

15/2011

Säätiölain uudistaminen

Lausuntoyhteenvedo arviomuistiosta

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

15/2011

Säätiölain uudistaminen

Lausuntoyhteenveto arviomuistiosta

23.3.2011

Julkaisun nimi Säätölain uudistaminen
Lausuntoyhteenveto arviomuistiosta

Tekijä Jyrki Jauhainen

Oikeusministeriön julkaisu 15/2011
Mietintöjä ja lausuntoja

OSKARI numero OM 11/41/2011

ISSN-L 1798-7105
ISSN (PDF) 1798-7105
ISBN (PDF) 978-952-259-078-7

URN URN:ISBN: 978-952-259-078-7
Pysyvä osoite <http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-259-078-7>

**Asia- ja avain-
sanat** säätiö, säätiölaki, säätiön perustaminen, säätiön toiminta, säätiön hallinto, säätiön pääoma, säätiörekisteri, säätiövalvonta

Tiivistelmä Oikeusministeriössä valmistui 28.6.2010 virkatyönä säätiölainsäädännön kehittämistä koskeva arviomuistio. Muistiossa säätiölainsäädännön uudistamisen tavoitteena on kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen.

Arviomuistiosta pyydettiin lausuntoa (28.6.–17.9.2010) 55 säätiöltä ja säätiöitä edustavalta taholta, säätiöille hallinto- ja muita palveluita tarjoavalta taholta, rahoittajilta ja avustusten antajilta, rekisteriviranomaiselta, ministeriöiltä ja muilta viranomaisilta sekä yliopistoilta ja tutkijoilta. Lausuntoja saatiin 47 kappaletta.

Suurin osa lausunnonantajien kannattaa säätiöoikeudellista kokonaisuudistusta (ks. jakso 2.1). Lausunnonantajat ovat lähes yksimielisiä siitä, että verooikeudelliset kysymykset on tarkoituksenmukaista rajata uudistuksen ulkopuolelle (2.2). Säätiölain kokonaisuudistuksessa tulee enemmistön mukaan kiinnittää paremmin huomiota jatkuvarahoitteisten säätiöiden ominaispiirteisiin (2.3), mutta toteuttamistavan suhteen ei saatu selkeää enemmistön kantaa. Myös kysymys epäitsenäisten säätiöiden lainsäädännöllisestä asemasta jakaa lausunnonantajat kahtia (2.4). Tahdonvaltaisen ja pakottavan sääntelyn suhteen tarvetta kummallekin näyttää olevan (2.5). Säätiön perustajan tarkoituksen toteuttaminen ja sivullisten oikeuksien suojaamiseen ovat lähtökohta pakottavan sääntelyn alan määrittelylle. Toisaalta lausunnoissa mainittu säätiölainsäädännön saattaminen muuta yhteisöläinsäädäntöä vastaavaksi sisältää myös tahdonvaltaisen sääntelyn mahdollisuuksien huomioon ottamisen. Enemmistö lausunnonantajista kannattaa säätiön toiminnan hyödyllisyysvaatimuksesta luopumista ja liiketoiminnan harjoittamisen sallimista nykyistä selkeämmin. Liiketoiminnan osalta mallia voidaan ottaa muusta yhteisöläinsäädännöstä (esim. osakeyhtiölaista). Tällöin korostuu tarve vastuiden (3.6) ja velkojainsuojan (3.3) sekä taloudellisen raportoinnin (3.7.2) selkeämmälle ja kattavammalle sääntelylle.

Samalla on arvioitava säätiön varojen sijoittamista koskevan säännöksen tarpeellisuus (3.8). Tahdonvaltaisessa sääntelyssä voidaan ottaa huomioon säätiöiden erilaisuus. Liiketoiminnan salliminen ei ole este nykymuotoisen säätiötoiminnan jatkamiselle. Lähtökohtaisesti "ikuiseksi" tarkoitettun säätiön kohdalla on myös tärkeää, että sen tarkoituksen muuttaminen sallitaan siten, että sen toimintamahdollisuudet voidaan pitkällä aikavälillä turvata perustajan tahdon mukaisesti (3.9).

23.3.2011

Publikationens titel	Revidering av lagen om stiftelser Sammandrag av utlåtandena om promemorian
Författare	Jyrki Jauhiainen
Justitieministeriets publikation	15/2011 Betänkanden och utlåtanden
OSKARI nummer	11/41/2010
ISSN-L	1798-7105
ISSN (PDF)	1798-7105
ISBN (PDF)	978-952-259-078-7
URN	URN:ISBN: 978-952-259-078-7
Permanent adress	http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-259-078-7
Sak- och nyckelord	stiftelse, lagen om stiftelser, grundande av en stiftelse, en stiftelses verksamhet, en stiftelses förvaltning, stiftelsekapital, stiftelseregistret, kontroll över stiftelser
Referat	<p>En promemoria med en bedömning av behovet att utveckla stiftelselagstiftningen blev klar den 28 juni 2010 som tjänsteuppdrag vid justitieministeriet. Enligt promemorian är syftet med revideringen av stiftelselagstiftningen att stärka det civila samhället.</p> <p>Utlåtanden om promemorian begärdes (28.6-17.9.2010) av 55 stiftelser och aktörer som företräder stiftelser, av aktörer som tillhandahåller stiftelser förvaltnings-tjänster och andra tjänster, av finansiärer och bidragsgivare, av registermyndigheten, ministerier och andra myndigheter samt av universitet och forskare. Antalet inkomna utlåtanden uppgick till 47.</p> <p>Merparten av remissinstanserna understöder en totalrevidering av stiftelselagstiftningen (se avsnitt 2.1). Remissinstanserna är som gott som eniga när det gäller det ändamålsenliga i att lämna skatterättsliga frågor utanför reformen (2.2). Enligt majoriteten bör man vid en totalrevidering av stiftelselagen fästa större uppmärksamhet vid de särdrag som gäller stiftelser med fortlöpande finansiering (2.3), men det fanns ingen klar majoritetsåsikt om hur detta ska genomföras. Remissinstanserna har också olika åsikter om vilken ställning osjälvständiga stiftelser ska ha i lagstiftningen (2.4). Det tycks finnas ett behov av såväl dispositiv som tvingande reglering (2.5). Att förverkliga grundarens intention och skydda utomståendes rätt är utgångspunkten för hur den tvingande regleringen anges. Den i utlåtandena framförda åsikten om att stiftelselagstiftningen bör närma sig annan samfundslagstiftning innefattar å andra sidan också möjligheter till dispositiv reglering. En majoritet av remissinstanserna understöder förslaget om att slopa nyttighetskravet i fråga om stiftelsers verksamhet och att affärsverksamhet ska tillåtas klarare än för närvarande. Modellen för affärsverksamheten kan hämtas från annan samfundslagstiftning (t.ex. från aktiebolagslagen). Då framträder behovet av en klarare och mer heltäckande reglering i fråga om ansvar 3.6) och borgenärsskydd (3.3) samt</p>

ekonomisk rapportering (3.7.2). Samtidigt måste man ta ställning till om en bestämmelse om placeringen av stiftelsens medel behövs (3.8). Vid dispositiv reglering är det möjligt att beakta stiftelsers olikhet. Att tillåta affärsverksamhet utgör inget hinder för att fortsätta stiftelseverksamheten i dess nuvarande form. I fråga om en stiftelse som i princip är avsedd att vara verksam "för evigt" är det också viktigt att en ändring av dess ändamål tillåts så, att dess verksamhetsmöjligheter på lång sikt kan tryggas i enlighet med grundarens vilja (3.9).

SISÄLLYS

1. JOHDANTO	11
1.1 Tiivistelmän sisältö ja rakenne.....	11
1.2 Yhteenveto annetuista lausunnoista	13
2. SÄÄTIÖLAIN UUDISTUKSEN RAJAUKSET	15
2.1 Kokonaisuudistus (4.2)	15
2.2 Säätiöoikeudellinen uudistus (4.3).....	21
2.3 Säätiölain soveltamisalan laajentaminen ja jatkuvarahoitteiset säätiöt (4.4).....	25
2.4 Säätiölain soveltamisalan laajentaminen ja epäitsenäiset säätiöt (4.5).....	30
2.5 Lainsäädännön tahdonvaltaisuus (4.6)	38
3. SÄÄTIÖLAINSÄÄDÄNTÖ, KÄYTÄNTÖ JA OIKEUDELLISEN NYKYTILAN ARVIOINTI.....	47
3.1 Säätiön yleinen määritelmä (5.1).....	47
3.2 Säätiön perustaminen testamentilla ja säadekirjalla (5.2)	51
3.3 Säätiön tarkoitus ja toiminta (5.3).....	59
3.4 Rekisteröinnin edellytykset ja oikeusvaikutukset (5.4).....	73
3.5 Säätiöpääoma (5.5)	78
3.6 Säätiön hallinto.....	86
3.6.1 Hyvä hallinto (5.6.1).....	86
3.6.2 Yleiset periaatteet; huolellisuus- ja lojaliteettivelvoite (5.6.2).....	95
3.6.3 Hallituksen kokoonpano ja tehtävät (5.6.3)	98
3.6.4 Muut organit ja niiden tehtävät (5.6.4)	104
3.6.5 Vahingonkorvausvastuu (5.6.5).....	109
3.7 Säätiövalvonta.....	112
3.7.1 Julkinen valvonta (5.7.1).....	112
3.7.2 Tilintarkastus (5.7.3).....	129
3.8 Säätiövarallisuuden hoito ja varojen sijoittamista koskeva olettasäännös (5.8.2).....	141
3.9 Säätiön toiminnan tarkoituksen muuttaminen ja lopettaminen (5.9).....	147
4. MUUT KOMMENTIT JA EHDOTUKSET.....	153

1. Johdanto

1.1 Tiivistelmän sisältö ja rakenne

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. Säätiöt ovat merkittävä osa suomalaista yhteiskuntaa. Niiden kehittäminen tulee tapahtua avoimesti, eri vaihtoehtojen hyötyjä ja haittoja harkiten.

Oikeusministeriössä valmistui kesäkuussa 2010 virkatyönä laadittu säätiölainsäädännön kehittämistä koskeva arviomuistio¹. Arviomuistion tavoitteena oli luoda yleiskuva ja tarjota keskustelulähtökohtia säätiölainsäädännön nykytilaan sekä sen mahdollista kehittämistä vaativiin asiakohtiin. Koska lainsäädännön kehittäminen ei saa aiheuttaa tarpeetonta epävarmuutta nykyisen säätiökentän toimintaan, korostettiin muistiossa avoimen valmistelun tarvetta. Muistion ja siitä järjestetyn lausuntokierroksen tavoitteena on ollut edistää valmistelun läpinäkyvyyttä sekä antaa eri intressitahoille mahdollisuus vaikuttaa tulevan uudistuksen sisältöön alusta lähtien. Säätiölainsäädännön uudistamisen tavoitteena on kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen säätiöiden toimintamahdollisuuksia edistämällä ja kehittämällä.

Arviomuistiosta järjestettiin laaja lausuntokierros (lausuntopyyntö 28.6.2010 ja määräaika 17.9.2010, saatavana alaviitteen internetosoitteessa), jolla lausuntoa pyydettiin 55 säätiöltä ja säätiöitä edustavalta taholta, säätiöille hallinto- ja muita palveluita tarjoavalta taholta, rahoittajilta ja avustusten antajilta, rekisteriviranomaiselta, ministeriöiltä ja muilta viranomaisilta sekä säätiö- ja muuta yhteisöoikeutta tutkivilta yliopistoilta ja tutkijoilta.

Lausuntopyynnön saivat (* merkityt vastasivat):

Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM)*

Sisäasiainministeriö (SM; poliisitoiminnan suunnitteluyksikkö ja Poliisihallituksen rikostorjuntayksikkö)*

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (STM)*

Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM)*

Valtiovarainministeriö (VM)

Ympäristöministeriö (YM)*

Keskusrikospoliisi (KRP)*

Patentti- ja rekisterihallitus (PRH)*

Suomen Kuntaliitto (Kuntaliitto)*

¹ <http://www.om.fi/Etusivu/Valmisteilla/Lakihankkeet/Yhtiooikeus/1274105744409>.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV)
Verohallinto (VH)*
Viranomaisyhteistyökeskus Virke (Virke)*

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus (ARA)
Finanssialan Keskusliitto (FK)*
Eläkesäätiöyhdistys - Esy ry (Esy)*
HTM-tilintarkastajat ry (HTM-tilintarkastajat) *
Keskuskauppakamari (KKK)*
KHT-yhdistys - Föreningen CGR (KHT-yhdistys) *
Suomen Asianajaliitto (SAL)*
Suomen Lakimiesliitto - Finlands Juristförbund ry (Lakimiesliitto)
Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry (SRNK)*

Akava ry*
Elinkeinoelämän keskusliitto EK (EK)*
STTK ry (STTK)*
Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry (SAK)*
Suomen Yrittäjät (SY)

Alfred Kordelinin säätiö (Kordelinin säätiö)*
Alvar Aalto -säätiö*
Föreningen Konstsamfundet (Konstsamfundet)*
Helsingin yliopiston tiedesäätiö
Helsingin seudun opiskelija-asuntosäätiö (HOAS)*
ORTON Invalidisäätiö (Invalidisäätiö)*
Jenny ja Antti Wihurin rahasto (Wihurin rahasto)*
Kansan Sivistysrahasto*
Koneen säätiö*
Lasten Päivän Säätiö
Miina Sillanpään säätiö*
Palkansaajasäätiö (PSS)*
Raha-automaattiyhdistys (RAY)*
Rinnekoti-Säätiö*
Sosiaali- ja terveystieteiden yhteistyöyhdistys YTY r.y. (YTY)*
Stadion-säätiö
Stiftelsen Arcada (Arcada)*
Stiftelsen för Åbo Akademi (SÅA)*
Suomen Kulttuurirahasto (Kulttuurirahasto)*
Svenska litteratursällskapet i Finland r.f. (SliF)*
Takuu-Säätiö*
Tampereen vuokratalosäätiö (VTS)*
Urheiluopistosäätiö*
Yrjö Jahnssonin säätiö*

Professori Heikki Halila / Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta*
Professori Jukka Mähönen / Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta*
Asianajaja Janne Lauha / Asianajotoimisto Castrén & Snellman Oy

Counsel Ritva Pykäläinen-Syrjänen / Asianajotoimisto Krogerus Oy*
Lakimies Oili Kela / Asianajotoimisto Borenius & Kemppinen Oy

Edellä mainittujen lisäksi lausuntonsa oikeusministeriölle ovat toimittaneet: Turun kauppakorkeakoulu/Veikko Vahtera ja Arto Kuparinen.

Tahoista joille lausuntopyyntö lähetettiin, yhteensä 45 vastasi siihen. Näistä kolme tahoa (STTK, SAK ja YM) ilmoittivat vastauksessaan, että ne eivät lausu asiasta. SM:n puolesta asiasta lausuivat erikseen poliisitoiminnan suunnitteluksikkö ja Poliisihallituksen rikostorjuntayksikkö. Vastanneista kaksi (Koneen säätiö, Alfred Kordelinin säätiö) ilmoitti yhtyvän Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry:n asiassa antamaan lausuntoon. Lisäksi saatiin pyytämättä kaksi lausuntoa.

Lausuntotiivistelmä seuraa arviomuistion rakennetta. Jäljempänä jaksossa 2. käsitellään siten arviomuistion 4. jakson tapaan säätiölainsäädännön uudistuksen laajuutta (kysymykset kokonaisuudistuksen tarpeesta, vero-oikeudellisesta uudistuksesta sekä jatkuvarahoitteisten ja epäitsenäisten säätiöiden asemasta) ja lainsäädännön tahdonvaltaisuutta. Tätä seuraavassa jaksossa 3. käydään läpi arviomuistiossa (jakso 5. ”Säätiölainsäädäntö, käytäntö ja oikeudellisen nykytilan arviointi”) yksityiskohtaisesti käsiteltyjä kysymyksiä. Tiivistelmän päättävään 4. jaksoon on koottu sellaiset uudet säätiölainsäädännön kehittämiseen liittyvät näkemykset, joita arviomuistion otsikoinnissa ei ole erityisesti huomioitu, sekä erilaiset lausunnoista ilmenevät uudistuksen toteuttamista koskevat kommentit.

Tiivistelmä vastaa otsikoiltaan arviomuistiota. Kunkin otsikon perässä on lisäksi sulkeissa vastaavan otsikon numero arviomuistiossa. Kunkin otsikon alla yhteenveto lausuntopalautteesta ja yksityiskohtainen palaute on pyritty ryhmittelemään arviomuistion kysymyksenasetteluja vastaavasti.² Osin tästä on kuitenkin poikettu tiivistelmän luettavuuden parantamiseksi. Kunkin kysymyksen yhteenveto-osioita seuraavat yksityiskohtaiset lausuntoreferaatit on mahdollisuuksien mukaan ryhmitelty siten, että samansuuntaiset kannanotot on koottu yhteen. Tiivistelmä on tarkoitettu luettavaksi yhdessä oikeusministeriön arviomuistion³ kanssa. Tästä syystä arviomuistion perusteluita ja kannanottoja on tiivistelmässä käsitelty rajallisesti.

1.2 Yhteenveto annetuista lausunnoista

Säätiölain uudistuksen rajauksen osalta lausuntopalautteesta voidaan hahmottaa vastaajien enemmistön toivottavina pitämät kehityssuunnat. Lausunnonantajien suurin osa kannattaa *säätiöoikeudellista kokonaisuudistusta* (ks. jakso 2.1). Lausunnonantajat ovat lähes yksimielisiä siitä, että vero-oikeudelliset kysymykset on tarkoituksenmukaista rajata uudistuksen ulkopuolelle (2.2). Säätiölain kokonaisuudistuksessa tulee lausunnonantajien enemmistön mukaan kiinnittää paremmin huomiota jatkuvarahoitteisten säätiöiden ominaispiirteisiin (2.3), mutta tältä osin uudistuksen toteuttamistavan suhteen

² Esimerkiksi otsikon 2.1 ”Kokonaisuudistus” alta löytyvät arviomuistiota vastaavat kysymykset 1 ja 2, sekä näiden kysymysten kohdalle ryhmiteltynä kysymyksistä saadut lausumat yhteenvetoinen.

³ Saatavilla sähköisenä:

<http://www.om.fi/Etusivu/Valmisteilla/Lakihankkeet/Yhtiooikeus/1274105744409>

ei ole havaittavissa selkeää enemmistön kantaa. Myös kysymys epäitsenäisten säätiöiden lainsäädännöllisestä asemasta jakaa lausunnonantajat kahtia (2.4). Tahdonvaltaisen ja pakottavan sääntelyn suhteen voidaan todeta, että tarvetta kummallekin näyttää olevan (2.5). Säätiön perustajan tarkoituksen toteuttaminen ja yleinen pyrkimys kolmansien osapuolten suojaamiseen muodostavat lähtökohdan pakottavan sääntelyn alan määrittelylle. Toisaalta lausunnoissa on laajalti viitattu säätiölainsäädännön saattamiseen muuta modernia yhteisölainsäädäntöä vastaavaksi, mikä pitää sisällään myös tahdonvaltaisen sääntelyn mahdollisuuksien huomioimisen.

Säätiölainsäädäntöä, käytäntöä ja oikeudellista nykytilaa koskevista lausumista käy ilmi se, että säätiölain uudistamiseen liittyvät kysymykset muodostavat kokonaisuuksia, joiden yksittäinen arvioiminen toisista irrallaan ei ole mielekästä. Lausuntopalautteen perusteella voidaan kuitenkin kartoittaa sääntelytarvetta ja -vaihtoehtoja. Tarkoituksenmukaisia sääntelyvaihtoehtoja voidaan arvioida esimerkiksi säätiön tarkoituksen ja toiminnan (3.3) ja säätiötyyppikohtaisesta sääntelytarpeesta saadun palautteen perusteella.⁴ Esimerkiksi säätiöiden toimintamahdollisuuksien lisääminen säätiön tarkoitukselle asetetun hyödyllisyys-kriteerin poistamisen, liiketoiminnan sallimisen sekä säätiöpääomaa koskevan vaatimuksen muuttamisen kautta voi edellyttää oikeussuoja- ja kontrollikeinojen kehittämistä. Toisaalta säätiötoiminnan kontrollin osalta voidaan havaita erilaisia painotuksia esimerkiksi suhtautumisessa hyvää hallintotapaa koskevan itsesääntelyn mahdollisuuksiin, tilintarkastusinformaation kehittämiseen ja julkisvalvonnan intensiiviteettiin.

Kuten jäljempänä säätiön tarkoitusta ja toimintaa koskevasta jaksosta käy ilmi, lausunnonantajien enemmistö kannattaa hyödyllisyysvaatimuksesta luopumista. Vielä edellä mainittua selkeämpi enemmistö kannattaa liiketoiminnan harjoittamisen sallimista nykyistä selkeämmin laissa säätiöille. Lain jatkovalmistelun kannalta keskeinen kysymys koskee rajanvetoa suoran ja välillisen liiketoiminnan sallittavuuden suhteen. Tältä osin lausunnonantajat eivät ole yksimielisiä. Säätiön liiketoiminnan harjoittamiseen liittyvää sääntelytarvetta toteutettaessa voidaan mallia soveltuvin osin ottaa muusta yhteisölainsäädännöstä (useissa lausunnoissa on viitattu osakeyhtiölakiin). Tällöin korostuu tarve vastuiden (ks. 3.6 säätiön hallinnosta) ja velkojainsuojan (ks. erit. kysymys 4 kohdassa 3.3) sekä taloudellisen raportoinnin (ks. 3.7.2 tilintarkastuksesta) selkeämmälle ja kattavammalle sääntelylle. Samassa yhteydessä tulee arvioitavaksi säätiön varojen sijoittamista koskevan säännöksen tarpeellisuus (3.8). Tahdonvaltaisen sääntelyn kautta voidaan ottaa huomioon myös se, että säätiöt poikkeavat käytännössä merkittävästi toisistaan. Huomattavaa on, että liiketoimintamahdollisuuden salliminen säätiöille ei sinänsä muodosta estettä nykymuotoisen säätiötoiminnan jatkamiselle.

⁴ Sääntelyn eriyttäminen sääntelyratkaisuna esiintyy yleisellä tasolla jatkuvarahoitteisten säätiöiden huomioimista (2.3) koskevan kysymyksen kohdalla. Yksityiskohtaisemman sääntelyn tarkastelun yhteydessä sääntelyn eriyttämiseen on viitattu mm. säätiön toimintaa ja tarkoitusta (3.3) ja vähimmäispääomavaatimusta (3.5) koskevien kysymysten kohdalla. Erityyppisten säätiöiden toimintamahdollisuuksien turvaamisen näkökulmasta vaikuttaisi perustellulta, ettei säätiölaissa säädettäisi liian korkeasta pakottavasta pääomavaatimuksesta.

Säätiön yleisestä tunnusmerkistöstä säätämistä lausunnonantajien enemmistö ei pidä tarpeellisenä⁵ (3.1). Valtaosa lausunnonantajista katsoo, että lakiin olisi syytä sisällyttää säännökset testamentilla määrätyn säätiön perustamisen varmistamiseksi (3.2). Säätiön perustamiseen liittyen suurin osa vastaajista on lisäksi katsonut, että säätiön perustamisen raukeaminen sääntöjen ja tarkoituksen välisessä ristiriitatilanteessa ei ole tarkoituksenmukainen seuraus, vaan perustaminen tulee näissäkin tilanteissa varmistaa sovittamalla säännöt säätiön tarkoituksen toteuttamiseen. Itsenäisen säätiön perustamisen raukeamisen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon myös se, miten vastaisuudessa suhtaudutaan epäitsenäisen säätiön perustamiseen ja sääntelyyn ylipäättään. Lähtökohtaisesti ”ikuiseksi” tarkoitettujen säätiön kohdalla on myös tärkeää, että sen tarkoituksen muuttaminen sallitaan siten, että sen toimintamahdollisuudet voidaan pitkällä aikavälillä turvata perustajan tahtoa kunnioittavalla tavalla (3.9)

Lausuntokierroksen tavoitteena oli selvittää mahdollisen lainvalmistelutoimeksiannon suuret linjat, joiden perusteella toimeksianto voidaan määrittää. Saaduissa lausunnoissa onkin yleisellä tasolla varsin ansiokkaasti kartoitettu varsinaisen lainvalmistelun kannalta keskeisiä kysymyksiä sekä sääntelyvaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Toisaalta arviomuistion pohjalta lausunnonantajat eivät kyenneet muodostamaan yksityiskohtaisia kantoja uudistuksen sisällöstä, koska sääntelyn vaikutuksia ei ole voitu arvioida riittävästi ilman tarkempaa selvitystä. Arviomuistiosta saadun palautteen osoittamat suunta-
viivat muodostavat kuitenkin riittävän pohjan lainvalmistelutoimeksiannolle.

2. Säätiölain uudistuksen rajaukset

2.1 Kokonaisuudistus (4.2)

1. Onko säätiölain mahdollinen uudistaminen toteutettava kokonais- vai osittaisuudistuksena? Perustelkaa näkemyksenne.

Yhteenveto

Selkeä lausunnonantajien enemmistö (38 vastaajaa: SRNK ja valtaosa säätiöistä, asian-
tuntijajärjestöt/palveluntarjoajat, akateemisen maailman edustus, viranomaiset, ministeriöt) puoltaa säätiölain kokonaisuudistusta. Tätä perustellaan ensinnäkin voimassa olevan lain iällä ja lainsäädännön osittaisuudistuksista johtuvalla sääntelyn kerrostuneisuudella. Useammissa lausunnoissa viitataan myös mahdollisuuteen saattaa säätiölaki ulkomuodoltaan ja systematiikaltaan vastaamaan ns. ”moderneja” yhteisölakeja. Kokonaisuudistus näyttäisi lisäksi mahdollistavan osittaisuudistusta paremmin asioiden kokonaisvaltaisen tarkastelun. Yksi lainsäädännön kokonaisuudistusta kannattava lausunnonantaja näkee keskeisten uudistusta vaativien kohtien osalta aikataulusyistä tarpeen myös selkeästi rajatulle osittaisuudistukselle. Toisaalta lainsäädännön osittaisuudistuksen ongelmallisuuteen on kiinnitetty huomiota annetuissa lausunnoissa. Väite osittaisuudistuksen nopeudesta ja ”helppoudesta” on kyseenalaistettu, koska osittaisuudistuk-

⁵ Tätäkin kysymystä tulee tarkastella sääntelyn säätiötyyppikohtaisen eriyttämisen tarvetta vasten. Sääntelyn eriyttäminen ja mahdollisesta epäitsenäisestä säätiöstä säätäminen näet edellyttäisivät jonkinlaisten määritelmäsäännösten sisällyttämistä lakiin.

nessa joudutaan seulomaan ja rajaamaan uudistuksen kohde erikseen, sekä lisäksi suhteuttamaan uudet säännökset vanhoihin voimassa olevan lain säännöksiin. Annetuista lausunnoista ei toisaalta laajalti ilmene sellaista kiireellistä muutostarvetta, joka puoltaisi säätiölain osittaisuudistuksen toteuttamista.

Yhteensä kolme lausunnon antanutta säätiötä puoltaa säätiölain osittaisuudistusta. Yhdessä osittaisuudistusta kannattavassa lausunnossa (Kansan Sivistysrahasto) edellytetään verotuskysymysten ohella kysymyksiä ns. trust-sääntelystä ja epäitsenäisten säätiöiden asemasta rajattavaksi valmistelun ulkopuolelle. Kaksi lausunnon antanutta säätiötä (Konstsamfundet, SÅA) ei pidä voimassa olevaan lakiin liittyviä epäkohtia sellaisina, että kokonaisuudistus olisi tarpeen.

Yksi lausunnon antaneista säätiöistä (SliF) ei asetu sen paremmin osittais- kuin kokonaisuudistuksenkaan puolelle, vaan katsoo että kokonaisuudistuksen tarpeen kartoittaminen ja ratkaiseminen on lain jatkovalmisteluun kuuluva – ja sen kohdalla alkajaisiksi ratkaistava – asia.

Lausunnot

Lain kokonaisuudistusta kannattavat: SRNK:n⁶ ja Alvar Aalto -säätiö -säätiön mukaan säätiölain uudistaminen tulisi toteuttaa kokonaisuudistuksena. Nykyistä lakia on korjailtu useaan otteeseen ja lisätäydennykset toisivat siihen mahdollisesti epäselvyyttä. *SRNK* toteaa lisäksi, että kokonaisuudistus mahdollistaisi myös lain rakenteen kehittämisen ja ajantasaistamisen. Säätiökenttä on myös muuttunut vuosikymmenien kuluessa ja muutos edellyttää uutta kokonaisuutetta säädöksiin. *HOAS* on säätiölainsäädännön kokonaisuudistuksen ja valitun avoimen uudistamistyön periaatteen kannalla, jotta lainsäädäntö saadaan riittävän kattavasti päivitettyä ja modernisoitua. *Invalidisäätiön* mukaan säätiölainsäädännön kokonaisuudistus on osittaisuudistusta parempi ratkaisu. Nykyinen säätiölaki on vanha. Osakeyhtiö- ja yhdistyslait on uusittu, ja näitä voidaan hyödyntää säätiölainsäädännön kokonaisuudistuksessa. Vaikka kokonaisuudistus vie enemmän aikaa kuin osittaisuudistus, saadaan siinä paremmin huomioitua kaikki uudistustarpeet. Säätiökenttä ei myöskään ole sellaisessa kriisissä, että uudistuksia pitäisi saada nopeasti aikaiseksi. Tärkeintä on hyvä lopputulos, ei nopeus. *Wihurin rahaston* mukaan uudistus pitäisi toteuttaa kokonaisuudistuksena. Kokonaisuudistus mahdollistaa paremmin lain toimivuuden varmistamisen nykyoloissa

Miina Sillanpään Säätiön mielestä säätiölain uudistaminen olisi toteutettava kokonaisuudistuksena. Kokonaisuudistus mahdollistaisi lain rakenteen uudistamisen nykyisen sääntelytavan mukaiseksi. Mahdollinen uudistus ei saisi kuitenkaan vaikeuttaa funktionaalisesti erilaisten säätiöiden (esim. toiminnalliset/apurahoja jakavat säätiöt ja näiden sekamuodot) asemaa. *PSS* pitää säätiölain kokonaisuudistusta lähtökohtaisesti parempana ratkaisuna kuin jatkuvien osittaisuudistusten tekemistä. Kun laissa on useita erikäisiä ”kerrostumia”, sen tulkittavuus hankaloituu ja tavoitteistoon saattaa muodostua sisäisiä ristiriitoja. Nykyiseen säätiölakiin on kuitenkin Palkansaajasäätiön mielestä

⁶ Koneen säätiö ja Alfred Kordelinin säätiö ovat lausuntopyyntöön antamassaan vastauksessa ilmoittaneet yhtyvän Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry:n asiassa antamaan lausuntoon.

mahdollista tehdä myös selkeästi rajattu osittaisuudistus, joka keskittyy muutamiin tärkeimpiin kysymyksiin.

RAY näkee tarvetta erityisesti säätiöiden toiminnan valvontaan liittyvien säännösten tehostamiselle, sekä vero-oikeudellisten kysymysten sääntelyn uudistamiselle. *RAY* kannattaa säätiölainsäädännön kokonaisuudistusta, mutta näkee, että keskeiset uudistustarpeet – kuten säätiöiden valvonnan tehokkaampi järjestäminen – tulisi toteuttaa aikataulusyistä osittaisuudistuksena.

Rinne koti -säätiön mukaan säätiön kannalta tärkein tekijä on toimintaedellytysten parantaminen. Säätiölaki on vanhentunut, joten lainsäädännön yhteiskuntapoliitikon näkökulmasta kokonaisuudistuksen tarve on sen mukaan ilmeinen. Myös uudessa laissa tulisi olla riittävästi väljyyttä säätiön omille ratkaisuille. *YTY* pitää säätiölainsäädännön kokonaisuudistusta osittaisuudistusta parempana vaihtoehtona voimassaolevan lainsäädännön ikä huomioon ottaen. *Arcada* katsoo, että säätiölain muuttaminen tulisi toteuttaa kokonaisuudistuksena. Lakiin on kohdistunut useampia osittaisuudistuksia ja sen vuoksi on tarpeen nyt tarkastella lakia kokonaisuutena. Osittaisuudistuksessa vaarana on niiden ristiriitainen suhde jo voimassa oleviin säännöksiin.

Kulttuurirahaston mukaan säätiölain uudistus tulisi toteuttaa kokonaisuudistuksena. Ottaen huomioon viimeaikainen yhteisölainsäädännön uudistuminen ja ajantasaisuus on loogista, että myös säätiölaki merkittävänä lakina saatetaan paitsi sisällöllisesti myös lainsäädäntöteknisesti ja rakenteellisesti nykyaikaiseen muotoon. Sisällölliset asiat, jotka uudistuksen yhteydessä väistämättä tulevat muutettaviksi, ovat joka tapauksessa merkittäviä ja vaativat perusteellisen valmistelun ja pohdinnan, joten uudistukseen käytettävän ajan määrällä ei voida perustella osittaisuudistuksen paremmuutta vaihtoehtona.

Takuu-Säätiö pitää säätiölainsäädännön kokonaisuudistusta tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona. Kokonaisuudistus on tarpeen säätiölain rakenteen nykyaikaistamiseksi sekä yhdenmukaistamiseksi muun yhteisölainsäädännön kanssa. *VTS* kannattaa kokonaisuudistusta. Yhteiskunta- ja talouselämä ovat sen mukaan muuttuneet ja monimutkaistuneet niin paljon, että vanhaa säätiölakia korjaamalla ei helposti päästäisi nykyajan vaatimukset täyttävään kokonaisuuteen. *Urheiluopistosäätiön* mukaan tavoitteena tulee olla kokonaisuudistus. Jos kokonaisuudistus on vaikea toteuttaa, on myös osauudistus mahdollinen.

Yrjö Jahnssonin säätiön lausuman mukaan; kun säätiölakia ryhdytään uudistamaan, uudistus olisi toteutettava kokonaisuudistuksena. Vaikka tämä vienee aikaa osauudistusta enemmän, laista tulisi selkeämpi ja voimassa olevaa yhteisölainsäädäntöä vastaava. Arviomuistiossa esitetyt kokonaisuudistusta puoltavat näkemykset ovat säätiön mukaan perusteltuja. *FK* katsoo, että huolimatta osittaisuudistuksen nopeammasta toteuttamismahdollisuudesta, uudistaminen olisi syytä tehdä kokonaisuudistuksena. Kokonaisuudistuksella pystytään välttämään paremmin muutosten yllättävät vaikutukset sekä modernisoimaan lakiteksti vastaamaan nykypäivän standardeja. Ottaen huomioon nykyisen säätiölainsäädännön suppeuden ja muutokset toimintaympäristössä sekä säätiöiden lukumäärän että tehtävien mahdollisen kasvun tulevaisuudessa, *Esy* pitää säätiölainsäädännön kokonaisuudistusta mielekkäänä lähtökohtana. Eläkesäätiöitä koskee oma eril-

lislakinsa ja eläkesäätiöt toimivat osana työeläkejärjestelmää, jota pääosin normittaa yhtenäinen lainsäädäntö, joten eläkesäätiöt on perusteltua jättää pois säätiölainsäädännön uudistamisesta.

HTM-tilintarkastajien näkemyksen mukaan tulisi säätiölain uudistaminen toteuttaa kokonaisuudistuksena. Yhdistys viittaa arviomuistiossa todettuun säätiölain vanhentumiseen siihen tehdyistä osittaisuudistuksista huolimatta, sekä toteaa säätiöiden toimintaympäristön ja yhteiskunnan muuttuneen merkittävästi lain voimassa olon aikana. Kokonaisuudistuksen jälkeen uusi säätiölaki vastaisi 1980–2000 uudistettuja yhteisölakeja. *KKK* katsoo, että mahdollinen säätiölain uudistaminen on toteutettava kokonaisuudistuksella. Kokonaisuudistuksella voidaan osittaisuudistusta paremmin selkeyttää ja modernisoida lainsäädäntöä, tarkastella säätiöiden toiminnan yhteiskunnallista merkitystä sekä luoda säätiöiden toiminnalle hyvät toimintaedellytykset siten että säätiölainsäädäntö vastaisi soveltuvien osin yhteisölainsäädäntöä. *KHT-yhdistys* arvioi, että säätiölain osalta ei ole mahdollista tehdä onnistuneita osauudistuksia ilman, että nykyinen laki tulisi kokonaisuudessaan arvioitavaksi. Lisäksi yhdistys arvioi, että osittaisuudistuksessa uudistettavat osa-alueet on vaikea määritellä sillä tavoin, että säädöskokonaisuudesta voisi tulla järkevästi toimiva. Niinpä *KHT-yhdistys* kannattaa, että säätiölain uudistaminen toteutettaisiin kokonaisuudistuksena. Kokonaisuudistuksen myötä koko laki voitaisiin ajanmukaistaa ja se olisi sitten nykyistä yhtenäisempi. Kokonaisuudistuksen yhtenä tavoitteena tulisi olla se, että säätiöitä koskeva lainsäädäntö tuodaan samalle tasolle muun suomalaisen yhteisölainsäädännön kanssa kuitenkin ottaen huomioon nykyisin toimivien säätiöiden todellisuuden. *SAL* katsoo, että säätiölaki on kokonaisuutenaan vaillinainen ja jotta säätiöinstituution olemusta voitaisiin arvioida kokonaisuutena, uudistus olisi toteutettava kokonaisuudistuksena. Laki on nykyisellään siinä määrin lyhyt, että kokonaisuudistus on teknisesti helppo toteuttaa.

Akava katsoo, että säätiölain uudistus on syytä toteuttaa kokonaisuudistuksena. Tätä puoltaa nykyisen lain vanhanaikaisuus. Kokonaisuudistuksen yhteydessä lakia on mahdollista tarkastella kattavasti ja uudistaa myös rakenne ja kirjoitustapa modernimmaksi. *EK* kannattaa säätiölainsäädännön kokonaisuudistusta. Säätiölakiin on sen voimassaoloaikana tehty useita osittaisuudistuksia, jotka ovat osaltaan monimutkaistaneet lain rakennetta ja selkeyttä. Laki ei ole ajantasainen eikä nykyisen yhteisölainsäädännön sääntelytavan mukainen.

Prof. Halilan mukaan uudistus tulisi toteuttaa kokonaisuudistuksena. Laki on vanha, aukollinen ja tilkkutäkkimäinen eikä siinä ole otettu huomioon nykyistä säätiötodellisuutta. Lain kokonaisuudistuksen tarpeesta vallitsee Halilan mukaan laaja yksimielisyys. Vaikka radikaaleja muutoksia ei tehtäisikään, on tärkeää, että peruskysymyksiä voidaan pohtia kokonaisuudessaan. Uudistamistarve ei kohdistu vain joihinkin yksittäisiin kysymyksiin. *Prof. Mähönen* toteaa kannattavansa ehdottomasti täydellistä kokonaisuudistusta. Mähösen mukaan säätiölaki on kokonaisuudessaan vanhentunut, eikä siitä ole saatavissa kokonaisuudistuksella tai kokonaisuudistuksillakaan modernia säätiöiden ja yhteiskunnan tarpeet täyttävää lakia. Myös yhteisöjen ja säätiöiden sääntelyn yleinen systematiikka ja käytettävyys puoltavat sitä, että laki uusitaan kokonaisuudessaan. *Turun kauppar korkeakoulun/Vahteran* mukaan säätiölain uudistus tulisi toteuttaa kokonaisuudistuksena. Lausunnossaan Vahtera on perustellut kokonaisuudistuksen tarvetta prof. Mähösen lausunnossa esitettyä vastaavalla tavalla. *Pykäläinen-Syrjäsen* mu-

kaan säätiölain kokonaisuudistus on perustellusti tarpeen. Voimassa oleva laki on vanhanaikainen, suppea ja laadittu aivan toisenlaisen instituution tarpeita vastaamaan kuin mitä säätiöt tällä hetkellä ovat ja toisenlaiseen toimintaympäristöön kuin missä ne tällä hetkellä elävät. Laki ei ole myöskään koherentti sisältä tai ulkoa päin. Sen säännökset ovat keskenään ja muihin säätiöitä säänteleviin lakeihin nähden osin jopa ristiriitaiset. Edellä mainituista seikoista johtuen lain kyky luoda edellytyksiä ja toimintamahdollisuuksia modernille säätiölle nykymaailmassa ei ole riittävä. Laki ei myöskään kannusta tehokkaaseen toimintaan.

KRP:n mielestä kokonaisuudistus on parempi vaihtoehto, sillä säätiölaki on jo vuodelta 1931. Säädos on myös hajanainen ja sitä on useilla eri osittaisuudistuksilla uudistettu eri vuosikymmeninä. Yhteiskunta ja ympäröivä maailma on muuttunut säätämivuodesta niin paljon, että laki on syytä uudistaa. Lisäksi rajauksessakin tulisi *KRP:n* mukaan ottaa huomioon EU-säätiölainsäädännön kehitysnäkymät. *PRH:n* mielestä säätiölain uudistaminen pitää toteuttaa kokonaisuudistuksena. Osittaisuudistuksen tekeminen on usein yhtä hankalaa ja vie yhtä paljon aikaa kuin kokonaisuudistus, koska osittaisuudistuksessa joudutaan seulomaan uudistettavat kohdat ja sovittamaan muutettavat säännökset entisenä pysyviin säännöksiin. Säätiölaki on vanha ja yhteiskunta sekä säätiöiden toimintaympäristö on muuttunut voimakkaasti viimeisten kolmen vuosikymmenen aikana. Säätiölakia on muutettu useita kertoja eri syistä, ja uudet osittaisuudistukset vaikeuttaisivat lain käytettävyyttä. Säätiölaki on syytä uudistaa kokonaisuudessaan vastaamaan 2000-luvun muuttuneita olosuhteita. *VH:n* käsityksen mukaan tulisi säätiölainsäädännön uudistaminen toteuttaa ensisijaisesti kokonaisuudistuksena. Säätiöt ovat verotuksessa huomattavia toimijoita ja säätiölainsäädäntö on vanhentunut. Kokonaisuudistuksessa voitaisiin ottaa mallia viimeaikaisesta yhteisöläinsäädännöstä. *Virke* kannattaa kokonaisuudistusta. Sen mukaan keskeisiä puutteita on säätiöiden hallinnon ja valvonnan järjestämisessä.

OKM katsoo, että säätiölain mahdollinen uudistaminen saattaisi olla ajankohtaista toteuttaa ensisijaisesti kokonaisuudistuksena ottaen huomioon että laki on iäkäs (vuodelta 1931) eikä erityisen kattava. Kokonaisuudistus mahdollistaa kattavan keskustelun säätiö-instituution yhteiskunnallisesta asemasta ja tehtävästä sekä mahdollistaa lain järjestelmällisen uudistamisen. *SM:n poliisitoiminnan suunnitteluyksikön* mukaan kokonaisuudistuksen etuna on mahdollisuus kattavaan uudistustarpeen tarkasteluun ja rakenteen uudistamiseen nykyisen sääntelytavan mukaiseksi. Viimeksi sanottu voi helpottaa lain ymmärtämistä. Säätiölain rakennetta voidaan kokonaisuudistuksessa kehittää viimeaikaisesta yhteisöläinsäädäntöä vastaavasti siten, että myös sisällöltään ennallaan säilyvät säännökset kirjoitettaisiin nykyisen lainsäädäntökäytännön mukaisesti ja säännökset voitaisiin kirjoittaa loogisempaan järjestykseen. Voimassaolevan lainsäädännön ikä ja lukuisat erilaiset, esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa esitetyt lukuisat uudistuskohdeet puoltanevat poliisitoiminnan suunnitteluyksikön mukaan kokonaisuudistusta. *STM:n* mielestä kokonaisuudistus olisi parempi vaihtoehto, perusteluna säätiölain vanhanaikaisuus ja monet puutteet. *TEM:n* mukaan säädöksen ikä ja useisiin eri säännöksiin kohdistuvat muutostarpeet puoltavat kokonaisuudistusta. Lisäksi paremman sääntelyn periaatteet (HSA 2007), jotka liittyvät ”säädoshuoltoon” puoltavat kokonaisuudistusta.

Kuntaliiton mukaan säätiölain uudistaminen tulisi tehdä kokonaisuudistuksena. Säätiölaki tulisi uudistaa monilta osin (mm. säätiöiden valvonta, hallituksen päätöksenteko,

hallituksen palkkiot, asiamiehen asema ja valtuudet, tilintarkastus, julkisuus- ja avoimuus- sekä vastuukysymykset). Jatkuvasti tapahtuvat osittaisuudistukset hankaloittaisivat käytännössä säätiöiden hallintoa. *Kuparinen* toteaa lausunnossaan, että säätiölaki pitää ehdottomasti uudistaa kokonaisuudessaan.

Ei ota tässä vaiheessa kantaa: SliF:n käsityksen mukaan säätiölaki on toiminut hyvin ja vakiintunut tulkinta siitä on muodostunut. Kysymykseen säätiölainsäädännön mahdollisesta kokonaisuudistuksesta yhdistys toteaa, että sen tarpeellisuuden tutkimisen ja toteamisen tulee olla säätiölainsäädännön valmistelun ensimmäinen tehtävä

Lain osittaisuudistusta kannattavat: Konstsamfundetin ja SÅA:n mukaan voimassa olevaan lakiin ei liity niin suuria puutteita, että lainsäädännön kokonaisuudistus olisi tarpeen. Rajattaessa verotuskysymykset erilleen samoin kuin kysymys ns. trust-säädöstöstä ja epäitsenäisten säätiöiden asemasta uudistusta olisi *Kansan Sivistysrahaston* kannan mukaan mahdollista viedä eteenpäin osittaisuudistuksena.

2. Mikäli kannatatte osittaisuudistusta, niin täsmentäkää ne osa-alueet, jotka mielestänne tarvitsevat uudistusta

Yhteenveto

Säätiölain osittaisuudistusta kannattaa vain neljä lausunnonantajaa (säätiötä/yhdistystä), joista RAY perustelee kantaansa tiettyjä asioita koskevalla kiireellisellä sääntelytarpeella ja kolme ei ylipäättäen näe tarvetta kokonaisuudistukseen. Toisaalta kokonaisuudistusta kannattavista lausunnonantajista osa epäilee sitä, että osittaisuudistus voitaisiin toteuttaa olennaisesti nopeammin kuin kokonaisuudistus. Kokoavasti voitaneen todeta, että annettujen lausuntojen perusteella osittaisuudistuksen piiriin kuuluvien säännösten tarkemman rajauksen hyväksyminen edellyttäisi sitä, että useampi lausunnonantaja poikkeaisi lausunnossa esittämästään kannasta. Lausunnoissa osittaisuudistuksen kannalta keskeisinä kohteina on mainittu esteellisyys- ja sisäpiiritilanteiden sääntely, säätiöiden valvonta, sijoitus- ja liiketoimintaa koskeva sääntely, sääntöjen muuttamista sekä sulautumista ja jakautumista koskevat säännökset, hyödyllisyyden määrittely, säätiön vähimmäispääoma, tilintarkastuskysymykset sekä asiamiehen asema ja valtuudet säätiössä. Prof. Mähönen on lain kokonaisuudistusta kannattavassa lausunnossaan todennut mahdollisen osittaisuudistuksen osa-alueita olevan niin paljon, ettei lain osittaisuudistus ole toivottava.

Lausunnot

VH on todennut lain kokonaisuudistusta puoltavassa lausunnossaan, että mikäli kokonaisuudistusta ei voida toteuttaa, tulisi uudistaa ainakin säätiöiden valvontaa ja liiketoimintaa koskeva sääntely.

Konstsamfundetin mukaan säätiölainsäädännön osittaisuudistuksessa huomio tulisi kiinnittää luottamushenkilöille maksettaviin korvauksiin ja säätiön muuhun laskutukseen. Säätiöitä ei tulisi niiden harjoittamassa sijoitustoiminnassa pakottaa turvautumaan ulkopuoliseen asiantuntemukseen, vaan mahdollisuuksien mukaan ja säätiön koko ja sijoit-

tamisstrategia huomioon ottaen huolehtia, että säätiö omaa kokonaisuuden ja ulkopuolisen avun tarpeen arvioinnin kannalta tarpeellisen tietämyksen. Sääntöjen muuttamista ja sulautumista koskevia säännöksiä tulee yksinkertaistaa.

Kansan Sivistysrahaston mukaan säätiölain osittaisuudistuksen kannalta keskeisiä kysymyksiä olisivat yleishyödyllisyyden määrittely, liiketoiminnan aseman määrittely säätiössä, sulautumisen ja jakautumisen helpottaminen, vähimmäispääoman määrittely, tilintarkastuskysymykset sekä asiamiehen asema ja valtuudet säätiössä.

PSS:n toissijaisena vaihtoehtona pitämän osittaisuudistuksen tulisi keskittyä sulautumisen ja jakautumisen helpottamiseen sekä vähimmäispääomaan, tilintarkastukseen, liiketoiminnan asemaan ja asiamiehen asemaan ja valtuuksia koskeviin asioihin. Lisäksi olisi syytä täsmentää ja jossain määrin myös helpottaa sääntöjen määräämisen tarkoituksen laajentamista tilanteissa, joissa alkuperäinen tarkoitus ei ole käynyt suorastaan mahdottomaksi, mutta säätiön voimavaroihin suhteutettuna tarkoituksettoman suppeaksi.

RAY näkee, että keskeiset uudistustarpeet – kuten säätiöiden valvonnan tehokkaampi järjestäminen – tulisi toteuttaa aikataulusyistä osittaisuudistuksena (ks. vastaus edellä kysymykseen 1; *RAY* kannattaa säätiölainsäädännön kokonaisuudistusta). *SÅA:n* mukaan lähinnä esteellisyys- ja sisäpiiritilanteita koskevaa sääntelyä tulisi täsmentää. Tässä työssä Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry:n uutta ohjetta ”Säätiön hyvä hallinto”⁷ voidaan hyödyntää soveltuvin osin.

2.2 Säätiöoikeudellinen uudistus (4.3)

1. Katsotteko, että vero-oikeudelliset kysymykset olisi tarkoituksenmukaista rajata uudistuksen ulkopuolelle?

Yhteenveto

Lausunnonantajat jakavat lähes yksimielisesti (ainoastaan kahdessa lausunnossa on viitattu mahdollisuuteen tai tarpeeseen uudistaa vero-oikeudellisia säännöksiä säätiölainsäädännön kehittämisen yhteydessä) arviomuistion lähtökohtana olevan kannan, jonka mukaan vero-oikeudellisten kysymykset tulisi rajata uudistuksen ulkopuolelle. Rajauksen puolesta esitetyt perustelut liittyvät toisaalta käytettävissä olevien resurssien huomiointiin ja lainvalmisteluprosessin tarkoituksenmukaiseen läpiviemiseen, toisaalta sääntelyn selkeyden ja systematiikan asettamiin vaatimuksiin..

Eräissä lausunnoissa (Pykäläinen-Syrjänen, SAL, VH) on kuitenkin aiheellisesti muistutettu vero-oikeuden kannalta keskeisten näkökulmien ja kysymyksenasettelujen merkityksestä säätiöoikeudellisen lainvalmisteluprosessin yhteydessä. Erityisesti säätiöiden harjoittaman liiketoiminnan osalta kysymys tulee jatkovalmistelun yhteydessä arvioitavaksi. Annetuista lausunnoista käy ilmi, että tarvetta vero-oikeudellisten sääntösten uudelleentarkasteluun on. Verolainsäädännön kehittämistä tarkoittavat hankkeet näh-

⁷ Ohje saatavilla suomenkielisenä Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunnan internet-sivujen ”Julkaisut” osiosta, www.saatiopalvelu.fi

dään kuitenkin tarkoituksenmukaisemmaksi toteuttaa säätiölain valmistelusta erillään. Osa lausunnonantajista (ks. näistä esim. Mähönen) on nimenomaisesti todennut, että vero-oikeudellinen tarkastelu tulee toteuttaa vasta säätiölain uudistamisen jälkeen.

Lausunnot

Säätiöoikeudellista uudistusta kannattavat: SRNK ja Alvar Aalto -säätiö katsovat, että vero-oikeudelliset kysymykset tulisi rajata uudistuksen ulkopuolelle ja keskittyä säätiömuotoisen toiminnan sääntelyyn. Verolainsäädäntö ja yhteisöainsäädäntö muodostavat omat kokonaisuutensa. Verokysymysten käsittely vaatisi myös runsaasti resursseja ja saattaisi hidastaa uudistusta. *Alvar Aalto -säätiön* mukaan verolainsäädäntö ei kuitenkaan saisi olla ristiriidassa säätiölain kanssa.

Konstsamfundet toteaa, että säätiölain muutoksen yhteydessä ei ole tarvetta samanaikaisesti käsitellä säätiöiden verotusta. Yhdistetty lainvalmisteluprosessi saattaisi helposti aiheuttaa käsitteellistä sekaannusta. Tässä yhteydessä tulee keskittyä mahdollisiin säätiöitä koskevan lainsäädännön muutoksiin. Vaikka uudistuksen yhteydessä käytävä veropoliittinen keskustelu on välttämätöntä, uudistustyö tulisi *HOAS:n* mukaan pyrkiä aika-tilausyistä johtuen ensivaiheessa rajaamaan säätiöoikeudelliseen uudistukseen. Verolainsäädäntöä voitaneen tarkentaa asteittain uusitun säätiölainsäädännön kokemusten pohjalta.

Invalidisäätiön, Wihurin rahaston, Miina Sillanpään säätiön, PSS:n, RAY:n, YTY:n, Arcadan, SliF:n, SÅA:n, VTS:n ja Urheiluopistosäätiön mukaan vero-oikeudelliset kysymykset on tarkoituksenmukaisuussyistä rajattava säätiölakiuudistuksen ulkopuolelle. *RAY* ja *SliF* perustelevat kantaansa lisäksi sillä, että verojärjestelmä toimii säätiöiden ja yhteisöjen toimintamuodoista erillisenä. *VTS:n* mukaan verolainsäädännön mukaan ottaminen saattaa kohtuuttomasti viivästyttää uudistusta ja viedä liian suuren huomion uudistuksessa.

Kansan sivistysrahasto on säätiölain osittaisuudistusta kannattavassa lausumassaan edellyttänyt vero-oikeudellisten kysymysten rajaamista uudistuksen ulkopuolelle. *Kulttuurirahaston* mielestä vero-oikeudellisia kysymyksiä ei tulisi käsitellä tässä yhteydessä, koska kyse on enemmän oikeuspoliittisesta linjauksesta kuin lainsäädännön uudistamiseen liittyvästä asiasta. Säätiöiden oikeussuojan ja luottamuksensuojan näkökulmasta rahasto toteaa kuitenkin, että vakiintuneen (verotuksellisen) yleishyödyllisyyksityksen kirjaaminen tuloverolakiin voisi olla aiheellista.

Takuu-Säätiö katsoo, että vero-oikeudelliset kysymykset olisi tarkoituksenmukaista rajata säätiöoikeudellisen uudistuksen ulkopuolelle. Kuten arviomuistiossakin todetaan, verotuksellinen erityiskohtelu ei liity itse säätiömuotoon sinänsä, vaan tuloverolaissa määriteltyyn toiminnan yleishyödyllisyyteen. *Yrjö Jahnssonin säätiö* toteaa lausunnoissaan, että säätiöoikeudellinen uudistus olisi parasta toteuttaa erillään vero-oikeudellisista kysymyksistä. Uudistustarve koskee vanhaa ja varsin tulkinnanvaraista säätiölakia. Säätiöiden verotuksessa ei samanlaista uudistustarvetta ole olemassa. On tärkeää saada selkeä ja nykyaikainen säätiölaki. Vaikka verotus onkin merkittävä seikka, se ei kuitenkaan saa olla keskeinen säätiön toimintaan vaikuttava seikka.

FK:n mukaan vero-oikeudellisten kysymysten ottaminen laajasti mukaan uudistukseen ei ole tarkoituksenmukaista. Säätiölainsäädännön kehittämisen ja verolainsäädännön välisestä yhteydestä huolimatta *Esy* pitää selkeänä, että vero-oikeudelliset kysymykset rajattaisiin ulos säätiölainsäädännön kehittämisestä. Vero-oikeus muodostaa oman oikeudenalansa ja vero-oikeudellisten kysymysten selkeyttäminen onnistuu nopeammin erottamalla tätä koskevat kysymykset erilliseen lainsäädännön kehityshankkeeseen.

HTM-tilintarkastajien mukaan vero-oikeudelliset kysymykset pitää rajata säätiölakiuudistuksen ulkopuolelle. Verotuksellisten kysymysten sisällyttäminen säätiölakiin aiheuttaisi todennäköisesti tiuhempaa muutostarvetta säätiölakiin. Erillisiä lakeja on helpompi muuttaa tarvittaessa. On syytä olettaa, että uusi selkeämpi säätiölaki sekä erillinen verolainsäädäntö muodostavat yhdessä toimivamman kokonaisuuden. *KKK* katsoo, että vero-oikeudelliset kysymykset on tarkoituksenmukaista rajata uudistuksen ulkopuolelle. Kuten muistiossa on todettu, säätiöiden verotus on osa laajempaa yleishyödyllisten yhteisöjen verotusta koskevaa kokonaisuutta. Tämän kokonaisuuden arvioinnissa säätiöt muodostavat vain yhden näkökulman eikä siinä voitaisi sivuuttaa myös muihin yleishyödyllisten yhteisöjen toimintamuotoihin kuten yhdistyksiin liittyviä verokysymyksiä. *KHT-yhdistys* arvioi, että säätiölain uudistaminen voitaisiin tässä vaiheessa rajata yhteisöoikeudellisten säännösten uudistamiseen ja vero-oikeudelliset kysymykset voitaisiin pääasiassa rajata uudistustyön ulkopuolelle. Sen sijaan käytännössä käytetyn verotus- ja säätiöoikeudellisen terminologian yhtenäistäminen saattaisi selkeyttää asioita. Lisäksi yhdistys pitää mahdollisena, että verosäännösten muuttaminen osana säätiölain uudistamistyötä saattaisi johtaa voimassaolevan EU-normiston vastaiseen sääntelyyn, mm. syrjivään suosimiseen. *SAL:n* mukaan vero-oikeudelliset kysymykset on jätettävä uudistuksen ulkopuolelle. Yksin siviilioikeudellinen säätiölain läpikäynti tulee olemaan vaikea tehtävä. Lisäksi verosääntelyn uudistumisnopeus on aivan toinen kuin säätiöoikeuden, jolloin ei ole mielekästä rakentaa säätiölakia juuri tämän hetken verosääntelyn varaan. Toisaalta vero-oikeuden valmistelijoilla on oltava mahdollisuus seurata työtä ja siten valmistautua tuleviin muutoksiin. *EK:n* näkemyksen mukaan veroasioita ei tulisi käsitellä kokonaisuudistuksen yhteydessä, vaan ne tulisi rajata uudistuksen ulkopuolelle.

Prof. Halilan mukaan vero-oikeudelliset kysymykset olisi tarkoituksenmukaista rajata uudistuksen ulkopuolelle, koska kyse on kahdesta eri asiasta. Jos säätiöiden liiketoiminnan sääntelyyn kaavaillaan merkittäviä muutoksia, ei valmistelussa Halilan mukaan tule kuitenkaan ummistaa silmiä vaikutuksilta säätiöiden verotukseen. Niin ikään *Prof. Mähösen* mukaan vero-oikeudellisten kysymysten rajaaminen uudistuksen ulkopuolelle on tarkoituksenmukaista. Tämä siksi, että vero-oikeudellisten kysymysten mukaantulo vaikeuttaisi olennaisesti yksityisoikeudellisten säännösten uudistamista. Verotukseen liittyvä yleishyödyllisyysvaatimuksen tarkastelu on tarpeen, mutta vasta säätiölain uudistamisen jälkeen. Osittainkin yhtäaikainen valmistelu häiritsisi säätiölain uudistamistyötä. *Turun Kauppakorkeakoulun/Vahteran* mukaan uudistus tulisi toteuttaa ensisijassa säätiöoikeudellisena eli säätiöihin liittyvät vero-oikeudelliset kysymykset tulisi rajata uudistuksen ulkopuolelle. Vero-oikeudellisten kysymysten ottaminen mukaan säätiölain uudistukseen saattaa hidastaa uudistusta, joka toteutettavana hankkeena on muutoinen laaja ja työläs. Myös muutoin hankkeiden sitominen toisiinsa saattaa haitata kumpaakin sinänsä erillistä osa-aluetta. Lisäksi kuten voimassaolevan säätiölain iästäkin ilmenee, on otettava huomioon se, että yhteisö- ja säätiölainsäädäntö on pitkäikäisempää ja sta-

biilimpaa hektiseen vero-oikeuteen verrattuna. Näin ollen säätiöoikeudellinen lainvalmistelu tulisi toteuttaa syvempää ajattelua noudattaen siten, ettei se olisi säätiölain yksityiskohtien osalta sidottu tietyn hetkiseen veropoliittiseen linjaan. Mikäli säätiöihin liittyvien vero-oikeudellisten kysymysten uudelleenarviointi nähdään tarpeelliseksi, tulisi tämä lainsäädäntöhanke toteuttaa erillisesti kuitenkin siten, että riittävästä koordinaatiosta hankkeiden välillä huolehditaan.

Pykäläinen-Syrjäsen mukaan säätiöoikeudelliset kysymykset muodostavat oman selkeän ryhmänsä ja nimenomaan säätiölaki muodostaa sen oikeudenalan, jonka ajantasaisuutta tulee tässä ensisijaisesti tehostaa. Valtiontalouden tarkastusviraston luonnos "Säätiöiden valtiontuki ja valvonta" (VTV 210/2010) osoittaa, että ylipäättään yleishyödyllisen toiminnan verottamista koskevat säännökset on uudistettava, koskivatpa ne mitä yhteisömuotoa tahansa. Verotuksen tulee olla kilpailun kannalta neutraalia. Edellä mainittu merkitsee, että verotuksellinen kysymys on varsin laaja käsittäen eri yhteisötyyppejä, myös sisämarkkinoilla. Laajuudesta johtuen kuten myös ajankäytön tehokkuuden kannalta ei ole perusteltua tarkastella kysymystä säätiölain uudistamisen yhteydessä. Toisaalta on selvää, että mikäli säätiölainsäädäntöprosessissa ilmenee verotuksellisia näkökohtia, esim. teknisiä kysymyksiä, joilla on rajapintaa verolakeihin, tulee niitä käsitellä tarkoituksenmukaisella tavalla säätiölainsäädännön yhteydessä.

KRP:n mukaan vero-oikeudelliset kysymykset on syytä rajata uudistuksen ulkopuolelle. Jos ne myös uudistetaan, niin kysymyksessä on mittava kokonaispaketti, ja uudistus vie silloin todella pitkän ajan. Samat uudistukset pitäisi tällöin todennäköisesti ulottaa myös yhdistyksiin. Nykyisten verolakien toimivuuden suhteen säätiöissä ei liene suurempia ongelmia. Säätiölain kokonaisuudistus on *PRH:n* mielestä välttämätön, ja verolainsäädännön uudistaminen saattaisi entisestään lykätä ja hidastaa säätiölain uudistamistyötä. Säätiöiden toiminnan kannalta merkittävin vero-oikeudellinen kysymys on oikeastaan vain yleishyödyllisyyden arviointi säätiöiden verotuksessa. Kysymys yrityksen tai yhteisön toiminnan yleishyödyllisyydestä on mahdollista ratkaista erillisenä kysymyksenä ilman, että se sidotaan säätiölain uudistamiseen.

VH:n käsityksen mukaan vero-oikeudelliset kysymykset tulisi lähtökohtaisesti rajata säätiölainsäädännön uudistuksen ulkopuolelle. Verohallinto pitää tarpeellisena myös verolainsäädännön kehittämistä, mutta verolainsäädännön uudistamisen tulisi edetä erillisenä kokonaisuutena. Säätiölainsäädännön uudistaminen voi välillisesti vaikuttaa myös verotukseen esimerkiksi silloin, jos säätiölain uudistamisen yhteydessä luodaan säätiöille uusia tapoja toimia. Mikäli uusista toimintatavoista ei tällöin ole verosääntelyä, niihin liittyvät verokysymykset tulisi ratkaista säätiölainsäädännön uudistuksen yhteydessä. Myös *Virken* ja *Kuntaliiton* mukaan vero-oikeudelliset kysymykset on tarkoituksenmukaista rajata uudistuksen ulkopuolelle. *Kuntaliitto* toteaa, että yleishyödyllisten yhteisöjen verotus muodostaa oman vero-oikeudellisen kokonaisuutensa, joka tulisi selvittää ja uudistaa erikseen.

OKM:n mukaan vero-oikeudelliset kysymykset on tarkoituksenmukaista rajata uudistuksen ulkopuolelle ja pitää uudistuksen lähtökohtana rajausta säätiöoikeudelliseen uudistukseen. Yleishyödyllisten säätiöiden verotuskohtelu on vakiintunut, eikä ole tarvetta muutokseen. Yleishyödylliset yhteisöt ovat tuloverolain 23 §:n mukaan verovelvollisia vain saamastaan elinkeinotulosta ja eräin osin kiinteistön tuottamasta tulosta. *STM* ja

TEM katsovat, että vero-oikeudelliset kysymykset olisi tarkoituksenmukaista rajata uudistuksen ulkopuolelle.

Vero-oikeudellisten kysymysten tarkastelua säätiölainsäädännön uudistamisen yhteydessä kannattavat: Rinnekoti-Säätiö lausuu, että vaikka verotusta ei kovin pitkälle kytettäisi säätiölain valmisteluun, verotusnäkökulmaa ei tule ohittaa kokonaan. Ainakaan siinä tapauksessa, jos halutaan tukea säätiöiden toimintaa kolmannen sektorin avainyksikköinä. *Kuparisen* mukaan uudistuksesta jää pois mahdollisuus yhdistää säätiöt ja yhdistykset yhdeksi kokonaisuudeksi, jota varten olisi yksi kattava laki, mikäli lähtökohdaksi vain säätiöoikeudellinen uudistus. ”Verolait” -osaan voitaisiin Kuparisen ehdotuksen mukaan koota omana ryhmänä säätiöiden verotusnormit. Verolaissa voitaisiin lisäksi mainita, että säätiölle peruspääomaksi tehty luovutus ja lahjoitus ovat verovapaista – riippumatta luovutuksen luonteesta.

2.3 Säätiölain soveltamisalan laajentaminen ja jatkuvarahoitteiset säätiöt (4.4)

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

Yhteenveto

Jatkuvarahoitteisia säätiöitä koskevaan kysymykseen kantaa ottaneet lausunnonantajat pääosin (29 lausunnonantajaa: SRNK ja kaikki kysymykseen vastanneet säätiöt sekä näille palveluja tarjoavien asiantuntijajärjestöt, akateemisen maailman edustajat, suurin osa viranomaisista ja kysymyksestä lausuneet ministeriöt) puoltavat jatkuvarahoitteisten säätiöiden ominaispiirteiden ottamista nykyistä paremmin huomioon säätiölaissa. Huomattavassa osassa launustoja asiaa on käsitelty varsin yleisellä tasolla, lähinnä siten, että niistä ainoastaan käy ilmi lausunnonantajan myönteinen kanta jatkuvarahoitteisten säätiöiden ominaispiirteiden parempaan huomioon ottamiseen. Yhdessä lausunnoista on lisäksi nimenomaisesti todettu, että asian järjestäminen on jätettävä jatkovalmistelun varaan. Laajemmista ja yksityiskohtaisemmista lausunnoista käy kuitenkin ilmi se, että jatkuvarahoitteisten säätiöiden ominaispiirteiden nykyistä parempi huomioiminen laissa voi tapahtua useammalla kuin yhdellä tavalla.

Erääksi keskeiseksi kysymykseksi annettujen launustojen perusteella näyttääkin nousevan säätiötyyppikohtainen sääntelyn eriyttäminen ja jatkuvarahoitteisia säätiöitä koskevien erityissäännösten tarpeellisuus. Tähän liittyen eräät vastaajat (mm. Halila, Mähönen) olivat aiheellisesti kiinnittäneet huomiota siihen, että säätiötyypit eivät välttämättä eroa täysin toisistaan. Käytännössä on esimerkiksi olemassa merkittävän oman pääoman omaavia säätiöitä, jotka saavat samalla ulkopuolista rahoitusta. Tarkkarajaiseen tyyppiteltyyn liittyvistä (lainvalmisteluprosessin kannalta erityisesti sääntelyteknisistä) ongelmista huolimatta osa lausunnonantajista (SRNK, Invalidisäätiö, Kulttuurirahasto, SliF, Takuu-Säätiö, Yrjö Jahnessonin säätiö, KKK, VH) viittaa nimenomaisesti säätiötyyppien määrittelyyn ja erityissäännöksen mahdollisuuteen. Vaihtoehtoisesti launustoissa on esitetty muun muassa sijoitusperiaatteiden kirjoittamista yleisempään muotoon (Rinnekoti-Säätiö, Pykäläinen-Syrjänen) sekä säätiöpääomaa ja säätiön tarkoitusta yhdistävän

perustamisvaiheen harkinnan uudelleen tarkastelua (Halila). Myös yleisellä säätiön vähimmäispääoman vaatimuksella sekä liiketoiminnan harjoittamista ja säätiön tarkoituksen muuttamista koskevilla säännöksillä on annettujen lausuntojen perusteella huomion arvoinen yhteys jatkuvarahoitteisen säätiön toimintaan ja ominaispiirteisiin.

Kolme lausunnonantajaa (FK, Virke, Kuparinen) katsoo, että jatkuvarahoitteisten säätiöiden erityispiirteiden tarkempi huomioiminen säätiölaissa ei ole tarpeen. Virken mukaan säätiölaki ei sovellu jatkuvarahoitteisen toiminnan käyttöön ainakaan silloin, kun yhteiskunnalliset intressit ovat valvottavina.

Lausunnot

Jatkuvarahoitteisten säätiöiden ominaispiirteiden huomioimista erityissäännöksin kannattavat: SRNK:n mukaan uudistuksessa tulisi jatkuva rahoitus ottaa huomioon säätiölain omaisuusmassan periaatteen vaihtoehtona. Säätiötyyppiä on hankala eritellä sekamuotoisuuden vuoksi. Tämän ei kuitenkaan tulisi sulkea pois mahdollisuutta ottaa lakiin vain joitakin säätiötyyppiä koskevia erityissäännöksiä. *Invalidisäätiön* mukaan jatkuvarahoitteisten säätiöiden erityisluonne ja ominaispiirteet tulisi periaatteessa ottaa huomioon säätiölain kokonaisuudistuksessa. Kuten muistiossa todetaan, ongelmaksi voisivat muodostua säätiötyyppien määrittely ja säätiöt, joissa osa toiminnasta täyttää toisen tyyppin ja osa toisen tunnusmerkit. Säätiön yleinen velvoite huolehtia taloudesta ja varallisuudesta turvaavalla tavalla sopii apurahasäätiöihin, mutta jatkuvarahoitteisen toimintasäätiön kannalta vaatimusta ei aina voi kirjaimellisesti toteuttaa johtuen toiminnan vaihtelujen taloudellisista riskeistä. Tästä syystä olisi määrittelyvaikeuksista huolimatta tarpeen harkita säätiötyyppien erittelyä ainakin apurahasäätiöihin ja jatkuvarahoitteisiin säätiöihin, varsinkin jos säätiöille annetaan säätiölaissa mahdollisuus välittömään liiketoimintaan. *Kulttuurirahasto* katsoo, että jatkuvarahoitteisten säätiöiden ominaispiirteet olisi selkeintä tunnustaa ja avata lainsäädännössä ainakin erityissäännöksin. Säänneltäviä asioita voisivat olla esim. pääomasäätiöistä poikkeava vähimmäispääomavaatimus sekä mahdollisen liiketoiminnan harjoittamiseen ja velkojainsuojaan liittyvät seikat. *SliF:n* mukaan tarpeen vaatiessa voitaisiin lakiin ajatella lisättäväksi pelkästään jatkuvarahoitteisia säätiöitä koskeva luku, jossa voitaisiin ottaa huomioon kyseisten säätiöiden erityispiirteet. Säätiölainsäädännön tulee kuitenkin mahdollisimman pitkälle olla tahdonvaltaista siten, että säätiöiden säännöissä voidaan määrätä asioista toisin. *Takuu-Säätiö* pitää tarpeellisena, että säätiöiden toiminnan tosiasialliset erot huomioidaan myös lainsäädännössä (eri säätiötyyppien määrittely ja niitä koskevat erityissäännökset). Etenkin varojen sijoittamista, liiketoiminnan harjoittamista ja säätiön tarkoituksen muuttamista koskevia kysymyksiä voisi olla tarkoituksenmukaista tarkastella erikseen sen mukaan, painottuuko säätiön toiminnassa säädevarallisuus vai onko kyseessä jatkuvarahoitteinen säätiö. *Yrjö Jahnssonin* säätiö katsoo, että säätiölaissa voisi olla erityissäännökset, jotka koskevat erityyppisiä säätiöitä. Viimeaikaiset säätiöitä koskevat ongelmat ovat pääasiassa koskeneet jatkuvarahoitteisia säätiöitä, joiden hallinnossa toimivat henkilöt eivät ilmeisesti ole saaneet nykyisestä säätiölaista riittävän selkeitä toimintaohjeita. *KKK* katsoo, että on kustannustehokasta selvittää erilaisiin säätiötyyppeihin liittyvät kysymykset kerralla. Kokonaisuudistuksessa tulee ratkaista myös taide- ja laitossäätiöihin liittyvät kysymykset. On tarkoituksenmukaisempaa huomioida lainsäädännössä jatkuvarahoitteisten säätiöiden erityispiirteet ko. säätiötyyppiä koskevilla erityissäännöksillä kuin muuttaa yleisesti tunnettua säätiöiden oikeudellista tunnusmerkistöä.

VH:n mukaan jatkuvarahoitteinen säätiö ei vastaa säätiölain lähtökohtana olevaa ajatusta säätiöstä itsenäisenä määrätarkoituksellisenä varallisuusmassana. Säätiölakia tulisi täsmentää siten, että laista täsmällisesti kävisi selville erilaisten säätiöiden ominaispiirteet. Verohallinnon käsityksen mukaan myös jatkuvarahoitteisten säätiöiden ominaispiirteet tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon säätiölainsäädännössä. Jatkuvarahoitteisissa säätiöissä on aina verotuksellisenä ongelmana rajankäynti siitä, milloin säätiön säännöissä tarkoittama ja tosiasiallinen varainhankinta on verotettavaa elinkeinotoimintaa. Siltä osin kuin säätiön toiminta on elinkeinotoimintaa, toiminta olisi Verohallinnon näkemyksen mukaan suotavaa yhtiöittä. Nykyisin EU-lainsäädännöstä on tullut kunnille ja valtiolle velvollisuus yhtiöittää harjoittamansa toiminta silloin, kun toiminta on liiketoimintaa. Myös säätiölainsäädännössä tulisi velvoittaa säätiö yhtiöittämään liiketoimintansa. Tällaista liiketoimintaa voi olla esimerkiksi säätiön markkinaehtoisesti harjoittama palvelujen tuottaminen. Näissä tapauksissa voidaan jopa kysyä, onko säätiö tarkoituksenmukaisin oikeudellinen muoto, jos säätiöllä ei ole liiketoiminnan lisäksi muuta toimintaa.

