

52/2010

# Säätiölainsäädännön kehittäminen

Arviomuistio

*oikeusministeriö  
justitieministeriet*



# Säätiölainsäädännön kehittäminen

Arviomuistio



28.6.2010

<b>Julkaisun nimi</b>	Säätiölainsäädännön kehittäminen Arviomuistio		
<b>Tekijä</b>	Erkki Rajaniemi		
<b>Oikeusministeriön julkaisu</b>	Mietintöjä ja lausuntoja	<b>Sarjanumero</b>	52/2010
<b>OSKARI numero</b>	OM 11/41/2010		
<b>ISSN-L</b>	1798-7091		
<b>ISSN (nid.)</b>	1798-7091	<b>ISSN (PDF)</b>	1798-7105
<b>ISBN (nid.)</b>	978-952-466-990-0	<b>ISBN (PDF)</b>	978-952-466-991-7
<b>Asia- ja avain- sanat</b>	Säätiöoikeus, säätiö		
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Säätiöt ovat merkittävä osa suomalaista yhteiskuntaa. Niiden kehittäminen tulee tapahtua avoimesti, eri vaihtoehtojen hyötyjä ja haittoja harkiten.</p> <p>Tämän arviomuistion tavoitteena on luoda yleiskuva säätiölainsäädännön nykytilaan sekä tarjota oikeudellisia näkökulmia lainsäädännön kehittämiseen. Muistion tarkoituksena on lisäksi jäsentää säätiöinstituutiosta käytävää oikeudellista keskustelua, lisätä kehittämisen läpinäkyvyyttä sekä vähentää tarpeetonta epävarmuutta.</p> <p>Muistiossa käsitellään muun muassa tarvetta säätiölain siviilioikeudelliseen kokonaisuudistamiseen sekä säätiölain soveltamisalan kattavuuteen ja pakottavuuteen liittyviä kysymyksiä.</p> <p>Yksittäisistä sääntelytarpeista esille nousevat esimerkiksi säätiön tarkoitus ja liike-toiminta, säätiön hallinto ja sen läpinäkyvyys, säätiövalvonta sekä säätiövarallisuuden hoito. Muistioon liittyy suppea kansainvälinen vertailu.</p>		

28.6.2010

<b>Publikationens titel</b>	Utveckling av stiftelselagstiftningen. Bedömningspromemoria		
<b>Författare</b>	Erkki Rajaniemi		
<b>Justitieministeriets publikation</b>	Betänkanden och utlåtanden	<b>Serienummer</b>	52/2010
<b>OSKARI nummer</b>	JM 11/41/2010		
<b>ISSN-L</b>	1798-7091		
<b>ISSN (häft.)</b>	1798-7091	<b>ISSN (PDF)</b>	1798-7105
<b>ISBN (häft.)</b>	978-952-466-990-0	<b>ISBN (PDF)</b>	978-952-466-991-7
<b>Sak- och nyckelord</b>	Stiftelserätt, stiftelse		
<b>Referat</b>	<p>Stiftelserna är en viktig del av det finländska samhället. När man utvecklar stiftelserna bör det ske öppet och med övervägande av fördelarna och nackdelarna hos olika alternativ.</p> <p>Syftet med denna promemoria är att skapa en överblick av stiftelselagstiftningens nuläge och att ge ett rättsligt perspektiv på utvecklingen av lagstiftningen. Syftet är också att strukturera den juridiska debatten om stiftelseinstitutionen, att öka transparensen i utvecklingen och att minska onödig ovisshet.</p> <p>I promemorian behandlas bl.a. behovet av en civilrättslig totalreform av stiftelselagen samt frågor som gäller omfattningen av lagens tillämpningsområde och tvingande natur.</p> <p>Det finns särskilt behov av att se över regleringen av t.ex. en stiftelses ändamål och affärsverksamhet, en stiftelses förvaltning och dess transparens, tillsynen över stiftelserna och förvaltningen av stiftelsetillgångar. I promemorian ingår en kortfattad internationell jämförelse.</p>		

# SISÄLLYS

1	JOHDANTO, ARVIOMUISTION TAVOITTEET JA JATKOVALMISTELU.....	9
2	SÄÄTIÖKENTÄN NYKYTILA JA SEN ARVIOINTI.....	9
2.1	Lainsäädäntökehitys.....	9
2.2	Säätiötyypit ja säätiölain soveltaminen.....	10
2.3	Tilastotietoja rekisteröidyistä säätiöistä.....	12
2.4	Tilastotietoja julkisesta säätiövalvonnasta.....	12
3	AIEMMAT KEHITTÄMISEHDOTUKSET.....	13
3.1	Oikeuskirjallisuus.....	13
3.2	PRH.....	17
3.3	Säätiökenttä.....	18
4	SÄÄTIÖLAINSAADÄNNÖN UUDISTUKSEN RAJAUKSET.....	18
4.1	Siirtymäjärjestelyjen tarve.....	18
4.2	Kokonaisuudistus.....	18
4.3	Säätiöoikeudellinen uudistus.....	19
4.4	Säätiölain soveltamisalan laajentaminen ja jatkuvarahoitteiset säätiöt.....	20
4.5	Säätiölain soveltamisalan laajentaminen ja epäitsenäiset säätiöt.....	21
4.6	Lainsäädännön tahdonvaltaisuus.....	23
5	SÄÄTIÖLAINSAADÄNTÖ, KÄYTÄNTÖ JA OIKEUDELLISEN NYKYTILAN ARVIOINTI.....	24
5.1	Säätiön yleinen määritelmä.....	24
5.2	Säätiön perustaminen testamentilla ja säädellä.....	25
5.3	Säätiön tarkoitus ja toiminta.....	26
5.4	Rekisteröinnin edellytykset ja oikeusvaikutukset.....	29
5.5	Säätiöpääoma.....	30
5.6	Säätiön hallinto.....	32
5.6.1	Hyvä hallinto.....	32
5.6.2	Yleiset periaatteet; huolellisuus- ja lojaliteettivelvoite.....	33
5.6.3	Hallituksen kokoonpano ja tehtävät.....	34
5.6.4	Muut organit ja niiden tehtävät.....	35
5.6.5	Vahingonkorvausvastuu.....	36
5.7	Säätiövalvonta.....	37
5.7.1	Julkinen valvonta.....	37
5.7.2	Valvontamaksut.....	39
5.7.3	Tilintarkastus.....	40
5.8	Säätiövarallisuuden hoito.....	41
5.8.1	Varojen käytön rajat.....	41
5.8.2	Varojen sijoittamista koskeva olettasäännös.....	42
5.9	Säätiön toiminnan tarkoituksen muuttaminen ja lopettaminen.....	43
LIITE	KANSAINVÄLINEN VERTAILU.....	45





## **1 Johdanto, arviomuistion tavoitteet ja jatkovalmistelu**

Vuoden 1930 säätiölaki (109/1930) on siihen tehtyjen osittaisuudistusten jälkeenkin vanhentunut. Yhteiskunta ja säätiöiden toimintaympäristö ovat lainsäädännön voimassaolon aikana muuttuneet merkittävästi. Suomalaisen yhteiskuntarakenteen ja hyvinvointiyhteiskunnan muutosten myötä julkisen vallan hoidossa olevien toimintojen määrä on muuttunut, ja eräitä yhteiskunnan velvoitteita on siirretty kolmannen sektorin hoidettavaksi. Toisaalta myös käytössä olevan yksityisvarallisuuden määrä on kasvanut merkittävästi. Muutosten myötä tarve tarkastella säätiölainsäädännön ajantasaisuutta on korostunut, mikä on huomattavissa myös viime vuosien viranomais- ja yhteiskunnallisesta keskustelusta.

Tämän arviomuistion tavoitteena on luoda yleiskuva ja keskustelulähtökohtia säätiölainsäädännön nykytilaan sekä sen mahdollista kehittämistä vaativiin asiakohtiin. Koska lainsäädännön kehittäminen ei saa aiheuttaa tarpeetonta epävarmuutta nykyisen säätiökentän toimintaan, tulee valmistelun avoimuutta korostaa. Muistion tavoitteena on osaltaan palvella tätä tavoitetta. Samalla muistio edistää läpinäkyvyyttä sekä antaa eri intressitahoille mahdollisuuden vaikuttaa tulevan uudistuksen sisältöön alusta lähtien. Säätiölain uudistamisen tavoitteena on kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen säätiöiden toimintamahdollisuuksia edistämällä ja kehittämällä.

Oikeusministeriö laatii syksyllä 2010 saamastaan lausuntopalautteesta yhteenvedon, jonka perusteella säätiölakiuudistuksen peruslinjauksista päätetään. Samalla päätetään uudistuksen organisoimistavasta ja aikataulusta.

## **2 Säätiökentän nykytila ja sen arviointi**

### **2.1 Lainsäädäntökehitys**

Voimassa oleva säätiölaki tuli voimaan 1.1.1931. Laki on sangen suppea, käsittäen nykyisin 35 pykälää. Lakia on sen voimassaoloaikana muutettu useita kertoja. Keskeisimmät muutokset ovat olleet seuraavat:

Lailla 400/1964 (voimaan 1.1.1965) tehostettiin säätiöiden valvontaa (säätiöiden raportointi valvontaviranomaiselle, valvontaviranomaisen mahdollisuus tarkastaa säätiön toimintaa sekä valvontaviranomaisen mahdollisuus vaatia hallituksen tai hallituksen jäsenen erottamista). Samalla tarkistettiin useita muita säätiölain säännöksiä ja tiukennettiin säätiön tarkoitusta koskevia säännöksiä muu muassa siten, että liiketoiminnan harjoittaminen ei enää voinut olla säätiön tarkoituksena.

Lailla 349/1987 (voimaan 1.6.1987) laajennettiin säätiöiden tiedonantovelvollisuutta edelleen ja tehostettiin valvontakeinoja sekä muutettiin erinäisiä käytännössä ongelmallisiksi osoittautuneita säätiölain kohtia (mm. helpotettiin säätiön tarkoituksen muuttamista ja säätiöiden sulauttamista). Tässä yhteydessä myös säädettiin ensi kerran asetuksella säätiöpääoman vähimmäismäärästä.

Lailla 1172/1994 (voimaan 1.1.1995) säätiöitä koskeva rekisterinpito ja valvonta siirrettiin oikeusministeriöltä patenti- ja rekisterihallitukselle. Lailla 178/1996 (voimaan 1.4.1996) rajoitettiin säätiön lainanantoa lähipiirille.

Muut säätiölain muutokset ovat olleet lähinnä teknisiä ja liittyneet muun lainsäädännön muutoksiin.

Voimassa oleva säätiöasetus (1045/1989) on tullut voimaan 1.1.1990. Asetuksen 11 pykälää käsittävät muun muassa määräykset säädepääoman vähimmäismäärästä ja PRH:n velvollisuudesta pitää säätiörekisteriä.

## 2.2 Säätiötyypit ja säätiölain soveltaminen

Säätiöiminen on tapa sijoittaa pysyvästi varoja tiettyyn, perustajan määräämään tarkoitukseen. Säätiötyyppejä on Suomessa useita ja esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa esiintyviä säätiötyyppien jaotteluja on erilaisia. Jaotteluja voi hyödyntää säätiölain soveltamisalan ymmärtämisessä ja ne voivat olla esimerkiksi organisaatio- tai vaikkapa tarkoituseräperusteisia. Useimmiten esiintyvät perusjaottelut mainitsevat jaon itsenäisiin, epäitsenäisiin, yksityisoikeudellisiin sekä julkisoikeudellisiin säätiöihin.<sup>1</sup>

Säätiölaki koskee *itsenäisiä säätiöitä*. Itsenäisellä säätiöllä tarkoitetaan säätiötä, jolla on säätiövarallisuutta sääntöjen mukaan hoitavat toimielimet. Tällainen säätiö on rekisteröitävä. Rekisteröimisensä jälkeen se voi saada nimiinsä oikeuksia ja tehdä sitoumuksia sekä kantaa ja vastata. Säätiöstä tulee rekisteröimisellä oikeushenkilö, jonka perustajan oikeus ja velvollisuus osallistua perustamansa säätiön toimintaan päättyy. Säätiön perustajalla ei ole velvollisuutta osallistua säätiön toiminnan rahoitukseen. Säätiön hallituksen tehtävänä on huolehtia säätiön toiminnan tarkoituksen toteutumisesta, toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä ja vastata siitä, että säätiön varat sijoitetaan varmalla ja tuottoa tuottavalla tavalla. Siviilioikeudessa säätiötä ei lueta yhteisöihin, sillä säätiöllä ei ole omistajia, osakkaita tai jäseniä.

Itsenäisen säätiön lisäksi on olemassa *epäitsenäisiä säätiöitä ja rahastoja, jotka ovat säätiölain soveltamisalan ulkopuolella*. Epäitsenäisiä säätiöitä ja rahastoja on runsaasti, joten lainsäädännön kattavuus ei vastaa säätiötodellisuutta. Tosin oikeuskirjallisuudessa mahdollisuudesta soveltaa säätiölakia epäitsenäisiin säätiöihin ja rahastoihin on esitetty vaihtelevia tulkintoja.<sup>2</sup> Itsenäisen ja epäitsenäisen säätiön peruseroavuus, samoin kuin lain soveltamisalakysymys kokonaisuutena, kulminoituu säätiölain 8 §:n 1 momentin säännöksen oikeusvaikutuksiin, eli oikeushenkilöllisyyteen.<sup>3</sup> Säätiölakia sovelletaan vain säätiörekisteriin merkittyihin säätiöihin. Epäitsenäisiä säätiöitä ei rekisteröidä, ne

<sup>1</sup> Ks. esimerkiksi perusjaottelusta Hoppu, Esko - Hoppu, Kari, Kauppa- ja varallisuus oikeuden pääpiirteet, 12. painos, Juva 2008, s. 39 ss. (Hoppu - Hoppu 2008).

<sup>2</sup> Ks. esimerkiksi Ks. Aro, Pirkko-Liisa, Säätiön tarkoituksesta ja sen toteuttamisen takeista, Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja, Nro 158, Porvoo 1971, (Aro 1971), s. 66. Mitä yksityisoikeudellisempia säätiölain säännökset ovat, sitä todennäköisemmin säätiölakia voidaan soveltaa myös epäitsenäisiin säätiöihin. Vrt. Hovi, Risto, Säätiövarallisuuden suoja, Helsinki 2005, (Hovi 2005), s. 42, joka suhtautuu Aron kantaan kriittisesti.

<sup>3</sup> Ks. Hovi 2005, s. 41 - 42.

eivät ole itsenäisiä oikeushenkilöitä, eikä niillä ole itsenäisiä hallintoelimiä. Varat luovutetaan toiselle fyysiselle tai juridiselle henkilölle pysyvästi tiettyä tarkoitusta varten käytettäväksi. Kyse on niin sanotusta fidusiaari- eli luottamussuhteesta. Saaja määrää saadusta omaisuudesta ja käyttää sitä koskevaa puhevaltaa omissa nimissään.<sup>4</sup> Epäitse- näisen säätiön perustaminen ei edellytä perustamislupaa tai menettelyä.

*Julkisoikeudellisia säätiöitä* ovat sellaiset oikeussubjektit, jotka ovat ”enemmän määrätarkoitukseen sijoitettuja omaisuusmassoja kuin yhteisöjä ja jotka huolehtivat jonkin julkisen tehtävän hoitamisesta. Tällaisia ovat mm. Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos.”<sup>5</sup> Myös julkisoikeudellisia yliopistoja voidaan pitää julkisoikeudellisina säätiöinä. Lain soveltamisalatlukintaa haittaa se, että yksityisoikeudellisen ja julkisoikeudellisen luonteen erottelu ei aina ole täysin yksiselitteistä. *Julkisoikeudelliset säätiöt jäävät säätiölain 29 §:n säännöksen perusteella sen soveltamisalan ulkopuolelle*. Tämä johtunee osaltaan siitä, että vanhastaan on katsottu, että julkisoikeudellisella puolella valvonta on toteutettavissa muunlaisin järjestelyin.<sup>6</sup>

Säätiötyyppien yhteydessä on usein esiintynyt myös jaottelu *sijoitus- eli pääomasäätiöihin* sekä *laitos- eli toiminnallisiin säätiöihin*. Pääomasäätiöitä kutsutaan usein myös apurahasäätiöiksi, jotka tukevat muiden toimintaa jakamalla apurahoja tai avustuksia.<sup>7</sup> Laitossäätiö on tyypillisesti tiettyä tarkoitusta varten perustettu, esimerkiksi koulun tai terveydenhoidon ylläpitoon tarkoitettu ”laitos”. Termillä ei laissa ole olemassa oikeudellisesti täsmentynyttä määritelmää.<sup>8</sup> Usein laitossäätiön oma pääoma on toiminnan laatuun ja laajuuteen verrattuna pieni ja säätiö saa jatkuvasti julkisia avustuksia laitossäätiön hankkimiseen tai ylläpitoon. Laitossäätiöitä ovat esimerkiksi säätiöyliopistoja ylläpitävät säätiöt, opiskelija-asuntosäätiöt ja kunnallista palvelulaitosta ylläpitävät rekisteröidyt säätiöt, jotka kunta perustaa 25.000 euron säätiöpääomalla.

Säätiöiden tarkoitusvarallisuuden perusteella säätiöistä voidaan tunnistaa myös erilaisia tyyppi- tai luokkapiirteitä. Yleensä säätiöissä painottuu säädevarallisuus. Toisaalta säätiöt voivat saada tai hankkia varoja avustuksina, lahjoituksina tai muun varainkeruun kautta. Keräysvarallisuus voi olla joko tiettyyn tarkoitukseen tapahtuvaa kerta- tai jatkuvaluonteista toimintaa. Oikeuskirjallisuudessa onkin puhuttu niin sanotuista *jatkuvarahoitteisista säätiöistä*.<sup>9</sup> Rekisteröidyt jatkuvarahoitteiset säätiöt kuuluvat säätiölain soveltamispiiriin.

<sup>4</sup> Ks. oikeushenkilöllisyydestä sekä säätiötä hoitavan henkilön asemasta Aro, Pirkko-Liisa, Säätiön lakkauttamisen edellytykset, Defensor Legis - julkaisussa vuonna 1970 julkaistu artikkelisarja, Helsingin yliopiston yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja C 5, Hämeenlinna 1970, (Aro 1970), s. 56 ss.

<sup>5</sup> Ks. esimerkiksi Halila, Heikki, Henkilöoikeuden perusteet, Helsingin yliopiston opetusmoniste, (Halila 2008), 1.7.2008.

<sup>6</sup> Ks. esim. Hovi 2005, s. 42.

<sup>7</sup> Ks. Pykäläinen - Syrjänen, Ritva, Säätiön tehokkuus. Corporate governance -säännösten vaikutuksesta säätiön tarkoituksen tehokkaaseen toteuttamiseen. Vantaa 2007, (Pykäläinen - Syrjänen 2007), s. 96 ss.

<sup>8</sup> Tosin julkisoikeudellinen yliopisto määritellään yliopistolain (558/2009) 1,3 pykälässä julkisoikeudelliseksi laitokseksi. Hallituksen esityksen (HE 7/2009 vp), sivulla 30 todetun mukaan ”Itsenäisiä julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä on oikeustieteessä kutsuttu julkisoikeudellisiksi laitoksiksi eli säätiöiksi. Säätiötyyppejä ne ovat sen vuoksi, ettei niillä ole omistajia. Säätiölain sijasta niiden oikeushenkilöllisyyttä muodostetaan niitä koskevalla erityislailla”.

<sup>9</sup> Ks. Aro 1971 s. 79 - 80 sekä Halila 2008, s. 2.

### 2.3 Tilastotietoja rekisteröidyistä säätiöistä

Toimivia säätiöitä on 2.819 kappaletta. Toimivalla säätiöllä tarkoitetaan rekisteröityä säätiötä, joka ei ole lakannut. Lakanneita säätiöitä on 1.041 kappaletta.<sup>10</sup> Koko säätiökentästä luvut antavat puutteellisen kuvan, koska epäitsenäisiä säätiöitä ei rekisteröidä.

Vuonna 2005 valmistuneen selvityksen mukaan säätiökenttämme on hyvin heterogeeninen.<sup>11</sup> Hieman yli puolet säätiöistä on rekisteröity ennen 1980 - lukua. Säätiöiden perustajana oli mukaan tavallisimmin yksi tai useampi yksityinen henkilö (50 %) tai yritys (12 %) taikka muu yksityinen yhteisö tai säätiö (38%). Julkisen vallan perustamat säätiöt ovat vähemmistössä (15%).

Selvitykseen vastanneista noin neljänneksellä säätiöistä omaisuuden kirjanpitoarvo oli alle 100 000 euroa ja yli puolella säätiöistä omaisuutta oli alle 500 000 euroa. Yli 5 000 000 euron omaisuus oli vain 16 % säätiöistä. Tiedot perustuvat vuoden 2001 tilinpäätöksiin. Säätiöiden vuosittaiset tulot vaihtelivat myös suuresti, tulojen vaihteluvälin ollessa 0 - 52 334 000 euroa vuonna 2002. Neljänneksellä oli tuloja alle 10 000 euroa ja puolella alle 50 000 euroa, toisaalta neljännes säätiöistä sai tuloja yli 390 000 euroa. Menojen vaihteluväli oli vastaavasti hyvin suuri, 0 - 51 587 000 euroa. Neljänneksellä säätiöistä menot olivat 0 euroa vuosina 2001 - 2002. Puolella säätiöistä menot olivat alle 9 000 euroa, josta avustuksiin käytettiin korkeintaan 5000 euroa, muuhun tarkoituksen mukaiseen toimintaan noin 2000 euroa sekä muuhun toimintaan (ml. hallintokulut) 2 000 euroa. Vain neljännes säätiöistä käytti avustuksiin ja muihin toimintamenoihin yli 140 000 euroa.

Säätiöistä noin kahdella kolmasosalla ei ollut lainkaan palkattua henkilöstöä ja noin neljänneksellä oli palveluksessaan korkeintaan viisi henkilöä. Toisaalta suurimmilla säätiöillä henkilöstöä oli vuonna 2002 jopa 381 (328 henkilötyövuotta). Myös vapaaehtoistyöntekijöitä käytetään säätiöissä runsaasti vaihteluvälin ollessa 0 - 360 (0 - 40 henkilötyövuotta), joskin yli 15 vapaaehtoistyöntekijää oli vain 10 % selvitykseen vastanneista säätiöistä.

### 2.4 Tilastotietoja julkisesta säätiövalvonnasta

Säätiölain 13 §:n 1 momentin mukaan valvonta kuuluu patentti- ja rekisterihallitukselle (PRH). Sen on valvottava, että säätiön hallintoa hoidetaan lain ja säätiön sääntöjen mukaan. Myös säätiörekisterin pito kuuluu PRH:lle. Se ei luokittele säätiöitä niiden tarkoituksen perusteella, eikä myöskään säätiötyypeittäin. Säätiön tarkoitus ja toimintamuodot ilmenee säännöistä. Säätiörekisterin käytössä ei ole yhteenvetoa säätiöiden tarkoitteista eikä toimintamuodoista. Säädepääomista on alettu tallentaa tietoja vasta vuoden 2007 käyttöön otetun uuden tietojärjestelmän myötä.

*Julkisen säätiövalvonnan voi käytännössä katsoa jakautuvan kolmeen osaan eli perustamisvaiheen valvontaan, säännölliseen valvontaan ja yksittäistapauksia koskevaan*

<sup>10</sup> Luvut perustuvat Patentti- ja rekisterihallituksen 30.10.2009 antamiin tietoihin.

<sup>11</sup> Ks. Manninen, Maarit, Säätiöt Suomessa, Helsinki 2005.

*valvontaan.* Säännöllinen valvonta perustuu säätiölain 13 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan säätiöiden on tehtävä PRH:lle ilmoitus tilinpäätösasiakirjoista kuuden kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. PRH tarkastaa ilmoituksen saavuttua, että ilmoitukseen on liitetty tarvittavat asiakirjat ja että ilmoituksessa on nimenkirjoittajien (edustajien) allekirjoitus. Säätiölain 12 §:n 2 momentin mukaan säätiöllä on aina oltava tilintarkastaja. Lisäksi tarkastetaan, että tilintarkastuskertomuksessa on säätiölain 12 §:n 4 momentin edellyttämät tiedot, eli onko säätiön varat asianmukaisesti sijoitettu, onko säätiön toimielimille pidettäviä palkkioita pidettävä kohtuullisina ja antavatko säätiön tilinpäätös ja toimintakertomus oikeat ja riittävät tiedot säätiön toiminnasta. Mikäli ilmoitusta ei tule, lähetetään säätiölle asiakirjan toimittamispyyntö. Vuosittain on lähetetty noin 600 – 800 kehotuskirjettä.

Yksittäistapausvalvonta perustuu eri tahoilta ilmi tulleisiin yksilöityihin syihin ja niistä johtuviin tarkastustarpeisiin. Vuosittain tapauksia on ollut noin 10. Tapausten selvittäminen alkaa säätiölain 13 §:n 2 momentin tarkoittamalla selvityspyynnöllä. Mikäli tarve vaatii, PRH voi käyttää myös säätiölain 13 §:n 3, 14 §:n 1 - 3 momentin mukaisia tarkastuskeinoja. Näitä ovat tilien ja hallinnon tarkastus, velvoite ryhtyä toimiin oikaisun aikaan saamiseksi, mahdollisuus kieltää virheellisen päätöksen toimeenpano, mahdollisuus hakea säätiön kotipaikan tuomioistuimelta säätiön hallituksen tai säätiön jäsenen erottamista ja mahdollisuus nostaa säätiön kotipaikan tuomioistuimessa vahingonkorvauskanne. PRH on säätiölain 13 §:n 4 momentin mukaan velvollinen myös ilmoittamaan viralliselle syyttäjälle syytteen nostamista varten, milloin hallituksen jäsen on toimessaan syyllistynyt rangaistavaan tekoon.

Muiden valvontakeinojen, kuin selvityspyyntöjen lähettäminen on ollut harvinaista. Kutakin mahdollista erikoismenettelyä on käytetty keskimäärin kerran vuodessa.

Valvontaa tarkastellaan usein vain käytettävissä olevien valvontakeinojen näkökulmasta. Valvontakeinot eivät kuitenkaan auta, mikäli niitä ei käytetä, tai niiden käyttämiselle ei ole resursseja. Tosiasiallisesti vähintään yhtä merkittävää olisi keskustella niin valvontaintressien, valvontaresurssien kuin valvontatoimenpiteiden näkökulmasta. Säätiövalvontaan vuosittain kohdennettavat resurssit ovat noin 3 - 5,5 henkilötyövuotta.

### **3 Aiemmat kehittämisehdotukset**

#### **3.1 Oikeuskirjallisuus**

Suomalaista säätiöoikeudellista tutkimusta voi luonnehtia niukahkoksi. Oikeuskirjallisuudesta on kuitenkin löydettävissä eräitä merkittäviä näkökantoja säätiölakiin ja sen kehittämistarpeisiin.

Ylöstalo kirjoitti vuonna 1964 säätiölainsäädännön aukollisuudesta. Kirjoituksen keskeisten havaintojen mukaan säätiölaki ei sisältänyt yleisiä säännöksiä sellaisten tilainten varalta, jolloin säätiöluonteisen omaisuuden hoitamisesta annettuja määräyksiä ei voitu noudattaa. Kritiikki kohdistui erityisesti epäitsenäisiin säätiöihin, kuten valtion tai muun julkisen viranomaisen hoidettavana oleviin lahjoitus- tai testamenttivaroihin. Ylöstalon mukaan lainsäädännöllisen aukon takia näytti siltä, että suurempi vaara sää-

tiöomaisuuden hoidossa muodostui säätiöomaisuuden hoidossa olevien varojen muodostumisesta ”ylilajaliteetin” vuoksi hyödyttömiksi kuin siitä, että aiheettomasti poiketaisiin säädemääräyksistä.<sup>12</sup>

Aro (sittemmin Haarmann) julkaisi vuonna 1970 artikkelisarjan säätiön lakkauttamisen edellytyksistä. Kirjoitukset koskettelivat lähinnä käytännön menettelyjen vaikutuksia, kuten oikeusministeriön tekemien lakkautuspäätösten syitä suhteessa säätiölakiin.<sup>13</sup>

Aro laati myös vuonna 1971 tutkimuksen lähinnä säätiönormistosta ja normiston rajoissa mahdollisista toimista.<sup>14</sup> Tutkimus on luonteeltaan normien sisällön ja niiden käytön realistista tarkastelua.<sup>15</sup> Aro toteaa, että ”Säätiölakimme suuri avu kuluneina vuosikymmeninä on kenties ollut sen väljyys. Perustajat ovat saattaneet monin kohdin varsin vapaasti muotoilla luomuksensa yksityiskohtia. Muun muassa säätiön sisäisen kontrollin järjestäminen on suurelta osalta ollut sääätäjän oman kekseliäisyyden varassa.” Aron käsityksen mukaan säätiöiden muuntautumiskykyä ovat haitanneet sääntömuutoksille asetetut ankarat vaatimukset. Aron mielestä ”joustavammat muutosnormit tekisivät mahdolliseksi sopeuttaa säätiö muuttuneissa oloissa paremmin myöskin perustajansa päämääriä vastaaviksi”. Lisäksi liiketoiminnan harjoittamisen rajoittamista koskevat säännökset antavat valvontaviranomaiselle tehtävän, joka ei näytä sille luontevasti kuuluvan, kun viranomaisen joutuu päättelemään asiakirjojen nojalla, harjoittaako säätiö liiketoimintaa ja edistääkö toiminta välittömästi säätiön tarkoituksen toteuttamista.<sup>16</sup>

Halila julkaisi vuonna 1998 artikkelin säätiöoikeudesta. Kirjoitus on tutkimuskysymyspainotteinen.<sup>17</sup> Säätiötutkimuksen kohdealueiksi on kirjoituksessa nostettu yleinen säätiöoikeudellinen tiedonintressi, varojen sijoittamista ja kartuttamista koskeva problematiikka sekä säätiöiden säännöt ja säätiöetiikka. Kirjoitusta voi monin osin pitää yhä ajankohtaisena. Vaikka se ei sellaisenaan tarjoa tarkempaa materiaalista säätiölakianalyysia, *se nostaa esille sellaisia tärkeitä peruskysymyksiä, joilla on merkityksensä tämänkin päivän säätiölakiuudistuksessa*. Kirjoituksessa muun muassa arvioidaan siviilioikeudellisia oikeushenkilöitä yhdistäviä ja erottavia piirteitä, taloudellisen toiminnan harjoittamista, organisaatio- ja vahingonkorvauskysymyksiä sekä kokouskäytäntöjä.

Hovi julkaisi vuonna 2005 tutkimuksen säätiövarallisuuden suojasta.<sup>18</sup> Tutkimus käsittelee säätiöomaisuuden disponointia sen suojaa silmälläpitäen. Hovi tutki säätiöomaisuuden suojaa kolmen väittämän valossa. Tutkimuksen mukaan säätiöomaisuuden disponoinnin faktiset riskit ovat säätiölain välillisessä liiketoiminnassa, jota säätiölain

<sup>12</sup> Ks. Ylöstalo, Matti, Eräs aukko säätiöoikeudessamme, Lakimies 1964, s. 379 - 385.

