liittyviä velvollisuuksia. Kirjanpitoa on pidetty päivittäiseen hallintoon kuuluvana asiana, mikä tarkoittaa sen hoitamisen olevan pääasiallisesti toimitusjohtajan vastuulla.³²⁵ Hallituksen vastuulla puolestaan on kirjanpidon ja varainhoidon asianmukainen järjestäminen. Kirjanpidon osalta näiden kahden elimen toiminta järjestyy käytännössä siten, että toimitusjohtaja vastaa siitä, että kirjanpito on lainmukainen ja varainhoito luotettavasti järjestetty ja hallituksen vastuulle jää kirjanpidon ja varainhoidon valvonnan järjestäminen.³²⁶ Hallituksen asemaa määrittelee siten vahvasti yllä esitetyn mukaisesti sen valvova funktio.³²⁷

Säätiössä yleistoimivallan jäsentämisen hallituksen ja toimitusjohtaja-asiamiehen välillä voitaisiin katsoa soveltuvan samoin kuin osakeyhtiössä. Tällainen hierarkkinen jako kuitenkin koskee ainoastaan toimitusjohtaja-asiamiestä, joten pikemminkin epäselvyydeksi saattaisi muodostua yleisesti se, kumpaa mallia säätiö toiminnassaan toteuttaa. Oletuksena toimitusjohtaja-asiamiesvaihtoehdon kohdalla voitaisiin pitää sitä, että toimitusjohtaja lähtökohtaisesti on se taho, joka suorittaa päätöksenteon operatiivisesta hallinnosta. Tämä lähtökohta muodostaa ongelman vain siinä tilanteessa, että säätiö ei käytä toimitusjohtaja-

³²⁰ HE 109/2005 vp s.79–80.

³²¹ Toiviainen 1992, s.237.

³²² Toiviainen 1992, s.238.

³²³ Villa – Ossa – Saarnilehto 2007, s. 80. Toiviainen 1992, s.244.

³²⁴ Af Schultén 2003, s.500.

³²⁵ Kyläkallio 1980, s.333. Rapakko 1990, s.141.

³²⁶ Rapakko 1990, s.141–141. Huttunen 2004, s.41. Kyläkallio 1980, s. 364. Toiviainen 1992, s.320.

³²⁷ Kyläkallio 1980, s.333.

asiamiesmallia. Jotta tällaiset epäselvyydet vältettäisiin, tulisi säätiön selkeästi ilmoittaa, mitä vaihtoehtoa käytetään. Tämän vuoksi säätiön asiamiehestä tulisi mainita säätiön säännöissä. Toisaalta tämä ei poista sitä mahdollisuutta, etteikö hallitus voisi ottaa toimitusjohtaja-asiamiehen yleistoimivaltaan kuuluvia päätöksiä päätettäväkseen. Tällainen mahdollisuus säätiön hallituksella on lähtökohtaisesti kuitenkin jo nykyisen lain voimassaolon aikana hallituksen voidessa määritellä asiamiehensä toimivallan lähes mielivaltaisesti.

Osakeyhtiöissä on katsottu, että toimitusjohtajan toimivaltaa ei saa kuitenkaan rajoittaa tai supistaa niin, ettei toimitusjohtajalla ole käytännössä enää toimivaltaa suorittaa tehtäväänsä. Tällainen rajoitus antaa toimivallan päällekkäisyydelle ja toisaalta tehtävien siirrolle rajat, joiden puitteissa hallituksen on mahdollista rajoittaa toimitusjohtajan toimintaa.³²⁸ Säätiölakiuudistuksen mietinnössä ei tällaisesta rajoituksesta ole tehtävien siirron osalta mainintaa. Avoimeksi jätetty kysymys on mahdollista tulkita kahdella tavalla. Ensimmäkin voidaan olettaa, että yhteisöainsäädännön malli soveltuu tässäkin tilanteessa säätiöihin, ja tarkoituksena on ollut analogisesti käyttää osakeyhtiöissä omaksuttua mallia. Toisaalta voidaan katsoa, ettei tilannetta ole määritelty mitenkään, jolloin säätiöissä on mahdollista supistaa toimitusjohtaja-asiamiehen roolia osakeyhtiöitä enemmän. Tätä kantaa voisi perustella sillä, että säätiöissä on mahdollista käyttää jatkossa myös nykyisen mallin mukaista asiamiestä, jolloin tehtävien vähentämiselle ei ole rajoja. Tämä kysymys jäänee kuitenkin tulevaisuudessa säätiökäytännön ja kirjallisuuden ratkaistavaksi.

³²⁸ *Toiviainen* 1983, s.41.