Jatkuvarahoitteisten säätiöiden ominaispiirteiden huomioimista yleissäännöksiin kannattavat: Rinnekoti-säätiö toteaa lausunnossaan lain soveltamisalan ja jatkuvarahoitteisten säätiöiden osalta, että sijoitusperiaatteet voitaisiin ehkä kirjoittaa yleisempään/käytännöllisempään muotoon. *KHT - yhdistys* kannattaa sitä, että uudessa säätiölaissa otettaisiin nykyistä paremmin huomioon jatkuvarahoitteisten säätiöiden ominaispiirteet. Tällä tavoin otettaisiin myös paremmin huomioon säätiömaailmassa tapahtunut kehitys ja nykyinen säätiöiden tilanne. Tänä päivänä säätiöiden toimintaa rajoitetaan yhä useammin säännöllisillä avustuksilla ja lahjoituksilla aikaisemmin ajatellun ”säätiöpääomatulon” ohella. Yhdistys pitää kuitenkin haasteellisenä määrittellä erilaisia säätiömuotoja siten, että kulloinkin käyttöön otettavat määrittelyt olisivat aidosti pitkäaikaisia ja aikaa kestäviä. Niinpä yhdistys ehdottaa, että uuden säätiölain valmistelussa harjittaisiin säätiöiden varojen sijoittamista koskevan vaatimuksen ”varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla” poistamista uudesta säätiölaista. Tämän jälkeen ei tarvitsisi erotella säätiöitä sen mukaan rahoittavatko ne toimintansa kerättävillä avustuksilla tai lahjoituksilla vai perustuuko toiminnan rahoitus pääosin säätiöpääoman tuottoon. *Prof. Halilan* mukaan lain rakenteen tulisi perustua sen varaan, että säätiö on määritelmänomaisesti määrätarkoitukseen käytettävä omaisuusmassa. Toisaalta lakia ei tule uudistaa niin, että nykyiset jatkuvarahoitteiset säätiöt suljettaisiin sen ulkopuolelle. Tämä olisi liian radikaali ja myös epätoivottava toimenpide ja sotisi myös hallinto-oikeudellista luottamusperiaatetta vastaan. Miten tämä dilemma on järjestettävissä, on jätettävä jatkovalmistelun varaan. Halila ei pidä poissuljettuna sitä, että joissain säännöksissä otettaisiin huomioon jatkuvarahoitteisuus, vaikkei se aivan selvästi näkyisi kyseisistä säännöksistä. On kuitenkin huomattava, että säätiötyypit eivät välttämättä eroa täysin toisistaan. On säätiöitä, jotka saavat ulkopuolista rahoitusta samalla kun niillä on merkittävä oma pääoma. Jatkuvarahoitteisten säätiöiden tilanne tulee esiin siinä, kuinka tiukasti vaaditaan sitä, että säätiön pääoman on oltava perustamisvaiheessa sopusoinnussa säätiön tarkoituksen kanssa. Tässä voitaisiin ottaa huomioon – niin kuin nykyisinkin – se, että säätiö voi saada myöhemmin merkittävää rahoitustukea. Uuden säätiölain tulisi olla *prof. Mähösen* mukaan luonteeltaan yleinen. Säätiön määritelmäksi riittää 1) oikeushenkilöllisyys ja 2) omaisuuden peruuttamaton luovuttaminen säätiön omistukseen. Olisi toki houkutteleva ajatus ottaa lakiin olettamasäännös tyypillisistä säätiömuodoista eli pääomasäätiöstä ja laitossäätiöstä, mutta siitä saattaisi seurata enemmänkin tulkintaongelmia, mikäli sään-

nös johtaisi ajatukseen, että säännös olisi tyhjentävä. Omaisuusmassa-ajattelusta on Mähösen mukaan luovuttava, koska se aiheuttaa vaikeuksia jatkuvarahoitteisille säätiöille.

Pykäläinen-Syrjänen toteaa myös jatkuvarahoitteisten säätiöiden kuuluvan säätiölain soveltamisalaan. Hänen mukaansa, kun otetaan huomioon, ettei laitossäätiöihin liity sellaisia yleisiä ongelmia, joita ei voitaisi tyydyttävällä tavalla hoitaa säätiölain ja sääntöjen lisäksi esimerkiksi säätiöitä koskevien muiden yleisten lainsäädäntöjen avulla, ei liene perusteltua, että niihin liittyviä ominaispiirteitä tulisi korostaa lainsäädännöllä. Ne voidaan hoitaa ensinnäkin siten, että myös niitä koskevat periaatteet kirjoitetaan laissa yleisempään muotoon ja toiseksi esimerkiksi säätiöitä koskevan yleisen kirjanpito-, tilintarkastus-, vero-, maksukyvyttömyys- ym. lainsäädännön kautta. Sama koskee myös sellaisia säätiöitä, jotka perustetaan ylläpitämään taidekokoelmaa tms.

Monet *OKM:n* toimialan säätiöt ovat jatkuvarahoitteisia säätiöitä. Tämä säätiömuoto on ministeriön mukaan osoittautunut käytännössä tarpeelliseksi erityisesti yleishyödyllisten kulttuurilaitosten ylläpitäjänä. Säätiölaki on kuitenkin säädetty sellaisia säätiöitä varten, joiden toiminta rahoitetaan pääosin säätiöpääoman tuotolla. Säätiön varojen sijoittamista koskevat lain vaatimukset soveltuvat käytännössä huonosti jatkuvarahoitteiseen säätiöön. Säätiölain uudistuksessa jatkuvarahoitteisten säätiöiden ominaispiirteitä voidaan ottaa nykyistä paremmin huomioon esimerkiksi siten, että säätiövarojen sijoittamista koskevat periaatteet kirjattaisiin yleisempään muotoon. Sen sijaan eri säätiötyyppisiä koskevien erityissääntösten ottaminen lakiin ei ole kannatettava vaihtoehto. Tulevaisuudessa julkisen sektorin (valtio, kunnat, kirkko) palvelutehtäviä voidaan enenevässä määrin hoitaa säätiöiden kautta. Nämä säätiöt voivat olla joko "yksityisiä" tai julkisyhteisön perustamia. Tämän kaltaiseen toimintaan kohdistuu kasvavia tehokkuusvaatimuksia myös säätiömuodossa.

Jatkuvarahoitteisten säätiöiden ominaispiirteiden parempaa huomioimista edellyttävät lisäksi: Alvar Aalto -säätiön mukaan säätiölain uudistuksessa tulisi ottaa huomioon jatkuvarahoitteiset säätiöt yhtenä vaihtoehtona. *HOAS:n* mukaan eri säätiöiden ominaispiirteet, mukaan lukien jatkuvarahoitteiset säätiöt, tulisi huomioida nykyistä paremmin säätiölaissa. Piirteiden tunnistamiseksi pitäisi kartoittaa ja analysoida toimivien sääntöjen tarkoitusta ja toimintaa. Mallina voisi olla lausuntopyynnön liitteenä olevan kansainvälisen säätiövertailun toteutustapa. Selvitystyö tukisi myös koko uudistustyön suuntaamista käytännön tarpeita ja vaatimuksia vastaavaksi. *Wihurin rahaston* lausunnossa todetaan tältä osin, että jatkuvarahoitteisten säätiöiden ominaispiirteet voisi ottaa laissa huomioon. *Arcada* katsoo, että säätiölaissa tulee ottaa huomioon kaikki säätiömuodot, joita ajan myötä tosiasiallisesti on kehittynyt. *SÄAn* mukaan mahdollisen säätiölain uudistuksen yhteydessä jatkuvarahoitteisten säätiöiden ominaispiirteet ja tarpeet tulee ottaa huomioon. Samoin tulee kiinnittää huomiota tällaisten säätiöiden toimintaedellytyksiin muuttuvassa toimintaympäristössä. *VTS* kannattaa jatkuvarahoitteisten säätiöiden ominaispiirteiden huomioimista paremmin. Kuten perusteluissa on sanottu, tarve perustaa uusia jatkuvarahoitteisia säätiöitä voi kasvaa. Säätiö on hyvä oikeudellinen muoto harjoittaa yleishyödyllistä, voittoa tavoittelematonta taloudellista toimintaa. Yleishyödyllisen toiminnan harjoittaminen osakeyhtiön muodossa on aina riski, vaikka yhtiöjärjestyksessä olisikin maininta voittoa tavoittelemattomuudesta, koska omistajan mieli voi muuttua.

Esy toteaa, että säätiöiden toimintaan on mahdollisuus kiinnittää enemmän huomiota säätiölainsäädännön kokonaisuudistuksessa. *Esy* pitää tätä mielekkäänä lähtökohtana ottaen huomioon mahdollisuudet jatkuvarahoitteisten säätiöiden lukumäärän ja toiminnan alueen kasvuun tulevaisuudessa. *HTM-tilintarkastajien* näkemyksen mukaan eri säätiötyyppien ominaispiirteet tulee ottaa paremmin huomioon uudistettavassa säätiölaissa. Yhteiskunta ja säätiöiden toimintaympäristö ovat vanhan lain aikana merkittävästi muuttuneet. Kokonaisuudistuksen myötä säätiölaki tulisi saada täsmällisemmäksi ja myös säätiötyypit tulisi siinä selkeästi määritellä. *SAL:n* mukaan yhtäältä pitää, mutta toisaalta jatkuvarahoitteisuus ei välttämättä ole kovin merkitsevä tekijä säätiöoikeudellisesti. Säätiön rahoittaja voi aina turvata oikeuksiaan ja asemaansa sopimuksin säätiön kanssa.

Turun Kauppa- ja Korkeakoulu/Vahtera katsoo, että jatkuvarahoitteisten säätiöiden asema tulee ottaa huomioon entistä paremmin säätiölaissa lähinnä siten, että säätiöiden toimintamahdollisuuksia lisätään yleisesti. Nykyinen säätiölaki on vanha ja varsin suppea. Näin ollen siinä ei ole otettu riittävän hyvin huomioon säätiöiden erilaista kirjoa. Tämä nykyisen lain epäkohta tulisikin huomioida uutta lakia valmisteltaessa siten, että lainsäädäntö mukautuisi mahdollisimman hyvin erityyppisten säätiöiden tarpeisiin. Jatkuvarahoitteisen säätiöiden toiminnan huomioimisen ei tulisi kuitenkaan tarkoittaa vain sitä, että mahdollistetaan säätiöiden perustaminen liian pienillä säätiöpääomilla suhteessa säätiön tarkoituksen mukaiseen toimintaan.

KRP:n mukaan jatkuvarahoitteisissa säätiöissä ei ole nykyisinkään rikostorjunnallisesti tarkastellen suurempia ongelmia, joten niitä koskevat erityispiirteet voitaisiin ottaa paremmin huomioon uudessa säätiölaissa. *PRH* katsoo, että jatkuvarahoitteiset säätiöt ja niihin liittyvät erityispiirteet tulisi huomioida lainsäädäntöä uudistettaessa. Säätiölain mukaan säätiö on tarkoitettu toimimaan pysyvästi säätiön omaisuuden tuoton turvin. Jatkuvarahoitteisen säätiön lakkauttaminen tulee eteen väistämättä, kun säätiön rahoitus katkaistaan esim. sen vuoksi, että säätiön perustaja/rahoittaja katsoo jonkin muun toimintamuodon olevan säätiötä parempi. Tällöin säätiön perustaja haluaa usein säätiölle lahjoitetun omaisuuden palautettavaksi perustajalle itselleen, mikä ei säätiölain mukaan ole mahdollista. Lainsäädännön uudistamisen yhteydessä on ratkaistava jatkuvarahoitteisen säätiön vakavaraisuusvaatimus.

SM:n poliisitoiminnan suunnitteluyksikkö toteaa, että säätiölaki ei sisällä säätiön tai säätiötyypin legaalimääritelmää, eikä säätiölakia tarkastelemalla saa oikeaa kuvaa säätiötoiminnan tosiasiallisesta toiminnasta ja kattavuudesta. Sen mukaan on hyvinkin mahdollista, että tarve jatkuvarahoitteisten säätiöiden perustamiseen itse asiassa kasvaa muun muassa julkisen hallinnon tehostamisen ja julkisten palveluiden tarjonnan mahdollisen supistumisen myötä. Lainsäädännön tulisi *SM:n* poliisitoiminnan suunnitteluyksikön arvion mukaan kohdistua kaikkeen säätiötoimintaan. *STM:n* ja *TEM:n* mukaan jatkuvarahoitteisten säätiöiden ominaispiirteet olisi hyvä ottaa nykyistä paremmin huomioon. *Kuntaliiton* mielestä jatkuvarahoitteisten säätiöiden esimerkiksi taidesäätiöt ominaispiirteet voitaisiin huomioida uudessa säätiölaissa tarkemmin.

Jatkuvarahoitteisten säätiöiden erityispiirteiden parempaa huomiointia eivätkä kannata: FK katsoo, että jatkuvarahoitteisten säätiöiden ominaispiirteitä ei tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon säätiölaissa. *Virken* mukaan säätiölaki ei sovellu jatkuva-

rahoitteisen toiminnan käyttöön ainakaan niissä tilanteissa, joissa yhteiskunnalliset intressit ovat valvottavina. Niiden toiminta näyttäisi muutoinkin olevan lähempänä yleishyödyllistä toimintaa. Säätiöiden tyypittely ja niiden tarkkarajainen sääntely saattaa muodostua sääntelyteknisesti hankalaksi, koska erityyppisiä säätiöitä on lukuisa joukko. Virke katsoo, että osa säätiötyypeistä voisi sopia paremmin yhdistyssääntelyn alle. *Kuparisen* mukaan lainsäädäntöön ei ole tarpeen tehdä muutoksia jatkuvarahoitteisuuden osalta.

2.4 Säätiölain soveltamisalan laajentaminen ja epäitsenäiset säätiöt (4.5)

1. Tulisiko uudistuksen koskea myös epäitsenäisiä säätiöitä?

Yhteenveto

Lausunnoissa säätiölain soveltamisalan rajaamisesta suhteessa epäitsenäiseen säätiöön vastaajien kannat jakautuvat selkeästi kahtia. Osa vastanneista (18 vastaajaa: SRNK ja viisi säätiötä, tilintarkastajat, KKK, OKM, TEM ja SM:n puolesta lausuneet, osa viranomaisista, Kuparinen) kannattaa lain uudistuksen ulottamista koskemaan myös epäitsenäisiä säätiöitä, kun taas toisten (16 vastaajaa: 6 säätiötä/rahastoa, ”yhteistyöyhdistykset” YTY ja Esy, akateemisen maailman edustajat, FK, KRP, Kuntaliitto ja STM) mielestä epäitsenäisistä säätiöistä säätiölaissa säätäminen ei ole tarpeen tai perusteltua. Neljä asiasta lausunutta ei tässä vaiheessa ilmaise selkeää kantaansa kysymykseen. Eräänlaisista välittävää kannanottoa epäitsenäisiin säätiöihin mahdollisesti liittyvien ongelmien ratkaisemiseksi edustaa prof. Mähösen kannanotto, jonka mukaan säätiölakia voidaan tietoisesti pyrkiä entisestään kehittämään sellaiseksi, että se kannustaa epäitsenäisten säätiöiden rekisteröintiin.

Pääosin akateemista maailmaa edustavat vastaajat (Halila, Mähönen, Pykäläinen-Syrjänen, Vahtera ja Invalidisäätiö) ovat viitanneet yleisiin yksityisoikeudellisiin – muun muassa fidusiarisuhteita koskeviin – oppeihin, jotka koskevat myös epäitsenäisiä säätiöitä. Näiden nojalla epäitsenäisiin säätiöihin sovelletaan esimerkiksi voimassa olevaan säätiölakiin implisiittisesti sisältyvää huolellisuus- ja lojaliteettiperiaatetta. Lausunnoista käy ilmi myös säätiölain välillisten (tulkinta)vaikutusten mahdollisuus suhteessa epäitsenäisiin säätiöihin, sekä mahdollisuus soveltaa säätiölakia analogisesti epäitsenäisiin säätiöihin liittyvissä kysymyksissä. Huomattavaa on lisäksi se, että lahjoittaja pystyy (säätiölain mukaisia sääntömääräyksiä muistuttavalla tavalla) epäitsenäistä säätiötä koskevin sääntömääräyksin varmistamaan tarkoituksensa toteutumisen. Tällaisissa tapauksissa voi olla erityisesti kyse siitä, että varallisuuden luovuttaja on tehnyt tietoisesti valinnan siitä, että hänen luovuttamaansa omaisuusmassaan ei sovelleta säätiölainsäädäntöä.

Epäitsenäisen säätiön sääntelyä puoltavissa lausunnoissa yhtenä keskeisenä perusteena on ollut sääntelyn selkeyttäminen ja kaikenlaisten säätiöiden toiminnan saaminen valvonnan piiriin. Lausunnoista käy tältä osin ilmi myös tarve edistää epäitsenäisen säätiön perustajan tahdon toteutumista niissä tapauksissa, joissa varsinaista itsenäistä säätiötä ei pystyittäisi perustamaan. Mahdollisten epäitsenäistä säätiötä koskevien säännösten katsotaan lisäksi selkeyttävän epäitsenäisen säätiön puolesta toimivien ja velkojien asemaa.

Osassa lausuntoja on tässä yhteydessä ehdotettu luovuttavaksi epäitsenäisen säätiön käsitteestä.

Lausunnonantajien suhtautumista mahdolliseen trust-instituution sääntelyyn käsitellään jäljempänä kysymyksen 4. kohdalla.

Lausunnot

Uudistuksen ulottamista epäitsenäisiin säätiöihin kannattavat: SRNK lausuu, että säätiölain uudistuksen päämääränä on saada vallitsevaa säätiökenttää kattavasti koskeva laki. Epäitsenäisten säätiöiden asema tulisi valmistelun aikana selvittää. Selvityksen pohjalta voitaisiin tarvittaessa ottaa säätiölakiin myös epäitsenäisiä säätiöitä koskevia säännöksiä. *Alvar Aalto -säätiö, Konstsamfundet, HOAS, Miina Sillanpään Säätiö ja Rinnekoti-Säätiö* kannattavat lain uudistuksen ulottamista epäitsenäisiin säätiöihin. *Alvar Aalto -säätiö* katsoo, että lakiuudistuksen tulisi kattaa koko säätiökenttä. *Konstsamfundet* toteaa, että siltä osin kun epäitsenäiset säätiöt ja rahastot ovat osa itsenäistä säätiötä, ei ole tarvetta erityiselle sääntelylle. Lain täytyy kuitenkin jotenkin koskea täysin erillisiä epäitsenäisiäkin säätiöitä. *HOAS* on edelliseen kohtaan (arviomuistion kohta 4.4) liittyen lausunnossaan todennut, että eri säätiöiden ominaispiirteet tulisi huomioida nykyistä paremmin säätiölaissa. *Miina Sillanpään Säätiö* katsoo, että säätiölainsäädännön uudistuksen tulisi koskea myös epäitsenäisiä säätiöitä ja rahastoja, jolloin ne olisi mahdollista saada valvonnan piiriin. *Rinnekoti-Säätiön* mukaan uudessa laissa pitää mahdollistaa lahjoitettujen tai testamentattujen varojen rahastot ja niiden käyttäminen määrättyyn tarkoitukseen.

HTM-tilintarkastajien mukaan säätiölain uudistuksessa on erityisen tärkeää selkiyttää kokonaiskuvaa. Kokonaiskuvan selkiyttämisessä erityistä huomiota tulee kiinnittää eri säätiötyyppien määrittelyihin ja sitä kautta selkiyttää eri säätiötyyppien rajapintoja. *KKK* katsoo, että on kustannustehokasta selvittää erilaisiin säätiötyyppisiin liittyvät kysymykset kerralla. Kokonaisuudistuksessa tulee ratkaista myös epäitsenäisiin säätiöihin liittyvät kysymykset. *KHT - yhdistys* katsoo, että uuden säätiölain tulisi koskea epäitsenäisten säätiöiden ohella myös kaikenlaisia muitakin käyttötarkoitukseltaan sidottuja rahastoja, sillä nykytilanne johtaa käytännössä lukuisiin todellisiin ongelmatilanteisiin epäitsenäisiä säätiöitä ja muita sidottuja rahastoja hallinnoivissa yhteisöissä. Epäitsenäisten säätiöiden ja muiden sidottujen rahastojen sisällyttäminen uuden säätiölain piiriin edellyttää kuitenkin huolellista ja säätiöiden nykytodellisuuden tunnistavaa valmistelua ja harkintaa. Jotta uusi säätiölaki voisi kattavasti ja selkeästi koskea epäitsenäisiä säätiöitä ja muita käyttötarkoitukseltaan sidottuja rahastoja, tulee lakiin sisällyttää niitä koskeva määrittely.

PRH:lla ei ole tarkkaa kuvaa epäitsenäisten säätiöiden lukumäärästä eikä niiden toimintaan liittyvistä ongelmista eikä selkeiden vastausten antaminen esitettyihin kysymyksiin ole siten mahdollista. Lienee kuitenkin selvää, että säätiölain uudistamisen yhteydessä on ratkaistava myös säädöstasolla epäitsenäisten säätiöiden asemaan liittyvät kysymykset. Sääntely ei voine koskea pelkästään rekisteröityjen säätiöiden hallinnoimia epäitsenäisiä säätiöitä, koska tällöin jäisi todennäköisesti huomattava osa epäitsenäisistä säätiöistä sääntelyn ulkopuolelle. Lainsäädännöllä tulisi edistää epäitsenäisen säätiön perustajan tahdon toteutumista, jotta sääntäjän hyödyllinen tarkoitus ei jäisi toteutumatta,

vaikka itsenäistä säätiötä ei pystyttäisikään perustamaan. Tuntematta tarkemmin epäitsenäisten säätiöiden lukumäärää on vaikea sanoa, pitäisikö niitä rekisteröidä omina yksikköinä esim. niiden hallintoa hoitavan tahon tietoihin. Lienee myös todennäköistä, että epäitsenäisten säätiöiden säännöt ovat sisällöltään hyvin kirjavat eikä niiden sisällölle voida asettaa lain tasolla säännöksiä. Lupamenettely epäitsenäisten säätiöiden rekisteröinnille ei näin ollen liene asianmukaista. Säätiölainsäädännön uudistamisen yhteydessä on tilaus epäitsenäisten säätiöiden sääntelylle, mutta tässä yhteydessä voi olla mahdollista säätää säännöt ja tiedot epäitsenäisen säätiön säädevarallisuudesta julkistettavaksi.

Kuparinen toteaa, että uudistuksessa voitaisiin ottaa huomioon myös epäitsenäiset säätiöt, koska niiden hallinnoinnissa on käytännössä ilmennyt rahaston perustajan oikeuksien turvaamiseen liittyviä ongelmia. Rekisteröidyn säätiön hallinnoimat rahastot lienevät ongelmattomia, mutta informaation kannalta niitä koskeva säätiökohtainen luettelo/yhdistelmäluettelo olisi esim. säätiöasetuksella määrättävä PRH:ssa pidettäväksi. Voitaisiin jopa ajatella, että olisi olemassa yhden henkilön; päämiehen johtamia säätiöitä, jotka toimisivat periaatteessa samalla tavalla kuin avoimen yhtiön yhtiömies, mutta säätiölain mukaisesti.

VH:n käsityksen mukaan myös epäitsenäiset säätiöt tulisi huomioida säätiölainsäädännössä ja siten selkeyttää epäitsenäisten säätiöiden ja epäitsenäisen säätiön puolesta toimivien henkilöiden ja velkojien asemaa. Sääntelyn tulisi koskea sekä rekisteröidyn säätiön pitämää epäitsenäistä säätiötä/rahastoa että muiden tahojen (yleensä oikeushenkilön) hallinnoimia epäitsenäisiä säätiöitä/rahastoja. Sääntelyn kohteena tulisi olla epäitsenäisten säätiöiden rekisteröinti, kirjapitovelvollisuus ja tiedonantovelvollisuus. Verohallinnolla ei ole kokonaiskuvaa epäitsenäisten säätiöiden toiminnasta, koska niitä ei järjestelmällisesti rekisteröidä eikä niillä ole yhdenmukaista tunnusta. Verohallinnon käsityksen mukaan epäitsenäisten säätiöiden asema tulisi virallistaa ja vakinaistaa säätiölain mukaiseksi säätiöksi, elleivät ne ole osa jotakin muuta oikeushenkilöä ja kuulua kirjanpito- ja ilmoitusvelvollisuuden piiriin. Molemmissa tapauksissa epäitsenäisen säätiön käsitteestä voitaisiin luopua.

Virken mukaan säätiölain uudistuksen tulee koskea myös epäitsenäistä säätiötä. Sen mukaan lainsäädännöllä tulee erityisesti edistää epäitsenäisen säätiön perustajan tahdon toteutumista sekä vähentää tällaisen säätiömuodon tarkoituksen toteutumiseen liittyviä epävarmuustekijöitä. Säätiöiden toiminta tulee laajasti saada viranomaisvalvonnan piiriin. Uudistuksessa tulee määritellä se toiminnallinen käyttö, joihin säätiöitä voidaan käyttää sekä rajapinnat liiketoimintaan ja yhdistystoimintaan. Anonyymiä tai nimetöntä pääoman asettajaa tai edunsaajaa tai varojen käyttöä ei tulisi hyväksyä. Epäitsenäisten säätiöiden osalta tulisi *Virken* näkemyksen mukaan säännellä myös hallintoa, vastuusuhteita, valvontaa, valvontaviranomaisen tietojen saantia viranomaisilta ja sivullisilta, tilintarkastajan ja ulkopuolisen uskotun miehen asettamismahdollisuutta valvontaviranomaiselle, jotta mahdolliset väärinkäytökset tulisivat tutkituiksi. Rekisteröintivaatimuksen ja säätiölain sääntelyn tulee kattaa myös epäitsenäiset rahastot. Säätiölain tulisi kattaa laajasti kaikki epäitsenäiset toimintamuodot, joilla on säätiön tunnusmerkkejä ja jotka eivät ole muun sääntelyn piirissä.

OKM katsoo, että uudistuksessa olisi hyvä arvioida tarve säätää erikseen epäitsenäisistä säätiöistä. Tällöin mahdollisesti luotaisiin uusi oikeudellinen instituutio (trust tms.).

Sääntelyssä tulisi kiinnittää huomiota erityisesti perustajan tahdon toteutumiseen, hallinnon järjestämiseen sekä vastuusuhteisiin. Sääntely voisi koskea laajasti erilaisia epäitsenäisiä säätiöitä ja rahastoja. Samalla voitaisiin arvioida tarve säätää erikseen julkisen sektorin säätiöistä.

SM:n poliisitoiminnan suunnitteluyksikön mukaan epäitsenäisiä säätiöitä ja rahastoja on runsaasti, joten lainsäädännön kattavuus ei vastaa säätiötodellisuutta. Kaikkien säätiöiden tapaan toimivien tahojen tulisi sen mukaan olla lainsäädännön piirissä. Oikeuskirjallisuudessa mahdollisuudesta soveltaa säätiölakia epäitsenäisiin säätiöihin ja rahastoihin on esitetty vaihtelevia tulkintoja. *SM/Poliisihallituksella* ei lausuman mukaan ole käytännön esimerkkejä muistiossa mainituista epäitsenäisistä säätiöistä. Talousrikostorjunnan kannalta koko käsite vaikuttaa sen mukaan huolestuttavalta. Poliisihallituksen käsityksen mukaan ei saisi muodostua sellaista omaisuusmassaa, jonka käyttöä kukaan ei valvo. Koska epäitsenäisiä säätiöitä käytännössä esiintyy, tulisi niiden olemassaolo säännellä. Yhtenä esimerkkinä sääntelystä olisi tällaisen omaisuusmassan toisen hoidattavaksi luovuttamisen rekisteröinti. Toisaalta rajanveto esimerkiksi pankin tai muun sijoituspalveluyhtiön kanssa tehtyyn omaisuudenhoitosopimukseen on pulmallinen. Peruseriaatteena Poliisihallitus pitää joka tapauksessa selkeästi säädettyä vastuuta näihin varoihin kohdistuvasta kirjanpitovelvollisuudesta ja myös vastuuta varojen käytöstä, esimerkiksi ilmoituksia verottajalle varojen tuotosta, ennakonpidätysvelvollisuutta varoista maksetuista palkoista jne.. Käytännössä vastuun tulisi kuulua sille, jolla on oikeus käyttää varoja. *TEM:n* mukaan säätiölain uudistuksen tulisi koskea sekä itsenäisiä, että epäitsenäisiä säätiöitä.

Ei tässä vaiheessa selkeää kantaa: Wihurin rahasto ja Arcada toteavat, että epäitsenäisen säätiön asemaa pitäisi valmistelun aikana selvittää. *Yrjö Jahnssonin säätiön* mukaan epäitsenäiset säätiöt eivät Suomessa ole kovinkaan suuri ongelma. Käytännössä niistä merkittävimmät ovat suurempien säätiöiden erillisinä rahastoina, jotka toimivat varsin seikkaperäisten sääntöjen ja ohjeiden mukaisesti. *SAL:lla* ei ole kysymykseen ehdotonta vastausta. Epäitsenäisten säätiöiden kattaminen voi olla vaikeata, koska ilmiö voi sisältää hyvin monenlaisia käytännön järjestelyjä. Olennaista on, että tällaisessa rakenteessa varojen hallinnoijan vastuu on riittävän selvä ja että on selvää, kenen velvoitteista omaisuus voidaan ulosmitata. Näitä kysymyksiä ei välttämättä tarvitse ratkaista säätiölainsäädännössä.

Uudistuksen ulottamista epäitsenäisiin säätiöihin vastustavat: Invalidisäätiön mukaan uudistuksen ei tulisi koskea epäitsenäisiä säätiöitä, vaan niihin tulisi nykyiseen tapaan soveltaa yleisiä (sopimus)oikeudellisia periaatteita ja niihin liittyvät mahdolliset riita-asiat tulisi käsitellä siviilioikeudellisina kysymyksinä. Säätiölain uudistaminen tulisi rajoittaa koskemaan ainoastaan rekisteröityjä säätiöitä. Muihin säätiötyyppeihin tulisi soveltaa yleisiä siviilioikeudellisia normeja. *Kansan sivistysrahasto* on säätiölain osittaisuudistusta kannattavassa lausumassaan edellyttänyt epäitsenäistä säätiötä ja trust-instituutiota koskevien kysymysten rajaamista erilleen uudistuksen ulkopuolelle. *VTS:n* mukaan epäitsenäiset säätiöt voidaan jättää uudistuksen ulkopuolelle. *SÅA* ei näe syytä ottaa epäitsenäisiä säätiöitä huomioon säätiölain mahdollisen uudistuksen yhteydessä. Kyseisten säätiöiden hallinnon avoimuuden lisääminen lienee kuitenkin tavoiteltavaa. *Kulttuurirahaston* mielestä säätiölain tulisi uudistuksenkin jälkeen koskea vain rekisteröityjä säätiöitä. Pääoma-arvoltaan kokonaisuuteen nähden varsin vähäisistä ja toisaalta

varsin monimuotoisista epäitsenäisistä säätiöistä säätäminen kattavasti säätiölaissa ei ole mahdollista ja vie liikaa resursseja muusta kokonaisuudesta. Epäitsenäisten säätiöiden osalta riittävät tässä vaiheessa säännökset muussa lainsäädännössä. *SliF:n* mukaan epäitsenäiseen säätiöön tulisi soveltaa sen lain säännöksiä, joita sovelletaan kyseisen epäitsenäisen säätiön omistajaan tai hoitajaan. (ks. vastaus jäljempänä tämän kohdan kysymykseen 3)

YTY ja *FK* eivät näe tarvetta sille, että säätiölainsäädännön uudistus koskisi myös epäitsenäisiä säätiöitä. *Esy:n* mielestä säätiölainsäädännön ulottaminen koskemaan myös epäitsenäisiä säätiöitä ei ole perusteltua.

Prof. Halila ei näe riittävää aihetta siihen, että uudistus koskisi myös epäitsenäisiä säätiöitä. Epäitsenäisiä säätiöitä koskevat yleissiviilioikeudelliset oikeussäännöt fidusiaarin asemasta permutaatio-oppiin. Epäitsenäisten säätiöiden sääntely voisi olla perusteltua kansalaisinformoinnin kannalta: tiedettäisiin, mikä tämä instituutio on ja miten sitä voidaan käyttää. Toiselta puolen epäitsenäisissä säätiöissä ei ole sellaisia vakavia ongelmia, joita tulisi lainsäädännöllä ratkaista. *Prof. Mähösen* mukaan säätiölainsäädännön uudistuksen ei tule koskea epäitsenäisiä säätiöitä. Näiden säätiöiden osalta varallisuuden luovuttaja on tehnyt tietoisien ratkaisujen siitä, että hänen luovuttamaansa omaisuusmassaan ei sovelleta säätiölainsäädäntöä vaan yleisiä yksityisoikeudellisia fidusiaarisuhteita koskevia sääntöjä. Epäitsenäiset säätiöt tulee jättää yksityisoikeudellisten fidusiaarisuhteita koskevien periaatteiden varaan. Toki uudistetulla säätiölailla tullee olemaan tulkintavaihtokutuksia myös itsenäisiin sääntöihin, erityisesti mikäli uudessa laissa nimenomaisesti korostetaan agentin fidusiaarisia velvollisuuksia. Epäitsenäisten säätiöiden ongelma, jos ongelmaa ylipäättäen on, voidaan ratkaista kehittämällä säätiölainsäädäntöä sellaiseksi, että se kannustaa epäitsenäisten säätiöiden rekisteröintiin. Keinoina voidaan mainita esimerkiksi vähimmäispääomavaatimuksen alentaminen ja poistamalla mahdolliset esteet perhevarallisuuden hoitamiseksi tai kaupallisissa intresseissä sekä säädökirjalla että testamentilla perustetun trusti-tyyppisen säätiön perustamiselle.

Turun Kauppa- ja Korkeakoulun/Vahteran mukaan uudistusta ei tulisi nimenomaisesti kohdistaa epäitsenäisiin säätiöihin. Tämän ei tule kuitenkaan tarkoittaa sitä, etteikö säätiölain sisällöllä olisi merkitystä tällaisten epäitsenäisten säätiöiden toiminnassa. Epäitsenäisten säätiöiden ja rahastojen osalta sääntely perustuu nykyisellään ensisijaisesti yleiseen siviilioikeudelliseen sääntelyyn eikä voimassa olevaan säätiölakiin. Mikäli säätiölaki saatettaisiin koskemaan myös epäitsenäisiä säätiöitä, saattaisi se olla yllättävä seuraus. Kysymystä ei voi tarkastella ainoastaan perustajan näkökulmasta vaan siinä on huomioitava yksityisoikeudellinen sääntely kokonaisuudessaan, jolloin huomioitavaksi tulee ottaa esimerkiksi omaisuutta hoitavan tahon velkojien intressit. Sinänsä ottaen huomioon epäitsenäisiin säätiöihin sovellettavat periaatteet saattaa säätiölaki tulla näissä kysymyksissä usein analogisesti sovellettavaksi esimerkiksi huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuuden kautta. Mikäli säätiölaki saatettaisiin koskemaan myös epäitsenäisiä säätiöitä, asettaisi se myös uusia sääntelytarpeita esimerkiksi rekisteröidyn säätiön ja sen sisällä toimivan epäitsenäistä säätiötä koskevien säännösten suhteesta. Myös epäitsenäistä säätiötä koskevan sääntelyn suhdetta muuhun testamentti- ja siviilioikeudelliseen sääntelyyn tulisi tällöin selkeyttää. Epäitsenäisiä säätiöitä koskevan sääntelyn ottaminen osaksi säätiölakia voisi johtaa uusiin ongelmiin ja oikeustilan epäselvyyteen verrattuna

voimassa olevaan oikeustilaan, jota tosin sitäkään ei voi pitää kaikilta osin selkeänä. Uuden säätiölain alussa tulisi määritellä sen soveltamisala.

Pykäläinen-Syrjäsen mukaan lähtökohtaisesti soveltamisalaa ei tule laajentaa koskemaan epäitsenäisiä säätiöitä. Epäitsenäiset säätiöt eivät ole toisin kuin säätiöt itsenäisiä oikeushenkilöitä. Ne poikkeavat ominaisuuksiltaan liaksi itsenäisistä säätiöistä. Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että yleiset siviilioikeudelliset ja säätiöoikeudelliset periaatteet, erityisesti fidusiaarinen velvollisuus, koskevat myös epäitsenäisiä säätiöitä. Esimerkiksi voimassa olevaan säätiölakiin implisiittisesti sisältyvää huolellisuus- ja lojaliteettiperiaatetta sovelletaan myös epäitsenäisiin säätiöihin. Lojaliteettiperiaate sinänsä jo kieltää moraalikadon. Lisäksi lahjoittaja pystyy epäitsenäistä säätiötä koskevin sääntömääräyksiin varmistamaan tarkoituksensa toteutumisen. Lähtökohtaisesti uudistuvassa säätiölainsäädännössä tulee keskittyä tavoitteeksi asetetulle säätiöinstituutiolle ja sitä sääntelevälle lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden ytimeen, jotta varmistetaan ko. instituutiolle riittävät toimintaedellytykset muuttuvassa toimintaympäristössä.

KRP:n havaintojen mukaan trustien eräänä käyttötarkoituksena on ollut saattaa laillista tai laitonta varallisuutta viranomaisten tai velkojien ulottumattomiin kätkemällä sitä trustiin. Nyt arvioitavana olevan uudistuksen ei tulisi koskea epäitsenäisiä säätiöitä siinä määrin eikä sitä tulisi laajentaa nykyisen säätiölain soveltamisen ulkopuolelle. Niistä tapauksista, joissa säätiölain mukaisen säätiön toimintaan liittyy epäitsenäisiä säätiöitä, tulisi laissa erikseen säätää tavoitteena säätiön toiminnan läpinäkyvyyden tehostaminen.

Kuntaliiton mukaan uudistuksen ei tulisi koskea epäitsenäisiä säätiöitä. Kuntalaissa ei enää säädetä lahjoitus- ja testamenttiomaisuuden käyttämisestä, kunnan asema lahjoituksen ja testamentinsaajana voidaan rinnastaa muiden yhteisöjen asemaan. *STM:n* näkemyksen mukaan uudistuksen ei ole tarpeen koskea 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?

Yhteenveto

Annetuissa lausunnoissa esiintyi päällekkäisyyksiä ja yhdistettyjä vastauksia kysymysten 1 ja 2 osalta (ks. yhteenveto-osio edellä kysymyksen 1 kohdalla)

Lausunnot

Rinnekotin mukaan lailla tulisi erityisesti edistää epäitsenäisen säätiön perustajan tahdon toteutumista sekä vähentää tällaisen säätiömuodon tarkoituksen toteutumiseen liittyviä epävarmuustekijöitä. *KHT-yhdistys* suosittelee, että uuden säätiölain tulisi ensisijaisesti edistää epäitsenäisen säätiön ja muiden sidottujen rahastojen perustajan tahdon toteutumista ja vähentää tarkoituksen toteutumiseen liittyviä epävarmuustekijöitä mm. muotoseikkoja sääntelemällä. Samanaikaisesti lainsäädännön tulisi myös tarjota ratkai-

sumalli tilanteisiin, joissa alkuperäisen käyttötarkoituksen toteuttaminen ei enää ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista. *SAL:n* mukaan saattaa olla tarpeen varmistaa, että ainakin vastuuseen ja maksukyvyttömyystilanteisiin liittyvät kysymykset ovat riittävällä tavalla säänneltyjä. Tämän ei kuitenkaan tarvitse tapahtua säätiölainsäädännössä.

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?

Yhteenveto

Kolme vastaajaa (Rinnekoti-Säätiö, Yrjö Jahnssonin säätiö, Pykäläinen-Syrjänen) on tämän kysymyksen kohdalla nimenomaisesti todennut, että epäitsenäistä säätiötä koskevan sääntelyn ei tulisi koskea muiden tahojen kuin säätiölain mukaisten (itsenäisten) säätiöiden hallinnoimia epäitsenäisiä säätiöitä tai rahastoja. Yksi vastaaja (Arcada) katsoo, että säätiölain sääntely voisi koskea muidenkin kuin rekisteröityjen säätiöiden pitämiä epäitsenäisiä säätiöitä/rahastoja.

SliF:n lausunnossa epäitsenäisiä säätiöitä koskeva sääntely ehdotetaan määräytyväksi kyseisen säätiön tai rahaston hoitajan oikeushenkilöllisyyden mukaan. Tätä mallia seuraten esimerkiksi yhdistyksen hallinnoimaa epäitsenäistä säätiötä koskevat kysymykset ratkaistaisiin yhdistyslakia tulkitsemalla. Tämän lainvalintasäännön toimivuutta jatkovalmistelussa tarkasteltaessa huomio tulee kiinnittää eri yhteisölakien soveltuvuuteen erilaisissa ennakoita arvioiden tärkeissä epäitsenäisiä säätiöitä koskevissa kysymyksissä. Toisaalta erillistä sääntelyä ehdotetaan sisällytettäväksi osaksi epäitsenäisiä säätiöitä hallinnoivia toimijoita ja näiden tarjoamia palveluita (mm. pankkien ja sijoituspalveluyhtiöiden varainhoito) koskevia lakeja (Yrjö Jahnssonin säätiö). Jossakin määrin ongelmallisena voidaan pitää tilannetta, jossa epäitsenäiseen säätiön sovellettavat säännökset valikoituvat perustajan näkökulmasta enemmän tai vähemmän ”sattumanvaraisesti” sen mukaan, minkälainen yhteisö omaisuusmassaa hoitaa.

Lausunnot

Sääntelyn tulisi koskea vain rekisteröidyn säätiön pitämää epäitsenäistä säätiötä/rahastoa: Rinnekoti-Säätiön mukaan sääntelyn ei tulisi koskea muiden tahojen (esimerkiksi julkisyhteisö, pankki, sijoituspalveluyritys) hallinnoimia epäitsenäisiä säätiöitä/rahastoja. Yrjö Jahnssonin säätiö toteaa, että jos lainsäädäntö ulotetaan koskemaan epäitsenäisiä säätiöitä, säännösten tulisi koskea vain rekisteröidyn säätiön ylläpitämiä erillisiä epäitsenäisiksi säätiöiksi katsottavia rahastoja. Pankkien ja sijoituspalveluyritysten hallinnoimia epäitsenäisiä säätiöitä/rahastoja koskevat säännökset tulisi sijoittaa näitä yrityksiä ja niiden palveluja koskeviin lakeihin. Lainsäädännöksissä ei tulisi käyttää nimitystä epäitsenäinen säätiö ainakaan silloin kun kysymyksessä ei ole rekisteröidyn säätiön ylläpitämä epäitsenäinen säätiö/rahasto. Pykäläinen-Syrjänen toteaa, että mikäli katsottaisiin tarpeen säännellä myös epäitsenäisistä säätiöistä, tulisi niitä koskeva sääntely säätiölaissa ulottaa koskemaan vain rekisteröidyn säätiön pitämää epäitsenäistä säätiötä/rahastoa. Laajentamalla soveltamisalaa koskemaan myös muiden yhteisöjen pitä-

miä rahastoja tms. tulisi lainsäädännössä ottaa huomioon myös näiden yhteisömuotojen erityisiä piirteitä epäitsenäisen säätiön pitämisessä, mikä saattaisi vaarantaa säätiölain selkeyden ja tehokkuuden.

Sääntelyn tulisi koskea kaikenlaisia epäitsenäisiä säätiöitä/rahastoja: Arcadan mukaan läpinäkyvyyden ja toiminnan valvonnan kannalta myös sellaisten jo toimivien säätiöiden, jotka eivät niiden haltijan perusteella kuulu jonkin sääntelyn soveltamisalaan, huomioiminen säätiölaissa on perusteltua. Tämän voitaisiin katsoa lisäävän luottamusta säätiöinstituutiota kohtaan.

Sovellettavan lain tulisi määräytyä rahaston hoitajan oikeushenkilöllisyyden mukaan: SliF:n mukaan epäitsenäiseen säätiöön tulisi soveltaa sen lain säännöksiä, joita sovelletaan kyseisen epäitsenäisen säätiön omistajaan tai hoitajaan. Epäitsenäisen säätiön tai rahaston hallintaan sovellettaisiin samoja säännöksiä, jotka koskevat haltija- tai omistajayhteisön hallintoa tai yhteisön hallituksen toimintaa. Epäitsenäisiin säätiöihin ja rahastoihin, joita hallitsevat muut yhteisöt kuin säätiöt, pitää soveltaa niitä lakeja, jotka koskevat haltijaa. Esimerkiksi kun kyseessä on yhdistyksen hallitsema rahasto, sovellettaisiin yhdistyslakia ja yhdistyksen sääntöjä myös rahastoon. Kun kyseessä ovat puolestaan epäitsenäiset säätiöt, joita pankkien varainhoitopalveluiden tai muiden vastaavien toimijoiden puolesta hoidetaan testamentin tai lahjakirjan määräyksen nojalla, SliF pitää perusteltuna, että säätiölakia sovelletaan soveltuvin osin, mikäli epäitsenäinen säätiö ei kuulu jonkin muun lainsäädännön alaan.

SAL:n mukaan tässä vaiheessa ja tällä tiedolla ei liene mitään syytä rajoittaa epäitsenäisten säätiöiden perustamista. Kuparinen katsoo, että mikäli rahasto kuuluu jonkin yhteisön (esim. pankin tai sijoituspalveluyrityksen) alaisuuteen ja tästä on erikseen lainsäädännöllä määrätty – ei ole syytä siirtää näiden rahastojen rekisteröintiä ja valvontaa PRH:lle, jos valvonnasta huolehtii esim. Finanssivalvonta. Tällöin asiantuntemus on lähimpänä rahaston toimintapiiriä.

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?

Yhteenveto

Trust-instituutiota koskevaa sääntelyä puoltavaa selkeää enemmistön kantaa ei ilmene annetuista lausunnoista (ainoastaan Kulttuurirahasto viittaa nimenomaisesti sääntelyn tarpeeseen). Sääntelyn tarpeellisuutta ja mahdollisuuksia arvioitaessa tulee huomioida trust-instituution kansainvälinen luonne, sekä sen poikkeavuus säätiölain mukaisesta lähtökohtaisesti pysyväksi tarkoitettusta oikeushenkilöstä. Trust-instituution ominaispiirteet johtanevat lausunnoista ilmenevällä tavalla siihen, että kyseisestä instituutiosta säätiölaissa säätäminen ei ole toivottavaa.

Edellä kysymyksen 1 kohdalla käsiteltyjen epäitsenäisten säätiöiden ja rahastojen sekä mainitun trust-instituution lisäksi lausunnoissa ei erityisesti viitata sellaiseen muuhun

nykyisen säätiölain soveltamisalan ulkopuoliseen toimintaan, joka olisi syytä ottaa huomioon lain soveltamisalaa rajattaessa.

Lausunnot

Trustia koskevaa sääntelyä kannattaa: Kulttuurirahaston mukaan on varmistuttava siitä, että tosiasiallinen tilanne sekä kansainvälistyminen ja kehitys tunnustetaan. Esimerkiksi trustien osalta tulee muussa lainsäädännössä huolehtia vähintäänkin tunnustamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvien säännösten ja sopimusten voimaansaattamisesta.

Ei selkeää kantaa tässä vaiheessa: SAL:n mukaan säätiölain uudistuksessa olisi ennakoluulottomasti arvioitava niitä eri tilanteita, joissa säätiömuoto (tai sen kaltainen toimintamuoto) olisi toimiva ratkaisu *TEM:n* mukaan kokonaisuudistuksessa tulisi arvioida lainsäädännön kattavuutta säätiötodellisuuden perusteella.

Säätiölain uudistuksen laajentamista eivät kannata: SÅA:n mukaan säätiölain uudistamista ei ole tarpeen laajentaa nykyisen lisäksi kattamaan sellaista muunlaista säätiötoimintaa, joka on nykyisen säätiölain soveltamisalan ulkopuolella. *KHT-yhdistyksen* mukaan epäitsenäisten säätiöiden samaistaminen Englannin common law -oikeusjärjestelmässä käytettyihin trusteihin arviomuistion mukaisella tavalla on vieras ajatus. *Prof. Mähösen* mukaan arviomuistiossa kuvatun erillisen trusti-instituution luomiselle ei ole tarvetta, vaan yksityisoikeudelliset fidusiaarisuhteita koskevat periaatteet riittävät, jos tällaista trusti-järjestelyä ei haluta rekisteröidä säätiöksi, vaan jättää se epäitsenäiseksi säätiöksi. *Pykäläinen-Syrjänen* toteaa, että mikäli katsotaan tarpeen lailla säännellä myös muunlaista kuin nykyistä säätiötoimintaa, kuten trust-instituutiota, tulisi siitä säätää säätiölaista erillään. Angloamerikkalainen trust-instituution konstruktio poikkeaa säätiön vastaavasta eikä trust pääsääntöisesti ole myöskään itsenäinen oikeushenkilö, vaan siinä on kyse kolmen osapuolen välisestä fidusiaarisesta järjestelystä. Trust-suhteessa omaisuuden oikeudellinen omistaja hoitaa omaisuutta todellisen omistajan lukuun ja hyväksi. Trustia ei myöskään ole tarkoitettu pysyväksi toisin kuin lähtökohteisesti säätiöt. Mahdollisessa trustia sääntelevässä lainsäädännössä tulisi ottaa huomioon trustin kansainvälinen luonne ja konteksti ja arvioida tästä näkökulmasta sen soveltumista Suomeen.

2.5 Lainsäädännön tahdonvaltaisuus (4.6)

1. Mitä asioita tulisi säännellä pakottavalla lainsäädännöllä?

Yhteenveto

Annettujen lausuntojen perusteella on selvää, että säätiölaissa tulee jatkossakin säätää tietyistä säätiön peruspiirteisiin ja -rakenteeseen liittyvistä seikoista. Pakottavan sääntelyn tarvetta ja alaa harkittaessa säätiöpääoman luovuttajan (perustajan) tahdon toteuttaminen näyttäisi muodostavan ohjenuoran, jota seuraamalla on mahdollista päästä kaikkia vastaajia tyydyttävään ratkaisuun. Säättäjän tahdon toteuttamisen – ja sen valvomisen – ohella myös julkisoikeudellisten säännösten sekä velkojainsuojaa ja oikeussuojaa koskevien säännösten osalta nähdään laajalti tarve lainsäädännön pakottavuudelle. Pa-

kottaville säännöksille voidaan siten katsoa olevan tarvetta kahden erityyppisen intressin (perustajan intressit – mahdolliset kolmannen osapuolen intressit) suojaamiseksi. Suojan kohteina nämä intressit poikkeavat jossain määrin toisistaan, mikä on syytä ottaa huomioon myös lain jatkovalmistelun yhteydessä.

Pakottavin säätiölain säännöksin ehdotetaan säädettäväksi muun muassa säätiön perustamisesta ja sääntöjen vähimmäissisällöstä ja muuttamisesta, oikeushenkilöllisyydestä, vähimmäispääomasta, säätiön tarkoituksen toteuttamisesta, esteellisyys- ja sisäpiiritilanteista, valvonnasta, oikeussuojakeinoista, välttämättömästä hallinnosta, johdon toimivaltaista ja kelpoisuudesta, tilintarkastuksesta, vahingonkorvausvastuusta, pääoman alentamis- ja korottamisenmenettelystä ja säätiön purkautumisesta.

Lausunnot

SRNK:n ja *Alvar Aalto -säätiön* mukaan pakottavalla lainsäädännöllä tulisi säännellä säätiön sääntöjen vähimmäissisältöä, säätiön tarkoituksen toteuttamista, esteellisyyttä, valvontaa ja oikeussuojakeinoja. *HOAS* ei näe esteitä kohtuulliselle tiedonantovelvollisuuden lisäämiselle, mikäli se katsotaan tarpeelliseksi. Keskeisenä pakottavana säännöksenä tulee tietysti turvata säätiön tarkoituksen toteutuminen myös jatkossa.

Invalidisäätiön mukaan tahdonvaltaisen ja pakottavan sääntelyn suhteen tulisi seurata muuta yhteisölainsäädäntöä ja hyödyntää niistä saatuja kokemuksia. Pakottavan lainsäädännön osalta tulisi pitäytyä nykyiseen tasoon ja uusien säännösten osalta soveltaa tahdonvaltaisuutta ja olettasääntöjä. *Wihurin rahaston* mukaan pakottavalla lainsäädännöllä pitäisi säännellä säätiöitä koskevat tärkeimmät peruseräperiaatteet. *Miina Sillanpään Säätiön* mielestä on tarkoituksenmukaista pitää pakottavuutta lähtökohtana jatkossakin, mutta yksittäisten asioiden sääntelyyn on tässä vaiheessa liian varhaista ottaa kantaa. *PSS:n* mukaan pakottavaa lainsäädäntöä tulisi käyttää asioissa, jotka määrittävät säätiön perusrakenteen. Tällaisia ovat sääntöjen vähimmäissisältö, hallinnon ”minimiraakenne”, esteellisyys, valvonta, oikeussuoja, tilintarkastus yms.

YTY katsoo, että tässä vaiheessa on liian aikaista käsitellä yksittäisen kysymysten sääntelyn pakottavuutta tai tahdonvaltaisuutta. Säätiölainsäädännön lähtökohtana on ollut sääntelyn pakottavuus, ja sitä voitaneen pitää sääntelyn lähtökohtana jatkossakin.

Arcadan mukaan seuraavista asioista tulisi laissa säätää pakottavasti: säätiöasiakirjojen ja säätiön sääntöjen vähimmäissisältö, säätiön tarkoituksen toteuttaminen, säätiön rekisteröinti ja rekisteröinnin oikeusvaikutukset, sääntöjen muuttaminen, säätiön sulautuminen ja purkaminen, hallituksen tehtävät ja päätöksenteko, esteellisyys, valvonta, oikeussuojakysymykset ja vahingonkorvausvastuu. *SÅA:n* mukaan esteellisyys- ja sisäpiiritilanteiden sääntelyä tulisi lisätä pakottavin lain säännöksin. Muilta osin *SÅA* ei näe syytä lisätä niitä asioita ja olosuhteita, joista voimassa olevassa laissa säädellään pakottavasti. *Kulttuurirahaston* mielestä pakottavaa lainsäädäntöä ei ole syytä lisätä nykyisestä, mutta myöskään minkään nykyisin pakottavasti säädellyn asian muuttaminen harkinnanvaraiseksi ei ole aiheellista.

SliF:n mukaan pakottavan sääntelyn tulisi kattaa säätiön sääntöjen vähimmäisvaatimukset, esteellisyyskysymykset, vahingonkorvausvastuun sääntelyn, säätiöiden valvonnan ja oikeussuojakysymykset. *Takuu - säätiö* toteaa lausunnossaan tältä osin, että nykyisen säätiölain pakottavat säännökset ovat perusteltuja erityisesti säätäjän tahdon toteutumisen varmistamiseksi. Lainsäädäntöä uudistettaessa ja sääntelyä laajennettaessa säätiöiden toimintamahdollisuuksia ei kuitenkaan saisi rajoittaa liikaa pakottavin säännöksin. *Urheiluopistosäätiö* toteaa, että pakottavaa lainsäädäntöä voivat olla muun muassa säätiön sääntöjen vähimmäissisältö, välttämätön hallinto, esteellisyys ja tilintarkastus. *Yrjö Jahnssonin säätiö* katsoo, että pakottavilla säännöksillä tulisi säännellä ainakin säätiön perustamiseen ja perustajan tahdon toteuttamiseen liittyvät asiat, varojen sijoittamisen keskeiset periaatteet, säätiön toimielimien jääviyskysymykset sekä kieltä antaa epäoikeutettuja ja säätiötä vahingoittavia etuuksia. Tilinpäätöksen sisältöä ja tilintarkastusta koskevat vähimmäisvaatimukset sekä hallituksen päätösten kirjaaminen ja säilyttäminen tulisi myös säännellä pakottavalla lainsäädännöllä.

FK:n mukaan pakottavalla lainsäädännöllä olisi hyvä seurata osakeyhtiölainsäädännössä noudatettavia tahdonvaltaisuuden rajoja ja ylläpitää säätäjän tahdon toteutuminen. Kuten muunkin yhteisölainsäädännön osalta, kannatettavana pidetään periaatepohjaisen sääntelyn omaksumista myös säätiölainsäädännön osalta. *Esy:n* mukaan pakottavaa lainsäädäntöä tulee käyttää silloin kun se on perusteltua, esim: säätäjän tahdon varmistaminen ja velkojainsuoja. *HTM-tilintarkastajien* mukaan uuden lain tulee varmistaa, että säätiö ilmoittaa tarvittavat tiedot oikean ja riittävän kuvan saamiseksi. Erityisen tärkeää on, että säätiön tilintarkastuksen suorittaa aina auktorisoitu tilintarkastaja. *KKK:n* mukaan säätiölain uudistamisen tavoitteena tulisi olla yhtäältä ennakoitava ja toisaalta joustava lainsäädäntö. Säätiöiden osalta olennaista on, että säätäjän tahdon toteuttaminen toteutetaan pakottavalla lainsäädännöllä. Arviomuistiossa esitetyt liiallisen riskin oton rajoittaminen ja johdon epäoikeutettujen etujen estäminen ovat myös kannatettavia. Myös säätiöiden sääntöjen vähimmäissisällöstä on tarkoituksenmukaista säätää pakottavalla lainsäädännöllä. *KHT-yhdistys* arvioi, että lähtökohtaisesti säätiölain pakottavuussäännökset voisivat olla samalla tasolla kuin osakeyhtiölain ja muita yhteisöjä koskevien lakien säännökset. On kuitenkin otettava huomioon, että säätiöissä hallinnoidaan aina kolmannen tahon luovuttamaa varallisuutta ja siksi eräät hyvää hallinnointitapaa koskevat säännökset (esim. hallituksen tehtävät, käyttötarkoituksen toteuttaminen, pöytäkirjojen laadinta, kirjanpito/tilinpäätös ja lopputilitys) näyttäisivät olevan tarpeellisia. Todettakoon kuitenkin, että kun pakottavia säännöksiä sisällytetään uuteen säätiölakiin, tulisi niiden olla niin yksiselitteisiä ja huolellisesti määriteltyjä, ettei niistä aiheutuisi merkittäviä tulkintaongelmia. Lisäksi KHT-yhdistys toteaa, että tilinpäätöksen laadintaan liittyvien säännösten tulisi säätiöissä olla kattavampia kuin mitä kirjanpitolaki nykyään edellyttää (vrt. konsernitilinpäätöksen laadintavelvollisuuteen liittyvät määräykset), jotta voitaisiin tosiasiallisesti varmistua siitä, että tilinpäätös liitetietoineen antaa oikeat ja riittävät tiedot säätiön ja koko säätiökonsernin toiminnasta, ml. mahdollisesti tytäryhtiössä harjoitettu liiketoiminta. Tämä on yhdistyksen mielestä ehdottoman tarpeellista avoimuuden lisäämiseksi sekä säätiön harjoittaman toiminnan ja käyttötarkoituksen arvioimiseksi valvontaviranomaisen toimesta. Säätiöiden tilinpäätöksiä koskevat erityissäännökset olisi hyvä sisällyttää säätiölakiin.

SAL:n mukaan kysymykseen saattaa tulla erilainen vastaus siitä riippuen, puhutaanko nykyisen kaltaisista säätiöistä, joistakin uudentyypisistä säätiöistä tai mahdollisesti (käytännöllisesti katsoen) sääntelemättömistä epäitsenäisistä säätiöistä. Joka tapauksessa keskeiset oikeussuojakeinot sekä insolvenssioikeudelliset kysymykset kuulunevat pakottavan sääntelyn alaan. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä varoittaa henkilöyhtiölainsäädännön sinänsä suhteellisen vähäisten pakottavien säännösten aiheuttamista ongelmista. *EK:n* mukaan on selvä, että sääntelyn tulee olla osin pakottavaa ja osin tahdonvaltaista. Julkisoikeudellisten säännösten, velkojansuojaa ja esimerkiksi sääntöjen vähimmäissisältöä koskevien säännösten on oltava pakottavia. Tärkeää on kuitenkin se, että valmistelun lähtökohdaksi avataan mahdollisuus tahdonvaltaisuuden lisäämiseen.

Prof. Halila toteaa kysymyksen sääntelyn pakottavuudesta ja tahdonvaltaisuudesta olevan monitahoisen. Nykyisestä säätiölaista ei kaikin osin selviä, kumpaan luokkaan eri säännökset lukeutuvat. Asiaa ei välttämättä tarvitsekaan aina lausua suoraan laissa. Osa säännöksistä on tai niiden tulee olla sillä tavoin pakottavia, että laissa määritellään vähimmäistaso, jota voidaan kiristää säännöissä. Tällaisen tulee olla esimerkiksi esteellisyysääntely. Sääntelyn on oltava osin pakottavaa, osin tahdonvaltaista. Julkisoikeudellisten säännösten, velkojansuojaa ja mahdollista vähemmistönsuojaa koskevien säännösten tulee olla pakottavia. Sama koskee sääntöjen vähimmäissisältöä, säätiön tarkoitusta, viranomaisvalvontaa ja oikeussuojakeinoja.. Vasta kun tiedetään, mitä laissa on tarkoitus lähemmin säätää, voidaan ottaa seikkaperäisemmin kantaa pakottavuuskysymykseen. *Prof. Mähösen* mukaan pakottavan sääntelyn tulisi olla minimissä. Vaikka säännöissä tulisi olla pakottavin säännöksin säädetty ydinosa, se tulisi pitää minimissään (säätiön tarkoitus, toiminimi, kotipaikka). Pakottavalla lainsäädännöllä tulisi säätää; säätiön määritelmä, perustamismenettely, oikeushenkilöllisyys, sääntöjen vähimmäissisältö (minimiperiaatteella, muutoin oletettavissa säännökset kuten osakeyhtiölaissa), johtoon kuuluvien toimivalta ja kelpoisuus, esteellisyys, korvausvastuu muille kuin säätiölle tai säätäjälle säätiölakia tai sääntöjä rikkomalla aiheutetusta vahingosta, sääntöjen muuttamismenettely, tarkoituksen muuttamisen edellytykset, tilinpäätös, mukaan luettuna lähipiiritransaktioista annettava informaatio, ja tilintarkastus, pääoman alentamis- ja korottamismenettely sekä säätiön purkaminen. *Turun Kauppakorkeakoulun/Vahteran* lausunnosta ilmenevillä perusteilla pakottavalla lainsäädännöllä tulisi säännellä ensinnäkin tietyistä säätiöiden peruspiirteistä, riittävästä säätiön tarkoituksen toteutumisesta sekä sellaisista menettelyllisistä säännöksistä, joista säätiöillä ei ole juurikaan perusteltua tarvetta poiketa. Säätiöiden peruspiirteillä tarkoitetaan esimerkiksi säätiön tunnusmerkistöä (oikeushenkilöllisyys, varallisuusmassa, tietyt pakolliset organit).

Pykäläinen-Syrjäsen mukaan haettaessa vastausta siihen, mitkä asiat tulee säännellä pakottavalla säätiölainsäädännöllä, tulee lähtökohdaksi ottaa säätiöinstituutiolle ja sitä sääntelevälle lainsäädännölle asetetut tavoitteet ja taustalla olevat perusteet sekä säätiöinstituutioon liittyvät erityispiirteet. Pakottavan lainsäädännön rajoina voitaneen säätiölaissa karkeasti pitää ensinnäkin säätiön perustamiseen (sääntöjen vähimmäissisältö vrt. osakeyhtiölaki) ja rekisteröimiseen sekä toiseksi tarkoituksen toteuttamiseen ja säätiöomaisuuden suojaamiseen liittyviä kysymyksiä. Viimeksi mainittuun liittyen eräänä keskeisenä lainsäädäntökohteena tulee olla tehokkaan hallinto-organisaation mallintaminen ja sen sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan sekä vastuuseen liittyvien eri mekanismien rakentaminen ja niiden toimivuuden varmistaminen myös pakottavalla lainsäädännöllä.

KRP:n mukaan säätiölaissa tulisi pakottavasti säännellä säätiön perustamiseen, rekisteröintiin ja valvontaan liittyvistä seikoista. Keskeisimpänä olisi säätäjän tahto, tahdon sitovuus eli säätiön tarkoitus ja tarkoituksen pysyvyys. Tilintarkastusta koskevien säännösten, mukaan lukien konserni, merkitystä sekä hallinto-organin ja tilintarkastajan tiedonantovelvollisuutta tulisi korostaa. Menettelyllä tehostettaisiin läpinäkyvyyttä, velkojien suojaa sekä helpotettaisiin viranomaisten suorittamaa valvontaa. *PRH:n* mukaan säätiön luonteesta johtuen lainsäädäntö ei voi olla tahdonvaltaista samassa laajuudessa kuin muussa yhteisölainsäädännössä on toteutettu. Säätäjän tahdon toteutumisen varmistamiseksi pakottavaa lainsäädäntöä on oltava enemmän kuin muussa yhteisölainsäädännössä. Valvontaan ja oikeussuojakeinoihin liittyvä lainsäädäntö tulisi säännellä pakottavalla lainsäädännöllä. Säätiölain 14 §:n 4 momentin mukaan PRH:n on ilmoitettava viralliselle syyttäjälle syytteen nostamiseksi, jos se havaitsee hallituksen jäsenen syyllistyneen rangaistavaan tekoon. Vastaavaa säännöstä ei pitäisi olla uudessa säätiölaissa, koska PRH:lla ei ole lainsäädännöllisiä eikä toiminnallisia edellytyksiä suorittaa asianmukaista esitutkintaa. Valvontaviranomaisen keinot asian selvittämiseksi riittävän huolellisesti eivät ole verrattavissa poliisin esitutkintavaltuuksiin, minkä vuoksi säännöstä tulisi muuttaa niin, että PRH:n tulee tällaisissa tapauksissa tehdä tutkintapyyntö poliisille, kuten muidenkin kansalaisten. Pakottavalla lainsäädännöllä tulisi säätää säätiön rekisteröintiasiat, sääntöjen vähimmäissisältö ja säätiön tarkoituksen toteuttamiseen liittyvät seikat. Pakottavalla lainsäädännöllä on säädettävä kustannusvastuusta hakemuksista, joita PRH joutuu tekemään tuomioistuimiin toteutettaessa säätiövalvontaa. Olettamasäännöksen käytön ei tulisi olla yhtä laajamittaista kuin osakeyhtiölainsäädännössä tai muussa yhteisölainsäädännössä. Säätäjän tahdon tulisi ilmetä mahdollisimman laajasti, selvästi ja yksityiskohtaisesti myös säätiön hallinnon järjestämisen osalta säätiön säännöistä ilman että joudutaan turvautumaan laissa oleviin olettamasäännöksiin. Olettamasäännösten käytön lisäämisen sijasta olisi hyvä lisätä toimia, joilla saadaan perustamisvaiheessa säätiön säätäjä kiinnittämään enemmän huomiota sääntöjen laatimiseen.

VH:n mukaan pakottavia säännöksiä tarvitaan. Erityisesti liiketoiminnan harjoittamisen rajoista tulisi olla tarkemmat pakottavat säännökset. Verotusmenettelyä palvelisivat myös säännökset säätiön liiketoiminnan yhtiöittämisestä. Esimerkiksi konsernitilanteissa on ulkopuolisten vaikea saada oikeaa kokonaiskuvaa säätiön toiminnasta. Näissä tilanteissa olisivat erityisen tärkeitä kattavat raportointisäännökset konsernin toiminnasta ja johdon saamista eduista. Verohallinnon käsityksen mukaan pakottavalla lainsäädännöllä tulisi säännellä ainakin säätiöiden perustamisen edellytyksistä, vähimmäispääomasta, säätiön perustajan oikeudesta muuttaa säätiön tarkoitusta, asiamiehen asemasta ja valtuuksista säätiössä, säätiöiden valvonnasta, velkojainsuojasta, tilintarkastuksesta, liiketoiminnan harjoittamiskiellosta ja säätiöiden konsernirakenteen muuttamisesta

Virken mukaan pakottavalla sääntelyllä tulee suojata säätiön toiminnan tarkoitusta, jatkuvuutta ja säädepääoman säilymistä. Säätiöiden toiminta tulee säätää kapea-alaiseksi koskemaan sellaisia toimintamuotoa, josta voidaan tarkkarajaisesti säätää. Asettajan tahtoa tulee suojata sellaisten oikeushyvien osalta, mitkä varmistavat säätiön pitkäjänteisen toiminnan ja jatkuvuuden. Pääoman asettajan tahto ei voisi olla vapaavalintaista, lyhytkestoista ja helposti muuteltavaa. Liiketoiminnan harjoittamiskielto tulisi säilyttää. Siihen tarkoitukseen on mahdollista ottaa parhaiten soveltuva yhteisömuoto. Säätiömuodolla ei tulisi hämärtää toiminnan tarkoitusta ja kilpailuneutraliteettia. Pakottavaa sääntelyä tarvitaan rekisteröinnin järjestämiseen, hallinnon ja vastuusuhteiden määrit-

tämiseen, valvonnan järjestämiseen ja säätön toiminnan läpinäkyvyyden varmistamiseen sekä tilintarkastuksen suorittamiseen. Myös seuraamusjärjestelmää tulisi kehittää samassa yhteydessä, koska lain noudattaminen riippuu merkittävästi seuraamusjärjestelmästä. Laissa tulisi säätää siitä, mitä säädepääomalle tapahtuu erilaisten taloudellisten seikkojen vallitessa kuten esimerkiksi maksukyvyttömyyden yllättäessä. Lisäksi tulisi säätää valvontaviranomaisen oikeudesta puuttua säätötoimintaan, mikäli sääntöjen tai toiminnan ei enää kohtuudella voida katsoa vastaavan alkuperäistä tarkoitusta tai toiminta rikkoo säätölaainsäädäntöä.

OKM katsoo, että pakottavalla lainsäädännöllä voitaisiin säätää hyvän hallinnon minimitasosta sekä hallituksen ja muiden toimielinten vastuusta. Samoin säätötoiminnan varallisuuden hoito täytynee jollain tasolla turvata. *STM* toteaa lausunnossaan tältä osin, että myös pakottavaa lainsäädäntöä tarvitaan tietyissä asioissa, tahdonvaltaisen sääntelyn mukaan liittämistä voidaan harkita. *TEM:n* mukaan esimerkiksi hyvää hallintoa koskevat peruseriaatteet ja muut oikeussuojakeinot tulisi säännellä pakottavalla lainsäädännöllä.

Kuntaliitto katsoo, että uudessa säätölaissa tulisi pääsääntöisesti käyttää pakottavaa lainsäädäntöä muun muassa siksi, että säätöillä ei ole omistajavalvontaa. *Kuparisen* mukaan pakottavalla sääntelyllä tulee määrätä säädepääoman vähimmäismääristä, pääasiallisesta tarkoituksesta, hallituksen jäsenten vähimmäismäärästä, kirjanpitovelvollisuudesta, tilintarkastuksesta tai sen puuttumisesta, vuosikertomuksen vähimmäissisällöstä, rekisteriin merkittävistä henkilö- ja osoitetiedoista ja asiakirjojen allekirjoittamisesta. Valvonnan tehokkuuden vuoksi olisi myös lakiin kirjattava viranomaisen valvontakeinot ja seuraamukset, mikäli annettuja määräyksiä ei noudateta.

2. Siltä osin kun pakottavaa lainsäädäntöä ei tarvita, tulisiko säätötoimintaa edistää tahdonvaltaisella lainsäädännöllä, kuten olettamasaännöksillä?

3. Mikäli vastaatte myöntävästi toiseen kysymykseen, niin yksilöikää ne asiat, joiden tulisi nimenomaisesti kuulua olettamasaännösten piiriin.

Yhteenveto (kysymykset 2 ja 3)

Useat vastaajat (SRNK ja enemmistö säätötoimintaa, asiantuntija- ja yhteistyöjärjestöt, akateemisen maailman edustajia, osa viranomaisista, OKM, TEM) kannattavat säätötoiminnan peruspiirteitä ja -rakennetta koskevien pakottavien säännösten ohella lakiin otettavaksi säätötoimintaa tehostavia ja ohjaavia tahdonvaltaisia säännöksiä. Erityistä vastustusta tahdonvaltaisiin säännöksiin ei lausunnoissa kohdistu (vain YTY vastustaa sääntelyn alan laajentamista tahdonvaltaisina säännöksinä). Tahdonvaltaisen sääntelyn osalta eräät vastaajat ovat viitanneet muuhun uudempaan yhteisölaainsäädäntöön ja siitä saatujen kokemusten hyödyntämiseen. Toisaalta on korostettu säätötoiminnan ominaispiirteiden huomioimista myös tahdonvaltaisen sääntelyn alaa harkittaessa.

Joustavuutensa johdosta tahdonvaltaiset säännökset näyttäisivät soveltuvan parhaiten säätötoiminnan käytännön toiminnan sääntelyyn. Säätötoiminnan hallinnon ja käytännön toiminnan järjestäminen mainitaankin useissa tahdonvaltaista sääntelyä puoltavissa lausun-

noissa mahdollisten tahdonvaltaisten sääntöjen soveltamisalaan toivottavina seikkoina. Tässä vaiheessa olettamassääntöjen alan ja sisällön yksityiskohtainen arviointi on kuitenkin vielä vaikeaa.

Tahdonvaltaisen sääntelyn ohella eräät vastaajat ovat kiinnittäneet huomiota myös itsesääntelyyn vaihtoehtoisena sääntelymallina.⁸ Itsesääntelyn arvioimiseen liittyen on tarpeen selvittää sen edullisuus markkinahäiriöiden poistamisessa verrattuna muihin sääntelyn muotoihin. Säätiöihin liittyvän itsesääntelyn yhteydessä on mainittu yhtenä esimerkkinä hyvää säätiötapaa ja säätiön hyvää hallintoa koskevat Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry:n ohjeet.