<sup>13</sup> Ks. Aro 1971.

<sup>14</sup> Ks. Aro 1971, Säätiön tarkoituksesta ja sen toteuttamisen takeista.

<sup>15</sup> Ks. Ylöstalo, Matti, Lakimies, Kirjallisuutta, Aro, Pirkko-Liisa, Säätiön tarkoituksesta ja sen toteuttamisen takeista, s. 641 - 652.

<sup>16</sup> Ks. Aro 1971 s. 312 - 314.

<sup>17</sup> Ks. Halila, Heikki, Säätiöoikeuden tutkimuskysymyksiä, Lakimies 1998, s. 18 - 37. ”Säätiöinstituution käyttökelpoisuus moniin yhteiskunnallisiin toimintoihin on yleisestikin oivallettu, kun valtiokeskeinen ja -johtoinen ajattelu on vähentynyt niin ideologisista, kuin käytännöllisistä syistä. On havaittu, miten monilla toimialoilla säätiöt vaikuttavat tuloksellisesti ja miten erilaisia ne keskenään ovat. Salaseuramaisuutta on eniten niissä säätiöissä, joihin kritiikkiä ei aikoinaan osattu tai haluttu kohdistaa: eräitä puolueita ja poliittisia toimijoita lähellä olevissa säätiöissä” (s. 20). Toinen huomio liittyy Halilan painotuksiin säätiöetiikan merkityksen korostumisesta (s. 30).

<sup>18</sup> Ks. Hovi 2005.

8a §:n säännös ei koske. Tämän takia liiketoiminnanharjoittamiskieltonormi käy vaikutusettomaksi säätiön välillisessä liiketoiminnassa, kun säätiön määräysvaltaansa hankkima yritys tai toiminnan yhtiöittäminen yhteydessä perustettu yhtiö toimii omalla toimialallaan yritystoiminnan riskikentässä. Rationaaliset oikeuspoliittiset vaihtoehdot liittyvät tutkimuksen mukaan joko liiketoiminnan sallimiseen, tai välillisen liiketoiminnan kieltämiseen. Säätiölain 10 §:n 2 momentin säännös ei myöskään tutkimuksen mukaan takaa säätiön varojen sijoittamista varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla. Tarkoitus rajoittaa säätiön sijoitustoimintaa vain varmaan ja tuloa tuottavaan sijoittamiseen ei ole toteutunut ja normi on menettänyt merkitystään. Sanamuodon mukainen tulkinta tekisi sijoitustoiminnan käytännössä mahdottomaksi. Hovi pitää ”vanhan” osakeyhtiölain (734/1978) 8 luvun 15 §:n ja osuuskuntalain (1488/2001) 5 luvun 17 §:n säännöksiä vastaavan kelpoisuus- ja toimivaltasäännöksen puuttumista säätiölaista säätiöomaisuuden suojaa vaarantavana aukkona laissa.<sup>19</sup>

Jauhiainen kirjoitti vuonna 1999 yritystoiminnasta säätiöissä.<sup>20</sup> Kirjoitus käsittelee pääasiassa yksityisoikeudellisten säätiöiden elinkeinotoimintaan vaikuttavaa sääntelyä ja sääntökäytäntöä. Jauhiainen kiinnittää huomiota muun muassa toimivallan jakoa koskevien säännösten puuttumiseen. Säätiölaista ja sen perusteluista ei myöskään suoraan ilmene, että säätiön johtoon sovellettaisiin yhteisöoikeudessa yleisiä hallituksen velvollisuuksia koskevia periaatteita, kuten lojaliteetti- ja huolellisuusvelvollisuutta. Teoksesta on vuonna 2006 ilmestynyt toinen täydennetty painos, jonka mukaan muun muassa yleisten toimivaltajakoa koskevien säännösten puuttumisen vuoksi on epäselvää, miten säännöissä määrätty toimivaltajako vaikuttaa vastuusuhteisiin.<sup>21</sup>

Airaksinen ja Jauhiainen kirjoittivat vuonna 2000 yritystoiminnasta säätiöissä. Kirjoitus käsittelee muun muassa säätiöiden jaottelua, liiketoimintaa ja tarkoitusvaatimusta. Näkökulmana on lähinnä säätiöiden vertaaminen yritystoimintaa harjoittaviin yhteisömuotoihin.<sup>22</sup>

Toiviainen on vuonna 2006 julkaissut yksityisoikeudellisia yhteisöjä ja säätiöitä koskevan kirjan. Teos on tarkoitettu lähinnä yleiseksi johdatukseksi Suomen yksityisoikeu-

<sup>19</sup> Vrt. Tutkimuksen jälkeen uudistetun osakeyhtiölain OYL (624/2006) 6:28 §:ssä säädetään edustajan toimien sitovuudesta. ”Yhtiön tässä laissa tarkoitetun edustajan yhtiön puolesta tekemä oikeustoimi ei sido yhtiötä, jos: 1) edustaja on toiminut vastoin tässä laissa säädettyä kelpoisuuden rajoitusta; 2) edustaja on toiminut vastoin 27 §:n 1 momentissa tarkoitettua rajoitusta; taikka 3) edustaja on ylittänyt toimivaltansa ja se, johon oikeustoimi kohdistui, tiesi tai hänen olisi pitänyt tietää toimivallan ylityksestä. Edellä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa riittävänä osoituksena siitä, että oikeustoimen kohteena ollut tiesi tai että hänen olisi pitänyt tietää toimivallan ylityksestä, ei voida pitää pelkästään sitä, että toimivaltaa koskevat rajoitukset on rekisteröity”.

<sup>20</sup> Ks. Jauhiainen, Jyrki, ”Yritystoiminta säätiöissä”, teoksessa Yritysoikeus, Rissanen, Kirsti - Airaksinen, Manne - Castrén, Martti - Harju, Ilkka - Jauhiainen, Jyrki - Kaisanlahti, Timo - Kivivuori, Antti - Kuoppamäki, Petri - Wilhelmsson, Thomas, Juva 1999, (Jauhiainen 1999), s. 411 - 423.

<sup>21</sup> Ks. Jauhiainen, Jyrki, Yritystoiminta säätiöissä, teoksessa ”Yritysoikeus”, Rissanen, Kirsti - Airaksinen, Manne - Bärlund, Johan - Castrén, Martti - Harju, Ilkka - Jauhiainen, Jyrki - Kaisanlahti, Timo - Kivivuori, Antti - Kuoppamäki, Petri - Mähönen, Jukka - Villa, Seppo - Wilhelmsson, Thomas, Juva 2006, (Jauhiainen 2006), s. 509 - 522.

<sup>22</sup> Ks. Airaksinen, Manne - Jauhiainen, Jyrki, Suomen yhtiöoikeus, Helsinki 2000, (Airaksinen - Jauhiainen), 455 - 475.

dellisiä yhteisöjä ja säätiöitä koskevaan oikeudelliseen sääntelyyn ja sen ongelmiin.<sup>23</sup> Toiviainen on myös vuonna 2010 julkaissut artikkelin jonka pääkohteena ovat itsenäiset yksityisoikeudelliset säätiöt. Kirjoituksen tutkimusongelma kohdistuu säätiön oikeuteen lahjoittaa varoja poliittisille puolueille taikka puolueiden tai yksittäisten ehdokkaiden vaalityöhön.<sup>24</sup> Kirjoitus korostaa säätiön toiminnan tarkoituksen merkitystä asioita arvioidessa.

Pykäläinen - Syrjänen väitteli vuonna 2007 aiheesta ”Säätiön tehokkuus. Corporate governance -säännösten vaikutuksesta säätiön tarkoituksen tehokkaaseen toteuttamiseen”.<sup>25</sup>

Tutkimus analysoi, miten säätiölaki sekä sen rakenne ja säännökset edistävät säätiön tarkoituksen toteuttamista ja arvioi säätiö- ja osakeyhtiölain säännösten eroja johdon kannustettavuudessa toteuttaa säätiön tarkoitusta tehokkaasti.

Väitös kiinnittää huomiota osakeyhtiölain uudistamisen taustalla vaikuttaneisiin arvope- rustamuutoksiin sekä haluun kehittää joustavaa ja kilpailukykyistä lainsäädäntöä. Tämä tarkoitti samalla pyrkimystä tahdonvaltaisen ja kansainvälisvaikutteisen sääntelyn lisäämiseen. Muutoksilla pyrittiin parantamaan yritysten toimintamahdollisuuksia. Väit- telijän tekemän johtopäätöksen mukaan myös säätiökentässä ja sen arvoperustassa on tapahtunut muutoksia. Lisääntyvä taloudellinen paine pakottaa myös kolmannen sekto- rin toimijat tehokkaammiksi. Yritysten kansainvälistyessä myös säätiöt kansainvälisty- vät. Toimintaympäristön nopeasta muutoksesta johtuen säätiölain säännökset eivät voi välttyä muutospaineilta. Väitöksen mukaan muun muassa säätiölain corporate gover- nance-säännökset eivät toimi yhtä tehokkaasti kuin osakeyhtiölain säännökset. Säätiö- lain tulee dynaamista osakeyhtiölakia vastaavasti sisältää periaatteet, joita voidaan so- veltaa tapauskohtaisesti ja jotka osin korvaavat yksityiskohtaiset kankeat säännökset. Lisäksi osakeyhtiölain rakenne on väitöksen mukaan säätiölain rakennetta selkeämpi.<sup>26</sup>

Pöyhönen on 2009 julkaissut kirjoituksen säätiölaista ja sen muutostarpeista.<sup>27</sup> Kirjoit- tuksessa säätiölakia pidetään vanhentuneena sekä sisällöltään suppeana. Tämä johtaa siihen, ”että säännöstely on osittain pakottavan joustamatonta, osittain joustavaa ja eräiltä merkittäviltä osiltaan vailla ohjaavaa relevanssia”. Kirjoituksessa esitetään sää- tiölain rakenteen uudistamista ja tahdonvaltaisen sääntelyn lisäämistä. Yhteisömuodosta ja toiminnan tarkoituksesta riippumattomien hallinnolliset säännökset tulisi yhdenmu- kaistaa muun yhteisölainsäädännön kanssa sekä yleisten periaatteiden sisällyttämistä lakiin tulisi harkita. Myös säätiön varojen sijoittamista koskevaa sääntelyä ja säätiön oikeutta harjoittaa liiketoimintaa tulisi harkita. Säätiölain 10 ja 11 §:n perustella toimi- van päätösvaltaa käyttävän toimielimen asemaa sekä säätiöiden valvontaa tulisi kehittää.

<sup>23</sup> Ks. Toiviainen, Heikki, Johdatus Suomen yksityisoikeudellisia yhteisöjä ja säätiöitä koskevaan oikeu- teen, Helsinki 2006.

<sup>24</sup> Ks. Toiviainen, Heikki, Poliittikan kummisedät - pohdintoja erityisesti säätiön oikeudesta tukea poliitti- sia puolueita ja antaa vaaliavustuksia, Edilex 2010/1, Artikkelin, versio 1.0, julkaistu 18.1.2010, (Toivai- nen), [www.edilex.fi/lakikirjasto/6724](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/6724).

<sup>25</sup> Ks. Pykäläinen - Syrjänen 2007.

<sup>26</sup> Ks. Pykäläinen - Syrjänen 2007, s. 415 ss

<sup>27</sup> Ks. Pöyhönen, Seppo, Säätiölaki-muutokset ja muutostarpeet, Edilex 12/2009, Artikkelin, versio 1.0, Julkaistu 18.6.2009, [www.edilex.fi/lakikirjasto/6113](http://www.edilex.fi/lakikirjasto/6113).



Kirjoituksen mukaan näyttääkin selvältä, että säätiölain kokonaisuudistus tulisi käynnistää ja ”toteuttaa kohtuullisen ajan kuluessa”. Kirjoituksen mukaan epäselvempää on kuitenkin se, onko valmistelun pohjana pidettävä valvonnan uudistamista vai kokonaisvaltaisempaa säätiöiden yhteiskunnalliseen hyödyllisyyteen sekä toimintaedellytysten parantamiseen ja ohjaavan lainsäädännön selkeyttämiseen pyrkivää uudistusta.

### 3.2 PRH

PRH:n oman arvion mukaan säätiörekisterin pitäminen ja säätiöitä koskevien asioiden käsittely on yleisesti ottaen sujunut hyvin. PRH:n mukaan säätiölakia olisi kuitenkin syytä muuttaa erityisesti säätiöiden valvontaa koskevien säännösten tehostamiseksi. Tästä syystä PRH teki oikeusministeriölle 11.7.2005 päivätyyn aloitteen säätiölain uudistamiseksi. Aloitteensa liitteeksi PRH laati muistion ongelmista, joita se katsoi säätiölaikiin erityisesti valvontaviranomaisen näkökulmasta liittyvän.<sup>28</sup>

Aloitteen johdosta näytti nousevan esiin kaksi säätiölain uudistamistarvetta koskevaa periaatteellista kysymystä. Ensimmäinen näistä koski kysymystä mahdollisesta tarpeesta rajoittaa jatkuvarahoitteisten säätiöiden perustamista ja toimintaa esim. siten, että pääomavaatimusta korotetaan merkittävästi. Ongelmallisina pidettyjä jatkuvarahoitteisia säätiöitä ovat aloitteen mukaan erityisesti niin sanotut laitossäätiöt mutta myös esimerkiksi taidesäätiöt. Perustamisen jälkeen laitossäätiön toiminta perustuu paljolti esimerkiksi kunnan maksamiin maksuihin. Taidesäätiö voidaan puolestaan perustaa esimerkiksi hallinnoimaan tiettyä testamenttilahjoituksena saatua taidekokoelmaa. Säätiöpääoma koostuu tällöin täyden taidekokoelman arvosta, joka voi olla rahallisesti hyvinkin arvokas. Varsinaista toimintaa ei kuitenkaan voida rahoittaa säätiöpääoman tuotolla, koska tarvittavia likvidejä varoja ei ole riittävästi. Toinen kysymys koski sitä, pitäisikö PRH:n säätiölain mukaisia valvontakeinoja tehostaa, vai tyytyä lähinnä selventämään säätiölain nykyistä säätiövalvontaa koskevia säännöksiä. Oikeusministeriö järjesti aloitteesta lausuntokierroksen. Aloitetta pidettiin osin liian kapea-alaisena, vain valvontanäkökohtiin keskittyvänä. Lisäksi saatu palaute oli osittain ristiriitaista.

Osana PRH:n toiminnan kehittämistä työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti syksyllä 2009 PRH:n toiminnan arvioinnin. Selvityksen tavoitteena oli arvioida PRH:n toiminnan rakenteita, tehtävien ja strategian uudistamistarpeiden, erityisesti tuottavuuden parantumisen sekä yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisääntymisen näkökulmasta. Säätiörekisterin heikkoudeksi todettiin se, ettei siitä ole saatavissa vuositilastoja tai juurikaan tietoja säätiöiden tyypeistä, omaisuusarvioista tai rakenteista. Säätiörekisterin sähköisiä palveluita toivottiin kehitettäväksi. Säätiörekisterin rahoituksen todettiin aiheuttavan ongelmia. Hinnoittelu on lähinnä yhteiskuntapoliittista ja alijäämäistä.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Ks. PRH:n aloitteesta oikeusministeriön verkkosivut <http://www.om.fi/Etusivu/Valmisteilla/Laki-hankkeet/Yhtiioikeus>.

<sup>29</sup> Ks. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, työ ja yrittäjyys 15/2010, maaliskuu 2010, s. 29 ja 58.

### 3.3 Säätiökenttä

Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry:n (SRN) piirissä on pohdittu seikkoja, joita se toivoo käsiteltävän säätiölakia uudistettaessa. SRN on 3.3.2010 oikeusministeriölle toimittamassaan kirjeessä keskittynyt yksinomaan säätiölaillisiin kysymyksiin rajaten verotukseen liittyvät asiat uudistuksen ulkopuolelle.

SRN:n mukaan keskusteltavia kysymyksiä ovat esimerkiksi säätiöiden perustamisen luvanvaraisuus, ”hyvän tavan mukaisuuden” ja ”hyödyllisyyden” termistöllinen epäselvyys, vähimmäispääomasäännökset, säätiön perustajan oikeus muuttaa säätiön tarkoitusta, asiamiehen asema ja valtuudet säätiössä, hallintoneuvoston aseman kehittäminen hallituksen valvojana ja tilintarkastajan valitsijana, kokousmenettelyjen mahdollinen sääntely, liiketoiminnan harjoittamiskiellon mahdollinen poistaminen, sulautumisen ja jakautumisen helpottaminen sekä valvonnan mahdollinen siirtäminen Finanssivalvonnalle. SRN korostaa, ettei mahdollinen uudistus saisi vaikeuttaa nykyisten säätiöiden asemaa.<sup>30</sup>

## 4 Säätiölainsäädännön uudistuksen rajaukset

### 4.1 Siirtymäjärjestelyjen tarve

Mikäli sääntelyä muutetaan tai täydennetään verrattuna voimassa olevaan lakiin, säätiölain uudistusten yhteydessä on selvitettävä, miltä osin ja mistä lähtien uusia säännöksiä sovelletaan jo olemassa oleviin säätiöihin. Jos säätiölain tahdonvaltaisuutta lisätään, uudistuksen yhteydessä on huolehdittava siirtymäsäännöksillä siitä, että ”vanhoille” säätiöille annettavat uudet mahdollisuudet eivät vaaranna säätäjän alkuperäisen tahdon toteuttamista. Siirtymäsäännösten tarve tulee selvittää yksityiskohtaisesti uudistuksen yhteydessä.

### 4.2 Kokonaisuudistus

Säätiölakia voi luonnehtia sääntelyn syvyyden ja sääntelytavan suhteen vanhanaikaiseksi verrattuna esimerkiksi 1980 - 2000 luvun uusiin yhteisölakeihin.<sup>31</sup> Säätiölain kokonaisuudistamistarpeita on tuotu hajanaisesti esille osauudistusten yhteydessä, oikeuskirjallisuudessa sekä esimerkiksi säätiöiden valvontaan liittyvässä keskustelussa. Aiemmin ei kuitenkaan ole otettu kantaa siihen, tuleeko uudistus toteuttaa osittais- vai kokonaisuudistuksena. Hankkeen käynnistämisen yhteydessä pitäisi tehdä päätös myös siitä, kummasta uudistustyypistä olisi kysymys.

Osittaisuudistuksen etuna on nopeus ja se, että tämäntyyppiset hankkeet sitovat vähemmän lainvalmisteluresursseja. Osittaisuudistuksen haittapuolena on sen suppeus ja se, että lain rakennetta on mahdotonta modernisoida, mikä muun muassa usein heikentää lain luettavuutta.

<sup>30</sup> Ks. Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry:n kirje, dnro 11/42/2005, 9.3.2010.

<sup>31</sup> Voimassa olevaa säätiölakia voinee lakiteknisessä mielessä verrata vuoden 1895 osakeyhtiölakiin.

Kokonaisuudistuksen etuna on mahdollisuus kattavaan uudistustarpeen tarkasteluun ja lain kirjoitusasun ja rakenteen uudistamiseen nykyisen sääntelytavan mukaiseksi. Viimeksi sanottu voi helpottaa lain ymmärtämistä. Säätiölain rakennetta voidaan kokonaisuudistuksessa kehittää viimeaikaista yhteisöläinsäädäntöä vastaavasti siten, että myös sisällöltään ennallaan säilyvät säännökset kirjoitettaisiin nykyisen lainsäädäntökäytännön mukaisesti ja säännökset voitaisiin sijoittaa loogisempaan järjestykseen. Kokonaisuudistus toteutettaisiin siten, että sisällöltään merkittäviä uudistustarpeita arvioitaisiin ennalta määrättyjen kysymysten osalta. Muilta osin muutokset olisivat lainsäädäntötekniisiä ja johtuisivat sääntelytavan ja lainsäädännön kehityksestä. Kokonaisuudistus edellyttää varautumista osittaisuudistusta raskaampaan tekniseen valmisteluprosessiin ja siten myös ajallisesti hitaampaan uudistukseen, joka merkitsee hitaampaa ja kattavampaa esivalmistelua. Voimassaolevan lainsäädännön ikä ja lukuisat erilaiset, esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa esitetyt lukuisat uudistuskohdeet puoltanevat kokonaisuudistusta.

1. *Onko säätiölain mahdollinen uudistaminen toteutettava kokonais- vai osittaisuudistuksena? Perustelkaa näkemyksenne.*
2. *Mikäli kannatatte osittaisuudistusta, niin täsmentäkää ne osa-alueet, jotka mielestänne tarvitsevat uudistusta.*

### 4.3 Säätiöoikeudellinen uudistus

Verotus voi ainakin välillisesti vaikuttaa säätiölain uudistamistarpeisiin. Säätiöihin usein yhdistetty verotuksellinen erikoiskohtelu ei sen sijaan liity säätiömuotoon, vaan yleishyödyllisyyteen, josta säädetään tuloverolaissa (1535/1992, TVL). Yleishyödylliset yhteisöt ovat TVL:n 23 §:n mukaan verovelvollisia vain saamastaan elinkeinotulosta ja eräin osin kiinteistön tuottamasta tulosta.<sup>32</sup> Yhteisölle annettaviin rahalahjoitusten vähennyskelpoisuudesta säädetään TVL:n 57 §:ssä ja stipendien, opintorahojen ja muiden apurahojen sekä palkintojen veronalaisuudesta TVL:n 82 §:ssä.<sup>33</sup>

Jo tarkoituksenmukaisuuskysymyksistä johtuen on harkittava, onko mahdollisen uudistamisen yhteydessä käytävä myös veropoliittista keskustelua. On arvioitavissa, että mikäli säätiöoikeudellinen uudistus laajentuisi koskemaan myös vero-oikeudellisia muutoksia, laajenisi uudistus hyvin laajaksi. Verokohtelun yhdistäminen säätiöoikeudelliseen uudistukseen saattaisi myös käytännössä lisätä epävarmuutta jo olemassa olevan säätiökentän toiminnassa. Lisäksi säätiöoikeudelliset kysymykset muodostavat oman selkeän ryhmänsä säätiölainsäädännön muodostaessa sen oikeudenalan, jonka ajantasaisuutta tulee parantaa. Säätiölainsäädännön uudistamisessa lienee siten syytä keskittyä vain säätiöoikeudellisiin kysymyksiin. *Oikeusministeriö pitää tarkoituksen mukaisena lähtökohdana rajausta säätiöoikeudelliseen uudistukseen.*

On myös huomattava, että säätiötoiminnalla on perinteisesti ollut merkittävä osuus myös lakisääteisen työeläketurvan toimeenpanossa, osana niin sanottua hajautettua

<sup>32</sup> Ks. tarkemmin yleishyödyllisen yhteisön tunnusmerkeistä esimerkiksi TVL:n 22 § ja verohallinnon ohje 30.4.2007 (Dnro 384/349/2007). Katso myös Yleishyödyllisten yhteisöjen verotus-työryhmän muistio, Valtiovarainministeriön julkaisu 31/2009, s. 1 - 2 ja 23 ss.

<sup>33</sup> TVL:n 3 §:n 1 momentin 4 - kohdan mukaan yhteisöllä tarkoitetaan myös säätiötä ja laitosta.

toimeenpanojärjestelmää. Tällä toimialalla olevat eläkesäätiöt ovat saaneet jo viisikymmenluvulla oman lakinsa ja nykyisin tällaista toimintaa säätelee säätiölaista täysin erillinen eläkesäätiölaki (1774/1995). *Oikeusministeriön näkemyksen mukaan tämä on toiminnan luonteen vuoksi perusteltua, eikä eläkesäätiöiden asemaa, eläkesäätiölain kehittämistarvetta ja ajankohtaa tule käsitellä yleisen säätiölain uudistamisen yhteydessä.*<sup>34</sup>

1. *Katsotteko, että vero-oikeudelliset kysymykset olisi tarkoituksenmukaista rajata uudistuksen ulkopuolelle?*
2. *Mikäli katsotte, että säätiölain uudistamisen yhteydessä on ratkaistava myös verotusnäkökohtia, yksilöikää ja perustelkaa ongelmat ja kehittämisehdotuksenne.*

#### 4.4 Säätiölain soveltamisalan laajentaminen ja jatkuvarahoitteiset säätiöt

Säätiölaki ei sisällä säätiön tai säätiötyypin legaalimääritelmää, eikä säätiölakia tarkastelemalla saa oikeaa kuvaa säätiötoiminnan tosiasiallisesta toiminnasta ja kattavuudesta. Säätiölain 1 - 3 §:n perustella säätiön oikeudellinen tunnusmerkistö rajautuu luovutetuksi varallisuusmassaksi, jota hoidetaan tiettyä tarkoitusta varten hoitajan ollessa rekisteriin merkitty yksityisoikeudellinen oikeushenkilö. Säätiötodellisuuden ja lain piiriin kuuluvan säätiötoiminnan eroavuus asettavat ainakin oikeusteoreettisen kysymyksen tarpeesta muuttaa sääntelyn kattavuutta tai ainakin selkeyttää sen soveltamisalaa. *Kysymys koskee jatkuvarahoitteisia säätiöitä ja erityisesti epäitsenäisten säätiöiden lainsäädännöllistä asemaa jota on käsitelty seuraavassa kohdassa.*

Vaikka *jatkuvarahoitteinen säätiö* ei usein vastaakaan säätiölain sanamuodon lähtökohdista olevaa ajatusta säätiöstä itsenäisenä määrätarkoituksellisenä varallisuusmassana, kyseinen säätiömuoto on osoittanut käytännössä tarpeellisuutensa. Sen enempää PRH:n aloitteesta (ks. edellä kohta 4.2) tai sen liitteenä olevassa muistiossa kuin muutenkaan ei ole osoitettu, että jatkuvarahoitteisiin säätiöihin liittyisi sellaisia yleisiä ongelmia, joita ei voitaisi hoitaa tyydyttävällä tavalla esimerkiksi säätiöitä koskevan yleisen kirjanpito-, tilintarkastus-, vero-, maksukyvyttömyys- ym. lainsäädännön kautta. On hyvinkin mahdollista, että tarve jatkuvarahoitteisten säätiöiden perustamiseen itse asiassa kasvaa muun muassa julkisen hallinnon tehostamisen ja julkisten palveluiden tarjonnan mahdollisen supistumisen myötä.

Säätiölaki on kirjoitettu sellaisia säätiöitä varten, joiden toiminta rahoitetaan ainakin pääosin säätiöpääoman tuotolla. Tämä ilmenee esimerkiksi säätiön varojen sijoittamista koskevista vaatimuksista, jotka käytännössä soveltuvat useissa tapauksissa huonosti jatkuvarahoitteiseen säätiöön. Säätiölain uudistuksessa erilaisten säätiöiden ominaispiirteitä voidaan ottaa nykyistä paremmin huomioon esimerkiksi siten, että säätiövarojen sijoittamista koskevat periaatteet kirjoitetaan yleisempään muotoon tai siten, että lakiin

---

<sup>34</sup> Eläkesäätiölain kehittämisestä vastaa sosiaali- ja terveysministeriö.

otetaan eri säätiötyyppejä koskevia erityissäännöksiä. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa ongelmaksi voivat muodostua esimerkiksi säätiötyyppien määrittely ja sellaiset säätiöt, joissa osa toiminnasta täyttää toisen tyyppin ja osa toisen tyyppin tunnusmerkit.

1. *Tulisiko jatkuvarahoitteisten säätiöiden ominaispiirteet ottaa nykyistä paremmin huomioon säätiölaissa?*

#### 4.5 Säätiölain soveltamisalan laajentaminen ja epäitsenäiset säätiöt

Suomessa toimii runsaasti epäitsenäisiä säätiöitä ja rahastoja, jotka ovat säätiölain soveltamisen ulkopuolella. Epäitsenäisiä säätiöitä ei rekisteröidä. Niistä ei muodostu oikeushenkilöitä, eikä niillä ole itsenäisiä hallintoelimiä. Varat luovutetaan toiselle fyysiselle tai juridiselle henkilölle pysyvästi tiettyä tarkoitusta varten käytettäväksi. Kyse on luottamussuhteesta. *Ongelmaksi muodostuu se, että lainsäädännön kattavuus ei vastaa säätiötodellisuutta.* Koska lainsäädäntömme ei tunne epäitsenäistä säätiötä, voidaan mahdollista regulaatiomallia yrittää hahmottaa kansainvälisen vertailun kautta, vaikkakin esimerkiksi trust-järjestelmään tapahtuva yleinen rinnastus on lainsäädännöllisessä mielessä *ongelmallinen*.<sup>35</sup> *Epäitsenäistä säätiötä koskevaan ongelmakuvaukseen trust-instituutio saattaa kuitenkin jossakin mielessä olla käyttökelpoinen.* Tämä johtuu siitä, että trust-instituutiosta tarkastelemalla voidaan vertailemalla ainakin jossakin määrin hahmottaa, minkälaisia lainsäädännöllisiä piirteitä mahdollista epäitsenäistä säätiötä koskevalta lainsäädännöltä halutaan tai ei haluta kansallisesti edellyttää.

Trust-järjestelmä on alun perin Englannin oikeusjärjestelmään kuuluva instituutio mutta vastaava tai ainakin vastaavantyyppinen järjestelmä on tunnistettavissa eräissä muissa, lähinnä anglosaksisen oikeuskulttuurin valtioissa.<sup>36</sup> Mannermaisissa oikeusjärjestelmissä trust-instituutio on löytänyt paikkansa Luxemburgissa. Luottamusasemaan perustuvia säätiöinstituution erityismuotoja on myös Saksassa ja Itävallassa. Kansallinen näkökulma on toisaalta tässä asiayhteydessä harhaanjohtava, koska trust-järjestely on usein rajat ylittävä.

Trust-järjestelmälle ei Englannin oikeudessa ole määritelmää. Sitä voi käytännön ja oikeustapausten kautta kuitenkin kuvata systeemiksi, jossa trustin perustaja ”settlor” antaa omaisuuden jonkin henkilön ”trustee” käyttöön, järjestelystä edun saavan tahon ”beneficiary” hyväksi.<sup>37</sup> Suomalaisen oikeusjärjestelmän kautta tarkasteluna kyse ei ole oikeushenkilöinstituutiosta, vaan fidusiarisesta oikeussuhteesta, vaikka eri edellä kuvatut kolme tahoa voivatkin sinänsä olla oikeushenkilöitä.<sup>38</sup> Trust-järjestelmää käytetään paitsi läheisten suojaamiseen mutta myös yhä laajenevassa määrin kaupallisiin intresseihin.

<sup>35</sup> Trust - kysymys herättää Suomessa joskus sangen voimakkaitakin mielipiteitä.