Lausunnot

Tahdonvaltaista lainsäädäntöä kannattavat: SRNK:n mukaan tahdonvaltaisella lainsäädännöllä tulisi säännellä säätiön käytännön toimintaa, mikä antaisi tehokkuutta ja joustavuutta. Hallintoneuvosto tulisi olla tahdonvaltainen, mutta sen ja hallituksen tehtävänjaoista voisi olla pakottavia säännöksiä esimerkiksi hallituksen jäsenten ja tilintarkastajien vaalista ja hallituksen toiminnan valvonnasta. Uudistuksessa tulisi selvittää mahdollisuus antaa säätäjälle oikeus laatia sääntömääräyksiä lain pakottavista säännöksistä poikkeamiseen. Esimerkkinä voidaan pitää muun muassa määräyksiä tarkoituksen muuttamisesta ja varojen sijoittamisesta. Säätäjä voisi antaa säätiön hallitukselle oikeuden muuttaa näitä myös vapaasti tiettyjen tietyn ajankohdan tai olosuhdemuutoksen jälkeen. Tällä voitaisiin välttää ongelmat, joita syntyy tarkoitamääräysten vanhentuessa. *Alvar Aalto -säätiön* mielestä tahdonvaltaisella lainsäädännöllä tulisi säännellä säätiön käytännön toimintaa ja ohjata hyvän hallintotavan omaksumiseen. Olettamassäännöksillä voitaisiin säännellä mm. säätiön hallintoa ja raportointia koskevia asioita.

Konstsamfundetin mukaan pääsääntönä tulisi olla se, että säätiölain säännöksiä sovelletaan, jos säätiön säännöissä ei toisin määrätä. Säätiölain tulisi olla pääosin tahdonvaltaista oikeutta. *Förening Konstsamfundetin* mukaan säätäjän tulisi saada määrätä säännöissä toisin lähes kaikkiin kysymyksiin liittyen. *HOAS* katsoo, että lainsäädännössä tulisi lisätä tahdonvaltaisen sääntelyn osuutta. Ainakin palvelualalla toimivan säätiön näkökulmasta tämä voisi tuoda joustavuutta toiminnan kehittämiseen. *Invalidisäätiön* mukaan tahdonvaltaisen ja pakottavan sääntelyn suhteen tulisi seurata muuta yhteisö-lainsäädäntöä ja hyödyntää niistä saatuja kokemuksia. Pakottavan lainsäädännön osalta tulisi pitäytyä nykyiseen tasoon ja uusien säännösten osalta soveltaa tahdonvaltaisuutta ja olettamassääntöjä. *Wihurin rahaston* mukaan säätiöiden toimintaa voisi edistää tahdonvaltaisella lainsäädännöllä, kuten olettamassäännöksillä. Esimerkiksi säätiön hallintoa koskevia asioita voidaan säännellä olettamassäännöksillä, jolloin ei synny ongelmia, jos asioista ei ole määrätty säätiön säännöissä.

PSS:n mukaan enin osa säätiön hallintoa ja käytännön toimintaa koskevista seikoista voitaisiin säätää tahdonvaltaisella lainsäädännöllä. Tässä säätiö näkee hyödylliseksi myös olettamassääntöjen käyttämisen. *Kulttuurirahaston* mukaan olettamassäännökset soveltuvat parhaiten hallintoa koskeviin asioihin ja noudatettavaksi vain siinä tapauksessa, ettei säätiön säännöissä ole ko. asiasta määräyksiä. *SliF:n* mukaan säätiön tarkoi-

⁸ Itsesääntelyä on kannatettu erityisesti jäljempänä hyvää hallintoa koskevan jakson (3.6.1) kysymyksen 3. kohdalla.

tuksen toteuttamisen sekä toiminnan järjestämisen sääntely tulisi toteuttaa tahdonvaltaisella sääntelyllä, josta voitaisiin poiketa sääntömääräyksin. Säätiön perustajalle tulisi myös antaa mahdollisuus säännöissä määrätä siitä, missä olosuhteissa ja millä tavalla säätiön alkuperäisestä tarkoituksesta voidaan poiketa. Tällöin tulisi antaa mahdollisuus muuttuneissa olosuhteissa täysin poiketa säätiön toiminnan aiemmasta tarkoituksesta. Perustaja voisi joko itse määrätä tästä tai vaihtoehtoisesti antaa hallitukselle vapauden päättää uudesta tarkoituksesta. Tämä mahdollistaisi suuremman jouston ja ehkäisisi sellaisia tilanteita, joissa säätiöpääoma jää ”lepäämään” käyttämättömänä säätiön alkuperäisen tarkoituksen liian tiukan määrittelyn seurauksena. SliF:n mukaan tarvetta lain olettamasäännöille ei ole, sillä PRH:n mallisäännöt täyttävät hyvin tämän tehtävän. Mahdolliset olettamasäännöt voisivat kuitenkin koskea samoja asioita, jotka on huomioitu PRH:n säätiön mallisäännöissä. Näitä ovat säätiön hallintorakenne ja toimielinten tehtävät sekä hallituksen jäsenten lukumäärä, toimikausi ja valinta, tilintarkastajien toimikausi ja valinta, kokouskutsu ja -menettely, pakollinen kokous ja siinä käsiteltävät asiat, hallituksen päätösvaltaisuus, säätiön purkamisen ja säätiövarallisuuden käyttäminen purkamisen yhteydessä, vastuunjako eri toimielinten välillä silloin kun eri toimielimiä on säätiössä valittu. *Urheiluopistosäätiön* mielestä ensisijaisesti tulee suosia tahdonvaltaista lainsäädäntöä. Olettamasäännöksiä on mahdollista käyttää hyväksi. *Yrjö Jahnessonin säätiön* mukaan tahdonvaltaiset säätiölain olettamasäännökset varmastikin helpottaisivat säätiöiden käytännön toimintaa ja tietyssä määrin myös yksinkertaistaisivat säätiöiden sääntöjen laatimista. Olettamasäännöksiin tulisi kuulua ainakin säätiön hallinnon järjestämistä ja eri toimielinten toimivaltuuksia koskevat säännökset.

FK:n mukaan säätiöiden toiminnan puitteiden edistäminen tahdonvaltaisella lainsäädännöllä ja olettamasäännöksillä on kannatettavaa. Tahdonvaltaisuuden asteen osalta voitaisiin noudattaa osakeyhtiölain tyyppistä ratkaisua. *Esy* katsoo, että säätiölainsäädännön kehittämisessä tulee ottaa huomioon nykyinen moderni yhtiölainsäädäntö. Siten se pitää perusteltuna tahdonvaltaisten ja joustavien säännösten lisäämistä uudistettavaa säätiölakiin.

KKK:n mukaan useista hallinnollisista seikoista voitaneen säätää käyttäen olettamasäännöksiä. On toivottavaa, että säännökset ovat mahdollisimman yhdenmukaisia yhteisöläinsäädännön kanssa. Olettamasäännökset ovat toimineet hyvin yhteisöläinsäädännön puolella eikä mitään estettä niiden käyttöönottamiselle säätiölain puolella ole olemassa. Samalla on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, että säätiön erityispiirteistä johtuen yhteisöläinsäädännön corporate governance -säännökset eivät sellaisenaan toimi säätiöissä. Olettamasäännöillä ja yleisperiaatteilla voidaan kuitenkin korvata kasuistiset säännökset. *SAL:n* mukaan tahdonvaltainen sääntely on lähtökohtaisesti parempi vaihtoehto kuin pakottava sääntely. On kuitenkin huomattava, että myös yllättävä tahdonvaltainen sääntely voi olla ongelmallinen silloin, kun osapuolet eivät ole tunteneet sääntelyä riittävän hyvin. Lienee ajateltavissa, että säätäjälle annettaisiin mahdollisuus valita tietyn lain kattaman perusmallin ja esimerkiksi täysin sopimusvapauden piiriin kuuluvan sääntely-mallin välillä. Esimerkiksi säätiön organisaatio voisi olla lain olettamasäännösten piiriin kuuluva kysymys *EK* suhtautuu myönteisesti lain tahdonvaltaisuuden lisäämiseen. Esimerkiksi säätiön käytännön toiminnan ja hallinnon nykyistä joustavampi ja tehokkaampi sääntely olisi perusteltua. Siltä osin kuin pakottavaa sääntelyä ei tarvita, säätiöiden toimintamahdollisuuksia tulisi edistää tahdonvaltaisella lainsäädännöllä,

kuten olettamasäännöksillä. EK:n näkemyksen mukaan myös säätäjän mahdollisuuksia ottaa säädekirjassa enemmän kantaa säätiön toiminnan järjestämiseen tulisi lisätä.

Prof. Halilan vastaus tahdonvaltaista sääntelyä ja olettamasääntöjen tarpeellisuutta koskevaan kysymykseen on myönteinen. Olettamasääntöjen kohdealuetta on tässä vaiheessa aiheutonta määritellä yksityiskohtaisesti, kun ei tiedetä, mistä kaikista seikoista tulee lakiin säännöksiä. Tyypillisiä olettamasäännöksiä tulisivat kuitenkin olemaan sisäistä hallintoa koskevat säännökset. *Prof. Mähösen* mukaan uudistuksessa tulisi suosia tahdonvaltaisia olettamasäännöksiä, joista voi poiketa säännöillä. Joissakin tapauksessa tulisi käyttää puolipakottavia säännöksiä (esim. mikäli säännöissä säädetään asiamiehestä ja hallintoneuvostosta, niiden toimivallasta ja kelpoisuudesta säädetään pakottavin säännöksin). Siltä osin kun pakottavaa lainsäädäntöä ei tarvita, säätiöiden toimintaa tulisi edistää tahdonvaltaisella lainsäädännöllä, kuten olettamasäännöksillä, mahdollisimman laajassa määrin. *Turun Kauppakorkeakoulun/Vahteran* mukaan tahdonvaltainen olettamasäännöksiin perustuva mallisääntely on monilta osin kannatettavaa. Esimerkiksi hallinnon järjestämiseen ja sen kokoon liittyvät kysymykset ja eri hallintoelinten keskinäisen toimivallan jakautuminen tulisi olla tahdonvaltaista sääntelyä.

PRH:n mukaan säätiön käytännön toimintaa ja hallintoa koskevat seikat voisivat olla osittain tahdonvaltaisella lainsäädännöllä säännelty. Yksittäisenä havaintona PRH haluaa tuoda esiin säätiölain 11 §:n ongelmallisuuden. Lainkohdan mukaan säätiön toimielimen kokous on päätösvaltainen, kun läsnä on enemmän kuin puolet toimielimen jäsenistä, ellei säännöissä ole toisin määrätty. Säännöissä olisi siis mahdollista määrätä, että säätiön hallituksen kokous on päätösvaltainen, kun kokouksessa on läsnä vähemmän kuin puolet hallituksen jäsenistä. Tällainen sääntömääräys tekisi mahdolliseksi pitää päällekkäisiä hallituksen kokouksia eri kokoonpanoilla, mitä ei voida pitää muun yhteisöläisäädännön mukaisena menettelynä. Säätiön hallituksen kokouksen päätösvaltaisuudesta, kokousmenettelystä ja pöytäkirjan pitämisestä on säädettävä pakottavalla lainsäädännöllä.

VH:n käsityksen mukaan säätiölainsäädännössä tulisi lisätä sääntelyn määrää. Tämä voisi tapahtua tahdonvaltaista sääntelyä lisäämällä. Tahdonvaltainen sääntely ohjaisi säätiöitä paremmin kuin nykyiset suppeat ja pakottavat säännökset.

OKM puoltaa tahdonvaltaista sääntelyä ja sen osuuden lisäämistä pakottavan lainsäädännön kustannuksella. Tahdonvaltaiset olettamasäännökset voinevat olla käytössä samaan tapaan kuin osakeyhtiölaissa. Itsenäiset ja autonomiset jatkuvarahoitteiset säätiöt voisivat joustavasti määrätä säännöissä ja muissa sisäisissä normeissa toimintansa järjestämisestä. Hyvä hallintotapa eli ”foundation governance” lisää tehokkuutta ja yleinen tiedonantovelvollisuus säätiön toiminnasta toteuttaa sääntelyn tavoitteita. *STM* toteaa lausunnossaan tältä osin, että myös pakottavaa lainsäädäntöä tarvitaan tietyissä asioissa, tahdonvaltaisen sääntelyn mukaan liittämistä voidaan harkita. *TEM:n* mukaan säätiöiden toimintaa tulisi edistää tahdonvaltaisella lainsäädännöllä, kuten olettamasäännöksillä. Esimerkiksi säätiön organisaatioon liittyvät kysymykset voisivat sen mukaan kuulua olettamasääntöjen alaan.

Ei selkeää kantaa tässä vaiheessa Takuu-Säätiö ei vielä tässä vaiheessa osaa ottaa tarkemmin kantaa siihen, missä määrin säätiöiden toimintaa voitaisiin edistää tahdonval-

taisella lainsäädännöllä. Lakiin otettavan tahdonvaltaisen sääntelyn lisäämisen vaihtoehtona voisi olla myös itsesääntelyn kehittäminen esimerkiksi Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry:n laatimien hyvää säätiötapaa ja säätiön hyvää hallintoa koskevien ohjeiden tapaan.

Pykäläinen-Syrjäsen mukaan pakottavia säännöksiä voidaan oikeuttaa vain niin kauan kuin ne vähentävät transaktiokustannuksia. Tulisi selvittää, millä sääntelyn vaihtoehtokonseptilla (esim. pakottava, tahdonvaltainen, itsesääntely) kustannukset olisivat markkinahäiriön poistamiseksi alhaisimmat. Vuonna 2006 säädettyä osakeyhtiölakia pidetään mallisopimuksena, jonka pakottavien ja tahdonvaltaisten säännösten tavoitteena on laskea sopimisesta aiheutuvia transaktiokustannuksia ja siten lisätä hyvinvointia. Kuten Arviomuistiossa todetaan, viimeaikaisessa yhteisölainsäädännössä on painotettu tahdonvaltaisen sääntelyn lisäämistä pakottavien sijasta ja sellaisia lainsäädännöllisiä mekanismeja, joiden avulla osapuolilla on mahdollisuus tehokkaasiin sopimukseen. Toisaalta pakottavilla säännöksillä on pyritty varmistamaan erityisesti tietyt viranomaisvalvonnan tehokkuuteen ja joidenkin etutahojen suojaan liittyvät mekanismit.

Tahdonvaltaista sääntelyä vastustaa: YTY ei näe yleisesti tarvetta olettamasäännöksiin, joilla laajennetaan sääntely alaa.

3. Säätiölainsäädäntö, käytäntö ja oikeudellisen nykytilan arviointi

3.1 Säätiön yleinen määritelmä (5.1)

1. Tulisiko säätiön yleisestä tunnusmerkistöstä säätää laissa?

Arvioikaa ja perustelkaa tällaisen muutoksen vaikutuksia

Yhteenveto

Valtaosa kysymykseen kantaa ottaneista vastaajista (22 vastaajaa: SRNK ja 11 säätiötä, FK, KHT-yhdistys, SAL, Halila, Pykäläinen-Syrjänen, Vahtera, Kuntaliitto, OKM, STM, TEM) ei pidä tarpeellisena säätää säätiön yleisestä tunnusmerkistöstä laissa. Useat näistä vastaajista ovat yhtyneet arviomuistiossa esitettyyn kantaan, jonka mukaan tunnusmerkistöstä säätäminen ei toisi lisäarvoa suomalaiseen lainsäädäntöön. Toisaalta on myös kiinnitetty huomiota säätiökentän monimuotoisuudesta johtuvaan tunnusmerkistön määrittelyn vaikeuteen, ja siihen, että määrittely laissa saattaisi aiheuttaa enemmän ongelmia, kuin sillä mahdollisesti pystyttäisiin korjaamaan.

Osa lausunnonantajista (13 vastaajaa: 6 säätiötä/yhdistystä, HTM-tilintarkastajat, Mähönen, Kuparinen, viranomaisia, SM:n poliisitoiminnan suunnitteluyksikkö) kannattaa säätiön yleisestä tunnusmerkistöstä säätämistä. Erityisesti valvovan viranomaisen näkökulmasta tunnusmerkistöstä säätäminen vaikuttaa perustellulta (PRH, VH, SM:n poliisitoiminnan suunnitteluyksikkö, Virke). Toisaalta oikeusvarmuuden ja säätiötyyppikohtaisen sääntelyn eriyttämisen (varallisuusmassa – jatkuvarahoitteisuus) tavoitteet esiintyvät tunnusmerkistöstä laissa säätämisen perusteena viranomaisilta saatujen lausuntojen ulkopuolellakin (Mähönen, HOAS, YTY).

Kysymys säätiön legaalimääritelmän tarpeellisuudesta on yhteydessä edellä käsiteltyyn kysymykseen sääntelyn eriyttämisestä säätiöiden ominaispiirteiden perusteella. Ensinnäkin jatkuvarahoitteisille säätiöille ominaisten erityispiirteiden huomioiminen säätiölain erityissäännöksin edellyttäisi jonkinlaisen määritelmäsäännöksen olemassaoloa. Toisaalta myös, mikäli päädytään sääntelemään epäitsenäisiä säätiöitä, tulisi rajanvetojen suhteessa varsinaiseen säätiöön ja muihin mahdollisiin lähi-ilmioihin (mm. trustit) olla selkeät.

Lausunnot

Säätiön yleisestä tunnusmerkistöstä säätämistä vastustavat: SRNK, Alvar Aalto -säätiö, Invalidisäätiö, SliF, PSS, Yrjö Jahnessonin säätiö ja Kuntaliitto toteavat yhtyvän arviomuistiossa esitettyyn kantaan, jonka mukaan säätiön tunnusmerkistöstä säätäminen ei tuo lisäarvoa säätiölainsäädäntöön. *SliF* toteaa lisäksi, että tunnusmerkistöstä säätäminen voisi sitä vastoin ei-toivotulla tavalla rajoittaa mahdollisuutta perustaa säätiö ja määrätä sen toiminnan tarkoituksesta säännöissä. *PSS:n* käsityksen mukaan säätäminen saattaisi luoda enemmän ongelmatilanteita kuin se niitä ratkaisisi.

Konstsamfundetin, Rinnekoti-Säätiön ja SÅA:n mukaan säätiön yleisestä tunnusmerkistöstä ei ole tarpeen säätää laissa. *Miina Sillanpään Säätiön* näkemys on, että säätiön yleisestä tunnusmerkistöstä ei tarvitse erikseen säätää lailla, jos säätiölainsäädäntö rakentuu lähtökohdiltaan siten, että erilaisten säätiötyyppien sääntelyä ei ole tarvetta eriyttää. *Kulttuurirahaston* mukaan yleinen tunnusmerkistö ei ole tarpeellinen eikä käytännössä edes mahdollinen. *Urheiluopistosäätiö* katsoo, että yleisen tunnusmerkistön säätäminen lakiin ei ole välttämätöntä, koska se voisi tuoda mukanaan enemmän uusia ongelmia kuin ratkaisisi nykyisiä.

Säätiön yleisestä tunnusmerkistöstä ei *FK:n* näkemyksen mukaan tarvita erillisiä säännöksiä. Tunnusmerkistöstä säätäminen lain tasolla saattaisi rajoittaa säätäjän vapautta eikä se myöskään toisi varsinaista lisäarvoa toimivien säätiöiden osalta. *KHT-yhdistys* arvioi, ettei todennäköisesti ole tarpeellista säätää säätiön yleisestä tunnusmerkistöstä nykyistä lainsäädäntöä tiukemmalla tavalla muutoin kuin huolehtimalla siitä, että edellä viitatuut epäitsenäiset säätiöt ja muut käyttötarkoitukseltaan sidotut rahastot voitaisiin sisällyttää säätiökäsitteen piiriin. Tältä osin pidetään tärkeänä sitä, ettei suomalaista epäitsenäistä säätiötä sekoitettaisi tai verrattaisi Englannin common law -trusteihin arviomuistiossa mainitulla tavalla. *SAL:n* mukaan kysymys voi olla liian yleisellä tasolla sääntelyn kehittämisen tässä vaiheessa. Lienee mahdollista, että jotkin tunnusmerkit täyttävä säätiö tulisi jonkinlaisen sääntelymallin piiriin, kun taas toisenlaiset tunnusmerkit täyttävä säätiö tulisi jonkin toisenlaisen sääntelymallin piiriin. Nämä sääntelymallit voisivat myös olla tahdonvaltaisia. Joka tapauksessa on suhtauduttava varauksella määritelmiin, joissa tietynlainen toiminta määritellään säätiöksi, josta johtuu tiettyjen normien soveltaminen (kuten nykyinen henkilöyhtiölaki). Tällaiset sääntelyratkaisut saattava johtaa erittäin yllätyksellisiin lopputuloksiin.

Prof. Halila ei pidä säätiön yleisestä tunnusmerkistöstä säätämistä tarpeellisena. On tosin huomattava, että laissa joka tapauksessa operoidaan jollain säätiökäsitteellä. Yksityiskohtainen määrittely voisi aiheuttaa enemmän ongelmia kuin poistaa niitä. *Turun kauppa- ja korkeakoulun/Vahteran* mukaan säätiön yleisen tunnusmerkistön nimenomainen

säänteleminen ei ole välttämättä tarpeen, vaikka osa tunnusmerkeistä tulee voida säätiölaista johtaakin. Säätiön yleisellä tunnusmerkistöllä ei varmaankaan olisi saatavissa erityistä hyötyä. Joissain tapauksissa se saattaisi lisätä epäitsenäisten säätiöihin liittyvää epäselvyyttä. Jos säätiölaki halutaan saattaa koskemaan myös muita kuin epäitsenäisiä säätiöitä, tulee se kysymys ratkaista ja säännellä erikseen. *Pykäläinen-Syrjäsen* mukaan säätiölain säännökset ja sen puitteissa laaditut kunkin yksittäisen säätiön säännöt muodostavat yhdessä riittävällä, joustavalla ja tehokkaalla tavalla säätiötä koskevan määritelmän. Rekisteröinti konstituoit oikeushenkilöllisyyden.

OKM toteaa, että säätiölaissa ei ole säätiön määritelmää eli säätiön tunnusmerkkejä. Vain säätiörekisteriin merkityt säätiöt pidetään itsenäisenä juridisina henkilöinä ja säätiölain soveltamisalaan kuuluvina säätiöinä. Jatkuvarahoitteiset säätiöt, jotka toimivat avustusten turvin, ovat säätiöpääomasta vähemmän riippuvaisia. Sen vuoksi yhtenä tunnusmerkkinä käytännössä tarkoituksen ja hallinnon ohella pidetty säätiön toiminnan pohjaksi annettu omaisuus ei sovellu hyvin jatkuvarahoitteisiin säätiöihin. Jatkuvarahoitteisten säätiöiden säännöissä on myös usein määrätty tarkoituksesta, hallinnosta ja varojen käyttämisestä, mitä tunnusmerkeistä säätäminen voisi rajoittaa. Säätiön tunnusmerkistöstä ei ole siten tarvetta säätää lailla. *STM:n* ja *TEM:n* mukaan säätiön yleisestä tunnusmerkistöstä ei ole tarpeen säätää laissa.

Ei selkeää kantaa tässä vaiheessa: KRP:n mukaan säätiöiden ja niiden toiminnan monimuotoisuuden vuoksi säätiön käsitteen määrittely laissa voi muodostua muistiossa kuvatulla tavalla ongelmalliseksi. Asiaa tulisi kuitenkin vielä tarkastella ottaen huomioon, että joissakin EU-jäsenvaltioissa määritelmä on kirjattu lakiin.

Säätiön yleisestä tunnusmerkistöstä säätämistä kannattavat: HOAS:n mukaan säätiön määritelmä pitäisi avata säätiölakiin. Säätiöille saattaa olla mahdotonta määrittellä suppeaa toiminnallista tunnusmerkistöä, koska niiden tarkoitus ja toimiala voivat vaihdella suuresti. Nykyiset nimekkeet ovat vanhentuneita ja vaikeaselkoisina luovat jopa negatiivisia mielikuvia koko säätiötoimintaa kohtaan. Määritelmiä tulisi muuttaa nykykieleen ymmärrettäviksi ja tarkoitustaan paremmin kuvaaviksi. Uusia nimikkeitä voisivat olla esimerkiksi apurahasäätiöt ja palvelusäätiöt, jotka niminä kertovat jo toiminnan tarkoituksesta. *Kansan Sivistysrahaston* mukaan yleishyödyllisyyden määrittely ja sitä kautta säätiön rekisteröinti vaatisi tunnusmerkistön kirjaamista lakiin. Tätä edellyttää sidosryhmien tarve asemoida säätiö yhteistyökumppanina samoin kuin erilaiset kansainväliset yhteydet varanhankinnassa ja apurahojen jaossa, jossa usein tarvitaan viranomaisen ”vahvistus” säätiön luonteesta. Tällöin myös erillisten käsitteiden hyödyllisyys ja yleishyödyllisyys käyttö tulisi eliminoida pelkästään sekaannusta aiheuttavana asiana.

Säätiön yleisestä tunnusmerkistöstä tulisi *RAY:n* näkemyksen mukaan säätää yleisellä tasolla laissa; esimerkiksi siitä, mitä säätiöllä tarkoitetaan. *YTY* katsoo, että määritelmien on oltava selkeät silloin, jos säätiölainsäädännössä ryhdytään erityttämään sääntelyä säätiötyyppikohtaisesti. *Arcadan* ja *VTS:n* mukaan säätiön tunnusmerkistö olisi hyödyllistä sisällyttää lakiin. *Arcada* toteaa lisäksi, että oikeushenkilöllisyyden säätiö kuitenkin saavuttaisi edelleen rekisteröimisellä.

HTM-tilintarkastajien mielestä säätiön yleisestä tunnusmerkistöstä tulisi säätää laissa. Yleisestä tunnusmerkistöstä säätäminen tuo lakiin selkeyttä ja auttaa soveltamaan lakia

tulkinnanvaraisissa tapauksissa. *Prof. Mähösen* mukaan laissa tulisi olla yleinen säätiön määritelmä, jonka täyttävät säätiöt tulee rekisteröidä normatiiviperiaatteen mukaisesti. Tällaisella määritelmällä lisätään oikeusvarmuutta säätiön rekisteröimisedellytyksiä arvioitaessa.

Kuparinen toteaa, että mikäli halutaan muuttaa säätiön merkitystä ja laajentaa sitä, olisi mahdollista määrätä rahamääräisen perustamispääoman pysyvyydestä. Säätiölaissa tulisi määrätä, että pääoman ollessa rahaa tai sitä vastaavia sijoituksia voisi säädepääoman säätiön lakkauttamistilanteissa luovuttaa vain säännöissä ennalta määrättyyn tai vastaavaan tarkoitukseen esittämällä lakkauttamislupapäätöksen. Säätiölaissa voisi uutena määritelmänä olla käyttöpääoma, joka voisi erikokoisilla säätiöillä vaihdella. Näin turvattaisiin Peruspääoman tuotolla rahoitettava apurahojen ym. jakaminen tarkoituksen mukaisesti ja Käyttöpääomalla varsinaisen toiminnan välttämättömät yleis- ja työntekijöiden palkkamenot sivukuluineen. Lupa säätiön perustamiseen voitaisiin myöntää, jos perus- ja käyttöpääomaa vastaava määrä on luovutettavissa määrättyyn tarkoitukseen. Peruspääoma olisi em. tavalla sidottua, eikä sitä saisi nostaa/siirtää säätiön nimissä olevalta tililtä muuten kuin lakkauttamislupapäätöksellä. Ehdotuksen tarkoituksena on turvata perustettavalle säätiölle vähimmäispääoma ja välttämättömän käyttöpääoman taso ja näin mahdollistaa paremmat edellytykset myös käytännössä pyörittää sääntöjen mukaista toimintaa.

PRH katsoo, että säätiölainsäädännössä olisi syytä säätää säätiön yleisestä tunnusmerkistöstä, koska tällöin voitaisiin lain tasolla todeta säätiönä voivan olla myös jatkuvarahoitteinen säätiö, joka selvästi poikkeaa perinteisestä säätiöpääoman tuotolla toimivasta säätiöstä. Jatkuvarahoitteisen säätiön toiminnan päättymiseen liittyvät kysymykset poikkeavat selvästi pääomasäätiön lakkauttamiseen liittyvistä seikoista. Jatkuvarahoitteiset säätiöt voivat olla myös määräajan toimivia säätiöitä, kun taas pääomasäätiön asianmukainen toiminta merkitsee säätiön pysyvyyttä. *VH:n* käsityksen mukaan säätiön yleisestä tunnusmerkistöstä tulisi säätää laissa. Laista tulisi selvittää tarkemmin, millä edellytyksillä kyseessä on säätiö, joka rekisteröidään. *Virken* mukaan säätiön legaalimääritelmä tulisi säätää riittävän tarkan tunnusmerkistön kautta, jotta epäitsenäisten säätiöiden tarkka mukaan otto sääntelyn piiriin olisi mahdollinen.

SM:n poliisitoiminnan suunnitteluyksikön mukaan säätiön legaalimääritelmä tulisi säätää laissa. Vertailukohdaksi voisi ottaa Ruotsin, Norjan ja Tanskan, joissa 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 haluttu korostaa säätiöiden ominaispiirrettä, eli kontrolloivan omistajatahon puuttumista. Vastaavat säätiöiden tunnuspiirteet on hahmotettavissa myös Suomen nykyisen säätiölain 1-3 pykälien perusteella. Säätiöiden omistajatahon puuttumiseen on toisaalta kiinnitetty huomiota myös Suomen säätiöoikeudessa.

3.2 Säätiön perustaminen testamentilla ja säädekirjalla (5.2)

1. Katsotteko, että lakiin olisi syytä sisällyttää säännökset testamentilla määrätyn säätiön perustamisen varmistamiseksi? Kuvailkaa mahdollisia kontrollikeinoja.

Yhteenveto

Kysymykseen vastanneista lausunnonantajista 23 (SRNK ja 10 säätiötä, tilintarkastajat ja KKK, akateemisen maailman edustajat, osa viranomaisista, Kuntaliitto, OKM) katsoo, että lakiin olisi syytä sisällyttää säännökset testamentilla määrätyn säätiön perustamisen varmistamiseksi. Huomattavassa osassa lausuntoja (mm. SRNK ja useat säätiöt, KKK, Halila) on tarkemmin perustelemaan todettu, että säätiön perustamista koskevat säännökset pitää edelleen sisällyttää säätiölakiin. Tästä voitaneen päätellä, että osa sääntelyä kannattavista vastaajista ei näe suuria puutteita kontrollikeinoissa. Toisaalta on ehdotettu testamentin tarkastamista ennakkoon, sekä viitattu mahdollisuuteen toimittaa kopio testamentista valvovalle viranomaiselle.

Testaattorin tahdon kunnioittaminen ja testamentilla määrätyn säätiön perustamismahdollisuus sinänsä näyttävät muodostavan lähtökohdan myös niille neljälle vastaajalle, joiden mielestä säännökset laissa eivät asiasta ole tarpeen. Kaksi vastaajaa (SAL,PRH) on kiinnittänyt kuitenkin huomiota siihen, että käytännössä kyse ei ole merkittävästä ongelmasta. Toisaalta FK on todennut, että testamentilla säätäjän tahdon toteuttamiskelpoisuus on varmistettava etukäteen, eivätkä lain säännökset ole tämän suhteen tarpeellisia.

Lausunnot

Testamentilla määrätyn säätiön perustamisen varmistamista lain säännöksin kannattavat: SRNK, Alvar Aalto -säätiö, Konstsamfundet, Wihurin rahasto, PSS, Arcada, SÅA, SliF ja Yrjö Jahnssonin säätiö katsovat, että säätiölakiin tulisi edelleen sisällyttää säännökset säätiön perustamisesta testamentilla. PSS toteaa lisäksi, että kontrollikeinojen säätäminen ei ole aivan yksinkertainen asia. Kaikissa tapauksissa ei ole esimerkiksi aivan yksinkertaista osoittaa sitä tahoja, jolle vastuu testamentilla määrätyn säätiön perustamisesta kuuluu. Ongelmalla ei myöskään välttämättä ole kovin laajaa käytännöllistä ulottuvuutta. SliF:n mukaan testaattorin mahdollisuudesta toimittaa kopio testamentista valvovalle viranomaiselle (PRH) tai määrätä tallettamisesta itse testamentissa voitaisiin harkita säädettäväksi. Tieto siitä, että viranomainen saisi tiedon testamentista voisi vähentää houkutusta testamentin salaamiseen, vaikka viranomaisella ei olisikaan varsinainen velvollisuutta valvoa säätiöiden perustamista.

Invalidisäätiön mukaan säätiölainsäädännön puitteissa ei tarvita lisäsääntelyä testamentilla määrätyn säätiön perustamisen varmistamiseksi. Pääsääntöisesti testamenttimääräys- ja säädekirjakäytäntöön liittyvät tilanteet olisi kyettävä arvioimaan etukäteen ja testamentin ollessa kyseessä jo testamentin laatijan eläessä. Näin tulisi olla etenkin tapauksissa, joissa on epäselvää, voidaanko testamentin tai säädekirjan tarkoitusta toteuttaa. Tämän kysymyksen osalta nykyinen säännöstö on riittävä.

Kulttuurirahasto toteaa, että testaattorin tahto ei tällä hetkellä välttämättä toteudu niissä tapauksissa, joissa testamentti ei sisällä määrystä säätiön perustamisesta. Testamenttien tallettamista ei juurikaan tapahdu ja testamentin esilletulo on sen toimeenpanijan, löytäjän tai siitä muutoin tietoisien toimien varassa. Ongelma on siten laajempi kuin vain säätiöiden perustamiseen liittyen. EU-lainsäädännössä on ollut voimakkaasti esillä testamenttirekisterin perustaminen, mutta se sopii varsin huonosti suomalaiseen testamenttilainsäädäntöön, erityisen ongelmallinen se on testamentin peruuttamisen nykyisen "vapaamuotoisuuden" osalta. Säätiön perustamismääräyksen sisältävän testamentin tallettaminen tulkintaolettamana voisi olla eräs harkittava ratkaisuvaihtoehto.

Testamentin tulkintavalta kuuluu ensisijaisesti pesänselvittäjälle. Korkeimman oikeuden ennakkoratkaisun mukaan erillisen tulkintakanteen tutkiminen on mahdollista myös silloin kun kuolinpesään on määrätty pesänselvittäjä. Tämä sama järjestelmä olisi toimiva myös siinä tapauksessa, että kyse on siitä, miten sellaista säätiötä koskevaa testamenttimäärystä, mitä ei voitaisi panna sellaisenaan täytäntöön, olisi tulkittava testaattorin tahto toteuttaen.⁹ Testamentin tulkintaan liittyvä oikeuskirjallisuus ja -käytäntö on varsin laajaa ja vakiintunutta, joten testaattorin tahdon toteuttaminen myös säätiön perustamisen osalta olisi varsin varmalla pohjalla.

HTM-tilintarkastajat katsoo, että lakiin olisi syytä sisällyttää säännökset testamentilla määrätyn säätiön perustamista varten, koska se selkiyttäisi säätiön erityispiirteitä muihin yhteisöihin verrattuna *KKK* katsoo, että säätiölaisissa tulisi olla säännökset testamentilla määrätyn säätiön perustamisen varmistamiseksi *KHT-yhdistys* katsoo, että säätiöitä koskevan sääntelyn lähtökohtana tulisi aina olla säätiön tarkoitus, eli säätäjän tahto, jonka perusteella säätiön toiminta on järjestettävä. Tätä lähtökohtaa tukeva sääntely on tarpeellista. Yhdistys pitää hyvänä tavoitteena sitä, että valvontaviranomainen voisi huolehtia siitä, että säätäjän tahtoa noudatetaan sekä säätiön perustamisessa että olemassa olevan säätiön tarkoituksen toteuttamisessa. *KHT-yhdistys* toteaa kuitenkin, että testamenttimääräyksellä perustettavan säätiön tosiasiallista perustamista on erittäin hankala valvoa, jos testamentista ei ole valvontaviranomaisella minkäänlaista tietoa. Yhdistys suosittelee, että lain valmisteluvaiheessa arvioidaan huolellisesti ja keskustellaan tarpeesta järjestää valvontaviranomaiselle asianmukainen kontrollimahdollisuus – käytännössä tämä saattaa johtaa joihinkin uusiin muutosäännöksiin testamentilla perustettavien säätiöiden osalta.

Prof. Halilan mukaan nykysäännökset säätiön perustamisesta testamentilla voidaan säilyttää. Säätäjän on voitava luottaa testamentin toimeenpanijaan. *Prof. Mähönen* katsoo, että lakiin olisi syytä sisällyttää säännökset testamentilla määrätyn säätiön perustamisen varmistamiseksi. Olennaista ovat rekisteröinnin edellytykseksi asetettavat testamentin sisällölliset ja muotomääräykset. Erityisesti trusti-säätiön perustamiseksi on tarpeen ottaa uuteenkin säätiölakiin säännökset säätiön perustamisesta testamentilla. *Turun kauppa- ja korkeakoulu/Vahteran* mukaan lakiin tulisi sisällyttää säännökset testamentilla

⁹ Jäämistöoikeudellisena oikeussuojakeinona testamentissa määrätty edunsaaja voi kanneteitse vaatia testamentin täyttämistä. Tällöin kysymys testamentin tulkinnasta on tuomioistuinratkaisuun pääsemiseksi välttämätön esikysymys. Siten, jos testamentilla on esimerkiksi määrätty epäitsenäisen säätiön tai rahan perustamisesta jonkin säätiölain mukaisen itsenäisen säätiön yhteyteen, voi tällainen itsenäinen säätiö nostaa kanteen testamentin täyttämiseksi, jolloin tuomioistuimen tulee esikysymyksenä ottaa kantaa myös testamentin tulkintaan.

määrätyn säätiön perustamiseksi. On yleisesti välttämätöntä, että säätiön, kuten yhteisöjenkin perustamisesta ja siihen liittyvistä menettelyistä säännellään yleisesti laissa. Kontrollikeinot voisivat pohjautua nykyiseen lainsäädännön toimintamalleihin. *Pykäläinen-Syrjäsen* mukaan voimassa olevaan säätiölakiin ja muihin testamentilla perustettavaa säätiötä ohjaaviin lakeihin sisältyvät suhteellisen riittävät säännökset testamentilla määrätyn säätiön perustamisen varmistamiseksi.

Kuparinen toteaa, että valvontavelvollisuus/oikeus PRH:lla alkaa vasta rekisteriin merkitsemishetkestä. Muilta osin vastuu kuuluu testamentin toimeenpanijalle tai joko säätiäjälle tai hänen asiamiehelleen (joka voi olla joko lakimies tai joku muu). Varallisuuden siirtyminen myös tosiasiallisesti säätiön nimiin tulisi paremmin varmistaa. *Kuparinen* toteaa, että kontrollia olisi terävöitettävä, mutta ei osaa tarkemmin määritellä miten.

KRP:n mukaan lakiin tulisi sisällyttää säännökset testamentilla määrätyn säätiön perustamisen varmistamiseksi. Säätiön tarkoitus ja pysyvyys voidaan varmistaa pakottavalla lainsäädännöllä, johon kytkeytyisi viranomaisvalvonta. Säännösten noudattamisen valvontaa voidaan helpottaa ja tehostaa asiaa koskevaa säätiön hallituksen ja tilintarkastajan tiedonantovelvollisuutta koskevien normien säätämällä. *VH:n* näkemyksen mukaan lainsäädännössä tulisi ottaa tarkemmin kantaa siihen, miten menetellään säädeomaisuuden suhteen. Verotuksen toimittamisen kannalta on tärkeää, ettei ole epäselvyyttä siitä, kenelle säädeomaisuus kuuluu.

OKM:n mukaan säätiön perustamista testamentilla voitaisiin muuttaa niin, että testamentti tulisi toimittaa jo ennakkoon Patentti- ja rekisterihallituksen tarkistettavaksi, jolloin mahdolliset ongelmat tulisivat esille testamentin tekijän eläessä. Hätätilatestamentti voisi olla poikkeus (sikäli kuin sellaisella voidaan säätiötä edes käytännössä perustaa). *Kuntaliitto* toteaa, että testamentti on määrämuotoinen oikeustoimi, jonka pätevyyden ja sisällön viime kädessä ratkaisee tuomioistuimien. Säätiön perustamisessa testamentilla aiheutuvista riidoista päättää tuomioistuin. Tästä voisi uudessa säätiölaissa olla maininta.

Ei selkeää kantaa tässä vaiheessa: STM:n mukaan asiaa tulee selvittää ja vaihtoehtoisia tapoja harkita.

Testamentilla määrätyn säätiön perustamisen varmistamista säännöksin eivät pidä tarpeellisena: FK:n mukaan säännökset asiasta eivät ole tarpeen. Testamentin tekijän on syytä varmistaa haluamansa tahdon toteuttamiskelpoisuus. Jos testamentin tekijä ei tässä onnistu, niin varojen palautuminen kuolinpesälle on perusteltua. Näin on myös niissä tilanteissa, joissa testamentin tekijä on muuten määrännyt varojen jakamisesta sellaiseen tarkoitukseen tai sellaiselle taholle, jolle varoja ei ole mahdollista siirtää. Testamentin tekijällä on myös olemassa mahdollisuus määrätä testamentatun omaisuuden toisin käyttämisestä sellaisessa tilanteessa, jossa ensisijainen tarkoitus ei toteudu, joten kuoleman jälkeen tulisi testamentin tahtoa tulkita tiukasti.

SAL:n mukaan tällaisen sääntelyn merkitys lienee marginaalinen, joten sen pois jättämistäkin voidaan harkita. *PRH* toteaa, että testamenttisäätiötä perustetaan vuosittain vain muutama eikä niiden perustamisessa ole ollut juurikaan ongelmia. Tällä perusteella *PRH:n* mielestä ei ole erityistä tarvetta ottaa säätiölakiin säännöksiä testamentilla mää-

rätyn säätiön perustamisen varmistamiseksi. *TEM:n* mukaan lakiin ei tarvitse sisällyttää säännöksiä testamentilla määrätyn säätiön perustamisen varmistamiseksi.

2. Katsotteko, että sääntöjen ja säätiön tarkoituksen välisestä mahdollisesta ristiriitatilanteesta johtuva säätiön perustamisen raukeaminen on tarkoituksenmukainen seuraamus? Kuvailkaa mahdollisia vaihtoehtoisia toimintamalleja.

Yhteenveto

Enemmistö (16 vastaajaa: SRNK ja 8 säätiötä, KKK, KHT-yhdistys, SAL, KRP, PRH, TEM) kysymykseen kantaa ottaneista vastaajista katsoo, ettei säätiön perustamisen raukeaminen ole tarkoituksenmukainen seuraus sääntöjen ja säätiön tarkoituksen välisessä mahdollisessa ristiriitatilanteessa. Perustamisen raukeamisen sijaan suurimmassa osassa lausuntoja suositellaan sääntöjen sovittamista siten, että säätiön tarkoitusta on mahdollista toteuttaa. Tätä toteamusta seuraa luonnollisesti kysymys siitä, missä rajoissa säädekirjan tai testamentin määräyksistä voidaan poiketa mahdollisen ristiriidan sovittamiseksi. Selvää on, että vastausta kysymykseen etsittäessä säätiölain pakottavia säännöksiä mm. tarkoituksen hyödyllisyydestä tulee noudattaa¹⁰. Eräänä suuntaa-antavana arviointiperusteena voidaan mainita Wihurin rahaston lausunnossa mainittu säätiön tarkoituksen olennainen muutos sääntöjen mukauttamisen rajana.

Tiukinta suhtautumista sääntöjen ja säätiön tarkoituksen väliseen mahdolliseen ristiriitaan edustavat ne lausunnonantajat (FK, Mähönen, Vahtera), joiden mukaan sääntöjen sovittaminen ei ole mahdollista, vaan perustamisen raukeaminen on tarkoituksenmukainen seuraus.

Tämän kysymyksen kohdalla esitetyillä kannanotoilla lienee yhteys siihen, minkälaisiin ratkaisuihin päädytään seuraavassa kysymyksessä tarkoitettun epäitsenäisen säätiön perustamisen suhteen. Mikäli mahdollisen lakisääteisen epäitsenäisen säätiön perustaminen mahdollistetaan silloin, kun säätiön säännöt ja tarkoitus ovat ristiriidassa tai edellytyksiä itsenäisen säätiön perustamiselle ei muuten ole, ei säätiön perustamisen raukeaminen sääntöjen ja tarkoituksen ristiriitatilanteissa välttämättä näytä kaikissa tilanteissa kohtuuttomalta ratkaisulta.

Lausunnot

Perustamisen raukeamista epätarkoituksenmukaisena seurauksena pitävät: SRNK, Alvar Aalto -säätiö, Konstsamfundet, PSS, Arcada, SÅA, SliF, ja prof. Halila katsovat, että tarkoituksen ja sääntöjen välisessä ristiriitatilanteessa säätiön perustamisen ei tulisi (lähelläkohtaisesti) raueta, vaan ratkaisu tulisi löytää sovittamalla/muokkaamalla säännöt tarkoituksen toteuttamiseen. *Wihurin rahaston* mukaan tarkoituksen ja sääntöjen välisessä ristiriitatilanteessa säätiön perustamisen pitäisi raueta, mikäli sääntöjä ei voida mukauttaa säätiön tarkoitusta olennaisesti muuttamatta.

¹⁰ Arviomuistiosta annetusta palautteesta käy ilmi, että hyödyllisyysvaatimukseen sinänsä suhtaudutaan melko kriittisesti.

Kulttuurirahaston mukaan lähtökohdaksi tulee ottaa nykyisen perintökaaren 11 luvun 1 §, jonka mukaan "testamentti on niin tulkittava, että tulkinnan voidaan otaksua vastaavan testamentin tekijän tahtoa". Tulkinnallisen lähtökohdan voidaan aina säätiomääräyksen sisältävissä testeissä olettaa olevan se, että testaattori on halunnut nimenomaisesti määrätä siitä, että ko. omaisuus ei ole menevä hänen lakimääräisille perillisilleen. Mikäli näin tapahtuisi muotomääräyksestä tai tarkoituksen olennaisesta muutostarpeesta johtuen, on lopputulos selkeästi sellainen, ettei se vastaa testaattorin tahtoa. Tämän tahdon merkitystä siltä osin kun määräyksen voidaan näyttää sisältävän tahdon siitä, ettei lakimääräinen perimys toteudu, vahvistaa myös tuore ennakkoratkaisu KKO 2010:57. Muotomääräysten merkitystä arvioitaessa tulee lisäksi huomioida se, että vaikka testamentti on tarkasti muotomääräinen asiakirja, voivat lakimääräiset perilliset kuitenkin hyväksyä myös muotomääräisesti pätemättömän asiakirjan testamenttina. Säätiön perustamisen raukeamisen tulisi siten edellä esitetty lähtökohtainen olettama huomioon ottaen olla seuraamuksena erittäin harvinainen. Säätiövarallisuuden luovuttaminen epäitsenäiselle säätiölle ei myöskään voi olla ensisijainen vaihtoehto, koska sen em. säätiömuotojen olennainen eroavuus huomioon ottaen ei voida katsoa vastaavan testaattorin tahtoa. Testamentin määräyksen tulkinta voi pitää sisällään myös sen, että omaisuus luovutetaan jo olemassa olevalle itsenäiselle säätiölle, jonka tarkoitus em. tulkinnan jälkeen katsotaan parhaiten vastaavan testaattorin ilmaisemaa tarkoitusta.

KKK:n mukaan eräs mahdollinen keino varmistaa säätiön perustaminen on se, että säädeomaisuus ei palaudu kuolinpesään vaikka perustaminen raukeaisi. Säädekirjassa voidaan mainita omaisuuden toissijaisesta käyttötarkoituksesta tai laissa voidaan todeta, että säädeomaisuus siirtyy toiselle säätäjän tahtoa lähellä olevalle säätiölle tai yleishyödylliselle yhteisölle. Perustamisen raukeaminen ei ole tarkoituksenmukaisin seuraamus ristiriitatilanteisiin. Tarkoituksenmukaisinta lienee ensisijaisesti muuttaa säätiön sääntöjä ja seuraavaksi säätiön tarkoitusta. Säädekirjassa voidaan mainita omaisuuden toissijaisesta käyttötarkoituksesta tai laissa voidaan todeta, että säädeomaisuus siirtyy toiselle säätäjän tahtoa lähellä olevalle säätiölle tai yleishyödylliselle yhteisölle *KHT-yhdistys* pitää tarpeellisenä sitä, että valvontaviranomaisella olisi valtaa hyväksyä tai keino muulla tavoin vahvistuttaa kaikenlaisten säätiöiden tarkoituksen muuttaminen (mahdollisimman samankaltaiseksi) myös silloin, kun säätiön alkuperäisen tarkoituksen toteuttaminen ei enää ole tarkoituksenmukaista. Nykyinen säätiölakihan mahdollistaa ko. menettelyn vain silloin kun säätiön alkuperäistä tarkoitusta ei ole enää mahdollista toteuttaa. *SAL:n* mukaan säätiön perustamisen raukeamisen pitäisi olla erittäin harvinainen seuraamus. Parempi vaihtoehto olisi esimerkiksi olettama siitä, kumpaa seurataan.

KRP:n mukaan säätiön sääntöjen ja säätiön tarkoituksen välisestä ristiriitatilanteesta johtuva säätiön perustamisen raukeaminen voi olla joissakin tapauksissa kohtuuton seuraus. Mikäli säätäjän tarkoitus ei olisi muutoin lainvastainen, niin lainsäädäntöhankkeessa tulisi selvittää mahdollisuus luovuttaa säädevarallisuus epäitsenäiselle säätiölle säätäjän tahdonilmaisun edellyttämässä alkuperäisessä tarkoituksessa. *PRH:n* mukaan säätiön perustamisen raukeaminen tällaisessa tilanteessa ei ole tarkoituksenmukainen seuraamus. Säätiölain 4 §:n 4 momentissa säänneltyjä tilanteita ei ole tullut ilmi sinä aikana kun Patentti- ja rekisterihallitus on käsitellyt säätiöasioita. Testamenttisäätiön toimeenpanijan tulee laatia säätiön säännöt testamentin mukaisesti, ja siinä yhteydessä hän voi joutua muuttamaan vainajan testamentissaan määräämän säätiön sääntöjä. Säätiön tarkoitusta ei saa muuttaa, mutta hän voi joutua muuttamaan määräyksiä tarkoituk-

sen toteuttamiskeinoista. Tällöin ei kuitenkaan ole kyse säätiön tarkoituksen ja sääntöjen välisestä ristiriitatilanteesta eikä säätiön perustamisen raukeamistilanteesta.

TEM katsoo, että raukeamisseuraamusta olisi tarkoituksenmukaisinta käyttää hyvin rajatusti.

Ei selkeää kantaa tässä vaiheessa: Pykäläinen-Syrjäsen mukaan kysymystä joudutaan pohtimaan sekä säätiöoikeuden että testamenttioikeuden näkökulmasta. Vallalla on käsitys, että testaattorin viimeistä tahtoa on kunnioitettava. Lienee myös selvää, että kysymystä on tarkasteltava in casu: tulkittava testamenttia kokonaisuudessaan testaattorin tahdon mukaisesti. Toisaalta mikäli perustettava säätiö ei täytä säätiölaissa itsenäiselle säätiölle selkeästi ja yksiselitteisesti asetettuja edellytyksiä, eikä ole mahdollista niitä luoda (esimerkiksi varojen vähyys alle minimivaatimuksen, tarkoituksen hyödyttömyys) lupaa säätiön perustamiseen ei testaattorin määräyksestä huolimatta tule antaa. Sama koskee säädekirjalla säädettyä säätiötä. Voimassa olevassa säätiölaissa on säännökset säädekirjan ja testamentin sisällön minimivaatimuksista. Estettä sisällön laajentamiseen ei ole, päinvastoin esim. 4 §:n mukaan, jos säätäjä on antanut muista säätiötä koskevista asioista määräyksiä, on nekin sääntöihin otettava.

Perustamisen raukeamista tarkoituksenmukaisena pitävät: FK katsoo, että säätiön perustamisen raukeaminen kysymyksessä tarkoitetuissa tilanteissa on tarkoituksenmukainen seuraus. (perustelut, ks. vastaus edellä kysymykseen 1) *Prof. Mähösen* mukaan normatiiviperiaate edellyttää, että säätiölain säännösten mukaan perustettu säätiö on rekisteröitävä. Mikäli säännöt eivät täytä rekisteröinnin vaatimuksia esimerkiksi sääntöjen ristiriitaisuuden johdosta (sääntöjen tarkoituksimääräys ja sääntöjen muu sisältö ovat ristiriidassa toistensa kanssa), rekisteröinti on evättävä. Mikäli kyse on testamentilla määrätyn säätiön perustamisesta, seurauksena rekisteröinnin epäämisestä on varojen säilyminen kuolinpesässä. *Turun kauppakorkeakoulu/Vahteran* mukaan säätiön tarkoituksen osoittautuessa mahdottomaksi toteuttaa voidaan tarkoituksenmukaisena seurauksena pitää sitä, että varat palautuvat kuolinpesään. Mainittua kysymystä ei voi kuitenkaan pitää säätiölaainsäädännön kokonaisuudistuksen kannalta kovinkaan relevanttina vaan pienenä yksityiskohtana. Säätiön tarkoitusta on pidettävä säätiötä perustettaessa keskeisenä ja säännöt tulee laatia säätiön tarkoitus huomioiden. Mikäli tämä ei vaikuta mahdolliselta, voitaneen säätiön tarkoitusta tulkita normaalia väljemmin. Sellaista tilannetta, jossa säätiön säännöt olisi pakko laatia säätiön tarkoituksen vastaisesti, voidaan pitää suhteellisen harvinaisena. Mikäli säätiön tarkoitus ja säännöt ovat sovittamattomasti ristiriidassa säätiötä perustettaessa, voidaan varojen palauttamista kuolinpesään pitää kaikkein tarkoituksenmukaisimpana vaihtoehtona.

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.

Yhteenveto

Suurin osa vastaajista (15 vastaajaa: SRNK ja 8 säätiötä, KKK, KHT-yhdistys, Halila, Vahtera, KRP ja PRH) katsoo, että säädevarallisuuden luovuttaminen säätäjän tahdon mukaiselle epäitsenäiselle säätiölle tulee sallia silloin, kun itsenäisen säätiön perustaminen ei ole käytännössä mahdollista tai tarkoituksenmukaista. Näistä Wihurin rahaston lausunnossa edellytetään luovutuksen osalta sitä, että epäitsenäisestä säätiöstä säädetään laissa. Toisaalta, mikäli epäitsenäisestä säätiöstä ei säädetä säätiölaissa saattaa eräistä lausunnoista ilmenevällä tavalla olla perusteltua, että epäitsenäinen säätiö perustetaan jonkin toimivan säätiön tai muun yhteisön yhteyteen.

Kolme lausunnonantajaa (FK, Mähönen, Pykäläinen-Syrjänen) katsoo, että säädevarallisuuden luovuttaminen epäitsenäiselle säätiölle ei ole perusteltua kysymyksessä tarkoitetuissa tilanteissa. Tässä yhteydessä tulee muistaa, että kysymys testamentilla määrätystä säätiöstä ei ole yksin säätiöoikeudellinen, vaan harkinnassa tulee ottaa huomioon myös yleiset siviilioikeudelliset (mm. testamenttioikeudelliset) säännöt.

Lausunnot

Säädevarallisuuden luovuttaminen epäitsenäiselle säätiölle kysymyksessä tarkoitettulla tavalla tulisi sallia: SRNK, Alvar Aalto -säätiö, Konstsamfundet, Arcada ja SÅA katsovat, että mikäli itsenäisen säätiön perustaminen ei ole mahdollista, tulisi voida perustaa epäitsenäinen säätiö esimerkiksi jonkin toimivan (itsenäisen) säätiön yhteyteen. *Wihurin rahaston* mukaan; mikäli itsenäisen säätiön perustaminen ei ole mahdollista, pitäisi olla mahdollisuus perustaa epäitsenäinen säätiö, mikäli laissa päätetään säätää epäitsenäisistä säätiöistä. Mikäli epäitsenäisistä säätiöistä ei säädetä, testamentin toimeenpanijalla voisi olla oikeus mainitussa tapauksessa luovuttaa varat jollekin vakavaraiselle säätiölle käytettäväksi testaattorin tarkoituksen mukaisesti.

Rinne koti-Säätiön mukaan säädevarallisuuden luovuttaminen epäitsenäiselle säätiölle pitäisi kysymyksessä tarkoitetuissa tilanteissa sallia, jotta säätäjän tahto toteutuu; tai lahjoitus muulle toimijalle, joka voi toteuttaa säätäjän tahtoa. Niissä tapauksissa, joissa on käytännössä mahdotonta tai epätarkoituksenmukaista perustaa itsenäinen säätiö, *SliF* katsoo, että tulee olla mahdollista siirtää säätiöpääoma säätäjän tahdon mukaiselle epäitsenäiselle säätiölle tai toisen yhteisön hallitsevalle rahastolle. *Yrjö Jahnssonin säätiö* katsoo, että jos itsenäisen säätiön perustaminen kuitenkin olisi mahdotonta, laissa voisi olla säännökset, jotka mahdollistaisivat sekä säädekirjalla että testamentilla määrätyn säätiön perustamisen jonkin tarkoitukseltaan sopivan, toiminnassa olevan rekisteröidyn säätiön erillisenä rahastona.

KKK:n ja *prof. Halilan* mukaan säädevarallisuuden luovuttaminen epäitsenäiselle säätiölle kuvatuissa tilanteissa tulisi sallia *KHT-yhdistys* katsoo, että säätiövarallisuuden luovuttaminen säätäjän tahdon mukaiselle epäitsenäiselle säätiölle tulisi sallia sil-

loin, kun itsenäisen säätiön perustaminen ei ole käytännössä mahdollista ja/tai tarkoituksenmukaista.

Turun kauppakorkeakoulu/Vahteran mukaan kysymys säädevarallisuuden ja testamenttimääräyksiin liittyvistä ongelmista liittyy ensisijassa yleiseen siviilioikeudelliseen sääntelyyn kuin säätiölakiin. Silloin, kun säätiön perustaminen ei ole mahdollista pitäisi säädevarallisuuden antaminen epäitsenäiselle säätiölle olla mahdollista. Oikeutus tähän voitaneen johtaa yleisistä siviilioikeudellisista periaatteista ja säännöksistä. Tällöin sääntely edellyttää lähinnä testamentti- ja velvoiteoikeudellisten kriteerien täyttymistä, jotta varallisuuden siirto olisi pätevä.

KRP toteaa, että mikäli säätäjän tarkoitus ei olisi muutoin lainvastainen, niin lainsäädäntöhankkeessa tulisi selvittää mahdollisuus luovuttaa säädevarallisuus epäitsenäiselle säätiölle säätäjän tahdonilmaisun edellyttämässä alkuperäisessä tarkoituksessa. *PRH:n* mukaan säätiölaissa olisi syytä olla määräys, jonka mukaan säädevarallisuus voitaisiin luovuttaa jonkin olemassa olevan epäitsenäisen säätiön hallintaan tai perustaa uusi epäitsenäinen säätiö, mikäli itsenäisen säätiön perustaminen ei ole mahdollista ja tarkoituksenmukaista. Testamentin toimeenpanijan tulee tällöin asiaa harkitessa ottaa tarkoin huomioon säätäjän tahto päätöstä tehtäessä.

Säädevarallisuuden luovuttamista epäitsenäiselle säätiölle ei tule sallia: FK:n mukaan säädevarallisuuden luovuttamista epäitsenäiselle säätiölle ei tule sallia, ellei näin testamentin tekijä ole määrännyt. *Prof. Mähönen* katsoo, että mikäli säätiön perustaminen ei ole mahdollista, perustamisen on rauettava. Tällöin säädekirjaa käytettäessä muodostuu automaattisesti epäitsenäinen säätiö ja testamenttia käytettäessä varat palautuvat kuolinpesään. Epäitsenäisen säätiön muodostamisesta ei kuitenkaan tule antaa erityissäännöksiä.

Pykäläinen-Syrjänen: Mikäli säätäjä elää, ei ole ongelmaa tiedustella haluaako hän luovuttaa varat epäitsenäiselle säätiölle, mikäli itsenäisen säätiön perustaminen ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista. Ongelma aktualisoituu, kun säätäjä on kuollut sekä testamentilla perustetussa säätiössä, mikäli asiasta ei ole määräyksiä. Itsenäinen säätiö poikkeaa sekä oikeudellisesti että toiminnallisesti epäitsenäisestä säätiöstä. Oikeuskirjallisuudessa on aiemmin todettu, että testamentin toimeenpanijan asiaksi jää harkita tarkoituksen toteuttamiseen soveliaian muoto, mikäli säätiön itsenäiseen - epäitsenäiseen luonteeseen aktualisoituu rajanvetovaikeus. Johtuen voimassa olevan säätiölain säännöksistä näin ei enää ole. Aina kun testamenttiin sisältyvässä säätiön perustamismääräyksessä mainitaan vain säätiön tarkoitus ja sille tuleva omaisuus, lähtökohtaisesti säätiölain mukaan kysymys on itsenäisestä säätiöstä. Perusteita säätiövarallisuuden yksioikoiselle luovuttamiselle epäitsenäiselle säätiölle ei ole.

Testamentti- ja säädekirjakäytäntöön liittyvistä ongelmista: Kuparinen toteaa, että säätiöllä voi olla lupa ja luvassa ehto, että ”perustamistoimet raukeavat”, mikäli säätiötä ei määrääjässä ilmoiteta rekisteriin merkittäväksi. Valvonnassa ei säännöllisesti seurata milloin 6 kk:n määräaika täyttyy. Perustamistoimet voivat jäädä pitkäksikin aikaa kesken. On ilmennyt, että luullaan säätiön olevan rekisterissä, vaikka testamenttia ei ole lain mukaisesti ilmoitettu tuomioistuimen kautta PRH:lle lainkaan. 6 kk:n määräaika luvan myöntämisestä lienee tarkoitettu säätiölle tulevan omaisuuden käytännön siirron

toteuttamiseksi ja tähän liittyvien normien täyttämiseksi. Mitään muuta syytä siihen, miksi luvan antaminen ja rekisteröinti tulisi erottaa säätiölaissa en näe. Osa säätiöiden perustajista jättää jo nyt hakemuksen ja rekisteröinti-ilmoituksen samanaikaisesti. Ehkä näitä tilanteita varten olisi syytä säätää, että perustamislupapäätöksen antamisen yhteydessä säätiö on myös rekisteröitävä samalla kerralla. Näin ei jouduttaisi tilanteeseen, jossa säätiö jo pyörii (ikään kuin luvalla), vaikka rekisteröintiä ei ole saatettu loppuun.

3.3 Säätiön tarkoitus ja toiminta (5.3)

1. Katsotteko, että säätiön perustamisen tulee jatkossakin olla sidoksissa hyödyllisyyskäsitteeseen? Perustelkaa vastauksenne. Mikäli ehdotatte muutoksia, kuvailkaa mahdollisimman tarkasti esittämiänne vaihtoehtoja ja niiden aiheuttamia vaikutuksia niin toimiville säätiöille, kuin säätiöinstituution kehitykselle.

Yhteenveto

Enemmistö vastaajista (19 vastaajaa: SRNK ja 11 säätiötä/yhdistystä, FK, KKK ja akateemisen maailman edustajat) kannattaa hyödyllisyyskäsitteestä luopumista säätiölain uudistamisen yhteydessä. Hyödyllisyyden määrittelyä on ensinnäkin pidetty laajalti ongelmallisena. Toisaalta hyödyllisyyskriteerin asianmukaisuutta arvioitaessa eräs vaikuttava tekijä on lausunnonantajan suhtautuminen säätiöiden liiketoiminnan harjoittamiseen. Arviomuistiossa esitetty vaihtoehto, jonka mukaan voitaisiin luopua hyödyllisyysvaatimuksesta ja edellyttää vain lain mukaisuutta ja tarkoituksen (selkeää) määrittelemistä säännöissä, saa kannatusta useammalta lausunnonantajalta (mm. HOAS, Miina Sillanpään säätiö, YTY, Kulttuurirahasto, Mähönen). Säätiöinstituution kehityksen kannalta hyödyllisyysvaatimuksesta luopumisella ei välttämättä olisi lopulta kovin suurta merkitystä. Lainvalmistelun yhteydessä on tarpeen huomioida voimassaoleva tilanne, jossa säätiöt jo harjoittavat välillistä liiketoimintaa. (ks. esim. Pykäläinen-Syrjänen). Toisaalta prof. Halilaan viitaten; on vaikea kuvitella sellaista vakavaa säätiön perustamispyrkimystä, joka voisi kaatua siihen, ettei säätiö ole hyödyllinen. Oma – osin säätiön hyödyllisyyden vaatimuksesta erillinen – kysymyksensä on se, sallitaanko säätiön yksinomaisena tai pääasiallisena tarkoituksena liiketoiminnan harjoittaminen ja/tai taloudellisen edun tavoittelu. (ks. Takuu-Säätiö).

Toisaalta 15 lausunnonantajaa (6 säätiötä/yhdistystä, HTM-tilintarkastajat, SAL, viranomaiset, kolme ministeriötä, Kuntaliitto) on sitä mieltä, että säätiön perustamisen tulee jatkossakin olla sidoksissa hyödyllisyyskäsitteeseen. Voimassa olevan lain hyödyllisyyden vaatimuksen katsotaan sisältävän periaatteellisesti huomattavan erottelun suhteessa ”tavanomaisiin” voittoja tuottaviin yhteisöihin (mm. Yrjö Jahnssonin säätiö, VH). Hyödyllisyysvaatimuksesta luopumisesta seuraa KRP:n mukaan vaara siitä, että säätiöitä perustetaan varsin monenlaisiin tarkoituksiin. Hyödyllisyysvaatimuksen säilyttämistä perustellaan lisäksi sillä (PRH), että lakisäateisenä se pakottaa säätäjän miettimään ja esittämään sääntöjä muotoillessaan oman näkemyksensä tarkoituksen hyödyllisyydestä.

Lausunnot

Hyödyllisyyskäsitteestä luopumista kannattaa: SRNK:n mukaan säätiön perustamisen sitominen hyödyllisyys -käsitteeseen on ongelmallista, koska hyödyllisyyttä ei voi määrittellä niin selkeästi, että sen perusteella voisi evätä säätiön perustamisen. Pelkän lainmukaisuuden tulee riittää. Hyödyllisyys -käsitteen poistamisella ei nähdäksemme ole vaikutuksia tällä hetkellä toimiviin säätiöihin, ei myöskään säätiö-instituution kehitykseen, sillä se on jäänyt jo tavallaan kuolleeksi käsitteeksi. *Alvar Aalto -säätiö* katsoo, että säätiön hyödyllisyyskäsite voi muuttua yhteiskunnan muuttumisen myötä ja aikanaan hyödyllinen säätiö voi muuttua ”hyödyttömäksi”. Tästä syystä säätiön perustamisen sitominen hyödyllisyyskäsitteeseen on ongelmallista. Lisäksi olisi hyvä, jos verottajan tulkinta hyödyllisyydestä vastaisi säätiölain tulkintaa hyödyllisyydestä.

Konstsamfundetin mukaan riittää, että säätiön tarkoitus on laillinen. Säätiön perustamisen sitominen hyödyllisyys-käsitteeseen on arveluttavaa. Hyödyllisyyttä kriteerinä ei voida määrittellä niin selkeästi ja tyhjentävästi, että sen perusteella voitaisiin kieltää perustamista säätiötä. *HOAS:n* mukaan epäselvästä hyödyllisyysvaatimuksesta luopumista voitaisiin harkita, jos lainmukaisuusedellytykset täyttyvät ja tarkoitus on määritelty selvästi säännöissä. Yleishyödyllisyys verolainsäädäntöön pohjautuvana terminä tietysti säilyisi. *Invalidisäätiön* mukaan hyödyllisyyskriteeri on käsitteenä niin moniselitteinen, että sen käyttöön ottamisesta saattaisi syntyä runsaasti tulkintaongelmia. Hyödyllisyyskriteeriä ei ole asetettu muillekaan yhteisöille, joten myös säätiöiden osalta tulisi pitäytyä toiminnan laillisuuskriteeriin. *Wihurin rahasto* pitää riittävänä, että säätiön perustaminen on sidoksissa vain lainmukaisuuteen. Hyödyllisyys -käsitteen määrittely ei ole riittävän yksiselitteistä. *Miina Sillanpään Säätiön* näkemys on, että epäselvästä hyödyllisyys-käsitteestä voitaisiin luopua ja muistiossa esitetyn vaihtoehdon mukaisesti edellyttää lain mukaisuuden lisäksi tarkoituksen selkeää määrittämistä säännöissä.

YTY pitää perusteltuna, että epäselvästä hyödyllisyys-kriteeristä luovutaan. Riittävää olisi, että säätiön tarkoitus on lain mukainen ja säätiön tarkoitus määritelty riittävän selkeästi säännöissä. Lakiteknisesti olisi mahdollista kieltää erikseen esim. säätiön perustaminen henkilökohtaisen edun tavoittelutarkoituksessa. *Arcadan* mukaan hyödyllisyyskäsite ei ole tarpeellinen, sillä sen määrittelemine on vaikeaa. Sen lisäksi hyödyllisyyden ja yleishyödyllisyyden käsitteiden suhteen saattaa ilmetä sekaannusta. Riittää, että säätiölaissa todetaan että säätiön sääntöihin ei saada ottaa lain tai hyvän tavan vastaisia määräyksiä. Hyödyllisyyden kriteeristä luopumisella ei olisi seurauksia olemassa oleville säätiöille eikä säätiöinstituution kehitykselle. Sitä vastoin voisi olla tarpeen sisällyttää säätiön tunnusmerkistö lakiin, mikä puolestaan tekisi hyödyllisyyskäsitteen hyödyttömäksi. *SÅA:n* mukaan hyödyllisyys-käsitteen poistamisella ei sinänsä liene ratkaisevaa merkitystä jo olemassa oleville, eikä tulevaisuudessa perustettaville säätiöille. *Kulttuurirahasto* katsoo, että hyödyllisyyskäsitteestä voidaan luopua ja korvata se siten, että edellytyksinä ovat sekä laillisuus että säätiön tarkoituksen mahdollisimman selkeä ja yksiselitteinen määrittely sen säännöissä. *Takuu-Säätiö* pitää hyödyllisyys-vaatimusta säätiöoikeudellisena vaatimuksena periaatteessa tarkoituksenmukaisena. Vaatimus on kuitenkin käytännössä tulkinnanvarainen ja epäselvä. Vaatimuksesta luopumista tulisi harkita ja sallia säätiön perustaminen (pelkästään) laillisessa tarkoituksessa. Säätiön tarkoituksesta tulisi tällöin määrätä selkeästi säätiön säännöissä. *Takuu-Säätiö* pitää kuitenkin edelleen tärkeänä säätiölain lähtökohtana sitä, ettei säätiön yksinomaisena tai

pääasiallisena tarkoituksena saa olla liiketoiminnan harjoittaminen ja/tai taloudellisen edun tavoittelu (vrt. säätiölaki 5.3 §). Säätiön perustaminen pelkästään ”taloudelliseksi yksiköksi” tulee lainsäädännössä olla selkeästi kielletty.

FK:n mukaan lakia voitaisiin tältä osin muuttaa. Hyödyllisyys -käsite on liian laaja-alainen, joten ilman erillistä kriteeristöä se ei ole käytännöllinen. Säätiön perustamisen sitominen lain mukaisuuteen ja tarkoituksen määrittelyyn selvästi säännöissä olisi riittävä. Toimiville säätiöille muutoksesta ei pitäisi aiheutua ongelmia, koska muutos kattaisi myös ne säätiöt, jotka ovat perustettu hyödyllisyysvaatimus huomioiden. Säätiöinstituution kehitykselle muutos avaisi mahdollisuuksia säätiöiden laajempaan rekisteröintiin ja tätä kautta voisi edistää avoimuutta. *KKK:n* mukaan hyödyllisyys-käsitteen ensisijainen ongelma on siihen liittyvä mahdottomuus määritellä käsite yksiselitteisesti. Tämän vuoksi se katsoo, että säätiön perustamista ei tulisi sitoa hyödyllisyys-käsitteeseen. Tärkeämpää on määritellä, että säätiön toiminnan tulee olla lain ja hyvän tavan mukaista.

Prof. Halila kannattaa varovasti hyödyllisyysvaatimuksesta luopumista. Nykytilannetta voidaan karakterisoida sillä, että säätiön on oltava hyödyllinen mutta yhdistyksen ei sitä tarvitse olla. Hyödyllisyys on myös muodostanut sillan yleishyödyllisyystunnusmerkistön. On voitu ajatella, että säätiö täyttää helposti yleishyödyllisyystunnusmerkistön, kun sen on joka tapauksessa oltava hyödyllinen. Kun vaatimukset ovat tässä suhteessa kiristyneet, ei tällä ”sillalla” ole enää samaa merkitystä kuin ennen. On vaikea kuvitella vakavaa säätiön perustamispyrkimystä, joka voisi kaatua siihen, ettei säätiö ole hyödyllinen. *Prof. Mähönen* katsoo, että hyödyllisyysvaatimus on kumottava. Se on epäoperationaalinen ja kannustaa keinotekoiseen toiminnan yhtiöittämiseen. Sääntö, jonka mukaan säännöissä on määritettävä tarkoituksesta, mutta sallitulle tarkoitukselle ei aseteta rajoituksia, mahdollistaa tehokkaimmin säätiömuodon monipuolisen käytön. Yleishyödyllisyysvaatimus on vero-oikeudellinen käsite, eikä sitä tule tuoda yksityisoikeudelliseen säätiölainsäädäntöön. *Turun kaupakorkeakoulu/Vahtera* katsoo, että säätiön perustamista ei tule sitoa tulkinnanvaraiseen ja epäselvään hyödyllisyyskäsitteeseen vaan säätiön tarkoitukseksi tulee hyväksyä, mikä tahansa laillinen tarkoitus. Säätiön toiminnan kannalta ei hyödyllisyys -kriteerillä ole olennaista merkitystä, koska tarkoituksen voidaan vain poikkeuksellisesti katsoa olevan ristiriidassa hyödyllisyyden kanssa. Jotta säätiö voitaisiin rekisteröidä, voidaan siltä edellyttää laillista tarkoitusta, joka määräytyy lainsäädännön asettamien kriteerien perusteella. Toisaalta kysymys säätiön yleishyödyllisyydestä, joka liittyy lähinnä verotuksellisiin seikkoihin, tulee erikseen arvioitavaksi eikä se ole säätiölain kokonaisuudistuksen fokuksessa.

Pykäläinen-Syrjänen toteaa, että voimassa olevan säätiölain hyödyllisyysvaatimuksesta perustamisedellytyksenä sen väljyydestä huolimatta seuraa, että säätiön pääasiallisena tarkoituksena ei voi olla voiton tai muun välittömän edun tai taloudellisen ansion hankkiminen siihen osallisille eikä sen toiminta muuten voi olla pääasiallisesti taloudellista. Tästä toisaalta seuraa, että vaikka säätiö on aatteellinen toiminnaltaan, se kuitenkin voi ja saa harjoittaa taloudellista toimintaa samoin kuin se välillisesti voi hankkia taloudellista etua. Liiketoiminnan salliminen säätiöille poistaisi perusteen siltä, että hyödyllisyysvaatimus olisi perustamisedellytys (ks. vastaus seuraavaan kysymykseen).