<sup>36</sup> Ks. Trustijärjestelmästä esimerkiksi Mikkola, Tuulikki, Trust, Oikeusvertaileva tutkimus, Helsinki 2003. (Mikkola 2003)

<sup>37</sup> Englannissa on säädetty myös ns. Trustee Act 2000, jossa asetetaan muun muassa tiettyjä huolellisuusvaatimuksia.

<sup>38</sup> Ks. Aro 1971, s. 42 ss.

Trustin perustaminen ei lähtökohtaisesti edellytä kirjallista menettelyä. Eri asia sitten on, että järjestelyn kohteena olevan omaisuuden hallinnointi saattaa edellyttää sellaista. Trusti perustetaan tavanomaisimmin perustamiskirjalla tai jälkikäädöksellä. Asettaja voi myös yrittää ohjata trusteen toimintaa toivomuskirjeen ”letter of wishes” kautta. Trusteesta tulee omaisuuden laillinen omistaja mutta esimerkiksi trust- omaisuudella tehty voiton katsotaan kertyneen yleensä edunsaajan hyväksi.<sup>39</sup> Edunsaajan oikeudet ovat rajoitetut omaisuuden ollessa trusteen hallinnassa mutta tietyissä olosuhteissa heillä on alun perin oikeustapauksesta kehitetyn oikeussäännön kautta oikeus muuttaa omistusoikeutensa asiallisesta ehdottomaksi.<sup>40</sup> Järjestely sopii erityisen hyvin tilanteisiin, joissa varat halutaan toisen tahon nimiin mutta niiden tahojen eduksi ja hyödyksi, jotka hankkeen rahoittavat.<sup>41</sup> Trustia on hyödynnetty perheenjäsenten, työntekijöiden ja piensijoittajien suojana tai omaisuudenhoitojärjestelmänä. Trust voidaan myös arvopaperistaa ja sitä voidaan käyttää vakuutena.

Trust-järjestelmän tunnistamisesta on olemassa kansainvälinen yleissopimus.<sup>42</sup> Vaikka sopimus on voimassa vain harvoissa valtioissa, on näiden valtioiden joukossa sekä sellaisia, joiden kansallinen laki tunnistaa trustit että sellaisia, joiden kansallinen laki ei näin tee.<sup>43</sup>

Epäitsenäisten säätiöiden osalta kysymyksiä herättää lähinnä säätiövarallisuuden suoja omaisuutta hoitavan henkilön velkojilta, epäitsenäisen säätiön perustajan velkojien suoja, omaisuutta hoitavan oikeuksien ja velvollisuuksien määrittely sekä se, miten epäitsenäisen säätiön tai rahaston sääntöjen tai ehtoja voidaan myöhemmin muuttaa esimerkiksi muuttuneiden olosuhteiden vuoksi. Säätiölaki ei anna näihin kysymyksiin vastauksia, koska laki koskee vain rekisteröityjä säätiöitä ja epäitsenäisiä säätiöitä ja rahastoja koskevat järjestelyt vaihtelevat käytännössä suuresti. Epäitsenäisiä säätiöitä ja rahastoja on yhtäältä rekisteröityjen säätiöiden hoidossa ja toisaalta esimerkiksi pankkien ja muiden rahoitusalan yritysten hoidettavana. Mielenkiintoinen kysymys liittyy myös epäitsenäisen säätiön säätiövarallisuuden käyttöön ja lähinnä siihen, pitäisikö epäitsenäisen säätiön hallussa olevan säätiövarallisuuden käyttöä säädellä säätiölaissa.<sup>44</sup>

1. *Tulisiko uudistuksen koskea myös epäitsenäisiä säätiöitä?*
2. *Mikäli vastaatte ensimmäiseen kysymykseen myöntävästi, tulisiko lainsäädännöllä erityisesti edistää epäitsenäisen säätiön perustajan tahdon toteutumista sekä vähentää tällaisen säätiömuodon tarkoituksen toteutumiseen liittyviä epävarmuustekijöitä? Mitä muita asioita tulisi säännellä?*
3. *Mikäli vastaatte ensimmäiseen kysymykseen myöntävästi, tulisiko sääntelyn koskea vain rekisteröidyn säätiön pitämää epäitsenäistä säätiötä/rahastoa vai myös muiden tahojen (esimerkiksi julkisyhteisö, pankki, sijoituspalveluyritys) hallinnoimia epäitsenäisiä säätiöitä/rahastoja?*

<sup>39</sup> Ks. Mikkola 2003, s. 32 ss.

<sup>40</sup> Ks. Mikkola 2003, s. 52 - 53.

<sup>41</sup> Ks. Mikkola 2003, s. 84 - 85.

<sup>42</sup> Ks. Hague Convention on the Law Applicable to Trusts and on their Recognition.

<sup>43</sup> Ks. Mikkola 2003, s. 6.

<sup>44</sup> Ks. piirteistä esimerkiksi Trust Property Control Act, 1988.

4. *Onko säätiölain uudistaminen muutoin laajennettava kattamaan sellainen säätiötoiminta, joka on nykyisen säätiölain soveltamisalan ulkopuolella? Minkälaisesta säätiötoiminnasta on kyse ja mitä näkökohtia uudistuksessa tulisi erityisesti painottaa?*

#### 4.6 Lainsäädännön tahdonvaltaisuus

Tahdonvaltaisilla säännöksillä tarkoitetaan sellaisia lain säännöksiä, jotka tulevat sovellettavaksi, jollei perustaja toisin määrää. Pakottavien säännösten osalta ei voida määrätä laista poikkeavasti.

Voimassa oleva säätiölaki sisältää valtaosin pakottavaa sääntelyä. Säännösten pakottavuus ilmenee eri tavoin säätiölain eri kohdissa. Esimerkiksi säätiön säännöissä on määrättävä tietyistä asioista, mutta määräysten sisältö on jätetty perustajan harkintaan. Toisaalta laissa on olettamasääntöjä, joita sovelletaan, jollei säännöissä muuta toisin määrätä.

Käytännössä säätiölaissa pakottava sääntely ilmenee esimerkiksi siten, että säätiön säännöissä on määrättävä tietyistä asioista, mutta laissa on vähän tai ei lainkaan säännöksiä tällaisten määräysten sisällöstä tai sen varalta, että jostakin asiasta ei ole kattavasti määrätty säännöissä. Uudemmassa yhtiöoikeudellisessa lainsäädännössä huomattavasti kattavammat tahdonvaltaiset kyseisen yhteisömuodon yleistä käytäntöä vastaavat taustasäännökset, joiden tarkoituksena on vähentää yhteisön yhtiöjärjestyksen tai sääntöjen laatimisesta ja tulkittamisesta aiheutuvia kustannuksia perustamisvaiheessa ja toiminnan aikana.

Myös säätiön toimintaa koskeva suppea sääntely on pääosin periaatteessa pakottavaa, kaavamaisista ja ehdotonta (esimerkiksi elinkeinotoiminnan harjoittamisen rajoitus, säätiön lähipiirin palkkiot ja muut edut) ja sen noudattamisen valvonnan on tarkoitus perustua rekisteriviranomaisen valvontaan. Käytännössä esimerkiksi elinkeinotoimintaa voi harjoittaa ja lähipiirille voi antaa etuja konsernirakenteen ja sopimusjärjestelyiden kautta siten, että rekisteriviranomaisen ja muiden ulkopuolisten on vaikea saada oikeata kuvaa säätiön toiminnasta. Säätiölain tavoitteisiin – esimerkiksi säätäjän tahdon toteutumisen varmistaminen, liiallisen riskin oton rajoittaminen ja johdon epäoikeutettujen etujen estäminen – rinnastettavia tavoitteita toteutetaan uudemmassa yhtiöoikeudellisessa lainsäädännössä siten, että painotetaan yhteisön tiedonantovelvollisuutta sen konsernin toiminnasta ja johdon saamista eduista (esimerkiksi konsernitilinpäätösvaatimukset, muut listayhtiöiden taloudellista asemaa koskevat vaatimukset ja listayhtiöiden johdon palkkioiden sisältöä ja julkistamista koskevat suositukset). Uudemmassa yhteisölainsäädännössä aiemman pakottavan sääntelyn sijasta sääntelyn tavoitteiden toteutuminen voi perustua tavoiteltavan suojan kohteena olevaa seikkaa koskevilla tehokkailla oikeussuojakeinoilla, jotka ovat suojattavan etutahon käytettävissä.

Viimeaikaisessa yhteisölainsäädännössä onkin painotettu tahdonvaltaisen sääntelyn osuuden lisäämistä. Yleislausekkeiden ja joustavien normien käyttämistä on suosittu, koska tämä jättää osapuolille tilaa sopia ja vastaa mallisopimusta, jota sovelletaan siltä osin kuin osapuolet eivät toisin sovi tai toisin määrää esimerkiksi säännöissä tai yhtiö-

järjestyksessä. Tämä palvelee tehokkuutta ja/tai toteuttaa tehokkuusvaatimuksesta johdettavaa joustavan normiston tarvetta.<sup>45</sup> Tällekin on tietysti rajansa. Osakeyhtiölainsäädännössä tahdonvaltaisuuden rajoina on karkeasti ottaen pidetty esimerkiksi velkojain- ja vähemmistösuojasäännöksiä tai suhdetta rekisteröimiseen. Säätiölain pakottavilla säännöksillä on lisäksi haluttu varmistaa säätäjän tahdon toteutuminen säätiön toiminnan aikana myös sen jälkeen, kun säätäjä on lakannut olemasta.

1. *Mitä asioita tulisi säännellä pakottavalla lainsäädännöllä?*
2. *Siltä osin kun pakottavaa lainsäädäntöä ei tarvita, tulisiko säätiöiden toimintaa edistää tahdonvaltaisella lainsäädännöllä, kuten olettasäännöksillä?*
3. *Mikäli vastaatte myöntävästi toiseen kysymykseen, niin yksilöikää ne asiat, joiden tulisi nimenomaisesti kuulua olettasäännösten piiriin?*

## 5 Säätiölainsäädäntö, käytäntö ja oikeudellisen nykytilan arviointi

Tässä luvussa oleva jaottelu ei kaikin osin perustu voimassa olevaan lainsäädäntörakenteeseen. Tämä johtuu siitä, että säätiölain ja säätiöasetuksen yksittäiset säännökset saattavat tosiasiallisesti sisältää ulottuvuuksia, jotka vaikuttavat useisiin materiaaliisiin kysymyksiin. Asiat on jäljempänä pyritty ryhmittelemään asiakokonaisuuksien mukaisesti.

### 5.1 Säätiön yleinen määritelmä

Säätiön määritelmällä tarkoitetaan säätiön yleisiä tunnusmerkkejä, jotka on ilmaistu alkuperäistä säätiölakia koskevan hallituksen esityksessä seuraavasti: ”*Kun henkilö tai ryhmä haluaa luovuttaa omaisuutta pysyvästi määrätarkoitukseen käytettäväksi, voidaan sitä varten luoda eri oikeussubjekti siten, että omaisuuden käyttö järjestetään säätiön muotoon*”.<sup>46</sup> Nämä yleiset tunnusmerkit ovat vaikuttaneet säätiölain yksittäisten säännösten sisältöön. Säätiölaissa onkin säännöksiä, kuten liiketoiminnan harjoittamis-kielto ja sijoitustoimintaa koskevat määräykset, jotka ovat yhteisöoikeuden näkökulmasta katsoen suhteellisen vieraita. Tunnusmerkkeinä on pidetty *tarkoitusta, omaisuutta ja hallintoa*.<sup>47</sup>

Tarkasti ottaen edellä mainittu ei kuitenkaan pidä kaikkien toimivien säätiöiden kohdalla paikkaansa. Sellaisia säätiöitä, jotka toimivat avustusten ja lahjoitusten turvin (jatkuvarahoitteiset säätiöt) on pidetty säädepääomasta riippumattomina. Myös sellaisia säätiöitä, jotka toimivat vieraan pääoman turvin ovat myös irtautuneet *omaisuudesta* siinä mielessä, kun sillä tarkoitetaan säätiön toiminnan pohjaksi annettua varallisuutta. Täl-

<sup>45</sup> ”Tahdonvaltaisen sääntelyn normit tuovat joustavuutta lainsäädäntöön...Tuntemalla tämän mahdollisuuden syrjäyttää laissa säädetyt normit yritys pystyy järjestämään toimintansa tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla. Mikäli kilpailijat eivät osaa hyödyntää tätä mahdollisuutta yhtä tehokkaasti, saa kyseinen yritys etua suhteessa kilpailijoihinsa”, Ks. Hoppu - Hoppu 2008, s. 22 ss. On tietenkin huomattava, että lainaus viittaa ”puhtaan” liiketoiminnan piirissä toimiviin yhteisöihin.

<sup>46</sup> Ks. HE 109/1929, s.1.

<sup>47</sup> Ks. Hovi 2005, s. 26. Sijoitustoimintasäännösten ja tarkoituksen vieraudesta yhteisöoikeudelle voidaan tosin olla toistakin mieltä. Ks. työeläkevakuutusyhtiöiden toiminnan tarkoituksesta Rajaniemi, Erkki - Villa, Seppo, Työeläkevakuutusyhtiöt ja Corporate Governance, teoksessa ”Yhteisöoikeudellisia kirjoituksia IV”, Yksityisoikeuden julkaisusarja A:111, Turku 2004, (Rajaniemi - Villa), s. 157 - 191.



laisten säätiöiden rakenteen osiksi ei siis toiminnallisessa mielessä kuulu omaisuus (säädepääoma). Toisaalta omaisuutta koskeva vaatimus säätiörakenteen osana ei liene pysyvä, vaan lähinnä perustamistilannetta koskeva.

Voimassa olevassa laissa ei ole lain esitöissä mainittua ja oikeuskirjallisuudessa kehitettyä säätiön legaalimääritelmää, jolla voi olla merkitystä lähinnä säätiön rekisteröintiä ja rekisteröityä säätiötä koskevan lainsäädännön tulkinnassa, koska itsenäisenä oikeushenkilönä ja säätiön soveltamisalaan kuuluvana säätiönä pidetään vain rekisteröityä säätiötä. Legaalimääritelmän säätäminen voisi myös rajoittaa säätäjän vapautta määrätä säädekirjassa tai säännöissä esimerkiksi säätiön hallinnosta, varojen sijoittamisesta ja käytämisestä sekä säätiön valvonnasta ja sidosryhmien oikeussuojakeinoista. Sama koskee olemassa olevan säätiön sääntöjen muuttamisessa. *Oikeusministeriö katsoo tässä vaiheessa, ettei tunnusmerkistöstä säätäminen tuo lisäarvoa suomalaisen säätiölainsäädäntöön.*

1. *Tulisiko säätiön yleisestä tunnusmerkistöstä säätää laissa? Arvioikaa ja perustelkaa tällaisen muutoksen vaikutuksia.*

## 5.2 Säätiön perustaminen testamentilla ja säädekirjalla

Säätiön perustamisesta säädetään säätiölain 1 luvussa. Säätiön perustaminen käsittää peräkkäisten oikeustoimien sarjan. Toimet voidaan luokitella säätäjätahojen ja viranomaisten suorittamiin toimiin.<sup>48</sup>

Pätevä säädetoimi on testamentti (määräys säätäjän kuoleman jälkeisen säätiön perustamiseksi) tai säädekirja (säätäjän eläessä perustettava säätiö). Niitä koskevat muotomääräykset ovat ehdottomia. Esimerkiksi testamentin on oltava kirjallinen ja säädekirja päivättävä, allekirjoitettava, ja kahden henkilön oikeaksi todistama. Säädekirjan perumisesta on omat määräyksensä.

Sen jolla on kuolinpesä hallussaan, tulee kolmen kuukauden kuluessa ryhtyä testamentin sisällöstä tiedon saatua ilmoittamaan siitä paikkakunnan tuomioistuimelle, jossa säätäjän viimeinen kotipaikka oli. Laissa ei sen sijaan säädetä sitä, mitä tapahtuu, jos ilmoitusta ei tehdä tai mihinkään muihinkaan toimiin ei ryhdytä. Varojen käytön kontrollia ei ole erikseen säädetty.

Säätiölle tulevan omaisuuden on säätiöasetuksen 1 §:n mukaan oltava vähintään 25.000 euroa. Säätiöllä on myös oltava säännöt, joissa on mainittava nimi, kotipaikka, säätiön tarkoitus, säätiölle tuleva omaisuus ja hoitotapa, hallituksen jäsenten lukumäärä, asettamistapa ja toimikausi, säätiön nimen kirjoittamisesta, milloin tilinpäätös on tehtävä ja tilejä ja hallintoa tarkastettava sekä miten päätös säätiön sääntöjen muuttamisesta ja lakkauttamisesta on tehtävä.

Jos säätäjä on kuollut tai häneltä ei muuten voida saada ohjetta, saadaan sääntöjä laadittaessa poiketa säätäjän määräyksistä, mikäli ne ovat lain tai hyvien tapojen vastaisia

<sup>48</sup> Ks. peräkkäisistä toimenpiteistä Halila 1998, s. 25 ja niiden luokittelusta Hovi 2005, s. 109.

taikka mikäli määräyksiä noudatettaessa säännöt tulisivat sellaisiksi, että ne olisi lain 17 §:n mukaan muutettava. Jos sääntöjä ei voida laatia säätiön tarkoitusta olennaisesti muuttamatta, raukeaa säätiön perustaminen. Laissa ei ole määräyksiä siitä, mitä säädeomaisuudelle tällöin tapahtuu. Se palautunee kuolinpesään, jossa se jaetaan sitä koskevien säännösten mukaisesti perillisille tai testamentin saajalle. Tämän voi katsoa olevan siinä mielessä ongelmallista, että menettely on vastoin säätäjän tahtoa, koska hän alun perinkin halusi varallisuuden pois tästä piiristä.

1. *Katsotteko, että lakiin olisi syytä sisällyttää säännökset testamentilla määrätyn säätiön perustamisen varmistamiseksi? Kuvailkaa mahdollisia kontrollikeinoja.*
2. *Katsotteko, että säätiön sääntöjen ja säätiön tarkoituksen välisestä mahdollisesta ristiriitatilanteesta johtuva säätiön perustamisen raukeaminen on tarkoituksenmukainen seuraamus? Kuvailkaa mahdollisia vaihtoehtoisia toimintamalleja.*
3. *Mitä ongelmia katsotte voimassa olevan testamenttimääräys- ja säädekirjakäytännön sisältävän? Pitäisikö säädevarallisuuden luovuttaminen säätäjän tahdon mukaiselle epäitsenäiselle säätiölle sallia silloin, kun itsenäisen säätiön perustaminen ei ole käytännössä mahdollista ja tarkoituksenmukaista?*

### 5.3 Säätiön tarkoitus ja toiminta

Yleisen kielenkäytön mukaisesti voidaan säätiön tarkoituksesta puhua sinä välittömänä päämääränä, jolla perustamisella pyritään.<sup>49</sup>

Säätiölaki mainitsee säätiön ”tarkoituksen” useissa eri kohdissa. Tällaisia mainintoja löytyy esimerkiksi säätiön perustamismääräyksen (3 §:n 1 momentti), säätiön säännöissä määrättävien asioiden (4 §:n 1 momentin 3 kohta), sääntöjen laatimisen (4 §:n 4 momentti), perustamisluvan myöntämisen (5 §:n 3 momentti), säätiörekisteriin tehtävien merkintöjen (7 §:n 1 momentin 1 kohta), liiketoiminnan luonnetta rajoittavien elementtien (8 a §), säätiön tarkoituksen muuttamisen (17 §:n 2 ja 4 momentit), säätiön sulautumista koskevien edellytysten (17 a §:n 1 momentti) ja lakkautetun säätiön varojen käytön (19 §:n 3 momentti) yhteydessä. Oikeuskirjallisuuden mukaan tarkoitusta ei pidäkään käsitellä yhtenä yhtenäisenä käsitteenä, vaan sitä on tietyssä rajoissa arvioitava säännöskohtaisesti.

Säätiölain 5 §:n 3 momentti rajaa säätiön tarkoituksen.<sup>50</sup> Oli säätäjän tarkoitus sitten mikä tahansa, niin sen on oltava ”hyödyllinen”. Kriteeri on ollut voimassa säätiölain säätämisestä lukien. Tällöin asiasta käytiin vilkas keskustelu. Keskustelu koski lähinnä sitä, pitääkö säätiön tarkoitusta rajoittaa termein ”yleishyödyllinen” tai ”hyödyllinen”. Eräät korkeimman oikeuden jäsenet eivät olisi halunneet asettaa toiminnalle tällaista rajoitusta. Asiasta keskusteltiin vielä Eduskunnassa, jossa termi ”hyödyllinen” hyväksyttiin. Hallituksen säätiölakiesitykseen vuodelta 1928 kirjattiin maininta, jonka mukaan termi ”hyödyllisyys” perustui siihen, että ”jonkinlainen rajoitus näyttää olevan tarpeen”. Asiakirjoista ei ilmene, miltä kannalta, tai mitä päämääriä tällöin tarkoitettiin.<sup>51</sup>

<sup>49</sup> Ks. Aro 1971, s. 77 ss.

<sup>50</sup> Ks. Aro 1971, s. 86 ss.

<sup>51</sup> Ks. Aro 1971, s. 86 ss.

Hyödyllisyydestä ja yleishyödyllisyydestä käytävää keskustelua häiritsee aika ajoin tiettyjen perusasioiden sekoittaminen. Hyödyllisyys on säätiön toiminnalle asetettava säätiöoikeudellinen rajaus. Yleishyödyllisyys pohjautuu Suomessa verolainsäädäntöön. TVL:n 22 §:n 1 momentin mukaan yhteisö voi olla yleishyödyllinen, jos se toimii yksinomaan ja välittömästi yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, siveellisessä tai yhteiskunnallisessa mielessä; sen toiminta ei kohdistu vain rajoitettuihin henkilöpiireihin ja se ei tuota toiminnallaan siihen osalliselle taloudellista etua osinkona, voittosuutena taikka kohtuullista suurempana palkkana tai muuna hyvityksenä. Kaikkien lain asettamien edellytysten pitää täytyä samanaikaisesti. TVL 3 §:n mukaan yhteisöllä tarkoitetaan laissa valtiota ja sen laitosta; kuntaa ja kuntayhtymää; seurakuntaa ja muuta uskonnollista yhdyskuntaa; osakeyhtiötä, osuuskuntaa, säästöpankkia, sijoitusrahastoa, yliopistorahastoa, keskinäistä vakuutusyhtiötä, lainajyvästöä, aatteellista tai taloudellista yhdistystä, *säätiötä* ja laitosta; ulkomaista kuolinpesää sekä edellä tarkoitettuihin yhteisiin verrattavaa muuta oikeushenkilöä tai erityiseen tarkoitukseen varattua varallisuuskokonaisuutta. Rekisteröidyn säätiön tarkoituksen on siis aina mahdollista hyödyllisyys-kriteerin sisään mutta sen ei tarvitse olla yleishyödyllinen. Mikäli yleishyödyllisyyskriteeristö täyttyy, nauttii säätiö niistä eduista, joita tuloverolaki suo.<sup>52</sup>

Puhtaaseen säätiöoikeudelliseen näkökulmaan ei sisälly vero-oikeudellinen kohtelu ja käsitteenmuodostus. Tämän takia säätiölakiuudistuksessa jää arvioitavaksi vain hyödyllisyyskriteerin soveltuvuus, hyödyllisyyskriteerin onnistuneisuus ja sen tarkoituksenmukaisuus säätiöinstituutiolle. Kysymystä tulee arvioida niin oikeudelliselta, kuin tarkoituksenmukaisuuskannalta. Hyödyllisyys-kriteeristöä lienee selkeytettävä ja tarkoituksesta määrättävä niin selkeästi, että johdon velvollisuudet tarkoituksen toteuttamiseksi voidaan määritellä. Yksi vaihtoehto voisi olla, että epäselvästä hyödyllisyysvaatimuksesta luovutaan ja edellytetään vain (lain mukaisuutta ja), että tarkoitus on määriteltävä selvästi säännöissä.

Säätiön tarkoitus ja sen harjoittama toiminta liittyvät kiinteästi yhteen. Säätiölain 8 a §:n mukaan säätiö älköön harjoittako muuta liiketoimintaa kuin sellaista, joka on se säännöissä mainittu ja joka välittömästi edistää säätiön tarkoituksen toteuttamista.<sup>53</sup> Normi sisältää kiellon ja poikkeuksen. Toisin päin sanottuna sääntö sallii tietyn, säätiön säännöissä erikseen mainitun, säätiön tarkoitusta palvelevan liiketoiminnan ja kieltää muun. Liiketoiminnan harjoittamiskiellon valvonta tulee siten harkita säätiön sääntöjen valossa. Säätiölain 5 §:n 2 momentin mukaan perustamislupaa ei myöskään saa antaa, mikäli säätiön tarkoituksena on (pelkkä) liiketoiminnan harjoittaminen.

Liiketoiminnan harjoittamiskiello ei sisältynyt alkuperäiseen säätiölakiin ja mainitut säännökset on lisätty säätiölakiin vasta 1964. Samalla lakiin lisättiin velvoitteet siitä, että säätiön varat on sijoitettava varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla. Taustalla oli keskustelu siitä, ettei säätiötä oltu tarkoitettu ”taloudellisen yksikön perustyyppiksi”.<sup>54</sup> Säännös merkitsi säättäjän tahdonmuodostusta koskevaa merkittävää rajoitusta. Samalla la-

<sup>52</sup> Ks. tarkemmin Valtiovarainministeriön julkaisuja 31/2009, Yleishyödyllisten yhteisöjen verotusryhmän muistio, Helsinki 2009.

<sup>53</sup> Mikäli säätiö harjoittaa liiketoimintaa tulee sen harjoittamisesta ja tuloksellisuudesta antaa kirjanpitolain (1339/1997) mukainen selvitys toimintakertomuksessa. Tilanne on sama, vaikka toimintaa harjoitettiin tytäryhtiön toimesta.

<sup>54</sup> Ks. tarkemmin Aro 1971, s. 101 ss.

kiin lisättiin velvoitteet siitä, että säätiön varat on sijoitettava varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla. Elinkeinon harjoittamisvapaus ei tuolloin nauttinut perustuslain suojaa.<sup>55</sup> Liiketoiminnan harjoittamiskielto on nykyisin pohjoismaisessa mittapuussa verraten outo ilmiö. Esimerkiksi Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa liiketoiminnan harjoittaminen tietyissä muodoissa on sallittua.

Kielto vaikuttaa yksiselitteiseltä mutta ei sitä ole. Käytännössä normin ulottuvuutta joutuu tarkastelemaan myös välillisen liiketoiminnan harjoittamisen kautta. Normi ei eksplisiittisesti totea välillisen liiketoiminnan harjoittamisesta mitään. Liiketoimintakieltoa on tässä suhteessa pidetty joskus jopa fiktiivisenä. Väite on perustunut siihen, että säätiölaki ei aseta säätiölle omistusrajoituksia, josta johtuen säätiö voi hankkia omistukseensa voi hankkia omistukseensa määräysvallan yrityksestä tai yhtiöittämällä jonkin toimintansa osa-alueen. Näin olleen säätiölain tulkinta on paikoin saanut piirteitä, joissa liiketoiminnan harjoittamiskielto koskee vain säätiön nimissä harjoitettavaa liiketoimintaa.<sup>56</sup>

Käytännössä säätiöt ovatkin perustaneet osakeyhtiöitä ja / tai ostaneet osuuksia yrityksistä ja harjoittaneet liiketoimintaa niiden välityksellä. Nämä ovat toimintaa, joihin ei osittaisuudistuksen aikaisen yhteiskuntaympäristön valossa osattu juurikaan varautua.<sup>57</sup> Tämä puolestaan on nostanut esille säätiön tarkoituksen ja välillisen liiketoiminnan välillisen merkityksen. Liiketoimintaa koskeva periaatteellinen rajoitus on voinut vaikuttaa myös siihen, että säätiöt eivät aina laadi konsernitilinpäätöstä vaikka kirjanpitolaki sitä edellyttäisi, ja siihen, että säätiölain säännökset koskevat muodollisesti vain emosäätiötä silloinkin, kun säätiölain säännöksen tarkoituksen toteuttaminen edellyttäisi konsernin kattavaa soveltamista (esimerkiksi säätiön johdon saamat palkkiot ja muut etuudet).

Liiketoiminnan harjoittamisen kieltoa koskeva normi ja sen tulkinta sekä säätiölain sijoitusnormin keskinäinen suhde ovat myös jossakin määrin epäselviä. Tämä on ongelmallista siinä suhteessa, että toisen laki lähtökohtaisesti sallii ja toisen kieltää. Oikeuskirjallisuudessa on todettu sattuvasti, että liiketoiminta, toisin kuin sijoitustoiminta edellyttää liiketoimintapäätösten tekemistä eikä aina ole selvää, kummasta toiminnasta kulloinkin on kyse.<sup>58</sup> Tosin yhtiöittämisratkaisuja tarkastellessa kyse lienee jo selkeästi säätiön halusta jakaa toimintaansa, eikä sitä voi enää pitää sijoitustoimintana.<sup>59</sup>

Nykyisen tulkinnan perusteella on päädytty siihen, että liiketoiminnan harjoittamiskielon soveltamisala rajoittuu säätiön omaan liiketoimintaan ja jättää mahdolliseksi välillisen liiketoiminnan harjoittamisen. Tämä pätee ainakin sijoituksiksi katsottaviin omistuksiin, joskin toiminnan yhtiöittämisen suhteen liikuttaneen jo lainsäädännön tulkinnan suhteen hyvin epäselvällä alueella.<sup>60</sup>

<sup>55</sup> Säätiölain liiketoimintakielto-ajattelun suhdetta ja mahdollista ristiriitaa erityisesti perustuslain 18 §:n suhteen on sittemmin eräissä yhteyksissä pohdittu.

<sup>56</sup> Ks. esimerkiksi Hovi 2005, s. 150 ss.

<sup>57</sup> Ks. HE 4/1964, s. 2 ss. Perustelu kiellon säätämiseksi on ollut vain se, että säätiöitä ei ole katsottu taloudellisen yrityksen perustyypiksi.

<sup>58</sup> Ks. Halila 1998, s. 32 ss.

<sup>59</sup> Ks. Hovi 2005, s. 148 ss.

<sup>60</sup> Ks. Hovi 2005 s. 154 - 155 sekä s. 163.

Kokoavana yhteenvetona voi todeta, että liiketoiminnan harjoittamista koskevan kiellon osalta nouseekin esille useita oikeuspoliittisia kysymyksiä, kuten esimerkiksi se, tuleeko nykyinen liiketoiminnan harjoittamista koskeva kiello säilyttää, pitääkö säätiölainsäädäntö jakaa liiketoimintasäätiöihin ja muihin säätiöihin ja/tai tuleeko välillistä liiketoimintaa säädellä laissa ja onko tällainen sääntely ylipäätään mahdollista.

Kysymys säätiön liiketoiminnan sallimisesta on paitsi säätiöpoliittinen myös lakitekni- nen. Säätiöpoliittisessa ympäristössä kysymys kulminoituu siihen, onko liiketoiminnan harjoittamiskiello omiaan edistämään nykyaikaisen säätiöinstituution hyödyntämistä yhteiskunnan kannalta tarkoituksenmukaisimmin. Toisesta näkökulmasta voi kysyä, vaatiiko voimassa olevan lain säännöstasapaino täsmennyksiä, kun liiketoiminnan harjoittamiskiellon kiertäminen voi tapahtua sijoitustoiminnan harjoittamisen kautta. Lakitek- nisestä näkökulmasta liiketoiminnan sallimistapauksessa säätiölakiin olisi ilmeisesti välttämätöntä lisätä myös liiketoiminnan harjoittamista koskevat säännökset sekä tar- kentavat säännökset ainakin säätiön peruspääoman pysyvyydestä, hallinnosta, edustami- sesta ja sijoittamisesta.

1. *Katsotteko, että säätiön perustamisen tulee jatkossakin olla sidoksissa hyödyllisyys- käsitteeseen? Perustelkaa vastauksenne. Mikäli ehdotatte muutoksia, kuvailkaa mahdollisimman tarkasti esittämiänne vaihtoehtoja ja niiden aiheuttamia vaikutuk- sia niin toimiville säätiöille kuin säätiöinstituution kehitykselle.*
2. *Tulisiko säätiölain uudistamisen yhteydessä mahdollisesti pyrkiä myös sellaisin lainsäädännöllisiin rakenteisiin, jossa liiketoiminnan harjoittaminen säätiöille mah- dollistettaisiin?*
3. *Pitäisikö välillisen liiketoiminnan harjoittamista vastaisuudessa jollakin tavoin säännellä?*
4. *Onko säätiölain uudistamisen yhteydessä pyrittävä kehittämään eri tavoin toimivia säätiöitä (esimerkiksi sijoitustoiminnan tai elinkeinotoiminnan tuotolla toimivia sää- tiöitä ja jatkuvarahoitteisia laitossäätiöitä tai muita säätiöitä) koskevia velkojain- suoja- ja huolellisuussäännöksiä?*

#### **5.4 Rekisteröinnin edellytykset ja oikeusvaikutukset**

Lupa säätiön perustamiseen on haettava PRH:lta, jolta samalla on pyydettävä säätiön sääntöjen vahvistamista. Tietyissä mielessä PRH:n harkintavaltavallan edellytykset voi- daan jakaa yleisiin ja erityisiin edellytyksiin. Yleisten edellytysten mukaan PRH:n on annettava perustamislupa, *mikäli säätiön tarkoitus on hyödyllinen, ja säännöt on vahvis- tettava, jos ne on laadittu säätiölain säännösten mukaisesti, eikä niiden sisältö ole vas- toin lakia tai hyviä tapoja*. Perustamisen menettelyn yleisiin edellytyksiin sisältyy harkin- tavaltaa, koska se edellyttää PRH:ta arvioimaan ”hyödyllisyyden” sisällön sekä ”hyvän tavan” merkityksen.

Erityisten edellytysten olemassaolo tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että säätiölaki kiel- tää perustamislupaa antamisen tietyissä tapauksissa. Perustamislupaa ei nimittäin säätiö- lain 5 §:n 2 momentin mukaan saa antaa, *jos säätiön tarkoituksena sen sääntöjen mu- kaan on liiketoiminnan harjoittaminen* tai jos sen pääasiallisena tarkoituksena ilmeisesti on välittömän taloudellisen edun hankkiminen säätiölle tai säätiön toimihenkilölle,

*taikka milloin säätiön perustaminen olisi sääntöperinnöstä voimassa olevien säännösten kiertämistä. Lupaa säätiön perustamiseen ei myöskään saa antaa, jos säätiölle tuleva omaisuus on asetuksella säädettävää määrää pienempi tai sellaisessa epäsuhteessa säätiön tarkoitukseen, ettei säätiön perustamiselle ole edellytyksiä. Perustamismenettelyn erityisiin edellytyksiin sisältyy myös harkintavaltaa, koska PRH joutuu arvioimaan ”ilmeisen välittömän taloudellisen edun” sekä sen kohdentumisen. Lisäksi PRH joutuu arvioimaan tarkoituksen ja perustamispääoman välisen tarkoituksenmukaisen suhteen.<sup>61</sup>*

Lupamenettelyn arviointi tulee tehdä ainakin oikeudellisesta näkökulmasta. Harkittavaksi tulee ainakin viranomaisharkintavallan laajuus sekä harkinnan rajojen selkeäpiirteisyys. Tämä liittyy rekisteröintiä haluavan oikeusturvaedellytyksiin. Pohdintaa vaati-  
nee myös kysymykset viranomaisluvan- ja ilmoituksen välisistä eroista sekä perustuslain asettamista vaatimuksista.

Vaikka säätiötä ei olekaan aina käsitelty ”taloudellisen yksikön perustustyyppiin”<sup>62</sup> näkökulmasta voidaan käsittelynäkökulmiin lisätä taloustieteellinen pohdinta eli se, kuinka tehokkaasti säätiöt voivat elinkaarensa eri vaiheissa toimia. Tässä yhteydessä tehokkuusnäkökulma liittyy perustamiskuluarviointiin ja organisoitumismuodon valintaan arvioihin.

Suomessa lainsäätäjät on lähtenyt siis siitä, että rekisterimerkintä aikaansaa oikeushenkilöllisyyden. Näin ollen oikeushenkilöllisyyden ja niin muodoin säätiöoikeudellisten vastuiden ja velvoitteiden alkaminen on selkeästi todennettavissa.

1. *Katsotteko, että luvan saamisen edellytykset sisältävät oikeudellisia ongelmia? Perustelkaa vastauksenne.*
2. *Katsotteko lupamenettelyn käytännön kannalta ongelmalliseksi?*
3. *Voisiko lupamenettelyn korvata ilmoitusmenettelyllä? Perustelkaa vastauksenne.*

## 5.5 Säätiöpääoma

Säätiölaki ei säätämisen yhteydessä sisältänyt pääomaa koskevia vaatimuksia. 1960-luvulla virinnyt keskusteluun säätiöiden toimintaedellytysten parantamisesta päättyi vuoden 1964 lakiuudistuksessa tehtyyn muutokseen (nykyinen 5 §:n 3 momentti), jossa PRH:lle annettiin oikeus perustamisluvan epäämiseen, mikäli säätiöpääoma on tarkoituksensa suhteen niin vähäinen, että sillä ei voi katsoa olevan toimintaedellytyksiä. Säätiöpääoman vähimmäismäärästä ei sen sijaan vieläkään säädetä säätiölaissa, vaan säätiöasetuksessa. Säätiöpääoman vähimmäismääräksi säädettiin vuonna 1987 säätiöasetuksen 1 §:n muutoksella 25.000 euroa.

Keskustelu säätiöpääoman riittävydestä ja vähimmäismäärästä on sittemmin jatkunut. Säätiötyöryhmän loppuraportissa esitettiin, että säätiöpääomavaatimus nostettaisiin 150.000 euroon.<sup>63</sup> Työryhmän ajatuksen taustalla oli se, että ”...hallintokustannusten

<sup>61</sup> Ks. harkintavallasta ja ”kaikki vaikuttaa kaikkeen ajattelusta” Aro 1971, s. 90 ss.

<sup>62</sup> Ks. tarkemmin Aro 1971, s. 101 ss.

<sup>63</sup> Ks. Patentti- ja rekisterihallituksen julkaisuja, PRH:n asettaman säätiötyöryhmän loppuraportti 28.2.2001, s. 17.

kattamisen lisäksi myös säätiön tarkoitus voidaan toteuttaa asianmukaisella tavalla. ”PRH ehdotti myöhemmin vuonna 2005 tekemässään aloitteessa säätiöpääoman vähimmäismäärän korottamista 25.000 eurosta 100.000 euroon. PRH:n perustelujen mukaan säätiöpääoman pitäisi olla niin suuri, että säätiö kykenisi rahoittamaan toimintansa sijoitetun pääoman tuotolla.<sup>64</sup> Toisaalta voitaneen kysyä, onko koko säätiöinstituution toiminnan rahoitustarve ja toimivuus yksiselitteisesti sidoksissa tiettyyn varallisuudsmäärään, eli onko pakottava vähimmäispääoma-ajattelu tässä mielessä onnistunut ja estääkö tällainen ajattelu säätiö-instituution kehittymisen.

Eräässä mielessä säätiöpääomakeskustelun voi katsoa kulkevan kehää. Säätiöpääoman määrä on sidoksissa jatkuvarahoitteisten säätiöiden asemaa ja säätiöiden liiketoimintamahdollisuuksia koskeviin oikeudellisiin kysymyksiin. Niin kauan kuin jatkuvarahoitteisen säätiön asema on lainsäädännöllisesti järjestämättä ja liiketoiminnan harjoittamiskieltoa tulkitaan ankarasti, on säätiöpääoman huolto suljettu ja alkuperäisen säädevarallisuuden merkitys korostuu.

Säätiölain tarkistamisessa tulee kiinnittää huomiota säätiöiden toimintamahdollisuuksien parantamiseen. Tätä taustaa vasten PRH:n esittämä ehdotus säätiöpääoman huomattavasta korottamisesta voidaan kyseenalaistaa. Säätiöpääoman korottaminen saattaisi hankaloittaa säätiöiden perustamista ja toimintaa. Säätiön vähimmäispääomaan korottamisen sijaan vaihtoehtoina voitaisiin harkita esimerkiksi Norjassa ja Tanskassa omaksettua ratkaisua, jossa yleishyödyllisiin säätiöihin ja liiketoimintaa harjoittaviin säätiöihin sovelletaan eri pääomavaatimuksia.<sup>65</sup> Tämä edellyttää tietysti sen esikysymyksen ratkaisemista, tuleeko liiketoiminnan harjoittaminen nykyistä laajemmin määrin sallia suomalaisille säätiöille.

Liitännäiskysymyksenä säätiön vähimmäispääoman suuruutta koskevien säännösten lisäksi kysymys siitä, tuleeko säätiön pääoman korottamisesta ja alentamisesta säätää laissa. Vastaavia säännöksiä kuin Norjan ja Tanskan lakiin on otettu, ei sisälly Suomen ja Ruotsin säätiölakeihin. Lisäksi Norjan uusi säätiölaki sisältää erityispiirteenään erilliset säännökset säätiön hallituksen toimintavelvollisuudesta tilanteissa, joissa säätiön peruspääoma alenee sille aiheutuneen tappion johdosta. Norjan että Tanskan säätiölakien säätiön pääomaa sääntelevät säännökset muodostavatkin varsin kattavan kokonaisuuden, kun taas Suomen säätiöasetuksen säännös on varsin suppea. Ruotsin säätiölaakiin ei vastaavaa sääntelyä ole otettu lainkaan.

1. *Katsotteko 25.000 euron määräisen säätiöpääoman tarkoituksenmukaiseksi? Pitäisikö säätiöiden peruspääomavaatimusta kiristää tai lieventää? Perustelkaa näkökantanne.*
2. *Tulisiko säätiölaissa säätää säätiöpääoman alentamisesta ja korottamisesta?*

<sup>64</sup> PRH:n aloitteen johdosta lausuntonsa antaneista tahoista 16 kannattaa säätiöpääoman vähimmäismäärän korottamista PRH:n ehdotuksen mukaisesti, kaksi jopa yli ehdotetun summan. Kahdessa lausunnossa suhtaudutaan epäilevästi näin suureen korotukseen ja nähdään se jopa haitallisena.

<sup>65</sup> Tosin norjalaisten lainsäädäntöratkaisujen kopioiminen Suomeen saattaa olla ongelmallista esimerkiksi sen vuoksi, että Norjan yhtiölainsäädännössäkin pääoman riittävyyden merkitystä velkojiensuojan kannalta korostetaan esimerkiksi siten, että riittämättömällä pääomalla toimivan norjalaisen yhtiön osakkaat ja johto voivat olla henkilökohtaisessa vastuussa yhtiön velkojalle aiheutuvasta vahingosta.

## 5.6 Säätiön hallinto

### 5.6.1 Hyvä hallinto

Suomessa on 1990- ja 2000- luvuilla kiinnitetty merkittävää huomiota niin sanottua hyvää hallintotapaa koskeviin kysymyksiin.<sup>66</sup> Vastaavaa keskustelua on Yhdysvalloissa käyty jo 1930-luvulta lähtien. Keskustelu on liittynyt erityisesti kysymyksiin hallintoelimitystä, niiden tehtävistä, toimivalta- ja vastuujaosta sekä esimerkiksi riippumattomuudesta. Usein tematiikka on yhdistetty julkisesti noteerattuihin yhtiöihin. Laveimmillaan hyvä hallinto on eräänlainen instituutio- ja talousjärjestelmäsidoonainen kokonaisnäkökulma yritystoiminnan sääntelyyn.<sup>67</sup> Yritystoimintayhteydestä huolimatta hyvä hallintotapa - keskustelu on levinnyt myös säätiöihin ja ei - voittoa tuottaviin yhteisöihin.<sup>68</sup>

Osakeyhtiössä keskustelu on kulminoitunut lähinnä kolmeen kontrolliin liittyvään näkökulmaan: osakkeenomistajan, vähemmistöosakkeenomistajan ja velkojan mahdollisuuksiin valvoa toimivaa johtoa.<sup>69</sup> Säätiöiden osalta on oikeuskirjallisuudessa todettu, että hyvän hallinnon perusta luodaan riippumattomuudella ja esteettömyydellä. Hallituksen ja hallintoneuvoston jäsenten tulee olla riippumattomia, ja kokoonpanon on muutoinkin oltava optimaalinen. Säätiölaki ei sisällä vastaavia tasapainottavia tekijöitä kuin esimerkiksi osakeyhtiömuoto ja sitä koskeva lainsäädäntö, joilla hyvään hallintoon liittyvät ongelmat voitaisiin ratkaista. Osakeyhtiössä tällaisia keinoja ovat muun muassa laajempi tiedonantovelvollisuus sekä omistajien oikeus nimetä ja vaihtaa johto ja vaatia vahingonkorvausta johdolta. Pykäläinen - Syrjänen toteaa, että ”Päinvastoin tältä osin SäätiöL mahdollistaa suurtenkin agentin moraalikadosta johtuvien riskien toteutumisen.”<sup>70</sup> Säätiölain perusteella on epäselvää, missä määrin säätiön säännöissä voidaan määrätä tällaisten tilanteiden välttämiseksi ja korjaamiseksi tarpeellisista säätiön perustajan, edunsaajien ja muiden sivullisten käytössä olevista valvonta- ja oikeussuojakeinoista.

Hyvään hallintoon on yhtenä elementtinä liitetty myös läpinäkyvyyden korostaminen, jonka on yhtiöoikeudessa katsottu osaltaan helpottavan johdon ja enemmistöosakkaiden toimenpiteiden kontrollointia.<sup>71</sup> Tämän vuoksi arvioitavaksi tulee myös se, missä määrin säätiöiden tilinpäätös-, tilintarkastus- ja toimintakertomusvaatimuksia tulisi muuttaa, jotta informaation asema säätiöiden kontrollikeinona paranisi. Tilinpäätöksessä ja sen liitetiedoissa voitaisiin kontrollin edistämiseksi esimerkiksi edellyttää enemmän tietoa säätiön johdon saamista taloudellisista eduista konsernitason tasolla. Lakiteknisenä vaihtoehtona säätiön konsernitilinpäätösvelvollisuutta voitaisiin samalla harkita yhdenmukaistet-

<sup>66</sup> Ks. esimerkiksi Timonen, Pekka, Corporate Governance: Instituutiot ja lainsäädännön merkitys, Helsinki 2000 (Timonen 2000), Kaisanlahti, Timo - Lagus, Lasse, Hallintoneuvosto Eurooppa-yhtiöissä ja corporate governance, Lakimies 4/2003, 575 - 597, sekä Mähönen, Jukka - Villa, Seppo, Osakeyhtiö I, Yleiset opit, Porvoo 2006, (Mähönen - Villa I).

<sup>67</sup> Ks. Timonen 2000, s. 3 ss.

<sup>68</sup> Ks. Pykäläinen - Syrjänen 2007, s. 236 ss. sekä Rajaniemi - Villa, s. 157 - 191.

<sup>69</sup> Ks. esimerkiksi Mähönen - Villa I, s. 78 ss.

<sup>70</sup> Ks. Pykäläinen - Syrjänen 2007, s. 313.

<sup>71</sup> SRN on pyrkinyt toiminnassaan korostamaan hyvään hallintoon liittyviä periaatteita. Ks. ”Säätiön hyvä hallinto”, Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry, Hohti, Paavo - Kilpinen, Kai (toim.), Sastamala 2010.



tavaksi esimerkiksi vastaavaa toimintaa harjoittavien yritysten kanssa ja edellyttää säätiön johdon koko konsernilta saamien palkkojen, palkkioiden ja muiden etuuksien ilmoittamista toimintakertomuksessa tai tilinpäätöksessä samansuuntaisesti kuin listattujen yhtiöiden on julkistettava johdon etuudet.<sup>72</sup>

1. *Katsotteko, että säätiölaissa tulisi säätää esimerkiksi esteellisyyttä ja lähipiirilainoja koskevista velvoitteista?*
2. *Katsotteko, että säätiötoiminnan läpinäkyvyyttä tulisi lisätä esimerkiksi säätiön julkistaman informaation laajuutta lisäämällä?*
3. *Kertokaa näkemyksenne siitä, mitä ja miten hyvään hallintoon kuuluvia periaatteita tulisi saattaa osaksi säätiöinstituutiota.*

### 5.6.2 Yleiset periaatteet; huolellisuus- ja lojaliteettivelvoite

Huolellisuus- ja lojaliteettiperiaatteiden merkitystä voisi käsitellä yleisten yhteisöoikeudellisten periaatteiden kautta laajemminkin. Osakeyhtiölain periaatteiden selkeys mahdollistaa myös siinä säädettyjen periaatteiden käyttämisen esimerkkinä. Osakeyhtiölain 1 luvun 8 §:n mukaan osakeyhtiön johdon tehtävänä on huolellisesti toimien edistää yhtiön etua. Määritelmä on kaksiosainen. Se sisältää yhtäällä johdon velvollisuuden toimia huolellisesti ja toisaalta velvollisuuden toimia yhtiön edun mukaisesti. Velvollisuus toimia yhtiön edun mukaisesti sisältää johdon *lojaliteettivelvollisuuden* suhteessa yhtiöön ja sen osakkeenomistajiin.<sup>73</sup> Johdolla tarkoitetaan yhtiön johtoon kuuluvia hallituksen jäseniä, toimitusjohtajia, sekä mahdollisen hallintoneuvoston jäseniä. Lojaliteettivelvollisuutta on usein kutsuttu myös fidusiaariseksi velvollisuudeksi. Sisällön tarkempi merkitys hahmottuu lähinnä suhteessa riskiin. Eurooppalaisessa yhtiöoikeudessa lojaliteettiperiaatteen on katsottu suojaavan myös vähemmistöä vahvojen määräävien osakkeenomistajien valitsemaan johtoa kohtaan suuntaamalla painostukselta.<sup>74</sup> Säätiölaista, sen perusteluista ja oikeustieteellisestä kirjallisuudesta ei ilmene, että säätiöön sovellettaisiin lojaliteetti- tai huolellisuusvelvoitetta.<sup>75</sup> Oikeuskirjallisuudessa on huomautettu, että asian ennakkolliseksi selventämiseksi sekä asioiden jälkikäteisen arvioinnin helpottamiseksi saattaisi olla syytä pohtia lisätä säätiölakiin nimenomaiset säännökset huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuudesta.<sup>76</sup>

1. *Pidättekö perusteltuna selventää huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuutta koskevia periaatteita? Perustelkaa vastauksenne.*

<sup>72</sup> Ks. Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi ja sen vireillä oleva uudistaminen sekä EU:n komission suositukset pörssi-yhtiöiden johdon palkkioista (<http://www.cgfinland.fi/content/view/16/63/lang,fi/>)

<sup>73</sup> Ks. Mähönen - Villa I, s. 107 sekä HE 109/2005, s. 40.

<sup>74</sup> Ks. Mähönen - Villa I, s. 110 ss.

<sup>75</sup> Ks. Jauhiainen 2006, s. 517, jonka mukaan säätiöön sovelletaan kirjoitetun lain puuttumisesta huolimatta kuitenkin huolellisuus- ja lojaliteettiperiaatetta yhteisöoikeudessa yleisesti hyväksytyssä muodossa (esim. aiemmassa osakeyhtiölaissakaan ei ollut nimenomaisia säännöksiä näistä periaatteista, joiden katsottiin kuitenkin olevan voimassa osakeyhtiössä).

<sup>76</sup> Ks. Pykäläinen - Syrjänen 2007, s. 348.

### 5.6.3 Hallituksen kokoonpano ja tehtävät

Säätiölain 9 §:n mukaan säätiöllä on oltava hallitus, johon kuuluu puheenjohtaja ja vähintään kaksi muuta jäsentä. Säännöissä voidaan määrätä, että hallituksen jäsenille valitaan varajäsenet. Säätiölain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan säätiön säännöissä on määrättävä säätiön hallituksen asettamistavasta. Laissa ei ole muita säännöksiä hallituksen asettamistavasta. Säännöistä riippuen hallituksen voi siten valita jokin toinen säätiön säännöissä mainittu toimielin tai säätiön ulkopuolinen taho. Hallitus voi valita jopa itse itsensä. Lain mukaan säätiön hallituksena voi toimia toisen säätiön, yhteisön tai laitoksen hallituksen jäsenet. Myös viranomainen voi toimia säätiön hallituksena tai sen jäsenenä.<sup>77</sup>

Säätiölaki estää vajaavaltaisen tai konkurssissa olevan toimimisen hallituksen jäsenenä. Se asettaa myös asuinpaikkavaatimuksen. Yhden hallituksen jäsenen on asuttava Euroopan talousalueella. Muita jäsenelle asetettavia pätevyysperusteita ei laissa säädetä. Laki ei sen sijaan aseta esteitä sille, että pätevyysedellytyksistä säädetään säätiön säännöissä.

Säätiö voi jäädä ilman toimivaa hallitusta. Tämä koskee tapausta, jossa tuomioistuim PRH:n säätiölain 14 §:n perusteella tekemästä aloitteesta erottaa säätiön hallituksen. Tosin tällöin tuomioistuimen on säätiölain 14 a §:n mukaan asetettava yksi tai useampi uskottu mies hoitamaan säätiön asioita. Ilman toimivaa hallitusta säätiö voi jäädä myös silloin, kun sen hallitus eroaa. Vastaavanlainen tilanne muodostuu, kun säätiön hallituksena toimiva yhteisö asetetaan konkurssiin.

Säätiölain 10 §:n mukaan säätiön hallituksen tulee hoitaa säätiön asioita lakia ja säätiön sääntöjä noudattaen. Hallituksella on säännöksen mukaan yleinen yleistoimivalta säätiön asioiden hoitamisessa. Siten hallituksen vastuulla on se, että säätiön organisaatio ja tehtävät ovat tarkoituksenmukaisia ja ottavat huomioon säätiön tarkoituksen ja toimintamuodot.<sup>78</sup> Hallituksen laissa säädettyä toimivaltaa ei voida säännöissä rajoittaa, mutta sitä voidaan delegoida sääntömääräyksellä muulle toimielimelle.

Lain mukaan säätiön on myös erityisesti huolehdittava säätiön toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä ja siitä, että säätiön varat sijoitetaan varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla. Laki rajoittaa nimenomaisesti säätiön hallituksen mahdollisuuksia myöntää lainoja. Hallituksen tehtäviin kuuluu myös tilinpäätös- ja kirjanpitovelvollisuus. Velvollisuus juontuu kirjanpitolaista (1336/1997; KPL), jonka mukaan säätiöllä on myös velvollisuus laatia KPL 6:1 säännöksen mukainen konsernitilinpäätös. Säätiölain 11 §:n 5 momentti täydentää näitä velvollisuuksia säätämällä toimintakertomuksen sisällöstä.

Muilta osin hallituksen velvollisuuksista säädetään säännöissä. Säätiölaista tai sen perusteluista ei voi suoraan päätellä säätiön hallituksen sovellettavista yhteisöoikeudellisista periaatteista. Säätiölaissa ei ole uudempaa yhteisöoikeudellista vastaavia säätiön

<sup>77</sup> Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry:n julkaisemassa ”Hyvässä säätiötavassa” ei todeta asiasta mitään. Ks. [http://www.saatiopalvelu.fi/fi/Saatioiden\\_ja\\_rahastojen\\_neuvottelukunta/Hyva\\_saatiotapa/](http://www.saatiopalvelu.fi/fi/Saatioiden_ja_rahastojen_neuvottelukunta/Hyva_saatiotapa/) Ohje ei myöskään käsittele kaksiportaista hallintomallia.

<sup>78</sup> Ks. Jauhainen 2006, s. 517.

hallituksen päätöksentekoa koskevia yksityiskohtaisia säännöksiä (esimerkiksi kokouksen järjestäminen, päätösvaatimukset, pöytäkirja).

Säätiön hallitus edustaa säätiötä. Edustusvaltanormisto antaa muodollisen kelpoisuuden, mutta edustamisen materiaalin sisältö täsmentyy säätiön tarkoituksen ja säätiölain pakottavien normien perusteella. Säätiön toimihenkilön toimihenkilöasema ei tuota nimenkirjoitusoikeutta. Mikäli edustusvaltuutta ei säätiölain 10a §:n mukaan ole säännöissä määrätty, tai sitä ei ole sääntömääräyksen nojalla delegoitu, jää se hallitukselle. Säätiölaissa ei ole säännelty säätiön nimissä tehtyjen toimien sitovuudesta tapauksessa, jossa säätiön edustaja on ylittänyt toimivaltansa tai kelpoisuutensa.

Säätiölaki ei säätele hallituksen sisäistä valvontaa. Säätiölain 10a §:n mukainen ”muun toimielimen” valinta mahdollistaa teoriassa sen, että esimerkiksi säätiön säännöissä määrätty hallintoneuvosto valvoisi hallitusta. Sääntöihin voidaan sisällyttää maininta myös valvontatavasta ja sisällöstä. Muiden toimielinten tai organien tekemä hallituksen valvonta on siten indispositiivisten normien varassa.

1. *Katsotteko, että hallituksen kokoonpanosta, jäsenten asettamistavasta, eroamisesta, erottamisesta, toimikaudesta ja hallitusten jäsenten kelpoisuudesta tulisi säätää säätiölaissa tarkemmin?*
2. *Katsotteko, että hallituksen päätöksentekomenettelyä ja tehtäviä, kuten velvollisuutta valvoa alempia toimielimiä, tulisi säännellä tarkemmin laissa?*

#### 5.6.4 Muut organit ja niiden tehtävät

Säätiön säännöissä voidaan säätiölain 10 a §:n mukaan määrätä, että päättämivaltaa säätiössä käyttää hallituksen ohella säännöissä määrättyissä asioissa muukin toimielin, hallituksen jäsen tai säätiön toimihenkilö. Sääntöjen laatija päättää tosiasiassa organisaation määrittelystä ja esimerkiksi kaksipuolaisen hallintomallin käytöstä. Hallitukselle laissa asetettua tehtävää ei voi delegoida toiselle toimielimelle. Näin muodoin varojen sijoittaminen ja esimerkiksi tilinpäätöksen laatiminen ovat hallituksen tehtäviä.<sup>79</sup>

Säätiölaissa ei säädetä muun toimielimen asettamistavasta. Säätiölain perusteella on sallittua, että säätiön hallitus tai ”muu toimielin” täydentää itse itsensä. Säätiölaki on puutteellinen myös siinä, ettei se esimerkiksi säätele kaksipuolaisen hallintomallin vastuusuhteista. Säätiölaki ei myöskään sisällä osakeyhtiö- tai osuuskuntalakia vastaavia tarkempia säännöksiä päivittäisestä hallinnosta vastaavasta toimitusjohtajasta tai esimerkiksi hallituksen velvollisuudesta valvoa alempia toimielimiä, hallitukselle kuuluvasta ylempien toimielinten täytäntöönpanokiellosta taikka lain ja sääntöjen vastaisen päätöksen täytäntöönpanokiellosta, yleistoimivallasta ja mahdollisuudesta siirtää sitä muulle toimielimelle tai toimihenkilölle.<sup>80</sup> Käytännössä pidetään epäselvänä esimerkiksi

<sup>79</sup> Ks. HE 89/1985, s. 18.

<sup>80</sup> Ks. Jauhiainen 2006, s. 516.

sitä, rajoittaako säätiön säännöissä määrätyn päivittäisestä toiminnasta vastaavan toimitusjohtajan valitseminen säätiön hallituksen jäsenten vastuuta päivittäisestä toiminnasta vastaavasti kuin esimerkiksi osakeyhtiössä tai osuuskunnassa.

Jos säätiössä on sellainen 10 a §:ssä tarkoitettu toimielin, jota säätiön muu toimielin ei aseta eikä valvo ja jolle on säännöissä annettu yksinomaisen päättämisvalta tietyissä asioissa, kuten valta asettaa hallitus sekä ohjata ja valvoa sitä taikka valta päättää säätiön ylläpitämisen laitoksen toiminnasta, on tällaisesta toimielimestä sekä sen jäsenistä ja varajäsenistä vastaavasti voimassa, mitä 6 §:n 2 momentin 1 kohdassa (ilmoitus nimestä ja muista tiedoista), 9 §:n 2 ja 3 momentissa (vähintään yhdellä jäsenellä asuinpaikka-vaatimus Euroopan talousalueella; hallintoneuvoston jäsen ei saa olla vajaavaltainen tai konkurssissa) sekä 14 §:ssä (valvontakeinot) säädetään hallituksesta ja sen jäsenistä.

1. *Katsotteko, että säätiön päivittäisestä hallinnosta vastaavasta toimitusjohtajasta tai vastaavasta tahosta tulisi säätää tarkemmin laissa?*
2. *Katsotteko, että kaksipuolaisen hallintomallin toimielinten tehtäviä ja vastuusuhteita tulisi säädellä laissa nykyistä tarkemmin?*

### 5.6.5 Vahingonkorvausvastuu

Säätiölain 12 a §:n mukaan säätiön toimielimen jäsen ja säätiön toimihenkilö on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän toimessaan tahallaan tai tuottamuksesta on aiheuttanut säätiölle. Sama koskee säätiölakia tai säätiön sääntöjä rikkomalla muulle taholle aiheutettua vahinkoa. Toimihenkilöllä tarkoitetaan säätiön johtavassa asemassa olevaa toimihenkilöä, joka ei ole työsopimuslaissa tarkoitettu suhteessa säätiöön.<sup>81</sup> Vahingonkorvauksen sovittelusta ja vastuun jakautumisesta, kun korvausvelvollisia on useampia, on voimassa, mitä vahingonkorvauslaissa on säädetty. Työntekijän asemassa olevan vahingonkorvausvelvollisuudesta on voimassa, mitä siitä on erikseen säädetty.