Kuparinen: Hyödyllinen -käsitteen arvioinnin tekee lupaviranomainen päättäessään, onko säätiölle laaditut säännöt riittävän tarkat, toimiiko säätiö hyvän tavan mukaisesti

eikä sen tarkoitus ole laissa kielletyn toiminnan harjoittaminen. Sanan voisi sinänsä poistaa lakitekstistä, koska sääntöjen pykälistä ”Tarkoitus” ja ”Tarkoituksen toteuttaminen” käy ilmi mikä on säätiön pääasiallinen toiminta ja miten sitä toteutetaan. Yleishyödyllinen -termin voi pitää verottajan ohjeistuksessa, koska säätiölaissa ei tällä hetkelläkään määrätä mitään verotuksesta tai verovapaudesta. Myös verottaja tarkastaa päätöksiä tehdessään Tarkoituksen ja Tarkoituksen toteuttamisen - osittaisen verovapauden perusteeksi.

Ei selkeää kantaa tässä vaiheessa: KHT-yhdistys suosittaa, että säätiöoikeudellisen hyödyllisyys-kriteerin tarpeellisuudesta ja hyödyllisyyskäsitteen sisällöstä käytäisiin kattava keskustelu uuden säätiölain valmistelun yhteydessä. Tällä hetkellä ”hyödyllisyyskäsite” johtaa usein tulkintaongelmiin ja onkin tarpeellista selkeyttää käytettävää terminologiaa.

Hyödyllisyyskäsitettä kannattaa: Kansan Sivistysrahasto katsoo, että perustamisen tulee olla luvanvaraista ja sidoksissa yleishyödyllisyys-käsitteeseen. *PSS:n* mukaan määrittelyongelmista huolimatta säätiön perustamisen tulisi edelleenkin olla sidottu hyödyllisyyskäsitteeseen. Hyödyllisyyden määrittely on kieltämättä erittäin pulmallista. Asia vaatii perusteellista harkintaa eikä sitä ole mahdollista kestävästi arvioida lyhyen lausuntomenettelyn puitteissa. *RAY* pitää tärkeänä, että säätiön perustaminen on jatkossakin sidoksissa hyödyllisyys-käsitteeseen. Kunkin säätiön perustamisvaiheessa tulisi pohtia riittävästi kyseisen toiminnan järjestämisen vaihtoehtoisia oikeudellisia muotoja. Eräissä tapauksissa perustellumpana olisi toiminnan harjoittaminen yleishyödyllisenä yhdistyksenä taikka voittoa tuottamattomana osakeyhtiönä kuin säätiönä.

Rinneköti-Säätiö katsoo, että säätiön perustamisen tulee jatkossakin olla sidoksissa hyödyllisyys-käsitteeseen. *Palvelutoimintaa harjoittavien yleishyödyllisten säätiöiden toiminnasta* olisi hyvä säätää lailla, jotta niiden toiminta on mahdollista myös tulevaisuudessa. *Urheiluopistosäätiö* katsoo, että säätiön perustamisen tulee jatkossakin perustua hyödyllisyys-käsitteeseen, vaikka käsite sinänsä on vaikea määrittellä yksiselitteisesti. *VTS:n* mukaan säätiön perustamisen tulee jatkossakin olla sidoksissa hyödyllisyyskäsitteeseen ja vielä mieluummin yleishyödyllisyyskäsitteeseen. Näemme asian niin että säätiöt ovat omiaan yleishyödylliseen toimintaa ja yhtiöt liiketoimintaan. *Yrjö Jahnssoinin säätiö* katsoo, että vaikka hyödyllisyys-käsite on hieman epämääräinen, se olisi kuitenkin syytä säilyttää säätiön perustamisen ja toiminnan edellytyksenä. Hyödyllisyys erottaa periaatteellisesti säätiön voittoa tavoittelevista yhteisöistä.

HTM-tilintarkastajien mukaan säätiön perustamisen tulee olla jatkossakin sidoksissa hyödyllisyyskäsitteeseen. *SAL:n* mukaan ensimmäinen vaatimus olisi hyödyllisyys -käsitteen tarkempi määrittely. Nykyisellään hyödyllisyydellä ei ilmeisesti ole käytännössä juuri mitään oikeudellista sisältöä. Mikäli säätiölakia tältä osin muutetaan, ei liene perustetta muuttaa vaatimusta ankarampaan suuntaan ja siten rajoittaa säätiöiden käyttämisestä esimerkiksi lähisukulaisten taloudelliseen tukemiseen.

KRP toteaa, että säätiön perustaminen täytyy olla sidoksissa hyödyllisyys-käsitteeseen, muutoin on vaarana, että säätiöitä perustetaan varsin monenlaisiin tarkoituksiin. *PRH:n* mukaan säätiön perustamisen tulee olla sidoksissa hyödyllisyyskäsitteeseen, vaikka sen määrittely yksiselitteisesti on vaikeaa. Lakiin sisältyvä vaatimus tarkoituksen hyödylli-

syydestä pakottaa säätäjän miettimään ja esittämään sääntöjä muotoillessaan oman näkemyksensä siitä, että tarkoitus on hyödyllinen. Kansallisuusvarallisuuden käyttäminen hyödyttömiin tarkoituksiin ei ole järkevää, ja säätäjän omaisuus on osa kansallisvarallisuutta. Hyödyllisyys-käsite on olennainen osa säätiöinstituutiota, mutta käsitteen määrittäminen lain tasolla ei ole tarkoituksenmukaista. Mikäli säätiön tarkoitus rajataan pelkästään siihen, että säätiön toiminta on laillista, säätiö voidaan perustaa tarkoituksiin, jotka ovat kyseenalaisia. Säätiö voi tällöin toimia yhteiskunnan harmaalla alueella. *VH* katsoo, että säätiön perustamisen tulisi jatkossakin olla sidoksissa hyödyllisyyden käsitteeseen, joka tulisi määritellä laissa tarkemmin. Säätiön perustamisessa tulisi tarkemmin kuvata säätiön tarkoitus, kuten toiminta yleiseksi hyväksi aineellisessa, henkisessä, sosiaalisessa tai yhteiskunnallisessa mielessä, säätiön perustamisen edellytyksenä. Tällöin voitaisiin jo rekisteröimisvaiheessa paremmin määritellä, onko kyseinen toiminta yhteiskunnallisesti hyödyllistä toimintaa eikä pelkästään sellaista taloudellisen toiminnan harjoittamista, jossa tarkoituksenmukaisempi oikeudellinen muoto olisi jokin kaupallinen yhtiömuoto esimerkiksi osakeyhtiö. Verotuksessa kuitenkin säätiön yleishyödyllisyys edelleen arvioitaisiin erikseen verolainsäädännön mukaisesti.

OKM:n mukaan säätiön perustaminen voi jatkossakin olla sidoksissa hyödyllisyyskäsitteeseen. Selvyyden vuoksi säätiön säännöissä tulisi kuitenkin nykyistä selvemmin määritellä säätiön toiminnan tarkoitus. *SM:n poliisitoiminnan suunnitteluyksikkö* toteaa, että säätiöiden tulisi olla hyödyllisiä tai yleishyödyllisiä. Laaja yleiskeskustelu on käytävä asiasta. *TEM:n* mukaan säätiön perustamisen tulee jatkossakin olla sidoksissa hyödyllisyyskäsitteeseen. Nykyinen hyödyllisyyskäsite on laaja ja siten myös joustava.

Kuntaliiton mukaan säätiön perustaminen tulee jatkossakin olla sidoksissa hyödyllisyyskäsitteeseen. Käsitteen sitominen esimerkiksi yleishyödyllisyyskäsitteeseen, joka on lähinnä vero-oikeudellinen käsite, rajoittaisi säätiöiden perustamista

2. Tulisiko säätiölain uudistamisen yhteydessä mahdollisesti pyrkiä myös sellaisiin lainsäädännöllisiin rakenteisiin, jossa liiketoiminnan harjoittaminen säätiölle mahdollistettaisiin?

Yhteenveto

Selkeä lausunnonantajien enemmistö (30 vastaajaa: SRNK ja 15 säätiötä/yhdistystä, asiantuntijoiden/palveluntarjoajien järjestöt, akateemisen maailman edustajat/asiantuntijat, KRP, PRH, OKM, SM) kannattaa sellaisia lainsäädännöllisiä rakenteita, jossa liiketoiminnan harjoittaminen säätiölle mahdollistettaisiin. Vaikka tämä enemmistön kanta on sinänsä selvä, voidaan varsinaisen kysymyksen katsoa olevan laajan ja moniulotteisen. Ensinnäkin vaaditaan kannanottoa suoran ja välillisen liiketoiminnan erotteeluun. Neutraalina (ks. Halila) ja riskinhallinnan kannalta turvallisena (ks. Kansan Sivistysrahasto) vaihtoehtona voitaisiin pitää ainoastaan välillisen liiketoiminnan harjoittamista. Tällöin myös säätiökonsernin taloudellista raportointia tulisi kehittää. Toisaalta välillisen liiketoiminnan harjoittamiseen käytettävää omistusrakennetta voidaan pitää jossain määrin raskaana ja ”keinotekoisena”. Säätiöiden liiketoimintaa säädettävän lain kannalta arvioitaessa huomiota tulee lisäksi kiinnittää muun muassa velkojainsuoja- ja huolellisuussäännösten merkitykseen sekä kilpailuneutraliteetin vaatimukseen.

Liiketoiminnan harjoittamisen mahdollistaviin lainsäädännöllisiin rakenteisiin kielteisesti suhtautuu yhteensä viisi vastaajaa. Yksi näistä tosin toteaa, ettei sääntely ole tarpeen sen vuoksi, että liiketoiminnan harjoittaminen tietyissä puitteissa on mahdollista säätiöissä jo nykyisinkin. Lisäksi kaksi näistä vastaajista (VH, RAY) toteaa, että säätiön toiminnasta erillinen yhtiötetty liiketoiminta voitaisiin sallia. Lopulta säätiöiden harjoittamaan liiketoimintaan kohdistuva vastustus jää siten varsin vähäiseksi suhteessa sen – ainakin jonkinasteisen – sallimisen kannatukseen.

Lausunnot

Liiketoiminnan harjoittamisen mahdollistamista kannattavat: SRNK on todennut, että säätiölain uudistamisessa tulisi ottaa huomioon vallitseva tilanne, jossa säätiöt harjoittavat liiketoimintaa joko suoraan tai välillisesti yhtiötettyjen toimintojen kautta. Lisäksi ennen vuotta 1965 rekisteröidyt säätiöt saavat harjoittaa aiempaa liiketoimintaansa, mutta uudemmille säätiöille se ei ole mahdollista. Nykyisen lain ristiriitaisuuden looginen ratkaisu voisi olla säätiön säännöissä mainitun liiketoiminnan salliminen. *Alvar Aalto -säätiön* mukaan säätiölain uudistamisessa tulisi pyrkiä siihen, että säätiöt voisivat harjoittaa liiketoimintaa. *Konstsamfundet* katsoo, että uudistuksen yhteydessä tulee ottaa huomioon vallitseva tilanne, jossa säätiöt harjoittavat liiketoimintaa joko suoraan tai epäsuorasti yhtiötettynä toimintana. Sellainen liiketoiminta, joka mainitaan säätiön säännöissä, voitaisiin sallia.

HOAS:n mielestä uuteen säätiölakiin tulisi lisätä liiketoiminnan harjoittamista koskevat säännökset ja yhtenäistää säännöstöä vähintäänkin pohjoismaalaiselle tasolle. Samalla selkiinnytetäisiin epäselvää välillisen liiketoiminnan harjoittamista ja luvallisuutta. Muun muassa Tanskassa on määritelty kaupallinen säätiö ja sille oma lainsäädäntö. Vastaavaa erityislainsäädäntöä tulisi harkita meillemkin. Säätiöiden toiminnan ja niiden jatkuvan kehittämisen kannalta on erittäin tärkeää, että uudessa laissa huomioidaan säätiöiden toimiala- ja erityisvaatimukset nykyistä tarkemmin. Erilaiset toiminta- ja kilpailuympäristöt sekä toiminta-alueet tuovat säätiöiden toimintaan paljon erityisvaatimuksia. *Invalidisäätiön* mukaan säätiöille tulisi antaa mahdollisuus liiketoiminnan harjoittamiseen. Nykyisin välillinen liiketoiminta kyllä mahdollistaa käytännössä säätiön harjoittaman liiketoiminnan. Välillistä liiketoimintaa harjoitetaan yleensä osakeyhtiö-tms. muodossa, joten toiminnan sääntely tulee tätä kautta. *Wihurin rahasto* katsoo, että säätiön säännöissä mainitun toiminnan harjoittaminen liiketoiminnan muodossa voisi olla sallittavaa. Liiketoiminnan pitäisi kuitenkin olla kilpailuneutraalia. *Kansan Sivistysrahaston* mielestä liiketoimintakielto nyky muodossaan ei ole tarkoituksenmukainen. Liiketoiminta tulisi kuitenkin voida erottaa säätiön varsinaisesta toiminnasta eikä sen myötä tule ottaa säätiövarallisuutta vaarantavaa riskiä.

Miina Sillanpään Säätiö kannattaa sitä, että säätiölain uudistamisen yhteydessä pyritään sellaisiin lainsäädännöllisiin rakenteisiin, joissa liiketoiminnan harjoittaminen säätiöille mahdollistetaan. *Rinne Koti - Säätiön* mukaan pitää mahdollistaa säätiön tarkoituksen mukainen palvelutoiminta. *YTY* pitää kannatettavana sitä, että säätiölain uudistamisen yhteydessä pyrittäisiin myös sellaisiin lainsäädännöllisiin rakenteisiin, jossa liiketoiminnan harjoittaminen säätiöille mahdollistettaisiin. *Arcadan* mukaan on perusteltua sallia liiketoiminnan harjoittaminen säätiöille. *SÄAn* mukaan säätiöiden tulee sallia harjoittaa liiketoimintaa joko suoraan tai välillisesti. Vero-oikeudelliset kysymykset tulee

arvioida erikseen. *Kulttuurirahasto* katsoo, että liiketoimintakiellosta voitaisiin uudistuksen yhteydessä luopua. Säätiöiden toiminnan ohjaus tapahtuisi verolainsäädännön yleishyödyllisyyskäsitteen perusteella. *SliF* katsoo, että säätiöiden harjoittama liiketoiminta tulee sallia sillä edellytyksellä, että toiminta on säätiön tarkoituksen kanssa yhteensopivaa ja edistää säätiön tarkoituksen toteuttamista.

Takuu-Säätiö kannattaa sitä, että säätiölain uudistamisen yhteydessä pyrittäisiin sellaisiin lainsäädännöllisiin rakenteisiin, jossa oman liiketoiminnan harjoittaminen säätiöille mahdollistettaisiin. Tämä parantaisi etenkin jatkuvarahoitteisten säätiöiden edellytyksiä toimintansa rahoittamiseen elinkeinotoiminnan tuotolla. Mikäli säätiön oma liiketoiminnan harjoittaminen sallittaisiin, välttyttäisiin niistä arviomuistiossa esille tuoduista tulkintaongelmista, joita säätiölain liiketoimintakiellosta nyt aiheutuu (liiketoimintakiellon kiertäminen ja sijoitustoiminta). *Urheiluopistosäätiön* mukaan laissa tulee määritellä säätiön suorat mahdollisuudet liiketoiminnan harjoittamiseen. Erityisen tärkeää on määritellä välillinen liiketoiminta, jota harjoitetaan tytäryhtiöiden kautta. Kantaa on otettava myös välillisen liiketoiminnan laajuuteen suhteessa säätiön koko toimintaan, mahdollisuutta riskien ottamiseen jne.

HTM-tilintarkastajien näkemyksen mukaan säätiö voi harjoittaa liiketoimintaa, mutta säätiö-muodossa toimimisesta ei saa aiheutua etua muihin samalla liiketoiminta-alueella toimiviin yhteisöihin nähden. Lisäksi tulee varmistaa se, että säätiölle myönnettyt julkiset avustukset eivät kanavoidu säätiön harjoittamaan liiketoimintaan. *KKK* toteaa, että on tosiasia, että säätiöt harjoittavat liiketoimintaa. On harhaanjohtavaa, että laki kieltää liiketoiminnan harjoittamisen, mutta toimintaa on mahdollista harjoittaa esim. välillisesti. Myös pohjoismaisessa vertailussa Suomessa oleva säätiöiden liiketoiminnan harjoittamisen kieltäminen on poikkeus. On myös huomattava, että säätiöiden harjoittama liiketoiminta kilpailee muiden yritysmuotojen kanssa. On varmistettava, että eri muodoissa harjoitettava liiketoiminta ei nauti epäoikeutettua etua. Säätiöiden osalta tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että niiden taloudellinen raportointi liiketoiminnan osalta ei ole ollut yhtä avointa, kuin esimerkiksi osakeyhtiöiden liiketoiminnan raportointi. *KHT-yhdistys* toteaa, että nykyisen säätiölain säätämisen jälkeen liiketoiminnan käsite on muuttunut ja epäilemättä liiketoiminnan käsite tulee olemaan jatkuvan muutoksen kohde. Tänä päivänä yhä useampi säätiö harjoittaa jonkinlaista liiketoimintaa omistamiensa yhtiöiden kautta tai verottaja on arvioimassa osaa säätiön aikaisemmin aatteellisena pidetystä toiminnasta verotettavaksi liiketoiminnaksi. Verottajan uusi tulkintakäytäntö on johtanut epäselvyyksiin ja tulkintaerimielisyyksiin säätiökentässä. *KHT-yhdistys* kannattaakin, että säätiölain uudistamisen yhteydessä pyritään sellaisiin lainsäädännöllisiin rakenteisiin, joissa liiketoiminnan harjoittaminen säätiöille mahdollistettaisiin. Samassa yhteydessä tulisi uudessa säätiölaissa velvoittaa säätiöt laatimaan konsernitilinpäätös, mikä helpottaisi valvontaviranomaisen mahdollisuutta valvoa myös erillisissä yhtiöissä harjoitettavaa (välillistä) liiketoimintaa osana valvontatehtäväänsä.

SAL katsoo, että mitään erityistä estettä tällaiselle sääntelylle ei ilmeisesti ole. Olennaisinta on kuitenkin ymmärtää säätelykokonaisuus, ts. onko säätiölaissa jonkinlaisia velkojia suojaavia säännöksiä (laiton varojen jakaminen, pääoman pysyvyys), tai ollaanko valmiita siihen, että liiketoimintaa harjoittavan säätiön sopimuskumppanit ottavat riskin säätiön kanssa toiminnasta. Joka tapauksessa suojattavaksi tahoksi muodostuvat lähinnä

velkojat, jotka eivät voi valita velallistaan, kuten verottaja ja työeläkeyhtiöt. Lienee selvänä, että säätiön on voitava omistaa liikeyrityksiä.

Prof. Halilan mukaan tämä on vaikea kysymys vastattavaksi. Halila ei pidä laajentamista mahdottomana, mutta jos niin tehdään, on tarkoin mietittävä kilpailuneutraalisuus- ja verotuskysymyksiä. Kantaa on uskallettava toisaalta ottaa siihen, että välillinen liiketoiminta on käytännössä sallittu, vaikkei ehkä olisi pitänyt. Neutraali ratkaisu voisi olla se, että sallittaisiin nimenomaisesti välillinen liiketoiminta, mutta säätiön omissa nimissä vain nykyisen tyyppinen pienimuotoinen toiminta. Liiketoimintakysymystä on huomattava tarkastella myös säätiövarallisuuden suojan kannalta. Liiketoiminta voi olla suurempi riski kuin sijoitusten hajauttaminen. *Prof. Mähösen* mukaan liiketoiminnan harjoittamiskielto on kumottava. Liiketoiminnan laajuus on sidottava toiminnan tarkoitukseen. Liiketoiminnan harjoittamisoikeudesta ei tule säätää laissa, mutta perusteluista on käytävä selkeästi ilmi, että säätiö saa harjoittaa sekä sijoitustoimintaa että liiketoimintaa sekä välittömästi että ns. välillisesti. *Turun Kauppakorkeakoulu/Vahtera* katsoo, että mahdollisuudesta liiketoiminnan harjoittamiseen tulee säädellä yksiselitteisesti. Lähtökohtaisesti säätiöille tulee antaa mahdollisuus harjoittaa tarkoitusta edistävää liiketoimintaa. Tällaiseksi voidaan katsoa sijoitustoimintaan rinnastuva liiketoiminta, joka edistää säätiön tarkoitusta. Toisaalta säätiön oikeutta liiketoiminnan harjoittamiseen ei tule laajentaa tarkoituksen ulkopuolelle. Se, miten säätiön oikeus liiketoiminnan säännellään, on arvioitava yksityiskohtaisemmin jatkovalmistelussa. Kieltoa harjoittaa liiketoimintaa voidaan pitää säätiöiden toimintamahdollisuuksien kannalta perusteettomana. Erityisesti ottaen huomioon säätiökentän mahdollisuudet erilaisten hyödyllisten tarkoitusten toteuttamiseen voidaan liiketoiminnan sallimista pitää perusteltuna. Kuitenkaan liiketoiminnan harjoittamiseen tarkoituksen ja sitä tukevan sijoitustoiminnan ulkopuolella ei ole perusteita, koska tämä saattaa johtaa osaltaan siihen, että säätiö keskittyy muuhun kuin sääntäjän määrittelemän tarkoituksen toteuttamiseen. Yhtäältä voidaan ajatella, että suoranainen liiketoiminnan harjoittaminen tulisi sallia. Tällöin olisi ehkä tarvetta kehittää erityisiä kontrolli-, huolellisuus-, tai velkojainsuojasäännöksiä. Toisaalta ainoastaan välillisen liiketoiminnan sallimisella voitaisiin huolehtia paremmin näiden kriteerien täyttymisestä, koska pääosa säätiöiden liiketoiminnasta toteutetaan välillisesti osakeyhtiöiden kautta. Näistä kuitenkin ensimmäistä on pidettävä ehdottomasti mielekkäämpänä sääntelyvaihtoehtona.

Pykäläinen-Syrjänen toteaa, että voimassa olevassa laissa pääsääntöisesti kielletään säätiötä välittömästi omissa nimissään harjoittamasta liiketoimintaa toisin kuin ennen vuoden 1964 lain voimaantuloa. Toisaalta ennen vuoden 1964 lain voimaantuloa rekisteröidyllä säätiöllä on oikeus harjoittaa aikaisempaa liiketoimintaansa. Nykyisessä toimintaympäristössä ei ole perusteltua eikä tarkoituksenmukaista evätä modernilta yhteisömuodolta oikeutta liiketoiminnan harjoittamiseen eikä myöskään toimia epätasapuolisesti. Nykyään oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta säännellään PeL 18 §:n 1 momentissa. Olen ottanut kantaa siihen, että kielto harjoittaa liiketoimintaa olisi PeL:n vastainen. Siksikin se tulisi kumota. Ei ole mitään estettä sille, että säätiömalli ei nyky-aikaisessa toimintaympäristössä soveltuisi yhtä hyvin liiketoiminnan harjoittamiseen kuin mikä muu yhteisömuoto tahansa. Säätiömallin käyttämiselle on löydettävissä muut perusteet kuin sen soveltuvuus/soveltumattomuus liiketoiminnan harjoittamiseen. Siksi on perusteetonta lainsäädännöllä ensiksikin rajoittaa liiketoiminnan harjoittamista ja toiseksi aiheuttaa kustannuksia kannustamalla toimijoita kiertämään lakia. Toisaalta

oikeuskirjallisuudessa ja Arviomuistiossakin on todettu, että välillinen liiketoiminta on sallittua, joten kiertäminen on joka tapauksessa laillista. Salliminen poistaisi samalla myös turhat ja kustannuksia aiheuttavat konsernirakenteet. Toisaalta kilpailuneutraliteetti tulee taata milloin yhteisöt tosiasiallisesti toimivat samoilla markkinoilla.

Kuparinen toteaa, että koska liiketoiminta on vuosia sallittu säätiön sääntöjen mukaiseen toimintaan kuuluvana, ei sitä liene syytä kieltää lakia uudistettaessa. Liiketoiminta on sallittava, mutta voidaan edelleen määritellä, että se voi olla: säätiön tarkoitusta palvelevaa tai säätiön toimintaa rahoittavaa, jolloin sitä on tehtävä erillisen osakeyhtiön kautta. Mikä tahansa yhtiömuoto ei kelpaa, koska taloutta on voitava myös valvoa.

KRP: Liiketoiminnan harjoittamisen salliminen selventäisi nykyistä tilannetta, koska runsas joukko säätiöitä harjoittaa jo nykyisinkin liiketoimintaa. Liiketoiminnan harjoittamisesta voisi *PRH:n* mielestä edelleen määrätä säännöissä, mutta liiketoiminnan harjoittamisen tulisi edelleen tukea säätiön tarkoituksen toteuttamista. Yksiselitteisen kiellon harjoittaa liiketoimintaa voisi poistaa lain säännöksistä. Kaupparekisterilain (129/1979) 3 §:n 1 momentin mukaan perusilmoituksen kaupparekisteriin on velvollinen tekemään säätiö, jolla on elinkeinotoiminnan harjoittamista varten pysyvä toimipaikka tai palveluksessa vähintään yksi työntekijä. Kaupparekisteriin tulisi tällöin merkittäväksi kaikki säätiöt, joiden säännöissä on elinkeinotoiminnan harjoittamista koskeva määräys. Kilpailuneutraliteetin toteutumisen kannalta tilanne olisi tällöin nykyistä parempi, kun valtakunnallisesta rekisteristä saisi tiedot kaikista elinkeinotoimintaa harjoittavista oikeushenkilöistä.

OKM:n mukaan liiketoimintaan liittyvien kysymysten osalta oleellista on varmistaa, ettei säätiö-insitituutiota käytetä väärin elinkeinotoiminnan välineenä tai ettei perustaja taikka säätiön toimihenkilöt muutoin käytä säätiötä oman edun tavoitteluun. Nykyisen liiketoiminnan harjoittamiskiellon tulkinta ja soveltaminen on epäselvää. *SM/Polisi-toiminnan suunnitteluyksikkö* katsoo, että säätiön toimintaan liittyvä liiketoiminta on syytä sallia, jottei jouduta tilanteeseen, jossa liiketoimintakieltoa kierretään mitä erilaisimmin järjestelyin. *Kuntaliiton* mukaan liiketoiminta tulisi jatkossakin sallia säätiöille nykyisessä laajuudessa.

Ei selkeää kantaa tässä vaiheessa: EK kiinnittää huomiota siihen, että mikäli säätiöille annettaisiin laissa mahdollisuus harjoittaa liiketoimintaa, on tärkeää huomioida kilpailuneutraliteettiin liittyvät kysymykset. Mikäli säätiö toimii samoilla kilpailuilla markkinoilla muiden yhteisöjen kanssa, on huolehdittava siitä, ettei säätiöillä ole sellaisia etuja, joita muut yhteisöt eivät voi saada. Samoilla markkinoilla kilpailtaessa kaikille on taattava tasavertaiset toimintaedellytykset riippumatta organisaatiomuodosta, omistajatahosta tai vastaavista seikoista. *Yrjö Jahnssonin säätiön* mukaan säätiötä ei voine pitää kovin hyvänä muotona liiketoiminnan harjoittamiseen. Säätiön suoran liiketoiminnan harjoittamisen salliminen voi tuottaa kilpailuoikeudellisia ongelmia siinä tapauksessa, että yleishyödyllisten säätiöiden veroetuedut säilyvät. Säätiölakiin voisi kuitenkin harkita säännöksiä, jotka määrittelevät säätiön sijoitustoiminnan. Säätiön sijoitustoiminnaksi tulisi katsoa arvopaperi-, korko- ja kiinteistö-sijoitusten lisäksi äänettömän yhtiömiehen osuus kommandiittimuotoisessa kiinteistö-sijoitusyhtiössä. *TEM* toteaa, että valtiontalouden tarkastusviraston mukaan ”säätiölaista tulisi poistaa liiketoimintaa koskevat ra-

joitukset, sillä nykytilanteessa monet säätiöt harjoittavat jo joka tapauksessa laajasti liiketoimintaa.” TEM:n mukaan asiaa on syytä pohtia kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Liiketoiminnan mahdollistavia lainsäädännöllisiä rakenteita vastustavat: RAY:n näkemyksen mukaan säätiöiden ei tulisi lähtökohtaisesti harjoittaa lainkaan liiketoimintaa. Mikäli tätä ei katsota mahdolliseksi, vähimmäisedellytyksenä säätiön harjoittaman liiketoiminnan tulisi olla muusta toiminnasta selkeästi erotettua eli yhtiöitettyä. VTS: Pääsääntöisesti ei, aivan pienimuotoisesti kyllä. Jos säätiö harjoittaa liiketoimintaa, sen pitää tapahtua erillisen yhtiön kautta, esim., tytäryhtiön tai osakkuusyhtiön. FK:n mukaan liiketoiminnan harjoittaminen tietyissä puitteissa on mahdollista säätiöissä jo nykyisinkin, joten lisäsääntelylle ei ole tarvetta. VH:n käsityksen mukaan säätiöille ei tulisi mahdollistaa liiketoiminnan harjoittamista muutoin kuin yhtiöitetynä toimintana.

Virke katsoo, että liiketoimintaa harjoittavien taloudellisten yksiköiden kirjo on jo riittävä täyttämään erilaiset tarpeet liiketoiminnan harjoittamiseksi. Yleishyödylliset yhdistykset kilpailevat jo nykyisin puhtaasti kaupallisin perustein toimivien yhteisöjen kanssa. Liiketoimintaa harjoittavien taloudellisten yksiköiden lisäämistä säätiöiden puolelle ei voi pitää tarkoituksenmukaisena. Sijoitustoiminnalla pyritään taloudellisen voiton hankkimiseen, joten asiallisesti nekin kuuluvat liiketaloudellisten periaatteiden pohjalta toimivien talousyksiköiden piiriin.

3. Pitäisikö välillisen liiketoiminnan harjoittamista vastaisuudessa jollakin tavoin säännellä?

Yhteenveto

Yhteensä 11 vastaajaa katsoo, että välillisen liiketoiminnan harjoittamista ei tule vastaisuudessa(kaan) säännellä. Tälle kannalle ovat päätyneet ensinnäkin ne vastaajat, (5) jotka kannattavat liiketoiminnan harjoittamisen sallimista yleisesti. Toisaalta kaksi vastaajaa (Invalidisäätiö, FK) ovat todenneet, että välillisen liiketoiminnan osalta riittävä sääntely saavutetaan jo sen muodon sääntelyn osalta, jossa liiketoimintaa harjoitetaan.

Toisaalta 11 vastaajaa viittaa välillistä liiketoimintaa koskevaan sääntelytarpeeseen. Välillisen liiketoiminnan harjoittamisen suhteen tulee huomioida vallitseva tilanne, jossa säätiöt harjoittavat tällaista toimintaa vaikka laki ei siihen nimenomaisesti ota kantaa. Täysin vailla rajoituksia tällainen toimintakaan ei ole, sillä laki edellyttää säätiön varojen sijoittamista varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla. Arviomuistiosta käy ilmi, että eräs välilliseen liiketoimintaan liittyvä ongelma on ollut se, että säätiöt eivät aina laadi konsernitilinpäätöstä vaikka kirjanpitolaki sitä edellyttää. Myös voimassa olevasta säätiölaista puuttuu vallitsevan tilanteen huomioiva konsernisääntely.

Lausunnot

Välillisen liiketoiminnan harjoittamista ei pidä säännellä: SRNK, Konstsamfundet, Arcada, KKK ja Mähönen ovat tältä osin nimenomaisesti todenneet, että mikäli liiketoiminta yleensä sallitaan säätiöille, ei välillisen liiketoiminnan harjoittamisesta ole syytä säännellä erikseen. *Invalidisäätiö* ja *FK* katsovat, että välillisen liiketoiminnan sääntelylle ei ole tarvetta, sillä liiketoimintaa säännellään riittävästi sen muodon osalta, jossa liiketoimintaa harjoitetaan. *Wihurin rahasto, Rinnekoti-Säätiö, YTY* ja *SÅA* katsovat, että välillisen liiketoiminnan harjoittamista ei tarvitse säännellä.

Ei selkeää kantaa tässä vaiheessa: Alvar Aalto -säätiö katsoo, että jos välillinen liiketoiminta sallitaan, on sen sääntely vaikeaa. *SAL* katsoo, että tällaisen sääntelyn tarve on jossakin määrin epäselvä. Välillisen liiketoiminnan harjoittaminen on kytköksissä (mahdolliseen) vaatimukseen varojen turvaavasta sijoittamisesta. *Turun Kauppakorkeakoulu/Vahtera*: Ainakin välillinen liiketoiminnan harjoittaminen tulee sallia eikä ole tarkoituksenmukaista rajoittaa säätiöiden harjoittamaa välillistä liiketoimintaa. Kuitenkin välillisenkin liiketoiminnan tulee kaikissa tapauksissa edistää säätiön tarkoitusta. Välillisen liiketoiminnan rajoittaminen aiheuttaisi olemassa oleville säätiöille melkoisia ongelmia.

Välillisen liiketoiminnan harjoittamisesta pitäisi säätää laissa: Siinä tapauksessa, että liiketoiminnan harjoittaminen säätiömuodossa sallitaan, *SliF* katsoo että niin suorasta kuin välillisestä liiketoiminnasta tulee säätää muutoin, kuin vaatimalla siltä luonnollista yhteyttä säätiön tarkoitukseen. *Urheiluopistosäätiön* mukaan laissa tulee määritellä säätiön suorat mahdollisuudet liiketoiminnan harjoittamiseen. E erityisen tärkeää on määritellä välillinen liiketoiminta, jota harjoitetaan tytäryhtiöiden kautta. *VTS:n* mukaan välillisen liiketoiminnan harjoittamisesta on tarpeen säätää laissa. Säätiöllä ei ole selkeää näkemystä siitä, miten sääntely tulisi toteuttaa tai missä kulkee liiketoiminnan ja sijoitustoiminnan raja. Jonkinasteinen yhtiöitä suurempi tiedonantovelvollisuus viranomaisille voisi olla yksi ratkaisu. *Yrjö Jahnessonin säätiön* mukaan säätiön tulisi voida harjoittaa välillistä liiketoimintaa. Laissa olisi syytä olla tätä koskevat säännökset, jotka koskisivat esimerkiksi liiketoiminnan tuoton käyttämisestä säätiön tarkoituksen toteuttamiseen ja säätiön toimihenkilöiden osallistumista liiketoimintaa harjoittavan yhteisön hallintoon.

KHT-yhdistys kannattaa, että säätiölain uudistamisen yhteydessä pyritään sellaisiin lainsäädännöllisiin rakenteisiin, joissa liiketoiminnan harjoittaminen säätiöille mahdollistettaisiin. Samassa yhteydessä tulisi uudessa säätiölaissa velvoittaa säätiöt laatimaan konsernitilinpäätös, mikä helpottaisi valvontaviranomaisen mahdollisuutta valvoa myös erillisissä yhtiöissä harjoitettavaa (välillistä) liiketoimintaa osana valvontatehtäväänsä. *Prof. Halila* on todennut edellisen kysymyksen kohdalla, että ”Neutraali ratkaisu voisi olla se, että sallittaisiin nimenomaisesti välillinen liiketoiminta, mutta säätiön omissa nimissä vain nykyisen tyyppinen pienimuotoinen toiminta.”

KRP:n mukaan välillistä liiketoimintaa harjoitettaessa tulisi aina laatia konsernitilinpäätös, jotta ulkopuolinen tarkastelija pystyisi hahmottamaan säätiön kokonaisuena yksikkönä ja tekemään tarvittavat päätelmän säätiön taloudellisesta tilanteesta ja tarkoituksen toteuttamisesta. *PRH* toteaa, että säätiöiden toimintaa valvovan viranomaisen kannalta

tulisi lain tasolla säätiön tiedonantovelvollisuus ulottaa välilliseen liiketoimintaan. Samalla olisi syytä selvittää sitä, miksi säätiöillä on tarve harjoittaa välillistä liiketoimintaa, jos säätiön säännöissä on mahdollisuus harjoittaa liiketoimintaa säätiön tarkoituksen toteuttamiseksi.

OKM: Liiketoiminnan harjoittamisen mahdollisuus tulisi nykyistä selvemmin laajentaa koskemaan välillistä liiketoimintaa kuten sijoituksiksi katsottavia omistuksia ja toiminnan yhtiöittämistä. Tässä yhteydessä voisi olla tarpeellista kehittää myös jatkuvarahoitteisia laitossäätiöitä koskevia tarpeelliseksi katsottavia suoja- ja huolellisuussäännöksiä. *STM:n* mukaan välillisen liiketoiminnan harjoittamista pitäisi vastaisuudessa säännellä.

Kuparisen osalta; ks. vastaus edelliseen kysymykseen

4. Onko säätiölain uudistamisen yhteydessä pyrittävä kehittämään eri tavoin toimivia säätiöitä (esimerkiksi sijoitustoiminnan tai elinkeinotoiminnan tuotolla toimivia säätiöitä ja jatkuvarahoitteisia laitossäätiöitä tai muita säätiöitä) koskevia velkojainsuoja- ja huolellisuussäännöksiä?

Yhteenveto

Yhteensä 13 kysymykseen vastannutta lausunnonantajaa (SRNK ja 6 säätiötä/yhdistystä, KKK, KHT-yhdistys, SAL, PRH, VH, Kuntaliitto, OKM, TEM) katsoo, että säätiölainsäädännön uudistamisen yhteydessä on pyrittävä kehittämään eri tavoin toimivia säätiöitä koskevia velkojainsuoja- ja huolellisuussäännöksiä. Kaksi lausunnonantajaa (Kulttuurirahasto, Vahtera) on todennut tällaisille säännöksille olevan tarvetta, mikäli säätiöiden sallitaan harjoittaa omaa liiketoimintaa. Osasta lausuntoja käy ilmi, että velkojainsuoja- ja huolellisuussäännösten kehittämiseksi on sinänsä tarvetta, mutta säätiötyyppikohtaiseen sääntelyn eriyttämiseen ei ole haluttu ottaa kantaa (FK, PRH, Kuntaliitto, STM).

Yhteensä 8 vastaajaa katsoo, että erityyppisiä säätiöitä koskeville velkojainsuoja- ja huolellisuussäännöksille ei ole tarvetta. Osa näistä vastaajista (Pykäläinen-Syrjänen, Invalidisäätiö) on kiinnittänyt huomiota säätiölakia laajempaan sääntelykokonaisuuteen, jonka niiden mukaan voidaan katsoa riittävän. Eräiden mielestä taas nykyisen lain säännökset sellaisenaan ovat riittäviä (Alvar Aalto -säätiö, SÅA, SliF). Prof. Mähösen ja KRP:n lausunnoista käy ilmi, että velkojainsuoja- ja huolellisuussäännöksille on tarvetta, mutta näiden tulisi olla kaikille säätiöille yhteisiä.

Lausunnot

Pyrittävä kehittämään eri tavoin toimivia säätiöitä koskevia velkojainsuoja- ja huolellisuussäännöksiä: SRNK:n ja VTS:n mukaan velkojainsuoja- ja huolellisuussäännöksiä tulee kehittää. SRNK toteaa erityisesti, että ongelmia on tällä hetkellä jatkuvarahoitteisissa toimintasäätiöissä. Kansan Sivistysrahaston mukaan ulkopuolisten asema velkomis- ja vastuukysymyksissä on liiketoiminnan yhteydessä turvattava. Rinnekoti – Säätiön ja Arcadan mukaan on perusteltua pyrkiä kehittämään eri tavoin toimivia säätiöitä koskevia velkojainsuoja- ja huolellisuussäännöksiä.

Takuu-Säätiön mukaan liiketoiminnan liiallisen riskinoton rajoittamiseksi (säädepäätöksen turvaaminen) säätiölakiin tulisi ottaa tarkat säännökset liiketoiminnan harjoittamisesta sekä johdon huolellisuusvelvoitteista tms. Lisäksi vaatimus liiketoiminnan pienimuotoisuudesta (vrt. yhdistyslaki 5 §) ja/tai säätiölainsäädännön jakaminen liiketoimintatähtiöihin ja muihin säätiöihin saattaisi olla tarkoituksenmukaista. *Yrjö Jahnssonin säätiö* katsoo, että apurahasäätiöt eivät nykyisin ole juurikaan toimineet merkittävässä lainoituksella, joten niiden osalta velkojainsuojalla ei ole ollut suurta käytännön merkitystä. Tästä huolimatta kaikille säätiöille olisi pyrittävä kehittämään velkojainsuoja- ja huolellisuussäännöksiä. Ne voisivat olla erilaisia eri tavoin toimiville säätiöille.

KKK:n mukaan velkojainsuoja- ja huolellisuussäännöksiä tulee kehittää säätiölain uudistamisen yhteydessä. Niiden merkitys korostuu, mikäli säätiö harjoittaa liiketoimintaa. *KHT-yhdistys* toteaa, että velkojainsuoja- ja huolellisuussäännösten kehittäminen vaikuttaa tarpeelliselta mm. siksi, että säätiöiden yhteydessä poikkeuksetta hallinnoidaan, käsitellään tai käytetään kolmannen osapuolen luovuttamia varoja. Tämän tulisi asettaa lisävelvoitteita säätiön nimetyn edustajan tai nimettyjen edustajien huolelliselle menettelylle. *SAL:n* mukaan ylipäätään näyttää perustellulta edellyttää siviilioikeudelliselta sääntelyltä riittävää vastuunormistoa, jotta vahingon aiheuttaminen tulee korvatuksi. Olennaista on kuitenkin ymmärtää säätelykokonaisuus, ts. onko säätiölaissa jonkinlaisia velkojia suojaavia säännöksiä (laiton varojen jakaminen, pääoman pysyvyys), tai ollaanko valmiita siihen, että liiketoimintaa harjoittavan säätiön sopimuskumppanit ottavat riskin säätiön kanssa toiminnasta. Joka tapauksessa suojattavaksi tahoksi muodostuvat lähinnä velkojat, jotka eivät voi valita velallistaan, kuten verottaja ja työeläkeyhtiöt.

VH pitää tärkeänä sitä, että säätiölainsäädännön uudistamisen yhteydessä kehitettäisiin eri tavoin toimivia säätiöitä kuten sijoitustoiminnan tuotolla toimivia säätiöitä ja jatkuvarahoitteisia lahjoitus- tai avustusvaroilla toimivia laitossäätiöitä tai muita säätiöitä koskevia velkojainsuoja- ja huolellisuussäännöksiä. *OKM:n* ja *TEM:n* mukaan voisi olla tarpeellista kehittää myös jatkuvarahoitteisia laitossäätiöitä koskevia tarpeelliseksi katsottavia suoja- ja huolellisuussäännöksiä.

Velkojainsuoja- ja huolellisuussäännösten kehittämistarve riippuu säätiöiden liiketoimintamahdollisuuksista: Kulttuurirahasto toteaa, että velkojainsuojan osalta tarvitaan nimenomaiset säännökset vain siinä tapauksessa, että liiketoiminta sallitaan. Ottaen huomioon sen, ettei säätiöllä ole omistajia, on säätiön hallituksella korostettu vastuu säätiön asioiden hoitamisesta. Myös sijoitustoiminta kuuluu selkeästi huolellisuusvelvollisuuden piiriin. *Turun kauppa- ja kauppakorkeakoulu/Vahtera*: Säätiöiden toimintamahdollisuuksien lisääminen liiketoiminnan aiempaa laajemmalla sallimisella edellyttää, että samalla otetaan huomioon ne tekijät, jotka liittyvät säätiön tarkoituksen vaarantumiseen going concern ja suhteessa kolmansiin tahoihin (lähinnä velkojainsuojakysymykset). Kysymystä on tarkemmin arvioitava jatkovalmistelussa, jos liiketoiminnan harjoittaminen aiempaa laajemmalla muodossa sallitaan. Esimerkiksi tahdonvaltaisella oletusääntelyllä huolehditaan yhtäältä siitä, että erityyppisten säätiöiden tarpeet voidaan huomioida mahdollisimman hyvin. Periaatelähtöisellä, säätiön tarkoitusta korostavalla sääntelyllä voidaan turvata säätiön hallinnossa toimivien huolellisuusvelvollisuudesta. Lisäksi periaatelähtöinen sääntely koskien velvollisuutta huolehtia varojen säilyvyydestä suojaa velkojia. Tällaiset raamisäännökset mukautuvat erityyppisiin säätiöihin

Ei selkeää kantaa tässä vaiheessa: FK:n mukaan velkojain suoja- ja huolellisuussäännösten kehittämistä olisi harkittava. Tosin olisi ensin arvioitava vaikutuksia, onko nykyisääntelyyn liittynyt merkittäviä ongelmia. Prof. Halila: En osaa sanoa, liittyykö velkojansuojaan erityisiä piirteitä. Säätiötodellisuutta on kuitenkin monen säätiön suuri velkaantuneisuus. Konkreettinen seikka on se, tuleeko säätiön velkasaneeraus hyväksyä. Jatkuvarahoitteisten säätiöiden kieltäminen helpottaisi velkojansuojaa, mutta siinä menisi lapsi pesuveden mukana. PRH ja Kuntaliitto katsovat, että velkojainsuoja- ja huolellisuussäännöksiä tulisi kehittää. STM:n mukaan asiaa tulee selvittää

Ei tarpeen kehittää säätiötyyppikohtaisia velkojainsuoja- ja huolellisuussäännöksiä: Alvar Aalto -säätiö, SÅA ja SliF eivät näe tarvetta tähän. SliF toteaa, että nykyinen lainsäädäntö on tältä osin riittävää. Alvar Aalto -säätiön mukaan säännökset ovat nykyisin varsin tiukkoja eikä syytä niiden muuttamiseen ole. Invalidisäätiö: Monet säätiölainsäädännön ulkopuolelta tulevat instrumentit soveltuvat myös säätiömaailmaan, joten säätiöitä koskeville erityisille velkojainsuoja- tai huolellisuussäännöksille ei ole tarvetta.

Prof. Mähösen mukaan säännösten tulee olla yleisiä eikä säätiötyyppikohtaisia. Säätiön tarkoituksen korostaminen johdon kelpoisuuden rajoituksena, velkojiensuojasäännökset ja fidusiaarisia velvollisuuksia koskevat säännökset ovat sinänsä tarpeen säätäjän ja kolmansien suojaamiseksi. On totta, että ongelmat kulmineituvat jatkuvarahoitteisiin säätiöihin, mutta se ei tarkoita, etteikö säännöksiä tarvittaisi myös muissa säätiöissä säätiön huolellisen hoidon kannustimina. Pykäläinen-Syrjänen toteaa, että mikäli säätiöille sallittaisiin liiketoiminta, eri yhteisömalleja koskevat lainsäädännöt sekä niitä koskevat yleiset kirjanpito-, tilintarkastus-, vero-, maksukyvyttömyys ym. lainsäädännöt yhdistettynä koko säätiökenttää koskevaan yleiseen että yksittäistä säätiötä koskevaan itsesääntelyyn yltävät sellaiselle tasolle, että ne voivat hoitaa tyydyttävällä tavalla säätiöiden toimintaan, riskilliseenkin, liittyvät kysymykset. Siksi Pykäläinen-Syrjänen ei näe tarpeellisenä lainsäädännöllä erikseen säännellä välillisen liiketoiminnan harjoittamiseen liittyvistä kysymyksistä, esimerkiksi omistusrajoituksesta eläkesäätiöitä vastaavasti. Sitä vastoin on perusteltua säätiölainsäädännön uudistamisen yhteydessä pohtia liiketoimintaa harjoittavien säätiöiden ja muiden nk. yleisten säätiöiden toiminnallisesta erosta johtuvia kysymyksiä, kuten peruspääoman suuruutta, sen pysyvyyttä, hallintoa, edustamista, velkojansuojaa jne.

KRP:n mukaan uudistamisen yhteydessä ei ole tarpeen muuttaa eri tavoin toimivia säätiöitä koskevia velkojainsuoja- ja huolellisuussäännöksiä, sillä samat säännökset sopivat kummallekin säätiötyypille.

3.4 Rekisteröinnin edellytykset ja oikeusvaikutukset (5.4)

1. Katsotteko, että luvan saamisen edellytykset sisältävät oikeudellisia ongelmia? Perustelkaa vastauksenne

Yhteenveto

Kysymykseen kantaa ottaneista vastaajista 14 (SRNK ja 7 säätiötä, FK, SAL, KKK, KRP, Kuntaliitto, TEM) katsoo, että luvan saamisen edellytykset eivät sisällä oikeudellisia ongelmia. Kolme vastaajaa on kiinnittänyt huomiota lupakäytäntöön ja luvan saamisen edellytyksiin liittyviin seikkoihin yleisellä tasolla mainitsematta erityisiä luvan saamisen edellytyksiin liittyviä ongelmia.

Prof. Halila ja Prof. Mähönen katsovat luvan saamisen edellytyksiin liittyvän ongelmaa rekisteriviranomaisen harkintavallan johdosta. *PRH* puolestaan pitää (ainoastaan) kysymystä liiketoiminnan harjoittamisesta perustamisluvan myöntämisen kannalta ongelmallisena.

Lausunnot

Luvan saamisen edellytykset eivät sisällä oikeudellisia ongelmia: SRNK katsoo, että vaikka nykyiseen lupaharkintaan liittyvät käsitteet ovat epämääräisiä ja osin monitulkintaisia, käytännössä ongelmia ei liene ilmennyt. *Alvar Aalto -säätiö, Invalidisäätiö, Wihurin rahasto, Arcada, SÅA ja Yrjö Jahnessonin säätiö* katsovat, että luvan saamisen edellytykset eivät sisällä oikeudellisia ongelmia. *Wihurin rahaston* mukaan tämä edellyttää, että luvan saamisen edellytykset ovat tarpeeksi selkeät. *Yrjö Jahnessonin säätiö* toteaa lisäksi, että uuteen lakiin voidaan sisällyttää vastaavat säännökset. *Konstsamfundetin* mukaan nykyinen järjestelmä toimii, eikä sitä ole miltään osin tarpeen muuttaa. *FK:n, SAL:n ja KKK:n* tiedossa ei ole, että luvan saamiseen liittyvä nykikäytäntö sisältäisi oikeudellisia ongelmia. *KRP, Kuntaliitto ja TEM* katsovat, että luvan saamisen edellytykset eivät sisällä oikeudellisia ongelmia. *KRP* toteaa lisäksi, että jonkun on tarkastettava luvan saannin edellytykset, jotta säätiölain tarkoitus täytyisi. *TEM:n* mukaan luvanvaraisuudelta edellytetään kuitenkin yleensä painavia yhteiskunnallisia syitä.

Ei selkeää kantaa tässä vaiheessa: KHT-yhdistys arvioi lähtökohtaisesti, että säätiön perustamisluvan saamisen edellytyksiin liittyvät oikeudelliset ongelmat tai haasteet on mahdollista välttää selkeällä sääntelyllä ja viranomaisohjeistuksella. Säätiön oikeudellinen muoto ja varojen ”hankkimistapa” puoltavat oikeudellisten edellytyksien tai muotovaatimusten säilyttämistä säätiön perustamisen yhteydessä. Tällaisia oikeudellisia edellytyksiä tai muotovaatimuksia ovat mm. perustaminen kirjallisesti säädekirjalla, pääomaa koskevat minimivaatimukset ja lupamenettely. Viranomaisjohteinen lupamenettely on perusteltu erityisesti silloin, jos yleishyödyllisillä säätiöillä on tarkoitus jatkossakin säilyttää verotuksellinen erityisasema.

Pykäläinen-Syrjänen toteaa, että voimassa olevan säätiölain mukaan säätiön perustaminen on kaksivaiheinen prosessi. Ensimmäisessä vaiheessa säätiön perustamiseen on hankittava lupa *PRH:lta* ja samalla pyydetävä siltä säätiön sääntöjen vahvistamista. Samanaikaisuudella on merkitystä, koska sääntöjen sisällöllä on merkitystä harkittaessa

perustamisluvan antamista. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että perustamislupamenettely on myös eräs viranomaisen etukäteisvalvonnan muoto ja edellyttää myös tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Itsestään selvää luvan saanti ei ole esimerkiksi tapauksessa, jossa säätiölle tuleva omaisuus on liian vähäinen suhteessa sen tarkoitukseen. Toisaalta esimerkiksi Mähösen mukaan voi kysyä onko kyseessä oikeasti lupa: PRH:n on vahvistettava säännöt, mikäli ne on laadittu säätiölain mukaisesti eikä niiden sisältö ole vastoin lakia tai hyviä tapoja. *Turun Kauppa- ja Kauppakorkeakoulu/Vahtera* katsoo, että luvan saamisen edellytyksenä on oltava tietyt kriteerit. Kuitenkin voimassa olevia kriteerejä tulee arvioida uudistuksen yhteydessä siten, että hyödyllisyyden käsitteestä luovutaan ja liiketoiminnan harjoittaminen sallitaan. Säätiöltä voidaan edellyttää tiettyjen seikkojen toteutumista ennen kuin lupa säätiön perustamiseen voidaan myöntää ja edelleen säätiö rekisteröidä säätiörekisteriin. Esimerkiksi on perusteltua, että luvan saamisen kriteerinä olevaa säätiöpääomaa kontrolloidaan jollakin mekanismilla ennen kuin säätiö rekisteröidään. Lisäksi esimerkiksi sääntöjen pakollisen sisällön vähimmäismäärää voitaisiin supistaa, jos lakiin otettaisiin tahdonvaltaiset olettamasäännökset.

Luvan saamisen edellytykset sisältävät oikeudellisia ongelmia: Prof. Halilan mukaan lupamenettelyyn liittyy jopa perustuslaillisia ongelmia harkintavallan vuoksi. Normatiivijärjestelmä on yleisesti ottaen paikallaan oikeushenkilön rekisteröinnissä, missä se vain on mahdollinen. Prof. Mähösen mukaan luvan saamisen edellytykset sisältävät oikeudellisia ongelmia, sillä rekisteriviranomaiselle on annettu nykysäännöksissä liikaa harkintavaltaa. PRH toteaa, että perustamisluvan myöntämisen kannalta kysymys liiketoiminnan harjoittamisesta on ainoa ongelmallinen asia. Ongelma poistuisi, jos säännöksissä mainittaisiin mitä liiketoimintaa säätiö harjoittaa ja miten se toteuttaa tarkoitukseen toteuttamista

2. Katsotteko lupamenettelyn käytännön kannalta ongelmalliseksi?

Yhteenveto

Suurin osa vastaajista (17) katsoo, että lupamenettelyyn ei liity käytännössä ongelmia. Toisaalta viisi vastaajaa on kiinnittänyt huomiota lupamenettelyyn liittyviin ongelmiin. Prof. Halila mainitsee ongelmaksi menettelyn raskauden niille, jotka eivät ole tottuneet säätiöasiointiin PRH:ssa. Prof. Mähösen mukaan nykysäännökset eivät riittävästi ota huomioon perustajan oikeusturvaedellytyksiä. PRH on kiinnittänyt huomiota sääntöjen epämääräisestä muotoilusta ja rahoituksen riittävyyden arvioinnin vaikeudesta johtuviin ongelmiin. KHT-yhdistyksen mukaan menettelyn pitkä ajallinen kesto saattaa joissain tapauksissa olla ongelmana. Kuparisen mukaan säätiön perustamisluvan hakijat eivät aina ole tietoisia säätiön vähimmäispääomavaatimuksesta.

Lausunnot

Lupamenettely ei käytännön kannalta ongelmallinen: SRNK: Vaikka nykyiseen lupaharkintaan liittyvät käsitteet ovat epämääräisiä ja osin monitulkintaisia, käytännössä ongelmia ei liene ilmennyt. Alvar Aalto -säätiö, Konstsamfundet, Invalidisäätiö, Wihurin rahasto, Miina Sillanpään säätiö, Rinnekoti-Säätiö, Arcada, SÅA, FK, KKK, SAL, Pykäläinen-Syrjänen, Turun Kauppa- ja Kauppakorkeakoulu/Vahtera, Kuntaliitto ja TEM katsovat,

että lupamenettely ei ole käytännön kannalta ongelmallinen. *KRP:n* mukaan lupamenettely voisi jatkua nykyisentyyppisenä. Esimerkiksi käsittelyaika ei ole kovin pitkä verrattuna muiden yhteisöjen käsittelyaikoihin.

Lupamenettelyyn liittyy ongelmia: KHT-yhdistys toteaa, että tällä hetkellä lupamenettelyn pitkä ajallinen kesto saattaa joissakin tapauksissa olla haaste ja aiheuttaa ennakoimattomia ongelmia. Uuden säätiölain valmistelun yhteydessä on suositeltavaa arvioida lupa- ja valvontaviranomaisen resurssien riittävyyttä ja siten mahdollisuutta suoriutua sille tarkoitettavasta tehtäväkokonaisuudesta. *Prof. Halilan* mukaan ongelmat liittynevät menettelyn raskauteen niiden kannalta, jotka eivät ole tottuneet säätiöasiointiin PRH:ssa. *Prof. Mähönen* katsoo lupamenettelyn ongelmalliseksi, sillä nykyäänökset eivät ota riittävästi huomioon perustajan oikeusturvaedellytyksiä.

PRH:n mukaan säätiön säännöt on eräissä tapauksissa muotoiltu niin epämääräisesti, että niistä on vaikea päätellä, onko säätiöllä aikomus harjoittaa liiketoimintaa. Säätiön perustamislupaa ei voida antaa, jos säätiölle tuleva omaisuus on sellaisessa epäsuhteessa säätiön tarkoitukseen, ettei säätiön perustamiselle ole edellytyksiä. Perustamislupahakemuksessa saatetaan kuitenkin selvittää, että säätiön toiminnalle on luvassa rahoitusta. Tällaisessa tapauksessa säätiön toimintaedellytysten arviointi on kuitenkin melko epävarmalla pohjalla, kun rahoituksen varmuudesta ja jatkuvuudesta ei saada riittäviä takeita. *Kuparinen* toteaa, että perustamislupa on tähän saakka voitu aina myöntää, jos muodolliset edellytykset ovat täyttyneet. En muista tapauksia, joissa lupa olisi evätty – pikemminkin hakemusvaiheessa on voitu päätyä yhteisymmärrykseen, ettei säätiöllä ole tulevaisuutta ehdotetussa muodossa. Useimmiten pääomavaatimusta koskevat ehdot eivät ole täyttyneet tai niitä hakija ei ole ottanut huomioon hakemusta tehdessään. Hakijat eivät tunne asetuksen mukaista minimipääomaa.

3. Voisiko lupamenettelyn korvata ilmoitusmenettelyllä? Perustelkaa vastauksenne.

Yhteenveto

Enemmistö vastaajista (18 vastaajaa: 10 säätiötä/yhdistystä, KHT-yhdistys, Vahtera, KRP, VH, OKM, SM, Kuparinen) katsoo, että lupamenettelyä ei tule korvata ilmoitusmenettelyllä. Lupamenettelyn säilyttämistä kannattavissa lausunnoissa viitataan siihen, että luvan myöntämisen edellytysten arviointi on osa säätiön perustamisvaiheeseen kuuluvaa valvontaa, jonka tarpeellisuutta puoltavat toisaalta voimassa olevan lain mukainen hyödyllisyysvaatimus, toisaalta säätiön toimintaedellytyksien varmistaminen. Mikäli laissa ei vastaisuudessa vaadittaisi hyödyllisyyttä, lupamenettelyssä tulisi silti *Takuu-Säätiön* mukaan arvioida erityisesti säätiön sääntöjä sen tarkoituksen toteuttamisen osalta. Lupamenettelyn säilyttämistä on perusteltu myös säätiön pysyvällä luonteella ja omistajien puutteella, sekä sillä että osa säätiöistä edustaa huomattavia varallisuusarvoja.

Lupamenettelyn korvaamista ilmoitusmenettelyllä kannattaa 9 vastaajaa (SRNK ja neljä säätiötä, Mähönen, HTM-tilintarkastajat, KKK, SAL). Osa näistä vastaajista (SRNK, Wihurin rahasto, Arcada, KKK, SAL) toteaa lisäksi, että ilmoitusmenettelyyn siirtymisen riippuu aineellisesta lainsäädännöstä ja edellyttää sen selkeyttämistä/kehittämistä.

Lausunnot

Lupamenettelyä ei voi korvata ilmoitusmenettelyllä: Alvar Aalto -säätiö, Konstsamfundet, Kansan Sivistysrahasto, Miina Sillanpään säätiö, YTY ja SÅA katsovat, ettei lupamenettelyä tule korvata ilmoitusmenettelyllä. *Alvar Aalto -säätiön* mukaan säätiöiden perustaminen ei saa olla liian helppoa ja houkuttelevaa. *Kansan Sivistysrahaston* mukaan säätiön perustamisen tulisi olla sidoksissa yleishyödyllisyys-käsitteeseen.

Invalidisäätiö. Lupamenettelyä ei kuitenkaan tule korvata ilmoitusmenettelyllä. Säätiöihin saattaa liittyä merkittäviä varallisuus- ja tunnearvoja, joten perusteellinen ja säännelty viranomaistarkastus on tulevaisuudessa edelleenkin tarpeen. *Rinne koti – Säätiön* mukaan ilmoitusmenettely ei ole riittävä, jos pidetään kiinni hyödyllisyydestä tai yleishyödyllisyydestä. Lupamenettelyyn liittyvä harkinta on tällöin paikallaan. *Takuu-Säätiö* pitää lupamenettelyä säätiön perustamisessa tarkoituksenmukaisena vaihtoehtona. Hyödyllisyys-vaatimusta säätiön perustamisen edellytyksenä on jo käsitelty edellä. Mikäli hyödyllisyyttä ei vaadittaisi, lupamenettelyssä olisi arvioitava ennen kaikkea sitä, määrätäänkö säännöissä riittävän selkeästi säätiön tarkoitus ja sen toteuttaminen. *Yrjö Jahnessonin säätiön* mukaan lupamenettelyä ei tulisi korvata ilmoitusmenettelyllä. Lupamenettelyn jatkamista edellyttävät vaatimus säätiön hyödyllisyydestä sekä se, että on pyrittävä estämään säätiön perustaminen rikollisiin tai vahingollisiin tarkoituksiin.

KHT-yhdistyksen mukaan viranomaisluvan hakeminen säätiön perustamiselle on kuitenkin perusteltua, sillä tärkeitä säätiön toiminnan edellytyksiä, kuten säätiön pääoman riittävyyttä ja toiminnan tarkoituksenmukaisuutta, on syytä arvioida jatkossakin viranomaisen toimesta osana lupamenettelyä. Arvioimme, ettei lupamenettelyä voi asianmukaisesti korvata ilmoitusmenettelyllä. Lupamenettelyn myötä myös säätiöoikeudellisten vastuiden ja velvoitteiden alkaminen on selkeämpää säätiön asioita hoitaville henkilöille. *Turun Kauppakorkeakoulu/Vahtera* katsoo, että ilmoitusmenettelyä ei ole pidettävä riittävänä vaan rekisteriviranomaisen tulee tarkastaa täyttääkö säätiö rekisteröinnin edellytykset. Pelkän ilmoitusmenettelyn käyttäminen saattaisi saada aikaan sen, että säätiökenttään ilmestyisi ”säätiöitä”, jotka eivät täytä säätiölain säätiöille asettamia kriteerejä. Myös rekisterimerkinnän konstitutiivisesta vaikutuksesta luopuminen saattaisi lisätä oikeustilan epäselvyyttä ennen kuin säätiö on rekisteröity.

KRP:n mukaan pelkkä ilmoitusmenettely ei riitä, vaan jonkun on tarkastettava se, että perustettava säätiö täyttää laissa määrätyt edellytykset. *VH:n* käsityksen mukaan lupamenettelyä ei tulisi korvata ilmoittautumismenettelyllä. Luvan saamisen edellytyksissä tulisi ottaa huomioon myös säätiön tosiasiallinen toiminta, jota tulisi myös valvoa. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi vaatimalla säätiöltä toimintasuunnitelma. Lisäksi tulisi jälkikäteen valvoa, miten toimintasuunnitelma on toteutunut.

Kuparisen mukaan lupamenettelyä ei ole syytä korvata ilmoitusmenettelyllä. Säätiöistä osa edustaa sellaisia varallisuusarvoja, ettei ilmoitusmenettelyä ole pidettävä riittävänä.

OKM katsoo, että säätiöiden luonne (pysyvyys, omistajien puuttuminen) huomioiden lupamenettely on tarpeellinen myös jatkossa. *SM:n poliisitoiminnan suunnitteluyksikön* mukaan nykyisen menettelyn säätiön hyväksymisessä tulee jatkua. *SM/Poliisihallitus* katsoo, että säätiön luvanmyöntämismenettelyssä säätiön sääntöjä vahvistettaessa tulisi

kiinnittää erityistä huomiota säätiön tarkoitukseen ja säätiön varojen käyttöön. Nimenomaan säätiön toiminnan läpinäkyvyyden kannalta olisi mahdollista ajatella säätiön sääntöjen sisällyttämistä säätiöstä säätiörekisteriin merkittäviin tietoihin

Ei selkeää kantaa tässä vaiheessa: FK:n mukaan lupamenettelyn korvaamista voitaisiin harkita. Samalla olisi kuitenkin otettava huomioon, että ilmoitusmenettely voisi lisätä valvonnan kustannuksia, sillä etukäteiskontrolli heikentyisi. *Prof. Halilan* mukaan uudistus olisi paikallaan. (Ks. vastaus kysymykseen 1 kohdassa 5.4)

Pykäläinen-Syrjänen toteaa, että mikäli katsottaisiin lupamenettelyn aiheuttavan esimerkiksi perustuslaillisia ongelmia, ei liene estettä sille, että se muutetaan esimerkiksi ilmoitusmenettelyksi. Toisaalta sekä lupa- että ilmoitusmenettelyssä tulisi joka tapauksessa soveltaa yleisesti viranomaiseen sovellettavaa neuvonta- ja palveluperiaatetta etukäteisvalvonnan turvaamiseksi, jotta jälkikäteen välttäisiin turhilta ongelmilta. Säätiön rekisteröinti konstituoii säätiön oikeushenkilöllisyyden. Selkeyden ja mm. välttämättömän tiedonkeruun kaikista säätiöistä helpottamiseksi rekisteröintipakko tulee säilyttää (vrt. muut yhteisömuodot ja niiden rekisteröinnin pakottavuus).

PRH toteaa, että perustamisluvan myöntäminen on osa yhteiskunnan harjoittamaa säätiöiden valvontaa. *PRH:n* mielestä nykyisestä lupamenettelystä voidaan luopua vain, mikäli yhteiskunnan valvontaa halutaan lieventää. *TEM:n* mukaan asiaa on syytä arvioida kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Lupamenettelyn voi korvata ilmoitusmenettelyllä: SRNK:n mukaan lupamenettely tulee korvata ilmoitusmenettelyllä, kunhan säätiön perustaminen on tarpeeksi selkeästi säädetty sääntöjen laillisuuden ja säätiön omaisuuden osalta. Säädekirjan sisältöä tulisi kehittää ja asettaa sille vähimmäisvaatimukset. Nykyiseen lupamenettelyyn liittyvät kysymykset voidaan ottaa huomioon myös ilmoitusmenettelyssä. *Wihurin rahasto* katsoo, että lupamenettely voidaan korvata ilmoitusmenettelyllä, kunhan säätiön perustaminen on selkeästi säännelty sääntöjen laillisuuden ja säätiön omaisuuden osalta. Säädekirjan sisältöä pitäisi kehittää ja asettaa sille vähimmäisvaatimukset. Sama koskee säätiön perustamista testamentilla. *Arcada* toteaa, että jos säätiön tunnusmerkistö otetaan sen ehdottamalla tavalla lakiin, voidaan lupamenettelystä siirtyä ilmoitusmenettelyyn. Rekisteröinti kuitenkin säilyisi säätiön oikeushenkilöllisyyden edellytyksenä. *Kulttuurirahasto* toteaa, että ilmoitusmenettelyä on pidettävä riittävänä, epäavään ratkaisuun tulee olla muutoksenhakumahdollisuus. *SliF* katsoo, että lupamenettely voitaisiin korvata ilmoitusvelvollisuudella johon voisi liittyä rekisteröimistä edeltävä sääntöjen tarkistaminen. *SliF* ehdottaa siten yhdistyksen rekisteröintiä vastaavaa menettelyä. *Prof. Mähösen* mukaan lupamenettelyn voisi korvata. Rekisteröintiperiaate on käytössä muissa rajoitetun vastuun yhteisömuodoissa eikä siitä ole aiheutunut ongelmia verrattuna normatiiviperiaatteeseen, josta on muutoin muutoinkin jo luovuttu yleisessä laissa.

HTM - Tilintarkastajien näkemyksen mukaan kohtuullinen ilmoitusmenettely on riittävä. Lisäksi on mahdollista pyytää ilmoituksen käsittelyyn vaadittavat lisäselvitykset.

KKK toteaa, että jos lainsäädäntöä selkeytetään ja säätiön perustamiseen liittyvät ongelmat saadaan korjattua, on mahdollista, että lupamenettelystä voitaisiin siirtyä ilmoitusmenettelyyn, jossa käytännössä kuitenkin tutkitaan samat asiat kuin lupamenettelyssäkin. SAL:n mukaan ilmeisesti voisi, mutta tämä riippuu luonnollisesti aineellisesta lainsäädännöstä.

3.5 Säätiöpääoma (5.5)

1. Katsotteko 25.000 euron määräisen säätiöpääoman tarkoituksenmukaiseksi? Pitäisikö säätiöiden peruspääomavaatimusta kiristää tai lieventää? Perustelkaa näkökantanne.

Yhteenveto

Säätiön vähimmäispääomavaatimukseen liittyen lausunnonantajilta saatiin monenlaisia kannanottoja. Näistä kannanotoista käy ilmi käytännön säätiötoiminnan monimuotoisuus, sekä erityisesti pääomasäätiön ja jatkuvarahoitteisen säätiön erilainen peruspääoman tarve. Siten kysymys säätiöpääomasta on yhteydessä laajempaan kysymykseen jatkuvarahoitteisten säätiöiden erityispiirteiden huomioimisesta. Useat lausunnonantajat ovat jättäneet ehdottomatta tietyn suuruista pääomavaatimusta tässä vaiheessa. Sen sijaan huomiota on kiitettävällä tavalla kiinnitetty pääomavaatimuksen tarkoitukseen ja voimassa olevasta sääntelystä poikkeaviin mahdollisiin sääntelymalleihin.

Yhteensä 8 vastaajaa (3 säätiötä, FK, HTM-tilintarkastajat, Vahtera, KRP, OKM) pitää nykyistä 25 000 euron pääomavaatimusta tarkoituksenmukaisena. Toisaalta 7 vastaajaa (säätiöitä/yhdistyksiä) katsoo, että erilaisiin säätiöihin voitaisiin soveltaa erisuuruisia vähimmäispääomavaatimuksia. Selvää lienee, että nykyinen 25 000 euron pääomavaatimus on varsin vähäinen, mikäli toimintaa aiotaan rahoittaa yksinomaan säätiöpääoman tuotolla. Liian korkea pääomavaatimus saattaisi puolestaan tarpeettomasti rajoittaa jatkuvarahoitteisten säätiöiden perustamista.

Yhteensä 16 kysymykseen vastannutta lausunnonantajaa (SRNK ja 6 säätiötä, KKK, Pykäläinen-Syrjänen, osa viranomaisista, SM:n puolesta lausuneet, Kuntaliitto) kannattaa pääomavaatimuksen korottamista nykyisestä. Ehdotukset säätiön vähimmäispääomasta vaihtelevat suuruudeltaan 50 000 eurosta 200 000 euroon. Osassa pääomavaatimuksen korottamista kannattavia lausuntoja on myös kiinnitetty huomiota jatkuvarahoitteisten säätiöiden erityisasemaan. Korkeamman pääomavaatimuksen katsotaan turvaavan säätiön toimintaedellytysten jatkuvuutta toivottavalla tavalla.

Kaksi lausunnonantajaa (Mähönen, KHT-yhdistys) katsoo, että kiinteästä pääomavaatimuksesta olisi mahdollista luopua kokonaan. KHT-yhdistys toteaa, että käytännössä säätiöillä on varsin erilaisia tapoja rahoittaa toimintaansa ja suosittelee kiinteän pääomavaatimuksen sijasta valvontaviranomaisen harkintavallan korostamista perustamis- ja pääomavaatimuksen riittävyyden suhteen. Mähösen mukaan riittävän pääoman määrä pitää jättää sääntäjän harkintaan.

Lausunnot

Nykyistä pääomavaatimusta tarkoituksenmukaisena pitävät: Konstsamfundetin mukaan voimassa oleva säännös on tarkoituksenmukainen. *Rinnekoti-Säätiö* puolestaan toteaa, että pääomavaatimusta ei pitäisi lieventää. *SÅA:n* mukaan 25 000 euron voidaan katsoa olevan sopiva vähimmäispääomavaatimus, kun otetaan huomioon, että on olemassa erityyppisiä säätiöitä. *FK:n* mukaan korotuksiin olisi suhtauduttava maltillisesti. Minimiraja on kuitenkin hyvä säilyttää ja tarkistuttaa määräajoin säätiön toiminnallisen elin-kelpoisuuden varmistamiseksi.

HTM-tilintarkastajien näkemyksen mukaan peruspääoman vaatimusta ei tule laskea. Jos peruspääoma olisi pienempi, on mahdollista että vähimmäispääoman määräisten säätiöiden toimintaedellytykset heikkenisivät.

Turun Kauppakorkeakoulu/Vahtera toteaa, että nykyistä 25.000 euron säätiöpääomaa voidaan pitää riittävänä. Säätiöpääoman riittävän määrän sääntelemineen on ongelmallinen sääntelykohde. Nykyinen 25.000 euron pääomavaatimus on ns. pääomasäätiöiden mielekkään toiminnan kannalta aivan liian alhainen. Toisaalta rahoituksensa turvanneille jatkuvarahoitteisille säätiöille vaatimusta voi pitää jopa liiankin korkeana. Säätiöpääoman vähimmäismäärässä säädettäessä joudutaan ottamaan huomioon nämä kummatkin elementit. Olemassa olevien säätiöille ei ainakaan tule asettaa nykyistä korkeampaa pääomavaatimusta ja uusien perustettavien säätiöiden osalta otettava huomioon se, ettei säätiöitä voidaan perustaa hyvin erityyppisiin tarkoituksiin, jotka eroavat myös pääomavaatimuksiltaan toinen toisistaan, vaikka kyse ei olisi edes jatkuvarahoitteisista säätiöistä. Lisäksi säätiöiden perustamista ei saa tehdä liian vaikeaksi korkealla pääomavaatimuksella, koska se lisää helposti epäitsenäisten säätiöiden käyttöä. Toisaalta ottaen huomioon 25.000 euron säätiöpääoman on tarkoituksenmukaista pyrkiä turvaamaan se, että säätiö pysyvät maksukykyisinä eikä säätiömuotoista toimintaa voisi aloittaa aivan vähäisillä pääomilla. Pahimmillaan liiketoiminnan salliminen ja hyödyllisyys -kriteeristä luopuminen voisivat johtaa alhaiseen pääomavaatimukseen yhdistettynä siihen, että säätiöitä ryhdyttäisiin käyttämään aktiivisesti liiketoiminnan harjoittamiseen. Tätä ei voi pitää säätiöiden luonne huomioiden toivottavana lopputulemana.

KRP:n mukaan nykyinen 25 000 euron säätiöpääoma on sopiva minimimäärä, jos sitä korotettaisiin, niin hyödyllisiä säätiöitä saattaisi jäädä perustamatta. Esimerkiksi joku testamenttaa rahaa jaettavaksi oppilaitoksen stipendeinä. Nykyisen pääoman määrä on sopivassa suhteessa olemassa olevien säätiöiden pääomien tasoon. Riittävän suurella pääomalla varmistetaan myös toiminnasta syntyvien kustannusten kattaminen.

OKM toteaa, että säätiöpääoman sopivaan alarajaan vaikuttaa erityisesti ao. säätiön tehtävä ja toimiala. Kevyellä organisaatiolla apurahoja suppeaan tarkoitukseen jakavan säätiön pääoma voi olla huomattavasti pienempi kuin esim. kiinteistöä ylläpitävän säätiön. Lisäksi ao. säätiön mahdollisuus muuhun jatkuvaan rahoitukseen on merkityksellistä. Peruspääoman korottaminen hankaloittaisi jatkuvarahoitteisten säätiöiden perustamista ja toimintaa. Jatkuvarahoitteisten säätiöiden perustamista ei ole perusteltua rajoittaa nykyistä 25 000 euron peruspääomavaatimusta korottamalla.

Säätiötyyppikohtaista pääomavaatimusten eriyttämistä kannattavat: Miina Sillanpään säätiön mukaan voitaisiin harkita mallia, jossa erityyppisiin säätiöihin sovellettaisiin eri pääomavaatimuksia. Miina Sillanpään Säätiö pitää 25.000 euron säätiöpääomavaatimusta riittävänä jatkuvarahoitteisten säätiöiden osalta. Valvovan viranomaisen tehtävänä on toimintaedellytysten riittävyyden arviointi. *Invalidisäätiö* katsoo, että ns. jatkuvarahoitteisen säätiön osalta säätiöpääoman alarajaa voisi nostaa esimerkiksi 150 000 euroon ja muiden, kuten apurahasäätiöiden, osalta 50 000 euroon. *YTY* katsoo, että säätiöiden peruspääomavaatimus voi olla erilainen erityyppisille säätiöille. Jatkuvarahoitteiselle säätiölle, joiden tarkoituksena ei ole toimia säätiöpääoman varassa riittää 25 000 euron peruspääomavaatimus, jotta ne pääsevät toiminnassaan alkuun. *Kulttuurirahasto* toteaa, että pääomasäätiöillä ja jatkuvarahoitteisilla/liiketoimintasäätiöillä tulisi olla erisuuruinen vähimmäispääomavaatimus. 25.000 euron pääomalla pääomasäätiö ei käytännössä voi toteuttaa tarkoitustaan (5% vuotuinen tuotto on 1250 euroa). Jatkuvarahoitteisellekin säätiölle määrä on erittäin pieni. Vähimmäispääoma tulisi joka tapauksessa sitoa indeksiin. Pääomasäätiöiden pääoman tulisi siten olla huomattavasti suurempi, määräaikaisten säätiöiden osalta se voi olla pienempi, vähintään kuitenkin nykyisen suuruinen.

Slif:n mukaan erityyppisille säätiöille voitaisiin asettaa erisuuruiset pääomavaatimukset. 25 000 voisi olla riittävä vaatimus, kun kyse on jatkuvarahoitteisista säätiöistä tai säätiöistä jotka perustetaan määräajaksi tai tietyn lyhytaikaisen projektin toteuttamiseksi. 25 000 euroa on kuitenkin liian vähän, kun kyse on säätiöistä, jotka aikovat rahoittaa toimintansa pääoman tuotolla. Tällaisten (pääoma)säätiöiden osalta vaatimusta voitaisiin korottaa. *Takuu-Säätiö* katsoo, ettei säätiöpääoman korottamiseen nykyisestä 25.000 eurosta ole yleistä tarvetta. Sen sijaan olisi tarkoituksenmukaista pohtia, pitäisikö pääomavaatimus olla erisuuruinen erityyppisillä säätiöillä (pääomasäätiö vs. jatkuvarahoitteinen säätiö). Kuten arviomuistiossakin todetaan, kysymys peruspääoman määrästä liittyy kiinteästi jatkuvarahoitteisten säätiöiden lainsäädännölliseen asemaan (tai sen puutteeseen) ja liiketoiminnan harjoittamiskieltoon. Kysymys on siten ennen kaikkea siitä, minkälaiset mahdollisuudet säätiöllä on toimintansa rahoittamiseen muutoin kuin pääoman tuotolla.

Kuparisen mielestä säädepääoma, jos se on tarkoitettu sidotuksi säätiön varallisuuden osaksi – siitä voidaan säätää lain tasolla. Asetus tuntuisi käytännöllisemmältä menettelyltä, jos pääoman vähimmäismäärää halutaan myöhemmin korottaa. Esittämässäni A – C -säätiöiden pääomissa on jo otettu huomioon pääomamuutokset: Säätiön status muuttuu A:sta C:ksi pääomatarpeen kasvaessa. Näin ei tarvitsisi erikseen säätää säädepääoman alentamisesta tai korottamisesta. 25.000 euroa on tarkoituksenmukainen, jos sen lisäksi määrätään käyttöpääomaksi 10.000 euroa. Jos haluamme sallia erilaisten säätiöiden toiminnan, ei tule säätää yhtä kiinteää vähimmäispääomaa! Perustamiskynnys olisi jo riittävän korkealla, jos käyttö- ja sidottu pääoma olisi 35.000 euroa. Sen sijaan olisi säädettävä mikä osa säätiön saamasta tuotosta voidaan siirtää peruspääomaan, mikä osa jättää käyttöpääomaan ja paljonko jakaa ulos. Sopiva osinko- ym. tulosta kertyvän tuoton jako osuus voisi olla 60 %. Säätiö voisi harkintansa mukaan päättää kasvattaako peruspääomaa 0 % ... 10 % ... 20 % tai käyttääkö loput 40 % taloudellisten edellytysten turvaamiseksi. PRH ei ole valvonnassa kiinnittänyt huomiota tarkoituksen toteuttamiseksi vuosittain jaettavien apurahojen jakamiseen, koska laissa ei ole nimenomaista määräystä tästä. Varakkaat säätiöt ovat voineet kasvattaa varallisuuttaan jakamalla siitä

nimellisen (muodollisen) osan ulos. Tämä ei ole usein toteuttanut säätiön alkuperäistä tarkoitusta, jota PRH:n tulisi valvoa. Vuosikertomuksissa on harvoin lueteltu apurahoja saavat tahot, joten tämä listaus pitäisi olla pakollinen osa tilinpäätöstietoja.

Pääomavaatimuksen korottamista kannattavat: SRNK:n mukaan nykyistä 25.000 euroa on mahdollista korottaa. Jos säätiön tulee rahoittaa toimintansa vain oman pääomansa tuotolla, on asetuksessa määrätty summa riittämätön. On kuitenkin otettava huomioon muun muassa määräaikaisiksi tarkoitettujen säätiöiden perustamisedellytykset. *Alvar Aalto -säätiö* toteaa, että nykyistä 25.000 euroa pitäisi korottaa. Säännöllisesti toimivan, oman pääoman tuotolla toimintansa rahoittavan säätiön pääomaksi asetuksessa määrätty summa on täysin riittämätön. Sen sijaan säätiö, jonka toiminta-aika on rajattu, voisi toimia pienemmällä säätiöpääomalla. *Invalidisäätiö* katsoo, että ns. jatkuvarahoituksen säätiön osalta säätiöpääoman alarajaa voisi nostaa esimerkiksi 150 000 euroon ja muiden, kuten apurahasäätiöiden, osalta 50 000 euroon. *Wihurin rahaston* ja *Kansan Sivistysrahaston* mukaan säätiön peruspääoman pitäisi olla selvästi suurempi jotta säätiön toimintaedellytykset turvataan.

Säätiöomaisuuden vähimmäisarvon korottaminen nykyisestä 25 000 eurosta selventäisi *RAY:n* näkemyksen mukaan säätiön ja aatteellisen yhdistyksen eroa, ja samalla mahdollistaisi sen, että säätiön omat pääomat eivät tyrehtyisi heti sen toiminnan alkuvaiheessa. *Arcadan* mukaan pääomavaatimusta voitaisiin korottaa. Tarpeeksi suurella peruspääomalla on mahdollista selvittää talouden vaihteluista. *VTS:n* mukaan 25.000 € pääomavaatimuksena on aivan liian vähän, vähintään kymmenkertainen summa olisi tarpeen. Pienempien omaisuusmassojen käytöstä pitää pystyä määräämään kevyimmillä tavoin, esim. lahjakirjan tai testamentin määräyksillä. *KKK:n* mukaan 25.000 euroa on nykyrahassa kohtuullisen pieni summa. Näin varsinkin silloin kun puhutaan sijoitusvarallisuudesta, jonka tuotolla olisi tarkoitus rahoittaa säätiön toiminta. *KKK* kannattaa säätiöpääoman nostoa. Korotuksen tulee kuitenkin olla maltillinen.

Pykäläinen-Syrjänen toteaa 25.000 euron säätiöpääoma olevan tarkoituksenmukainen ainoastaan, mikäli se on suhteessa säätiön tarkoitukseen ja sen toteuttamiseen. Käytäntö on kuitenkin osoittanut, että nykyisessä toimintaympäristössä edes nykyinen vähimmäispääomavaatimus ei ole riittävä. Siksi on perusteltua nostaa sitä. Myöskään taloudellisesti ei ole tehokasta ohjata lainsäädännöllä sellaisen säätiön perustamiseen, jolla ei ole realistisia mahdollisuuksia selvittää edes hallintokustannuksista, puhumatta tarkoituksensa toteuttamisesta. Sen tyyppinen toiminta ei lisää yhteiskunnan hyvinvointia, vaan saattaa jopa laskea sitä. Mikäli lainsäädännön uudistamisessa jaetaan säätiöt esimerkiksi nk. yleisiin ja liiketoimintaa harjoittaviin, tulee säätiöpääoman tarkoituksenmukaisuutta tarkastella myös tästä näkökulmasta. Lienee selvää että tällöin liiketoimintaa harjoittavien säätiöiden pääomavaatimus toiminnan luonteesta johtuen on korkeampi. Myös sekä Ruotsissa että Norjassa on päädytty tähän.

PRH toteaa, että säätiöpääoman nykyinen vähimmäismäärä on liian pieni säätiön toiminnan ylläpitämiseen pääoman tuotolla. Säätiön hallituksen toiminta voidaan toki hoitaa palkkioitta, mutta säätiön tilintarkastajan palkkio on kuitenkin maksettava. Jos pääoman tuotto on heikko, ei tarkoituksen toteuttamiseen riitä juurikaan varoja. Jos lahjoituksia tai rahoitusta ei tule vuosittain, säätiöpääomaa joudutaan käyttämään toiminnan rahoittamiseksi, minkä seurauksena säätiön toiminta jonkin ajan kuluttua lakkaa. *VH:n*

käsityksen mukaan 25 000 euron määräistä säätiön vähimmäispääomaa on pidettävä riittämättömänä. Peruspääomavaatimusta tulisi nostaa sellaiseksi, että säätiö pystyisi rahoittamaan toimintansa sijoitetun pääoman tuotolla. Säätiön pieni 25 000 euron suuruisen vähimmäispääoma houkuttaa pienen intressipiirin varojen siirtämistä säätiöön. Säätiön vähimmäispääomaa määritettäessä tulisi ottaa huomioon rahan arvon muuttuminen. VH pitää perusteltuna ehdotusta säätiöpääoman vähimmäismäärän korottamista 100 000 euroon. *Virken* mukaan säädepääoma tulisi säätää riittävän suureksi, että sen tuotto takaisi riittävän kassavirran, joka mahdollistaisi toiminnan jatkuvuuden. Lakanneiden säätiöiden huomattava määrä (n. 1/3) kuvaa jossain määrin niiden toiminnan sammumista säädepääoman tultua käytetyksi loppuun. Kannatamme säätiöpääoman vähimmäismäärän korottamista vähintään 200.000 euroon. Tämä ei kuitenkaan riitä takaamaan toiminnan jatkumista. Toimintaedellytyksiä tulisikin arvioida kokonaisuutena huolellisesti ja hankkia riittävä selvitys siitä miten tulevaa toimintaa tullaan harjoittamaan. Säätiöpääomaan liittyvä valvonta tulisi järjestää siten, että laitettavan pääomaan alkuperä selvitetäisiin huolellisesti. Näin varmistettaisiin, ettei säätiötä perusteta verotuksen välttämiseksi tai rikoshyödyn kätkemiseen ja rahanpesuun. Tässä PRH:n aktiivista valvontaroolia tulisi lisätä tai se tulisi muutoin järjestää siten, että toiminnassa mukana olevien taustat ja pääomien lähde voitaisiin selvittää perustamisvaiheessa. Pidämme hyvänä että Patentti- ja rekisterihallituksen tehtävät säätiöiden valvonnassa otetaan selkeästi lakiin ja että PRH:lle annetaan riittävät valtuudet tietojen saamiseksi viranomaisilta ja sivullisilta ennen säätiön rekisteröintiä, mutta myös säätiön toiminnan jatkuvaan valvontaan. PRH:n mahdollisuuksia selvittää säätiön toimintaedellytyksiä jo rekisteröintivaiheessa tulisi parantaa. Ennakoivan valvonnan tulisi varmistaa, että toimintaan valitut henkilöt nauttivat yhteiskunnallista luottamusta ja että säätiöstä ei tule ns. lyhyen elinkaaren säätiötä.

SM/polisitoiminnan suunnitteluyksikön mukaan säätiön pääoma tulee olla vähintään 100 000 euroa. *SM/Polisihallitus* toteaa, että säätiöiden valvonnan tehostamiseksi on 3. talousrikostorjuntaohjelmaan kirjattu kohta, jonka mukaan tulisi harkita mahdollisuuksia säätiöiden perustamiseen tarvittavan vähimmäispääoman korottamiseksi. Ajatuksena tässä olisi se, että rikosentekovälinettä ei saataisi käyttöön yhtä edullisesti kuin aikaisemmin. Puoltavana perusteena pidettiin myös sitä, ettei nykyisin vaadittava peruspääoma voi riittää toiminnan rahoittamiseen pääoman tuotolla. Vaikka peruspääoman nostamista 100 000–150 000 euroon voidaan edelleen pitää perusteltuna, sillä ei olisi vaikutusta ns. jatkuvarahoitteisiin säätiöihin. *Kuntaliitto* katsoo, että säätiöpääoman määrä voitaisiin nostaa 100.000 euroon, mikä turvaisi sen, että säätiön toiminta voisi varmistaa asianmukaisella tavalla.

Pääomavaatimuksen poistamista kokonaan mahdollisena pitävät: KHT-yhdistys suosittelee, että uuden säätiölain valmistelun yhteydessä käydään keskustelua siitä, tuleeko säätiölakiin sisällyttää täsmällinen määräys säätiöpääoman minimimäärästä vai riittäisivätkö muunlaiset säätiöpääomalle asetettavat minimivaatimukset. Eri säätiöillä voi käytännössä olla hyvinkin erilaisia toiminnan rahoitustapoja ja siksi joissakin tilanteissa kysytty 25 000 euron säätiöpääoma on riittämätön kun taas joihinkin tilanteisiin se riittää erittäin hyvin. Säätiön mahdollisuus harjoittaa tarkoituksensa mukaista toimintaa on otettava jatkossakin, ehkä jopa nykyistä korostetummin, huomioon säätiöpääoman vähimmäismäärän tai riittävyuden harkinnassa. Niiden säätiöiden, jotka toimivat ainoastaan peruspääoman tuotoilla, peruspääoman tulisi olla niin suuri, että toiminnan harjoit-

taminen peruspääoman tuotolla olisi mahdollista (esimerkiksi 250 000 euroa) ja niiden säätiöiden osalta, joiden toimintaa rahoitetaan vuosittain esim. julkisella tuella, peruspääomaksi riittää vähäisempikin määrä. Valvontaviranomaisen harkintavaltaa pääoman riittävyyden osalta tulisi korostaa, jotta säätiö pystyisi harjoittamaan toimintaansa taroituksenmukaisella tavalla.

Prof. Mähönen katsoo, että vähimmäispääomavaatimus tulisi poistaa kokonaan erityisesti jatkuvarahoitteisia laitossäätiöitä haittaavana. Johdolla fidusiaarisiin velvollisuuksiin sisältyy velvollisuus pitää säätiö maksukykyisenä. Mielestäni vähimmäispääomavaatimukset antavat harhaanjohtavan kuvan vähimmäispääoman suojafunktiosta ja näin ne ovat enemmänkin haitallisia. Riittävän pääoman vaatimus on erittäin problemaattinen, kuten Norjan osakeyhtiölaeista saadut kokemukset osoittavat. Nykysäännökset antavat rekisteriviranomaiselle liikaa harkintavaltaa. Vähimmäispääomasta tulisi säätää osakeyhtiölain tavoin laissa, jos siitä ylipäätään on tarkoituksenmukaista säätää. Itse en vähimmäispääomavaatimusta kannata. Vähimmäispääomavaatimus ehkäisee muutoin toimintakykyisten jatkuvarahoitteisten laitossäätiöiden perustamisen. Toisaalta säätiöpääoman olemassaolo on käytännössä edellytys pääomasäätiön perustamiselle. Riittävän pääoman määrä tulee jättää kuitenkin säätäjän harkintaan. Sinänsä säännöissä tulee määrätä säätiön pääomasta, jos sillä sellainen on tarkoitus olla.

Ei selkeää kantaa pääomavaatimuksen korottamiseen tässä vaiheessa: Yrjö Jahnssonin säätiö toteaa säätiöpääoman suuruuden vaikuttavan siihen, miten säätiö voi toteuttaa tarkoitustaan. Jatkuvarahoitteinen säätiö voinee toimia pienelläkin säätiöpääomalla. Sen sijaan esimerkiksi apurahasäätiö, joka hankkii varat tarkoituksensa toteuttamiseen pääomansa sijoitustuotoilla, tuskin voi käytännössä toimia edes 25.000 euron pääomalla. Nykyisen säätiölain mukaan perustamislupaa ei saa antaa, jos säätiölle tuleva omaisuus on sellaisessa epäsuhteessa säätiön tarkoitukseen, ettei perustamiselle ole edellytyksiä. Vastaava säännös olisi hyvä olla myös tulevassa laissa. *SAL:n*, *STM:n* ja *TEM:n* mukaan kokonaisuudistuksessa tätäkin asiaa on vielä arvioitava eri näkökohdista. *SAL* katsoo, että vastaus riippuu muusta sääntelystä. *STM:n* mukaan peruspääomavaatimus on hyvä olla.

Prof. Halila toteaa tämänkin olevan monitahoinen kysymys. Meillä perustetaan hyvin usein säätiöitä liian pienen pääoman turvin. 25.000 euron pääomasäätiön vuotuinen nettotuotto riittää vain hyvin pieniin apurahoihin. Vielä kummallisempaa on perustaa laitossäätiö 25.000 pääomalla. Jos ja kun jatkuvarahoitteiset säätiöt sallitaan, ei rajaa voida asettaa kovin korkealle. Urheilijarahastoja on perustettu lajiliittojen yhteyteen melko pieninkin pääomin ilman sanottavia ongelmia.

2. Tulisiko säätiölaissa säätää säätiöpääoman alentamisesta tai korottamisesta?

Yhteenveto

Suurin osa kysymykseen vastanneista (20 vastaajaa: SRNK ja 8 säätiötä, FK, KKK, tilintarkastajat, akateemisen maailman edustajat, KRP, OKM) kannattaa säätiöpääoman alentamisesta ja/tai korottamisesta säätämistä säätiölaissa. Kysymys säätiön pääomaan liittyvän laajemman sääntelyn tarpeesta ja mahdollisen sääntelyn kattavuudesta ovat

yhteydessä siihen, miten säätiölaissa suhtaudutaan liiketoiminnan harjoittamiseen. Liiketoiminnan harjoittamiseen varsin torjuvasti suhtautuva säätiölaki ei ole luonut sellaista toimintaympäristöä, jossa säätiön pääomajärjestelmään olisi ollut tarpeen kiinnittää huomiota esimerkiksi osakeyhtiötä vastaavalla tavalla.

Yhteensä viisi vastaajaa (Kansan Sivistysrahasto, SliF, SÅA, PRH, Kuparinen) on sitä mieltä, että säätiölaissa ei ole tarpeen säätää säätiöpääoman alentamisesta ja korottamisesta. Niin pääoman alentamisesta ja korottamisesta säätämistä puoltavat (SRNK, Arcada) kuin sitä vastustavat lausunnonantajat (SÅA) ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että säätiöpääoma tulisi voida luovuttaa toiselle samankaltaista toimintaa harjoittavalle säätiölle.

Lausunnot

Pääoman alentamisesta ja korottamisesta säätämistä kannattavat: SRNK toteaa, että uudistuksessa voitaisiin edelleen kehittää mahdollisuutta säätiöiden fuusioitumiseen sekä antaa mahdollisuus säätiöpääoman alentamiseen ja korottamiseen. SRNK:n ja Arcadan mukaan säätiöpääoma tulisi myös voida luovuttaa toiselle samankaltaista toimintaa harjoittavalle säätiölle. Alvar Aalto -säätiö katsoo, että säätiölaissa tulisi antaa mahdollisuus säätiöpääoman korottamiseen. Säätiöpääoman alentamisen tulisi olla luvanvaraista ja siihen tulisi olla erityiset syyt.

Invalidisäätiö, Wihurin rahasto, Arcada, PSS, Takuu-Säätiö, Yrjö Jahnssonin säätiö, FK, KKK, Mähönen, KRP, OKM ja Kuntaliitto pitävät perusteltuna säätää säätiöpääoman alentamisesta tai korottamisesta. Prof. Mähönen kiinnittää huomiota siihen, että sääntelyn tulee olla pakottavaa. KKK on todennut, että pyrittäessä moderniin ja joustavaan lainsäädäntöön, mahdollisuus säätiöpääoman alentamiseen ja korottamiseen tuovat toivotunlaista joustoa. Kulttuurirahaston mukaan korottamisvaatimus voisi olla perusteltu tilanteissa, joissa säätiö ei enää pysty toteuttamaan tarkoitustaan. Mikäli korotusta ei tapahdu, säätiö tulisi voida velvoittaa fuusioitumaan uhalla, että se muutoin lakkauteaan. Tällöin luontevin menettely olisi selvitysmiesjohtoinen. Pääoman alentamistarve ei ole käsityksemme mukaan käytännössä aktualisoitunut.

HTM – Tilintarkastajien mukaan säätiöpääoman alentamisesta ja korottamisesta tulisi säätää säätiölaissa. Säätiölaissa tulisi määritellä vähimmäispääoma (25 000 euroa). Säätiöpääoman alentaminen vähimmäispääoman määräiseksi tulee olla mahdollista. Säätiöpääomaa korotettaessa korotus tulee tehdä nimellisarvoon. Näkemyksemme mukaan säätiölaissa tulee olla viittaukset Osakeyhtiölain vastaaviin säännöksiin pääoman korotukseen ja alentamiseen liittyen. KHT-yhdistys toteaa, että uuden säätiölain olisi hyvä sisältää nykyisen fuusio-mahdollisuuden ohella säännökset sekä säätiöpääoman alentamisesta ja korottamisesta että säätiöpääoman luovuttamisesta toiseen riittävän samankaltaista toimintaa harjoittavaan säätiöön. Säätiöpääoman alentamisen ja korottamisen yhteydessä viranomainen voisi arvioida säätiöpääoman riittävyyden säätiön tarkoitus ja rahoituskeinot huomioiden. Säätiöpääoman luovuttamisella toiseen säätiöön voitaisiin joissakin tilanteissa välttää säätiön tietyn toiminnan loppuminen esim. silloin, kun sen jatkaminen ei enää ko. säätiön toimesta ole tarkoituksenmukaista joko säätiövarallisuuden huvetessa tai muista syistä. Varallisuutta luovuttanut säätiö voisi kuitenkin jatkaa muita toimintojaan.

Prof. Halila pitää pääoman alentamisesta tai korottamisesta säätämistä perusteltuna fuusion ja fission tilanteissa. Laissa tulisi Halilan mukaan säätää fissiostakin. *Turun Kaupakorkeakoulu/Vahteran* mielestä säätiöpääoman korottamisen ja alentaminen sääntelylaissa on perusteltua. Säätiölaissa tulisi olla säännökset siitä, milloin säätiöpääomaa voidaan korottaa ja alentaa. Kuitenkaan säätiöpääoman alentamisen ei tulisi olla yleisesti mahdollista kuin poikkeuksellisesti (esimerkiksi säätiölle syntyvän tappion kattaminen tai muu vastaava syy, ellei säätiön säännöissä toisin määrättäisi). Säätiölain alentamisen ja korottamisen yksityiskohtia tulee selvittää tarkemmin jatkovalmistelussa.

Pykäläinen-Syrjänen toteaa, että säätiö on tarkoitettu pääsääntöisesti ikuiseksi. Siksi lähtökohtaisesti oikeuskirjallisuudessa puhutaan myös peruspääoman pysyvyydestä. Toisaalta laissa siitä ei nimenomaisesti säännellä. Seikka onkin aiheuttanut käytännössä kysymyksiä säätiöpääoman pysyvyyden lainmukaisesta tulkinnasta, mikä on aiheuttanut turhaa, jopa toimintaa lamaannuttavaa epävarmuutta että myös tarpeettomia kustannuksia. Lainsäädännön tulee kannustaa säätiön tarkoituksen tehokkaaseen toteuttamiseen. Epäselvät säännökset eivät sitä tee. Siksi on yleisesti perusteltua säätää pakottavasti mahdollisten eri säätiötyyppien säätiöpääomien minimivaatimuksista, säätiöpääomiin liittyvistä muista kysymyksistä, kuten alentamisesta ja korottamisesta sekä esim. sidotun pääoman pysyvyydestä velkojain suojan näkökulmasta.

Ei selkeää kantaa vielä tässä vaiheessa: SAL katsoo, että jos tällaiseen sääntelyyn mennään, olisi samalla muodostettava selvä käsitys säätiöpääoman pysyvyydestä. Tämä puolestaan voinee riippua esimerkiksi säätäjän tahdosta tai säätiön tyypistä: jatkuvasti rahoitettavassa säätiössä peruspääomalla voi olla sangen vähäinen merkitys. Velkojien suojan näkökulmasta säätiöpääomaa voidaan verrata osakeyhtiön 2 500 euron vähimmäisosakepääomaan; vertailun kannalta on kuitenkin olennaista kiinnittää huomiota myös esim. ”laitonta jakoa” ja vastuuta koskeviin mahdollisiin säännöksiin.

Pääoman alentamisesta ja korottamisesta säätämistä eivät pidä perusteltuna: Kansan Sivistysrahasto toteaa, että säätiöpääoman korottamista ja alentamista koskevat kysymykset ratkeavat sen käsityksen mukaan kirjanpitolain mukaisesti SÅA:n mukaan oikeus säätiöiden sulautumiseen tai säätiöpääoman luovuttamiseen toiselle samankaltaiselle säätiölle näyttäisivät tärkeämmältä kuin oikeus alentaa tai korottaa pääomaa. *SliF* ja *PRH* eivät näe tarvetta sääntelylle tältä osin. *Kuparisen* edellä esittämää mallia noudattaessa ei tarvitsisi erikseen säätää säädepääoman alentamisesta tai korottamisesta.

3.6 Säätiön hallinto

3.6.1 Hyvä hallinto (5.6.1)

1. Katsotteko, että säätiölaissa tulisi säätää esimerkiksi esteellisyyttä ja lähipiirilainoja koskevista velvoitteista?

Yhteenveto

Kaikki kysymykseen kantaa ottaneet vastaajat (37 vastaajaa: SRNK ja 18 säätiötä/yhdistystä, asiantuntijoiden/palveluntarjoajien järjestöt, akateemisen maailman edustus, osa viranomaisista, SM/Poliisihallitus, OKM) kannattavat jollakin tasolla esteellisyyteen ja lähipiirilainoihin tai yleisemmin hyvään hallintoon liittyvien säännösten sisällyttämistä säätiölakiin. Eräissä lausunnoissa (Invalidisäätiö, Miina Sillanpään säätiö, YTY, Takuu-Säätiö, Yrjö Jahnssonin säätiö, KHT-yhdistys, KRP) on tältä osin viitattu muun yhteisölainsäädännön säännöksiin mainituista seikoista. Toisaalta on myös kiinnitetty huomiota, että säätiöiden muista yhteisöistä poikkeavat erityispiirteet ja mahdolliset suppeat erityistarkoitukset tulee myös ottaa huomioon.

Lausunnot

SRNK ja *Konstsamfundet* ovat todenneet, että säätiölaissa tulisi säätää esteellisyyttä ja lähipiirilainoja koskevista velvoitteista, mutta esteellisyydestä säädettäessä tulee ottaa huomioon myös suppeat erityistarkoitukset. *Alvar Aalto -säätiö*, *Wihurin rahasto*, *PSS*, *RAY*, *Rinneköti-Säätiö*, *Arcada*, *SÅA*, *Urheiluopistosäätiö* ja *VTS* katsovat, että säätiölaissa tulisi säätää esteellisyyttä ja lähipiirilainoja koskevista velvoitteista. *HOAS:n* mukaan lainsäädännössä tulisi pyrkiä määrittelemään hyvän hallintotavan velvoitteet. Hyvää hallintotapaa määriteltäessä apurahasäätiöiden ansiokas ohjeistus antaa hyvät puitteet, vaikkakaan se ei aivan sellaisenaan sovellu esimerkiksi palvelusäätiöön. *Invalidisäätiö* katsoo, että esimerkiksi osakeyhtiölaissa ja yhdistyslaissa olevia riippumattomuus- ja esteellisyyssäännöksiä tulisi soveltuvin osin ottaa käyttöön myös säätiölainsäädännössä.

Miina Sillanpään Säätiön mukaan avoimuus ja läpinäkyvyys ovat osa säätiön hyvää hallintoa. Esteellisyyden ja informoinnin osalta lähtökohtana säätiölainsäädännön uudistamisessa voitaisiin pitää sitä, että uusi lainsäädäntö vastaa muita yhteisöjä koskevaa lainsäädäntöä, erityisesti osakeyhtiölakia. Hyvään hallintoon kuuluvalla avoimuuden ja toiminnan läpinäkyvyyden toteuttamisella, esimerkiksi julkisen raportoinnin välityksellä, voidaan myös osaltaan vaikuttaa valvonnan tarpeeseen. *Kansan sivistysrahaston* mukaan esteellisyyss- ja lähipiirilainoja koskevat kysymykset on voitava pääsääntöisesti johtaa yleisestä lainsäädännöstä. *YTY* toteaa, että säätiön hallinnon sääntelyn tason on yleisesti tarkoituksenmukaista vastata soveltuvin osin muiden yhteisöjen sääntelyä, mitä tulee kysymyksiin esteellisyydestä ja säätiön julkaiseman informaation laajuudesta. *Kulttuurirahaston* mukaan esteellisyyssäännökset tulee kirjata lakiin, parhaiten lakiviitauksen (oikeudenkäymiskaaren säännökset soveltuvin osin) kautta. Lähipiirilainat eivät ole perusteltuja, ja ne voitaisiin kieltää kokonaan.

SliF:n mukaan voimassa olevat esteellisyttä ja lähipiirilainoja koskevat säännökset ovat riittäviä. *Takuu-Säätiö* katsoo, että säätiön (hyvän) hallinnon sääntely on tarkoituksenmukaista vastata soveltuvin osin muiden yhteisöjen sääntelyä esimerkiksi esteellisyyden osalta. *Yrjö Jahnssonin säätiön* mukaan säätiölaissa tulisi säätää esteellisyttä ja lähipiirilainoja koskevista velvoitteista. Nykyisen lain hallitusta ja toimielimiä koskevat esteellisyssäännökset ovat kattavia ja vastaavat yhteisölainsäädännössä yleisiä säännöksiä. Ainakin apurahasäätiössä säännökset ovat toimivia niin sijoitustoiminnan kuin apurahojen myöntämisen osalta. Lähipiirilainoja koskeva kielto on syytä säilyttää. Tässä asiassa voitaisiin kuitenkin selvittää, vastaako nykyisen lain mukainen lainakiellon kohteena olevien henkilöiden piiri tämän päivän yhteiskunnan todellisia sidonnaisuuksia.

FK, HTM-tilintarkastajat ja KKK katsovat, että esteellisyttä ja lähipiirilainoja koskevista velvoitteista tulisi säätää säätiölaissa. *ESY:n* mukaan säätiölainsäädäntö kaipaa tarkennuksia myös hyvää hallintoa koskevilta osilta. *KHT-yhdistys* arvioi, että uudessa säätiölaissa tulisi tarkentaa nykyisestä mm. esteellisyttä ja lähipiirilainoja koskevia velvoitteita. Muun muassa tältä osin on tarve saattaa säätiölaki muun voimassaolevan yhteisöjä koskevan lainsäädännön tasolle. Säätiöiden osalta uuden säätiölain valmistelussa voitaneen hakea mallia osakeyhtiölain säännöksistä. *SAL* katsoo, että esteellisyssäännökset saattaisivat olla paikallaan, mutta niiden ei pitäisi halvaannuttaa päätöksentekoa. Lähipiirilainoja koskevat säännökset liittyvät pääoman pysyvyyteen, joten niihin on tässä vaiheessa vaikea ottaa kantaa. Olennaista on huomata, että osakeyhtiölaki on toiminut varsin hyvin ilman tällaisia nimenomaisia erityissäännöksiä.

Prof. Halila pitää tätä perusteltuna. Yleistä esteellisyysvaatimusta ei pidä tehdä kovin kireäksi, mutta säännöissä tulee vaatimusta voida kiristää. *Prof. Mähösen* mukaan säätiölaissa tulee olla säännökset johtoon kuuluvien esteellisyydestä ja lähipiiritransaktioiden ilmoittamisesta toimintakertomuksessa. Esteellisyssäännöksissä on otettava kuitenkin huomioon säätiöiden moninaiset tarkoitukset. *Turun Kauppakorkeakoulu/Vahteran* mukaan säätiölaissa tulisi olla säännökset koskien esteellisyttä ja lähipiirilainoja. Säätiön hallinto eroaa merkittävästi esimerkiksi osakeyhtiön hallinnosta, jossa yhtäältä toimiva johto (agentti) on velvollinen huolehtimaan osakkeenomistajien (päämies) edusta. Säätiön osalta tarkoituksen toimeenpanosta huolehtii hallitus. Säätiöstä siis puuttuu selvä päämiehen kaltainen taho, jonka tulisi valvoa johtoa ja sitä, miten johto toteuttaa tarkoitusta. Tästä säätiön osin ongelmallisesta päämies-agenttisuhteesta seuraa, että säätiön tarkoituksen ja säätiön johdon välistä intressiristiriitaa on säänneltävä osakeyhtiömuotoa tiukemmin. Toiseksi voidaan katsoa, että vain erittäin poikkeuksellisesti voidaan nähdä sellaisten tilanteiden olevan käsillä, jossa esteellisten osallistuminen päätöksentekoon tai lähipiirilainojen antaminen olisi säätiön tarkoitus huomioiden edes missään määrin mielekästä. Kolmanneksi on otettava huomioon se, että usein säätiöillä voi olla lähinnä eettisistä syistä tarvetta kiristää esteellisyssääntöjen sisältöä lähinnä oman toimintansa läpinäkyvyyden turvaamiseksi. Tämä on sinänsä tahdonvaltaisen sääntelyn sallimaa.

Pykäläinen-Syrjäsen mukaan selkeät säännökset toimivat kannustimina tehokkaaseen toimintaan. Pohdittaessa erityisesti säätiöitä ja säätiölain uudistamista lähtökohtana tulee ottaa huomioon säätiön erityispiirteet yhteisönä. Sillä ei ole omistajia kuten osakeyhtiössä eikä jäseniä kuten yhdistyksessä, jotka muodostaisivat ylimmän valvontatahon.

Siksi sille on lainsäädännöllä järjestetty mm. viranomaisvalvonta. Toisaalta myös markkinat ex ante valvovat säätiöitä perustaen valvontansa ensisijaisesti säätiön maineeseen. Valvonnan tehokkuuden kannalta olisi perusteltua, että säätiölaissa olisi esimerkiksi Norjan säätiölakia vastaavat selkeät pakottavat säännökset sekä lähipiiristä, lähipiirilainoista että esteellisyydestä.

Kuparisen mukaan säätiölaissa tulee olla säännökset esteellisyyteen ja lähipiirilainoihin liittyen. Voimassa olevan lain mukaan säätäjällä ei ole velvoitteita osallistua säätiön toimintaan perustamisen jälkeen. Perhesäätiöillä, joissa hallitus muodostuu yksinomaan tai päätösvaltaisuuden kannalta enemmistönä säätäjien edustajista, kysymys esteellisyydestä ja varojen lähipiirilainasta on polttavampi. Julkista rahoitusta pääasiassa saavissa säätiöissä ei saisi olla tällaista tilannetta. Tunnetuin lähiajan esimerkki on Riihisäätiö. Henkilön nimeä kantavat säätiöt on jo nyt valvottu säätäjien taholta hyvin ja ne toimivat varmemmin tarkoituksensa mukaisesti. Ne myös toimivat säätiön edun mukaisesti.

KRP:n mukaan olisi hyvä, että esteellisyydestä, lähipiirilainoista ja vastaavista nimenomaisesti säädettäisiin säätiölaissa, esimerkiksi osakeyhtiölakia vastaavalla tavalla. Säännökset selkeyttäisivät nykytilannetta. *PRH* toteaa, että esteellisyyttä ja lähipiirilainoja koskevat säännökset tulisi ottaa säätiölakiin, koska säätiöltä puuttuvat omistaja- ja jäsenistöpiiri, jotka puuttuisivat säätiön hallinnon epäasialliseen toimintaan. *Kuntaliiton* mukaan säätiölaissa tulisi säätää muun muassa esteellisyyttä ja lähipiirilainoja koskevista velvoitteista samoin kuin lisätä toiminnan läpinäkyvyyttä. Hyvään hallintoon kuuluvia periaatteita voitaisiin ottaa säätiölakiin esimerkiksi ottamalla hallintolain säännökset esteellisyydestä esteellisyyssäännöksiksi säätiölakiin.

Myös *VH*, *OKM* ja *TEM* ovat todenneet, että esteellisyyttä ja lähipiirilainoja koskevista velvoitteista tulisi säätää säätiölaissa. *TEM* viittaa tältä osin myös säätiöiden itsesääntelynä laadittuun suosituksenomaiseen Säätiön hyvä hallinto -ohjeeseen. *SM/Poliisihallituksen* mukaan esteellisyydestä säätäminen ja lähipiirilainojen kieltäminen ovat periaatteessa hyviä asioita, mutta näitä pitäisi lisäksi myös voida valvoa.

2. Katsotteko, että säätiötoiminnan läpinäkyvyyttä tulisi lisätä esimerkiksi säätiön julkistaman informaation laajuutta lisäämällä?

Yhteenveto

Kysymykseen vastanneista lausunnonantajista 27 (10 säätiötä/yhdistystä, FK, KKK, tilintarkastajat, Mähönen, Vahtera, Pykäläinen-Syrjänen, viranomaiset, Kuntaliitto, OKM, STM, TEM, SM/Poliisihallitus, Kuparinen) kannattaa säätiötoiminnan läpinäkyvyyden lisäämistä säätiön julkistaman informaation laajuutta lisäämällä. Myös tämän kysymyksen kohdalla on viitattu muun yhteisölaainsäädännön informaatiovaatimuksiin. Suhtautuminen informaatiovaatimusten laajentamiseen laajan lakiuudistuksen yhteydessä riippuu lisäksi siitä, minkälainen (esim. liike)toiminta säätiöille sallitaan. Oikean ja riittävän kokonaiskuvan saaminen yhtiötetystä toiminnasta edellyttää koko säätiökonsernia koskevaa taloudellista raportointia. Säätiöt poikkeavat omistajien puutteen osalta selvästi osakeyhtiöistä, millä voidaan katsoa olevan merkitystä myös säätiöistä julkistetavan informaation ja kontrollin kannalta.

Toisaalta 8 vastaajaa (7 säätiötä, Halila) katsovat, että säätiöiden tiedonantovelvollisuutta ei ole tarpeen laajentaa nykyisestä. Säätiöitä koskevien julkisten asiakirjojen parempaan saatavuuteen on kuitenkin näidenkin vastaajien taholta kiinnitetty huomiota. Lisäksi kaksi vastaajaa ovat nimenomaisesti todenneet, että säätiöiden tulisi toimintaker- tomuksessaan kertoa, miten säätiön tarkoitusta on toteutettu tilikauden aikana.¹¹

Lausunnot

Informaation laajuuden lisäämistä kannattavat: Alvar Aalto -säätiön mukaan kyllä. Avoimuus auttaa suurta yleisöä ymmärtämään säätiötoiminnan tarkoitusta ja hyödyllisyyttä. Säätiöitä koskevat julkiset asiakirjat tulisi olla helposti yleisön saatavilla. Tästä on rekisteriviranomaisen pidettävä huolta. *HOAS* kannattaa läpinäkyvyyden osalta ajatusta, jossa konsernitilinpäätöksen avoimuusvaatimuksia yhdenmukaistettaisiin vastaavaa toimintaa harjoittavien yritysten kanssa. Monet kehittämishakuiset säätiöt hakevat nykyään myös tunnuslukuihin ja laatumittareihin vertailupohjaa vastaavaa toimintaa harjoittavilta yrityksiltä. *Invalidisäätiö* katsoo, että muissa yhteisöissä sovellettavia informaatio sääntöjä tulisi ottaa käyttöön myös säätiöiden osalta. *Kansan sivistysrahasto* toteaa, että läpinäkyvyyden keskeiset elementit muodostuvat varainhankinnasta, apurahojen hakuun ja jakoon liittyvistä kysymyksistä ja palvelujen tuottamisesta. Näitä koskeva informointivelvollisuus tulisi olla mahdollisimman laaja. *Kansan sivistysrahasto* ei kuitenkaan kannata esimerkiksi apurahojen jakoon liittyvän valmistelu- ja päätöksentekoaikojen julkistamisvelvollisuutta eikä siihen liittyvää tiedonsaantioikeutta apurahanhakijoille. Jakopäätökset on voitava tehdä ilman mahdollisuutta etu- tai jälkikäteeseen ulkopuoliseen vaikuttamiseen.

PSS:n ja *Urheiluoopistosäätiön* mukaan säätiöiden toiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden kaikinpuolinen lisääminen on tavoiteltavaa ja sen tulisi kuulua lakiuudistuksen keskeisiin tavoitteisiin. *PSS* toteaa, että säätiöitä koskeva tieto on toki nykyiselläänkin laajasti julkista. Sen sijaan tietojen käyttöön saaminen on kansalaisille käytännössä teknisesti hankalaa. *Raha-automaattiyhdistyksen* ja *VTS:n* mukaan säätiötoiminnan läpinäkyvyyttä tulisi lisätä säätiön julkaiseman informaation laajuutta lisäämällä. *YTY:n* mukaan säätiön hallinnon sääntelyn tason on yleisesti tarkoituksenmukaista vastata soveltuvin osin muiden yhteisöjen sääntelyä, mitä tulee kysymyksiin esteellisyydestä ja säätiön julkaiseman informaation laajuudesta.

Kulttuurirahasto lausuu, että yleishyödyllisyyden toteaminen edellyttää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä kaikessa säätiötoiminnassa. Käytännössä niiden lisääminen voidaan toteuttaa tilinpäätöksessä liitetietoineen sekä tilintarkastuskertomuksessa esimerkiksi siten, että tilintarkastajat ovat velvollisia lausumaan myös siitä, miten säätiö on vuosittain toteuttanut tarkoitustaan. Kyseisistä seikoista ei kuitenkaan ole välttämätöntä säätää laissa, vaan ne voivat perustua viranomaisohjeistukseen. *Takuu-Säätiö* katsoo, että säätiön (hyvän) hallinnon sääntely on tarkoituksenmukaista vastata soveltuvin osin muiden yhteisöjen sääntelyä esimerkiksi julkistettavan informaation laajuuden osalta. *Urheiluoopistosäätiön* mukaan säätiöiden toiminnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisääminen tulee olla yksi uudistuksen keskeisistä tavoitteista.

¹¹ Vastaavia kannanottoja on esitetty myös tilintarkastusinstituution kehittämistä koskevien kysymysten kohdalla.

FK katsoo, että informaation laajuutta voitaisiin lisätä ja ottaa mallia muusta yhteisölainsäädännöstä. Tärkeää kuitenkin on mukauttaa informaatiovelvollisuudet säätiön toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden oikeasuhtaisiksi. *HTM-tilintarkastajien* mukaan informaation laajuutta voitaisiin lisätä. Säätiön julkaiseman informaation tulee sisältää tarpeelliset tiedot oikean ja riittävän kuvan saamiseksi. *KKK:n* mukaan on toivottavaa, että säätiöiden läpinäkyvyyttä lisättäisiin. On kuitenkin tarkkaan harkittava onko paras keino säätää asiasta laissa vai rohkaista alan toimijoita luomaan itselleen säätiöille soveltuvat hyvän hallinnoinnin ohjeet. Säätiöt poikkeavat ratkaisevasti osakeyhtiöistä siinä mielessä, että ei ole olemassa osakkeenomistajien kontrollia, joka kyseenalaistaisi hallituksen ja sitä kautta toimivan johdon toiminnan. Toisin sanottuna säätiössä ei ole ns. parlamentaarista vastuuta. Jonkinlainen julkinen kontrolli on siis tarpeen. *KHT-yhdistys* toteaa, että säätiötoiminnan nykyistä suurempi läpinäkyvyys ja tiedonantovelvollisuus helpottaisivat ensisijaisesti valvontaviranomaisen työtä säätiöiden toiminnan ja tarkoituksen toteuttamisen valvonnassa. Läpinäkyvyyttä tulisi lisätä myös säätiöiden omistamien konsernien osalta, jotta säätiön todellista toimintaa voitaisiin, osana viranomaisvalvontaa, arvioida säätiön käyttötarkoitusta silmällä pitäen. Uuden säätiölain valmistelun yhteydessä kannattanee kuitenkin arvioida lisättävän läpinäkyvyyden ja tiedonantovelvollisuuden hyödyt suhteessa aiheutuviin kustannuksiin.

Prof. Mähösen mukaan toimintakertomustietovaatimuksia tulee lisätä esim. juuri lähipiirtransaktioiden osalta. *Turun Kauppariikola/Vahtera* toteaa, että ajatusta säätiön antaman informaation lisäämisestä voidaan pitää osittain perusteltuna. Lisäinformaatio on edellä kuvatun säätiön ongelmallisen päämies-agenttisuhteen kannalta toivottava. Toisaalta tulee varoa, ettei uusilla kriteereillä liikaa rasiteta säätiöiden hallintoa. Näin ollen säätiöiden julkistamisvaatimusten tulisi olla sellaisia, jotka kohdistuisivat säätiön tarkoitusta vaarantaviin toimiin ja silloin, kun ne ovat jossain suhteessa tavallisuudesta poikkeavia (esimerkiksi määrältään tai säätiön kokoon nähden suuret toimet lähipiirin kanssa). Yleisesti julkistamisvaatimusten tulisi olla sopusoinnussa yleisten yhteisöoikeudellisten vaatimusten kanssa.

Pykäläinen-Syrjäsen mukaan säätiötoiminnan läpinäkyvyyttä tulisi lisätä säätiön julkistaman informaation laajuutta lisäämällä. Toimintakertomus on tilinpäätökseen liitettävä asiakirja ja voimassa olevan säätiölain mukaan aina pakollinen säätiön koosta riippumatta. Toimintakertomuksen laajuudesta ja sisällöstä ollaan eri mieltä. Väitöskirjassani olen viitannut siihen, että esimerkiksi KILA on antanut ohjeen, että nk. pienet säätiöt voisivat halutessaan antaa toimintakertomuksena ainoastaan säätiölain 11 §:n 5 momentin mukaisen tiedon, millä tavoin ne ovat toimineet tarkoituksensa toteuttamiseksi. Olen tutkimuksessani perustellut edellä esitetystä eriävää mielipidettäni mm. säätiölaissa tapahtuneen kehityksen avulla, jonka mukaan säätiössä laadittavalle kirjanpidolle, tilinpäätökselle ja toimintakertomukselle on asetettu jatkuvasti kasvavia vaatimuksia. Viranomais- ja muu sidosryhmävalvonta keskeisesti perustuu säätiön viranomaiselle toimittamiin ja muuten julkistettuihin asiakirjoihin. Valvonnalla on keskeinen funktio kannustavuudessa. Se on keino, jonka avulla kannustetaan säätiön johtoa toimimaan säätiön tarkoituksen mukaisesti ja siten lisäämään hyvinvointia yhteiskunnassa. Hyvään hallintotapaan kuuluu avoimuus. Kaikilta säätiöiltä koosta riippumatta vaadittavan samansisältöisen toimintakertomuksen avulla jokaisella säätiöllä on mahdollisuus välittömästi antaa läpinäkyvä ja riittävän oikea kuva toiminnastaan.

KRP:n mukaan säätiölaissa tulisi säätää, että tilinpäätöksessä ilmoitetaan yhtenäisellä ja selkeällä tavalla johdon ja lähipiirin saamat taloudelliset edut koko konsernin tasolla yhteenvedona. Jos tiedot ilmoitetaan konsernin jokaisen yhteisön tai säätiön osalta niin tieto pirstaloituu ja ulkopuolisen on vaikeata saada asiasta kokonaiskuvaa. *VH:n* mukaan säätiötoiminnan läpinäkyvyyttä tulisi lisätä tilinpäätös-, tilintarkastus- ja toimintakertomusvaatimuksia säätämällä. Säätiön konsernitalinpäätösvelvollisuutta tulisi yhdenmukaistaa yritystoimintaa harjoittavien yritysten kanssa ja johdon saamat etuudet tulisi ilmoittaa toimintakertomuksessa tai tilinpäätöksessä samansuuntaisesti kuin listattujen yhtiöiden on julkistettava johdon etuudet. Myös *PRH*, *Virke* ja *Kuntaliitto* kannattavat toiminnan läpinäkyvyyden lisäämistä.

OKM, *STM* ja *TEM* katsovat, että säätiötoiminnan läpinäkyvyyttä tulisi lisätä säätiön julkistaman informaation laajuutta lisäämällä. *OKM* toteaa lisäksi, että esimerkiksi tietyn kokoisilla säätiöillä voisi olla tiukemmat vaatimukset julkaista informaatiota. Koska säätiöissä ei ole omistajaa valvomassa etuaan, on hyvä hallinto jopa tärkeämpää kuin osakeyhtiöissä. Erityisesti hallituksen vastuuseen, valintaan ja valvontaan, tilintarkastajan valintaan, johdon palkkioihin ja informaation julkisuuteen tulisi liittää hyvää hallintoa koskevia periaatteita. *SM/Poliisihallitus* toteaa, että säätiöiden toiminnan läpinäkyvyyden lisääminen on keskeinen edellytys niihin liittyvien väärinkäyttösmahdollisuuksien vähentämiselle ja ehkäisemiselle. Kannatettavia ovat *OM:n* muistiossa mainitut konsernitalinpäätösvelvollisuuden laajentaminen ja tilinpäätösinformaation lisääminen. Säätiön luvanmyöntämismenettelyssä säätiön sääntöjä vahvistettaessa tulisi kiinnittää erityistä huomiota säätiön tarkoituksen ja säätiön varojen käyttöön. Erityisesti maksettavien kokouspalkkioiden ja säätiölle tehdyn työn johdosta maksettavien palkkioiden kohtuullisuuden arviointiin tulisi tällöin kiinnittää huomiota. Nimenomaan säätiön toiminnan läpinäkyvyyden kannalta olisi mahdollista ajatella säätiön sääntöjen sisällyttämistä säätiöstä säätiörekisteriin merkittäviin tietoihin.

Kuparisen mukaan informaatiota on syytä lisätä edellyttämällä toimintakertomukseen mm. lahjoituksia ja apurahojen jakamista koskevat tiedot välttämättömäksi osaksi. Valvontaviranomainen saa ja kerää säätiön tilinpäätöstiетoihin kuuluvat tase-erittelyt, jotka sisältävät vaihtelevasti yksityiskohtaisempia tietoja säätiön varallisuuden sijoittamisesta ja muusta kiinteästä sekä irtaimesta omaisuudesta. Tase-erittelyjen salassapidosta on säädetty erikseen. Voidaan kuitenkin kysyä, onko pelkästään julkista rahoitusta tai liiketoimintaa harjoittamattomilla säätiöillä sellaisia ”liikesalaisuuksia”, jotka edellyttäisivät näiden tietojen salassapitoa? Verottomuus on tietysti merkittävä etu, jos ajatellaan esimerkiksi yksityisenä toimivaa Särkänniemen huvipuistoa ja Lasten Päivän Säätiön ylläpitämiä Linnanmäen ja Tykkimäen huvipuistoja.

Ei selkeää kantaa tässä vaiheessa: SAL:n mukaan tämä riippuu kokonaisuudistuksessa tehtävistä muista valinnoista. Julkisuus saattaa vaikeuttaa eräiden säätiötyyppien käyttämistä ja muutenkin voidaan kysyä, mitä varten julkisuutta oltaisiin lisäämässä.

Informaation laajuuden lisäämistä eivät kannata: SRNK, Wihurin rahasto, Rinnekoti-Säätiö Arcada, SÅA, SliF ja Yrjö Jahnssonin säätiö katsovat, että säätiöiden tiedonantovelvollisuutta ei tule laajentaa nykyisestä. *SRNK, Wihurin rahasto, Arcada* ja *SliF* ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että säätiöitä koskevien julkisten asiakirjojen pitäisi olla helposti yleisön saatavilla. *Wihurin rahasto* ja *Yrjö Jahnssonin säätiö* ovat lisäksi to-

denneet, että säätiöiden pitäisi kertoa toimintakertomuksissaan, miten säätiön tarkoitusta on toteutettu tilikauden aikana. *Yrjö Jahnssonin säätiön* mukaan säätiöllä ei ole osakkeenomistajia, joten säätiöllä ei voi olla pörssiyhtiöiden kaltaista velvollisuutta raportoida markkinoille ja osakkeenomistajille. Lisäksi erityisesti ilman julkista tukea ja oman varallisuutensa turvin toimivien apurahasäätiöiden toiminnan suhteen ei yleisöllä ole intressiä valvontaan ja tiedon saamiseen. *Prof. Halilan* mukaan nykytila on riittävä. Oma kysymyksensä on tietojen antamisen laiminlyönti.

3. Kertokaa näkemyksenne siitä, mitä ja miten hyvään hallintoon kuuluvia periaatteita tulisi saattaa osaksi säätiöinstituutiota.

Yhteenveto

Yhteensä 12 lausunnonantajaa (8 säätiötä, EK, Vahtera, PRH, TEM) katsoo, että hyvän hallintoon kuuluvista periaatteista ei tulisi säätää laissa, vaan säätiökentän itsesääntelyä kehittämällä voidaan varmistaa säätiöiden asianmukainen hyvä hallinto.

Säätiöiden itsesääntelyn ohella säätiölain säännösten tarpeellisuuteen on viitannut yhteensä 6 lausunnonantajaa (Kulttuurirahasto, PSS, Urheiluopistosäätiö, Halila, Mähönen, Pykäläinen-Syrjänen). Tätä sääntelymallia noudatettaessa lakiin voitaisiin ottaa yleiset perussäännökset säätiön hallinnosta ja siihen sovellettavista periaatteista ja jättää yksityiskohtaisempi sääntely itsesääntelyn kautta luotavien ohjeistusten varaan.

Yhteensä 13 lausunnonantajaa (7 säätiötä/yhdistystä, FK, tilintarkastajat, SAL, OKM, SM:n puolesta lausunut poliisitoiminnan suunnitteluyksikkö) kannattaa hyvästä hallinnosta säätämistä säätiölaissa. Lausunnoissa viitataan tältä osin muuhun yhteisösääntelyyn (hyvä hallintotapa, esteettömyys, informaatio, vastuu, tehokkuus, huolellisuus, riittävä ja oikea kuva toiminnasta) ja korostetaan säätiön tarkoituksen toteuttamista.

Yksi lausunnonantaja katsoo, että hyvää hallintotapaa säätiöissä voidaan kehittää asiaa koskevin viranomaisohjeistuksin.

Lausunnot

Itsesääntelyä kannattavat: *SRNK:n*¹² mukaan hyvän hallinnon periaatteista ei tule säätää laissa, vaan säätiökentän itsesääntelyä tulee kehittää säätiöiden hyvää hallintotapaa koskevien ohjeiden pohjalta. *Wihurin rahaston* mukaan säätiöiden itsesääntelyä pitää kehittää säätiöiden hyvää hallintotapaa koskevien ohjeiden pohjalta. Hyvän hallinnon periaatteista ei ole tarvetta yksityiskohtaisesti säätää laissa. *Arcadan* ja *SÅA:n* mukaan hyvästä hallinnosta ei ole tarpeen säätää laissa vaan sääntelyn tulee perustua säätiökentän itsesääntelyyn (Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry:n ohjeet).

SliF katsoo, että lakiin ei voida kirjoittaa kovin yksityiskohtaisia säännöksiä säätiöiden hyvästä hallinnosta. Hyvä hallintotapa kehittyy jatkuvasti käytännön toiminnan kautta.

¹² SRNK:n lausuntoon kaikilta osin yhtynyt Alfred Kordelinin säätiö toteaa, että esimerkiksi tilintarkastukseen liittyvää ohjeistusta tulisi harkita.

Sitä vastoin säätiön luottamushenkilöihin ja työntekijöihin kohdistuva huolellisuus- ja lojaliteettivaatimus suhteessa säätiöön ja sen tarkoitukseen voidaan sisällyttää lakiin. Hyvä hallintotapa edellyttää, että toimintakertomuksessa selvitetään säätiön hallintomallia sekä työ- ja päätöksentekojärjestystä. SliF kiinnittää myös huomiota Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry:n kautta toteutettavan säätiökentän itsesääntelyn suureen painoarvoon ja edellyttää hyvää hallintoa koskevan itsesääntelyn huomioimista hyvää hallintotapaa ja säätiöitä tarkasteltaessa.

EK pitää hyvänä kehityssuuntana hyvän hallinnoinnin merkitystä eri yhteisöissä. *EK*:n käsityksen mukaan Corporate Governance -sääntelyn tulisi perustua alan toimijoiden itsesääntelyyn, ei sitovaan lainsäädäntöön. Hyvän hallinnoinnin sääntelyssä ja noudattamisessa avoimuudella ja läpinäkyvyydellä on keskeinen merkitys. Näitä tulisi korostaa myös säätiöiden hyvän hallinnoinnin yhteydessä.

Turun Kauppakorkeakoulu/Vahtera: Jos hyvällä hallintotavalla viitataan esimerkiksi hyvään säätiötapaan, ei erillisiä hyvää hallintotapaa edistäviä säännöksiä lakiin tulisi ottaa. Voidaan kyseenalaistaa ajatus siitä, että sääntelyllä pyrittäisiin laajasti pakottamaan säätiöitä noudattamaan esimerkiksi hyvän säätiökäytännön mukaista toimintaa. Toisaalta säätiössä tulee olla riittävät kontrollikeinot opportunistisen käyttäytymisen ehkäisemiseksi koskien esimerkiksi riittävää tilinpäätösinformaatiota, joiden osalta säätiöiden tulisi pitkälti olla samankaltaisessa sääntelyssä muiden yhteisöjen osalta. Hyvässä hallintokäytännössä on pitkälti kysymys siitä, miten säätiöt katsovat tarkoituksenmukaiseksi järjestää oman hallintonsa ja toimintansa. Tästä ei tulisi pakottavasti säädellä laissa vaan jättää se säätiön sääntöjen ja erilaisten vapaaehtoisesti noudatettavien ohjeistuksien varaan. Jos hyvällä hallinnolla tarkoitetaan arviomuistiossa yleisesti tarpeellisia kontrollikeinoja esimerkiksi tilinpäätösinformaation transparenttisuudesta ja esteellisyyssäännöksistä voidaan tällaista sääntelyä pitää kannatettavana.

PRH:n mukaan hyvään hallintoon kuuluvia periaatteita ei tarvitse sisällyttää lakiin, vaan niiden omaksuminen voi olla osa säätiöiden itsesääntelyä. Säätiö voisi toimintakertomuksessaan todeta ja siten osoittaa viranomaiselle ja muille tahoille, että säätiö on ottanut käyttöön esimerkiksi Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry:n julkaisemat periaatteet. Tämä olisi osoitus säätiön toiminnan asianmukaisuudesta. *TEM* on viitannut tältä osin Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry:n ohjeistuksiin "Säätiön hyvä hallinto" ja "Hyvä säätiötapa".

Laissa säätämistä ja itsesääntelyä kannattavat: Kulttuurirahasto: Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry:n vuonna 2010 julkaisema "Säätiön hyvä hallinto" -ohjeistus pitää sisällään tarvittavat säännökset ja ohjeet. Hyvän hallintotavan sääntelyn pitäisi olla itsesääntelyä, ja laissa tulisi säätää vain päälinjoista esim. lakiviittauksin. *PSS*:n ja *Urheiluopistosäätiön* mukaan lailla tulisi säätää vain hyvän hallinnon keskeisistä peruseriaatteista ja hyvän hallintotavan jatkuva kehittäminen tulisi jättää säätiökentän itsesääntelyn varaan. *PSS* toteaa, että hyvä hallinto on käsite, jonka sisältö jatkuvasti muuttuu ja kehittyy. Siksi sen yksityiskohtainen säätely on kahlitsevaa eikä välttämättä johda tavoiteltuihin tuloksiin.

Prof. Halilan mukaan pitkälti voidaan luottaa itsesääntelyyn. Tarvitaan myös legaaliormeja. Tämän osalta Halila viittaa jäljempänä esittämäänsä (ks. vastaukset seuraavissa kohdissa sekä myös kohdassa 4.6). *Prof. Mähösen* mukaan säätiölaissa tulee olla perussäännökset sallituista hallintomalleista, hallinto-organien kokousmenettelystä, organien jäsenten esteellisyydestä, johdon fidusiarisista velvollisuuksista, julkistamisvaatimuksista ja korvausvastuusta. Muutoin governance on syytä jättää sääntöjen ja itsesääntelyn varaan.

Pykäläinen-Syrjänen toteaa, että lainsäädännön sisältämien kannustimien tulee varmistaa jatkuvasti muuttuvissa olosuhteissa johdon kannustavuus toteuttaa tarkoitusta tehokkaasti. Säätiölakiin tulee dynaamista osakeyhtiölakia vastaavasti säätää ensinnäkin yleiset myös hyvään hallintoon kohdistuvat periaatteet. Toisaalta, mikäli valvonnan painopiste siirtyisi viranomaisvalvonnasta enemmän itsesääntelyyn, kuten olen tutkimukseni *de lege ferenda* -osiossa ehdottanut, sen mekanismeihin esimerkiksi suosituksiin, tulisi kiinteästi liittyä myös hyvän hallinnon periaatteet, jotka tulisivat osakeyhtiölakia vastaavasti pääsääntöisesti joka tapauksessa olla löydettävissä säätiölain hallintoa, tilintarkastusta ja tilinpäätöstä koskevista lainsäädännöksistä.

Laissa säätämistä kannattavat: HOAS:n mukaan lainsäädännössä tulisi pyrkiä määrittelemään hyvän hallintotavan velvoitteet. Hyvää hallintotapaa määriteltäessä apurahasäätiöiden ansiokas ohjeistus antaa hyvät puitteet, vaikkakaan se ei aivan sellaisenaan sovellu esimerkiksi palvelusäätiöön. *Invalidisäätiö:* Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry:n ”Hyvä säätiötapa” -julkaisu muodostaa hyvän pohjan säätiölakiin sisällytettävän hyvän hallintotavan osioksi. *Miina Sillanpään Säätiö:* Avoimuus ja läpinäkyvyys ovat osa säätiön hyvää hallintoa. Esteellisyyden ja informoinnin osalta lähtökohtana säätiölainsäädännön uudistamisessa voitaisiin pitää sitä, että uusi lainsäädäntö vastaa muita yhteisöjä koskevaa lainsäädäntöä, erityisesti osakeyhtiölakia. Myös huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuutta koskevia periaatteita voitaisiin selventää vastaamaan muuta yhteisölainsäädäntöä. *Raha-automaattiyhdistys* kannattaa, että hyvästä hallintotavasta säätiöiden hallinnossa otettaisiin säännökset lakiin.

Rinnekotin Säätiön mukaan periaatteita voidaan saattaa osaksi säätiölainsäädäntöä laatimalla esim. tilintarkastajien arviointilausunto siitä, että hallituksen ja hallituneuvoston jäsenet toteuttavat säätiön tarkoitusta ja etua eivätkä oman taustayhteisönsä etua. *Takuu-Säätiö* katsoo, että säätiön (hyvän) hallinnon sääntely on tarkoituksenmukaista vastata soveltuvin osin muiden yhteisöjen sääntelyä esimerkiksi esteellisyyden ja julkistettavan informaation laajuuden osalta. *Yrjö Jahnssonin säätiön* mukaan säätiölaissa tulisi korostaa osana hyvää hallintoa sitä, että säätiön hallitus ja toimielimet toimivat ensisijaisesti säätiön tarkoituksen toteuttamiseksi. Hyvän hallinnon periaatteista ei ole tarvetta yksityiskohtaisesti säätää laissa.

FK:n mukaan hyvään hallintoon kuuluvia periaatteita tulisi saattaa osaksi säätiöinstituutiota edellä mainituin tavoin esteellisyyssäännöksiä tarkentamalla ja läpinäkyvyyttä lisäämällä. *HTM-tilintarkastajien* mielestä hyvään hallintotapaan kuuluvia periaatteita tulee säätää samansisältöisinä kuin osakeyhtiölaissa: hyvä hallintotapa, vastuullisuus sekä oikea ja riittävä kuva toiminnasta. *KHT-yhdistyksen* mukaan hyvän hallinnon periaatteita tulisi korostaa myös säätiöitä koskevassa lainsäädännössä. Säätiöiden osalta tarve on erityinen, koska kyseessä on poikkeuksetta kolmannen tahon tiettyyn tarkoituk-

seen luovuttaman varallisuuden hallinnoimisesta, käsittelystä ja käytöstä. Mahdollisesti mallia voisi ottaa osakeyhtiölain säännöksistä. SAL katsoo, että uudistuksessa olisi vakavasti harkittava ”omistajuuden” painoarvon lisäämistä: säätiön perustajalla ja edunsaajilla tulisi olla paremmat mahdollisuudet puuttua epätarkoituksenmukaiseen toimintaan. Hyvään hallintoon kuuluu myös esteellisyyttä ja vahingonkorvausvastuuta koskevien säännösten toimivuus. Muuten on selvää, että täysin toisenlaisiin tilanteisiin tarkoitettuilla niin sanotuilla corporate governance -periaatteilla on vain rajoitettu merkitys säätiöoikeudessa.

OKM:n mukaan säätiöiden hyvän hallintotavan periaatteita ovat riippumattomuus, esteettömyys, tiedon läpinäkyvyys, toiminnan avoimuus ja tehokkuus, vastuullisuus ja huolellisuus. Hallintomenettelyn ja rakenteen kehittäminen säätiöinstituutiossa on tärkeää. Nykyistä laajempi tiedonantovelvollisuus lisäisi säätiötoiminnan läpinäkyvyyttä. Säättäjän tahdon ja sääntöjenmukaisen toiminnan tarkoituksen tulee olla säätiön corporate governance -periaatteiden perustana, jonka pohjalta luodaan säätiön hyvää hallintoa koskevat määräykset. Säätiön säännöt ja muut sisäiset normit tulee laatia tukemaan tehokkuutta, myös hallintorakenteen ja johdon keskinäisen vastuu- ja tehtäväjaon selkeyttä. Säätiölakiin olisikin perusteltua sisällyttää nämä yleiset hyvää säätiötapaa koskevat periaatteet.

Hyvää hallintotapaa koskevaa viranomaisohjeistusta kannattaa: Alvar Aalto -säätiö: Säätiöiltä tulisi vaatia laajalti hyvää hallintotapaa, jota koskevia ohjeita rekisteriviranomaiset voisivat antaa.

Ei ota kantaa sääntelyn muotoon: SM/poliisitoiminnan suunnitteluyksikön mukaan hyvän hallinnon periaatteet tulee toteuttaa myös säätiöissä.

3.6.2 Yleiset periaatteet; huolellisuus- ja lojaliteettivelvoite (5.6.2)

1. Pidätkö perusteltuna selvittää huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuutta koskevia periaatteita? Perustelkaa vastauksenne.

Yhteenveto

Lausunnonantajat kannattavat lähes yksimielisesti (prof. Halilaa lukuun ottamatta) huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuudesta säättämistä säätiölaissa. Sääntelyn mallina mainitaan useissa lausunnoissa osakeyhtiölain huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuutta tarkoittava 1 luvun 8 §. Toisaalta periaatteiden sisältöä ja merkitystä arvioitaessa tulee ottaa huomioon, että säätiö poikkeaa eräissä keskeisissä suhteissa (mm. pysyvyys, omistajattomuus, säättäjän tarkoituksen toteuttaminen) osakeyhtiöstä.

Lausunnot

Huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuutta koskevaa sääntelyä kannattaa: SRNK:n, Konstsamfundetin, Invalidisäätiön, Wihurin rahaston, Miina Sillanpään säätiön, Arcadan, ja Kulttuurirahaston mukaan huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitteet tulee selvittää käyttämällä mallina osakeyhtiölain sääntelyä. SRNK ja Konstsamfundet ovat lisäksi to-

denneet, ett velvoitteiden huomiotta jättäminen saattaa johtaa säätiön varojen ohjautumiseen tarkoitukselle vieraisiin kohteisiin sekä säätiövarallisuuden vaarantumiseen. *Arcada* toteaa lisäksi, että velvollisuus on tärkeä myös säätiön maineen kannalta. *Alvar Aalto -säätiö*, *HOAS*, *PSS*, *SÅA*, *SliF* ja *VTS* kannattavat lojaliteetti- ja huolellisuusvelvollisuudesta säätämistä laissa. *Kansan sivistysrahaston* mukaan lojaliteetti- ja huolellisuusvelvoite kuuluu luonnollisena osana säätiön toimintakulttuuriin, eikä sen erityiskorostamiseen lainsäädännössä ole mielestämme erityistarvetta yhteisöläinsäädännöstä poikkeavalla tavalla. *Raha-automaattiyhdistyksen* mukaan säätiöiden ollessa tavallaan isännättömiä – toisin kuin yhdistykset ja yritykset – olisi painavia perusteita saattaa mm. ilmoitusvelvollisuutta koskevat säännökset samalle tasolle yritysten kanssa esimerkiksi sanktioimalla Patentti- ja rekisterihallitukselle tehtävien ilmoitusten tekemättä jättäminen.

Rinne koti-Säätiö katsoo, että huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuus toimivat pääosin nytkin, mutta periaatteiden selventäminen varmistaisi todennäköisesti paremmin säätiön edun toteutumisen. *Takuu-Säätiön* mukaan myös yleisten huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitteiden selventäminen ja näiden säännösten lisääminen säätiölakiin on tarpeen. Erityisesti nämä vaatimukset korostuvat, mikäli säätiöille sallitaan liiketoiminnan harjoittaminen (esim. liiallisen riskinoton välttäminen). *Yrjö Jahnessonin säätiön* mukaan säätiölakiin olisi syytä ottaa nimenomaiset säännökset huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuudesta. Tämä olisi perusteltua ainakin säätiön tarkoituksen toteuttamisen sekä säätiön toimielimien velvollisuuksien ja vastuiden selventämiseksi. Viimeaikaiset säätiöiden piirissä tapahtuneet ongelmat olisi ehkä vältetty, jos laista olisi ollut saatavilla nykyistä tarkemmat toimintaohjeet.

FK, *HTM-tilitarkastajat*, ja *KKK* kannattavat huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuuden selventämistä lain säännöksin. *FK* toteaa, että oikeuskirjallisuuden huomautukset ovat oikean suuntaisia ja oikeusvarmuutta voitaisiin tältä osin lisätä. *KKK:n* mukaan huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuus ovat hyviä keinoja ohjata säätiöitä toimimaan säätiön tarkoituksen ja hyvän hallinnointitavan mukaisesti.

KHT-yhdistys pitää tärkeänä sitä, että myös säätiöitä koskeva lainsäädäntö sisältää selkeät huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuutta koskevat periaatteet. Selvintä lienee, jos ko. periaatteet tuotaisiin myös säätiöiden kohdalla vähintään muun yhteisöläinsäädännön tasolle. Toisaalta uuden säätiölain valmistelun yhteydessä voitaisiin myös perustellusti keskustella siitä, tuleeko ko. periaatteiden olla säätiöiden osalta muuta yhteisöläinsäädäntöä tiukempia. Säätiöiden kohdalla huolellisuusvelvoite voisi olla korostetumpi, koska säätiövarallisuutta hoitavat yleensä muut henkilöt kuin varallisuuden säätiölle luovuttanut henkilö tai yhteisö. Periaatteiden selventäminen on perusteltua myös siksi, että monet säätiökonsernit harjoittavat tänä päivänä liiketoimintaa.

SAL:n mukaan vastuusäännösten pitää olla toimivia. Jotta näin voisi olla, on toiminta-velvollisuuksien oltava riittävästi määriteltyjä. Tästä näkökulmasta em. velvollisuuksien (fiduciary duties) nykyistä tarkempi määrittäminen saattaisi olla hyväkin tapa edetä.