Tilintarkastuslain 51 §:n mukaan tilintarkastaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on tilintarkastuslain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettua tehtävää suorittaessaan aiheuttanut tahallisesti tai huolimattomuudesta yhteisölle tai säätiölle. Sama koskee vahinkoa, joka tilintarkastuslakia, yhteisöä tai säätiötä koskevaa lakia taikka yhtiöjärjestyksestä, sääntöjä tai yhtiösopimusta rikkomalla on aiheutettu yhteisön osakkaalle, yhtiömiehelle tai jäsenelle taikka muulle henkilölle. Tilintarkastaja vastaa myös vahingosta, jonka hänen apulaisensa tahallisesti tai huolimattomuudesta on aiheuttanut. Jos tilintarkastajana on tilintarkastusyhteisö, vastaavat vahingosta yhteisö sekä se, jolla on päävastuu tilintarkastuksen toimittamisesta.

Jos vahinko on aiheutettu säätiölle, hallitus on ensisijainen elin, jonka tehtävänä on vaa-  
tia korvausta.<sup>82</sup> Lienee todennäköistä, että itseään täydentävä hallitus ei ole halukas ko-

<sup>81</sup> Ks. HE 89/1985, s. 20 - 21.

<sup>82</sup> Ks. HE 89/1985, s. 20 - 21.

vin ponnekkaisiin toimenpiteisiin.<sup>83</sup> Edunsaaja on yleensä oikeutettu vaatimaan korvusta vain, jos edunsaajat on säätiön säännöissä yksilöity tai määritelty niin, että jokainen edellytykset täyttävä on oikeutettu johonkin suoritukseen.<sup>84</sup> Esimerkiksi muissa pohjoismaissa säätiön perustajalla tai tämän seuraajalla voi olla kanneoikeus suoraan lain nojalla (ks. liite esimerkiksi Ruotsin osalta). Toinen vaihtoehto voisi olla kanneoikeuden laajentamista koskevien sääntömääräysten salliminen.

1. *Katsotteko, että vahingonkorvausmenettelyä tulisi kehittää? Perustelkaa vastauksenne.*

## 5.7 Säätiövalvonta

Säätiövalvonnassa toimii kaksi keskeistä instituutiota, tilintarkastus ja julkinen (PRH) valvonta. Valvonnat eivät ole toisistaan riippumattomia, koska julkinen valvonta tukeutuu suurelta osin tilintarkastusinstituution tuottamaan informaatioon.<sup>85</sup>

Usein vähäiselle huomiolle on jäänyt se, missä määrin perustajat voivat vaikuttaa perustamansa säätiön valvontaan. Käytännössä sääntöihin otettavalla määräyksellä säätiön sidosryhmille voidaan antaa erilaisia, PRH:n käytössä olevia valvontakeinoja vastaavia menetelmiä. Eräs merkittävä kysymys säätiölainsäädännön uudistamisessa liittyykin siihen, missä määrin näitä säätiön ”omavalvontaan” liittyviä keinoja tulisi korostaa.

### 5.7.1 Julkinen valvonta

Vuosina 1964 ja 1994 säädettiin säätiövalvontaa koskevista lainsäädäntömuutoksista. Pääpiirteissään uudistusten sisältö jakautui siten, että vuonna 1964 säädettiin raportointivelvollisuuksista ja muusta valvonnan sisällöstä. Vuonna 1994 valvonta siirrettiin oikeusministeriöltä PRH:lle. Tällä hetkellä säätiölain 13 § säätää PRH:n valvontaviranomaiseksi sekä määrittää valvonnan sisältöä koskevat vaatimukset. Lain 14 § säätää PRH:n käytössä olevista valvontakeinoista.

Valvonnan taustalla on mainittu useita erilaisia syitä, kuten säätäjän tahdon toteutumisen seuraaminen, yhteiskunnalliset intressit ja edunsaajien etujen valvominen. Kysymys valvonnan perusteista on oleellinen, koska se antaa avaimen valvontatahojen määrittämiseen sekä valvontakeinojen ja valvonnan laajuuden tarkasteluun. Toisaalta oikeussuojan tehokkuus on yhteydessä julkisen valvonnan tehokkuuteen; mitä kehittyneemmät oikeussuojakeinot, sitä vähemmän valvontaa tarvitaan.

Säätiölakiuudistuksen kannalta merkittävää on myös säätiövalvonnan ulottuvuuden tiedostaminen. Säätiövalvonta Suomessa ei vastaa säätiötodellisuutta. Epäitsenäisten säätiöiden asema säätiölain ulkopuolella jättää ne, ainakin teoriassa, säätiövalvonnan ulko-

<sup>83</sup> Ks. Jauhiainen 2006, s. 520.

<sup>84</sup> Ks. Aro, s. 142 ss.

<sup>85</sup> Toisaalta myös tilintarkastus on julkista valvontaa, koska tilintarkastajan on suoritettava tilintarkastuslain (459/2007;TTL) 20 §:ssä tarkoitetut tehtävät ammattimaisesti, rehellisesti, objektiivisesti ja huolellisesti yleinen etu huomioon ottaen.

puolelle. Huomattavaa on myös se, että säätiölain 16 §:n mukaan valvonnan ulkopuolelle jäävät ne säätiöt, ”...jonka hallituksena on julkinen viranomainen tai yleisen laitoksen hallitus. Sellaisen säätiön valvontaan sovellettakoon, mitä viranomaisen tai laitoksen hallituksen toiminnan valvomisesta on voimassa”.

Valvonnan ulottuvuuteen voitaneen osaltaan lukea myös kysymys valvonnan syvällisyydestä. Säätiöautonomiaperiaatteen, säätiöiden yksityisoikeudellisen luonteen sekä valvonnan esteellisyssyiden on katsottu saavan aikaan sen, että valvontaviranomainen ei voi olla osallisena säätiön tekemissä päätöksissä. Tämä on merkinnyt jälkikäteistä valvontaa.

Valvonnassa on kyse paitsi valvontakeinoista myös valvontaresursseista. Säätiövalvonta kulminoituukin osaltaan PRH:n resursseihin. Sillä täytyy olla riittävät resurssit valvontakeinojen käyttämiseen. Käytännössä PRH:n valvonta tarkoittaa pääasiassa säätiörekisteri-ilmoitusten tarkastamista ja tilinpäätösten rekisteröintivelvollisuuden valvontaa. Säätiövalvonnan laajuus ei ole juurikaan muuttunut siitä, minkälaiseksi se muodostui oikeusministeriön pitäessä säätiörekisteriä vuoteen 1995 asti. Säätiövalvonnan tehostaminen voisikin tapahtua lähinnä lisäämällä PRH:n säätiörekisterin resursseja merkittävästi nykytilaan verrattuna.

Säätiövalvonnan keinojen osalta ongelmana vaikuttaa olevan ainakin se, että nykyisten, lähes 20 vuotta käytettävissä olleiden pakkokeinojen osalta ei ole muodostunut vakiintunutta käytäntöä. PRH on ehdottanut ratkaisuksi muun muassa sitä, että nykyisin tuomioistuimen päätettävänä olevia valvontakeinoja asiallisesti siirrettäisiin entistä enemmän suoraan PRH:n itsensä päätettäväksi. Tämä muun ohessa vähentäisi nykyiseen järjestelmään liittyvää PRH:n oikeudenkäyntikuluriskiä. Säätiöiden ja niissä toimivien oikeussuojan kannalta vaikuttaa arveluttavalta siirtää nykyisin tuomioistuimen päätökseen perustuvia seuraamuksia suoraan PRH:n päätettäväksi, vaikka oikeudenkäyntikuluriski käytännössä nostaakin PRH:n puuttumiskynnystä. Valvontaviranomaisen mahdollisesti puuttuvista resursseista johtuvia valvonnan ongelmia ei voida kestävästi ratkaista valvottavien oikeussuojaa heikentämällä. Säätiölakiuudistuksen yhteydessä onkin käytävä laaja, oikeudellinen ja periaatteellinen keskustelu julkisen valvonnan asemasta ja kehityslinjauksista.

1. *Esittäkää näkemyksenne julkisen säätiövalvonnan perusteista, ulottuvuudesta, syvällisyydestä sekä tehokkuudesta. Esittäkää tarvittaessa vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ja perustelkaa näkemyksenne.*
2. *Onko valvonta riittävällä tavalla järjestetty?*
3. *Onko valvontaviranomaisen toimivalta asianmukaisesti säännelty?*
4. *Missä määrin julkisia varoja on mielestänne käytettävä yksityisen säätiötoiminnan valvomiseen?*
5. *Pitäisikö säätiöiden perustajien, rahoittajien, ja muiden etutahojen mahdollisuuksia kehittää yksilöllisiä säätiövalvontakeinoja lainsäädännöllisesti korostaa?*
6. *Mikäli säätiövalvontaa tulisi mielestänne muuttaa, miten nykyisten säätiöiden perustajien oletamat säätiövalvonnan säilymisestä tulisi ottaa huomioon?*

## 5.7.2 Valvontamaksut

PRH on nettobudjetoitu virasto, jonka suoritteet ovat lähes kokonaan julkisoikeudellisia. Perittäville maksuilla tulisi siten kattaa kyseisten suoritteiden tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. PRH:n hinnoittelun perusteena on oma maksulaki (L patentti- ja rekisterihallituksen maksullisista suoritteista, 1032/1992; MaksuL). Julkisoikeudellisista suoritteista perittävän maksun tulee vastata valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo).

Olenneisimman poikkeaman kustannusvastaavuudesta muodostavat yhdistysrekisterin käsittelymaksut, joihin peritään vain osa kustannuksista. Myös käsiteltäessä säätiöolaista johtuvia asioita maksu voidaan määrätä perittäväksi suoritteiden omakustannusarvoa alempana tai jättää se kokonaan perimättä (MaksuL 3.1 § ja 3.4 §).

Siirrettäessä säätiöiden valvonta oikeusministeriöltä PRH:lle kumottiin samalla säätiölain säännös (23 §) säätiön maksuttomasta rekisteröinnistä, jotta rekisteröinnistä voitiin periä kohtuullinen korvaus. Lisäksi muutettiin lakia patentti- ja rekisterihallituksen suoritteista perittävistä maksuista (1032/1992) siten, että myös säätiöasioissa oli mahdollista poiketa maksun omakustannusarvosta tai jättää maksu kokonaan perimättä.

Säätiöiden rekisteröintiin ja valvontaan liittyvää viranomaistehtävää ei ole tarkoituksenmukaista eikä taloudellisesti mahdollista jatkuvasti tukea muiden suoritteiden tuloilla. Julkisoikeudellisten suoritteiden rekisteröimisestä, oikeuksien ja rekisteritietojen voimassapitämisestä sekä rekistereiden käytöstä perittävien maksujen kokonaismäärän tulisi vastata kyseisen rekisterin ylläpitämisestä aiheutuvaa kokonaiskustannusten määrää. Rekisterimaksuista saatavat tuotot olivat esimerkiksi vuonna 2009 noin 260 000 euroa säätiörekisteristä aiheutuvien kustannusten ollessa noin 540 000 euroa. Säätiöasioiden kustannusvastaavuus on viime vuosina vaihdellut 19 - 25 prosentin välillä.

Säätiöiden valvontaa ei ole määrätty maksulliseksi eikä sitä ole sisällytetty säätiöasioiden suoriteryhmäkohtaiseen kustannusvastaavuuteen. Siten myöskään säätiöiden toimittamien vuosiselvitysten käsittelystä ei ole peritty maksua. Valvonnan kustannukset on katettu toistaiseksi muiden yksiköiden ylijäämillä.

Valvonnasta on aiheutunut PRH:lle vuosina 2007 - 2009 noin 400 000-550 000 euron kustannukset vuosittain. PRH:n selvityksen mukaan vuonna kustannuksista suurin osa noin 300 000 euroa syntyi erityisselvityksiin liittyvistä ulkopuolisista palveluostoista säännönmukaisen valvonnan kustannusten ollessa reilu 200 000 euroa. Valvontakustannukset voivat heilahdella vuositason rajustikin harvojen, yksittäistapauksiin liittyvien selvitysten vuoksi.

Säätiövalvonnan rahoituksen kannalta suurimpana puutteena on pidetty säätiöiden säännöllisestä valvonnasta eli säätiöiden toimittamien vuosiselvitysten käsittelystä PRH:lle aiheutuvia kustannuksia ja näiden kustannusten kattamista muun toiminnan alijäämistä.

Säätiöiden valvonnan tehostaminen on lisäksi mainittu yhtenä hankkeena valtioneuvoston periaatepäätöksessä talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmaksi 2006 - 2009.

### 5.7.3 Tilintarkastus

Säätiölain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan säätiön säännöissä on määrättävä säätiön hallituksen jäsenten ja tilintarkastajien lukumäärä, asettamistapa ja toimikausi. Säätiön säännöissä voidaan siis määrätä tekekö tilintarkastajan valinnan hallitus, jokin muu toimielin tai ulkopuolinen taho. Saman pykälän 1 momentin 7 kohdan mukaan säätiön säännöissä on lisäksi määrättävä milloin tilinpäätös on tehtävä sekä tilejä ja hallintoa tarkastettava.

Säätiön ainoa pakollinen toimielin on hallitus. Säätiölaissa säätiön hallintomalli on säädetty lähtökohtaisesti yksiportaiseksi. Säätiöllä voi olla myös kaksiportainen hallintomalli. Säätiölain 10 a §:n mukaan säätiön säännöissä voidaan määrätä, että päättämivaltaa säätiössä käyttää hallituksen ohella säännöissä määrätyissä asioissa muukin toimielin taikka hallituksen jäsen tai säätiön toimihenkilö. Toimielimestä käytetty nimitys saattaa vaihdella säätiökohtaisesti. Edellä mainittu tarkoittaa käytännössä sitä, että säätiön tilintarkastajien valinnan tekee lähtökohtaisesti säätiön hallitus.<sup>86</sup>

Säätiölain 12 § säätelee tilintarkastuksen sisällöstä. Sen mukaan säätiön tilintarkastuksesta on voimassa, mitä säätiölaissa ja tilintarkastuslaissa (459/2007) säädetään. Säätiöllä on oltava sen tilien ja hallinnon tarkastusta varten vähintään yksi KHT tai HTM tilintarkastaja. Velvollisuudesta valita KHT-tilintarkastaja ja varatilintarkastaja säädetään tilintarkastuslain 2 luvussa. Säännös tarkoittaa käytännössä sitä, että vähintään yhden säätiön tilintarkastajista tulee olla KHT-tilintarkastajia, mikäli *vähintään kaksi seuraavista ehdoista täyttyy*. Säätiön taseen loppusumma ylittää 25 000 000 euroa, liikevaihto tai sitä vastaava tuotto ylittää 50 000 000 euroa tai säätiön palveluksessa on keskimäärin yli 300 henkilöä.

Sen lisäksi, mitä tilintarkastuslaissa säädetään, tilintarkastuskertomuksen tulee säätiölain 12 §:n 4 momentin mukaan sisältää erityinen lausuma siitä, onko säätiön varat asianmukaisesti sijoitettu, onko säätiön toimielimen jäsenille suoritettuja palkkioita pidettävä kohtuullisina sekä antavatko säätiön tilinpäätös ja toimintakertomus oikeat ja riittävät tiedot säätiön toiminnasta. Toimintakertomuksesta tulee säätiölain 11 §:n 5 momentin mukaan puolestaan *pääpiirteissään* käydä ilmi se, millä tavoin säätiö on toiminut tarkoituksensa toteuttamiseksi tilikauden aikana.

Tilintarkastuslain 24 § sisältää säännökset tilintarkastajien riippumattomuudesta ja 25 § esteellisyydestä. Esteellinen tilintarkastaja ei voi olla riippumaton. Mikäli tilintarkastaja ei ole riippumaton, ei hän saa vastaanottaa tehtäväänsä.<sup>87</sup>

Kokoavana yhteenvedona voi todeta, että tilintarkastusinstituution suorittaman valvonnan osalta esille nousee useita oikeuspoliittisia keskustelukohteita. Tällaisina voinee

<sup>86</sup> Ks. esim. Pykäläinen - Syrjänen 2007, s. 171 ss.

<sup>87</sup> Ks. HE 194/2006, s. 23 ss. Katso riippumattomuudesta myös KHT-tilintarkastussäännöt.



mainita esimerkiksi kysymyksen siitä, kuinka uskottavana järjestelmänä voi pitää sitä, että tilivelvollinen valitsee tarkastajansa.<sup>88</sup> Toisaalta voi kysyä sitä, onko ulkopuolisen (esimerkiksi PRH:n) valitseman tilintarkastajan pakollinen käyttöönotto säätiöautonomian periaatteita rikkova. Samalla voinee harkita kysymystä KHT-tilintarkastajien asettamisen edellytyksistä. Kuinka monessa säätiössä täyttyvät ne muodolliset edellytykset, jotka vaativat KHT-tilintarkastajien asettamista?

Viimeaikainen julkinen keskustelu on löytänyt kiintopisteensä säätiötodellisuuden ja säätiöiden tarkoituksen välisestä yhteydestä eli siitä, kuinka paljon säätiöiden varoja on käytetty säätiöiden tarkoitusten mukaisesti. Voimassa olevaa lakia voi tilintarkastajien raportointivelvollisuuksien osalta pitää tältä osin puutteellisena. Eräänä ratkaisuna voisi pitää sitä, että tilintarkastusinstituutio velvoitettaisiin ottamaan kantaa siihen, mitä poikkeamia säätiön varojen käytössä on havaittu suhteessa säätiön tarkoitukseen. Vastaava muutos olisi toteuttava myös hallinnon antaman toimintakertomuksen sisältämien tietojen suhteen. Oletettavasti muutokset pakottaisivat säätiöt sisäiseen keskusteluun varojen käytön ja tarkoituksen välisestä yhteydestä. Raportit ja kannanotot tarjoaisivat taas paremman lähtökohdan PRH:n suorittamalle julkiselle valvonnalle.

1. *Esittäkää käsityksenne tilintarkastusinstituution toimivuudesta säätiöiden osalta.*
2. *Onko valinnan esteettömyyteen (tarkastettava valitsee tarkastajansa) liittyvää arvostelua pidettävä säätiön läpinäkyvyyteen vaikuttavana oikeudellisena ongelmana? Mikäli vastaatte kysymykseen myöntävästi, esittäkää käsityksenne siitä, miten ongelma voitaisiin ratkaista.*
3. *Olisiko tilintarkastajien kierrosta säädettävä laissa?*
4. *Pidättekö tarkoituksenmukaisena, että säätiön toiminnan tarkoituksen toteutumiseen liittyvää informaatiota lisättäisiin ja sen sisältöä kehitettäisiin?*

## 5.8 Säätiövarallisuuden hoito

### 5.8.1 Varojen käytön rajat

Säätiölain 10 §:n 1 momentin mukaisesti säätiön hallituksen tulee hoitaa säätiön asioita lakia ja säätiön sääntöjä noudattaen. Normia on nimitetty *tarkoitussidonnaisuusnormiksi*.<sup>89</sup> Normia on pidetty merkittävimpänä ohjeena, jonka laki säätiön hallitukselle tarkoituksen toteutumisesta antaa. Säätiön säännöt ja toiminnan tarkoitus määrittävät hallituksen toimikelpoisuuden rajat, sen kelpoisuuden, jonka puitteissa hallitus on kelpoinen toimimaan. Hovi huomauttaakin sattuvasti, että ”Säätiön identiteetin ydin on säätiön tarkoitus, jonka toteuttamista varten säätiön on perustettu. 10 §:n 1 momentin normi sitoo säätiön hallituksen toiminnan säätiön tarkoitukseen ja antaa hallitukselle legaalisen edustusvallan.”<sup>90</sup> Kelpoisuus merkitsee puolestaan ratkaisevaa seikkaa, kun määritellään sitä, miten hallituksen tekemät oikeustoimet sitovat säätiötä. Mikäli kelpoisuus ylite-

<sup>88</sup> Osakeyhtiöissä on pyritty lähestymään siten, että hallituksen vastuulle kuuluvien asioiden valmistelua on tehostettu ainakin pääosin hallituksen riippumattomista jäsenistä koostuvien valiokuntien perustamisella. Ks. tarkastusvaliokunnasta esimerkiksi Mähönen, Jukka - Villa, Seppo, Osakeyhtiö III, Corporate Governance, Porvoo 2006, s. 51 - 53.

<sup>89</sup> Ks. esim. Aro 1971 s. 171 ss. ja erityisesti Hovi 2005, 141 ss.

<sup>90</sup> Ks. Hovi 2005, s. 141.

tään, suojaa säätiöomaisuutta se, että oikeustoimi on säätiötä sitomaton. Mikäli kolmannen suoja rakentuu vilpittömän mielen periaatteelle ja oikeustoimesta tulee säätiötä velvoittava, turvaa säätiöomaisuutta vain vahingonkorvausmenettely.

Säätiön varojen käyttö sen tarkoitusta palvelevasti on aina siinä mielessä liukuvaa, että 10 §:n 1 momentti ei aseta hallitukselle välitöntä toimintanormia. Välitön toimintanormi vaikuttaa tulevan vain säätiölain 12 §:n 5 momentista, jonka mukaan hallituksen tulee kirjata toimintakertomukseen tarkoituksen toteutuminen vain siten, että toimintakertomuksessa tulee pääpiirteittäin käydä ilmi, millä tavoin säätiö on toiminut tarkoituksensa toteuttamiseksi tilikauden aikana. Säätiövarallisuuden hoitovelvollisuuden tarkempi sisältö ilmeneekin vasta säätiön sääntöjä tarkastelemalla.

### 5.8.2 Varojen sijoittamista koskeva olettamasaännös

Säätiölain mukaan säätiön varat on sijoitettava varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla.<sup>91</sup> Tämä ”sijoitusomaisuuden suojaelementti” on asetettu säätiön hallituksen velvollisuudeksi.

Lain sanamuodon mukaista ilmaisua ”varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla” on kritisoitu paradoksaaliksi velvoitteeksi, jonka osien yhtäaikainen täytyminen on mahdotonta.<sup>92</sup> Tämä johtuu siitä, että sijoitustoiminnan perusaksioomien mukaan ”varmat” sijoitukset ovat yleensä riskittömiä mutta huomattavasti matalatuottoisampia kuin ”tuloa tuottavat” korkeariskisemmät sijoitukset. Tuotto ja riski korreloivat keskenään.<sup>93</sup>

Ilmaisu on siinä mielessä vakiintunut, että esimerkiksi laki työeläkevakuutusyhtiöistä (354/1997) käyttää 26 §:n 1 momentin sijoitustoiminnalle asetetussa velvoitteessa ilmaisua ”tuottavasti ja turvaavasti”. Työeläkevakuutusyhtiöitä ja säätiöinstituutiota koskevan lainsäädännön vertaamisessa on kuitenkin se ongelma, että säänneltyjen toimialojen tarkoitus ja päämäärät ovat erilaiset. Vaikka säätiöiden yleishyödyllisyyden voi väit-

<sup>91</sup> Ks. säätiölain 10 §:n 3 momentti joka sisältää varojen hoitovelvoitteen lisäksi myös lähipiirin lainanantokiellon. Säännöksen mukaan varoja ei saa antaa lainaksi säätiön taikka kirjanpitolaissa (655/73) tarkoitettulla tavalla samaan konserniin kuuluvan yhteisön tai sanotussa laissa tarkoitettun osakkuusyhteisön yhtiömiehelle, hallituksen tai hallintoneuvoston jäsenelle, toimitusjohtajalle tai vastaavassa asemassa olevalle taikka sille, jonka tehtävänä on säätiön tai edellä tarkoitettun yhteisön kirjanpidon tai varojen hoito taikka hoidon valvonta. Varoja ei myöskään lainata säätiöön tai edellä tarkoitettuun yhteisöön tai henkilöön palvelussuhteessa tai muutoin alistussuhteessa olevalle tai edellä tarkoitettun henkilön aviopuolisolle tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa avioliitonomaisissa olosuhteissa elävälle henkilölle, vellelle tai sisarelle taikka sille, joka on häneen suoraan ylenevässä tai alenevassa sukulaisuus- tai lankoussuhteessa, taikka sellaisessa lankoussuhteessa, että toinen heistä on naimisissa toisen veljen tai sisaren kanssa.

<sup>92</sup> Ks. esimerkiksi Hovi 2005, s 179. Hovin esittämää argumentaatiota tulkintalähdeoppeineen voi oikeusteoreettisesti pitää hyvin perusteltuna ja tieteelliset kriteerit täyttävänä mutta käytännön merkityksen suhteen kovin ”paperinmakuisena”. On myös totta, että lakia tulee tulkita sanamuotonsa mukaisesti ja säännöksen jokaista edellytystä painottaen mutta vastaavan tyyppisiä velvoitteita on olemassa myös muuta, kuin sosiaaliturvaa toteuttavien yritysten lainsäädännössä. Vrt. esimerkiksi vakuutusyhtiölain (521/2008) turvaavuusperiaate, 1 - luvun 16§.

<sup>93</sup> Ks. työeläketoinnin sosiaalisesta päämäärästä esimerkiksi Rajaniemi - Villa. Ks. sijoitustoiminnan tuoton ja riskin suhteesta sekä sijoitustoiminnalle asetettavista velvoitteista esimerkiksi laki eläkelaitoksen vakavaraisuusrajan laskemisesta ja vastuuvelan kattamisesta (1114/2006) sekä siihen liittyvä hallituksen esitys (79/2006).

tää olevan hyvinkin lähellä työeläkevakuutusyhtiöiden sosiaalista funktiota, ovat työeläkevakuutusyhtiöt yksityisoikeudellisesta statuksestaan huolimatta luettu lähinnä väkivaltaiseen julkiseen hallintoon, jolloin niiden kontrollointi ja esimerkiksi omistuksia koskevat rajoitukset ovat voineet perustuslakimielessä olla huomattavasti ankarampia kuin se muutoin olisi ollut mahdollista.<sup>94</sup>

Säätiöiden yksityisautonomisen aseman, yksityisoikeudellisen tahdon ja säädevarallisuuden luovuttajan tahdon toteuttamiseksi nykyistä yksityiskohtaisemman sijoitussääntösten laatiminen esimerkiksi siihen liittyvine sallittuine sijoituslajiomaisuusryhmineen vaikuttaa jo lähtökohdin ristiriitaiselta tavoitteelta.<sup>95</sup> Asiaa monimutkaistaa se, että säätiölaki ei Norjan ja Tanskan lakien tapaan jaottele säätiöitä kaupallisiin ja ei - kaupallisiin säätiöihin. Näin ratkaisu muodostuu pakostakin kategoriseksi ”joko tai - ratkaisuksi”. Säätiölain rakenteen muuttaminen Norjan ja Tanskan esimerkkien mukaisesti mahdollistaisi ainakin teoriassa sen, että esimerkiksi yleishyödyllisiin säätiöihin, joissa yhteiskunnan intressi on välittömämpi, sovellettaisiin ankarampaa sääntelyä esimerkiksi yksityiskohtaisempine sijoitussääntöksineen.

1. *Katsotteko nykyisen sijoittamista koskevan normin asianmukaiseksi ja sen tulkinnan vakiintuneeksi vai ristiriitaiseksi ja selvitystä vaativaksi?*
2. *Miten suhtaudutte vaateeseen yksityiskohtaisemmasta sääntelystä?*

## 5.9 Säätiön toiminnan tarkoituksen muuttaminen ja lopettaminen

Toiminnan tarkoituksen muuttamista koskevien rajoitusten tarkoituksena on väärinkäytösten estäminen.<sup>96</sup> Muuttamisessa onkin nojaututtava laissa mainittuihin syihin eikä pelkkä tarkoituksenmukaisuus riitä tähän syyksi. Säätiön tarkoituksen muuttaminen voidaan myös säätiön säännöissä kieltää.

Säätiölain 17 §:ssä säädetään, että mikäli säätiön sääntöjen muuttaminen muuttuneiden olojen vuoksi tai muusta syystä havaitaan tarpeelliseksi, on säätiön huolehdittava niiden muuttamisesta ja haettava muutokselle patentti- ja rekisterihallituksen vahvistus. Säätiön tarkoitusta voidaan muuttaa vain, jos *säätiön varojen käyttäminen sille määrättyyn tarkoitukseen on mahdotonta tai olennaisesti vaikeutunut, varojen vähyyden vuoksi tai muusta syystä kokonaan tai huomattavalta osalta hyödytöntä taikka lain tai hyvien tapojen vastaista. Uusi tarkoitus ei saa olennaisesti poiketa alkuperäisestä tarkoituksesta.* Toiminnan vaikeutumisella tarkoitetaan esimerkiksi sitä, että ei ole enää mahdollista löytää sellaisia tutkijoita, jotka suorittaisivat hyödyllistä mutta liian kapea-alaiseksi supistunutta tutkimustyötä.<sup>97</sup> Päätös säätiön tarkoituksen muuttamisesta on, jollei siitä ole säätiön säännöissä toisin määrätty, tehtävä vähintään kolmen neljäsosan ääntenenemistöllä.

<sup>94</sup> Ks. esimerkiksi PeVL 45/1996 s. 4.

<sup>95</sup> Sijoitusnormin säätämisen liittyvä lainsäätäjän tahto ilmenee hallituksen esityksestä (4/1964), s. 3. Kohdassa todetaan, että ”Kuitenkin on selvää, ettei laissa voida antaa kovin yksityiskohtaisia määräyksiä siitä tavasta, jolla säätiön varoja on hoidettava, vaan ne olisi kuten aikaisemminkin otettava säätiön sääntöihin.”

<sup>96</sup> Ks. HE 4/1929, s. 2.

<sup>97</sup> Ks. HE 89/1985, s. 23.

Jos säätiön varojen käyttäminen sille määrättyyn tarkoitukseen olisi niiden vähyiden vuoksi kokonaan tai huomattavalta osalta hyödytöntä, voidaan säätiön sääntöjä muuttaa myös siten, että säätiölle asetetaan määräaika, jonka kuluessa sen jäljellä olevat varat on käytettävä ja säätiö lakkautettava. Haettaessa patentti- ja rekisterihallituksen vahvistusta tällaiselle sääntöjen muutokselle on hakemukseen liitettävä säätiön tilintarkastajien antama todistus siitä, että kaikki tiedossa olevat velat on maksettu tai että säätiön tunnetut velkojat ovat suostuneet säätiön muuttamiseen määräaikaiseksi.