Prof. Mähönen toteaa, että selvyyden vuoksi lakiin tulee ottaa johtoon kuuluvia sitova huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuus jota täydennetään toimintapäätösperiaatteella (vrt. liiketoimintapäätösperiaate (business judgment rule) taloudellisissa yhteisöissä). *Turun Kauppakorkeakoulu/Vahteran* mukaan huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitteen täsmentämistä säätiölain kokonaisuudistuksen yhteydessä voidaan pitää perusteltuna. Säätiössä on ongelmallinen päämies-agenttisuhde ottaen huomioon sen, että hallitus toimii osaltaan samanaikaisesti sekä agenttina (toimeenpanija) että osittain myös päämiehenä (valvojan valitsija). Toiseksi edellä korostettu toimintamahdollisuuksien lisääminen edellyttää vastapainoksi myös tarkoituksen toteutumista suojaavien kontrollikeinojen parantamista. Kolmanneksi tällaisten periaatteiden sisällön täsmentäminen selkeyttäisi vallitsevaa oikeustilaa. Näin ollen huolellisuus ja lojaliteettivelvollisuuksien korostaminen edistäisi edellä mainittujen ongelmien ratkaisemista ilman, että säätiöitä ja säätiölakia rasi tettaisiin liiallisella yksityiskohtaisella sääntelyllä.

Pykäläinen-Syrjänen toteaa, että aiemmasta oikeuskirjallisuudesta ei suoraan ilmene, että säätiön hallitukseen sovellettaisiin yhteisöoikeuden yleisiä hallituksen velvollisuuksia koskevia periaatteita. Toisaalta pidetään nykyisin kuitenkin selvänä, että huolellisuusvelvoitetta sovelletaan myös säätiön hallitukseen. Huolellisuutta arvioidaan yleisen hyvän "liikkeenjohtotavan" mukaisesti. Säätiön tarkoituksen toteuttaminen on sääntäjän tahdon intressissä (ja edunsaajien). Johtoon kuuluvan on ajettava säätiön etua siten, että hänen henkilökohtainen intressinsä ei suoraan tai välillisesti vaikuta hänen toimiansa sisältöön. Kyse on lojaliteettiperiaatteesta säätiötä kohtaan osana huolellisuusvelvoitetta.. Toisaalta mikäli katsotaan, että on epäselvyyttä siitä, sisältääkö voimassa oleva säätiölaki huolellisuus- ja lojaliteettiperiaatteen, on epäselvyyden välttämiseksi ja johdon työskentelyn vastuullisuuden arvioimiseksi perusteltua säätää säätiölakiin kyseinen fidusiaristen velvollisuuksien sisältö täydennettynä business judgment rulilla. Uudistuvan säätiölainsäädännön tulee dynaamista osakeyhtiölakia vastaavasti sisältää joustavat periaatteet, joita voidaan soveltaa myös tapauskohtaisesti ja jotka osin korvaavat yksityiskohtaiset kankeammat säännökset.

KRP:n ja *Kuntaliiton* mukaan säätiölakiin tulisi ottaa huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuutta koskevat säännökset. *KRP* toteaa lisäksi, että huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuus olisi hyvä säätää osakeyhtiölain 1:8:ää vastaavalla tavalla eli ”johdon tehtävänä on huolellisesti toimien edistää yhtiön etua”. *PRH:n* mukaan sääntely on tarpeen, sillä säätiön hallituksen jäsenillä ei ole aina selvää käsitystä heidän omista velvollisuuksistaan eikä siitä, ettei ulkopuolisella taholla tai nimittäjätaholla ole määräysvaltaa säätiössä. Monesti on tilanteita, joissa hallituksen jäsenet suostuvat kyseenalaistamatta tekemään toimia, joihin esim. säätiön rahoitusta tai toimintaa ohjaava taho kehottaa/painostaa. Usein hallituksen jäsenet luulevat, että heillä on lojaliteettivelvoite nimittäjän suuntaan. Pahimmassa tapauksessa säätiön hallituksen jäsen luulee olevansa hänet nimittäneen tahon edustaja säätiön hallituksessa. Säätiön toimihenkilöt tai asiamiehet eivät aina ole selvillä kelpoisuuksiensa rajoista, vaan he kuvittelevat, että nimenkirjoitusoikeus säätiössä tuo mukanaan kelpoisuuden tehdä päätöksiä.

OKM katsoo, että velvollisuus toimia säätiön edun mukaisesti tulisi olla selvästi sovellettavissa myös säätiöissä. Vertailun vuoksi todettakoon, että osakeyhtiölaissa on nimenomaisesti todettu, että yhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua. Huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuus ovat foundation governance -periaatteiden

mukaan säätiön johdon (so. toimivan johdon, hallituksen ja hallituneuvoston jäsenten) noudatettavia periaatteita. Säätiölakiin olisi oikeustilan selventämiseksi syytä sisällyttää nimenomaiset säännökset huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitteesta. Huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuutta koskevien periaatteiden selventäminen on perusteltua mm. vastuiden selkeyttämisen lisäämiseksi. *SM/Poliisihallitus* katsoo, että huolellisuus- ja lojaliteettivelvoitteet ovat periaatteessa hyviä asioita, mutta kenelle säätiön hallituksen jäsenen pitäisi olla lojaali silloin, kun on kyse käytännössä itsekontrahoinnista eli säätiö on puuhamiesten itsensä perustama eikä ole ketään testamentinjättäjää tai lahjoittajaa, jolle pitäisi olla lojaali? Tämä on Poliisihallituksen käsityksen mukaan koko säätiörakenteen yleinen ja samalla keskeinen ongelma. Tässä suhteessa säätiö ei toisen eroa esimerkiksi yhden miehen osakeyhtiöstä, jossa osakkeenomistus ja toimiva johto ovat samoissa käsissä. *STM* ja *TEM* pitävät säätämistä perusteltuna. *STM:n* mukaan on tarpeen kaikin tavoin täsmentää säätiön johdon velvollisuuksia. *TEM* toteaa, että säätiökenttä on myös itsesääntelyssään kiinnittänyt huomiota huolellisuuteen ja lojaliteettivaatimukseen.

Huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuutta koskevaa sääntelyä ei kannata:

Prof. Halila ei näe, että asiaa voitaisiin edistää lainsäädäntötoimin. Lojalisuusvelvollisuus niin kuin muutkin periaatteet voisivat olla laissa ongelmallisia.

3.6.3 Hallituksen kokoonpano ja tehtävät (5.6.3)

1. Katsotteko, että hallituksen kokoonpanosta, jäsenten asettamistavasta, eroamisesta, erottamisesta, toimikaudesta ja hallitusten jäsenten kelpoisuudesta tulisi säätää säätiölaissa tarkemmin¹³?

Yhteenveto

Yhteensä 31 kysymykseen vastannutta lausunnonantajaa kannattaa kysymyksessä mainituista hallitusta koskevista seikoista säätämistä. 13 kysymykseen vastannutta lausunnonantajaa (4 säätiötä, FK, HTM-tilintarkastajat, KRP, Kuparinen, PRH, VIRKE, STM, TEM, Kuntaliitto,) on tarkemmin sääntelyn yksityiskohtiin tai luonteeseen menemättä todennut, että hallitukseen liittyvistä – ainakin osasta kysymyksessä mainituista – asioista tulee säätää säätiölaissa. Huomattavassa osassa niistä lausunnoista, (18 vastaajaa: SRNK ja 9 säätiötä, KKK, KHT-yhdistys, SAL, Halila, Mähönen, Vahtera, Pykäläinen-Syrjänen, OKM) joissa kannatettiin hallitusta koskevan tarkemman sääntelyn sisällyttämistä säätiölakiin on myös hieman tarkemmin otettu kantaa toivotun sääntelyn luonteeseen tai malliin. Osa vastaajista on viitannut muuhun yhteisölainsäädäntöön toivottavana sääntelyn mallina. Kahden vastaajan mielestä säätiölain pitäisi tältä osin vastata (soveltuvin osin) nimenomaan osakeyhtiölakia. Tahdonvaltaiset olettamasäännötkin ovat saaneet tässä kohtaa huomattavaa kannatusta.

¹³ ks. myös Yhteenveto ja lausunnot lain tahdonvaltaisuutta koskevien 2.5 kohdan kysymysten 2 ja 3 osalta. Säätiöiden hallinnon ja käytännön toiminnan järjestäminen mainitaan lausunnoissa mahdollisten tahdonvaltaisten sääntöjen alaan toivottaviksi seikoiksi.

Viisi kysymykseen vastannutta lausunnonantajaa (säätio/yhdistyskentän edustajia) on katsonut, että hallitusta koskeva tarkempi sääntely säätiölaissa ei ole tarpeen. Sääntely nähdään tarpeettomana muun muassa sen vuoksi, että säätiö voi säännöissään itse määrittellä hallitusta koskevat normit. Toisaalta voidaan todeta, että tahdonvaltaiset säännökset hallituksesta (lakisäateisinä) mahdollisina mallisääntöinä eivät ole tämän kanssa ristiriidassa.

Eräät lausunnonantajat (SRNK, Wihurin rahasto, Kulttuurirahasto, Halila) ovat erityisesti kiinnittäneet huomiota siihen seikkaan, että säätiön hallituksen jäsenen erottamisen pitäisi tapahtua vain tuomioistuimen päätöksellä.

Lausunnot

Kysymyksessä mainituista asioista säädettävä tarkemmin: Alvar Aalto -säätio, Konstsamundet, HOAS, PRH, Kuntaliitto, STM ja TEM ovat todenneet, että kysymyksessä luetelluista asioista on tarpeen säätää säätiölaissa. *Yrjö Jahnssonin säätio* katsoo, että hallituksen jäsenten eroamisesta ja erottamisesta tulisi olla tarkemmat säännökset. *VIRKEN* mukaan säätiöiden hallinnosta, toimivallasta ja toimielinten vastuusta ja tehtävistä tulisi säätää laissa. Säännöissä voitaisiin vahvistaa alempien toimielimien tehtävistä. *FK* katsoo, että hallituksen kokoonpanoa ja tehtäviä voitaisiin selventää lainsäädännössä

HTM-tilintarkastajien mukaan tärkeintä olisi varmistaa, että säätiön hallitus on kykenevä toteuttamaan säätiön perustarkoitusta. Erityisesti huomiota tulee kiinnittää siihen, että säätiölaissa on riittävät säädökset hallituksen vastuusta. *KRP* katsoo, että kyseisistä asioista lienee vaikea säätää säätiölaissa. Otaksuttavasti säädöksestä tulisi vaikeaselkoinen, koska säätiöt eroavat toisistaan melkoisesti. Laissa tulisi ainakin säätää valvojan viranomaisen mahdollisuudesta erottaa hallituksen jäsen sekä nimittää tarvittaessa uskottu mies hoitamaan säätiön hallintoa. Näin voitaisiin puuttua tehokkaasti väärinkäytöksiin. Erotetulla jäsenellä/hallituksella ei myöskään tulisi olla oikeutta nykyisenkaltaiseen itse itseään -täydennykseen; väärinkäytöstilanteissa toimivaltuus tulisi olla valvolla viranomaisella.

Kuparisen mukaan säätiö on hallinnoltaan kevyt ja siksi myös käytännöllinen yhteisö. Itse itseään täydentävä hallitus toimii silloin kun kaikki jäsenet ovat yksimielisiä muutoksista. Mikäli A-säätiö ei uudistuksessa tule kysymykseen, olisi hallituksen jäsenmäärää lisättävä viiteen B-säätiössä ja seitsemään C-säätiössä. Voidaan sanoa, että vaikeudet kohdentuvat nimenomaan säätiöihin, joiden hallituksessa on vain kolme jäsentä. Näissä tapauksissa on hyvä, että valvontaviranomaisella on keinot nimittää selvitysmies ja asettaa säätiölle uusi hallitus sekä tarvittaessa heti lakkauttaa säätiö. Perhesäätiöissä täydentäminen toisella perheen jäsenellä on ongelmatonta.

Tahdonvaltaisiin olettasääntöksiin ja/tai muuhun yhteisölainsäädäntöön (OYL) ovat viittanneet: SRNK, PSS, Urheiluopistosäätiö ja KKK ovat todenneet, että säätiön hallituksen osalta säätiölaissa tulisi soveltaa nykyaikaisen yhteisölainsäädännön malleja ja periaatteita. *SRNK* toteaa, että sääntöihin tulee lain mukaan ottaa määräykset hallituksen kokoonpanosta, asettamisesta sekä hallituksen jäsenen toimikaudesta ja eroamisesta. Laissa tulee määrätä hallituksen minimikoko, puheenjohtajan pakollisuudesta sekä kelpoisuudesta kuten nykyllaissa. Sääntöihin voitaisiin ottaa lakia tiukemmat esteellisyys-

vaatimukset. Myös tahdonvaltaisia olettamasäännöksiä voidaan käyttää. Lisäksi laissa tulee säätää, että säätiön hallituksen jäsen voidaan erottaa tehtävästään vain tuomioistuimen päätöksellä. Tämä vahvistaisi merkittävästi säätiön itsenäisyyttä ja hallituksen jäsenen riippumattomuutta asettajastaan. *KKK:n* mukaan tarvittaessa ja mahdollisuuksiensa mukaan tulee käyttää olettamasäännöksiä.

Invalidisäätiön ja Miina Sillanpään Säätiön mukaan hallitusta koskeva säätiölain sääntely tulisi toteuttaa osakeyhtiölainsäädäntöä vastaavasti. *Wihurin rahaston* mukaan tässä voisi käyttää myös tahdonvaltaisia olettamasäännöksiä. Laissa pitäisi määrätä hallituksen minimikoosta, puheenjohtajasta sekä kelpoisuudesta kuten nykylaissa. Säätiön sääntöihin voitaisiin ottaa lakia tiukemmat esteellisyysvaatimukset. Säätiön hallituksen jäsenen erottamisen pitäisi olla mahdollista vain tuomioistuimen päätöksellä.

Arcadan mukaan tarkemmalle sääntelylle on tarve. Siinä tapauksessa, että säätiöllä on hallintoneuvosto, tulee laista selvästi käydä ilmi, että hallituksen asettaminen ja erottaminen kuuluu hallintoneuvoston toimivaltaan. Lisäksi laissa voitaisiin tarkemmin säätää hallituksen jäsenen esteellisyydestä osakeyhtiölain hallituksen jäsentä koskevaa säännöstä vastaavasti.

Kulttuurirahaston mukaan hallituksen kokoonpanosta ja jäsenten asettamistavasta tulisi säätää olettamasäännöksiin. Hallituksen jäsenen erottamisen tulisi olla mahdollista vain tuomioistuinteitse. *SliF* katsoo, että lakiin voisi sisältyä säännökset kysymyksessä luetelluista asioista. Perustajalle tulee kuitenkin antaa mahdollisuus määrätä säännöissä toisin. Lain säännökset olisivat siten olettamasäännöksiä, joita sovellettaisiin silloin kun säännöissä ei olisi määrätty vastaavista asioista toisin. *VTS* katsoo, että kysymyksessä luetelluista asioista voitaisiin säätää mallisäännön avulla, mutta ei ainakaan kaikilta osin pakottavasti.

KHT-yhdistys katsoo, että säätiön hallituksen kokoonpanosta, jäsenten asettamistavasta, eroamisesta, erottamisesta, toimikaudesta ja hallituksen kelpoisuudesta tulisi säännellä säätiölaissa nykyistä tarkemmin ja vähintään samalla tasolla kuin muussa yhteisölaainsäädännössä on tehty. Käytännössä on esiintynyt epäselvyyksiä hallituksen roolin kattavuudesta esimerkiksi säätiöiden taloudellisen raportoinnin järjestämisessä, ml. kirjanpidon järjestäminen ja tilinpäätöksen laadinta/laadittaminen, silloin kun säätiölle on hallituksen ohella nimetty toimitusjohtaja, asiamies tai muu vastaava taho hoitamaan käytännön asioita. Lisäksi hallituksen tehtävät ja/tai velvollisuudet mm. säätiön lakkauttamismenettelyssä tai muissa toimenpiteissä säätiön varojen vähentyessä ovat epäselviä. Uuden säätiölain valmistelun yhteydessä ehdotamme keskusteltavaksi, olisiko mahdollista rajoittaa säätiön hallituksen jäsenten toimikauden pituutta (esim. muutamaksi vuodeksi) ja uudelleenvalintojen määrää. Tässä yhteydessä tavoitteena olisi, että vuosittain tietty osa hallituksen jäsenistä vaihtuisi ja näin hallituksen kokoonpanoon saataisiin hallittua rotaatiota. Tämä saattaisi lisätä säätiön hallituksen mahdollisuutta ja kykyä säätiön toiminnan sisäisen valvonnan parempaan toteuttamiseen tai järjestämiseen.

SAL:n mukaan tällaiseen sääntelyyn on suhtauduttava varauksellisesti ja sen tulisi ilmeisesti joka tapauksessa olla tahdonvaltaista. Saattaisi olla perusteltua laatia säätiön hallinnon ”perusmalli”, jonka perustaja voisi halutessaan valita (ja joka käytännössä

todennäköisesti muodostuisi standardiksi), mutta josta voitaisiin tarpeen mukaan joko kokonaan tai osittain poiketa.

Prof. Halilan mukaan sääntelyä voidaan täsmentää ottaen valikoidusti huomioon yhteisöjen sääntely. On kuitenkin sallittava kaikki nykyiset hallituksen valintatavat. Edustusvallan osalta Halila viittaa Risto Hovin väitöskirjaan ja edellä lausumaansa. Paikallaan voisi olla se, että hallituksen erottaminen kävisi päinsä vain tuomioistuimen päätöksellä. *Prof. Mähösen* mukaan säätiölaki tulee saattaa vastaamaan muita yhteisölakeja tältäkin osin. Laissa tulee olla olettamasaännökset hallituksen kokoonpanosta, asettamisesta sekä hallituksen jäsenen toimikaudesta ja eroamisesta sekä erottamisesta sekä yleistoimivallasta. Laissa tulee määrätä hallituksen minimikoosta ja puheenjohtajan pakollisuudesta. Laissa tulee olla pakottavat säännökset hallituksen toimivallasta ja kelpoisuudesta. *Turun Kauppakorkeakoulu/Vahtera* toteaa, että säätiölakiin tulisi sisällyttää pitkälti tahdonvaltaiset olettamasaännökset hallituksen kokoonpanosta, asettamisesta, eroamisesta, erottamisesta, toimikaudesta sekä kelpoisuudesta. Voidaan pitää oikeustilan selkeyttämiseksi toivottavana, että mainitusta seikoista on säädetty pitkälti tahdonvaltaisilla olettamasaännöillä lainsäädännössä. Toisaalta, jos säätiö haluaa poiketa säännöillään olettamasaännöistä, tulee sen olla mahdollista. Esimerkiksi osa säätiöistä voi pyrkiä turvaamaan hallituksen yksittäisten jäsenten riippumattomuutta pitkäaikaisilla tai jopa elinikäisillä jäsenyyksillä sekä pakollisella eroamisella eli kysymys on pitkälti kunkin säätiön omista tarpeista.

Pykäläinen-Syrjänen katsoo, että säätiölakiin tulisi säätää osakeyhtiölakia vastaavasti hallintoa koskeva luku, jonka rakenne ja systematiikka noudattavat pyramidista organisaatiomallia ja kutakin orgaania ohjaavat sitä koskevat myös muihin luvun säännöksiin nähden koherentit säännökset. Osakeyhtiölaki toimii hyvänä lähtökohtana tehokkaasta mallisopimuksesta, jota voidaan yhtiöjärjestyksen määräyksin sopeuttaa kunkin osakeyhtiön toimintaan. Kuten osakeyhtiölaissa myös uuteen säätiölakiin voidaan säätää olettamasaännökset, koskien mm. hallituksen kokoonpanoa, asettamista, hallituksen jäsenen eroamista ja erottamista, toimikauden pituutta sekä päätöksentekomenettelyä, ja tätä voidaan tarvittaessa muuttaa tai täydentää sääntöjen määräyksissä. Kelpoisuudesta sitä vastoin tulisi säätää pakottavasti. Toisaalta vastoin julkisestikin esitettyä käsitystä tulkitseen oikeuskirjallisuudessa ja lain esitöissä esitetystä kommentista että hallituksen jäsenen erottamista koskeva menettely vastaa jo nyt yhtiöoikeudessa yleisesti sovellettavaa menettelyä; valitsija voi myös erottaa. Olisi kestävämpiä, mikäli ainoastaan tuomioistuimella olisi oikeus erottaa. Se loukkaisi liiaksi yksityisautonomian periaatetta.

OKM toteaa, että hallituksen kokoonpanosta yms. voitaisiin säätää tahdonvaltaisesti ja samantyyppisesti kuin osakeyhtiölaissa. Säätiölaki ei sisällä hallituksen jäsenten pätevyysvaatimuksia, mutta säätiön säännöissä näistä on mahdollista määrätä. Pätevyysvaatimusten sääntely laissa ei ole tarpeen niiden säätiöiden osalta joiden hallituksen jäsenet nimittää ulkopuolinen taho. Säätiön hallituksen valitessa itse itsensä jäsenten kelpoisuudesta saattaisi sitä vastoin olla perusteltua säännellä laissa. Nykyisen säätiölain mukaan hallituksen tai hallintoneuvoston valitsijataho ei voi erottaa hallituksen jäsentä kesken toimikauden. Lain täydentämistä hallituksen jäsenen eroamista ja erottamista koskevilla säännöksillä olisi syytä harkita. Säätiölaista puuttuvat nykyisin säätiön hallituksen päätöksentekoa koskevat yksityiskohtaiset säännökset kuten kokouksen järjestä-

minen, päätöksentekoa koskevat vaatimukset, pöytäkirjan laatiminen. Hallituksen päätöksentekomenettelyn osalta tahdonvaltainen sääntely olisi tarvittaessa mahdollista.

Ei tarvetta tarkempaan sääntelyyn: Kansan sivistysrahaston mukaan hallituksen asettamista, kokoonpanoa, erottamista, toimikautta yms. koskevat kysymykset kuuluvat säätiön sääntöjen alueelle. YTYm SÅA, Takuu-Säätiö ja Yrjö Jahnessonin säätiö katsovat, että hallituksen kokoonpanosta, asettamistavasta eroamisesta jne. ei ole tarpeen säätää tarkemmin säätiölaissa. SÅA:n mukaan tarkemmat esteellisyyssäännöt ovat tarpeen. Takuu-Säätiön mukaan tämä on pitkälti tarkoituksenmukaisuuskysymys, ja siitä voidaan tarvittaessa määrätä säännöissä hyvinkin yksityiskohtaisesti.

2. Katsotteko, että hallituksen päätöksentekomenettelyä ja tehtäviä, kuten velvollisuutta valvoa alempia toimielimiä, tulisi säännellä tarkemmin laissa?

Yhteenveto

Hallituksen päätöksentekomenettelystä ja tehtävistä tarkemmin säätämistä kannattaa yhteensä 27 lausunnonantajaa. Näistä 15 (4 säätiötä, FK, KKK, tilintarkastajat, PRH, Virke, STM, TEM, OKM, Kuntaliitto, Kuparinen) on lähinnä todennut, että hallituksen päätöksentekomenettelyä ja tehtäviä tulisi säännellä tarkemmin säätiölaissa. Edellä mainittujen lisäksi tahdonvaltaisia olettamasäännöksiä ja/tai muun yhteisölaainsäädännön mallia (erit. osakeyhtiölaki) hyvänä lähtökohtana myös uuden säätiölain valmistelun suhteen pitää yhteensä 12 lausunnonantajaa (SRNK ja 8 säätiötä/rahastoa, Mähönen, Vahtera, Pykäläinen-Syrjänen). Säätiökentän monimuotoisuus voidaan yleensä ottaa laissa huomioon joko yleisen tason (periaate)sääntelyn tai tahdonvaltaisten olettamasääntöjen kautta. Hallituksen päätöksentekomenettelystä ja tehtävistä olettamasäännöksillä säätäminen turvaisi säätiöille tietyn liikkumavaran sen erityispiirteiden huomioimiseksi.

Yhteensä 7 vastaajaa on katsonut, että tarvetta hallitusta koskevalle tarkemmalle sääntelylle ei tältä osin ole. Osa näistä vastaajista on katsonut, että yleistoimivallan ja huolellisuusvelvollisuuden määrittely riittävät ja niistä voidaan johtaa muun muassa hallituksen velvollisuus valvoa alempia toimielimiä. Yksityiskohtaisempaa sääntelyä on pidetty ongelmallisena sen vuoksi, että säätiöt eroavat käytännössä huomattavasti toisistaan (KRP).

Lausunnot

Hallituksen päätöksentekomenettelyn ja tehtävien sääntelytarpeeseen ovat viitanneet: Alvar Aalto -säätiön mukaan jo nykyisen säätiölain mukaan hallituksen asema velvoittaa valvomaan alempia toimielimiä. Tästä voisi tarkemmin säännellä laissa. Konstsamfundet, Invalidisäätiö, VTS, FK, KKK, HTM-tilintarkastajat, PRH, Virke, STM ja TEM katsovat, että hallituksen päätöksentekomenettelystä ja tehtävistä tulisi säätää säätiölaissa. HTM-tilintarkastajat toteaa, että hallitus on toimielin, josta on säädetty säätiölaissa. Hallituksen tulee toimia hallituksen vastuulla (suhteutettuna säätiön toiminnan puitteisiin).

KHT-yhdistys katsoo, että säätiön hallituksen päätöksentekomenettelyä ja tehtäviä, ml. alempien toimielinten valvonta, on tarpeellista selkeyttää. Toisaalta yhdistys arvioi, että päätöksentekomenettelyä ja tehtäviä sekä niitä koskevat säätiön omat ohjeet tai lain sääntely sisältyvät osaltaan (hallituksen) huolellisuusvelvoitteen käsitteeseen. Säätiömuodon erityispiirteiden vuoksi säätiön hallituksen vastuuseen voitaisiin ehkä soveltaa tiukempaakin linjaa kuin yhtiömuotoiseen toimintaan. *OKM:n* mukaan säätiölakiin voitaisiin sisällyttää myös tarkemmat määräykset hallituksen velvollisuudesta valvoa alempia toimielimiä.

Kuntaliiton toimisto korostaa sitä, että nimenomaan päätöksentekomenettelystä tulisi säätää säätiölaissa. Säätiön hallituksen päätöksenteko tulisi tapahtua hallituksen kokouksissa, jotka asianmukaisesti avataan ja päätetään. Epäselvyyksien välttämiseksi vain asianmukaisesti pöytäkirjatut hallituksen päätökset ovat säätiön päätöksentekomenettelyä. Mikäli haluttaisiin (kuten esimerkiksi osakeyhtiölaissa on säädetty) muunlaista päätöksentekomenettelyä, tästä tulisi säätää säätiölaissa.

Kuparinen: Säätiölaissa oleva määräys allekirjoittamisesta (puheenjohtaja ja yksi valittu jäsen) voitaisiin muuttaa siten, että hallituksen pöytäkirjan allekirjoittaa kaikki kokouksessa läsnä olleet jäsenet. Henkilökohtaisista varajäsenistä pitäisi luopua ja valita vain yleisvarajäseniä. Näin siksi, että säätiörekisteriohjelmassa ei voida ottaa huomioon tätä henkilökohtaisuutta, vaan varajäsenet luetteloidaan kaikki yhtenä ryhmänä. Säätiöasetuksessa pitäisi olla myös määräys, että rekisterimerkinnän tulee osoittaa se ajankohta, jolloin hallituksen jäsen on valittu säätiön hallituksen kokouksessa (kokouspäivä) tehtävänsä. Nyt merkintä tehdään kohtuullisen ajan kuluttua siitä, kun muutos ilmoitetaan rekisteriin merkittäväksi. Ohjelmateknisesti muutos ei ole merkittävä – sallitaan vain takautuvaa aikaa koskeva merkintä. Oikeusturvan ja näytön osalta tällä muutoksella on oleellinen merkitys, koska silloin voidaan täsmällisesti osoittaa, milloin henkilön edustustehtävät ja vastuut säätiössä ovat alkaneet. Henkinen vireys toimia säätiössä on yksilöllistä ja voi jatkua pitkään eläkeiän saavuttamisen jälkeenkin. Jotta hallitus toimisi parhaalla mahdollisella tavalla ja täydentäisi myös itse itseään sopivin määräajoin, olisi laissa oltava määräys, että hallituksen jäsen on valittava aina toimikaudeksi, enintään viideksi vuodeksi kerrallaan ja hallitukseen ei voitaisi valita henkilöä, joka on yli 65-vuotias. Säätiöille tulisi antaa siirtymäaika, jonka kuluessa tätä vanhemmat jäsenet tulisi vaihtaa. On tapauksia, jolloin säätiöllä ei ole yhtään elossa olevaa hallituksen jäsentä, koska heidät on aikanaan valittu toistaiseksi tai elinajaksi. Säätiölle ei välttämättä saada enää toimivaltaista hallitusta tekemään mitään päätöksiä! Viranomaisella tulisi olla oikeus lakkauttaa sellainen säätiö, jolla ei ole enää toimivaltaista hallitusta edellä kuvatun tilanteen johdosta. Säätiö voitaisiin poistaa rekisteristä samalla tavalla kuin kaupparekisteristä poistetaan määräajoin yrityksiä, jotka eivät ole ilmoittaneet aktiivisuudestaan esim. 5–10 vuoteen. Luonnollisesti tässäkin noudatettaisiin virallista ilmoitusmenettelyä kehotuskirjeineen.

Muun yhteisösääntelyn (OYL) mallia/tahdonvaltaisia olettamasäännöksiä hyvänä ratkaisuna pitävät: SRNK:n ja Wihurin rahaston mukaan kokousmenettelystä tulisi säätää muun yhteisölainsäädännön tavoin. *Kulttuurirahasto* puolestaan toteaa, että kokous- ja pöytäkirjaamismenettelystä tulisi säätää olettamasäännöksin. *Miina Sillanpään Säätiö, Arcada, Prof. Mähönen, ja Pykäläinen-Syrjänen* katsovat, että laissa tulee hallituksen päätöksentekomenettelyn ja tehtävien osalta olla osakeyhtiölakia vastaavat säännökset.

PSS, Takuu-Säätiö, Urheiluopistosäätiö, katsovat, että säätiölakiin olisi syytä ottaa hallituksen tehtäviä ja päätöksentekoa koskevat yksityiskohtaiset säännökset muuta yhteisöläinsäädäntöä vastaavasti. *Takuu-Säätiön* mukaan näillä säännöksillä on merkitystä etenkin silloin, kun arvioidaan hallituksen jäsenen mahdollista vahingonkorvausvastuuta.

Yrjö Jahnssonin säätiön mukaan päätöksenteon delegoinnista ja vastuun siirtymisestä säätiön sisällä tulisi saada muuta yhteisöläinsäädäntöä vastaavat säännökset. Kelpoisuus- ja toimivaltasäännökset olisi hyvä olla laissa. Säätiölaissa tulisi olla hallituksen päätöksentekoa, niiden pöytäkirjaamista ja pöytäkirjojen säilyttämistä koskevat yksityiskohtaiset säännökset. Hallitukselle tulisi asettaa laissa velvollisuus valvoa alempia orgaaneja. Uudessa laissa ei tulisi olla sellaisia säännöksiä, joita voitaisiin tulkita siten, ettei säätiön hallituksen jäsenille voitaisi maksaa täysi korvaus säätiön hyväksi tehdystä työstä.

Turun kauppakorkeakoulu/Vahtera toteaa, että päätöksentekomenettelyä ja hallituksen tehtäviä on perusteltua säännellä myös laissa. Säätiön päätöksenteosta voisi olla tarkoituksenmukaista ottaa oikeustilan selventämiseksi säännökset lakiin. Säätiöt voivat luonnollisesti täydentää näitä seikkoja omiin sääntöihinsä otettavien määräysten kautta. Toisaalta kokousmenettelyyn liittyviä kysymyksiä ei tule pyrkiä säätelemään esimerkiksi osakeyhtiölakia yksityiskohtaisemmin. Laissa tulisi myös määritellä hallituksen tehtävät. Toisaalta on huomioitava se seikka, että säätiön hallinnon organisointia voidaan pitää pitkälti tahdonvaltaisena seikkana.

Ei tarvetta tarkemmalle sääntelylle: YTY, SÅA ja SliF katsovat, ettei asiasta ole tarpeen säätää voimassa olevan lain säännöksiä tarkemmin. *SliF* toteaa lisäksi, että hallituksen huolellisuusvelvollisuus ja yleinen *corporate governance* edellyttävät, että hallitus valvoo alaisiaan. *OKM:n* mukaan hallituksen tehtävistä ei välttämättä tarvitse säätää tarkemmin, jos säädetään, että hallituksella on yleistoimivalta ja se valvoo ja vastaa kaikilta osin säätiön toiminnasta. *KRP:n* mukaan myös päätöksentekomenettelystä on vaikea säätää kattavasti, koska säätiöt eroavat toisistaan melkoisesti. *SAL:n* mukaan liian tarkkaa sääntelyä on vältettävä, mutta vastuun kannalta riittävien periaatteiden olisi oltava olemassa. *Prof. Halila* katsoo, että nykyiset säännökset ovat puutteellisia. Päätösvallan käyttämisen osalta tulisi erottaa vaalit ja asiakysymykset toisistaan. Toisaalta Halilan mukaan kovin tarkka sääntely ei ole suositeltavaa edes oletettavien sääntöjen osalta.

3.6.4 Muut organit ja niiden tehtävät (5.6.4)

1. Katsotteko, että säätiön päivittäisestä hallinnosta vastaavasta toimitusjohtajasta tai vastaavasta tahosta tulisi säätää tarkemmin laissa?

Yhteenveto

Kysymykseen kantaa ottaneista lausunnonantajista suurin osa (SRNK, 9 säätiötä/rahastoa/yhdistystä, FK, KKK, SAL, HTM-tilintarkastajat, PRH, Virke, STM, TEM, OKM, Mähönen, Pykäläinen-Syrjänen, Vahtera) on sitä mieltä, että säätiön päivittäisestä hallinnosta vastaavasta toimitusjohtajasta tai vastaavasta tahosta tulisi säätää tarkem-

min laissa. Edellä mainittujen lisäksi 11 lausunnonantajaa on todennut, että säätiölakiin tulisi sisällyttää muuta yhteisölainsäädäntöä (erityisesti viitattu osakeyhtiölakiin tältä osin) vastaavat säännökset toimitusjohtajan tehtäviin ja asemaan liittyen. Lausunnonantajien selkeä enemmistö (yhteensä 28 vastaajaa) kannattaa siten toimitusjohtajaa koskevien säännösten ottamista lakiin.

Yhteensä 6 lausunnonantajaa katsoo, että laissa ei ole tarpeen säätää tarkemmin toimitusjohtajan asemasta ja tehtävistä. Osassa lausunnoista on tältä osin viitattu asiamiehen olevan yleensä työsopimussuhteessa säätiöön (Akava, Kulttuurirahasto). Osa lausunnonantajista ei ylipäätään näe tarvetta luoda lainsäädännöllä erityistä päivittäisestä hallinnosta vastaavaa toimielintä säätiöihin (RAY, SÅA, SliF, Halila).

Lausunnot

Toimitusjohtajasta tai vastaavasta tahosta tulisi säätää tarkemmin laissa: SRNK, Kansan sivistysrahasto, Miina Sillanpään Säätiö, Rinnekoti-Säätiö, YTY, VTS, SAL, Virke, FK, KKK, HTM-tilintarkastajat, PRH, STM, TEM, OKM, Mähönen, Pykäläinen-Syrjänen ovat sitä mieltä, että säätiön päivittäisestä hallinnosta vastaavasta toimitusjohtajasta tai vastaavasta tahosta tulisi säätää tarkemmin laissa. *YTY:n* mukaan kysymyksillä on erityistä merkitystä silloin, kun säätiö harjoittaa elinkeinotoimintaa. *SAL:n* mukaan sääntely on tarpeen jotta olisi mm. selvää, ettei tätä toimitusjohtajaa työsuhteisena. *PRH* toteaa, että useilla säätiöillä on toiminnan laajuudesta johtuen toimitusjohtaja, joten vastuuden ja oikeuksien selventämiseksi olisi oltava säännös laissa. *HTM-tilintarkastajat* korostaa, että erillinen sääntely selkeyttää vastuukysymyksiä. *Invalidisäätiön* mukaan säätiölaissa olisi oltava ainakin suuremmille säätiöille määräykset toimitusjohtajan asemasta. Suuremman säätiön määritelmä tulisi olla samansuuntainen kirjanpitolainsäädännössä mainitun ns. suuremman / merkittävemmän kirjanpitovelvollisen kanssa (kirjanpitolain 3 luvun 9 §). *PSS:n* mielestä säätiön asiamiestä/toimitusjohtajaa koskevan säätelyn epämääräisyys on suuri puute nykyisessä säätiölaissa. Asiamiehen vastuuta, velvollisuuksia ja valtuuksia koskevat periaatteet tulisi kirjata selkeästi lakiin, mutta niiden yksityiskohtainen soveltaminen jättää määriteltäväksi säätiön säännöissä.

Urheilupuistosäätiö katsoo, että säätiön päivittäisestä hallinnosta vastaavan asiamiehen/toimitusjohtajan asema on nykyllä lainsäädännön pohjalta epäselvä. Siksi minimiperiaatteet asiamiehen vastuusta, velvollisuuksista ja valtuuksista tulee kirjata selkeästi lakiin. Lakiin kirjattujen periaatteiden pohjalta jokainen säätiö voi tarkemmin määritellä asiamiehen aseman säännöissään tai hallintosäännössään. *Yrjö Jahnessonin säätiön* mukaan säätiön päivittäisestä hallinnosta vastaavasta toimitusjohtajasta tai asiamiehestä tulisi olla tarkemmat säännökset laissa. Tällaisen henkilön valitsemisen tulisi myös vähentää hallituksen jäsenten vastuuta säätiön päivittäisestä toiminnasta. Erillisenä kysymyksenä olisi pohdittava toimitusjohtajan tai asiamiehen työoikeudellinen asema.

Turun Kauppakorkeakoulu/Vahtera katsoo, että päivittäisestä hallinnosta vastaavasta henkilöstä voidaan säätää laissa. Säättäminen voisi olla tarpeen oikeustilan selkeyttämiseksi. Kuitenkin on huomattava, että hallinnon järjestäminen ja päivittäisestä hallinnosta vastaavan henkilön tarpeellisuus on säätiöiden päätettävissä oleva tahdonvaltainen kysymys.

Toimitusjohtajasta tulisi säätää muun yhteisöainsäädännön (OYL) tapaan: SRNK:n, Konstsamfundetin, Wihurin rahaston, KKK:n mukaan säätiöllä tulisi olla tarpeen vaatiessa mahdollisuus toimitusjohtaja/asiemies -toimielimeen, jonka asemasta voidaan säätää muun yhteisöainsäädännön tapaan. Arcdan, Takuu-Säätiön, KHT-yhdistyksen ja Kuntaliiton mukaan toimitusjohtajasta tulee säätää tarkemmin laissa. Säännökset voisivat vastata osakeyhtiölain säännöksiä toimitusjohtajan asemasta ja tehtävistä. Takuu-Säätiö pitää tärkeänä, että säätiössä päätösvaltaa käyttävät ja hallinnosta vastaavat toimielimet sekä niiden toimivalta- ja vastuusuhteet ovat laissa selkeästi määritelty. KHT-yhdistyksen mukaan tällä hetkellä on käytännössä epäselvää, mikä on säätiön päivittäisestä hallinnosta vastaavan henkilön asema (suhteessa säätiön hallitukseen) mm. silloin kun pitäisi valvoa säätiön alempien toimielinten toimintaa ja/tai huolehtia asianmukaisen taloudellisen raportoinnin järjestämisestä.

Prof. Mähösen mukaan toimitusjohtajasta tulee säätää tarkemmin laissa. Hallituksella tulee olla oikeus ottaa halutessaan asiamies (toimitusjohtaja/toiminnanjohtaja), joka on säätiön orgaani ja jonka yleistoimivallasta, toimivallasta ja kelpoisuudesta tulee olla pakottavat säännökset osakeyhtiölain tapaan. Pykäläinen-Syrjänen toteaa, että toimitusjohtajan lisäksi myös hallintoneuvosto tulisi lainsäädännöllisesti institutionalisoida ja molempia koskevat mallisopimukset tulisi säännellä vastaavasti. Toimitusjohtajan valinnasta päättäisi hallitus tarpeen mukaan. Em. menettely noudattaa voimassa olevaa yhtiöoikeutta. Säätiön hallintoa sääntelevään lukuun tulisi säätää säätiön edustamisesta voimassa olevaa osakeyhtiölakia vastaavasti

OKM:n mukaan toimitusjohtajan ja kaksiportaisen hallintomallin toimielinten tehtävistä voitaneen säätää samantyyppisesti kuin osakeyhtiölaissa. Sääntely voinee olla tahdonvaltaista, jotta säätiön säännöissä voidaan muokata hallintoa ao. säätiön toimintaan soveltuvaksi. Jatkuvarahoitteisten säätiöiden toiminta, joka sisältää liiketoiminnalliseen päätöksentekoon rinnastettavien operatiivisten ratkaisujen tekemistä päivittäisessä johtamisessa, vaatii nykyisin toimitusjohtajan kaltaista johtavaa toimihenkilöä. Säätiölakiin olisi perusteltua sisällyttää säännökset päivittäisestä hallinnosta vastaavaa toimitusjohtajasta, jonka asema perustuu luottamussuhteeseen suhteessa hallitukseen. Nykytilanteessa ylimmän johdon vastuut ja tehtävät on määriteltävä säännöissä ja hallituksen delegointiin perustuvissa sisäisissä määräyksissä, mikä käytännössä voi aiheuttaa epäselvyyksiä johdon keskinäisissä vastuissa.

Ei selkeää kantaa sääntelyn tarpeellisuuteen tässä vaiheessa Alvar Aalto -säätiö toteaa, että säätiöllä pitäisi olla mahdollisuus toimitusjohtajaan tai asiamieheen.

Ei tarvetta tarkemmalle toimitusjohtajaa koskevalle sääntelylle: Kulttuurirahaston mukaan nykyisin asiamiehet ovat työsuhteisia, eikä heillä ole toimitusjohtaja-asemaa. Koska säätiöiltä puuttuu kokonaan omistajatahon kontrolli, toimitusjohtajaa koskevan OYL:n lainsäädännön soveltaminen ei ole sellaisenaan mahdollista. Parempi tapa olisi lisätä (esimerkiksi olettamasäännösten kautta) hallituksen mahdollisuutta delegoida asioita asiamiehen ja/tai erilaisten valiokuntien hoidettavaksi Akava katsoo, että säätiöolaisissa voisi olla selkeä määräys säätiön johtavan työntekijän työoikeudellisesta asemasta niin, että johtava työntekijä katsotaan työsuhteiseksi. Säätiön johtava työntekijä

on tehtäviensä ja toimivaltansa puolesta rinnastettavissa läheisimmin yhdistysten johtaviin työntekijöihin kuin yritysten toimitusjohtajiin. *RAY, SÅA, SliF* eivät katso tarpeelliseksi säännellä tarkemmin toimitusjohtajasta tai muusta vastaavasta tahosta. *Prof. Hallila* ei kannata toimitusjohtajainstituution ottamista lakiin.

2. Katsotteko, että kaksiportaisen hallintomallin toimielinten tehtäviä ja vastuusuhteita tulisi säädellä laissa nykyistä tarkemmin?

Yhteenveto

Kaksiportaisen hallintomallin toimielinten tehtävien ja vastuusuhteiden tarkemman sääntelyn tarpeeseen on lausunnoissaan viitannut 14 vastaajaa (8 säätiötä/rahastoa, tilintarkastajat, PRH, STM, TEM, Kuntaliitto). Säättäminen nähdään tarpeellisena tehtävien ja vastuunjaon selkeyttämiseksi. Edellä mainittujen lisäksi 11 vastaajaa (SRNK ja 3 säätiötä/rahastoa, FK, KKK, SAL, Mähönen, Vahtera, Pykäläinen-Syrjänen, OKM) lausuu tarkemmin, että hallintoneuvostoa koskeva sääntely on tarkoituksenmukaista toteuttaa tahdonvaltaisin olettamasäännöksiin tai muuta yhteisöläinsäädäntöä vastaavalla tavalla.

Hallintoneuvostosta säättämistä ei pidä perusteltuna 4 lausunnonantajaa (Invalidisäätiö, SÅA, RAY, KRP). KRP on kiinnittänyt huomiota käytännön säätiökentän monimuotoisuudesta johtuviin sääntelyn vaikeuksiin. Invalidisäätiön mukaan säätiön säännöissä määrääminen riittää. RAY ja SÅA eivät ylipäätään näe tarvetta tarkemmalle sääntelylle.

Lausunnot

Asiasta tulisi säätää tarkemmin: Alvar Aalto -säätiö, Wihurin rahasto, Kansan Sivistysrahasto, Rinnekoti-Säätiö, Urheiluopistosäätiö, PSS, HTM-tilintarkastajat, PRH, STM, TEM ja Kuntaliitto katsovat, että kaksiportaisen hallintomallin toimielinten tehtäviä ja vastuita tulee selkeyttää lain säännöksiin. *HTM-tilintarkastajien* mukaan laissa olisi hyvä määritellä hallitukselle yksinomaan kuuluvat tehtävät. *PRH* katsoo, että laissa olisi hyvä määritellä hallitukselle yksinomaan kuuluvat tehtävät. *Arcada* toteaa, että jos säätiöllä on hallituksen ohella myös hallintoneuvosto ja/tai toimitusjohtaja, tulee myös vastuusuhteista eri toimielinten välillä säätää selkeästi säätiölaissa. *Yrjö Jahnessonin säätiön* mukaan kaksiportaisen hallintomallin toimielinten tehtäviä ja vastuusuhteita tulisi säädellä nykyistä tarkemmin. Tuskin uudessa laissa on mitään tarvetta säilyttää säännöstä, jonka mukaan hallitus voi antaa säätiön ulkopuoliselle oikeuden kirjoittaa säätiön nimi. Ulkopuolinen henkilö voidaan tarvittaessa valtuuttaa tekemään tiettyjä oikeustoimia.

KHT-yhdistys kannattaa säätiölain täydentämistä siten, että asianmukaisella tavalla huomioitaisiin myös kaksiportainen hallintomalli ja siten toimivassa säätiössä eri toimielinten tehtävät ja vastuut. Tämä koskee sekä hallituksen yläpuolella että alapuolella olevia toimielimiä – esim. valtuuskunta ja/tai toimitusjohtaja/asiamies.

Asiasta tulisi säätää tarkemmin tahdonvaltaisin olettamasäännöksiin/muuta yhteisöläinsäädäntöä (OYL) vastaavalla tavalla: SRNK ja Konstsamfundet katsovat, että toimivaltaja- ja vastuusuhteita tulee selkeyttää sekä hallituksen yläpuolella että alapuolella oleviin

toimielimiin. Jos säätiöllä on hallintoneuvosto, tulisi toimivallan jaosta olla perussäännökset muun yhteisölainsäädännön tapaan. *Kulttuurirahaston, VTS:n ja Mähösen* mukaan hallintoneuvosto tulisi säätää osakeyhtiölain tapaan. *Kulttuurirahasto* korostaa, että hallintoneuvoston tulee olla harkinnanvarainen toimielin. *Mähönen* toteaa niin ikään, että hallintoneuvostosta tulee aina määrätä säännöissä, ja että hallintoneuvostolla ei tule oikeutta olla edustaa säätiötä. *Slif* katsoo, että nykyinen lainsäädäntö on tältä osin riittävää. Siinä tapauksessa, että tarkempia säännöksiä vastuunjaosta eri toimielinten välillä otettaisiin lakiin, näiden tulisi olla siten tahdonvaltaisia, että perustaja voi säätiön säännöissä määrätä toisin.

SAL ja *FK* katsovat, että jonkinlainen tahdonvaltainen perusmalli saattaisi olla perusteltu, mutta pakottavan lainsäädännön muutokselle ei ole olemassa tarvetta. *KKK:n* mukaan myös kaksipuolaisen hallintomallin toimielinten tehtäviä ja vastuusuhteita tulisi säädellä muun yhteisölainsäädännön tapaan.

Turun Kauppakorkeakoulu/Vahtera katsoo, että kaksipuolaisen hallintomallin tarkempi sääntely ei ole välttämätöntä, mutta se vaikuttaa perustellulta ottaen huomioon edellä korostetun tahdonvaltaisten olettamasääntelyn merkityksen. Säätiön hallinnon organisointi on pitkälti säätiöiden tarpeeseen perustuva tahdonvaltainen seikka. Tahdonvaltaisesta olettamasääntelystä ei seuraa mitään haittoja. *Pykäläinen-Syrjäsen* mukaan toimitusjohtajan lisäksi myös hallintoneuvosto tulisi lainsäädännöllisesti institutionalisoida ja molempia koskevat mallisopimukset tulisi säännellä vastaavasti. Lisäksi hallintoneuvoston tulisi, mikäli sellainen säätiössä sääntöjen mukaan on, aina valvoa hallitusta ja säätiölakiin tulisi säätää myös keinot valvontaan kuten tiedonsaantioikeus osakeyhtiölakia vastaavasti. Selkeästi määritellyt valta-vastuusuhteet toimivat lainsäädännöllisinä kannustimina välttää moraalikadosta johtuvaa tehottomuutta. Mikäli toimivallan- ja vastuunjako säätiön tosiasiallisten toimijoiden välillä säädettäisiin selkeämmäksi, valvontakustannukset laskisivat ja esim. ulkopuolisen oikeusturva tehostuisi. Toisaalta hallintoneuvoston määrääminen säätiöön tulisi edelleen lähtökohtaisesti olla säätäjän säännöissä määrättävissä. Em. menettely noudattaa voimassa olevaa yhtiöoikeutta.

OKM:n mukaan toimitusjohtajan ja kaksipuolaisen hallintomallin toimielinten tehtävistä voitaneen säätää samantyyppisesti kuin osakeyhtiölaissa. Sääntely voinee olla tahdonvaltaista, jotta säätiön säännöissä voidaan muokata hallintoa ao. säätiön toimintaan soveltuvaksi. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että hallintoneuvostolla oleva hallituksen valvontavalta on säätiölain vastaista. Säätiölaki ei nykyisin sisällä keinoja, joilla hallintoneuvosto voisi valvontavelvollisuutta suorittaa. Hallintoneuvostolla on vain se valta, joka sille on säännöissä annettu. Hallintoneuvoston rooli säätiössä on tärkeä lähinnä yhteiskuntasuhteiden ja sidosryhmäsuhteiden ylläpitäjänä.

Ei selkeää kantaa sääntelyn tarpeellisuuteen tässä vaiheessa: Prof. Halilan mukaan sääntely ei ole nyttemmin onnistunutta. Laista ei ilmene, milloin toinen päätöksentekotaso on hallitusta ylempänä ja milloin alempana. Toimivalta- ja vastuusuhteet jättävät liikaa epätietoisuutta. *Kuparinen* katsoo, että kaksipuolainen hallinto on muodollisesti toimivampi, jos ajatellaan, että tilinpäätöksen vahvistamisesta päättää säätiön hallituksen yläpuolella oleva elin. Myös hallituksen jäsenen nimeäminen/erottaminen on selkeämpää.

Ei tarvetta tarkemmalle sääntelylle: KRP toteaa yleisesti, että hallintoneuvostostakin säätäminen olisi ongelmallista, sillä säätiöt poikkeavat huomattavasti toisistaan. *Invalidisäätiön* mukaan kaksipuolaisen hallintomallin toimielinten tehtävän määrittelyn osalta riittää, että se ilmaistaan säätiön säännöissä. RAY ja SÅA katsovat, että tarkempaa sääntelyä ei tältä osin tarvita. RAY ei katso tarpeelliseksi sitä, että lainsäädännöllä rakennettaisiin tarkempia toimielimiä säätiön sisälle.

3.6.5 Vahingonkorvausvastuu (5.6.5)

1. Katsotteko, että vahingonkorvausmenettelyä tulisi kehittää?

Perustelkaa vastauksenne.

Yhteenveto

Yhteensä 13 lausunnonantajaa (Yrjö Jahnssonin säätiö, tilintarkastajat, SAL, FK, KKK, Mähönen, Vahtera, PRH, VIRKE, STM, TEM, Kuntaliitto) katsoo, että vahingonkorvausmenettelyä tulisi kehittää säätiölain uudistamisen yhteydessä. Osin kehittämistä puoltavissa lausunnoissa kiinnitetään huomiota vastuusääntelyn tehokkuuteen ja selkeyteen sekä sääntelyn saattamiseen muun yhteisöläinsäädännön tasolle (Yrjö Jahnssonin säätiö, FK, KKK, KHT-yhdistys, SAL, PRH, STM, TEM). Myös kanneoikeuden laajentamista ehdotetaan harkittavaksi lain jatkovalmistelun yhteydessä (FK, KHT-yhdistys, SAL, Mähönen, Vahtera, Halila, Pykäläinen-Syrjänen). Voimassa olevan lain vahingonkorvaussäännöstä sinänsä riittävänä pitävä Pykäläinen-Syrjänen on todennut, että korvauskanteiden vanhentumisajat tulisi saattaa tehokkaammalle tasolle.

Yhteensä 11 kysymykseen vastannutta lausunnonantajaa (SRNK ja 7 säätiötä/rahastoa, Halila, Pykäläinen-Syrjänen, OKM) katsoo, että nykyiset säännökset vahingonkorvauksesta riittävät. Näistä Pykäläinen-Syrjänen on todennut, että säätiölain sääntelyä tulee selkeyttää muilta osin, jotta voimassa olevan lain säännös olisi riittävä myös jatkossa.

Kysymystä vahingonkorvausmenettelyn kehittämisestä tulee tarkastella myös laajemmin lain uudistamista koskevasta näkökulmasta. Esimerkiksi liiketoiminnan salliminen säätiöille ja johdon lojaliteetti- ja huolellisuusvelvollisuuksien määrittely laissa vaikuttavat vahingonkorvausjärjestelmän osalta tehtäviin ratkaisuihin. Säätiölakia uudistettaessa myös mahdollisen toimitusjohtajan tai vastaavan säätiön toimielimen sääntelyn kohdalla vahingonkorvauskysymykset tulevat jatkovalmistelun yhteydessä arvioitaviksi (SRNK, Konstsamfundet, Arcada).

Lausunnot

Vahingonkorvausmenettelyä tulisi kehittää: Yrjö Jahnssonin säätiön mukaan vahingonkorvausmenettelyä tulisi kehittää. Kuten arviomuistiossa todetaan ongelmana saattaa olla korvauksen hakemista koskeviin toimenpiteisiin haluton hallitus. Nykyisen lain mukaan patenti- ja rekisterihallitus voi nostaa vahingonkorvauskanteen säätiön hallitusta tai sen jäsentä vastaan. Tätä säännöstä voitaneen kehittää ja tehostaa. Vahingonkorvauskanteen nostamisen laiminlyönteille hallituksen jäsenille voisi laissa asettaa tätä koskeva nimenomainen toimimis- ja korvausvastuu. Tilintarkastajien velvollisuutta il-

moittaa valvovalle viranomaiselle vahingon aiheuttamistilanteista voitaneen kehittää. Käytännössä saattaisi olla vaikeaa määritellä ne edunsaajat tai perustajan seuraajat, joilla olisi kanneoikeus. Kanneoikeuden laajentamista lain säännöksiin nykyisestä ei näiden tahojen osalta ole tarpeen tehdä. Kanneoikeuden laajentamista koskevat säätiön säännöissä olevat nimenomaiset määräykset voitaisiin kuitenkin sallia, jos ne ovat riittävän rajatusti ja selkeästi määriteltyjä

FK:n mukaan vahingonkorvausmenettelyä tulisi ajanmukaistaa ja linjata muun yhteisö-lainsäädännön kanssa. Perustajan kanneoikeus olisi syytä ottaa muutosta toteutettaessa huomioon. *HTM-tilintarkastajat* toteaa, että vahingonkorvausmenettelyä tulee kehittää ja tahallisen sekä tuottamuksellisen menettelyn tulisi jatkossakin olla rangaistavaa. Vahingonkorvausmenettelyn kehittäminen ennaltaehkäisee väärinkäytöksiä. *KKK:n* mukaan vahingonkorvausmenettelystä tulee säätää muun yhteisö-lainsäädännön tapaan. *KHT-yhdistys* katsoo, että vahingonkorvausmenettelyä säätiötoiminnan piirissä tulisi kehittää ja siltä osin uusi säätiölaki tulisi tuoda muun yhteisö-lainsäädännön tasolle. Uuden lain valmistelutyön yhteydessä on kuitenkin tarpeellista arvioida ja keskustella siitä, kenellä tai minkälaisella taholla voisi olla oikeus hakea ja saada suojaa vahingonkorvausmenettelyä käyttämällä. Lisäksi hallituksen jäsenillä ja toimitusjohtajalla/ asiamiehellä tulisi olla selkeästi määritelty vahingonkorvausvastuu, koska nykyinen sääntely ”toimihenkilön” vastuusta on epäselvä tai käytännössä siirtää päätöksentekijälle kuuluvan vastuun muille henkilöille. Tilanteissa, joissa säätiön hallitus ja/tai toimitusjohtaja/asiamies eivät noudata säätiön perustajan määrittämää tarkoitusta, säätiön perustajalla tai hänen lainmukaisella oikeudenomistajallaan tai määräämällään taholla voisi ehkä olla asiallinen peruste vahingonkorvausvaatimuksen esittämiseen. Tällä tavoin säätiön perustaja tai muutoin nimetty taho, mahdollisesti myös viranomainen, voisi puuttua mm. säätiön hallituksen toimintaan. Vastaavasti säätiön hallitus voisi puuttua säätiön toimitusjohtajan/asiamiehen toimintaan. *SAL:n* mukaan menettelyn osalta on viitattava edellä kanneoikeuden laajentamisen osalta esitettyyn. Korvausperusteiden osalta säännöksiä olisi syytä yhdenmukaistaa uudehkoon osakeyhtiölakiin.

Prof. Mähösen mukaan vahingonkorvausmenettelyä tulee kehittää. Vastuussa olevat johtoon kuuluvat tulee määritellä nykyistä selkeämmin. Laissa on säädettävä vahingonkorvausvastuun alaiseksi hallituksen jäsenet, mahdollinen laissa tarkoitettu asiamies (toimitusjohtaja/toiminnanjohtaja) sekä mahdolliset laissa tarkoitettujen hallintoneuvoston jäsenet. Olettamasäännöksen mukaan kanneoikeus kuuluu hallitukselle. Säännöissä tulee olla määräys, kenellä on oikeus ajaa säätiöoikeudellista korvauskannetta säätiön lukuun. Säännöissä kanneoikeus voidaan antaa mahdolliselle hallintoneuvostolle tai säätäjälle (ja säätäjän seuraajalle). *Turun Kauppa- ja korkeakoulu/Vahtera* toteaa, että vahingonkorvausta koskevaa sääntelyä tulisi kehittää. Ottaen huomioon edellä korostetun mahdollisuuden liiketoiminnan harjoittamisen lisäämiseen ja säätiöiden toimintamahdollisuuksien kasvamiseen, voidaan toimivaa kontrolli- ja sanktiojärjestelmää pitää välttämättömänä takeena tarkoituksen sekä huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuuksien turvaamiseksi. Vahingonkorvaussääntelyn toimivuuden osalta on lisäksi otettava huomioon säätiöiden poikkeava päämies-agenttisuhde. Näin ollen esimerkiksi arviomuistiossa esitetty perustajan tai seuraajan kanneoikeus voisi olla aiheellinen. Vahingonkorvausvastuun kehittämismahdollisuuksia olisi arvioitava yksityiskohtaisemmin jatkovalmistelussa.

PRH:n mukaan sääntelyä tulee kehittää. Patentti- ja rekisterihallituksen on hyvin vaikea käyttää nykyisessä laissa olevaa mahdollisuutta vahingonkorvauskanteen nostamiseksi säätiön puolesta säätiön hallituksen jäseniä vastaan. Säätiön hallituksen vastuuta tulisi selkeyttää lainsäädännössä. Lainsäädännössä tulisi korostaa hallituksen velvollisuutta ajaa säätiön etua. *Virke* katsoo, että PRH voisi määrätä hallituksen oikaisemaan virheellisen menettelyn tai kieltää sellaisen täytäntöönpanon. Säännöstä ehdotetaan täydennettäväksi myös mahdollisuudella puuttua yksittäisen hallituksen jäsenen toimiin. Sama mahdollisuus tulisi koskea myös muita toiminnasta vastuullisia henkilöitä. Säätiölakiin on esitetty lisättäväksi hallinnollisia sanktioita moitittavasta toiminnasta. Ehdotuksen mukaan säätiölain vastaisesta toiminnasta annettaisiin kuitenkin vain huomautus. Jos toiminta ei sen johdosta korjaantuisi, asetettaisiin uhkasakko. Mikäli tämäkään ei riittäisi, olisi mahdollisuus väliaikaiseen erottamiseen. Seuraamusjärjestelmä moitittavasta toiminnasta vaikuttaa heikolta ja ei luo riittävästi preventiivistä vaikutusta. Säätiöiden seuraamusjärjestelmää tulisi arvioida hallinnollisten sanktioiden lisäksi rikoslain säädöksiä kehittämällä. Kannatamme säätiörikkomuksen ja säätiörikoksen säätämistä rikoslakiin.

STM:n ja *TEM:n* mukaan selkeämpää sääntelyä tarvitaan. *TEM* lausuu lisäksi, että kokonaisuudistuksen yhteydessä on syytä arvioida vastuukysymyksiä säätiön asioiden hoitamisesta vähintään osana säätiön hyvää hallintoa. *Kuntaliiton* toimiston mukaan vahingonkorvausmenettelyä tulisi kehittää ja säätää tästä säätiölaissa.

Vahingonkorvausmenettelyä ei ole tarpeen kehittää: SRNK:n, Alvar Aalto -säätiön, Konstsamfundetin, SÅAn, Kulttuurirahaston ja SliF:n mukaan vahingonkorvausmenettelyä ei tarvitse kehittää, vaan nykyinen menettely riittää. *SRNK, Konstsamfundet* ja *Arcada* toteavat, että jos kuitenkin toimitusjohtaja/asiamies on säätiössä toimitusjohtajana, tulee tämän vahingonkorvausvastuusta säätää muun yhteisölaainsäädännön tapaan. *Invalidisäätiön* mukaan yleisen vahingonkorvauslainsäädännön mukainen vahingonkorvausmenettely on nykyisellä tasolla riittävän tehokas. *Wihurin rahaston* mukaan nykyinen vahingonkorvausmenettely riittää, koska se toimii riittävän hyvin ja on selkeästi mainittu laissa.

Prof. Halilan mukaan sääntelyä ei yleisesti ottaen ole tarpeen kehittää. Jatkoselvittelyssä voitaisiin kuitenkin tutkia sitä mahdollisuutta, että säätäjä voisi saada kanneoikeuden, jos säätiön säännöissä niin määrätään. *Pykäläinen-Syrjänen* toteaa, että mikäli hallintoorganisaation ja sen toimielinten toimivalta- ja vastuusuhteet selkeytetään edellä esitetty tiedonantovelvollisuuksineen ja -oikeuksineen, voimassa olevan säätiölain vahingonkorvaussäännös, jollainen sisällöltään vastaava on myös muissa yhteisölaissa, hoitaa tyydyttävällä tavalla vahingonkorvausmenettelyn tältä osin. Toisaalta se, miten muiden tahojen oikeus ja edellytykset nostaa vahingonkorvauskanteen taataan lainsäädännöllisesti, on erikseen pohdittava seikka. Lisäksi korvauskanteiden vanhentumisajat tulisi *Pykäläinen-Syrjänen* mukaan saattaa tehokkaammalle tasolle, vrt. osakeyhtiölaki ja myös Ruotsin säätiölaki 5:5.1.

OKM toteaa, että säätiölain 12 a §:n mukaan säätiön toimielimen jäsen ja säätiön toimihenkilö on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän toimessaan tahallaan tai tuotamuksesta on aiheuttanut säätiölle. Sama koskee säätiölakia tai säätiön sääntöjä rikkomalla muulle taholle aiheutettua vahinkoa. Säätiölain nykysäännökset vahingonkor-

vausvastuusta vastaavat yleistä yhteisö- ja vahingonkorvausoikeudellista linjaa, eikä ole erityistä tarvetta niiden tai vahingonkorvausmenettelyn kehittämiseksi.

3.7 Säätövalvonta

3.7.1 Julkinen valvonta (5.7.1)

1. Esittäkää näkemyksenne julkisen säätövalvonnan perusteista, ulottuvuudesta, syvällisyydestä sekä tehokkuudesta. Esittäkää tarvittaessa vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ja perustelkaa näkemyksenne.

Yhteenveto

Säätöihin kohdistuvaa viranomaisvalvontaa pidetään annetuissa lausunnoissa laajalti perusteltuna. Säätöön erityispiirteen muodostavan omistajatahon puuttumisen johdosta säätöön tarkoituksen toteuttamisen ja muuttamisen kontrollin katsotaan olevan tarpeen. Lausunnoista käy toisaalta ilmi, että säätöiden valvonnan järjestäminen on monitahoinen kysymys, jota tulee lähestyä erilaisten valvontakeinojen kokonaisuuden näkökulmasta. PRH:n suorittamat valvontatehtävät (niin säätöitä perustettaessa kuin toimintaa arvioitaessa) muodostavat vain osan säätöihin kohdistuvasta kontrollista. Tilintarkastusinstituutio ja sen kehittäminen, säätökielien itsesääntely ja hyvä hallinto, yhteistyö muiden viranomaisten kanssa (verottaja ja mahdollisesti myös poliisi), mahdollisuus yksilöllisten valvontakeinojen kehittämiseen ja hallintoneuvoston valvovan roolin korostaminen nähdään varsinaisen viranomaisvalvonnan ohella mahdollisina säätövalvonnan keinoina. Valvonnan toteuttamista arvioitaessa on myös syytä kiinnittää huomiota viranomaisia koskevan ns. ”palveluperiaatteen” ja ennakkollisen tiedottamisen merkitykseen valvonnan tarpeen kannalta. Vaihtoehtoisia ratkaisumalleja kehitettäessä ja arvioitaessa on huomattava merkitys sillä, minkälaisiin ratkaisuihin lain jatkovalmistelun yhteydessä päädytään muun muassa säätöön tarkoituksen ja toiminnan suhteen.

Yleisesti säätöiden valvontaan liittyvänä ongelmana mainitaan jo ensimmäisen valvontaa koskevan kysymyksen kohdalla PRH:n resurssien puute.¹⁴ Tältä osin aiheellinen on prof. Halilan huomautus siitä, että lainuudistuksen rakentaminen valvontaviranomaisen resursseista käsin on ongelmallista. Muuten julkista valvontaa pidetään jokseenkin toimivana ja oikeansuuntaisena ratkaisuna¹⁵. PRH:n tehtäviä tarkasteltaessa nähdään tarpeellisuutta erottaa rekisterinpitoon ja säätövalvontaan liittyvät tehtävät ja niiden kustannukset toisistaan. Rekisterinpitoa tullee käsitellä yleisempänä rekisteröintivelvollisia yhteisöjä koskevana kysymyksenä siten, ettei säätöitä perusteettomasti aseteta muista yhteisöistä poikkeavaan asemaan.

Tässä vaiheessa monet lausunnonantajat ovat pitäytyneet antamasta kovin yksityiskohdaisia kommentteja tai kehittämisehdotuksia. Lain jatkovalmistelun yhteydessä onkin tarpeen käydä perusteellinen keskustelu viranomaisvalvonnasta. Toimiva valvonta hyödyttää muun yhteiskunnan ja sidosryhmien ohella lopulta myös säätöitä itseään.

¹⁴ Asiaan palataan jäljempänä valvonnan riittävyttä ja kustannuksia koskevien kysymysten kohdalla.

¹⁵ Ainoastaan prof. Mähönen on selkeästi todennut, että julkisvalvonnan olemassaolo ei ole välttämätöntä.

Lausunnot

SRNK: Säätiölain viranomaisvalvontaa puoltavat tarkoituksen toteuttamisen ja muuttamisen valvontaan liittyvät tehtävät, sillä yksityistä intressiä valvontaan ei osakkaiden tai jäsenten puuttuessa ole. Valvontaviranomaisella tulee olla kompetenssi sekä taloudellisissa että oikeudellisissa kysymyksissä ja sille tulee antaa riittävät resurssit valvonnan hoitamiseen. Viranomaisvalvontaa pohdittaessa on säätiövalvontaa ja rekisterinpitoa käsiteltävä erikseen. Säätiölakia uudistettaessa on tarkasti harkittava, onko näiden tehtävien yhdistäminen välttämätöntä ja miten ja missä nämä tehtävät saadaan toteutettua tarkoituksenmukaisimmin ja tehokkaimmin sekä säätiöiden että yhteiskunnan kannalta. *Alvar Aalto -säätiö:* Säätiövalvonnan tulisi olla tehokkaampaa ja huomiota tulisi erityisesti kiinnittää säätiöiden tarkoituksen toteutumiseen. Myös säätiöt, joiden hallituksena on julkinen viranomaislainen tai yleisen laitoksen hallitus tulisi sisällyttää valvonnan piiriin.

Konstsamfundet: Nykyiset valvontamahdollisuudet ovat riittävät. Valvonnan tulisi jatkossakin kuulua Patentti- ja Rekisterihallitukselle. *HOAS:* Säätiövalvonnan kannalta nykyiset instituutiot ovat riittäviä ja oikeita tahoja. Valvonnan ohella haluamme korostaa ohjaavuuden ja tulevaisuuteen luotaavan ennakoivan tiedonsaannin merkitystä esimerkiksi säätiöitä koskevista tulkinnoista, muutoksista sekä lain hengen mukaisista menettelytavoista. Valvovan viranomaisen olisikin hyvä järjestää määräajoin tapahtuvaa tiedon- ja kokemusten vaihtoa erityyppisille säätiöille. Monien säätiöiden hallintokin on aika kevyt, eikä asiantuntemusta ja vuorovaikutusta näihin tärkeisiin asioihin ole koskaan liiaksi. *Invalidisäätiö:* Säätiövalvonta pl. resurssikysymykset on sinällään hyvin järjestetty. Käytännössä myös julkisuus on oleellinen säätiövalvonnan elementti. *Wihurin rahasto:* Viranomaisvalvontaa puoltaa se seikka, että säätiöllä ei ole omistajaa, jäseniä, osakkaita tms.

Kansan sivistysrahasto: Erityistä tarvetta säätiövalvonnan lisäämiseen emme näe. Säätiön rekisteröinti ja tilinpäätösvalvonta, verottajan suorittama valvonta, keräyslupaviranomaisien suorittama valvonta sekä tilintarkastus ovat mielestämme riittäviä juoksevan valvonnan muotoja. Julkisuudessa olleet väärinkäytötapaukset eivät edellytä yleistä säätiöiden valvonnan tai valvojien toimivallan lisäämistä. Erityisselvityksiin kullakin viranomaisella on aina mahdollisuus ja valvonnan tehostaminen toteutuu parhaiten viranomaisien välistä tietojenvaihtoa lisäämällä. *Miina Sillanpään Säätiö:* Säätiöiden valvonta tapahtuu nykyisin tilintarkastuksen ja julkisen viranomaisen (Patentti- ja rekisterihallituksen) kautta. Miina Sillanpään Säätiö pitää tarkoituksenmukaisena viranomaisvalvontaa, joka ulottuu koko säätiökonserniin. Julkisuudessa on esitetty tarvetta viranomaisvalvonnan tehostamiselle, mutta samalla on noussut esiin valvontaviranomaisen puuttuvat resurssit. *PSS:* Henkilöresurssien lisäämisen ohella valvontaa ja tiedon julkista saatavuutta voidaan merkittävästi parantaa myös käyttämällä hyväksi tietotekniikan mahdollisuuksia tietojen keräämisessä ja niiden toimittamisessa yleisön saataville.

RAY kannattaa valvonnan tehostamista, koska säätiöiden nykyistä valvontaa ei voida pitää riittävänä. *RAY:*lla on joka tapauksessa valtionapuviranomaisena sen tuotosta myönnettyjen avustusten valvontatehtävä. Säätiön talouden ja toiminnan nykyistä kattavampi valvonta turvaisi osaltaan myös niitä raha-automaattiavustusten käytölle asetettuja tavoitteita ja ehtoja, jotka sisältyvät arpajaislakiin ja raha-automaattiavustuksista an-

nettuun lakiin. *Rinne koti-Säätiö* on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota siihen että säätiöissä kaivataan myös ennakkoneuvontaa esim. säätiön sääntöjen uudistamisen yhteydessä. *YTY:n* näkemys on, että säätiötoiminnan valvonta on nykyisellään riittävää ja tilintarkastus toimivaa ja aina ammattilaisten hoitamaa *Arcada* toteaa, että säätiön rakenteesta johtuen viranomaisvalvonta on tärkeää. Valvovalla viranomaisella tulee olla niin oikeudellista kuin taloudellista osaamista valvontatehtävän hoitamiseksi ja sen vuoksi viranomaisvalvonnan riittävästä resurssista tulee pitää huolta. Tällä hetkellä resurssipula näyttäisi olevan viranomaisvalvonnan suurin ongelma. Mahdolliselle säätiön hallintoneuvostolle tulisi antaa suurempi rooli hallituksen toiminnan valvojana. Koska säätiöllä ei ole vastuuvapauden myöntävää yhtiökokousta, tulee hallintoneuvostolle säätiöissä antaa korostetumpi asema kuin osakeyhtiöissä. Jos hallintoneuvoston valvovaa roolia vahvistetaan, se tarkoittaa samalla sitä, että valvovan viranomaisen työtaakkaa voidaan keventää.

SÅA katsoo, että voimassa olevan sääntelyn mukainen valvonta toimii tyydyttävästi sillä edellytyksellä, että riittävät julkiset resurssit turvataan. *Kulttuurirahasto*: Niin säätiöiden kuin julkisen vallan kannalta on tärkeää, että säätiöiden valvonta on järjestetty asianmukaisella tavalla. Toimiva, luotettava ja ennakoitavissa oleva valvontajärjestelmä lisää säätiölaitoksen uskottavuutta ja parantaa sen toimintaedellytyksiä. Nykyinen valvontaa koskeva säännöstö onkin tarpeellinen ja riittävä. Valvonnan käytännön ongelmat johtuvat resurssipulasta ja oikeudenkäyntikulturiskin aiheuttamasta "uskalluksen puutteesta", eivät itse säännöstöstä. Yleinen oikeusturva ja oikeuskäytännön yhtenäisyys huomioon ottaen ei ole mahdollista siirtää nykyisin tuomioistuimelle kuuluvaa valtaa Patentti- ja rekisterihallitukselle taikka mille muullekaan vastaavalle organisaatiolle. Ajatus oikeudenkäyntikulturiskin poistamisesta on vastoin yleisiä oikeusperiaatteita, myös valtion tulee vastata vastapuolen oikeudenkäyntikuluista asian hävitessään. *SliF* katsoo, että julkista valvontaa tarvitaan, sillä säätiöillä ei ole omistajaa tai jäseniä, jotka valvoisivat toimintaa. Nykyistä vastaava jälkikäteinen valvonta on riittävää. *SliF:n* näkemys on, että voimassa oleva laki sinänsä antaa mahdollisuuden puuttua ilmeneviin väärinkäytöksiin. Valvontaan liittyvät ongelmat löytyvät resurssipuolelta. Ei ole tarpeeksi resurssia valvoa toimintaa ja tarpeen tullen puuttua väärinkäytöksiin. Tehokas ja huolellinen tarkastelu edellyttää sekä oikeudellista, että taloudellista osaamista. Lainvalmistelun yhteydessä tulee arvioida myös, kuuluvatko valvontatehtävät vastaisuudessa Patentti- ja Rekisterihallitukselle.

Takuu-Säätiö pitää säätiöiden valvontaa (julkinen valvonta/PRH ja tilintarkastus) tarkoituksenmukaisena eikä näe tarvetta järjestelmän suuriin muutoksiin. Säätiövalvonnan tehostamiseen (PRH:n valvontaresurssien lisääminen) tulisi kuitenkin kiinnittää nykyistä enemmän huomiota. *Urheiluopistosäätiön* mukaan säätiöiden julkista valvontaa ei ole tarpeen lisätä. Sähköiset kanavat antavat mahdollisuuden lisätä tietoa säätiöistä ja niiden toiminnasta ja saada tieto kaikkien kansalaisten ulottuville. *Yrjö Jahnssonin säätiö* katsoo nykyisen säätiölain antavan patentti- ja rekisterihallitukselle riittävät mahdollisuudet ja toimivaltuudet säätiöiden tehokkaaseen valvontaan. Ilmeisenä ongelmana on säätiörekisterille annettujen resurssien riittämättömyys. *Esy:n* mukaan patentti- ja rekisterihallituksella on rajalliset resurssit valvonnan suorittamiseen. Valvonnan kehittämisessä mallina voitaisiin käyttää Finanssivalvonnasta annettua lakia. Voisi myös olla perusteltua harkita, tulisiko säätiöiden valvonta siirtää kokonaan Finanssivalvonnalle.

HTM-tilintarkastajat katsoo, että säätiölain selkiyttäminen tuo helpotuksia myös valvontaan. Selkeitä, hyvin määriteltyjä säädöksiä on helpompi noudattaa ja valvoa. Tällä hetkellä valvonta perustuu tilintarkastuksen sekä PRH:n valvontaan. PRH:n resurssien rajoittuneisuudesta johtuen valvontaa tulisi painottaa tilintarkastajien puoleen. *KKK* toteaa, että koska säätiössä ei ole intressitahoa, jolle valvontavalta luontaisesti kuuluisi, tulee julkiseen valvontaan panostaa riittävästi. Valvonta tulee järjestää siten, että se on tarkoituksenmukaista ja tehokasta. Jos tulevaisuudessa säätiöille mahdollistetaan liiketoiminnan harjoittaminen, pitäisi valvonnan ulottua myös tähän toimintaan. *KHT-yhdistys* katsoo, että objektiivisen valvontaviranomaisen olemassaolo säätiöiden toiminnan asianmukaiseksi valvomiseksi on tärkeää, koska säätiöissä ei ole samanlaista ”edunvalvojaa” (omistajaa) kuin muissa yhteisöissä. Valvonnan tulisi ensisijaisesti olla laillisuusvalvontaa ja kohdistua säätiön tarkoituksen toteuttamiseen ja siihen, onko säätiön varallisuuden käyttö ollut säätiön tarkoituksen mukaista. Ymmärrettävästi valvonta on pääosin arviomuistiossa mainitulla tavalla jälkikäteistä. Valvontaviranomaisella tulisi olla käytössään asianmukainen oikeudellinen ja taloudellinen asiantuntemus säätiön toiminnan arvioimiseksi sekä riittävät henkilöresurssit säätiövalvonnan järjestämiseksi luotettavalla tavalla. *KHT-yhdistys* toteaa myös, että tilintarkastus ei ole luonteeltaan julkista valvontaa ja siksi tilintarkastusta ei missään oloissa tule rinnastaa valvontaviranomaisen vastuulla olevaan julkiseen valvontaan arviomuistion alaviitteessä nro 85 (s. 37) esitetyllä tavalla. Tilintarkastus on yhteisöjen (ml. säätiöiden) kirjanpidon, tilinpäätösinformaation ja hallinnon lakisäätteistä valvontaa. Säätiöiden kohdalla tilintarkastusprosessi on sama kuin muillakin yhteisöillä, vaikka säätiöillä ei olekaan omistajaa, jolle tilintarkastuskertomus osoitetaan.

SAL:n mukaan julkinen valvonta on perusteltua ainakin siinä tapauksessa, että kanne oikeus on muuten rajoitettu. Julkisen valvonnan perusteellisuus ja täsmällinen toteuttamistapa on vaikeampi kysymys.

Prof. Halila kannattaa julkisen valvonnan säilyttämistä. Sitä varten ei tule kerätä säätiöiltä valvontamaksua. Sen sijaan rekisteröimis- ja sääntömuutosmaksut voivat olla sillä tavoin markkinahintaisia kuin yhdistysrekisterin vastaavat maksut. Valvonnan voimavaroja voitaisiin lisätä nykyisestäään. Ainakaan toistaiseksi Halila ei ole vakuuttunut siitä, että valvonnan siirtäminen PRH:sta muualle edistäisi valvonnan suorittamista. Nykykäytännön ongelmana eivät ole valvonnan keinot vaan resurssit. Lainuudistusta ei tulisi rakentaa resursseista käsin.

Prof. Mähönen toteaa, että koska säätiöllä ei ole omistajaan verrattavaa päämiestä, päämies-agenttiongelmia on ratkaista muuta tietä. Ratkaisuna on esitetty säätiön tarkoituksen konstruointia päämieheksi. Koska päämies on tällöin fiktio, on mietittävä, kuka edustaa päämiestä. Tällöin on periaatteessa kaksi vaihtoehtoa, joko säätäjät tai säätäjän seuraaja tai ulkopuolinen agentti. Ulkopuolisen julkisvalvonnan roolia ei voida tarkastella erikseen miettimättä ensiksi, olisiko säätäjävälvonta sitä tehokkaampi tapa valvoa johtoa sekä valvonnan tehokkuuden että kustannustehokkuuden kannalta. Tämä kysymys olisi siis ratkaistava ennen kuin siirrytään tarkastelemaan julkisvalvonnan järjestämisen yksityiskohtia. Mähösen mielestä julkisvalvonnan olemassaolo ei ole välttämätöntä. Rekisteriviranomaisen rooli ja valvontaviranomaisen rooli on pidettävä erillään: rekisteriviranomaista tarvitaan siitäkkin huolimatta, että ei ole julkista valvontaa. Säätäjän valvontaoikeuksien laajentamista tulee ensiksi pohtia ja vasta sitten, jos se katsotaan

riittämättömäksi säätiöiden johdon tehokkaan valvonnan toteuttamiseksi, on siirryttävä pohtimaan julkisvalvonnan järjestämistä ja valvonnan yksityiskohtia. Valvonnan kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat ennen kaikkea säätiön tarkoituksen toteuttamisen valvonta ja tarkoituksen muuttamisen valvonta. Mikäli päädytään julkisvalvontaan, valvojalla tulee olla riittävät toimivaltuudet sekä taloudellisissa että oikeudellisissa kysymyksissä. Valvonta tulee toteuttaa julkisin varoin siten, että valvojalla on riittävät resurssit hoitaa valvonta tehokkaasti. Mähönen toteaa, että valvonnan kustannusten täysimittainen siirtäminen säätiöiden kannettavaksi rampauttaisi säätiöinstituutiota yhteiskunnallisesti epätoivottavalla tavalla. Mikäli päädytään julkisvalvonnan säilyttämiseen, asiaa on tarkasteltava puhtaalta pöydältä siinä mielessä, että nykyinen rekisteriviranomaisen ja valvontaviranomaisen tehtävien yhdistäminen ei ole välttämätöntä. PRH voi edelleen hoitaa rekisteriviranomaisen tehtäviä, vaikka luotaisiinkin uusi säätiövalvontaviranomainen tai julkisvalvonta siirrettäisiin toiselle viranomaiselle.

Turun kauppa- ja korkeakoulu/Vahteran mukaan PRH:n suorittamaa jälkikäteistä säätiövalvontaa voidaan pitää lähtökohdiltaan oikeasuuntaisena, mutta se edellyttäisi riittäviä resursseja. PRH:n suorittama valvonta tulisi olla pääsääntöisesti valvontaa, joka perustuu tilintarkastuksen tuottamaan informaatioon. Toisaalta silloin, kun tilintarkastusinformaation, saadun ilmoituksen tai valvontaviranomaisen oman havainnon perusteella huomataan erityinen valvontatarve, tulisi valvontaviranomaisella olla riittävät resurssit. Mikäli valvontaa ei pystytä järjestämään riittävällä tavalla silloin, kun erityinen selvitystarve on olemassa, heikentää se yleisesti säätiöiden tarkoituksen toteutumisen takeita.

Pykäläinen-Syrjäsen mukaan säätiöiden säätiölaissa säädettyä julkisoikeudellista viranomaisvalvontaa perustellaan usein sillä säätiötä koskevalla erityispiirteellä, että säätiöissä ei ole valvonnasta vastaavaa omistajapiiriä kuten osakeyhtiöissä. Lähtökohtaisesti em. valvonnan perusteet ovat lähinnä yksityisoikeudelliset eli säätiön säätäjän määräämän säätiön tarkoituksen toteuttamisen ja sen omaisuuden hallinnoinnin lain ja sääntöjen mukaisesti varmistaminen ja väärinkäytösten ehkäiseminen sekä edunsaajien oikeussuojan varmistaminen. Toisaalta erityisesti yleishyödyllisiin säätiöihin kohdistuu myös verotukseen liittyvien etujen johdosta julkista intressiä, ja mikäli liiketoiminnan harjoittaminen sallittaisiin säätiöille, julkisoikeudelliset intressit ja yhteiskunnan edun varmistaminen viranomaisessa kasvaisivat. Voimassa oleva säätiölaki sääntelee vain itsenäisiä yksityisoikeudellisia säätiöitä ja vaikka sen soveltamisala laajennettaisiinkin kattamaan myös epäitsenäiset säätiöt, valvonnan peruste tältä osin olisi edelleen lähtökohtaisesti yksityisoikeudellinen. Toisaalta valvonnan ulkopuolella on lain mukaan säätiö, jonka hallituksena on julkinen viranomainen tai yleisen laitoksen hallitus. Aron mukaan tällaista säätiötä ei ole vapautettu säätiöoikeudellisesta valvonnasta, vaan säännöksellä on haluttu korostaa valvonnan julkisoikeudellista laatua. Toisaalta julkisoikeudellisia säätiöitä säännellään kokonaan säätiölain ulkopuolella erikseen niitä koskevilla laeilla.

KRP toteaa, että julkinen valvonta jakautuu tällä hetkellä perustamisvaiheen valvontaan, säännölliseen valvontaan ja yksittäistapaustalvontaan. Perustamisvaiheen valvonta ja yksittäistapausten valvonta lienee tällä hetkellä tyydyttävästi hoidettu. Resurssien vähydestä johtuen säännöllinen valvonta on tällä hetkellä ainoastaan sitä, että PRH valvoo vaadittujen tilinpäätösasiakirjojen toimittamista. Tarvittaessa niitä vaaditaan jälkikäteen. Jos voimavaroja lisättäisiin, niin tilinpäätöksiä voitaisiin analysoida perusteelli-

semmin, jolloin valvonta olisi kattavampaa. *PRH:n* näkemykset säätiövalvonnasta on esitetty laajasti oikeusministeriölle v. 2005 jätetyssä aloitteessa. Kyseisen aloitteen saatelaisissa todetaan, että ”Patentti- ja rekisterihallitukselle on kuluneen kymmenen vuoden aikana muodostunut näkemys siitä, että erityisesti säätiöiden toiminnan valvontaa koskevaa lainsäädäntöä tulisi tarkentaa. Vaikka erittäin suuri osa säätiöistä toimii lainmukaisesti, ovat eräät esille tulleet tapaukset osoittaneet, että nykyiset säätiölain säännökset eivät kaikissa tapauksissa mahdollista riittävän nopeata ja tehokasta puuttumista lainvastaiseen toimintaan.”.

Kuntaliiton mukaan säätiöiden julkista valvontaa tulisi tehostaa esimerkiksi siten, että systemaattisesti valvojaviranomainen tekisi tarkastuksia joko säätiön pyynnöstä tai omasta aloitteestaan säätiöihin. Tämä vaatisi luonnollisesti valvontaviranomaisen toimivallan asianmukaista säätelyä.

VH lausuu, arviomuistiossa todetun, että käytännössä *PRH:n* valvonta tarkoittaa pääasiassa säätiörekisteri-ilmoitusten tarkastamista ja tilinpäätösten rekisteröintivelvollisuuden valvontaa. Tällaista valvontaa ei voida pitää riittävänä. Valvontaa voitaisiin tehostaa lisäämällä *PRH:n* säätiörekisterin resursseja merkittävästi nykytilaan verrattuna. Verohallinnon käsityksen mukaan myös säätiöiden laaja raportointivelvollisuus ja tietojen julkisuus parantaisivat valvontamahdollisuuksia. Verohallinnon käsityksen mukaan *PRH:n* käytettävissä olevien valvontamenettelyjen tulisi olla mahdollisimman keveitä ja tarkoituksenmukaisia. Toisaalta tulisi harkita säätiöiden ollessa merkittäviä vaikuttajia yhteiskunnassa voitaisiinko osa valvonnasta siirtää Finanssivalvonnalle ja siten tehostaa säätiöiden valvontaa. Valvovalla viranomaisella tulisi olla järjestettynä sähköinen tietovarasto, jossa säätiöiden tiedot olisivat helposti saatavilla. Säätiöiden julkisten tietojen laajuus voisi olla osakeyhtiöitä laajempi, koska säätiöillä on keskeinen rooli hyväntekeijöinä ja toimintaan liittyy yhteiskunnallinen intressi muun ohessa niiden saamien tukien sekä verovapauksien kautta. Kun yritystietojärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä uudistetaan, säätiöt tulisi rekisteröidä julkiseen yritys- ja yhteisötietojärjestelmään. Säätiölain uudistamisen yhteydessä tulisi parantaa *PRH:n* ja Verohallinnon yhteistyötä säätiöiden valvonnassa. Ensisijaisesti tulisi kehittää *PRH:n* ja Verohallinnon välistä tiedonvaihtoa. Tällä hetkellä tiedonvaihdon esteet ovat lähinnä lainsäädännöllisiä. Säätiölain 24 §:n mukaan *PRH* voi luovuttaa salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja esitutkintaviranomaiselle ja syyttäjälle taikka muulle lain mukaan tiedon saantiin oikeutetulle viranomaiselle. Verohallinnon osalta edellä sanottu tarkoittaa *PRH:n* velvollisuutta verotusmenettelylain mukaiseen kehotukseen perustuvaan tiedon antamiseen. Voimassaolevan lain mukainen tiedonvaihto *PRH:lta* Verohallinnolle edellyttää siis Verohallinnon ensivaiheen toimenpiteitä, ts. tapauskohtaista ja yksilöityä pyyntöä, *PRH:n* aloitteellisuuden sijaan. Tämä on omiaan heikentämään tiedonvaihdon ja siten koko valvonnan tehokkuutta.

VH:n käsityksen mukaan säätiöiden valvonnan tehostaminen edellyttää lainsäädäntöön perustuvaa *PRH:n* oikeutta oma-aloitteiseen salassa pidettävien tietojen luovuttamiseen Verohallinnolle, mikäli tiedoilla saattaa olla merkitystä säätiön tai sen toimielimiin kuuluvan henkilön verotukseen.

PRH:n oikeus saada salassa pidettäviä verotustietoja omasta pyynnöstään ei ole mahdollista. Mikäli PRH:n suorittaman säätiövalvonnan kannalta on tarpeen saada Verohallinnolta säätiötä koskevia verotustietoja, sitä koskeva säännös tulee lisätä säätiölainsäädäntöön.

*Virke:*Valvonnan kannalta läpinäkyvyyden lisääminen on tärkeää väärinkäytösten ilmoituksen varmistamiseksi. Kannatamme säätiölain salassapidon kaventamista. Valvontaviranomaisena toimivalle PRH:lle tulisi sallia oikeus luovuttaa oma-aloitteisesti tietoja muille viranomaisille silloin, kun se on tarpeen toisen viranomaisen tehtävien hoitamiseksi. Samalla PRH:lle olisi sallittava vastavuoroinen tietojen saanti oman valvontatehtävänsä suorittamiseksi viranomaiselta tai sivullisilta. Osana valvontaa tulisi säätää sivullistahon tietojenantovelvollisuudesta. PRH:n tietojen saantia valvonnan kohteena olevasta säätiöstä ja tämän intressipiiriin kuuluvista yhtiöistä ja muista toimijoista on perusteltua parantaa. Tietojen saannin ulkopuolelle ei siten tulisi rajata säätiön vastuuasemissa toimivien henkilöiden säätiön toiminnan ulkopuolella tapahtuvaa toimintaa, jos tietojen saanti olisi välttämätöntä säätiön väärinkäytösepäilyjen selvittämiseksi. Tietojen hankintaa tulisi kehittää säätiön hallinnon ohella myös tilintarkastajien suuntaan. Tämä saattaa kuitenkin muodostua jossain määrin ongelmalliseksi, koska säätiön hallinto valitsee tilintarkastajan. Mahdollisen intressiristiriidan vuoksi asiaa tulisi ehkä tarkastella tilintarkastusta koskevien velvoitteiden lisäämisenä. Valvontaan tarvittavien asiakirjojen saanti tulisi tarvittaessa varmistaa uskotun miehen määräämisellä. Rekisteröinti on osa valvontaa, eikä siitä siksi tule luopua. Rekisteröinnin piiriin tulee saattaa kaikki säätiöt mukaan lukien epäitsenäiset säätiöt. Rekisteriin tulisi merkitä tilintarkastajien ohella kaikki vastuuasemissa toimivat henkilöt, säätiön nimen kirjoittajat, ja muut valtuutuksen perusteella päätösvaltaa käyttävät. Tämä lisäisi julkisuutta ja samalla läpinäkyvyyttä. Merkinnät tilintarkastajien ja vastuuasemissa olevien eroista tulisi myös tehdä rekisteriin. Eroilmoitusten säätäminen maksuttomaksi parantaisi merkittävästi rekisteristä saatavan tiedon luotettavuutta sekä oikeaa kuvaa hallinnon tilasta. Kun merkintä nykyisin on säätiön hallituksen vastuulla, saattaa uusien vastuuhenkilöiden nimeäminen viipyä. Maksuton eroista ilmoittaminen oikean julkisen kuvan vuoksi lisäisi säätiön hallitukselle painetta tilanteen järjestämiseen ja asiantilan saattamiseen säädösten edellyttämäksi.

SM/poliisitoiminnan suunnitteluyksikkö katsoo, että säätiöillä tulee perustajien oman valvonnan lisäksi olla nykyisen kaltainen julkinen valvonta, jonka tulee olla vähintään nykyisen laajuista. *SM/Polisihallitus* katsoo, että säätiöiden valvonnan tehostaminen saattaisi väärinkäytösmahdollisuudet samalle tasolle muiden yhteisöjen kanssa. PRH:n valvontaa voidaan täydentää verohallinnon valvonnalla, mikä edellyttäisi sitä, että näiden keskinäinen tietojenvaihto mahdollisista väärinkäytöksistä olisi sallittua ja mahdollisimman vaivatonta. Verohallinnon tulisi valvonnan pohjaksi vaatia veroilmoitukset kaikilta säätiöiltä eikä vain niiltä, joilla on ollut veronalaista tuloa. PRH:lla tulisi olla riittävät voimavarat säätiöiden tosiasialliseen valvontaan ja sen tulisi voida käyttää ostopalveluina ulkopuolisten tilintarkastusyhteisöjen apua epäiltäessä laiminlyöntejä tai väärinkäytöksiä tai jopa tietyn säätiötöksen systemaattiseen tarkastamiseen samaan tapaan kuin EU-tukien valvonnassa tehdään.

STM katsoo, että säätiöiden on toimitettava riittävästi tietoa toiminnastaan, jotta tilintarkastajat ja julkinen tarkastus voivat ottaa kantaa siitä, miten säätiön tarkoitus on toteutunut. Säätiöiden toiminnan läpinäkyvyyttä on parannettava. Toiminnan tarkoitukseen liittyvä informaation lisääminen on erittäin tarpeellista valvonnan tehostamisen kannalta *TEM:n* mukaan *PRH:n* normaalina toimintamallina on rekisteritietojen vastaanottaminen ja rekistereiden ylläpitäminen. Laillisuusvalvonta itse rekisteröitävien toimijoiden suhteen on siten pidemmälle menevä, kuin viraston muussa toiminnassa keskimäärin.

Kuparinen toteaa, että säätiörekisterissä on 1960-luvulta 1980-luvulle ollut yksi lakimies ja notaari (osastosihteerinä), minkä jälkeen vahvistukseksi tuli kanslisti. 1994 tehtävien siirtyessä patentti- ja rekisterihallitukselle palattiin taaksepäin ja rekisterissä oli 1995–2000 lakimies (jaostopäällikkö) ja osastosihteerit. Jaostopäällikkö sai avukseen toisen lakimiehen (sivutoimisesti) ja päätoimisen ylitarkastajan vuoden 2005 paikkeilla. Sen jälkeen säätiörekisteriä on hoidettu apulaisjohtajan johdolla siten, että jaostopäällikkö ja kolme muuta lakimiestä (muun ohessa) ovat hoitaneet säätiöasioita. Toimistohenkilökunnan määrä on lisääntynyt, mutta valvonnan kaupparekisteriin liittyvät tehtävät ovat vieneet melko suuren osan ajasta. Arviomuistiossa todettu ”säätiövalvonta ei vastaa säätiötodellisuutta” on oivallisesti sanottu! Kysymys on ollut ensin ministeriön ja sitten keskusviraston halusta panostaa säätiörekisterin ylläpitoon ja säätiövalvontaa. Säätiöiden pieni lukumäärä ja toimivuus vielä ennen 1990-lukua, lienee ollut syynä vähäiseen huomioon. Vasta kasvanut valvontatapausten joukko ja julkinen huomio on muuttanut asenteita.

2. Onko valvonta riittävällä tavalla järjestetty?

Yhteenveto

Yhteensä 6 lausunnonantajaa (*PRH*, *Kansan Sivistysrahasto*, *SÅA*, *Urheiluopistosäätiö*, *FK*, *SAL*) katsoo, että säätiöiden valvonta on nykyisellään riittävällä tavalla järjestetty. Säätiöiden valvonnasta vastaava *PRH* on todennut, että valvonnan riittävyttä on arvioitava suhteessa lainsäädäntöön, käytettävissä oleviin resursseihin ja siihen, että odotuksen valvonnan tasosta saattavat yhteiskunnan muutoksen seurauksen muuttua¹⁶.

Yhteensä 14 lausunnonantajaa (*SRNK* ja 9 säätiötä/rahastoa, *HTM-tilintarkastajat*, *KRP*, *Vahtera*, *Kuparinen*) on todennut, että säätiövalvontaan käytettäviä resursseja ei ole riittävällä tavalla järjestetty¹⁷.

Sähköisen tietojärjestelmän kehittämisen ja tietojen systemaattisen keräämisen säätiöiden valvonnan tehostamiseksi on nimenomaisesti maininnut 5 lausunnonantajaa (*SRNK* ja 2 säätiötä, *Halila*, *Mähönen*). *RAY* ja *Kuntaliitto* ovat varsin yleisellä tasolla viitanneet valvonnan tehostamisen tarpeeseen. *HTM-tilintarkastajat* kannattavat julkisuuden

¹⁶ Lausunnonantajien kommentit koskevat pääosin voimassaolevaa oikeutta ja valvonnan nykytilaa. Laajan lainsäädännöllisen uudistuksen yhteydessä on huomioitava, että valvonnan tarve ja laajuus riippuvat siitä, minkälainen toiminta säätiöille katsotaan aiheelliseksi sallia.

¹⁷ ks. vastaukset seuraavaan kysymykseen; Kyseiset lausunnonantajat ovat laajalti sitä mieltä, että valvontaviranomaisen toimivallan sääntely sinänsä on asianmukaista, mutta resurssien puute muodostaa ongelman toimivallan käytössä.

ja informaation lisäämistä valvontakeinona. Pykäläinen-Syrjäsen mukaan lain valmistelun yhteydessä tulisi pohtia viranomaisvalvontaan liittyvän säätiöiden toiminnan tehokkuutta lisäävän neuvonta- ja palveluperiaatteen säätämistä.

Lausunnot

Nykyistä säätiövalvonnan tasoa riittävänä pitävät: PRH:n mukaan vastaus kysymykseen riippuu olennaisesti siitä, mitä kukin valvonnalta odottaa. Viranomaisen käytettävissä olevat resurssit ja lainsäädäntö huomioon ottaen valvonta on PRH:n mielestä järjestetty vähintään riittävällä tasolla ja valvontaa on parannettu huomattavasti siitä tasosta, jolla säätiöiden valvontaa hoidettiin ennen vuotta 1995. Yhteiskunnan muutoksen seurauksena on luonnollisesti ymmärrettävää, että myös odotukset valvonnan tasosta ja sisällöstä voivat muuttua. *Kansan sivistysrahasto, SÅA, Urheiluopistosäätiö ja FK* katsovat, että säätiöiden valvonta on riittävällä tavalla järjestetty. *Kansan Sivistysrahasto* on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota erilaisten kontrollikeinojen (säätiöiden rekisteröinti ja tilinpäätösvalvonta, verottajan suorittama valvonta, keräyslupaviranomaisten suorittama valvonta sekä tilintarkastus) kokonaisuuteen. Lisäksi *SAL* on todennut, että sen käsityksen mukaan valvonta toimii ilmeisesti kohtuullisesti.

Säätiövalvonnan resurssien puutteeseen ovat viitanneet: SRNK, Alvar Aalto -säätiö, Invalidisäätiö, Wihurin rahasto, Miina Sillanpään säätiö, PSS, Rinnekoti-Säätiö, SÅA, Kulttuurirahasto, SliF, Takuu-Säätiö, Yrjö Jahnessonin säätiö, HTM-tilintarkastajat, KRP Vahtera ja Kuparinen ovat lausunnoissaan kiinnittäneet huomiota säätiövalvonnan resurssien puutteeseen. Esimerkiksi *SRNK* on lausunnossaan todennut tältä osin, että ongelma on toimivallan antamien mahdollisuuksien käyttämättä jättäminen riittävien resurssien puutteessa. Myös *PRH:n* asema nettobudjetoituna rekisteriviranomaisena on ongelmallinen, sillä se kantaa itse taloudellisen riskin mahdollisista oikeustoimista, mikä vaikuttaa valvonnan tehokkuuteen. *KRP* on todennut, että *PRH:n* pitäisi saada jo nykyisenkin lain aikana lisää voimavaroja tilinpäätösten analysointiin. Syntyneitä kustannuksia voitaisiin kattaa esim. ilmoitusmaksuilla. *SliF:n* mukaan valvonta ei näytä riittävältä. Tämä ei kuitenkaan sen mukaan johdu säätiölain valvontaan liittyvien säännösten puutteellisuudesta, vaan valvovan viranomaisen resurssien puutteesta.

Sähköisten tietojärjestelmien tehokkaampaa käyttöä ja tietojen systemaattista keräämistä ja julkistamista ovat kannattaneet: SRNK ja Arcada katsovat, että valvonnan tulisi tapahtua nykyaikaisesti sähköisiä tietojärjestelmiä käyttäen, systemaattisesti tietoa keräten ja julkistaen. Myös *prof. Halilan* mukaan sähköisen tietojärjestelmän kehittäminen voisi viedä valvontaa eteenpäin. *Alvar Aalto -säätiö* on todennut, että suuri määrä säätiöitä laiminlyö lakivelvoitteisen raportoinnin vuosittain. Valvontaviranomaisen tulisi kehittää sähköisen tietojärjestelmien käyttöä säätiövalvonnassa ja raportoinnissa. *Prof. Mähönen* katsoo, että mikäli julkisvalvonta säilytetään, sitä on tehostettava sekä automatisoidulla systemaattisella tiedon läpikäynnillä että perusteellisimmin pistokokein.

Valvonnan tehostamista tai kehittämistä muuten ovat kannattaneet: RAY ja Kuntaliitto ovat todenneet kannattavansa säätiövalvonnan tehostamista. *HTM-tilintarkastajat* on todennut, että julkisuus on usein tehokasta valvontaa ja muun muassa tilinpäätöstietojen julkisuutta tulisi parantaa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää julkaistavien tietojen oikeellisuuteen ja täydellisyyteen.

Pykäläinen-Syrjäsen mukaan oikeuskirjallisuudessa on usealta taholta todettu, että säätiöihin kohdistuva viranomaisvalvonta on ennen kaikkea jälkikäteistä laillisuusvalvontaa. Tässä näkemyksessä on mielestäni sivuutettu perustamislupamenettely ja siihen selkeästi liittyvä etukäteisvalvonta. Toisaalta koska valvontaviranomaisen on arvioitava ensinnäkin säätiötä perustettaessa esimerkiksi se, täyttääkö säätiön tarkoitus hyödyllisyysvaatimuksen ja onko säätiölle luovutettava omaisuus riittävä suhteessa säätiön tarkoituksen toteuttamiseen, ja toiseksi jälkikäteisvalvonnassa esimerkiksi se, ovatko johdolle maksetut palkkiot kohtuullisia, mikä tulee arvioida suhteessa tehtyyn työhön ja vastuuseen, ei näitä arviointeja mielestäni voi pitää pelkästään laillisuusvalvontana, vaan kyse on myös tarkoituksenmukaisuusvalvonnasta. Uudistuvassa säätiölainsäädännössä tulisi pohtia viranomaisvalvontaan liittyvän säätiöiden toiminnan tehokkuutta lisäävän neuvonta- ja palveluperiaatteen säätämistä. Esimerkiksi Ruotsin ja Norjan säätiölainsäädäntö velvoittaa Suomen lainsäädäntöä enemmän viranomaista ennakkovalvontaan eli aktiivisesti toimimaan myös säätiöiden toimintaa tukevana instituutiona. Ruotsissa palveluvelvollisuus ilmenee suoraan säätiölaista.

3. Onko valvontaviranomaisen toimivalta asianmukaisesti säännelty?

Yhteenveto

Yhteensä 22 kysymykseen vastannutta lausunnonantajaa (SRNK ja 14 säätiötä/rahastoa, FK, HTM-tilintarkastajat, Mähönen, SAL, KRP, Halila, Vahtera) katsoo, että valvontaviranomaisen toimivalta on sinänsä asianmukaisesti säännelty.¹⁸ Lisäksi on todettu, että mikäli liiketoiminta sallitaan säätiöille, tulee myös säätiökonsernin valvonnasta huolehtia riittävällä tavalla. Prof. Halila on kiinnittänyt huomiota perustuslakikysymyksiin ja PRH:n kuluvastuuseen vahingonkorvausasioissa.

Yhteensä 4 lausunnonantajaa (Kuntaliitto, PRH, KHT-yhdistys, Pykäläinen-Syrjänen) pitää valvontaviranomaisen toimivallan sääntelyä jollakin tapaa puutteellisena.

Lausunnot

Valvontaviranomaisen toimivallan sääntelyä asianmukaisena pitävät: SRNK, Alvar Aalto -säätiö, Invalidisäätiö, Wihurin rahasto, Kansan Sivistysrahasto, Miina Sillanpään säätiö, PSS, Rinnekoti-Säätiö, Arcada, SÅA, Kulttuurirahasto, SliF, Takuu-Säätiö, Urheiluoipistosäätiö, Yrjö Jahnessonin säätiö, FK, HTM-tilintarkastajat ja prof. Mähönen katsovat, että valvontaviranomaisen toimivalta on asianmukaisesti säännelty. Lisäksi *SRNK, Miina Sillanpään Säätiö ja Arcada* ovat todenneet, että mikäli liiketoiminta sallitaan säätiöille, tulee valvontamahdollisuuksia laajentaa koskemaan koko säätiökonsernia. *SAL:n ja KRP:n* mukaan toimivallan osalta ei ole tullut esille merkittäviä epäkohtia.

¹⁸ Valvontaviranomaisen resurssien riittävyyteen on otettu erikseen kantaa edellisen kysymyksen kohdalla.

Prof. Halilan mukaan yleisesti ottaen toimivalta on asianmukaisesti järjestetty. Toimivallan osalta on huomattava perustuslakikysymykset, kuten oikeusministeriön selvityksessä PRH:n lainsäädäntöaloitteesta on ilmennyt. PRH:n kuluvastuu vahingonkorvausasioissa näyttäytyy ongelmana, kun PRH ei juuri lainkaan nosta korvauskanteita tuomioistuimissa. Tämä ongelma tulisi hoitaa valtion sisällä niin, ettei vahingonkorvauskysymys jäisi kuolleeksi kirjaimeksi. *Turun Kauppa- ja Korkeakoulu/Vahteran* mukaan valvontaviranomaisen toimivalta lienee asianmukaisesti säädelty. Valvontaviranomaisen toimivaltaa ei ole välttämätöntä lähteä uudistamaan. Toisaalta voidaan kysyä tuleeko rekisteriviranomaisen suorittaa säätiövalvontaa vaan voisiko tehtävän siirtää muulle viranomaiselle. On kuitenkin huomattava, että säätiöiden tarkoitusta turvaavat kontrollikeinot muodostavat kokonaisuuden, jonka tulee olla toimiva. Jatkovalmistelussa on yhtäältä otettava huomioon se, miten laajasti toimintamahdollisuuksia ja tahdonvaltaisuutta lisätään sekä toisaalta varmistuttava siitä, että kontrollikeinot ovat kokonaisuutena riittävän tehokkaita.

Valvontaviranomaisen toimivallan sääntelyä puutteellisena pitävät: Kuntaliiton mukaan säätiöiden julkista valvontaa tulisi tehostaa esimerkiksi siten, että systemaattisesti valvojaviranomainen tekisi tarkastuksia joko säätiön pyynnöstä tai omasta aloitteestaan säätiöihin. Tämä vaatisi luonnollisesti valvontaviranomaisen toimivallan asianmukaista sääntelyä. *PRH* katsoo, että lainsäädäntöä tulisi päivittää hallintolain ja muun viranomaisten toimintaa koskevien lainsäädäntömuutosten mukaiseksi. Säätiölain 14 §:n 4 momentin mukainen syytteenosto-oikeus on syytä poistaa, koska rikoksen esitutkinta on luontevinta jättää poliisiviranomaisten tehtäväksi.

KHT-yhdistys katsoo, että säätiölain uudistamisen yhteydessä valvontaviranomaiselle tulisi myöntää nykyistä laajempi toimivalta ja mahdollisuus tiedonsaantiin tai -hankintaan säätiöiden valvonnan toteuttamiseksi käytännössä. Lisäksi valvonnan kohteena tulisi olla koko säätiökonsernin toiminta (ml. konsernitilinpäätös) sen sijaan, että valvonta kohdistuisi vain säätiömuodossa toimivaan yhteisöön. Yhdistys katsoo, että vain sisällyttämällä valvonnan kohteeksi myös säätiökonsernin yhtiömuodossa harjoittaman toiminnan, valvontaviranomaisella on mahdollisuus arvioida säätiön tarkoituksen toteutumista ja säätiöpääoman tai muun rahoituksen riittävyttä käytännössä. Toisaalta pitänee myös miettiä missä määrin nykyään tuomioistuimen päätöstä edellyttäviä valvontakeinoja voitaisiin siirtää valvontaviranomaisen päätettäväksi. Tältä osin emme kuitenkaan kannata, että täysin luovuttaisiin tuomioistuimen päätöstä edellyttävistä valvontakeinoista tai seuraamuksista, vaikka oikeudenkäyntikurisi varmasti nostaa jatkossakin valvontaviranomaisen puuttumiskynnystä. Todettakoon myös, että valtiovallalla on todellinen intressi julkisen valvonnan tehokkaaseen ja luotettavaan järjestämiseen, jos yleishyödyllisillä säätiöillä säilyy jatkossakin verovapaus.

Pykäläinen-Syrjänen: on väitöskirjassaan esittänyt kritiikkiä viranomaisen valvonnan tehokkuudesta. Kolmannen luvun yhteenvedossa hän toteaa mm. "Säätiön julkisoikeudellista ulkoista valvontaa koskeva lainsäädäntö on rakenteeltaan selkeä. Viranomainen vastaa säätiön valvonnasta. Sen takaamiseksi sille on laissa säädetty mahdollisuus saada kattava informaatio yksittäisen säätiön toiminnasta ja taloudellisesta asemasta. Lisäksi lakiin on säädetty myös kattava keinovalikoima informaation saamiseksi. Toisaalta ainoastaan tapauksessa, jossa hallintoelimen jäsen on toimessaan syyllistynyt rangaistavaan tekoon, PRH:lla on velvollisuus ryhtyä toimiin. Tapauksissakin, joissa tarkoituk-

sen toteuttaminen on sääntöjen vastaista, ryhtyminen toimenpiteisiin on viranomaisen harkinnassa. Säätiölaki ei takaa laissa pakottavasti säädetyn ulkoisen valvonnan tehokkuutta

4. Missä määrin julkisia varoja on mielestänne käytettävä yksityisen säätiötoiminnan valvomiseen?

Yhteenveto

Suurin osa kysymykseen vastanneista lausunnonantajista (14 vastaajaa: SRNK ja 9 säätiötä/rahastoa, Kuntaliitto, SAL, Halila, Mähönen) kannattaa säätiötoiminnan valvomisesta aiheutuvien kustannusten kattamista julkisin varoin. Tätä on perusteltu enimmäkseen sillä, että säätiövalvonta rinnastuu muuhun viranomaisvalvontaan, joka kustannetaan julkisin varoin. Rekisterinpidosta ja valvonnasta aiheutuvat kustannukset nähdään tarpeelliseksi erottaa toisistaan. Eräät valvonnan julkista rahoittamista kannattaneet lausunnonantajat ovatkin erikseen maininneet, että rekisteröintikustannukset tulee periä säätiöiltä muiden rekisterivelvollisten tapaan.

PRH toteaa, että lainvalmistelun yhteydessä on käytävä keskustelua myös siitä vaihtoehdosta, että valvonnasta aiheutuvia kustannuksia ei katettaisi lainkaan julkisista varoista. Lisäksi Vahtera pitää mahdollisena, että viranomaisvalvonnasta aiheutuvat kulut tulevat säätiöiden maksettavaksi.

Yhteensä 6 lausunnonantajaa ei tässä vaiheessa ota kovin tarkasti kantaa kysymykseen. Näistä *FK*, *HTM-tilintarkastajat*, *KRP* ja *TEM* kannattavat julkisten varojen käyttöä ainakin jossakin määrin. *Pykäläinen-Syrjänen* katsoo, että perusteita niin julkiselle kuin säätiöiltä perittävälle rahoitukselle on. Lopulta julkinen intressi saattaisi *Pykäläinen-Syrjäsen* mukaan puoltaa julkista rahoitusta.

Lausunnot

Säätiöiden valvonnasta aiheutuneet kulut tulee kattaa julkisin varoin: SRNK, Alvar Aalto -säätiö, Wihurin rahasto, Arcada, Kulttuurirahasto ja SliF katsovat, että säätiöiden valvonta on viranomaistehtävä ja siten julkisin varoin kustannettava, kuten muutkin viranomaisvalvonnan kulut.

SRNK on lisäksi todennut, että valvonnan kustannusten siirtäminen suoraan valtion budjetista maksettavaksi ratkaisisi PRH:n budjetointiongelman nettobudjetoina virastona. Tämä koskee sekä säännönmukaista että erityisvalvontaa. Erityisselvitysten palveluostot aiheuttavat suuren osan valvontakustannuksista. Niiden kattaminen rekisterimaksuin siirtää yhtä tai kahta säätiötä koskevan erityisvalvonnan kulut kollektiivisesti kaikkien säätiöiden kannettavaksi, mitä ei voida pitää perusteltuna menettelynä. Sama ongelma on myös aiemmin esitettyssä valvonnan vuosimaksussa kaikille säätiöille. Vertailu finanssilaitosten maksamiin valvontamaksuihin ei ole järkevää. Pankkien valvonnasta saama ”luotettavuustakuu” vaikuttaa suoraan niiden liiketoimintaan ja kannattavuuteen. Luottamuksen horjuminen yhteen pankkiin aiheuttaa kaikille pankeille liiketoimintariskin, eli kollektiiviset maksut ovat niiden intressissä. Säätiöllä ei tällaista kollektiivista

riskiä ole, eikä siten vastaavaa intressiä kustantaa valvontaa itse. Koska säätiöt ovat kansalaisyhteiskunnan tärkeitä toimijoita siinä missä yhdistyksetkin, on säätiöidenkin maksuihin käytettävä samaa lain sallimaa alennettua maksuperustetta.

Konstsamfundet ja *SÅA* katsovat, että säätiöiden valvonta tulee rahoittaa julkisin varoin. *Miina Sillanpään säätiö* ja *Yrjö Jahnessonin säätiö* ovat todenneet, että jos valvontaa päätetään tehostaa, valvontaresurssit on osoitettava julkisista varoista. *Kuntaliiton* mukaan julkisia varoja tulisi käyttää säätiötoiminnan valvomiseen.

SAL:n mukaan tämä riippuu myös siitä, miten säätiöiden ”omistajuus” muuten järjestetään. Julkisten varojen käyttäminen on yleisenä oikeussuojan antamista koskevana kysymyksenä kuitenkin perusteltua. *Prof. Halilan* mukaan valvontakustannuksia ei tule periä säätiöiltä. *Prof. Mähönen* katsoo, että mikäli julkinen säätiövalvonta säilytetään, se on kustannettava yksinomaan julkisin varoin. Mikäli valtio ei halua jatkossa vastata kustannuksista, valvonta on järjestettävä muulla tavalla kuin julkisvalvontana, toisin sanoen kehittämällä säätäjien valvontaan perustuvaa omavalvontaa.

Lisäksi *SRNK*, *Arcada*, *Kulttuurirahasto*, *Halila* ja *Mähönen* ovat viitanneet siihen, että rekisteriviranomaisen rekisteröintimaksut ja valvonnan kustannukset on erotettava toisistaan. Rekisterinpidosta aiheutuvat kustannukset tulee periä säätiöiltä muiden rekisterivelvollisten tapaan.

Julkisia varoja ei ole välttämättä käytettävä säätiötoiminnan valvomiseen: *PRH:* Patentti- ja rekisterihallitus on nettobudjetoitu keskusvirasto. Rekisterinpidosta aiheutuvat kustannukset katetaan säätiöiden ilmoituksista perittävillä käsittelymaksuilla. Säätiötoiminnan valvomiseen käytettävät julkiset varat tulisi kohdentaa erityisiä ja poikkeuksellisia valvontatoimia vaativiin säätiöihin. Valvonnasta aiheutuvat kustannukset tulisi voida yksittäistapauksessa määrätä tuomioistuimen päätöksellä säätiön itsensä maksettavaksi. Säätiölain valmistelun yhteydessä on tarpeen keskustella myös siitä vaihtoehdosta, että valvonnasta aiheutuvia kustannuksia ei katettaisi lainkaan julkisista varoista.

Turun Kauppakorkeakoulu/Vahtera: Julkisten varojen laajamittaiseen käyttöön koskien säätiövalvontaa voidaan suhtautua kriittisesti Koska säätiöiden toimintaa ei ole rajattu yleishyödylliseen kriteeriin ja edellä on suhtauduttu myös hyödyllisen -kriteeriin kriittisesti, on mahdollista katsoa, ettei julkisia varoja tulisi käyttää säätiöiden valvontaan, vaikka osa säätiöistä harjoittaakin yleishyödyllistä toimintaa. Koska säätiöiden tarkoitus tulee sallia hyvinkin erityyppisenä, voidaan ajatella valvontakustannusten kuuluvan säätiökentän kannettaviksi. Säätiöiden viranomaisvalvonnan kustannukset tulisi kuitenkin pitää niin alhaisina, ettei sillä olisi juuri merkitystä säätiökentälle, vaikka se maksaisikin pääosan viranomaisen valvontakustannuksista. Näin ollen ei tule pitää mielekkäänä sitä, että säätiöiden viranomaisvalvontaa muutettaisiin huomattavasti rakenteellisesti. Sen sijaan tavoitteena tulee pitää sitä, että valvonta on riittävästi resursoitu niiden erityistilanteiden varalle, joissa on erityinen valvontatarve. Vaikka viranomaisvalvonnan nimenomaisen puuttumisen yksittäisen säätiön toimintaan tulee olla erittäin poikkeuksellista, on huomattava, että viime kädessä viranomaisvalvonta voi olla ainoa taho, joka puuttuu säätiön tarkoituksen rikkomiseen.

Ei selvää kantaa tässä vaiheessa: FK:n mukaan yksityisen säätiötoiminnan valvontaan ei tulisi käyttää liikaa julkisia resursseja. Lähtökohtaisesti rikosoikeudellinen valvonta ja sanktiot riittänevät useimmissa tapauksissa. *HTM-tilintarkastajien* mielestä julkisia varoja tulee käyttää valvomiseen kohtuulliseen rajaan asti.

KHT-yhdistys suosittelee, että uuden säätiölain valmistelun yhteydessä selvitetään ja arvioidaan huolellisesti, kuinka säätiöiden valvonta tulisi järjestää ja missä määrin julkisia varoja on sopiva käyttää valvontaan. Jos säätiöt jatkossakin perustetaan patenti- ja rekisteri-hallituksen lupamenettelyllä, tulee myös miettiä pitäisikö valvojana toimia jokin muu viranomaistaho. *KHT-yhdistys* pitää tärkeänä sitä, että säätiöiden julkista valvontatoimintaa voidaan tulevinakin vuosina jatkaa. Niinpä ainakin osa julkisen valvonnan kustannuksista tulisi pyrkiä kattamaan jollain tavalla mutta kuitenkin niin, ettei erilaisia yhteisömuotoja tarpeettomasti asetettaisi erilaiseen asemaan. On kuitenkin syytä harkita sitä, voisiko säätiöiden toimittamien vuosi-ilmoitusten käsittelystä periä jonkinlaista valvontamaksua. Valvontamaksun suuruuden voisi ehkä porrastaa säätiökonsernin harjoittaman liikevaihdon mukaan, jolloin vain aatteellista toimintaa harjoittavilta säätiöiltä ei jatkossakaan perittäisi valvontamaksua.

KRP katsoo, että julkisia varoja ei ehkä valtion taloudellisten resurssien vähenemisen vuoksi ole realistista ehdottaa lisättäväksi. Sen sijaan palveluiden kustannusvastaavuutta on syytä harkita lisättäväksi.

Pykäläinen-Syrjänen toteaa säätiövalvonnan perusteiden olevan sekä yksityis- että julkisoikeudellisia. Lisäksi johtuen säätiön erityispiirteistä sillä tulee olla ulkoinen julkinen valvonta. Täysin ilman julkista valvontaa on vaikea luoda riittävää luottamusta säätiöitä ja niiden toimintaa kohtaan. Säätiöiden merkitys yhteiskunnalle on merkittävä ja mahdollisesti entisestään kasvaa. Olen tutkimukseni de lege ferenda -osiossa todennut seuraavasti "Viranomaisvalvonnan tiukentaminen johtaa siitä aiheutuvien kustannusten lisääntymiseen. Kustannusten lisääntymiseen periaatteessa pitäisi johtaa myös lain esitöistä ja oikeuskirjallisuudesta tulkittavissa oleva näkemys, kuten on tulkittavissa Ruotsissakin, että laillisuusvalvonnan lisäksi laki edellyttää myös tarkoituksenmukaisuusvalvontaa. Tämä puolestaan herättää kysymyksen viranomaisen riittävästä kompetenssista ja ennestään liian niukkojen resurssien riittävydestä. Toisaalta kustannuksia laskettaessa tulisi ottaa huomioon myös valvonnan puutteellisuudesta johtuvat ulkoisvaikutukset ja niistä johtuvat hyvinvointitappiot. Eräänä mahdollisuutena kasvavien valvontakustannusten hallitsemiseksi saattaisi olla säätiöille kohdistettava valvontamaksu. Toisaalta myös tämä kustannus tulisi ottaa huomioon hyvinvoinnin lisääntymistä koskevassa kokonaisarvioinnissa". Valvontamaksun käyttöönotolla luotaisiin viranomaiselle kannustimia valvontatehtävänsä suorittamiseksi. Toisaalta koska intressi on sekä yksityinen että julkinen saattaisi olla perusteltua hoitaa valvontaa myös julkisin varoin.

TEM:n mukaan julkisia varoja tulee käyttää suhteessa yleisen oikeussuojan ja valvonnan funktioon. *Kuparisen* mukaan valvontamaksu olisi eräs keino rahoittaa resursseja. Kuparinen ei puhuisi kuitenkaan säätiöille tällä nimellä tulevasta velvoitteesta, mikäli

sellaiseen päädytään, vaan tarkastusmaksusta, jonka säätiöt voisivat maksaa perustamisen yhteydessä etukäteen viideksi tai kymmeneksi vuodeksi. Maksu voisi olla 100 euroa vuodessa, jolloin perustamisluvan hinta olisi 1.500 euroa ja 5 vuoden tarkastusmaksu 500 euroa; yhteensä 2.000 euroa. Tämän jälkeen säätiöt voisivat itse valita, maksavatko 5 vuodelta vai 10 vuodelta.

5. Pitäisikö säätiöiden perustajien, rahoittajien, ja muiden etutahojen mahdollisuuksia kehittää yksilöllisiä säätiövalvontakeinoja lainsäädännöllisesti korostaa?

Yhteenveto

Yhteensä 10 lausunnonantajaa (SRNK ja 2 säätiötä, FK, SAL, KHT-yhdistys, Halila, Mähönen, KRP, TEM) kannattaa yksilöllisten säätiövalvontakeinojen edistämistä jossakin muodossa. Tässä yhteydessä on kuitenkin kiinnitetty huomiota säätiön eri sidosryhmien erilaiseen asemaan ja suojantarpeeseen¹⁹ (SRNK, SÅA, Yrjö Jahnssonin säätiö, KHT-yhdistys, Halila, Mähönen).

Viisi lausunnonantajaa (Alvar Aalto -säätiö, Wihurin rahasto, SliF, HTM-tilintarkastajat, OKM) katsoo, että yksilöllisten valvontakeinojen kehittämistä ei erikseen tule korostaa. Näistä SliF toisaalta erikseen toteaa, että sääntömääräyksiin on mahdollista kehittää säätiön varoin rahoitettavia valvontakeinoja. Wihurin rahaston lausumassa otetaan kantaa vain edunsaajien ja rahoittajien kontrolloikeuksiin. HTM-tilintarkastajat ja OKM pitävät muita säätiövalvontakeinoja ensisijaisena.

Lausunnot

Yksilöllisten valvontakeinojen kehittämistä kannattavat: SRNK:n mukaan säätiön perustajalle voitaisiin antaa mahdollisuus määrätä säännöissä kanneoikeudesta, jos säätiön tarkoitusta on rikottu. Edunsaajille tai rahoittajille kanneoikeutta ei tule antaa. *SÅA*n mukaan lainvalmistelun yhteydessä voidaan harkita lisättäväksi perustajan mahdollisuutta määrätä yksilöllisistä valvontakeinoista. *Yrjö Jahnssonin säätiön* mukaan säätiön perustajalla voisi olla säätiön säännöissä määrätty oikeus säätiön valvontatoimiin. Sen sijaan säätiöiden rahoittajat voivat jo nykyisinkin lainaehtojen mukaan suorittaa riittävää valvontaa, joten säätiölaissa heille ei ole tarpeen antaa erillisiä valvontakeinoja. Muille etutahoille valvontaoikeutta ei ole syytä antaa. Tällaisten etutahojen määrittäminen on käytännössä mahdotonta. *FK, SAL ja TEM* katsovat, että säätiöiden perustajien, rahoittajien ja muiden etutahojen mahdollisuuksia kehittää yksilöllisiä säätiövalvontakeinoja tulisi parantaa.

KHT-yhdistyksen mukaan säätiölain säännöksiä on syytä kehittää siihen suuntaan, että säätiöiden perustajilla, säätiön hallinnolla ja muilla etutahoilla olisi mahdollisuus ja velvollisuus järjestää omaa sisäistä valvontaa. Yksi sisäistä valvontaa edistävä keino voisi ajatus hallituksen jäsenten toimikauden piteuden rajoittamisesta, jolloin hallitukseen

¹⁹ Säätiön perustajan kontrolloikeiden laajentaminen nähdään ”helppoisimpana” alueena. Rahoittajien suojan voidaan lainaehtojen ja niiden lähtökohtaisesti säätiöstä taloudellisesti riippumattoman aseman perusteella katsoa olevan turvattu. Edunsaajien piirin määrittely voisi yksilöllisten kontrolloikeiden kehittelyn yhteydessä osoittautua ongelmalliseksi.

kulloinkin nimitettävät uuden jäsenet perehtyessään säätiön toimintaan voisivat samalla valvoa edeltäjiensä toimintaa. Lisäksi säätiön perustajalle voitaisiin taata mahdollisuus nimittää ulkopuolinen taho suorittamaan määräajoin säätiön toiminnan tarkastus säätiön kustannuksella. Erikseen valmistelutyön yhteydessä tulisi arvioida, onko tarkoituksenmukaista säätää rahoittajille omaa mahdollisuutta säätiövalvonnan toteuttamiseen, koska erilaisia säätiöitä rahoittavat varsin erilaiset tahot.

Prof. Halilan mukaan säätiölain 15 §:n sisältöä voidaan kehittää perusratkaisua muuttamatta. Perustajan kanneoikeutta voidaan harkita sääntöperusteisena. *Prof. Mähönen* katsoo, että säännöissä voitaisiin määrätä perustajan oikeudesta nostaa kanne säätiön organin tekemän päätöksen julistamisesta mitättömäksi tai pätemättömäksi tai oikeudesta nostaa vahingonkorvauskanne säätiön lukuun. Edunsaajille tai rahoittajille ei tule antaa erityisiä oikeussuojakeinoja, yleistä kolmannen korvauskanteen nostamisoikeutta lukuun ottamatta tilanteessa jossa säätiölakia tai sääntöjä on rikottu.

KRP on vastannut yhdessä kysymyksiin 5 ja 6. Säätiön perustaja ja rahoittaja voisivat olla oikeutettuja lain perusteella valvomaan toimintaa. Valvonnan ulottuvuus on periaatteellinen kysymys. Jos tätä valvontaoikeutta ei ole alun perin säädetty säädekirjassa, niin siitä saattaa tulla myöhemmin pahoja ristiriitatilanteita. Perustajavalvonnan pitäisi lähteä liikkeelle säädekirjasta ja säätiön tarkoituksesta, jolloin säännöt olisivat selvät toiminnan alusta lähtien.

Ei selkeää kantaa tässä vaiheessa: PRH:n mukaan uudessa säätiölaissa voisi yksilöllisten valvontakeinojen käyttöä korostaa vain, jos julkisen valvonnan keinoja katsotaan aiheelliseksi vähentää. Säätiölain kantelumenettelyä koskevaa säännöstä (15 §:n oikeusvaatimus) voidaan jo nyt pitää myös yksilöllisenä valvontakeinona. Yksilöllisten valvontakeinojen käyttämisestä säätäminen tai niiden käyttö voi olla myös ongelmallista, jos säätäjä voisi esim. sääntömääräyksellä kiristää tai löysentää hallituksen toimivaltarojoja suhteessa laissa oleviin valvontakeinoihin. *Turun Kauppakorkeakoulu/Vahteran* mielestä säätiövalvonnan kehittämistä on syytä arvioida jatkovalmistelun aikana. Mahdollisuudet säätiövalvonnan ja kontrolloikeinojen osalta on arvioitava kokonaisuutena jatkovalmistelun aikana ottaen samalla huomioon sen, miten säätiöiden toimintamahdollisuuksia muutoin säännellään.

Pykäläinen-Syrjänen toteaa säätiövalvonnan olevan kokonaisuuden, joka koostuu sekä sisäisestä että ulkoisesta valvonnasta. Vain tätä kokonaisuutta tarkastellen voidaan rakentaa tehokas lainsäädäntö, joka kannustaa säätiön tarkoituksen toteuttamiseen säätiön tahdon ja etutahojen intressien mukaisesti. Sääntelemällä hallinto-organien valta- ja vastuusuhteet oikeuksineen ja velvollisuuksineen sekä korostamalla läpinäkyvyyttä ja avointa informaatiota (esim. toimintakertomuksessa) sekä mahdollistamalla sekä säätiökohtainen että koko säätiökenttään kohdistuva itsesääntely (esim. suositukset), tarve säätiöiden ulkoiseen julkiseen valvontaan tehostettujen sisäisten valvontamekanismien ja tiedonanto- ja informointivelvollisuuksien markkinoille johdosta vähenee. Toisaalta johtuen säätiöiden erityispiirteestä säätiöihin tulee kohdistua ulkoista julkista valvontaa. *Pykäläinen-Syrjäsen* mielestä julkisen valvonnan painopistettä tulisi ensinnäkin siirtää nykyistä enemmän etukäteisvalvontaan ja samalla lisätä viranomaisen neuvonta- ja palveluvelvollisuutta. Toiseksi jälkikäteisvalvontaa tehostamaan hän on tutkimuksessaan ehdottanut, että Norjan tavoin ulkoista julkista valvontaa lainsäädännöllä täydentäisi

keskeisesti säätiön sisäiseen muodolliseen rakenteeseen kuuluva tilintarkastaja. Tosiasiallisen valvonnan tehostuessa kiinnostus ja luottamus säätiöitä kohtaan säätiömarkkinoilla lisääntyvät, mikä puolestaan kasvattaa säätiöiden mainepääomaa. Kasvaneen mainepääoman avulla säätiöiden tehokkuus kasvaa ja yhteiskunnallinen hyvinvointi lisääntyy. Mainepääoman merkitys säätiöiden tehokkuudelle on tutkimuksen eräs keskeisimpiä havaintoja.

Yksilöllisten valvontakeinojen kehittämistä vastustavat: Alvar Aalto -säätiön mielestä tarvetta säätiöiden perustajien, rahoittajien ja muiden etutahojen yksilöllisten säätiövalvontakeinojen kehittämiseen ei ole. Suuri osa säätiöistä on perustettu testamenttilahjoituksen turvin eikä perillisten näkemys tarkoituksesta aina vastaa säätäjän/testamenttaajan näkemystä tarkoituksesta. *Wihurin rahaston* mukaan säätiöiden rahoittajille tai edunsaajille ei pidä antaa säätiövalvontakeinoja. *SliF* ei näe tarvetta yksilöllisten valvontakeinojen mahdollisuuden lainsäädännölliseen korostamiseen. Mikään ei estä säätiön perustajaa määräämästä yksilöllisistä, säätiön varoin rahoitettavista, valvontakeinoista sääntömääräyksiin. *HTM-tilintarkastajien* mukaan säätiölainsäädännön selkiyttäminen, hallituksen ja toiminnanjohtajan vastuun selkiyttäminen, riittävän yksityiskohdaiseksi laadittu säädekirja sekä suoritettu tilintarkastus muodostavat riittävän peruskivon valvonnalle. HTM-tilintarkastajat ei kannata yksilöllisiä säätiövalvontakeinoja.

OKM toteaa, että säätiöiden valvontakeinojen osalta tulisi pikemminkin kehittää säätiön johdon sisäistä valvontaa. Sisäistä valvontaa voisi parantaa esimerkiksi säätämällä nykyistä laajemmasta tiedonantovelvollisuudesta. Johdon ulkoisen valvonnan kuten viranomaisvalvonnan lisäämiseen ei ole erityistä tarvetta. Valvonnan resurssien lisäämisen rahoituskysymys tulee ratkaista erikseen, eikä säätiöille tule säätää velvollisuutta esimerkiksi maksuin osallistua säätiövalvonnan rahoitukseen. Rahoittajien mahdollisuuksia kehittää valvontakeinoja voitaisiin korostaa. Jatkuvarahoitteisten säätiöiden toimintaa avustuksin rahoittavien tahojen säännöllisesti suorittamaa ulkoista valvontaa ja valvontakeinoja on pidettävä riittävinä.

6. Mikäli säätiövalvontaa tulisi mielestänne muuttaa, miten nykyisten säätiöiden perustajien olettamat säätiövalvonnan säilymisestä tulisi ottaa huomioon?

Yhteenveto

Vain harvat lausunnonantajat ovat ottaneet kantaa kysymykseen. Tässä vaiheessa asian arviointia vaikeuttaa se, että tarkempaa tietoa säätiövalvonnan mahdollisista muutoksista ei ole. Kysymys tulleeikin tarkemmin arvioitavaksi vasta lain jatkovalmistelun yhteydessä.²⁰

Lausunnot

SÄAn mukaan nykyisten säätiöiden perustajien olettamia säätiövalvonnan säilymisestä ei tule millään tavalla ottaa huomioon.

²⁰ ks. myös. lausuntotiivistelmän viimeinen jakso jossa käsitellään siirtymäjärjestelyjen tarvetta

HTM-tilintarkastajat katsoo, että kaikkia säätiöitä tulee valvoa. Tilintarkastajan tulee kansainvälisten tilintarkastusstandardien mukaan määritellä jääviys ja kompetenssi tarkastustehtävää vastaanottaessaan tai toimeksiantoa jatkaessaan. Tilintarkastaja ottaa työssään huomioon myös säätiöiden perustajien keskeiset tavoitteet. *KHT-yhdistyksen* mukaan säätiöiden valvontaa, sekä julkista että sisäistä, tulee kehittää. Kehittämistyön tarpeellisuutta puoltaa nykyisten säätiöiden perustajien oikeutettu oletus siitä, että julkista säätiövalvontaa harjoitetaan jatkossakin. Yhdistys arvioi, että säätiövalvontaa koskeviin säännöksiin voidaan lisätä säätiöille velvollisuus lisätä sisäistä valvontaa pääsääntöisesti ilman, että säätiön perustajan tarkoitusta tai tahtoa loukataan.

SAL katsoo, että kysymys on spekulatiivinen, ja vastaus riippuu siitä, miten valvontaa muutetaan.

Prof. Mähönen toteaa, että mikäli säätiövalvonta lakkautettaisiin, säätiöille annettavat uudet oikeusturvakeinot tulisi säätää taannehtivasti voimaan siten, että ne koskisivat myös ”vanhojen” säätiöiden säätäjiä tai säätäjien seuraajia. Järjestelmän muutoksesta on tiedotettava tehokkaasti. *PRH:n* mukaan säätiölakia uudistettaessa tulee säilyttää ainakin säätiölain 15 §:n säännös säätäjän oikeudesta tehdä oikaisuvaatimus.

3.7.2 Tilintarkastus (5.7.3)

1. Esittäkää käsityksenne tilintarkastusinstituution toimivuudesta säätiöiden osalta.

Yhteenveto

Lausunnonantajat ovat tämän kysymyksen kohdalla enimmäkseen varsin yleisellä tasolla esittäneet näkemyksensä tilintarkastusinstituution merkityksestä, toimivuudesta ja mahdollisesta kehittämistarpeesta. Useat lausunnonantajat ovat todenneet, että tilintarkastus on hyvin tärkeä osa säätiön valvontaa.²¹ *KHT-yhdistys* ja *SAL* ovat kuitenkin kiinnittäneet huomiota siihen, että tilintarkastaja ei ole säätiön toiminnan valvoja samassa mielessä kuin julkinen viranomais.

Eräissä lausunnoissa (*HTM-tilintarkastajat*, *YTY*, *KRP*, *Virke*, *SM*, *TEM*) on todettu, että vaatimus auktorisoidusta tilintarkastajasta säätiöiden kohdalla on perusteltu ja takaa varsin pitkälle tilintarkastuksen toimivuuden. Kiireellisiä toimenpiteitä vaativia merkittäviä puutteita tilintarkastusinstituution ei annettujen lausuntojen perusteella näyttäisi liittyvän. Tilintarkastuslain mukaisia vaatimuksia *KHT-tilintarkastajan* valinnasta *OKM* (myös *TEM* viitannut tähän) pitää kuitenkin ongelmallisena, sillä säätiön luonne omaisuusmassana ei näissä edellytyksissä ole erikseen otettu huomioon. Eräissä lausunnoissa on ehdotettu harkittavaksi pienimpien säätiöiden vapauttamista tilintarkastusvelvollisuudesta (*KHT-yhdistys*, *Miina Sillanpään säätiö*). *KHT-yhdistys* on todennut säätiölain 12 §:n vaatimusten toimeenpäänteen jäsenten palkkioiden kohtuullisuudesta ja varojen sijoit-

²¹ Tilintarkastuksen oman ”itsenäisen” merkityksen lisäksi sen painoarvoa lisää se arviomuistiossakin esitetty seikka, että julkinen valvonta tukeutuu suurelta osin tilintarkastusinstituution tuottamaan informaatioon.

tamista koskevasta tilintarkastajan lausunnoista olevan käytännön tilintarkastuksen kanalta ongelmallisen.

Säätiöt poikkeavat myös tilintarkastuksen kohteina muista yhteisöistä. Eräät lausunnonantajat ovat kiinnittäneet huomiota erityisesti säätiöihin liittyvän tilintarkastusosaimisen puutteeseen. Säätiöiden tilintarkastukseen liittyvän erityisen koulutuksen järjestäminen saakin lausunnonantajien keskuudessa kannatusta (SRNK, Wihurin rahasto, Arcada, Mähönen, PRH). Lainsäädännölliset keinot tilintarkastajien osaamisen kehittämiseen ovat luonnollisesti rajalliset.

Lausunnot

Tilintarkastusinstituutiota nykyisellään toimivana pitävät: HTM-tilintarkastajat katsoo auktorisoidun tilintarkastajan takaavan toimivuuden, sillä tilintarkastuslaki ohjaa hänen toimintaansa. Auktorisoitu tilintarkastaja huolehtii riippumattomuudesta osana omavalvontaa. Tilintarkastustyön laatua valvotaan erillisen laadunvalvontajärjestelmän avulla. *Konstsamfundet, Invalidisäätiö, Wihurin rahasto, PSS, YTY. SÅA, Kulttuurirahasto ja FK* katsovat, että tilintarkastusinstituutio toimii (ainakin pääpiirteissään) hyvin tällä hetkellä. *Wihurin rahasto* toteaa, että säätiöiden tilintarkastajille voisi kuitenkin kehittää erityisen koulutuksen. Pienille säätiöille riittää *PSS:n* mielestä yksi tilintarkastaja. *YTY* kiinnittää huomiota siihen, että tilintarkastus on aina ammattilaisten hoitamaa. *Kulttuurirahasto* pitää tarpeellisena, että tarvittaessa voidaan suurimmissa säätiöissä suorittaa osatarkastuksia toimintavuoden varrella. *Yrjö Jahnssonin säätiö* toteaa, että säätiöt ovat yleisesti valinneet tilintarkastajikseen KHT-tilintarkastajia, vaikka lainsäädännökset eivät tätä olisi edellyttäneet. KHT-tilintarkastajien suorittama säätiöiden tilintarkastus on valtaosin toiminut hyvin ja luotettavasti.

Turun Kauppakorkeakoulu/Vahteran mukaan tilintarkastusta voi pitää lähtökohtaisesti toimivana. Tilintarkastusinstituutioon liittyä säätiön organisatorisesta päämies-agenttisuhteesta seuraava ongelma, koska valvonnan kohde valitsee itse valvottavansa. Kuitenkin kysymys on myös tilintarkastusinstituutioon yleisesti liittyvästä luotettavuudesta, jossa ei ole katsottava olevan ongelmia.

KRP:n mukaan säätiöiden tilintarkastaja pitää nykyisin olla KHT- tai HTM-tilintarkastajia, joten tämä seikka on kunnossa. *SM:n poliisitoiminnan suunnitteluyksikkö* katsoo, että säätiöitä tulee koskea tilintarkastusvelvollisuus ja tilintarkastajien tulee olla vähintään HTM- tai KHT-tilintarkastajia. Tilintarkastuslausunnosta tulee ilmetä, mihin säätiön varoja on käytetty ja jos varoja on käytetty säätiön sääntöjen vastaisesti.

Tilintarkastusinstituutiota tulee kehittää: KHT-yhdistys katsoo, että säätiöiden kohdalla tilintarkastus on jatkossakin tarpeellista. Nykyiset säännökset eivät kuitenkaan sääntele riittävästi mm. siitä, mitä tietoja tilinpäätöksen liitetietojen tai toimintakertomuksen tulisi sisältää. Säätiölain uudistamisen yhteydessä on ehkä myös syytä arvioida ja selvittää sitä, tuleeko tilintarkastusvelvollisuuden jatkossakin koskea kaikkia säätiöitä vai vain suurimpia säätiöitä ja säätiökonserneja. Kaikkia säätiöitä koskevan tilintarkastusvelvollisuuden jatkamista puoltaa mm. se, ettei säätiöllä ole omistajaa ja toisaalta yleishyödyllisille säätiöille myönnetty veroedut. Mikäli tilintarkastusvelvollisuus halutaan rajata koskemaan vain suurimpia säätiöitä, tulisi säätiön konsernitilinpäätöksen ja erityi-

sesti konsernitaseen loppusumman määrittää tilintarkastusvelvollisuus. Säätiöiden kohdalla kokoraja voisi olla varsin alhainenkin. Säätiölain uudistamisen yhteydessä tulisi tilintarkastusta koskevia säännöksiä päivittää vastaamaan tilintarkastukselle tilintarkastuslaissa annettua sisältöä yhteisön kirjanpidon, tilinpäätöksen ja hallinnon varmentamiseksi. Tilintarkastajalle määritetyt tehtävät tulisi päivittää EU-säännösten suosittelumalle tasolle. Tilintarkastuslain perusteella tilintarkastajan tehtäviin kuuluu arvioida sitä, onko säätiö toiminut säätiön sääntöjen ja/tai voimassaolevan säätiölain mukaisesti. Mikäli säätiössä ei ole näin menetelty, tilintarkastaja antaa asiasta huomautuksen tilintarkastus-kertomuksessaan. KHT-yhdistys arvioi tämän raportointivelvoitteen riittäväksi eikä pidä tarkoituksenmukaisena, että tilintarkastajan tulisi erityisesti raportoida siitä, ettei hän ole havainnut säätiön sääntöjä tai säätiölain säännöksiä rikotun. Nykyinen säätiölaki määrittää tilintarkastajille myös sellaisia tehtäviä, joita tilintarkastajan on käytännössä mahdoton toteuttaa. Tilintarkastaja ei voi asiallisesti mm. lausua säätiön toimielinten jäsenille maksettavien palkkioiden kohtuullisuudesta, koska kohtuullisuus on suhteellinen käsite ja eri säätiöissä toimielimiin nimitetään jäseniä hyvin erilaisista taustoista. Jotta tilintarkastaja voisi arvioida palkkioiden kohtuullisuutta ja antaa lausunnon kohtuullisuudesta, tulisi palkkioiden kohtuullisuus ensin määritellä esimerkiksi viranomaisen toimesta. Palkkioiden kohtuullisuutta koskeva valvonta näyttäisikin kuuluvan ensisijaisesti viranomaisvalvonnan tarkoituksenmukaisuusarvioinnin piiriin, koska kyse on säätiön varojen käytöstä. Toisaalta sääntelyä tulisi kehittää siihen suuntaan, että toimielinten jäsenille maksettavat palkkiot ilmoitetaan riittävän laajasti ja yksilöidysti säätiön ja/tai säätiökonsernin tilinpäätöksen liitetiedoissa. Tällöin osana tilintarkastusta verifioidaan liitetietoihin kirjattujen tietojen oikeellisuus ja totuudenmukaisuus. Läpinäkyvyyden lisääntyessä valvontaviranomaisen olisi sitten mahdollista arvioida palkkioiden kohtuullisuutta. Samanaikaisesti myös tilinpäätöksen liitetietoihin liittyvä julkisuusvaikutus toimisi osaltaan valvojana ja apuna kohtuullisuuden arvioinnissa. Edellisen lisäksi tilintarkastaja ei tänä päivänä voi luotettavasti lausua siitä, onko säätiön varat sijoitettu ”varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla”. Käsite tulisi ensin määrittää. Lisäksi nykyisessä taloudellisessa toimintaympäristössä säätiön varoja ei käytännössä voi sijoittaa sekä varmalla että tuloa tuottavalla tavalla. Varma sijoitus on luonteeltaan riskitön mutta tällä hetkellä huomattavasti matalatuottoisempi ja inflaation vaikutuksesta ehkä jopa täysin tuottamaton kuin tuloa tuottava merkittävästi korkeariskisempi sijoitus.

SRNK katsoo, että tilintarkastajille voisi olla erityinen koulutus säätiöiden tarkastukseen. Tilintarkastukseen tulisi sisältyä myös toiminnan tarkastus ja tilintarkastajalla tulisi olla velvollisuus lausua tarkoituksen toteuttamisesta. Säätiötä koskevaa kirjanpitoasetusta muuttamalla päästäisiin standardoidun informaation kautta parempaan vertailukelpoisuuteen ja transparenssiin. *Alvar Aalto -säätiön* mukaan säätiöiden tilintarkastuksessa tulisi lausua myös säätiön tarkoituksen toteutumisesta kunakin tilivuonna ja siksi huomiota tulisi kiinnittää myös säätiöiden toimintaan. Säätiöiden raportointivelvollisuutta pitäisi kehittää samoin kuin säätiökirjanpitoa niin, että ne olisivat mahdollisimman läpinäkyviä ja helpommin vertailtavia. *Miina Sillanpään Säätiö* katsoo, että tilintarkastusta koskevan säätiölainsäädännön pitäisi vastata muita yhteisöjä koskevaa lainsäädäntöä. *Miina Sillanpään Säätiö* esittää myös harkittavaksi kaikkein pienimpien säätiöiden vapauttamista tilintarkastuksesta (esimerkiksi taseen loppusumman alittaessa 30 000 euroa).

Jos säätiön tarkoituksen toteuttamista välittömästi edistävä liiketoiminta jatkossakin sallitaan, RAY katsoo, että kirjanpito- ja tilintarkastuslain säännöksiä tulee soveltaa nykyistä tiukemmin. RAY näkee tärkeäksi sen, että säätiön omiin tarkastuksesta tuottamiin raportteihin, koskien mm. varojen käyttöä, voi luottaa. Parantaakseen asian nykytilaa RAY esittää, että säätiöllä tulisi aina olla velvollisuus mm. laatia konsernitilinpäätös sekä käyttää hyväksytyä tilintarkastajaa. *Rinnekot-Säätiön* mukaan tilintarkastajat voivat ottaa kantaa siihen, onko säätiö toiminut sääntöjensä/ tarkoituksensa mukaisesti. *Arcadan* mukaan on yleisesti ottaen tarpeen kehittää tilintarkastajien osaamista säätiöön liittyvien erityispiirteiden suhteen ja hyödyllistä olisi antaa erityiskoulusta säätiöiden tilintarkastukseen liittyen. Tilintarkastukseen tulisi liittyä myös toiminnantarkastus ja tilintarkastajalla tulisi olla velvollisuus lausua säätiön tarkoituksen toteutumisesta. Tämä olisi tarpeen erityisesti säätiöinstituution uskottavuuden kannalta. *SliF:n* mukaan tilintarkastukseen tulisi liittää säätiön toiminnan tarkastaminen ja tilintarkastajien tulisi lausua myös siitä, onko säätiö tilintarkastajan arvion mukaan toiminut tarkoituksensa mukaisesti.