- 1. Katsotteko, että säätiön tarkoitusta on liian vaikeaa muuttaa? Perustelkaa vastauksenne. Miten sääntelyä tulisi muuttaa?*



Lainvalmisteluosasto

## **SÄÄTIÖLAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMINEN / KANSAINVÄLINEN VERTAILU**

# SISÄLLYS

1	KANSAINVÄLINEN KEHITYS SEKÄ ULKOMAIDEN JA EU:N LAINSÄÄDÄNTÖ.....	47
1.1	POHJOISMAAT.....	47
1.1.1	Säätiön tunnuspiirteet ja oikeuskelpoisuuden syntyminen.....	47
1.1.2	Säätiön harjoittama liiketoiminta .....	48
1.1.3	Säätiöpääomavaatimukset.....	49
1.1.4	Säätiön hallinto.....	50
1.1.5	Säätiön hallituksen tehtävät.....	51
1.1.6	Vahingonkorvausvastuu .....	53
1.1.7	Kirjanpito, tilintarkastus ja valvonta.....	54
1.2	EU-JÄSENVALTIOIDEN KANSALLINEN SÄÄTIÖOIKEUS .....	57
1.2.1	Lähtökohtia.....	57
1.2.2	Säätiön määritelmä ja ominaispiirteet .....	57
1.2.3	Säätiön harjoittama liiketoiminta .....	60
1.2.4	Varojenjako ja sijoitustoimintaa koskevat säännökset.....	62
1.2.5	Säätiön hallinto.....	63
1.2.6	Säätiön hallituksen jäsenen erottaminen ja vahingonkorvausvastuu.....	66
1.2.7	Säätiöiden tilintarkastus .....	66
1.2.8	Säätiövalvonta.....	66
1.3	EU-SÄÄTIÖLAINSÄÄDÄNTÖ .....	69

# 1 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

## 1.1 Pohjoismaat

### 1.1.1 Säätiön tunnuspiirteet ja oikeuskelpoisuuden syntyminen

<i>Valtio</i>	<i>Säätiön määritelmä lainsäädännössä</i>
<i>Suomi</i>	<i>Säätiölaissa ei ole nimenomaista säätiön määritelmää. Säätiö on oikeuskelpoinen, kun se on rekisteröity.</i>
<i>Ruotsi</i>	<i>Säätiön määritelmä säätiölaissa. Säätiö on oikeuskelpoinen heti, kun se on perustettu.</i>
<i>Norja</i>	<i>Säätiön määritelmä säätiölaissa. Säätiö on oikeuskelpoinen, kun laissa asetetut säätiön tunnuspiirteet täyttyvät.</i>
<i>Tanska</i>	<i>Kaupallisen säätiön määritelmä on kaupallisista säätiöistä annetussa laissa. Yleishyödyllisistä säätiöistä annettu laki ei sisällä säätiön määritelmää. Säätiö on oikeuskelpoinen, kun laissa asetetut säätiön tunnuspiirteet täyttyvät.</i>

Ruotsin, Norjan ja Tanskan säätiölait sisältävät säätiön legaalimääritelmän, jossa säätiön tunnuspiirteeksi on asetettu säätiön asema itsenäisenä oikeussubjektina. Säätiölakien legaalimääritelmissä on mainittu myös muita, nimenomaan säätiöiden ”itseomisteisuudesta” johtuvia tunnuspiirteitä, kuten itsenäinen, säätäjistä tai säätäjistä erillinen hallitus sekä säätäjän omaisuudesta erillinen varallisuus. Säätiölaeissa ja niiden esitöissä on halettu korostaa säätiöiden ominaispiirrettä, eli kontrolloivan omistajatahon puuttumista.

Vastaavat säätiöiden tunnuspiirteet on hahmotettavissa myös Suomen säätiölain 1 - 3 pykälien perusteella. Säätiöiden omistajatahon puuttumiseen on toisaalta kiinnitetty huomiota säätiön erityispiirteenä myös Suomen säätiöoikeudessa.

Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa säätiön oikeuskelpoisuus riippuu ominaispiirteiden täyttymisestä. Säätiöitä on maiden säätiölainsäädännön perusteella pidettävä oikeuskelpoisena, jos säätiö täyttää sille laissa asetetut edellytykset. Näin ollen säätiön oikeuskelpoisuus, eli oikeus ottaa nimiinsä oikeuksia ja velvollisuuksia ei riipu esimerkiksi säätiön rekisteröinnistä viranomaisen ylläpitämään rekisteriin.

Suomessa säätiön oikeuskelpoisuus riippuu sen rekisteröimisestä. Toisaalta säätiön rekisteröiminen säätiörekisteriin muodostaa selkeän lähtökohdan säätiön oikeuskelpoisuuden alkamiselle. Jos säätiöiden oikeuskelpoisuus sen sijaan perustuisi legaalimääritelmän mukaisten tunnusmerkkien täyttymiseen, säätiön oikeuskelpoisuutta määrittäessä olisi aina arvioitava, ovatko kaikki tunnusmerkit täyttyneet.

### 1.1.2 Säätiön harjoittama liiketoiminta

<b>Valtio</b>	<b>Säätiön harjoittaman liiketoiminnan sallittavuus lainsäädännössä</b>
<b>Suomi</b>	<i>Säätiön pääasiallisena tarkoituksena ei saa olla liiketoiminnan harjoittaminen (liiketoiminnan harjoittamiskielto). Sallittua on ainoastaan sellainen liiketoiminta, joka on mainittu säätiön säännöissä ja edistää välittömästi sen tarkoituksen toteutumista.</i>
<b>Ruotsi</b>	<i>Säätiölain esitöiden mukaan säätiöt saavat harjoittaa liiketoimintaa omissa nimissään. Liiketoiminnan tulee edistää säätiön tarkoitusta.</i>
<b>Norja</b>	<i>Säätiöt saavat harjoittaa liiketoimintaa. Jako liiketoimintaa harjoittaviin säätiöihin ja yleishyödyllisiin säätiöihin. Säätiölaki sisältää erityiset, liiketoimintaa harjoittaviin säätiöihin sovellettavat säännökset.</i>
<b>Tanska</b>	<i>Säätiöt saavat harjoittaa liiketoimintaa. Jako kaupallisiin ja yleishyödyllisiin säätiöihin. Kaupallisia säätiöitä säännellään kaupallisista säätiöistä annetussa laissa.</i>

Ruotsissa lähtökohtana on ollut ratkaista kysymys siitä, tulisiko säätiöiden saada harjoittaa liiketoimintaa omissa nimissään vai tulisiko ainoastaan välillinen liiketoiminta sallia. Säätiölain kokonaisuudistusta valmistettaessa huomiota kiinnitettiin tosiasiallisesti vallitsevaan tilanteeseen eli siihen, että säätiöitä on käytetty liiketoiminnan välilliseen harjoittamiseen. Säätiölain esitöiden mukaan jako välitöntä ja välillistä liiketoimintaa harjoittaviin säätiöihin monimutkaistaisi epätarkoituksenmukaisella tavalla säätiöiden organisaatorakennetta ja vaikeuttaisi säätiövalvontaa. Tästä syystä Ruotsin säätiöoikeudessa on omaksuttu ratkaisu, jonka mukaan säätiöt voivat harjoittaa liiketoimintaa omissa nimissään. Tällöin säätiön liiketoiminnan harjoittamista rajoittaa säätiölle määrätty tarkoitus, jota liiketoiminnan tulee edistää. Tämän katsotaan Ruotsin säätiöoikeudessa myös toteuttavan kolmansien osapuolien suojaa riittävällä tavalla.

Tanskassa ja Norjassa lähtökohtana on jako yleishyödyllisiin ja liiketoimintaa harjoittaviin säätiöihin. Norjan säätiölaissa on tehty jako yleishyödyllisiin säätiöihin ja liiketoimintaa harjoittaviin säätiöihin. Liiketoimintaa harjoittaviin säätiöihin sovellettavilla säännöksillä on haluttu parantaa erityisesti kolmansien osapuolien suojaa, ja erityisesti säätiöiden velkojien suoja on tässä yhteydessä korostunut. Tanskassa säätiöiden jako yleishyödyllisiin säätiöihin ja kaupallista toimintaa (liiketoimintaa) harjoittaviin säätiöihin on lakiteknisesti toteutettu siten, että molempia säätiötyyppejä säädellään omissa laeissaan. Kaupallisista säätiöistä annettu laki sisältää liiketoimintaa harjoittavia säätiöitä koskevat säännökset, joissa kyseisen säätiötyypin erityispiirteet on huomioitu.

Yhteenvetona voi todeta, että pohjoismaissa säätiöiden liiketoiminnan harjoittaminen on ratkaistu ja säännelty hieman eri tavoin. Myös kysymyksenasettelu on ollut hieman erilainen. Suomi on vertailtavista Pohjoismaista ainoa valtio, jossa säätiölaki sisältää säätiöiden liiketoiminnan harjoittamiskiellon.



### 1.1.3 Säätiöpääomavaatimukset

<b>Valtio</b>	<b>Säätiön vähimmäispääoma lainsäädännössä</b>
<b>Suomi</b>	<i>Säätiön vähimmäispääoma 25.000 euroa.</i>
<b>Ruotsi</b>	<i>Ei laissa säädettyä pääomavaatimusta.</i>
<b>Norja</b>	<i>Yleishyödyllisten säätiöiden vähimmäispääoma 100.000 Norjan kruunua. Liiketoimintasäätiöiden vähimmäispääoma 200.000 Norjan kruunua.</i>
<b>Tanska</b>	<i>Yleishyödyllisten säätiöiden vähimmäispääoma 250.000 Tanskan kruunua. Kaupallisten säätiöiden vähimmäispääoma 300.000 Tanskan kruunua.</i>

Säätiölaki ja säätiöasetus sisältävät hyvin niukat pääomavaatimussäännökset ja niiden perustelut. Säätiöiden vähimmäispääomaa sääntelevä säännös sisältyy säätiöasetukseen. Asetus ei vähimmäispääoman määrää sääntelevän säännöksen lisäksi sisällä tarkempia säännöksiä säätiöiden pääomasta.

Ruotsin säätiölaki ei sisällä säännöksiä säätiön vähimmäispääomasta.

Norjan ja Tanskan säätiölainsäädännöt ovat säätiöiden pääomaa koskevien säännösten osalta varsin samankaltaisia. Lait sisältävät sängen kattavat säännökset sekä liiketoimintaa harjoittavien säätiöiden että yleishyödyllisten säätiöiden vähimmäispääomasta. Yleishyödyllisille säätiöille ja liiketoimintaa harjoittaville säätiöille asetetut vähimmäispääomaa koskevat vaatimukset ovat erisuuruiset. Norjan ja Tanskan yleishyödyllisten säätiöiden pääomasta annettuja säännöksillä on myös eronsa. Vaikka Norjan säätiölaki sisältääkin säännöksen yleishyödyllisen säätiön vähimmäispääomasta, säännös ei kuitenkaan ole pakottava, joten siitä voidaan erityistapauksessa poiketa. Norjan säätiölain mukaan säätiötä valvova viranomainen voi nimittäin myöntää poikkeuksen yleishyödyllisen säätiön vähimmäispääomaa koskevasta säännöksestä. Tanskan yleishyödyllisistä säätiöistä annettu laki ei sisällä vastaava poikkeamamahdollisuutta. Lisäksi Tanskan yleishyödyllisistä säätiöistä annettu laki sisältää erityissäännöksen koskien yleishyödyllisen säätiön sidottua pääomaa, jonka mukaan myös määrätty osa säätiön muusta omaisuudesta kuin ”tavallisista” sidotun pääoman eristä on sidottua pääomaa, jota ei voida jakaa. Norjan säätiölaki ei myöskään sisällä vastaavaa velvoitetta kuin Tanskan yleishyödyllisistä säätiöistä annettu laki, jonka mukaan yleishyödyllisen säätiön jakokelpoinen varallisuus pitää käyttää varojen jakoon.

Myös Norjan ja Tanskan liiketoimintaa harjoittavan säätiön vähimmäispääomaa koskevat säännökset eroavat toisistaan, vaikka säännökset ovatkin suhteellisen samansuuntaiset. Norjan säätiölaki tekee eron liiketoimintaa harjoittavien säätiötyyppien välillä ja siten holdings-säätiöt on jätetty liiketoimintaa harjoittavien säätiöiden vähimmäispääomaa sääntelevien erityissäännösten soveltamisalan ulkopuolelle. Tanskan kaupallisista säätiöissä annetussa laissa vastaava erottelua ei ole tehty. Ratkaisevaa on, täyttääkö säätiö kaupallisista säätiöistä annetun lain liiketoimintaa harjoittavan säätiön määritelmän. Jos näin on, säätiöön sovelletaan kaupallisista säätiöistä annetun lain vähimmäispääomaa säänteleviä säännöksiä. Muussa suhteessa Norjan säätiönlain ja Tanska kaupallisista

säätiöistä annetun lain liiketoimintaa harjoittavan säätiön vähimmäispääomaa sääntelevät säännökset eivät poikkea toisistaan muutoin kuin vähimmäispääoman suuruuden suhteen.

#### 1.1.4 Säätiön hallinto

<i>Valtio</i>	<i>Säätiön hallintoelimet lainsäädännössä</i>
<i>Suomi</i>	<i>Säätiöllä on oltava hallitus. Hallituksessa on oltava vähintään kolme jäsentä. Säätiöllä voi hallituksen lisäksi olla myös muita toimielimiä kuten hallintoneuvosto.</i>
<i>Ruotsi</i>	<i>Lähtökohtana on säätäjän oikeus päättää säätiön hallinnon järjestämisestä. Hallinto on järjestettävä säätiön sääntöjen edellyttämällä tavalla.</i>
<i>Norja</i>	<i>Säätiöllä on oltava hallitus. Hallitus on säätiön ylin toimielin ja vastaa sen hallinnosta. Hallituksessa on oltava vähintään kolme jäsentä, jos säätiöpääoma on yli 3.000.000 Norjan kruunua. Säätiöllä tulee olla toimitusjohtaja, jos säätiö harjoittaa liiketoimintaa tai pääoma on yli 3.000.000 Norjan kruunua. Säätiöllä voi olla myös muita toimielimiä kuten hallintoneuvosto.</i>
<i>Tanska</i>	<i>Yleishyödyllisten säätiöiden hallinnosta vastaa hallitus, jossa valvontaviranomaisen luvalla voi olla vähemmän kuin 3 jäsentä. Kaupallisten säätiöiden hallinnosta vastaa hallitus, jossa oltava vähintään 3 jäsentä. Säätiöllä voi olla myös toimitusjohtaja.</i>

Suomen säätiölain säätiön hallintoa koskevissa säännöksissä on haluttu korostaa hallituksen merkitystä. Säätiön hallitus on pakollinen toimielin ja laki määrää pakottavasti hallitusten jäsenten lukumäärästä.

Ruotsin säätiölaissa lähtökohdaksi on omaksuttu säätiön hallinnon järjestäminen säätäjän määräämällä tavalla. Koska myös Suomen lain mukaan hallituksen asettamistapa on määrättävä säätiön säännöissä, voinee Suomen ja Ruotsin säätiöoikeuden luonnehtia korostavan säätäjän tahtoa säätiön hallinnon järjestämisessä.

Ruotsissa keskeinen kysymys säätiön hallinnon sääntelemisessä on ollut säätiöiden jako hallinnollisesta näkökulmasta kahteen säätiötyyppiin, itsenäiseen ja epäitsenäiseen säätiöön. Ruotsin säätiölaki sisältääkin erilliset säännökset kummankin hallintomuodon osalta. Vastaavaa jakoa ei ole toteutettu Suomessa, Norjassa tai Tanskassa. Epäitsenäisen säätiön asema Suomessa voimassaolevan säätiölain ulkopuolella aiheuttaa oudon tilanteen, jossa tosiasiallinen säätiötoiminta ja lainsäädännön kattavuus eivät kohtaa.

Suomen ja Ruotsin säätiölainsäädännössä omaksuttu lähestymistapa säätiöiden hallinnon järjestämiseen poikkeaa Norjan ja Tanskan säätiöiden hallintoa sääntelevistä säännöksistä erityisesti siinä, *miten täsmällisesti säätiölaissa säännellään säätiön toimielinten välistä toimivallan ja vastuun jakoa. Suomessa ja Ruotsissa keskeisenä asiana on ollut, missä määrin säätiön hallinnon järjestämisestä tulisi ylipäätään säätää pakotta-*

vasti lailla. Norjan ja Tanskan säätiöoikeudessa lähtökohtana on ollut säätiön eri toimielimien välisten tehtävien- ja vastuunjaon säänteleminen. Norjassa ja Tanskassa on myös omaksuttu lähtökohta, jonka mukaan hallitus on aina säätiön ylin toimielin muista mahdollisista toimielimistä riippumatta. Myös Suomen säätiölaki sisältää säännökset muusta toimielimestä kuin hallituksesta, mutta säätiölain 10 a § ja 10 b § eivät ole selkeitä säätiön toimielimien toimivallan ja vastuunjaon määrittämisen kannalta. Suomen säätiöoikeudessa ei myöskään tunneta toimitusjohtajaa vastaavaa säätiön toimielintä.

Ruotsin säätiöoikeudessa on noussut esiin kysymys siitä, missä määrin säätäjällä tulisi olla mahdollisuus vaikuttaa säätiöön, jolla kuitenkin on oma itsenäinen hallintonsa. Kysymys on ratkaistu ottamalla Ruotsin uuteen säätiölakiin säännökset siitä, että säätiön hallitus ei voi muodostua yksin säätiöstä sekä hallituksen jäsenten esteellisyyssäännöksillä. Edellä mainitun perusteella voidaan esittää, että Ruotsin säätiöoikeudessa eräänä lähtökohtana on ollut erityisesti säätiön hallituksen ja säätäjän välisen suhteen säänteleminen. Kuten Ruotsin säätiöoikeudessa, niin myös Tanskassa on haluttu korostaa säätiön itsenäisyyttä säätäjistä, ja kaupallisista säätiöistä annetussa laissa säädetäänkin säätäjän ja säätiön hallituksen välisestä suhteesta. Suomessa ja Norjassa kysymys ei ole ollut esillä vastaavalla tavalla.

### 1.1.5 Säätiön hallituksen tehtävät

<b>Valtio</b>	<b>Säätiön hallituksen tehtävät lainsäädännössä</b>
<b>Suomi</b>	<i>Säätiön asioiden hoitaminen säätiön sääntöjä ja lakia noudattaen. Säätiön varojen sijoittaminen varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla. Säätiön edustaminen.</i>
<b>Ruotsi</b>	<i>Säätiön varojen sijoittaminen hyväksyttävällä tavalla, joka arvioidaan tapauskohtaisesti. Hallituksen tulee huolehtia siitä, että sääntöjä noudatetaan.</i>
<b>Norja</b>	<i>Säätiön varojen sijoittaminen varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla. Yleinen vastuusäännös huolehtia sijoitustoiminnan varmuudesta. Ei sijoituspakkoa.</i>
<b>Tanska</b>	<i>Laki ei sisällä säännöksiä yleishyödyllisten säätiöiden tehtävistä ja vastuusta. Kaupallisten säätiöiden hallitus vastaa säätiön hallinnosta ja liiketoiminnan organisoimisesta.</i>

Hallituksen tehtävillä ja vastuulla tarkoitetaan sen yleistä toimivaltaa säätiön asioissa sekä viimesijaista vastuuta. Suomen säätiölain mukaan hallituksen tulee hoitaa säätiön asioita lakia ja säätiön sääntöjä noudattaen. Myös Ruotsin säätiölain esitöistä ilmenee, että säätiön hallinnosta vastaaminen tarkoittaa ensisijaisesti velvollisuutta huolehtia siitä, että säätiön sääntöjä noudatetaan. Norjan säätiölain mukaan hallituksen tehtävä on vastata säätiön hallinnosta. Lisäksi Norjan säätiölaissa on haluttu korostaa myös hallituksen yleistä ja viimesijaista vastuuta säätiön hallinnosta.

Tanskan säätiölaissa säätiön hallituksen tehtävien ja vastuun säänteleminen poikkeaa lähtökohdiltaan muista vertailtavista Pohjoismaista siinä mielessä, että sekä Tanskan

yleishyödyllisistä säätiöistä annettu laki että kaupallisista säätiöistä annettu laki sisältävät toisistaan poikkeavat hallituksen tehtäviä sääntelevät säännökset. Yleishyödyllisistä säätiöistä annettu laki ei sisällä varsinaisia säännöksiä hallituksen tehtävistä ja vastuusta. Kaupallisista säätiöistä annettu laki sitä vastoin sisältää säännökset hallituksen tehtävistä ja vastuusta, ja nämä säännökset vastaavat sisällöltään pääosin Suomen, Ruotsin ja Norjan linjaa.

Säätiöiden harjoittama sijoitustoiminta on ollut erittäin keskeinen säätiön hallituksen tehtäviin ja vastuuseen liittyvä kysymys vertailtavissa Pohjoismaissa. Suomen säätiölain mukaan vastuu säätiön varojen sijoittamisesta kuuluu nimenomaan hallitukselle. Suomen säätiölain mukaan säätiön varat on sijoitettava varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla. Lisäksi Suomen säätiöoikeudellisena lähtökohtana on, että hallituksen tulee hoitaa säätiön omaisuutta säätiön sääntöissä määräämällä tavalla.

Myös Ruotsin säätiölain mukaan hallituksella on aina viimesijainen vastuu säätiön harjoittamasta sijoitustoiminnasta. Ruotsin säätiöoikeudessa se, mitä vastuu säätiön harjoittamasta liiketoiminnasta konkreettisesti tarkoittaa määrittyy säätiön sääntöjen perusteella, ja pääsääntönä on, että säätiön varallisuus sijoitetaan sääntöjen edellyttämällä tavalla.

Norjan säätiölain mukaan säätiön varallisuus tulee sijoittaa varmalla ja voittoa tuottavalla tavalla.

Yhteenvedon voidaan todeta, että säätiöiden harjoittamaa sijoitustoimintaa on säännelty Suomessa, Ruotsissa ja Norjassa varsin yleisellä tasolla, eikä maiden säätiölakeihin sisälly yksityiskohtaisia säännöksiä siitä, miten hallituksen tulisi säätiön sijoitustoimintaa järjestää. Lähtökohtana on, että säätiön varallisuus on sijoitettava, varmalla ja tuottavalla tavalla siten, että toteutetaan säätiön tarkoitusta.

Tanskan kaupallista säätiöistä annetun lain säännökset eroavat siinä mielessä muiden vertailtavien Pohjoismaiden säätiöiden sijoitustoimintaa sääntelevistä säännöksistä, että laissa ei viitata suoraan sijoitustoimintaan. Tanskan kaupallisista säätiöistä annetussa laissa sen sijaan säädetään, että hallituksen tulee huolehtia säätiön liiketoiminnan organisoimisesta ja siitä, että säätiön omaisuudesta huolehditaan asianmukaisesti. Tanskan säätiöoikeudessa säätiön harjoittamasta sijoitustoiminnasta huolehtiminen liittyy sekä liiketoiminnan harjoittamiseen että säätiön varallisuudesta huolehtimiseen.

### 1.1.6 Vahingonkorvausvastuu

<b>Valtio</b>	<b>Säätiön vahingonkorvausvastuu lainsäädännössä</b>
<b>Suomi</b>	<i>Säätiön toimielimen jäsenen tai toimihenkilön tahallaan tai tuottamuksella säätiölle aiheuttamat vahingot. Myös muulle henkilölle tahallaan tai tuottamuksella aiheutetut vahingot, jotka on aiheutettu säätiölakia tai sääntöjä rikkomalla.</i>
<b>Ruotsi</b>	<i>Ruotsin osakeyhtiölain kaltainen sääntely. Vastuu säätiölain ja sääntöjen sekä yleisten toimeksiantosuhteita koskevien periaatteiden rikkomisesta.</i>
<b>Norja</b>	<i>Norjan osakeyhtiölain kaltainen sääntely. Säätiölaki sisältää myös rikkomisesta johtuvan sanktiosäännösten.</i>
<b>Tanska</b>	<i>Kaupallisten säätiöiden osalta vastuu määräytyy yleisten vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden mukaisesti.</i>

Säätiölain 12a §:n 1 momentin mukaan säätiön toimielimen jäsen ja säätiön toimihenkilö on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän toimiessaan tahallaan tai tuottamuksesta on aiheuttanut säätiölle. Sama koskee säätiölakia tai säätiön sääntöjä rikkomalla muulle aiheutettua vahinkoa. Säätiölain vahingonkorvaussäännökset noudattavat tällä hetkellä yleistä yhteisöoikeudessa noudatettua linjaa, jossa säätiön johtoon kuuluvilla on korvausvelvollisuuden uhalla niin sanottu yleinen huolellisuusvelvollisuus, asiamiesvastuu, säätiötä kohtaan.

Ruotsin säätiölain vahingonkorvaussäännösten esikuvana ovat olleet osakeyhtiölain hallituksen vahingonkorvausvastuuta sääntelevät säännökset. Ruotsissa säätiön hallituksen jäsenten vastuu ei rajoitu ainoastaan suoraan säätiön säännöistä tai säätiölaista johtuviin tehtäviin, vaan hallituksen jäseniin sovelletaan yleisiä toimeksiantosuhteeseen liittyviä periaatteita. Lähtökohtana on, että vahingonkorvaussäännösten soveltamisala ei rajoitu koskemaan vain tiettyjä säätiötynpejä, vaan ne soveltuvat yleisesti kaikkiin säätiöihin.

Myös Norjassa säätiölain vahingonkorvaussäännösten esikuvana on toiminut osakeyhtiölaki. Norjan säätiölain vahingonkorvaussäännökset rakentuvat pääsääntöisesti Norjan oikeuden yleisille tuottamusvastuuta säänteleville periaatteille. Norjan säätiölain erityispiirteinä ovat säätiölain rikkomisesta seuraavat rangaistussäännökset, jotka vastaavat maan osakeyhtiölain vastaavia rangaistussäännöksiä. Voidaankin todeta, että myös Norjassa, kuten Suomessa ja Ruotsissa, säätiölain vahingonkorvaussäännökset perustuvat yleisiin yhteisöoikeudessa noudatettuihin periaatteisiin.

Tanskan kaupallisista säätiöistä annettu laki sisältää kaupallisiin säätiöihin sovellettavat vahingonkorvaussäännökset. Hallituksen jäsenen korvausvastuu määräytyy maan yleisten vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden mukaan, ja kaupallisiin säätiöihin sovellettavat vahingonkorvaussäännökset eivät juuri eroa osakeyhtiöön sovellettavista säännöksistä. Tanskan säätiöoikeuden erityispiirteinä säätiöihin sovellettavien vahingonkorvaussäännösten osalta voidaan pitää yleishyödyllisiin säätiöihin sovellettavia vahingonkorvausperiaatteita. Yleishyödyllisten säätiöiden hallituksen jäseniltä ei edelly-

tetä vastaavaa huolellisuusvelvollisuutta kuin kaupallisten säätiöiden hallituksen jäseniltä edellytetään säätiön liiketoiminnan harjoittamisessa. Keskeinen kysymys tässä yhteydessä on, millä perusteella säätiötä on pidettävä sellaisena säätiönä, joiden hallituksen jäseniltä voidaan edellyttää vastaavaa huolellisuutta kuin osakeyhtiön hallituksen jäseniltä. Näin ollen Tanskan säätiöoikeuden vahingonkorvaussäännökset eroavat muista vertailtavista Pohjoismaista siinä suhteessa, että Tanskassa yleishyödyllisiin ja kaupallisiin säätiöihin sovellettavat vahingonkorvausvelvollisuutta sääntelevät periaatteet eroavat lähtökohtaisesti toisistaan.

### 1.1.7 Kirjanpito, tilintarkastus ja valvonta

<b>Valtio</b>	<b>Säätiön taloushallinto lainsäädännössä</b>
<b>Suomi</b>	<i>Kirjanpito on laadittava kirjanpitolain säännösten mukaisesti. Säätiölaki sisältää säännökset säätiöiden tilintarkastuksesta sekä viittauksen tilintarkastus- ja kirjanpitolakiin. Tilintarkastajalla keskeinen asema. Valvontaviranomaisena patentti- ja rekisterihallitus.</i>
<b>Ruotsi</b>	<i>Liiketoimintaa harjoittavat säätiöt ovat kirjanpitovelvollisia. Kirjanpidolla ja tilintarkastuksella kiinteä yhteys säätiövalvontaan (valvontaviranomaisen intressi). Valvontaviranomaisena lääninhallitus.</i>
<b>Norja</b>	<i>Säätiöiden kirjanpidosta ja tilintarkastuksesta säädetään kirjanpito- ja tilintarkastuslaissa. Säätiölaki sisältää lisäksi säätiöiden tilintarkastusta koskevia erityissäännöksiä. Säätiöillä on keskitetty ulkoinen valvonta, jossa valvontaviranomaisena Stiftelsesynet. Säätiön tilintarkastusinstituutio täydentää ulkoista valvontaa</i>
<b>Tanska</b>	<i>Yleishyödyllisten säätiöiden on noudatettava hyvää tilinpäätöstapaa. Kaupallisten säätiöiden on laadittava tilintarkastuslain (sisältää säätiöihin sovellettavat erityissäännökset) mukainen tilinpäätös. Tilintarkastajan kontrollifunktio. Yleishyödyllisten säätiöiden valvontaviranomaisena oikeusministeriö (Civilstyrelsen) ja kaupallisten säätiöiden valvontaviranomaisena elinkeinoministeriö (Erhvervs- och Selskapsstyrelsen/Fondsmyndigheten.)</i>

Suomen säätiölaki ei sisällä varsinaisia kirjanpitoa tai tilinpäätöksen laadintaa koskevia säännöksiä, vaan niitä koskevan viittaussäännöksen. Säätiölain mukaan säätiön tilinpäätös on laadittava kirjanpitolain mukaisesti, ja siten säätiön taloushallinnolle asetetaan samanlaisia vaatimuksia kuin yritystoiminnalle. Säätiön kirjanpitoa sääntelevän lain säädännön tarkoituksena on lisäksi tehostaa säätiöihin kohdistuvaa valvontaa.

Ruotsissa säätiöiden kirjanpitolain mukainen kirjanpitovelvollisuus koskee ainoastaan liiketoimintaa harjoittavia säätiöitä, kun taas yleishyödyllisillä säätiöillä ei ole kirjanpitolain mukaista kirjanpitovelvollisuutta. Liiketoimintaa harjoittavilta säätiöiltä edellytetään vastaavaa velvollisuutta kirjanpidon järjestämiseen kuin muiltakin liiketoimintaa harjoittavilta yhteisöiltä.

Myös Norjassa säätiöiden kirjanpitovelvollisuus perustuu kirjanpitolakiin. Keskeinen ero Suomeen ja Ruotsiin verrattuna kuitenkin on se, että Norjassa säätiöiden tulee lähettää tilinpäätöksensä yleiseen tilinpäätösrekisteriin. Tanskan säätiöoikeudessa säätiöiden kirjanpito- ja tilintarkastusvelvollisuus vaihtelee säätiötyypistä riippuen. Yleishyödyllisten säätiöiden on noudatettava hyvää tilinpäätöstapaa. Kaupallisten säätiöiden on puolestaan laadittava tilinpäätöksensä tilinpäätöslain mukaisesti.

Yhteenvedon voi todeta, että vertailtavien pohjoismaiden säätiölakien säätiöiden kirjanpitovelvollisuutta koskevat säännökset rakentuvat melko samanlaisille periaatteille. Säätiöiden kirjanpitovelvollisuus perustuu vertailtavissa Pohjoismaissa yleiseen, muihinkin yhteisöihin sovellettavaan kirjanpitolakiin. Poikkeuksena tästä ovat ainoastaan Ruotsin ja Tanskan yleishyödylliset säätiöt.

Suomen säätiölaki sisältää säännökset säätiöiden tilintarkastuksesta, minkä lisäksi säätiönlaisissa viitataan tilintarkastuslakiin. Säätiöissä on tehtävä tilintarkastus, ja tilintarkastajalla on keskeinen asema säätiössä. Suomen säätiöoikeudessa tilintarkastajien vahvaa asemaa on selitetty sillä, että säätiöissä ei ole omistajapiiriä valvomassa etujaan säätiön asioiden hoidossa. Myös Ruotsin säätiöoikeudessa tilintarkastusinstituution ja tilintarkastajan rooli on keskeinen, ja säätiölaki sisältää säännökset säätiön tilintarkastuksesta.

Norjassa säätiöiden tilintarkastuksesta säädetään tilintarkastuslaissa. Lisäksi Norjan säätiölaki sisältää erityissäännökset säätiön tilintarkastajista ja näiden tehtävistä. Norjassa säätiön tilintarkastusinstituutio täydentää ulkoista valvontaa, ja säätiölaissa säänneläänkin tilintarkastajan tiedonantovelvollisuuksista suhteessa valvontaviranomaiseen. Tanskassa kaupallisten säätiöiden tilintarkastuksesta säädetään kaupallisista säätiöistä annetussa laissa. Kaupallisten säätiöiden tilintarkastajan tehtävät vastaavat suurelta osin osakeyhtiön ja henkilöyhtiön tilintarkastajalle asetettuja velvollisuuksia. Kaupallisten säätiöiden tilintarkastajille on kuitenkin asetettu erityisiä tehtäviä, jotka vastaavat osakkeenomistajan yhtiökokouksissa käyttämää kontrollivaltaa.

Kokoavana johtopäätöksenä voidaan todeta, että säätiöiden tilintarkastusta koskevat periaatteet ovat yhtenevät vertailtavissa Pohjoismaissa. Säätiöiden tilintarkastus täydentää säätiöiden ulkoista valvontaa, ja tilintarkastajan vahvaa asemaa perustellaan yleisesti sillä, että säätiöiltä puuttuu kontrolloiva omistajataho.

Säätiöiden julkisoikeudellista ulkopuolista valvontaa perustellaan kaikissa vertailtavissa Pohjoismaissa samankaltaisista lähtökohdista käsin. Säätiöillä ei ole omistajia tai jäsenistöä valvomassa säätiön hallinnon ja talouden hoitamista, ja tästä syystä on perusteltua, että säätiön ulkopuolinen viranomaisen valvoo säätiön tarkoituksen toteutumista. Kaikissa vertailtavissa Pohjoismaissa säätiöiden julkisoikeudellinen ulkopuolinen valvonta on uskottu viranomaisille, mutta valvova viranomaisen ja säätiövalvonnan keskityneisyyden aste vaihtelevat. Suomessa säätiövalvonta on keskitetty Patentti- ja rekisterihallitukselle. Ruotsissa puolestaan lääninhallitukset ovat vastuussa säätiöiden julkisoikeudellisesta valvonnasta. Parhailaan vireillä olevassa Ruotsin säätiölain osittaisuudistuksessa säätiövalvontaa on haluttu tehostaa, ja tästä syystä säätiövalvonta on päätetty keskittää 6 – 8 lääninhallitukselle. Norjassa puolestaan säätiöiden ammattimaiseen val-

vontaan on panostettu ja säätiövalvontaa varten on perustettu oma julkinen orgaani *Stiftelsesynet*. Tanskassa säätiöiden julkisoikeudellinen valvonta on järjestetty siinä mielessä muista vertailtavista Pohjoismaista poikkeavalla tavalla, että yleishyödyllisten säätiöiden ja kaupallisten säätiöiden valvonta on keskitetty eri viranomaisille.

Säätiöiden julkisoikeudellisessa ulkopuolisessa valvonnassa keskeisenä kysymyksenä on, millä tavoin valvontaviranomainen voi puuttua säätiön hallintoon ja toimintaan. *Keskeiset, säätiövalvontaan liittyvät erot vertailtavien Pohjoismaiden välillä ilmenevätkin juuri siinä, millä tavalla säätiöiden julkisoikeudellinen ulkoinen valvonta on toteutettu.* Tässä yhteydessä tarkasteltavaksi tulevat valvontaviranomaiselle asetetut tehtävät sekä ne toimenpiteet, joihin valvontaviranomaisella on oikeus ryhtyä valvontatehtäväänsä toteuttamiseksi.

*Keskeisenä erona viranomaisvalvonnassa on, että Ruotsin ja Norjan säätiölainsäädäntö velvoittaa viranomaista Suomen säätiölainsäädäntöä enemmän ennakkovalvontaan, eli aktiivisesti toimimaan myös säätiöiden toimintaa tukevana instituutiona.* Ruotsin säätiölain esitöissä todetaan, että valvontaviranomaisella on kolme päätehtävää, joita ovat valvonta, toimenpiteisiin ryhtyminen ja palvelutehtävä. Palvelutehtävä tarkoittaa, että viranomaisen tulee antaa säätiölle tietoja ja neuvoja. Myös Norjan säätiölain mukaan valvontaviranomaiselle kuuluu paitsi säätiön perustamiseen liittyvien ohjeiden ja neuvonjen antaminen, niin myös yleinen neuvontavelvollisuus säätiön hallinnosta.

Toinen keskeinen eroavaisuus vertailtavien Pohjoismaiden säätiövalvonnassa on siinä, missä määrin valvontaviranomainen voi puuttua säätiön hallintoon. Suomen säätiölain mukaan valvontaviranomaisella on oikeus määrätä, että säätiön hallitus ryhtyy toimiin oikaisun saamiseksi tai kieltää virheellisen päätöksen täytäntöönpanon. Sen sijaan Suomessa valvontaviranomaisella ei ole oikeutta päättää säätiön hallituksen jäsenen erottamisesta. *Ruotsissa sitä vastoin valvontaviranomaisella on säätiölain mukaan oikeus paitsi kieltää hallituksen jäsentä toteuttamasta päätöstä ja määrätä sen oikaisemisesta, niin myös tiettyjen säätiölaissa säänneltyjen edellytysten täytyessä oikeus erottaa epäpätevä hallituksen jäsen.* Norjan säätiölain mukaan valvontaviranomaisella on oikeus säätiön hallituksen jäsenen erottamiseen, jos tämä olennaisella tavalla laiminlyö tehtävänsä tai ei täytä säätiölain mukaisia hallituksen jäsenelle asetettuja edellytyksiä. Myös Tanskassa valvontaviranomaisella on kaupallisista säätiöistä annetun lain mukaan oikeus erottaa hallituksen jäsen laissa säännellyissä tapauksissa. *On kuitenkin syytä huomata, että vaikka Ruotsin, Norjan ja Tanskan säätiölait mahdollistavat säätiön hallituksen jäsenen erottamisen valvontaviranomaisen toimesta tietyissä tapauksissa, tälle on kuitenkin asetettu tiukat lakeihin perustuvat edellytykset.*

Suomen, Ruotsin ja Tanskan säätiölait velvoittavat viranomaista toimimaan vahvan julkisoikeudellisen ulkoisen valvonnan varmistamiseksi. Säätiölait myös velvoittavat viranomaisen ulottamaan valvontansa koskemaan myös tilintarkastusta sekä puuttumaan hallinnon ja tilintarkastajan säätiön sääntöjen tai lain vastaiseen toimintaan. *Norjan säätiölaissa on omaksuttu hieman erilainen lähestymistapa erityisesti säätiön tilintarkastusinstituution ja valvontaviranomaisen suhdetta ajatellen. Tilintarkastajan ja valvontaviranomaisen suhde korostuu Norjan säätiölaissa, ja maan säätiölainsäädännön eri-*



*tyispiirteenä voidaankin pitää sitä, että tilintarkastajan osalta perinteinen sisäinen muodollinen rakenne on siirretty lainsäädännöllä lähemmäksi ulkoista valvontarakennetta. Tilintarkastajalle on myös määrätty aktiivinen julkioikeudellista ulkoista valvontaa tehostava informaatiovelvollisuus.*

Keskeisen yhtäläisyys vertailtavien Pohjoismaiden säätiöiden julkioikeudellisessa valvonnassa on säätiöille säädetty tiedonantovelvollisuus. Säätiöt ovat velvollisia toimittamaan tilintarkastusasiakirjansa valvontaviranomaiselle ja toimittamaan pyynnöstä myös muuta informaatiota, joka on tarpeen valvontatehtävän suorittamiseksi. Lisäksi tiedonantovelvollisuus koskee myös säätiön tilintarkastajia. Voidaankin todeta, että säätiöiden ja tilintarkastajien tiedonantovelvollisuudella on erittäin keskeinen merkitys julkioikeudellisen valvonnan toteuttamisen kannalta.

## **1.2 EU-jäsenvaltioiden kansallinen säätiöoikeus**

### **1.2.1 Lähtökohtia**

Tämän luvun tarkoituksena on hahmottaa yleisellä tasolla säätiöoikeuden eroja ja yhtäläisyyksiä Euroopassa. *Tämän jakson pohjana toimii Eurooppa-säätiöasetuksesta laadittu soveltuvuustutkimus*, jonka keskeisenä sisältönä on yleispiirteinen oikeusvertaileva tutkimus säätiölainsäädännöstä EU:n jäsenvaltioissa. Tämän johdosta arviomuistion ja tämän liitteen muu rakenne ja otsikointi poikkeavat jossakin määrin tämän jakson rakenteesta ja otsikoinnista. Seuraavassa tuodaan yhtäältä esiin säätiöoikeuden keskeisiä eroja civil ja common law - jäsenvaltioissa ja toisaalta hahmotetaan jäsenvaltioiden säätiölainsäädännön yhtäläisyyksiä ja eroja.

### **1.2.2 Säätiön määritelmä ja ominaispiirteet**

Käsitys säätiön määritelmästä eroaa civil law ja common law - jäsenvaltioiden välillä. Civil law - jäsenvaltioiden lähestymistapa säätiöoikeuteen on organisatorinen. Säätiöitä pidetään oikeudellisina instituutioina, joiden ominaispiirteet ovat melko samankaltaisia. *Civil law - jäsenvaltioissa säätiön oikeudelliset määritelmät ovat myös melko samankaltaisia. Säätiötä on pidettävä itsenäisenä organisaationa ja oikeushenkilönä, jolla ei ole varsinaista jäsenistöä ja joka yleensä edistää yleishyödyllistä tarkoitusta. Säätiön ominaispiirteisiin kuuluu, että säätäjä on lahjoittanut sille peruspääoman ja määrännyt säätiön säännöissä sen tarkoituksesta. Lisäksi säätiö on yleensä perustettu määräämättömäksi ajaksi ja sitä valvoo julkinen valvontaviranomainen. Civil law - jäsenvaltioissa säätiöt ovat organisatorisen luonteensa johdosta itsenäisiä oikeushenkilöitä, jotka voivat tehdä oikeustoimia ja joilla on rajoitettu vastuu.*

EU:n jäsenvaltioissa säätiöitä on jaettu erilaisiin kategorioihin, kuten ”julkiset säätiöt” ja ”yksityiset säätiöt” (esim. Itävalta, Belgia ja Bulgaria). Jotkut jäsenvaltiot puolestaan jakavat säätiöt ”perinteisiin säätiöihin” ja ”jatkuvarahoitteisiin säätiöihin” (esim. Itäval-

ta ja Ranska) tai yleishyödyllisiin ja kaupallisiin säätiöihin (Tanska). Ryhmittelyperusteiden kirjo on siis suuri ja monilla tavoin perusteltavissa.

Common law - jäsenvaltioissa säätiölle ei ole olemassa erityistä oikeudellista muotoa, vaan lähtökohtana pidetään organisaation hyväntekeväisyystarkoitusta. Organisaatiota voidaan pitää hyväntekeväisyysorganisaatiota, jos se toimii yksinomaan hyväntekeväisyystarkoituksessa ja sitä hallinnoidaan yleishyödyllisten tarkoitusten toteuttamiseksi. Hyväntekeväisyysorganisaatiot voivat muun muassa olla yhdistyksiä, yksityisiä tai julkisia osakeyhtiöitä tai trusteja. Hyväntekeväisyystoiminta organisoidaan useimmissa tapauksissa trustien muotoon, ja tästä syystä tässä oikeusvertailussa keskitytään nimenomaan trustien erityispiirteiden kuvaamiseen.

Common law - jäsenvaltioissa hyväntekeväisyystarkoituksessa perustetuilla trusteilla ei ole oikeushenkilöyttä. Common law - jäsenvaltioissa oikeushenkilöiden voivat saada ainoastaan hyväntekeväisyysjärjestöt, jotka on perustettu noudattaen jotain muuta oikeudellista muotoa.

Taulukko 1: Sallitut säätiön tarkoitukset jäsenvaltioissa

<b>Valtio</b>	<b>Sallittu säätiön tarkoitus</b>
<b>Itävalta</b>	Julkiset säätiöt: Vain yleishyödyllinen tarkoitus Yksityiset säätiöt: mikä tahansa laillinen tarkoitus
<b>Belgia</b>	Julkiset säätiöt: Vain yleishyödyllinen tarkoitus Yksityiset säätiöt: mikä tahansa laillinen tarkoitus
<b>Bulgaria</b>	Mikä tahansa laillinen tarkoitus
<b>Kypros</b>	Mikä tahansa laillinen tarkoitus
<b>Tsekki</b>	Vain yleishyödyllinen tarkoitus
<b>Tanska</b>	Mikä tahansa laillinen tarkoitus
<b>Viro</b>	Mikä tahansa laillinen tarkoitus
<b>Suomi</b>	Hyödyllinen tarkoitus
<b>Ranska</b>	Vain yleishyödyllinen tarkoitus
<b>Saksa</b>	Mikä tahansa laillinen tarkoitus
<b>Kreikka</b>	Mikä tahansa laillinen tarkoitus
<b>Unkari</b>	Vain yleishyödyllinen tarkoitus
<b>Irlanti</b>	Vain yleishyödyllinen tarkoitus
<b>Italia</b>	Mikä tahansa laillinen tarkoitus
<b>Latvia</b>	Mikä tahansa laillinen tarkoitus
<b>Liettua</b>	Vain yleishyödyllinen tarkoitus
<b>Luxemburg</b>	Vain yleishyödyllinen tarkoitus
<b>Malta</b>	Mikä tahansa laillinen tarkoitus
<b>Hollanti</b>	Mikä tahansa laillinen tarkoitus
<b>Puola</b>	Vain yleishyödyllinen tarkoitus
<b>Portugali</b>	Vain yleishyödyllinen tarkoitus
<b>Romania</b>	Vain yleishyödyllinen tarkoitus
<b>Slovakia</b>	Vain yleishyödyllinen tarkoitus
<b>Slovenia</b>	Vain yleishyödyllinen tarkoitus
<b>Espanja</b>	Vain yleishyödyllinen tarkoitus
<b>Ruotsi</b>	Mikä tahansa laillinen tarkoitus
<b>Iso-Britannia</b>	Vain yleishyödyllinen tarkoitus

*Merkille pantavaa on, että Suomi poikkeaa sitä perinteisesti lähellä olevista oikeusjärjestelmistä, kuten Ruotsista, Tanskasta ja Saksasta siinä, että nämä jäsenvaltiot sallivat säätiölle mikä tahansa laillisen perustamistarkoituksen, kun taas Suomi edellyttää hyödyllistä tarkoitusta. ”Helpotettu” verostatus edellyttää Suomessa lisäksi yleishyödyllistä tarkoitusta mutta ei siis ole perustamisen edellytys.*

### 1.2.3 Säätiön harjoittama liiketoiminta

Vertailtavista jäsenvaltioista osa ei rajoita säätiöiden harjoittamaa liiketoimintaa millään tavoin, kun taas toiset jäsenvaltiot asettavat liiketoiminnan harjoittamiselle tiettyjä rajoituksia. Useimmiten syynä säätiön liiketoiminnan rajoittamiseen pidetään kolmansien osapuolien, erityisesti velkojien suojaa, tai tarvetta suojella säätiön varallisuutta. Suomessa säätiölain 8 a §:n säätämisen taustalla oli periaate, jonka mukaan säätiö ei oikeudelliselta luonteeltaan ole liiketoimintayksikkö.

Säätiö saattaa harjoittaa liiketoimintaa eri syistä. Se saattaa haluta edistää yleishyödyllistä tarkoitustaan, säätiön harjoittamasta liiketoiminnasta kertyvää voittoa voidaan käyttää yleishyödyllisen tarkoituksen edistämiseen ja säätiö saattaa esimerkiksi käyttää säätiömuotoaan säilyttääkseen kontrolliaseman tietyissä liiketoimintaa harjoittavissa yhteisöissä.

*Tarkasteltaessa säätiöiden harjoittaman liiketoiminnan sallittavuutta vertailtavissa jäsenvaltioissa, voidaan erottaa kolme eri ratkaisumallia. Joissakin jäsenvaltioissa säätiön harjoittamaa liiketoimintaa ei rajoiteta millään tavoin. Tällainen ratkaisumalli on omaksuttu muun muassa Hollannissa, jossa useat säätiöt nimenomaisesti harjoittavat liiketoimintaa. Joissakin jäsenvaltioissa säätiön harjoittaman liiketoiminnan on liityttävä säätiön (yleis-) hyödylliseen tarkoitukseen. Esimerkiksi Espanjassa säätiön harjoittama liiketoiminta sallitaan ainoastaan tapauksissa, joissa se edistää säätiön tarkoituksen toteutumista, eikä voiton tuottaminen ole säätiön toiminnan pääasiallisena tarkoituksena. Eräät jäsenvaltiot kuten Malta ja Tsekki suhtautuvat säätiön harjoittamaan liiketoimintaan vieläkin tiukemmin kieltäen sen kokonaan.*

Useimmat vertailtavista jäsenvaltioista sallivat sen, että säätiö perustaa erillisen yhtiön liiketoiminnan harjoittamista varten. Ainoastaan Tsekissä, Liettuassa ja Sloveniassa tämä ei ole sallittua. Jäsenvaltioissa, jotka rajoittavat säätiön liiketoiminnan harjoittamista, vaihtoehtona säätiön liiketoiminnan harjoittamiseen voidaan käyttää erillisen liiketoimintaa harjoittavan tytäryhtiön perustamista. Näin on menetelty muun muassa Englannissa, Walesissa, Maltalla ja Kreikassa. Useimmiten säätiön harjoittamaan liiketoimintaan sovelletaan yleisiä muihinkin yhteisöihin sovellettavia periaatteita. Selkein ratkaisu on omaksuttu Tanskassa, jossa liiketoimintaa harjoittavia säännellään erillisessä, kaupallisista säätiöistä annetussa laissa. Esimerkiksi Ruotsissa säätiölakeihin on sisällytetty erilliset liiketoimintaa harjoittaviin säätiöihin sovellettavat säännökset.

Taulukko 2: Säätiöiden harjoittama liiketoiminta

<b>Valtio</b>	<b>Sallitaanko säätiön harjoittama liiketoiminta, jos siitä saadut tulot käytetään säätiön tarkoituksen toteuttamiseksi?</b>
<b>Itävalta</b>	<i>Julkiset säätiöt:</i> kyllä, jos liiketoiminta toteuttaa yleishyödyllisen säätiön tarkoitusta. <i>Yksityiset säätiöt:</i> kyllä, jos liiketoiminta liittyy säätiön tarkoitukseen ja on sivutoimista.
<b>Belgia</b>	kyllä, myös säätiön tarkoitukseen liittymättömät liiketoimet sallitaan, jos niitä ei tehdä voitontuottamistarkoituksessa.
<b>Bulgaria</b>	kyllä, jos se liittyy säätiön tarkoitukseen ja on sivutoimista.
<b>Kypros</b>	kyllä, myös säätiön tarkoitukseen liittymättömät.
<b>Tsekki</b>	Yleensä ei, mutta joitakin poikkeuksia on (esim. kiinteistöjen vuokraus, arpajaisten järjestäminen, kulttuuriset ja sosiaaliset tapahtumat, urheilutapahtumat).
<b>Tanska</b>	kyllä, myös yleishyödylliset säätiöt voivat harjoittaa pienimuotoista liiketoimintaa, jos säätiöt harjoittavat päätoimisesti liiketoimintaa, niitä pidetään kaupallisina säätiöinä.
<b>Viro</b>	kyllä, myös säätiön tarkoitukseen liittymättömät.
<b>Suomi</b>	kyllä, mutta vain jos, liiketoiminnan harjoittamisesta on määrätty säätiön säännöissä, se on sivutoimista ja liittyy säätiön tarkoitukseen.
<b>Ranska</b>	kyllä, edellyttäen että liiketoiminnan harjoittaminen tukee säätiön yleishyödyllistä tarkoitusta.
<b>Saksa</b>	kyllä, myös säätiön tarkoitukseen liittymättömät.
<b>Kreikka</b>	kyllä, jos liittyy säätiön tarkoitukseen.
<b>Unkari</b>	kyllä, jos liittyy säätiön tarkoitukseen.
<b>Irlanti</b>	kyllä, jos liittyy säätiön toiminnan tarkoitukseen tai tehdään edunsaajien toimesta.
<b>Italia</b>	kyllä, sivutoiminen liiketoiminta sallitaan, jos se ei ole ristiriidassa säätiön tarkoituksen kanssa.
<b>Latvia</b>	kyllä, myös säätiön tarkoitukseen liittymättömät.
<b>Liettua</b>	kyllä, liiketoiminnasta saatavat voitot on käytettävä säätiön tarkoituksen toteuttamiseksi.
<b>Luxemburg</b>	kyllä, mutta säätiön päätoimisena tarkoituksena ei saa olla liiketoiminnan harjoittaminen.

<b>Malta</b>	yleisesti ottaen ei, vain varojen keräämiseen liittyvät liiketoimet sallitaan rajoitetusti. Säätiöt voivat kuitenkin omistaa kaupallista omaisuutta ja saada vuokratuloja, korkotuloja ja rojalteja.
<b>Hollanti</b>	kyllä, jos liittyvät säätiön tarkoitukseen.
<b>Puola</b>	kyllä, myös säätiön tarkoitukseen liittymättömät.
<b>Portugali</b>	kyllä, myös säätiön tarkoitukseen liittymättömät.
<b>Romania</b>	kyllä, jos ovat sivutoimisia ja liittyvät säätiön tarkoitukseen.
<b>Slovakia</b>	ei, joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta (esim. kiinteistöjen vuokraus ja kulttuuristen, sosiaalisten tai urheilutapahtumien järjestäminen).
<b>Slovenia</b>	kyllä, mutta liiketoiminnasta saatavat tulot eivät saa ylittää 30 % kaikista säätiön tuloista.
<b>Espanja</b>	kyllä, jos liittyy säätiön tarkoitukseen tai on sivutoimista. Muunlaisista liiketoimintaa saadaan harjoittaa vain tytäryhtiön välityksellä.
<b>Ruotsi</b>	kyllä.
<b>Iso-Britannia</b>	kyllä, jos liittyy säätiön tarkoitukseen; tarkoitukseen liittymättömiä liiketoimintaa saa harjoittaa vain pienimuotoisesti. Muissa tapauksissa liiketoimintaa voidaan harjoittaa tytäryhtiön välityksellä.

#### 1.2.4 Varojenjako ja sijoitustoimintaa koskevat säännökset

Useimmissa jäsenvaltioissa ei ole yksityiskohtaista säätiön varojenjako koskevaa sääntelyä, vaan säätiön varojen jakoa säännellään varsin yleisellä tasolla. Ainoastaan Espanjan säätiölaki sisältää säännöksen, jonka mukaan säätiön on jaettava vuosittain vähintään 70 % sen nettovarallisuudesta säätiön tarkoituksen edistämiseksi. Säätiön varojenjako sääntelevien säännösten lisäksi joillain vertailtavista jäsenvaltioista on vähimmäispääomaa sääntelevät säännökset. Pääsääntönä on, että säätäjä saa määrätä säätiön säännöissä sen vähimmäispääomasta.

*Useimpien jäsenvaltioiden säätiölait eivät sisällä erityisiä säätiöiden sijoitustoimintaa säänteleviä säännöksiä.* Lisäksi niiden jäsenvaltioiden, jotka ylipäätään sääntelevät säätiöiden harjoittamaa sijoitustoimintaa, säätiölait sisältävät tästä vain varsin yleisluonteisia säännöksiä. Säätiölaeissa voidaan esimerkiksi säätää, että säätiön harjoittaman sijoitustoiminnan tulee olla tuottavaa ja turvaavaa. Näin on tehty Suomessa ja Saksassa. Yksityiskohtaisempia säännöksiä säätiön harjoittamasta sijoitustoiminnasta sisältyy Italian ja Ranskan säätiölakeihin. Se, että säätiön harjoittamaa sijoitustoimintaa on säännelty useimmissa jäsenvaltioissa yleisellä tasolla, ei kuitenkaan tarkoita sitä, että säätiöt saisi-

vat aivan vapaasti päättää varallisuutensa sijoittamisesta. Esimerkiksi sijoitustoimintaan liittyvät toimet saattavat edellyttää valvontaviranomaisen hyväksyntää.

### 1.2.5 Säätiön hallinto

*Kaikissa vertailtavissa jäsenvaltioissa on säätiön hallintoa ja säätiövalvontaa koskevia samankaltaisia yleisiä piirteitä. Jäsenvaltioissa yleisenä lähtökohtana on, että säätäjällä on laaja vapaus päättää säätiön hallinnon järjestämisestä. Tietyt jäsenvaltiot (esim. Ranska) kuitenkin edellyttävät, että noudattaa säätiön hallintoa säänteleviä mallisäännöksiä säätiön hallinnosta päättäessään. Säätiöt ovat jäsenvaltioissa yleisesti julkisen säätiövalvonnan alaisia. Jäsenvaltioiden säätiön hallintoon ja säätiövalvontaan liittyvät erot ilmenevät lähinnä säätiön sisäisen valvonnan järjestämisessä, julkisessa vastuussa ja tilintarkastuksessa. Joidenkin jäsenvaltioiden säätiölait eivät edellytä juuri ollenkaan säätiön sisäisiä valvontakeinoja, kun taas jäsenvaltioissa, joissa säätiöiden julkinen valvonta on suhteellisen heikkoa, säätiölait sisältävät useampia keinoja säätiöiden sisäisen kontrollin järjestämiseksi.*

Vaikka useimmissa jäsenvaltioissa lähtökohtana on säätäjän vapaus päättää säätiön hallinnon järjestämisestä, eräillä jäsenvaltioilla on joitain säätiön hallitusta koskevia pakollisia säännöksiä. Modernille säätiölainsäädännölle on ollut tunnusomaista, että säätiön hallituksessa tulee olla vähintään kolme jäsentä. Tietyissä jäsenvaltioissa säätiön hallituksen jäsenenä voi olla vain luonnollisia henkilöitä (esim. Tanska, Unkari ja Latvia). Useimmissa jäsenvaltioissa kuitenkin myös oikeushenkilöt voivat toimia säätiön hallituksen jäsenenä (mm. Itävalta, Belgia, Ranska, Saksa, Hollanti ja Iso-Britannia). Kaikkien vertailtavien jäsenvaltioiden säätiölainsäädäntö sallii sen, että säätäjä toimii perustamansa säätiön hallituksen jäsenenä. Muutamat vertailtavista jäsenvaltioista kuitenkin rajoittavat säätäjän oikeuksia vaikuttaa säätiön hallintoon. Unkarissa säätäjän ja tämän sukulaisten tulee edustaa vähemmistöä säätiön hallituksesta ja Ruotsissa säätäjä ei saa olla ainoana säätiön hallituksen jäsenenä. Hollannin säätiönlain ja Itävallan julkisia säätiöitä koskevien säännösten mukaan säätiötä valvovat henkilöt eivät saa toimia hallituksessa, ja tietyissä jäsenvaltioissa edunsaajat eivät saa toimia säätiön hallituksessa (esim. Itävalta). Lisäksi tietyissä jäsenvaltioissa eräisiin rikoksiin syyllistyneet henkilöt eivät saa toimia säätiön hallituksessa (Iso-Britannia ja Malta). Kaikissa jäsenvaltioissa on pääsääntönä, että säätäjällä on oikeus päättää säätiön säännöissä sen hallituksen jäsenten valinnasta. Säätäjä yleensä valitsee säätiön ensimmäisen hallituksen ja määrää säätiön säännöissä tavasta, jolla säätiön hallitus valitaan jatkossa. Näin ollen oikeus valita säätiön hallitus voi olla paitsi säätäjällä niin myös muilla luonnollisilla henkilöillä ja oikeushenkilöllä, hallintoneuvostolla sekä säätiön hallituksella.

Säätiön hallituksen tehtävänä ja oikeutena vertailtavissa jäsenvaltioissa on säätiön hallinnointi. Hallitus toimii myös säätiön laillisena edustajana. Hallituksen jäsenten huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuus tunnetaan useimmissa jäsenvaltioissa, ja nämä velvollisuudet on ilmaistu jäsenvaltioiden säätiölainsäädännössä. Muutamilla jäsenvaltioilla on säätiön omaisuuden hallintaan liittyviä erityissäännöksiä, jotka täsmentävät huolellisuusvelvollisuutta.

Säätiön hallituksen jäsenten lojaliteettivelvollisuus ilmenee joissakin jäsenvaltioissa lähipiiritransaktioita säätelevinä erityissäännöksinä. Useimmat jäsenvaltiot hyväksyvät lähipiiritransaktiot tapauksissa, joissa se on kohtuullista. Jotkut vertailtavista jäsenvaltioista kuitenkin asettavat lähipiiritransaktioille erityisiä rajoituksia, jotka voidaan jakaa viiteen eri tyyppiin. Eniten lähipiiritransaktioihin liittyviä rajoituksia liittyy trustiinstituutioon common law - jäsenvaltioissa. Kyseisten jäsenvaltioiden lainsäädäntö ei salli mitään trustin edunvalvojalle tulevia etuja, joita ei ole auktorisoitu. Tähän sisältyvät myös kaikki trustin ja tämän edunvalvojan väliset transaktiot sekä lähipiirin kanssa tehtävät transaktiot. Näin ollen lähipiiritransaktioita tulisi lähtökohtaisesti välttää common law - jäsenvaltioissa.

Toisten jäsenvaltioiden säätiölainsäädäntö rajoittaa ainoastaan määrättyjä lähipiiritransaktioita. Ruotsin säätiölainsäädännön mukaan lainoja ja lainan takauksia ei tule myöntää säätiön hallituksen jäsenille tai säätiön perustajalle. Saksassa lähipiiritransaktiot ovat puolestaan yleisesti kiellettyjä, ellei niitä erikseen sallita jonkin lainsäädännön perusteella. Joissakin jäsenvaltioissa (esim. Saksa ja Hollanti) lähipiiritransaktioiden aiheuttamia intressikonflikteja säännellään yleisillä siviilioikeudellisilla säännöksillä, ja joissain tapauksissa lähipiiritransaktioihin sovelletaan erityisiä menettelysäännöksiä (esim. Viro). Lisäksi tietyissä jäsenvaltioissa lähipiiritransaktion toteuttaminen edellyttää valvontaviranomaisen suostumusta (esim. Espanja).

Useimmat jäsenvaltiot sallivat säätiön hallituksen jäsenille suoritettavat kohtuulliset palkkiot, jos säätiön säännöissä ei muuta edellytetä. Tällainen käytäntö on muun muassa Itävallassa, Virossa, Suomessa, Saksassa ja Hollannissa. Joissain jäsenvaltioissa se, ettei hallituksen jäsenille makseta korvausta, on pääsääntönä (esim. Ranska). Myös Iso-Britanniassa pääsääntönä on, että trustien edunvalvojat eivät saa hyötyä välittömästi tai välillisesti edunvalvontatehtävänsä suorittamisesta. Tanskassa säätiöitä valvova viranomainen voi tarkistaa hallituksen jäsenelle maksettavan palkkion kohtuullisuuden ja tarvittaessa päättää liian suuren palkkion alentamisesta. Muissa jäsenvaltioissa säätiölaakeihin ei ole otettu määräystä hallituksen jäsenille maksettavista palkkioista. Voidaan kuitenkin olettaa, että yleishyödyllisten säätiöiden hallituksen jäsenille maksettaviin palkkioihin sovelletaan palkkion kohtuullisuuden periaatetta, ja tämä rajoittaa hallituksen jäsenille maksettavia korvauksia.



Taulukko 2: Säätiöiden hallinto

<b>Valtio</b>	<b>Hallituksen jäsenten vähimmäismäärä</b>	<b>Pakollinen hallintoneuvosto</b>
<b>Itävalta</b>	Julkiset säätiöt: 1 Yksityiset säätiöt: 3	Vain suurilla yksityisillä säätiöillä
<b>Belgia</b>	3	ei
<b>Bulgaria</b>	1	Vain yleishyödyllisillä säätiöillä
<b>Kypros</b>	1	ei
<b>Tseki</b>	3	Vain suurilla säätiöillä; jos säätiöllä ei ole (vapaaehtoisesti) hallintoneuvostoa, niin kontrolleri on pakollinen
<b>Tanska</b>	3	ei
<b>Viro</b>	1	kyllä, vähintään 3 jäsentä
<b>Suomi</b>	3	ei
<b>Ranska</b>	Perinteinen säätiö: 7-12 Jatkuvarahoitteinen säätiö: 3	ei
<b>Saksa</b>	1	ei
<b>Kreikka</b>	1	ei
<b>Unkari</b>	1	Vain suurilla yleishyödyllisillä säätiöillä
<b>Irlanti</b>	3	ei
<b>Italia</b>	1	Vain pankkisäätiöillä
<b>Latvia</b>	3, jos ei ole hallintoneuvostoa, muuten 1	ei
<b>Liettua</b>	-	-
<b>Luxemburg</b>	3 (ei pakollista säätiölain mukaan)	ei
<b>Malta</b>	3	ei
<b>Hollanti</b>	1	ei
<b>Puola</b>	1	ei
<b>Portugali</b>	1	kyllä
<b>Romania</b>	3	ei
<b>Slovakia</b>	3	hallintoneuvosto
<b>Slovenia</b>	3	ei
<b>Espanja</b>	3	ei
<b>Ruotsi</b>	1	ei
<b>Iso-Britannia</b>	1	ei

### 1.2.6 Säätiön hallituksen jäsenen erottaminen ja vahingonkorvausvastuu

Pääsääntönä vertailtavissa jäsenvaltioissa vaikuttaa olevan se, että säätäjä saa määrätä säätiön säännöissä, missä olosuhteissa säätiön hallituksen jäsenen voi erottaa. Hollannissa noudatetaan kuitenkin yleistä yhtiöoikeudellista periaatetta, jonka mukaan hallituksen jäsenen erottamiseen vaaditaan erityinen syy. Vastaava säännös sisältyy myös Tanskan säätiölakeihin. Itävallan ja Saksan säätiölait puolestaan jättävät avoimeksi kysymyksen siitä, edellyttääkö säätiön hallituksen jäsenen erottaminen erityistä syytä. Tietyissä jäsenvaltioissa hallituksen jäsenen erottaminen sisältyy valvontaviranomaisen oikeuksiin osana julkista säätiövalvontaa.

Säätiön hallituksen vahingonkorvausvastuun osalta jäsenvaltioissa on pääsääntönä, että hallituksen jäsen on vahingonkorvausvastuussa niistä vahingoista, joita säätiö on kärsinyt sen seurauksena, että hallituksen jäsen on laiminlyönyt velvollisuutensa.

### 1.2.7 Säätiöiden tilintarkastus

Lähes kaikissa jäsenvaltioissa säätiöiden tulee laatia vuotuinen tilinpäätös ja vuosikertomus toiminnastaan. Useimmat jäsenvaltiot edellyttävät myös, että säätiön tilinpäätös-tiedot julkaistaan siten, että ne ovat julkista tietoa. Joissakin jäsenvaltioissa ei kuitenkaan edellytetä tilinpäätöstietojen julkaisemista (esim. Itävalta ja Saksa).

*Suomessa virinnyttä tilintarkastuskeskustelua ajatellen on mielenkiintoista todeta, että vain tietyt jäsenvaltiot Suomen ohella edellyttävät, että säätiöillä on ulkopuolinen tilintarkastaja (Kypros, Tseki, Viro, Latvia, Liettua ja Ruotsi). Toisissa jäsenvaltioissa tilintarkastus on pakollista ainoastaan suuremmilla säätiöillä (Belgia, Bulgaria, Unkari, Espanja, Iso-Britannia ja Ranska). Voi myös olla niin, että tilintarkastus on pakollista ainoastaan tietyn tyyppisillä säätiöillä, esimerkiksi Tanskassa tilintarkastus on pakollista kaupallisten säätiöiden osalta.*

### 1.2.8 Säätiövalvonta

Valvontaviranomaisella tarkoitetaan jäsenvaltioissa elintä, joka valvoo säätiöiden toimintaa ja jolla on toimivalta käyttää ennakkovalvontakeinoja säätiön suojelemiseksi. Kaikissa jäsenvaltioissa säätiötä valvoo julkinen valtion viranomainen. Sääntönä on, että julkinen säätiövalvonta on pakollista. Useimmissa tapauksissa säätiövalvonta on laillisuusvalvontaa eli valvontaviranomaisen oikeuksiin kuuluu ainoastaan valvoa onko säätiölakia ja säätiön sääntöjä noudatettu. Näin ollen säätiövalvonnan laajuus riippuu siitä, millaisia tehtäviä säätiölle asetetaan sen säännöissä ja säätiölaissa.

Jäsenvaltioita vertailtaessa voidaan erottaa kolme eri mallia, joilla säätiöiden julkinen valvonta on toteutettu. Tietyissä jäsenvaltioissa säätiövalvonta on keskitetty julkisille hallintoviranomaisille kuten ministeriöille tai alueellisille hallintoviranomaisille, joilla on oikeus valvoa säätiötä ja toimeenpanna valvontakeinoja ilman tuomioistuimen pää-

töstä. Toinen jäsenvaltioissa käytetty malli säätiövalvonnan järjestämiseksi on ollut erityisten, muista julkisista hallintoelimistä irrallisen, valvontaviranomaisen perustaminen, joka voi myös toimia itsenäisesti ilman tuomioistuimen myötävaikutusta. Tällainen ratkaisu on omaksuttu muun muassa Englannissa ja Walesissa. Kolmas jäsenvaltioissa käytetty säätiövalvonnan malli on yhdistetty valvonta, jossa säätiöitä valvovat sekä julkinen valvontaviranomainen että tuomioistuin. Kyseisen valvontamallin mukaan valvontaviranomainen valvoo säätiötä, mutta sillä ei ole toimivaltaa puuttua säätiön toimintaan.

Säätiöiden julkiseen valvontaan kuuluu valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeus sekä oikeus tehdä säätiölle tiedusteluja. Lähes kaikissa jäsenvaltioissa säätiön hallituksen tulee lähettää vuosittaiset tilinpäätöstietonsa ja vuosikertomus, joissa esitetään säätiön tarkoituksen toteutuminen, valvontaviranomaiselle. Tämän tarkoituksena on säätiöiden ennakoivalvonnan toteutuminen. Ainoa poikkeus tästä pääsäännöstä on Hollanti. Tietyissä jäsenvaltioissa valvontaviranomaisen oikeuksiin kuuluu myös oikeus esittää säätiölle erityisiä tiedusteluja ja tarkastaa erilaisia säätiön toimia ja dokumentteja. Säätiövalvonta on myös tietyissä jäsenvaltioissa toteutettu siten, että valvontaviranomaisella on oikeus nimittää säätiön tilintarkastaja tai eräänlainen ”*compulsory manager*” (esim. Puola). Myös Hollannin säätiölaissa on säädetty vastaavasta tiedusteluoikeudesta, jossa ulkopuoliset tilintarkastajat saavat tietyissä tapauksissa tutkia säätiön toimia ja raportoida siitä tuomioistuimelle. Myös Isossa-Britanniassa valvontaviranomaisella (*Charity Commission*) on oikeus säätiön toimien tarkastamiseen. Useimmissa jäsenvaltioissa valvontaviranomaisella ei kuitenkaan ole oikeutta osallista säätiön hallituksen kokouksiin. Poikkeuksena tästä ovat Ranska ja Kreikka. Koska säätiövalvonta voi olla luonteeltaan myös ennakoivalvontaa, jäsenvaltioiden säätiölainsäädäntö edellyttää joissakin tapauksissa, että tietyt säätiöiden toimet edellyttävät julkisen valvontaviranomaisen hyväksyntää. Tyypillisiä tapauksia ovat muun muassa säätiöiden varojen hoitoon liittyvät tärkeät päätökset, intressikonfliktitilanteet sekä säätiön sääntöjen muuttaminen. Lisäksi kaikissa jäsenvaltioissa on omat säätiövalvontaan liittyvät toimeenpanosäännöksensä, jotka kuitenkin vaihtelevat jäsenvaltiosta riippuen.

Taulukko 3: Säätövalvonta

<b>Valtio</b>	<b>Julkinen valvontaviranomainen</b>
<b>Itävalta</b>	Julkinen säätiö: julkinen hallintoviranomainen Yksityinen säätiön: tuomioistuin
<b>Belgia</b>	Julkinen säätiö: ministeriö ja tuomioistuin Yksityinen säätiö: tuomioistuin
<b>Bulgaria</b>	Julkinen hallintoviranomainen (oikeusministeriön julkinen rekisteri) ja tuomioistuin
<b>Kypros</b>	Julkinen hallintoelin ja tuomioistuin
<b>Tsekki</b>	Tuomioistuin (rekisteri)
<b>Tanska</b>	Julkinen hallintoelin (ministeriö)
<b>Viro</b>	Hallintoelin (ministeriö) ja tuomioistuin
<b>Suomi</b>	Julkinen hallintoviranomainen (patentti- ja rekisterihallitus)
<b>Ranska</b>	Julkinen hallintoelin (sisäasiain ministeriö/säätiöasiat sekä alueellinen hallintoviranomainen – <i>préfét</i> -, joka valvoo jatkuvarahoitteisia säätiöitä)
<b>Saksa</b>	Alueellinen, julkinen hallintoviranomainen
<b>Kreikka</b>	Julkinen hallintoelin (ministeriö)
<b>Unkari</b>	Valtion syyttäjä ja tuomioistuin
<b>Irlanti</b>	Julkinen hallintoelin (ministeriö)
<b>Italia</b>	Julkinen hallintoelin (alueellinen tai ministeriö)
<b>Latvia</b>	Julkinen hallintoviranomainen (rekisterikeskus)
<b>Liettua</b>	-
<b>Luxemburg</b>	Julkinen hallintoelin (ministeriö)
<b>Malta</b>	Julkinen hallintoviranomainen
<b>Hollanti</b>	Yleinen syyttäjä ja tuomioistuin
<b>Puola</b>	Julkinen hallintoelin (ministeriö tai alueellinen viranomainen) ja tuomioistuin
<b>Portugali</b>	Julkinen hallintoelin (ministeriö tai alueellinen viranomainen) ja tuomioistuin
<b>Romania</b>	Julkinen hallintoelin (ministeriö)
<b>Slovakia</b>	Julkinen hallintoelin (ministeriö)
<b>Slovenia</b>	Julkinen hallintoelin (ministeriö)
<b>Espanja</b>	Julkinen hallintoelin (alueellinen hallintoelin) ja tuomioistuin
<b>Ruotsi</b>	Julkinen hallintoviranomainen (alueellinen viranomainen)
<b>Iso-Britannia</b>	Julkinen itsenäinen viranomainen (Charity Commission)

### 1.3 EU-säätiölainsäädäntö

Euroopan yhteisöjen komissio on 16 päivänä helmikuuta 2009 julkaissut lausuntopyynnön mahdollisesta Eurooppa-säätiöasetuksesta. Lausuntopyyntö liittyy komission keväällä 2007 käynnistämään ja loppuvuodesta 2008 valmistuneeseen, mahdollisesta Eurooppa-säätiöasetuksesta tehtyyn soveltuvuustutkimukseen. Lausuntopyynnön ja soveltuvuustutkimuksen tarkoituksena oli tarve kartoittaa mahdollisen Eurooppa-säätiöasetuksen laatimistarve. Komission julkaisema soveltuvuustutkimus liittyi Eurooppa-säätiöstä tehtyihin aloitteisiin, joiden tarkoituksena on ollut vaihtoehtoisen, ylikansallisen eurooppalaisen säätiömuodon kehittäminen. Soveltuvuustutkimuksen tarkoituksena oli laatia kattava selvitys säätiöiden merkityksestä Euroopassa. Säätiöiden merkityksen selvittämiseksi selvityksessä tutkittiin sisämarkkinoilla parhaillaan vallitsevia rajat ylittävän säätiötoiminnan esteitä, jotka voivat lisätä säätiötoiminnan kustannuksia ja hankaloittaa tiettyjä toimintoja, kuten varojensiirtoa ja rajat ylittävää yhteistyötä säätiöasioissa. Soveltuvuustutkimuksen keskeisenä sisältönä oli kartoittaa, mitä sääntelykeinoja säätiökentässä toimivat tahot pitävät asianmukaisina rajat ylittävässä säätiötoiminnassa mahdollisesti esiintyvien yhtiö- ja veroesteiden poistamiseksi. Soveltuvuustutkimuksen pääkohtia olivat erityisesti rajat ylittävän säätiöiden perustamisen ja säätiötoiminnan siviili- ja vero-oikeudelliset esteet, sääntelykeinot rajat ylittävässä säätiötoiminnassa esiintyvien yhtiö- ja veroesteiden poistamiseksi sekä mahdollisen Eurooppa-säätiöasetuksen sisältö ja muoto. Lausuntopyynnön tavoitteena oli kartoittaa, mitä vaikeuksia rajat ylittävään säätiötoimintaan liittyy tällä hetkellä, minkälainen sisältö mahdollisella Eurooppa-säätiöasetuksella tulisi olla ja miten asetus vaikuttaisi säätiöiden perustamiseen ja säätiöille tehtäviin lahjoituksiin. Komissio ei ole vielä päättänyt mahdollisen Eurooppa-säätiöasetuksen tarpeellisuudesta tai sen sisällöstä, vaan lausuntopyyntö on julkaistu nimenomaan asian arvioimiseksi.

Soveltuvuustutkimuksessa esiintuodut rajat ylittävän säätiötoiminnan siviilioikeudelliset esteet on jaettu neljään eri kategoriaan: ulkomaisten säätiöiden tunnustaminen, trustien tunnustaminen, rajat ylittävä todellisen liikepaikan muuttaminen sekä rajat ylittävä rekisteripaikan muuttaminen. Rajat ylittävän säätiötoiminnan esteitä arvioitaessa keskeinen kysymys on, tunnustavatko jäsenvaltiot säätiöksi säätiön, joka on perustettu toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan. Pääsääntönä on, että muiden jäsenvaltioiden tulee tunnustaa säätiön oikeushenkilöys, jos säätiötä on pidettävä oikeushenkilönä siinä jäsenvaltiossa, jonka lakien mukaan säätiö on perustettu. Tiedyt jäsenvaltiot kuitenkin soveltavat ulkomaiseen erityistä tunnustamisprosessia, minkä lisäksi säätiön toiminta kyseissä jäsenvaltiossa saattaa edellyttää edustuskonttorin perustamista jäsenvaltioon. Toinen keskeinen rajat ylittävän säätiötoiminnan este liittyy trustien tunnustamiseen. Suurimpia ongelmia trustien toiminnalle aiheuttaa se, että suurin osa jäsenvaltioista ei tunnusta trusti-instituutiota sellaisenaan.

Kolmanneksi soveltuvuustutkimuksen mukaan rajat ylittävän säätiötoiminnan esteitä voi ilmetä jäsenvaltioissa, jotka soveltavat kansainvälisen yksityisoikeuden todellisen kotipaikan periaatetta (*the real seat doctrine*) päättäessään siitä, onko säätiö luettava kotimaiseksi vai ulkomaiseksi säätiöksi. Todellisen kotipaikan periaatteen mukaan vain yhdellä valtiolla tulisi olla oikeus säännellä säätiön sisäisiä asioita. Todellisen kotipai-

kan periaatetta sovellettaessa sääntelyoikeuden tulisi olla valtiolla, jossa säätiöllä on todellinen kotipaikka. Yleensä todellisen kotipaikan käsitteellä tarkoitetaan säätiön päätoimista liikepaikkaa. Jos säätiö toimii muussa jäsenvaltiossa siirtämättä sinne kotipaikkaansa, säätiöön voidaan todellisen kotipaikan periaatteen perusteella soveltaa ankarampaa sääntelyä kuin sen kotivaltiossa. Tietyt jäsenvaltiot puolestaan soveltavat perustamisvaltion periaatetta, jonka mukaan säätiön toimintaa säännellään sen perustamisvaltion lakien mukaan. Perustamisvaltion periaate korostaa säätäjän vapautta valita säätiön perustamiseen sovellettava laki. Lisäksi perustamisvaltion periaatetta sovellettaessa säätiö voi vaihtaa todellisen kotipaikkansa toiseen valtioon ilman, että sen juridinen status muuttuu perustamisvaltiossa edellyttäen, että säätiön rekisteripaikka säilyy perustamisvaltiossa. Molempien periaatteiden soveltamisen taustalla vaikuttavat poliittiset syyt. Jäsenvaltiot, jotka soveltavat todellisen kotipaikan periaatetta, pyrkivät juridisista, taloudellisista ja sosiaalisista syistä johtuen varmistamaan, että säätiötä säännellään sen jäsenvaltion lakien mukaan, johon säätiöllä on läheisin yhteys. Sitä vastoin jäsenvaltiot, jotka korostavat autonomian periaatetta yhtiö- ja säätiöoikeudellisissa asioissa, soveltavat todennäköisesti rekisteröimispaikan periaatetta. Soveltuvuustutkimuksen mukaan oikeustila on epäselvä myös tapauksissa, joissa säätiö haluaa siirtää rekisteröimispaikkansa jäsenvaltioon toiseen. Jäsenvaltioilla ei ole tällaisten tapausten varalle sovellettavaa lainsäädäntöä, ja käytännössä kyseisiä tapauksia ei ole edes ilmennyt. Tästä johtuen kyseisten tapausten varalle ei ole kehittynyt myöskään oikeuskäytäntöä tai hallinnollisia käytäntöjä. Yllä esitetyn perusteella voidaan todeta, että rajat ylittävälle säätiötoiminnalle voi olla erilaisia, merkitykseltään vaihtelevia siviilioikeudellisia esteitä.

Komission julkaiseman soveltuvuustutkimuksen mukaan rajat yrittävän säätiötoiminnan veroesteet ilmenevät kahdessa eri suhteessa. Ensinnäkin esteet ilmenevät korkeampana verotuksena. Toiseksi esteitä voi aiheutua toimista, joita joudutaan tekemään korkeamman verotuksen välttämiseksi. Molemmista tapauksista rajat ylittävän säätiötoiminnan esteet voivat aiheutua joko siitä, että jäsenvaltio toimii syrjivästi ulkomaisia säätiöitä kohtaan tai siitä, että jäsenvaltio, jossa säätiöllä on kotipaikka, estää säätiötä keräämästä, sijoittamasta tai jakamasta ulkomailta tulevaa varallisuutta. Komission soveltuvuustutkimuksessa luetellaan kahdeksan eri veroestettä. Soveltuvuustutkimuksen mukaan rajat ylittävän säätiötoiminnan veroesteet liittyvät ulkomaisten säätiöiden tuloverotukseen, kotimaisten säätiöiden ulkomaan toiminnan tuloverotukseen, ulkomaisten säätiöiden kotimaisten lahjoittajien tuloverotukseen, kotimaisten säätiöiden ulkomaisten lahjoittajien tuloverotukseen, ulkomaisten säätiöiden ulkomaisten lahjoittajien tuloverotukseen, säätiöiden edunsaajien tuloverotukseen ja perintöverotukseen. Lisäksi soveltuvuustutkimuksessa tuodaan esiin tiettyjä muuhun verotukseen liittyviä esteitä.

Rajat ylittävän säätiötoiminnan veroesteestä on kyse ensinnäkin tapauksissa, joissa ulkomaisilta säätiöiltä evätään veroetuja, jotka kuitenkin myönnetään kotimaisille säätiöille. Erityisen ilmeistä syrjivä kohtelu on tapauksissa, joissa ulkomaisia säätiöitä verotetaan samanlaisissa tilanteissa ankarammin kuin kotimaisia säätiöitä. Jäsenvaltion toimintaa voidaan kuitenkin pitää syrjivänä myös tapauksissa, joissa ulkomaisen ja kotimaisen säätiön verokohtelu ei lähtökohtaisesti poikkea toisistaan, mutta samanlaisten veroetujen saaminen edellyttää ulkomaiselta säätiöiltä huomattavia hallinnollisia toimenpiteitä. Tällöin veroesteet ilmenevät ylisuurina lain noudattamiskustannuksina. Toi-

nen säätiöiden verotukseen liittyvistä esteistä liittyy kysymykseen siitä, missä määrin säätiön perustamisvaltio tai valtio, jossa säätiön päätoiminen liikepaikka sijaitsee, voi syrjiä säätiön ulkomaisia toimia vastaavanlaiseen kotimaiseen toimintaan verrattuna. Enemmistö jäsenvaltioista ei rajoita millään tavalla säätiöiden toimia ulkomailla. Tietyt jäsenvaltiot saattavat myöntää säätiölle kotivaltiosta saataviin tuloihin liittyviä veroetuja, mutta eivät ulota näitä etuja koskemaan ulkomailta saatavia tuloja. Soveltuvuustutkimuksen mukaan jäsenvaltioiden veroetuihin liittyvät käytännöt ovat vaihtelevia, ja niiden soveltamiseen yksittäistapauksissa liittyy oikeudellisia epävarmuustekijöitä.

Soveltuvuustutkimuksen mukaan rajat ylittävän säätiötoiminnan veroesteitä liittyy myös lahjoittajien verokohteluun. Useimmat jäsenvaltiot myöntävät merkittäviä veroetuja kotimaisille lahjoittajille, jotka lahjoittavat rahaa kotimaisille säätiöille. Ulkomaisille säätiöille tehtävät lahjoitukset on sen sijaan useissa tapauksissa suljettu veroetujen ulkopuolelle. Vähemmän ongelmia on aiheutunut tapauksissa, joissa kotimainen säätiö saa lahjoituksen ulkomailta. Rajat ylittävän säätiötoiminnan esteitä voi myös ilmetä tapauksissa, joissa ulkomainen lahjoittaja tekee lahjoituksen ulkomaiselle säätiölle. Lisäksi jäsenvaltiot saattavat verottaa säätiön edunsaajaa. Tuloverotuksen liittyvien esteiden lisäksi rajat ylittävän säätiötoiminnan esteitä ilmenee perintö- ja lahjaverotuksessa. Perintöverotukseen vaikuttavat monet tekijät, ja eri oikeusjärjestelmien välinen vuoro-vaikutus perintö- ja lahjaveroasioissa on usein ongelmallista rajat ylittävän säätiötoiminnan kannalta. Lisäksi kaksinkertaisen perintö- ja lahjaverotuksen poistamiseksi tehdyt kansainväliset sopimukset ovat varsin fragmentoituneita ja epätäydellisiä verrattuna esimerkiksi kaksinkertaisen tuloverotuksen poistamiseksi tehtyihin sopimuksiin.

#### *Kysymys 1: Rajat ylittävän säätiötoiminnan esteet*

*Suomen kanta:* Valtioneuvoston mukaan soveltuvuustutkimuksessa tuodaan esiin merkittäviä siviilioikeudellisia esteitä. Soveltuvuustutkimuksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, mikä on esitettyjen siviilioikeudellisten esteiden käytännön merkitys rajat ylittävässä säätiötoiminnassa. Merkittävimpänä soveltuvuustutkimuksessa esitetyistä siviilioikeudellisista esteistä voidaan pitää sitä, että Suomen lainsäädäntö ei tunne trustiinstitutiota. Suomessa tunnustetaan kuitenkin ulkomaisten trustien oikeushenkilöllisyys, ja siten trustien oikeushenkilöllisyys määrittyy niiden kotivaltion lainsäädännön mukaisesti. Valtioneuvoston mukaan soveltuvuustutkimuksessa esitetyt veroesteet muodostavat siviilioikeudellisia esteitä merkittävemmän esteen rajat ylittävälle säätiötoiminnalle. Valtioneuvoston arvion mukaan säätiöiden tarve perustaa lisäorganisaatioita toisiin jäsenvaltioihin johtuu pääasiassa rajat ylittävän säätiötoiminnan veroesteistä ja siten valtioneuvoston kanta on yhtenevä soveltuvuustutkimuksessa esitetyn näkemyksen kanssa.

#### *Kysymys 2: Soveltuvimmat sääntelykeinot*

Soveltuvuustutkimuksen mukaan yllä mainituista harmonisointikeinoista Eurooppasäätiöasetus vaikuttaisi parhaimmalta vaihtoehdolta. Mikä on Suomen kanta soveltuvuustutkimuksessa esitettyyn? Olisiko Eurooppasäätiöasetus, joka ei sisällä verolain-

säädäntöä harmonisoivia säännöksiä, toivottava sääntelyvaihtoehto? Mitä muita sääntelyvaihtoehtoja tulisi harkita?

*Suomen kanta:* Valtioneuvoston kanta on, että soveltuvuustutkimuksesta ei käy riittävällä tavalla ilmi sitä, mitä vaikutuksia esitetyillä sääntelyvaihtoehdoilla olisi säätiötoimintaan. Soveltuvuustutkimus ei esitä riittävää oikeusvertailevaa analyysiä asiasta esittämiensä johtopäätösten tueksi. Vaikka soveltuvuustutkimuksessa tuodaan esiin jäsenvaltioiden säätiölainsäädännön eroja, se ei esitä oikeudellisesti riittäviä perusteluja näiden erojen selittämiseksi. Soveltuvuustutkimuksessa ei myöskään tuoda riittävällä tavalla esiin, mitä hyötyjä esitettyjen sääntelyvaihtoehtojen soveltamisella voitaisiin saavuttaa. Tästä syystä ei ole mahdollista arvioida, mitä rajat ylittävän säätiötoiminnan esteistä ylipäättään olisi mahdollista säännellä edellä esitetyin sääntelyvaihtoehdoin, ja mitä seurauksia tästä voisi aiheutua. Edellä mainituista syistä Valtioneuvosto ei tue Eurooppasäätiöasetuksen laatimista tässä vaiheessa ja haluaa korostaa perusteellisen oikeusvertailevan tutkimuksen ja säätiötoiminnan esteiden analyysin merkitystä tässä asiassa. Soveltuvuustutkimuksesta ilmenee, että nimenomaan vero-oikeudelliset kysymykset muodostavat merkittävän osan rajat ylittävän säätiötoiminnan esteisiin liittyvistä kysymyksistä. Myös taloudelliset syyt puoltavat rajat ylittävän säätiötoiminnan esteisiin liittyvien kysymysten käsittelemistä yhtenä kokonaisuutena, ja näin ollen ei ole perusteltua jättää vero-kysymyksiä tarkastelun ulkopuolelle. Valtioneuvosto pitää *soft law* -instrumentteja tällä hetkellä toivottavimpina sääntelyratkaisuin.

### *Kysymys 3: Mahdollisen Eurooppa-säätiöasetuksen sisältö ja muoto*

*Suomen kanta:* Valtioneuvoston kannan mukaan soveltuvuustutkimuksessa esitetyt Eurooppa-säätiön ominaispiirteet kattavat kaikki säätiöiden keskeiset tunnusmerkit. Valtioneuvosto haluaa tässä yhteydessä korostaa, että kysymykset säätiön yleishyödyllisestä tarkoituksesta, jäsenistöstä sekä julkisesta viranomaisvalvonnasta ovat oikeudellisesti monimutkaisia ja laajoja sekä poliittisesti arkaluonteisia kysymyksiä. Valtioneuvoston kanta on, että yksityisestä Eurooppa-yhtiöasetuksesta annettua ehdotusta ei voida pitää mahdolliseen Eurooppa-säätiöasetukseen soveltuvana mallina. Yksityisestä Eurooppayhtiöasetuksesta annettu ehdotus on laadittu vastaamaan yksityisten yhtiöiden tarpeita. Lisäksi jäsenvaltioiden yksityisiä yhtiöitä koskeva lainsäädäntö on melko yhtäläistä, kun taas säätiölainsäädännössä ilmenee merkittäviä eroja. Tämä lähtökohta saattaa osaltaan vaikeuttaa yhtenäisen, eurooppalaisen säätiölainsäädännön kehittämistä. Valtioneuvoston mukaan Eurooppa-säätiön vähimmäispääomaan liittyviin kysymyksiin ei tässä tilanteessa ole yksiselitteisiä vastauksia. Eurooppa-säätiön liiketoiminnan harjoittamisen osalta valtioneuvosto ei kannata muita kuin jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön asettamia rajoituksia säätiöiden harjoittamalla liiketoiminnalle. Valtioneuvoston mukaan kysymys säätiövalvonnasta on myös monimutkainen ja arkaluontoinen. Todenäköistä on, että säätiövalvontakysymyksen ratkaisemiseksi ainoa realistinen vaihtoehto on se, että säätiövalvontaa säännellään jäsenvaltioiden kansallisissa laeissa.







OIKEUSMINISTERIÖ  
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7091  
ISBN 978-952-466-990-0 (nid.)  
ISBN 978-952-466-991-7 (PDF)

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 VALTIONEUVOSTO  
[www.om.fi](http://www.om.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 STATSRÅDET  
[www.jm.fi](http://www.jm.fi)