KKK:n mukaan tilintarkastus on myös säätiössä suoritettava hyvän tilintarkastustavan mukaisesti eikä tilintarkastustyö siinä mielessä eroa (muiden) yhteisöjen tilintarkastuksesta. Toki säätiönkin tarkastukseen liittyy erityispiirteitä siinä missä (muidenkin) yhteisömuotojen tarkastukseen. Tilintarkastusinstituution toimivuus säätiöiden osalta riippuukin toisaalta siitä, miten säätiön hallinto on järjestetty ja toisaalta siitä, mikä merkitys säätiön johdossa annetaan tilintarkastukselle ja tilintarkastajan raportoinnille. *SAL:n* mukaan tilintarkastusta säätiöissä on ajateltava osana tilintarkastusinstituution kehittämistä. On luonnollisesti houkuttelevaa asettaa tilintarkastajalle keskeisiä valvonta-odotuksia, mutta tilintarkastajan ei pitäisi olla ensisijainen tai edes keskeinen säätiöitä valvova toimija.

Prof. Halila katsoo, että lainsäädännöllä voidaan vaikuttaa vain vähän siihen, että säätiön tilintarkastajien säätiötuntemuksen tulisi yleisesti ottaen olla nykyistä parempi. Harkittavana voisi olla se, että säätiön tilintarkastajan tulisi lausua siitä, miten säätiö on toteuttanut tarkoitustaan. *Prof. Mähösen* mukaan arviomuistiossa esitetyt uudistusehdotukset eivät ole tarpeen, koska ne vastaavat voimassa olevaa lakia (tilintarkastuslain 15 §:n 4 momentti ja 51 §, koskee myös toimintakertomuksen tilintarkastamista). Tilintarkastajille voisi olla erityinen koulutus säätiöiden tarkastukseen. Tilintarkastusjärjestelmää uudistettaessa on kuitenkin pohdittava, tulisiko säätiöiden tilintarkastusta varten luoda erityinen moduuli. Sinänsä sen ratkaiseminen, tulisiko säätiöillä olla KHT-tilintarkastaja, tulisi jättää tilintarkastuslain yleisten säännösten varaan.

PRH katsoo tilintarkastuksen toimivan pääsääntöisesti hyvin. Tilintarkastajien koulutuksessa olisi ehkä tarpeen painottaa säätiöiden erityispiirteitä, ja erityisesti tilintarkastajan riippumattomuutta tehtävänsä suorittaessaan huolimatta siitä, että tilintarkastuskerromus annetaan useimmissa tapauksissa tilintarkastajan nimittäneelle taholle. Jossain määrin on havaittavissa sitä, että säätiölain edellyttämät maininnat tilintarkastuskertomukseen ehkä annetaan liian helposti eikä tilintarkastaja paneudu riittävästi tietojen analysointiin.

Virke ehdottaa, että säätiöiden tilintarkastuksen tulisi tapahtua aina pelkästään ammatti-tilintarkastajien toimesta. Tilintarkastuksen kautta tapahtuvaa valvontaa tulisi kehittää edelleen. Säätiön toiminta tulee ottaa arvioitavaksi sekä laillisuuden että tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta jatkuvana prosessina, eikä vain tilinpäätöstä tarkastettaessa. Pidämme tärkeänä juuri tilintarkastukseen liittyvien velvoitteiden lisäämistä, jotta tietoa epäkohdista kertyisi riittävän ajoissa väärinkäytöksiin puuttumiseksi. Toiminnan läpinäkyvyyden lisääminen on kannatettavaa. Tilintarkastajille tulisi säätää velvollisuus ilmoittaa PRH:lle, jos säätiön toiminnassa havaitaan säätiölain vastaista toimintaa tai jos säätiön tarkoitus on muuttunut oleellisesti siitä, mihin säätiö on perustettu. Muiden taloudellisten väärinkäytösten osalta tilintarkastajalle tulisi säätää velvollisuudesta ilmoittaa epäillyt talousrikokset tai muut vakavat taloudelliset väärinkäytökset esimerkiksi viralliselle syyttäjälle. Samanaikaisesti tulisi säätää mikä on seuraamus siitä, jos tilintarkastaja jättää ilmoituksen tekemättä. Tilintarkastajille tulisi säätää velvollisuus tehdä ilmoitus PRH:lle mikäli he havaitsevat, että rekisteristä saatava julkinen tieto ei vastaa tosiasiallista tilaa säätiön hallinnosta ja sen vastuuhenkilöistä. Kannatamme myös sitä, että rekisteriin tehtäisiin merkintä tilintarkastuksen suorittamisesta, jolloin mahdolliseen puutteeseen olisi paremmat edellytykset reagoida. Tilintarkastajille tulisi säätää myös velvollisuus ilmoittaa havaitsemistaan epäillyistä taloudellisista väärinkäytöksistä ja epäillyistä talousrikoksista esimerkiksi viralliselle syyttäjälle.

OKM lausuu, että tilintarkastus on erittäin tärkeässä asemassa säätiöiden toiminnassa. Säätiöiden tilintarkastusinstituution toimivuuden tarkasteluun liittyy säätiölain kehittämisen ohella tilintarkastusvelvollisuuden määrittely nykyisessä tilintarkastuslaissa. Tilintarkastuslain mukaiset vaatimukset yhteisöjen ja säätiöiden tilintarkastusvelvollisuudelle ja tilintarkastajan valinnalle eivät ota nykyisellään riittävästi huomioon säätiöiden erityispiirteitä. Säätiö, jolla on huomattava tasevarallisuus, mutta vähän henkilökuntaa ja pieni liikevaihto, voi jäädä lakisääteisen tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolelle. Ottaen huomioon, että säätiö on omaisuusmassa, sen varallisuuden määrällä tulisi olla nykyistä suurempi painoarvo vastaavasti myös KHT-tilintarkastajan valintavaatimuksena. Henkilöstön määrää ei niinkään ole pidettävä relevanttina säätiöiden tilintarkastusvelvollisuuden vaatimuksena. Säätiöiden toiminnan ja rakenteen erityispiirteet tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon lakisääteisissä tilintarkastusvelvollisuuden vaatimuksissa, jotta säätiöiden kuuluminen tilintarkastuksen piiriin voitaisiin varmistaa. Tämä on tärkeää senkin vuoksi, että säätiöiden mahdollisuus käyttää maallikkotilintarkastajia päättyy kuluvaan siirtymäkauden jälkeen 1.1.2011, jolloin siirrytään hyväksytyjen tilintarkastajien valintaan. *STM* katsoo, että säätiöiden on toimitettava riittävästi tietoa toiminnastaan, jotta tilintarkastajat ja julkinen tarkastus voivat ottaa kantaa siitä, miten säätiön tarkoitus on toteutunut. Säätiöiden toiminnan läpinäkyvyyttä on parannettava. *TEM:n* mukaan säätiön valvonta on kokonaisuus, jossa toimivaa omavalvontaa täydentää ulkopuolinen valvonta tilintarkastajineen. Tilintarkastus on hyvin tärkeä osa säätiön valvontaa. Tilintarkastuslain muutoksella poistuivat ns. maallikkotilintarkastajat. Muutos oli oikeansuuntainen. KHT-tilintarkastajien asettamisen edellytyksiä voitaneen edelleen arvioida säätiötodellisuuden osalta.

Kuparinen toteaa, että säätiölain edellyttämä erityinen lausuma on tarkoittanut käytännössä sitä, että lain sanamuoto on sellaisenaan kopioitu tilintarkastuskertomukseen. Harvoin tilintarkastuskertomuksen mukana on lausuma, jossa ohjeistettaisiin hallitusta tilinpäätöksen sisältöön liittyvissä seikoissa. Tilintarkastajat käytännössä ”myöntävät

hallitukselle vastuuvapauden” edeltävältä tilikaudelta ja hyväksyvät (yhtiökokouksessa osakkeenomistajat) tilinpäätöksen. Edellä esittämäni jaon mukaisesti A-säätiöissä ei tarvitsisi olla tilintarkastajaa, mikä vastaisi voimassa olevan tilintarkastuslain mukaista käytäntöä, jos taseen loppusumma on alle 100.000 euroa. *Kuntaliiton* mukaan tilintarkastuksesta tulisi säätää tarkemmin, tilintarkastus tulisi kilpailuttaa myös silloin kun kysymys ei ole hankintalain mukaisesta hankintayksiköstä.

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.

Yhteenveto

Vain kaksi kysymykseen vastanneista lausunnonantajista (VH, OKM) katsoo nykyisen tilintarkastajan valintatavan siten ongelmalliseksi, että siitä poikkeamista tulisi harkita. Tilintarkastajan valinta ”säätiön ulkopuolelta” tulisi sen mukaan kyseeseen kuitenkin vain jatkuvarahoitteisten säätiöiden osalta. Loput 25 lausunnonantajaa (joukossa SRNK ja säätiöitä/rahastoja, tilintarkastajat, SAL, akateemisen maailman edustus, viranomaisia, FK, TEM) katsovat, että nykyinen tilintarkastajan valintatapa on tarkoituksenmukaisiin vaihtoehtoihin. Ensimmäinen huomiota on kiinnitetty tilintarkastuslain vaatimukseen ja siihen, että säätiön tulee valita auktorisoitu tilintarkastaja, jonka tulee kieltäytyä tehtävästä ollessaan esteellinen. Toisaalta myös säätiön ulkopuolisen tahon suorittama tilintarkastajan valinta nähdään käytännössä epätarkoituksenmukaiseksi järjestää.

Lausunnot

Nykyistä tilintarkastajan valintatapaa voidaan pitää hyväksyttävänä: SRNK, Alvar Aalto -säätiö, Wihurin rahasto, Kansan sivistysrahasto, PSS, Rinnekoti-Säätiö, Arcada, SÅA, Kulttuurirahasto, SliF, Urheiluopistosäätiö, Yrjö Jahnssonin säätiö, FK, HTM-tilintarkastajat, KHT-yhdistys, Halila ja TEM eivät pidä tilintarkastajan valinnan esteettömyyteen liittyvää arvostelua säätiön läpinäkyvyyteen vaikuttavana merkittävänä ongelmana. SRNK, Wihurin rahasto, Arcada, HTM-tilintarkastajat ja KHT-yhdistys ovat todenneet, että tilintarkastajan on tilintarkastuslain mukaan oltava joka tapauksessa riippumaton. Arcadan mukaan säätiöissä, joissa on hallintoneuvosto, tilintarkastajan valinnan tulisi kuulua hallintoneuvostolle, jolloin ”tarkastettava ei itse valitse tarkastajaa”. Yrjö Jahnssonin säätiön mukaan jos valintatapaa kuitenkin halutaan muuttaa, eräänä ratkaisuna voisi olla se, että KHT-yhdistys nimeäisi ainakin osan säätiön tilintarkastajista. Valvontatilintarkastusta ja -tilintarkastajaa koskevia säännöksiä voisi harkita uuteen lakiin. Tämä voisi koskea ainakin suurempia säätiöitä.

SRNK, Kansan Sivistysrahasto, PSS, Urheiluopistosäätiö, SliF ja KHT-yhdistys katsovat lisäksi, että valintatapa ei ole ongelmallinen valittaessa auktorisoituja ammattitilintarkastajia, joiden tulee kieltäytyä tehtävästä, mikäli heidän riippumattomuutensa on vaarantunut. Rinnekoti-Säätiö pitää vaatimusta KHT-tilintarkastajasta hyvänä. Kulttuurirahaston mukaan, että esteellisyys ei ole ongelma, koska tilintarkastajan riippumattomuus

den voi kaikilta osin määritellä vain tilintarkastaja itse. Vain ulkoiset seikat ovat muiden tiedossa.

KKK:n mukaan valinnan esteettömyyteen liittyvää arvostelua voidaan pitää säätiön läpinäkyvyyteen vaikuttavana ongelmana, mutta ei oikeudellisena ongelmana. Tilintarkastuslakia valmisteltaessa on ollut tiedossa se, että säätiössä käytännössä tarkastettava valitsee tarkastajansa. Tilintarkastuslain esteellisyyssäännöksen sisältöön tällä seikalla ei ole ollut näkyvää vaikutusta eikä tilintarkastuslakia säädettäessä säätiölakiin otettu tilintarkastajan valintaa koskevaa säännöstä. Säätiöissä, joissa on niin sanottu kaksiporainen hallintomalli, hallituksen yläpuolella oleva hallintoneuvosto tai vastaava elin valitsee yleensä hallituksen. Näissä säätiöissä hallituksen yläpuolella oleva toimielin saa nähdäkseen tilintarkastuskertomuksen. Muiden säätiöiden osalta voidaan kysyä, eroaako tilintarkastajan valinta käytännössä esimerkiksi tilintarkastajan valinnasta osakeyhtiössä tai asunto-osakeyhtiössä, vaikka valinnan muodollisesti tekeekin yhtiökokous. Onko tutkittua tietoa siitä, kuinka usein yhtiökokouksessa poiketaan tilintarkastajan valinnassa siitä, mitä hallitus esittää?

SAL:n mukaan tämän ei pitäisi olla ongelma (muuten kuin mahdollisesti tilintarkastus-oikeudellisesti), jos tilintarkastajien valvonta toimii ja jos säätiöiden toiminnan valvonta on muuten asianmukaisesti järjestetty.

Prof. Mähönen näkee asian enemmänkin praktisena kuin teoreettisena kysymyksenä. Vaikka onkin sinänsä problemaattista, että valvottava (säätiön hallitus) valitsee tilintarkastajan, ratkaisu on parempi kuin se, että valvontaviranomainen suorittaisi valinnan. Muutoin tilintarkastajien esteellisyyteen tulee soveltaa tilintarkastuslain yleisiä säännöksiä. *Turun Kauppakorkeakoulu/Vahtera* toteaa, että arviomuistiossa kuvattuun tilintarkastajan valintaan liittyvään ongelmaan ei ole olemassa mielekästä ratkaisua selkeän päämiehen puuttuessa. *Pykäläinen-Syrjänen* toteaa voimassa olevan säätiölain mukaan ainoan pakollisen toimielimen olevan hallitus. Toisaalta säätiötä ei voi määrätä ulkopuolelta, mikäli siitä ei ole säännöissä määrätty. Siten käytännössä saattaa olla ainoa mahdollisuus, että hallitus valitsee tilintarkastajan. On selvää, että kun valvottava valitsee itselleen valvojan, tilintarkastuslaissa säädetty tilintarkastajan ehdoton edellytys riippumattomuus vaarantuu. Kun lisäksi valvontaviranomaisen valvonta keskeisesti perustuu tilinpäätös- ja tilintarkastusasiakirjoihin, saattaa se heijastua myös viranomaisvalvonnan tehokkuuteen, siitäkin huolimatta, että uuden tilintarkastuslain mukaisesti tilintarkastaja aina on hyväksytty. Riippumattomuuden vaarantuminen saattaa ulkopuolisin silmin vaikuttaa säätiön läpinäkyvyyteen liittyviin ongelmiin.

KRP:n mukaan pienen ongelman voi muodostaa se, että valvottava itse valitsee tilintarkastajan, mutta lienee käytännössä mahdotonta siirtyä siihen, että jokin ulkopuolinen taho valitsee tilintarkastajan, koska tämän käytännön järjestäminen on varsin suuritöistä ja kallista. Nykyinen käytäntö voisi olla riittävä seuraavassa kohdassa tehtävin muutoksin. *PRH* katsoo, että säätiön tilintarkastajan valinnan esteettömyys voi *PRH:n* mielestä olla oikeudellinen ongelma, joka vaikuttaisi säätiön läpinäkyvyyteen. Se ei kuitenkaan ole merkittävä ongelma, koska kaikilla säätiöillä tulee kuitenkin nykyään olla hyväksyty tilintarkastaja. Tilintarkastuslaissa on säännökset tilintarkastajan riippumattomuudesta, joita heidän tulee noudattaa. Näiden säännösten merkitystä tulee korostaa säätiöiden tilintarkastajille.

SM/Poliisihallituksen mukaan tilintarkastus ei nykyisellään takaa puolueetonta valvontaa säätiön hallituksen valitessa itse tarkastajat. On tietysti vaikea rakentaa järjestelmää, jossa tilintarkastajat valitsisi joku muu taho.

Valinnan esteettömyyteen liittyvää arvostelua on pidettävä ongelmana: VH katsoo, että tilintarkastajilla on merkittävä asema säätiöiden toiminnan lain- ja sääntöjenmukaisuuden arvioinnissa. Valmistelussa tulisi selvittää, tulisiko tilintarkastajien määrääminen säätää säätiöitä valvovan viranomaisen (Patentti- ja rekisterihallitus) tai jonkun muun riippumattoman tahon tehtäväksi. Tällä voitaisiin varmistaa se, että valvottava kohde ei määrää valvojaa. Tilintarkastaja tulisi valita määräajaksi ja tilintarkastajalla tulisi olla rooli myös laillisuusvalvojana. *OKM:n* mukaan esteettömyys on tilintarkastajan valinnan tärkeä periaate säätiöissä. Jatkuvarahoitteisen säätiön osalta on perusteltua, että ulkopuolinen rahoittava taho nimeää tilintarkastajat, eikä säätiön hallitus itse. Suomen Kansallisoopperan säätiön kokemuksen mukaan valintatapa, jossa ulkopuolinen taho nimeää sekä hallituksen että tilintarkastajat, perustuu esteettömyydelle ja on siksi suositeltava. Ongelmallisena esteettömyyden kannalta voidaan nähdä tilintarkastuksen näkökulmasta itseään täydentävät hallitukset ja tällaisten hallitusten valitsemat tilintarkastajat.

3. Olisiko tilintarkastajien kierrosta säädettävä laissa?

Yhteenveto

Enemmistö kysymykseen vastanneista lausunnonantajista (14 vastaajaa: SRNK ja 7 säätiötä/rahastoa, FK, Halila, tilintarkastajat, TEM) on sitä mieltä, että tilintarkastajien kierrosta ei ole tarpeen säätää laissa. Osa näistä lausunnonantajista (SRNK, Alvar Aalto -säätiö, Arcada, SÅA, Kulttuurirahasto) sinänsä kannattaa tilintarkastajien rotaatiota säätiöiden hyvään hallintoon kuuluvana asiana. Säätiöiden taholta esiintyy siten luottamusta säätiökentän itsesääntelyyn. Eräät lausunnonantajat (KHT-yhdistys, Mähönen) eivät pidä säätiöitä sellaisena julkisen tiedon kannalta merkittävänä yhteisönä, että tilintarkastajien kierto olisi tarpeen.

Toisaalta yhteensä 5 lausunnonantajaa (Kansan Sivistysrahasto, KRP, Vahtera, OKM, Kuntaliitto) pitää tilintarkastajien kiertoa sellaisena merkittävänä seikkana, josta tulee säätää laissa. Myös tilintarkastajan valintatavalla voidaan katsoa olevan merkitystä rotaation mahdollisen tarpeen kannalta, sillä Kansan Sivistysrahasto ja KRP ovat lausunnoissaan kiinnittäneet huomiota tilintarkastajan valintatavasta johtuvaan ongelmaan.

Lausunnot

Tilintarkastajien kierrosta ei ole tarpeen säätää laissa: SRNK, Alvar Aalto -säätiö, Wihurin rahasto, Rinnekoti-Säätiö, Arcada, SÅA, SliF, FK, Halila ja TEM katsovat, että tilintarkastajien kierrosta ei ole tarpeen säätää laissa.. SRNK, Alvar Aalto -säätiö, Arcada ja SÅA ovat perustelleet kantaansa sillä, että kierto on säätiön hyvään hallintotapaan (ja siten itsesääntelyn alaan) kuuluva asia. *Wihurin rahasto* korostaa, että eri säätiöillä voi olla hyvinkin erilaiset tarpeet tilintarkastajien kiertoa ajatellen.

Kulttuurirahaston mukaan tilintarkastajien kierto on ajatuksena hyväksyttävä ja kuuluu osaksi hyvää hallintotapaa. Säätiölaitosta syvällisesti tuntevien tilintarkastajien määrä maassamme on kuitenkin rajoitettu, ja muiden tahojen suorittama tilintarkastus ei käytännössä toteuta todellista valvontaa. Toisaalta säätiöiden itsenäisyys ja erillisyys julkisesta vallasta ja toisaalta kilpailuoikeudelliset näkökohdat huomioon ottaen on mahdollista ajatella, että julkista valtaa käyttävä taho saisi määräysvallan tilintarkastajien osalta, varsinkaan kun sillä ei ole käytössään todellisia keinoja arvioida tilintarkastajien muuta kuin muodollista ammattitaitoa ja pätevyyttä.

HTM-tilintarkastajat ja *KHT-yhdistys* katsovat, että kierrosta ei ole tarpeen säätää laissa. *HTM-tilintarkastajat* toteaa, että tilintarkastuslain mukaisesti tilintarkastaja arvioi itse riippumattomuutensa tarkastuskohteesta ja tarvittaessa kieltäytyy toimeksiannosta, jos riippumattoman tarkastuksen edellytykset eivät toteudu. *KHT-yhdistyksen* mukaan tilintarkastajien rotaatio on perusteltavissa lähinnä vain julkisen tiedon kannalta merkittävässä yhteisöissä, ml. säätiöissä. *Prof. Mähönen* ei kannata tilintarkastajan kierrosta säätämistä. Mähönen katsoo, että edes suurimmat säätiöt eivät ole sillä tavoin yleisen edun kannalta merkittäviä, että pörssiyrityksiä koskeva tilintarkastuslain 27 §:n toimituskausien enimmäisaikaa koskeva säännös tulisi ulottaa niihin.

Ei selkeää kantaa tässä vaiheessa: Yrjö Jahnssonin säätiön mukaan tilintarkastajien kierrosta voidaan säätää laissa, jos se katsotaan tarpeelliseksi arvostelun vähentämiseksi. Muusta syystä tilintarkastajien kiertosäännökset eivät ole kovinkaan tarpeellisia. *PRH:lla* ei ole kantaa tähän kysymykseen. Tilintarkastajien kierrosta olisi ehkä syytä säätää laissa niiden tilanteiden osalta, joissa tilintarkastajan valinta sääntöjen mukaan kuuluu hallituksen tehtäviin. Toisaalta voidaan katsoa, että säätiöiden oma hyvää hallintotapaa koskeva sääntely hoitaa tämän kysymyksen. *KKK* toteaa, että tilintarkastajien kierrosta on säädetty tilintarkastuslain 27 §:ssä. Rotaatio on rajoitettu tilintarkastuslaissa julkisen kaupankäynnin kohteena olevan yhteisön tilintarkastajaan. Säännöksen perustana on tilintarkastusdirektiivin 42.2. artikla.

Tilintarkastajien kierrosta on säädettävä laissa: Kansan sivistysrahaston ja KRP:n mukaan tilintarkastajan tai tarkastusyhteisön kierron toteuttaminen lainsäädännön pohjalta saattaisi olla oikea toimenpide tilintarkastajan valinnasta johtuvan ongelman vähentämiseksi. *KRP* ehdottaa, että laissa säädettäisiin jokin siirtymäaika, esimerkiksi kaksi vuotta, jona aikana olisi valittava jokin toinen tilintarkastaja.

Turun Kauppakorkeakoulu/Vahtera toteaa, että tilintarkastajien säännöllistä kiertoa voidaan pitää kannatettavana. Tilintarkastajien kierto asianmukaisesti toteutettuna olisi omiaan ehkäisemään säätiön organisatorisesta päämies-agenttisuhteesta seuraavaa intressiristiriitaa. Tilintarkastajien kiertoa voidaan pitää keskeisesti ennakkollisena, joka rajoittaa opportunistista käyttäytymistä säätiön sisällä. Tilintarkastusinstituutio toimii olemassa olevissa säätiöissä kokonaisuutena asianmukaisesti, mutta tilintarkastajien säännöllisestä kierrosta on vaikea nähdä aiheutuvan haittaa, jos kiertoväli ei ole liian lyhyt. Kun otetaan huomioon hallituksen mahdollisuuden valita tilintarkastaja, on vaikea löytää tosiasiallisia haittoja tilintarkastajan kierrolle. Kiertoa olisi kuitenkin pidettävä tarpeettomana, jos tilintarkastajan valitsisi joku muu taho kuin hallitus. Lisäksi on otettava huomioon, että viranomaisvalvonta perustuu keskeisesti tilintarkastusinstituution tuottamaan informaatioon, joka korostaa tilintarkastuksen merkitystä. Näin ollen

voidaan katsoa olevan sekä yksittäisten säätiöiden että koko säätiökentän edun mukais-
ta, että tilintarkastusinstituutioon kohdistuu riittävä luottamus, jolloin viranomaisval-
vonnan rooli voidaan pitää suhteellisen vähäisenä ja erityistapauksia koskevana.

OKM:n mukaan tilintarkastajien riippumattomuuden takaamiseksi olisi suositeltavaa
siirtyä myös säätiöiden osalta tilintarkastajien rotaatioon seitsemän vuoden jälkeen, mitä
nykyisin noudatetaan listattujen osakeyhtiöiden osalta. *Kuntaliiton* mukaan tilintarkas-
tajien kierrosta tulisi säätää säätiölaissa.

4. Pidätkö tarkoituksenmukaisena, että säätiön toiminnan tarkoituksen toteutumiseen liittyvää informaatiota lisättäisiin ja sen sisältöä kehitettäisiin?

Yhteenveto

Valtaosassa annettuja lausuntoja (24 vastaajaa, joiden joukossa jokaisen keskeisen in-
tressitahon edustajia) kannatetaan säätiön toiminnan tarkoituksen toteutumiseen liitty-
vän informaation lisäämistä ja sen sisällön kehittämistä. Varsin laajaa kannatusta saa
osakseen säätiön toimintakertomusvaatimusten lisääminen. Käytännössä tämä voi ta-
pahtua joko lainsäädäntötoimin (tätä kannattavat nimenomaisesti Wihurin rahasto, PSS,
KHT-yhdistys ja Mähönen), säätiön toimintakertomusta koskevan viranomaisohjeistuk-
sen (SRNK) tai säätiöiden hyvän hallinnon noudattamisen (Arcada, SliF) kautta. Kaikis-
ta lausunnoista ei käy selkeästi ilmi kannattaako lausunnonantaja informaation lakisää-
teistä kehittämistä vai pitääkö sitä viranomaisohjeistuksen tai mahdollisesti säätiön hy-
vän hallinnon piiriin kuuluvana asiana. Lisäksi useissa lausunnoissa on kannatettu Ar-
viomuistiossa esitettyä tilintarkastajien velvollisuutta ottaa kantaa siihen, mitä poik-
keamia säätiön varojen käytössä on havaittu suhteessa säätiön tarkoitukseen.²²

Vain kaksi lausunnon antanutta säätiötä pitää säätiön tarkoituksen toteutumiseen liitty-
vän informaation laajuutta nykyisellään asianmukaisena.

Lausunnot

Tarkoituksen toteuttamiseen liittyvän informaation lisäämistä ja kehittämistä kannattaa: SRNK:n mukaan asiasta ei tule määrätä lailla. Valvovan viranomaisen tulisi ohjeistaa
säätiöitä siitä, että tarkoituksen toteuttamiseksi tehdyt toimet kirjataan tarpeeksi laajasti
toimintakertomukseen. Tilintarkastukseen tulisi sisältyä myös toiminnan tarkastus ja
tilintarkastajalla tulisi olla velvollisuus lausua tarkoituksen toteuttamisesta. Säätiötä
koskevaa kirjanpitoasetusta muuttamalla päästäisiin standardoidun informaation kautta
parempaan vertailukelpoisuuteen ja transparensiin. *Alvar Aalto -säätiö* katsoo, että
säätiöiden toiminnan tarkoituksen toteutumiseen on hyvä kiinnittää huomiota ja siihen
liittyvää raportointia on kehitettävä, mutta asiasta ei ole tarpeen määrätä lailla. Tarkoi-
tuksen toteutuminen tulisi tuoda paremmin ja helpommin esille säätiöiden toimintaker-

²² Prof. Mähönen mainitsee tilintarkastuslain 15 §:n 4 momentin ja toteaa lausunnossaan tältä osin, että ”Arviomuistiossa esitetyt uudistusehdotukset eivät ole tarpeen, koska ne vastaavat voimassa olevaa lakia”.

tomuksissa ja se voisi olla osa ohjeistettua ja standardisoitua tietoa. *Arcadan* mukaan kyse on tältä osin ensisijaisesti säätiön hyvästä hallinnosta. Vaihtoehtoisesti säännöksiä voitaisiin ottaa myös säätiölakiin. *Slif* katsoo, ettei tästä ole tarpeen säätää itse säätiölaissa. Informaation lisääminen ja kehittäminen kuuluu säätiön hyvään hallintoon, jonka suhteen on toivottavaa, että kaikki säätiöt ottaisivat vaatimukset huomioon. Sekä nykyinen, että mahdollinen uusi valvontaviranomainen voisivat laatia ohjeet siitä, mitä säätiön toimintakertomukseen tulee sisältyä.

Prof. Halilan mukaan toimintakertomustietoja tulisi kehittää, mutta tämä ei ole lainsäädäntöasia *Wihurin rahaston* mukaan laissa voisi olla maininta siitä, että säätiö kirjaisi toimintakertomukseensa tarkoituksensa toteuttamiseksi tehdyt toimet säätiön toiminnan laajuuteen nähden riittävällä tavalla.

PSS katsoo, että tilintarkastuksen ulottuvuutta tulisi laajentaa siten, että tilintarkastuskertomukseen sisällytettäisiin aina lausuma säätiön tarkoituksen toteuttamisesta. Tilintarkastuksen tulisi kaikissa tapauksissa käsittää myös säätiön toiminnan tarkastus. Näistä kysymyksistä on syytä ottaa selkeä säännös lakiin.

KHT-yhdistys kannattaa säätiöitä koskevan sääntelyn kehittämistä siten, että säätiöiden toiminnan tarkoituksen toteutumiseen liittyvä informaatio lisääntyisi mm. taloudellisen raportoinnin kattavuutta lisäämällä ja määrittelemällä nykyistä tarkemmin ja kattavammin toimintakertomuksen sisältöä. Raportoinnin läpinäkyvyys lisää ensisijaisesti viranomaisen mahdollisuutta luotettavien valvontatoimenpiteiden suorittamiseen ja toisaalta myös tukee tilintarkastuksen suorittamista. Todettakoon *KHT-yhdistyksen* näkemyksenä, että tilintarkastajan tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu arvioida ja/tai lausua säätiön tarkoituksen toteutumisesta vaan ko. arvio on osa viranomaisvalvontaa. Niinpä *KHT-yhdistys* katsookin, että tilintarkastajalle asetettu vaatimus lausua siitä, antaako säätiön tilinpäätös ja toimintakertomus oikeat ja riittävät tiedot säätiön (ja usein tosiasiasa säätiökonsernin) toiminnasta tulisi poistaa, koska nykytilanteessa tilintarkastaja ei voi asiaa luotettavasti arvioida. Tilintarkastajalla ei yleensä ole mahdollisuutta saada tai hankkia sellaista informaatiota, jonka voisi yksiselitteisesti todeta sisältävän riittävästi kattavaa tietoa säätiön tai säätiökonsernin toiminnasta.

Prof. Mähösen mukaan informaatiota on tarpeen lisätä ja kehittää. Tässä vaiheessa *Mähönen* ei kuitenkaan pysty esittämään yksityiskohtaista ehdotusta uusiksi säännöksiksi. Erityisistä toimintakertomustiedoista tulee säätää lailla. *Kansan sivistysrahaston* mukaan säätiön säännöissä tarkoitettujen toiminnan toteutumisen valvonta annettavan lausuman muodossa voitaneen myös sisällyttää tilintarkastajan velvollisuudeksi. *RAY* näkee tarkoituksenmukaiseksi, että säätiön toiminnan tarkoituksen toteutumiseen liittyvää informaatiota lisättäisiin ja sen sisältöä kehitettäisiin. Esimerkiksi toimintakertomuksen sisältöä voisi harkita kehitettäväksi.

Takuu-Säätiö pitää tarkoituksenmukaisena sitä, että arviomuistiossa mainittuun säätiön varojen käytön ja säätiön tarkoituksen väliseen yhteyteen kiinnitettäisiin säätiön valvonnassa nykyistä enemmän huomiota. Luontevimmin tämä tapahtuisi hallinnon antaman toimintakertomuksen sisältövaatimuksia kehittämällä (eli toimintakertomuksessa vaadittaisiin selvitys siitä, miten ja kuinka paljon varoja on käytetty suhteessa säätiön tarkoitukseen). *Urheiluopistosäätiön* ja *VTS:n* mukaan tilintarkastuskertomukseen voi-

daan sisällyttää maininta siitä, että toiminta on ollut sääntöjen mukaista. *Yrjö Jahnsso-*
nin säätiön mukaan säätiön tarkoituksen toteuttamiseen liittyvää informaatiota tulisi
tilinpäätöksessä ja toimintakertomuksessa lisätä ja sen sisältöä kehittää. Tilintarkastajil-
la tulisi myös olla nykyistä kattavampi velvollisuus raportoida valvovalle viranomaisel-
le havaitsemistaan epäkohdista.

FK ja *Turun kauppakorkeakoulu/Vahtera* pitävät tarkoituksenmukaisena, että säätiön
toiminnan tarkoituksen toteutumiseen liittyvää informaatiota lisättäisiin ja sen sisältöä
kehitetäisiin *SAL:n* mukaan tämä on yksi mahdollinen kehityskulku.

Pykäläinen-Syrjäsen mukaan tilintarkastajan ja valvontaviranomaisen lähempi yhteistyö
Norjan säätiölain ja esim. eläkesäätiölaissa olevan mallin mukaisesti osaltaan saattaisi
keventää julkiseen viranomaisvalvontaan kohdistuvaa painetta. Lisäksi sekä toiminta-
kertomuksen että tilintarkastuskertomuksen sisältöä on syytä ja tulisi kehittää informaati-
on avoimuuden ja läpinäkyvyyden korostumiseksi. Olen esittänyt tutkimuksessani, että
tilintarkastuskertomuksen sisältöä tulisi kehittää ja täsmentää viranomaisen valvontatyö-
tä helpottavammaksi. "Esimerkiksi siten, että tilintarkastaja lausuisi myös siitä, onko
hallitus tilintarkastuksen perusteella toteuttanut säätäjän määräämää tarkoitusta säätäjän
määräämällä tavalla".

KRP:n mukaan hyvä asia olisi, että tilintarkastaja joutuisi ottamaan kantaa siihen, onko
havaittu poikkeamia säätiön varojen käytössä suhteessa säätiön tarkoitukseen. Tällä
seikalla lienee myös ennaltaehkäisevä vaikutus, sillä päätöksentekijät joutuisivat pohti-
maan tarkemmin varainkäyttöään.

PRH kannattaa säätiön tarkoituksen toteuttamiseen liittyvän informaation kehittämistä
ja lisäämistä. Toimintakertomuksessa voisi analysoida tarkoituksen toteutumisen onnis-
tumista. Tilintarkastuskertomukseen voisi sisällyttää maininnan siitä, miten varoja on
käytetty tarkoituksen toteuttamiseen, mikä pakottaisi tilintarkastajan ottamaan kantaa
asiaan (nämä seikat pitäisi jo nyt olla hallituksen toimintakertomuksessa). Toimintaker-
tomuksessa pitäisi kertoa, missä suhteessa säätiön hallintokulut ovat esim. jaettuihin
apurahoihin nähden.

OKM katsoo, että hallinnollisen toimintakertomuksen sisältämiä tietoja saattaisi olla
mahdollista jossain määrin laajentaa ja lisätä tiedonantovelvollisuutta. Varojen käytön
ja toiminnan tarkoituksen välinen suhde on tärkeä myös jatkuvarahoitteisessa säätiössä.
Nykyisin hallituksen tulee kirjata säätiön tarkoituksen toteutuminen toimintakertomuk-
seen siten, että siitä tulee pääpiirteittäin käydyä ilmi, millä tavoin säätiö on toiminut tar-
koituksensa toteuttamiseksi tilikauden aikana. Tilintarkastajien velvollisuutena on jo
nykyisin hallinnon tarkastuksen yhteydessä katsoa, onko säätiön varat käytetty sen tar-
oituksen mukaiseen toimintaan. Tilintarkastajien velvollisuutta lausua varojen oikeasta
käytöstä ei ole tarkoituksenmukaista laajentaa. *SM/Poliisihallitus* pitää hyvänä muisti-
ossa mainittua ajatusta, jossa tilintarkastajat velvoitettaisiin nimenomaan ottamaan kan-
taa siihen, mitä poikkeamia säätiön varojen käytössä on havaittu suhteessa säätiön tar-
koitukseen. Vastaava muutos olisi toteutettava myös hallinnon antaman toimintakerto-
muksen sisältämien tietojen suhteen. Muutoksesta ei kuitenkaan ole apua, jos tilintar-
kastajan laiminlyöntejä tai virheellistä raportointia ei ole sekä teoriassa että käytännössä
selvästi sanktioitu.

Virken, VH:n, STM:n ja TEM:n mukaan mukaan informaatiota säätiövarallisuuden käytöstä tarkoituksen toteuttamiseksi tulisi lisätä. *Virke* toteaa lisäksi, että perusteet toiminnan lakkauttamiseksi tulisi aina saattaa valvontaviranomaisen arvioitavaksi. *STM:n* mukaan toiminnan tarkoitukseen liittyvä informaation lisääminen on erittäin tarpeellista valvonnan tehostamisen kannalta. *Kuntaliitto* katsoo, että säätiön toiminnan tarkoituksen toteuttamiseen liittyvää informaatiota tulisi lisätä ja sisältöä kehittää.

Ei selkeää kantaa tässä vaiheessa: HTM-tilintarkastajien mukaan säätiön tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen tulee antaa oikea ja riittävä kuva säätiön toiminnasta. *KKK:* Jos säätiön toiminnan tarkoituksen toteutumista koskevaa informaatiota lisättäisiin, niin lisättäisiinkö samassa yhteydessä tilintarkastajien velvollisuuksia? Jos ei, niin tämä sinänsä ehkä tarkoituksenmukainen informaation lisäys ei vaikuttaisi tilintarkastukseen. Jos tilintarkastajille asetetaan velvollisuus tarkastaa ja/tai raportoida toiminnan tarkoituksen toteutumisesta, niin se lisää tilintarkastajien työtä, mikä näkyy tilintarkastuksen kustannuksissa säätiöille. Epäselvää on, edellyttäisikö lisäinformaation tarkastus sellaista asiantuntemusta, jota tilintarkastajilla ei ole ja näin ollen tilintarkastajien kouluttautumista. Mikäli havaitaan, että säätiö olisi muun muassa lahjoittamalla varojaan toimintun säätiön tarkoituksen tai säätiölain vastaisesti, on tilintarkastajan arvioitava sitä, onko kyse olennaisesta asiasta suhteessa säätiön toiminnan laatuun ja laajuuteen nähden. Tilintarkastajalla on velvollisuus raportoida vain olennaisista säätiötä koskevan lain tai säätiön sääntöjen rikkomisesta.

Tarkoituksen toteuttamiseen liittyvän informaation lisäämistä ja kehittämistä ei kannata: Rinnekoti-Säätiön mukaan nykyinen tilanne lienee ok, toimintakertomuksesta asia tulee hyvin ilmi. *SÅA* ei pidä informaation lisäämistä ja kehittämistä tarkoituksenmukaisena, vaan katsoo, että valvovan viranomaisen voidaan odottaa harjoittavan säätiön tarkoituksen toteuttamisen valvontaa.

3.8 Säätiövarallisuuden hoito ja varojen sijoittamista koskeva olettamassäänös (5.8.2)

1. Katsotteko nykyisen sijoittamista koskevan normin asianmukaiseksi ja sen tulkinnan vakiintuneeksi vai ristiriitaiseksi ja selvitystä vaativaksi?

Yhteenveto

Annetuista lausunnoista käy laajalti ilmi, että säätiölain vaatimus turvallisesta ja tuloa tuottavasta säätiön varojen sijoittamisesta on riskin ja tuoton välisen yleisen korrelaation johdosta jossain määrin ongelmallinen. Vastaajista 10 (7 säätiötä, FK, PRH, STM) pitää kuitenkin voimassa olevaa sijoittamista koskevaa normia asianmukaisena. Yhteensä 5 lausunnonantajaa (PSS, KKK, SAL, TEM, Kuntaliitto) on todennut nykyisen sijoittamisnormin olevan ristiriitainen ottamatta tämän kysymyksen kohdalla tarkemmin kantaa mahdollisiin muihin sääntelyvaihtoehtoihin.²³ Sijoittamista koskevan normin muotoilua selkeämmällä ja säätiöiden todellisuutta paremmin vastaavalla tavalla ehdottaa

²³ Seuraavan yksityiskohtaisempaa sääntelyä koskevan kysymyksen kohdalla Kuntaliitto on ainoana vastaajana katsonut, että asiasta tulisi säätää yksityiskohtaisemmin.

yhteensä 11 vastaajaa (Kansan Sivistysrahasto, YTY, Takuu-Säätiö, Yrjö Jahnssoonin säätiö, HTM-tilintarkastajat, Halila, Vahtera, KRP, OKM, Kuparinen).

Sijoittamista koskevasta nimenomaisesta säätiölain säännöksestä voitaisiin yhteensä 10 lausunnonantajan (SRNK ja 6 säätiötä, KHT-yhdistys, Mähönen, Pykäläinen-Syrjänen) mukaan luopua kokonaan. Tällöin säätiön varojen sijoittamista arvioitaisiin osana johdon yleistä huolellisuusvelvollisuutta²⁴ ja hyvää hallintotapaa.

Lausunnot

*Varojen sijoittamista koskevaa normia asianmukaisena ja toimivana pitävät: HOAS:*in mielestä säätiön varojen sijoittamista koskeva tarkoitussidonnaisuusnormi on selkeä. Vakiintuneena ja hyvin tunnettuna se toimii riittävänä ohjeistuksena hallitukselle. *Invalidisäätiön* mukaan nykyinen järjestelmä nojautuu säätiön hallituksen vastuuseen ja huolellisuusvelvollisuuteen, eikä kaipaa lisäsääntelyä. *Rinnekot-Säätiö, Arcada, SÅA ja PRH* katsovat, että voimassa oleva sijoittamisnormi on asianmukainen, eikä sitä tarvitse selventää. *Arcadan* mukaan kysymys on luonnollisesti osa tilintarkastusta, minkä pitäisi riittää. *Rinnekot-Säätiö* on todennut hyvää säätiötapaa koskevan ohjeistuksen toimivan tältä osin käytännössä hyvin. *Kulttuurirahaston* mukaan normin tulkinta on käytännössä vakiintunut eikä sen ristiriitaisuus ole muodostunut ongelmaksi pääomasäätiöiden käytännön sijoitustoiminnassa. *SliF* katsoo, että nykyisen säännöksen vaatimus rahojen sijoittamisesta varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla on hyvä muotoilu, joka velvoittaa säätiön sijoitustoiminnassaan huomioimaan pääoman tuoton ja riskin välisen yhteyden. *FK:n ja STM:n* mukaan nykyistä olettamassäänöstä voidaan pitää riittävänä. *FK* on lisäksi todennut, että kunkin säätiön hallitus määrittelee omat sijoitustavoitteensa ja tahtotilansa riskinoton suhteen.

Normin sanamuodon ongelmallisuuteen ovat kiinnittäneet huomiota: Palkansäätiön mukaan nykyisen ”tuottavasti ja turvallisesti” -normin jälkimmäisen sanan aito merkityssisältö on viime vuosina merkittävästi muuttunut ja sen tulkitseminen tullut ongelmallisemmaksi. Itsestään selvästi turvallisia sijoituskohteita ei klassisessa mielessä ole, kun sijoittajien perinteisenä turvasatamana pidettyihin euroalueen valtionlainoihinkin liittyy merkittävää korko- ja pääomariskiä. *KKK* katsoo, että lain sanamuodon mukaan säätiön hallituksen tulee huolehtia siitä, että varat sijoitetaan varmalla ja tuottavalla tavalla. Nykytietämyksen valossa voidaan todeta, että olettamassäänös on ristiriitainen ja se aiheuttaa tulkintaepäselvyyksiä. *SAL:n* mukaan nykyinen normi on pitkälti koettelematta, sillä säätiöiden toimielinten vastuusta ei liene korkeimman oikeuden ratkaisuja. Se, että lain ilmaisu ”varma ja tuloa tuottava” on paradoksaalinen velvoite, ei liene epäselvää. Tällä ei kuitenkaan välttämättä ole ratkaisevaa merkitystä sanontaa jatkossa arvioitaessa. Keskeinen kysymys on se, missä määrin perustajan tahdolle olisi asetettava merkitystä. *TEM* toteaa normin olevan sisällöltään sinänsä paradoksin, koska varmat sijoitukset ovat yleensä riskittömiä, mutta huomattavasti matalatuottoisempia kuin tuloa tuottavat korkeariskisemmät sijoitukset. Tulkinnallisesti voidaan yleisesti sanoa, että on syytä käyttää huolellisen henkilön harkintaa ja tarvittaessa ulkopuolisen sijoitusneuvojan apua (pieni ja hallittu riski kohtuulliseen tuottoon pääsemiseksi). *Kuntaliiton* käsi-

²⁴ Ks. tältä osin myös vastaukset kysymykseen 3.6.2

tyksen mukaan ”varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla” sisältää ristiriitaisuuden, molempien vaatimusten yhtäaikainen täyttäminen on mahdotonta.

Sijoittamisnormin uudelleenmuotoilua ovat kannattaneet: Kansan sivistysrahaston mukaan säätiön sijoitustoiminnan säätely lainsäädännöllä tai muulla ohjeistuksella lienee vaikeaa ellei aivan mahdotonta. Yleislausumaa turvaavuudesta ja tuottavuudesta voitaneen täsmentää kohtuuttoman riskin välttämiseksi ja yhteiskuntavastuullisella sijoitustyylillä (vrt. säätiöiden yleishyödyllisyysvaatimus). *YTY:n* ja *HTM-tilintarkastajien* mukaan normi on ristiriitainen ja selvitystä vaativa. *Takuu-Säätiön* mukaan voimassa olevan säätiölain vaatimus varojen sijoittamisesta ”varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla” on ristiriitainen ja lisää selvitystä vaativa. Kirjaimellisesti tulkittuna säätiölain vaatimus on mahdoton, ja käytännössä esiin nousee kysymys siitä, kuinka suuri riskinotto varojen sijoittamisessa on hyväksyttävää.

Yrjö Jahnessonin säätiö toteaa, että nykyistä säätiön varojen sijoittamista koskevaa normia ”varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla” tulkitaan monessa säätiössä siten, että säätiöt eivät ota sijoitustoiminnassaan suuria riskejä. Kaikkia sijoituksia ei kuitenkaan tehdä samanlaisin riski- ja tuotto-odotuksin. Sijoitusten tuotossa pyritään siihen, että säätiön mahdollisuus tarkoituksensa toteuttamiseen säilyy. ”Varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla” -sijoittaminen on ristiriitainen rahoitusteorian kanssa, sillä varmuus ja turva eivät tuota. Tuotto-odotuksella kompensoidaan otettua riskiä. Lisäksi ”varman” määrittelystä ei nykyaikana ole yksimielisyyttä, sillä edes eurooppalaiset valtiolainat eivät enää ole riskittömiä. Myös ”tuloa tuottavaa” voidaan tulkita monella tapaa kuten esim. siten, että sijoituksen tulee tuottaa kassavirtaa (versus arvonnousua), mikä tämän tulkinnan mukaan saattaa sulkea esim. rahastojen kasvuosuudet tai osinkoa jakamattomat suorat osakeomistukset pois. Sijoittamista koskevan nykyisen normin sanamuoto voidaan muuttaa nykyaikaisemmaksi kuulumaan esimerkiksi siten, että säätiön varat on sijoitettava hajauttaen eri omaisuusluokkiin tuottavasti ja turvaavasti. Lain perusteluissa asiasta voitaisiin säännöksen tulkinnasta antaa yleisiä näkemyksiä.

Prof. Halilan mukaan sijoitusnormi on Risto Hovin väitöskirjassa ilmaistulla tavalla anomalia. Se on myös menettänyt ohjauskykynsä. Vaikka sen uudistaminen onkin vaikeaa, tulisi yrittää modernisointia ja todellisuuspohjaisempaa sääntelyä. Vertailukohtana on pidettävä eläkevakuutusyhtiöiden sijoitusnormeja. *Turun Kauppa- ja Korkeakoulu/Vahtera* katsoo, että normia voidaan pitää sinänsä asianmukaisena. Toisaalta normia voidaan muuttaa sisällöllisesti siihen suuntaan, että säätiön varoja on hoidettava huolellisesti ja vastuullisesti siten, että säätiön tarkoitus toteutuu mahdollisimman hyvin. Säätiöillä on mahdollisuus täsmentää varojen sijoittamista koskevaa säännöstä omissa säännöissään. Toisaalta säännöksen sisältöä voidaan pitää jossain määrin vakiintuneena, mutta sen sisältöä on mahdollista avata säätiölain valmistelussa esimerkiksi edellä kuvulla tavalla, jos säännöstä ei haluta kirjoittaa uudelleen.

KRP:n mukaan nykyinen sijoittamista koskeva normi on ongelmallinen, koska hyvä tuotto ja varma sijoitus ovat toisensa kanssa ristiriitaisia, sillä tuotto ja riski korreloivat keskenään toisiaan. Normia olisi hyvä selventää, mutta miten, se on melko monisäikeinen seikka. Asiaa kannattaa ainakin lainvalmistelun yhteydessä pohtia.

OKM toteaa, että säätiölain mukaan säätiön varat on sijoitettava varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla. Ottaen huomioon sijoitusinstrumenttien kehittyminen ja eri riskien hallintakeinot lain asettamat vaatimukset varmalle, mutta tuottavalle sijoitukselle ovat ristiriitaiset. Säätiöiden sijoitustoimintaan tulee saada enemmän liikkumavaraa. Sijoittamista koskevat normit ehdotetaan muutettaviksi yleisempään muotoon. Asiasta voisi säätää esim. seuraavasti:

"Säätiön varat on sijoitettava riskien hajauttamisen periaatteita noudattaen siten, että säätiön riittävä vakavaraisuus ja maksuvalmius suhteessa säätiön tarkoitukseen ja toimintaan on varmistettu."

Sijoitusomaisuuden suojaaminen on hallituksen velvoitteena. Hallituksella on joka tapauksessa huolellisuusvelvoite sijoitustoiminnassa. Säätiölaki ei sisällä säätiövarallisuuden hoitovelvollisuuden tarkempaa sisältöä, vaan tämä on säätiön sääntömääräysten varassa.

Kuparisen mukaan varojen sijoittaminen "varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla" sisältänee ajatuksen perustamisvarojen sijoittamisesta esim. arvo-osakkeisiin. Nykypäivänä ehdottoman varmoja sijoituskohteita lienevät ne yritykset, joiden omavaraisuusaste on yli 80 %. "Omaisuuden säilymisen turvaavalla tavalla" saattaisi olla hyvä määritelmä.

Sijoittamisnormista luopumista ovat ehdottaneet harkittavaksi: SRNK:n mukaan nykyinen normi on herättänyt runsaasti keskustelua ja epätietoisuutta sallitusta sijoitustoiminnasta. *SRNK* ja *Alvar Aalto -säätiö* toteavat, että hallituksen huolellisuusvelvoite kattaa myös säätiön sijoitustoiminnan, joten yksityiskohtainen sääntely ei ole asiassa tarpeellista, jos kohta mahdollistakaan. *Föreningen Konstsamfundet* katsoo, että on mahdotonta säätää siitä, miten hyvää sijoitustoimintaa harjoitetaan. Säätiöillä tulee olla tarpeellinen osaaminen. *Wihurin rahaston* mukaan nykyinen säännös (tuottavasti ja turvaavasti) on sinänsä ristiriitainen, joten sen tarpeellisuutta pitäisi harkita, koska hallituksen huolellisuusvelvoite kattaa myös säätiön sijoitustoiminnan. *Miina Sillanpään Säätiön* näkemyksen mukaan nykyinen normi on ristiriitainen ja se pitäisi kokonaan poistaa laista.

PSS:n mukaan sijoittamisen säätely tulisi sisällyttää toimielinten yleiseen huolellisuusvelvoitteeseen. Sijoittamista koskeva erillinen lakitasoinen normi ei nopeasti muuttuvassa sijoitusympäristössä pysy ajan tasalla, tai se on jätettävä niin yleisluontoiseksi, että se käytännössä jää vaille itsenäistä sisältöä. Nykyistä parempi menettely olisi säätää selkeästi hallintoelinten (hallituksen, mahdollisen sijoitustoimikunnan ja asiamiehen) huolellisuusvelvoitteesta. Sijoitustoiminnan jälkikäteisessä tarkastelussa arvioitaisiin sitten sitä, onko tätä huolellisuusvelvoitetta sijoituspäätöksen tekemisen aikana käytettävissä olleen tiedon valossa oikein noudatettu. *Urheiluopistosäätiö* katsoo, sijoittamisen markkinoiden muuttuneen niin nopeasti, että käsite turvallinen sijoitus on menettänyt merkityksensä. Lakiin voidaan säätiön mukaan säätää hallintoelimiä koskeva yleinen huolellisuusperiaate liittyen sijoituksiin.

KHT-yhdistyksen mukaan nykyisen säätiölain sisältämä määräys siitä, että säätiön varat tulee sijoittaa "varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla" on aikansa elänyt. Nykyisessä taloudellisessa toimintaympäristössä säätiön varoja ei käytännössä voi sijoittaa sekä varmalla että tuloa tuottavalla tavalla. *KHT-yhdistys* ehdottaakin, että säätiölakiuudistuksen yhteydessä luovutaan em. säätiön varojen sijoittamista koskevasta määräyksestä.

Säätiön varojen sijoittamisen tulisi ensisijaisesti kuulua säätiön toimielinten huolellisuusvelvoitteen piiriin ja säätiön hallituksen tulee hyvän hallintotavan mukaisesti varmistua siitä, että säätiön varat sijoitetaan asianmukaisesti samalla tavalla kuin toimitaan muissakin yhteisöissä. *Prof. Mähönen* katsoo, että säännös on tarpeeton, jos uudessa laissa korostetaan säätiön tarkoitusta säätiön orgaanien kelpoisuuden rajoittajana ja orgaanien jäsenten fidusiaarisia velvollisuuksia.

Pykäläinen-Syrjänen toteaa, että voimassa olevan säätiölain sijoittamista koskeva normi säädettiin vuonna 1964 yhtä aikaa liiketoiminnan harjoittamista kieltävän säännöksen kanssa ja sekä oikeuskirjallisuuden että lain esitöiden mukaan säännösten sisällöillä on liityntä toisiinsa. Säätiöitä ei ollut tarkoitettu taloudellisiksi toimijoiksi, joten sijoittaminen epävarmaan liiketoimintaan haluttiin estää lainsäädännöllä varojen sijoittamista koskevan normin avulla; varat on sijoitettava varmalla tavalla. Toisaalta koska säätiöiden tarkoituksen toteuttamisen pysyvyys tuli turvata, varat tuli sijoittaa tuloa tuottavalla tavalla. Toisaalta muun muassa lainvalmistelukunta ehdotti, että varat olisi sijoitettava "turvaavasti ja tuloa tuottavasti" kuten eläkesäätiölaissa. Oikeuskirjallisuudessa ja toimijoiden keskuudessa on esitetty, että voimassa oleva sijoittamista koskeva normi on ristiriitainen ja jopa paradoksaalinen. Toisaalta edellä esitettyjen perusteiden huomioon ottaminen normia säädettäessä heikentää normin tulkinnan ristiriitaisuutta ja sitä paitsi sijoittaminen ylipäätään sisältää aina jonkin verran myös riskiä. Toisaalta sekä hallituksen esityksessä (HE 4/1964 vp.) että lainvalmistelukunnan ehdotuksessa vuonna 1957 todetaan, että säätiölakiin oli jo sen syntyvaiheessa toivottu säännöstä niiden varojen sijoittamistavasta, joita ei tarvittu säätiön vuotuisiin menoihin ja hoitokustannuksiin. Molemmista todetaan lisäksi, ettei lakiin voitu ottaa kovin yksityiskohtaisia määräyksiä "siitä tavasta, jolla säätiön varoja olisi hoidettava", vaan kuten vuoden 1964 hallituksen esityksessä edelleen todetaan, ne olisi otettava, kuten aiemminkin, säätiön sääntöihin. Mielestäni edellä esitettyyn kannanottoon voi edelleenkin yhtyä. Toisaalta mikäli säätiöille sallittaisiin liiketoiminnan harjoittaminen, lienee perusteltua arvioida johdon toimintaa ja menettelyä pikemminkin yleisten periaatteiden kuin em. yksittäisen normin avulla.

2. Miten suhtaudutte vaateeseen yksityiskohtaisemmasta sääntelystä?

Yhteenveto

Kuntaliittoa lukuun ottamatta kaikki kysymykseen vastanneet lausunnonantajat (SRNK ja 11 säätiötä, KKK, SAL, akateemisen maailman edustajat, PRH, OKM, TEM) suhtautuvat kielteisesti vaateeseen yksityiskohtaisemmasta sääntelystä²⁵. Yksityiskohtaisempi sääntely nähdään ongelmallisena muun muassa talouden ja rahoitusmarkkinoiden jatkuvan muutoksen takia. Sijoittamista koskevilta normeilta vaaditaan siten tiettyä joustavuutta. Sijoittamisen kontrollia ehdotetaan toteutettavaksi muun muassa johdon huolellisuusvelvollisuuden sääntelyn kautta (Mähönen, PSS, KKK). Säätiön perustajan näkökulmasta tulee huomioida myös se, että sijoittamista koskevia yksityiskohtaisempia määräyksiä on mahdollista ottaa osaksi säätiön sääntöjä (Pykäläinen-Syrjänen, Vahtera).

²⁵ Asiaan nimenomaisesti kantaa ottaneiden lausunnonantajien lisäksi, ks. vastaus edelliseen kysymykseen sijoittamisnormin asianmukaisuudesta, jonka yhteydessä on viitattu monilta osin yleisluontoisen sääntelyn tarpeeseen.

Kulttuurirahasto on lausunnossaan viitannut myös mahdollisuuteen eriyttää sijoittamista koskevat normit siten, että pääomasäätiöiden ja liiketoimintaa harjoittavien tai muuten jatkuvarahoitteisten säätiöiden erityispiirteet voitaisiin ottaa paremmin huomioon.

Lausunnot

Yksityiskohtaisempaa sääntelyä kannattaa: Kuntaliiton mukaan asiasta tulisi säätää yksityiskohtaisemmin.

Yksityiskohtaisempaa sääntelyä vastustavat: SRNK, Alvar Aalto -säätiö, Invalidisäätiö, Wihurin rahasto, Kansan Sivistysrahasto, PSS, Arcada, SÅA, SliF, VTS ja Yrjö Jahns-sonin säätiö katsovat, ettei yksityiskohtaisempaa sääntelyä tarvita *Wihurin rahaston* mukaan yksityiskohtainen sääntely aiheuttaisi ongelmia olosuhteiden muuttuessa. *Rinne-koti-Säätiön* mukaan sääntelyä voi olla vaikea kirjoittaa lakiin, kun instrumentit, sijoitusmarkkinat ja taloustilanne muuttuvat jatkuvasti.

Kulttuurirahasto katsoo, että tarkat ja yksityiskohtaiset sijoitusnormit eivät pääomasäätiöiden kohdalla ole perusteltuja, vaan ne saattaisivat jopa vaikeuttaa säädevarallisuuksien luovuttamista ja luovuttajan tahdon toteutumista. Tällaiset normit eivät käytännössä kykenisi elämään "ajassa", eikä lainsäädännöllä ole käytännössä mahdollisuuksia reagoida muuttuviin taloudellisiin tilanteisiin tarpeeksi nopeasti. Liian tarkka sääntely voi lisäksi olla ristiriidassa säätiön perpetuaalin luonteen kanssa; toimintaedellytyksiä ei saisi sitoa lyhytaikaisiin markkinaheilahteluihin, vaan sijoitussäännön täytyy mahdollistaa pitkäjänteinen sijoitustoiminta. Säännöstö ei saa pakottaa säätiöitä pakkorealisoiteihin volatiilissa markkinaympäristössä. Pääomasäätiöillä ei yleensä ole taseessa merkittävästi velkoja, joten myöskään velkojainsuojan tarve ei puolla sääntelytarvetta. Eläkejärjestelmään liittyvät kysymykset vastuuvälästä ja toimintapääomasta eivät myöskään tule pääomasäätiöissä sovellettaviksi. Jatkuvarahoitteisten taikka liiketoimintaa harjoittavien säätiöiden osalta velkojainsuoja tulee huomioida tarkemmin ja niiden osalta sijoitusten tarkempi sääntely voi olla aiheellista.

KKK toteaa, että mikäli säätiön hallituksen vastuukysymystä säätiölainsäädännön uudistuksessa täsmennetään, on myös oletettavasti säätiövarallisuuden sijoittamisesta kirjoitettava uuteen muotoon. Asiaa voidaan lähestyä hallituksen huolellisuusveloitteen kautta, jolloin yksityiskohtaista sääntelyä ei tarvita. *SAL:n* mukaan yksityiskohtainen sääntely voi olla vaarallista, kuten henkilöyhtiösääntely on osoittanut. Täysin tahdonvaltaisen mallisäännöksen laatiminen saattaisi kuitenkin olla hyvinkin perusteltua.

Prof. Halilan mukaan sääntelyssä tulisi ottaa huomioon se, että sijoitusnormi koskee vain sijoitusomaisuutta, ei laitossäätiön omistamaa laitosta. Huomioon on otettava myös se, että omaisuuden sijoittamisen tulee palvella säätiön tarkoitusta. Edelleen tulisi ottaa irti turvallisesta ja tuloa tuottavan sijoittamisen illuusiosta ja mainita varovaisuusperiaate muodossa tai toisessa. Sijoituksen hajauttamisen ja päätöksenteon ulkoistamisen osalta voisi olla tahdonvaltaisia säännöksiä tai oletettavasti sääntelyä. *Prof. Mähönen* suhtautuu yksityiskohtaisempaan sääntelyyn kielteisesti ja kannattaa johtoon kuuluvien fidusiaaristen velvollisuuksien korostamista. *Turun Kauppakorkeakoulu/Vahtera* katsoo, että yksityiskohtaisempi sääntely ei ole tarpeen. Se, miten säätiö sijoittaa varojaan kuuluu keskeisesti säätiöille itselleen eikä sitä tule pyrkiä määrittelemään yksityiskoh-

taiseemmin lainsäädännössä. Säätioillä on mahdollisuus säännellä tästä yksityiskohtaisemmin omista säännöissään, jos katsovat sen olevan aiheellista. *Pykäläinen-Syrjäsen* mukaan yksityiskohtaisemmat määräykset varojen sijoittamisesta kuuluvat yksittäisen säätion sääntöihin.

PRH suhtautuu yksityiskohtaisempaan sääntelyyn varauksellisesti. Yksityiskohtaisia ohjeita varojen sijoittamisesta tuskin pystyy antamaan. *OKM:n* mukaan yksityiskohtainen sääntely ei ole tarkoituksenmukaista ottaen huomioon säätöiden väliset erot. Tarvittaessa voitaisiin laissa edellyttää, että säätion hallituksen on laadittava sijoitusohje, jonka noudattamista tilintarkastaja valvoo. *TEM:n* mukaan liian yksityiskohtaiseen sääntelyyn ei ole joustavuuden kustannuksella syytä mennä.

3.9 Säätion toiminnan tarkoituksen muuttaminen ja lopettaminen (5.9)

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

Yhteenveto

Yhteensä 17 vastaajaa (SRNK ja 10 säätiota/yhdistystä, EK, KHT-yhdistys, SAL, Haila, Pykäläinen-Syrjänen, OKM, sekä testamenttisäätöiden osalta Kuparinen) katsoo, että säätion tarkoitusta on voimassa olevan lain mukaan liian vaikeaa muuttaa. Useat vastaajat kannattavat nykyistä väljempää tarkoituksenmukaisuusharkintaa, jotta olosuhteiden muutokset voitaisiin huomata säätöiden kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla (SRNK, Konstsamfundet, Invalidisäätö, Arcada). Tarkoituksen muuttamisen suhteen on myös katsottu (mm. Takuu-Säätö, YTY), että vaatimus siitä ettei uusi tarkoitus saa olennaisesti poiketa alkuperäisestä rajoittaa tarpeettomasti säätion tarkoituksen muuttamista. Eräissä lausunnoissa on ehdotettu myös sitä, että säätion perustaja voisi ennalta sääntömääräyksin vaikuttaa tarkoituksen muuttamiseen. Säännöissä voitaisiin esimerkiksi määrätä sääntöjen muuttamisesta tietyn määräajan jälkeen tai tiettyjen olosuhteiden muutosten seurauksena. Lain jatkovalmistelun yhteydessä harkittaneen myös mahdollisuutta määräaikaisen säätion perustamiseen, jolloin säätö voi jossakin vaiheessa toimintansa lopettamista ennakkoiden alkaa käyttää varojaan loppuun.

Voimassaolevaa säännöstä säätion tarkoituksen muuttamisesta tarkoituksenmukaisena pitää yhteensä 13 vastaajaa (4 säätiota, FK, Vahtera, viranomaisia, SM/Poliisitoiminnan suunniteluyksikkö, TEM, Kuntaliitto, Kuparinen). Tätä on perusteltu säätion pysyvyydellä ja perustajan tarkoituksen kunnioittamisella.

Kaksi vastaajaa (SÅA, Mähönen) katsoo, että säätion tarkoituksen muuttaminen on voimassa olevan säännöksen mukaan liian helppoa. Näiden mielestä tarkoituksen muuttamisen tulisi olla sidoksissa alkuperäisen tarkoituksen toteuttamisen mahdolluuteen, kun voimassa olevan lain säännös mahdollistaa tarkoituksen muuttamisen laajemminkin.

Sääntöjen muuttamista koskevien kommenttien lisäksi lausunnonantajat ovat kiinnittäneet huomiota myös sulautumissääntelyn kehittämiseen ja säätiön jakautumisen mahdollistamiseen.

Lausunnot

Säätiön tarkoituksen muuttamista liian vaikeana pitävät: SRNK toteaa, että nykyisen lain mukaan säätiön tarkoitusta voidaan muuttaa vain tiettyjen tiukkojen edellytysten vallitessa. Säätiöt ovat periaatteessa ikuisia, joten pitkällä aikavälillä ongelmia tarkoituksen suhteen tulee varmasti. Yhteiskunnan muuttuessa säätiöille syntyy helposti ongelmia liian yksityiskohtaisesti määritellyistä tarkoituseräyksistä. Olosuhteiden vaihduttua merkittävätkin edunsaajaryhmät voivat kutistua olemattomiin tai jopa kadota kokonaan. Esimerkkeinä voitaneen käyttää muun muassa sotaveteraaneja tai luovutettujen alueiden evakkoja. Myös monet ammattiryhmät tai taudit ovat ajan myötä kadonneet. Jotta säätiö voisi valmistautua tällaiseen näkyvässä olevaan muutokseen, sen tulisi voida muuttaa tarkoitustaan myös silloin, kun se on perustellusti tarkoituksenmukaista. Lisäksi säätiön sääntöihin tulisi voida ottaa määräys, jonka mukaan hallitus voisi muuttaa säätiön tarkoitusta tietyn ajan kuluttua tai määriteltujen olosuhdemuutosten tapahduttua. Tämä tarkoitus voisi myös poiketa kokonaan alkuperäisestä tarkoituksesta. Tällä korostettaisiin säätiön mahdollisuutta määrätä nykyistä laajemmin omaisuutensa käytöstä säädekirjaa laadittaessa. Säätiölle ei kuitenkaan tulisi antaa sääntöjen ulkopuolella oikeutta puuttua säätiön asioihin rekisteröinnin jälkeen. (ks. myös SRNK:n vastaus kysymykseen 1 kohdassa 4.6) Säätiöiden fuusioitumista tulisi teknisesti helpottaa ja nopeuttaa. Samalla pitäisi myös mahdollistaa säätiön jakautuminen. Tämä mahdollistaisi säätiövarallisuuden tehokkaamman käytön sekä edesauttaisi vanhentuneiden tarkoituseräysten aiheuttamien ongelmien ratkaisemista. Uuden lain tulisi myös mahdollistaa toimimattomien säätiöiden poistaminen rekisteristä.

Konstsamfundetin mukaan voimassa olevan lain sääntely säätiön tarkoituksen muuttamisesta aiheuttaa pitkällä aikavälillä tarkasteltuna ongelman ottaen huomioon sen, että säätiöt ovat periaatteessa ”ikuisia”. Yhteiskunnan muutos voi aiheuttaa ongelmia säätiön tarkoituksen suhteen. Voi käydä niin, että säätiön toiminnan kannalta merkityksellisten edunsaajien määrä vähenee olennaisesti tai edunsaajat katoavat täysin. Myös tietyt sairaudet ja ammatit ovat ajan kuluessa kadonneet. Mainittuihin tilanteisiin valmistautumiseksi säätiöiden tulee sallia muuttaa tarkoitustaan, kun voidaan näyttää, että tarkoituksen muuttaminen on tarkoituksenmukaista. Säätiön sääntöihin tulisi voida ottaa määräys, jonka mukaan tarkoitusta voidaan muuttaa tietyn ajanjakson kuluttua tai määriteltujen olosuhteiden muutosten seurauksena. Tarkoituksen tulisi voida poiketa täysin alkuperäisestä tarkoituksesta. Tämä vahvistaisi säätiön perustajan mahdollisuuksia määrätä säätiön varojen käytöstä perustamisen yhteydessä. Sitä vastoin säätiölle ei tulisi antaa mahdollisuutta sääntömääräyksiensä lisäksi puuttua säätiön asioihin enää rekisteröinnin jälkeen. Säätiöiden sulautumista tulisi yksinkertaistaa ja nopeuttaa. Säätiön jakautuminen tulisi myös mahdollistaa. Tällä tavoin säätiöpääomaa voitaisiin käyttää tehokkaammin ja vanhentuneisiin tarkoituseräyksiin liittyviä ongelmia olisi helpompi ratkaista. Säätiörekisteristä tulisi myös poistaa säätiöitä, jotka eivät enää toimi.

Invalidisäätiö katsoo, että säätiön tarkoituspykälän muuttaminen on nykykäytännön vallitessa liian vaikeaa. Muuttuneet olosuhteet säätiön toiminnassa tulisi joustavammin huomioida säätiön tarkoituspykälän muutoshakemuksia käsiteltäessä. *Kansan sivistysrahaston* mukaan säätiön tarkoitusta tulisi voida valvontaviranomaisen luvalla selventää ja ajankohtaistaa, mikäli yleishyödyllisyysnäkökohta ei jostain syystä käytännössä realisoitu. Samoin säätiön varojen ja toiminnan luovuttaminen toiselle säätiölle tulisi tehdä nykyistä helpommaksi, mikäli säätiön tarkoitusta ei voida toimintaedellytysten tai hallinnon osalta kunnolla toteuttaa. *Miina Sillanpään Säätiö* toteaa, että voimassa olevan lainsäädännön perusteella säätiön toiminnan tarkoituksen muuttaminen on erittäin vaikeaa. *Miina Sillanpään Säätiön* näkemys on, että säätiön tarkoitusta pitää voida muuttaa, jos sen toteuttaminen ei ole tarkoituksenmukaista.

PSS katsoo, että säätiön toimintaan liittyvän ”ikuisuusperspektiivin” valossa arvioituna toiminnan tarkoituksen muuttaminen on nykyisessä lainsäädännössä tehty liian vaikeaksi. Muutosten liian tiukka tulkinta johtaa helposti säätiöpääoman ”tyhjäkäyntiin”. Voidaan helposti löytää tapauksia, joissa nykyinen normi ei salli toiminnan tarkoituksen muuttamista, vaikka olosuhdemuutokset epäilemättä ovat aikaansaaneet tilanteen, jota alkuperäinen säätäjä ei pitäisi tarkoituksenmukaisena jos hän olisi voinut sen ennakoita. Kysymys vaatii kuitenkin perusteellista harkintaa, sillä säätäjän tahdon uudelleen tulkittamiseen tulee olla painavat perusteet. Nykyisen normin aiheuttamista ongelmista vallinne laaja yksimielisyys, mutta tarkoituksen muuttamista koskevan normin muotoileminen samalla kertaa sekä riittävän lujaksi että riittävän joustavaksi on epäilemättä teknisesti vaikeaa.

YTY katsoo, että säätiön tarkoitusta on liian vaikea muuttaa tällä hetkellä. Ongelmia tuottaa erityisesti se, että uusi tarkoitus ei saa olennaisesti poiketa alkuperäisestä tarkoituksesta. Säätiön toiminnan tarkoitukseen muuttamiseen voi joissain tilanteissa liittyä lainkäyttöllisiä eikä niinkään sanamuodollisia ongelmia. *Arcadan* mukaan säätiön tarkoituksen muuttaminen on nykyisellään liian vaikeaa. Mahdollisuus säätiön tarkoituksen muuttamiseen tulisi ulottaa myös tilanteisiin, joissa tarkoituksen toteuttaminen on käynyt selvästi epätarkoituksenmukaiseksi. Mainituissa tilanteissa olisi tärkeää, että säätiön tarkoitus voitaisiin sovittaa ajan vaatimuksiin niin pitkälle kuin sen voidaan katsoa vastaavan perustajan tarkoitusta. Selkeä parannus olisi, mikäli säätiön perustajalle annettaisiin mahdollisuus määrätä sääntöjen muuttamisesta tietyn ajanjakson kuluttua tai olosuhteiden muutoksen seurauksena.

Kulttuurirahaston mukaan säätiön säännöissä ja säätiölaissa tulisi olla mahdollisuus sääntöjen muuttamiseen tietyn edellytyksin ja tietyn määräajan jälkeen. Muutos olisi kuitenkin mahdollinen vain valvontaviranomaisen luvalla. Valvontaviranomaisen päätökseen tulee olla mahdollisuus hakea muutosta. Nykyinen fuusiolainsäädäntö on liian raskas ja hidas, rekisteröinnin ja tuomioistuinkäsittelyn kesto saattaa olla vuosia, mikä synnyttää ongelmia mm. verotuksessa (verottajan tulkinta siitä, että yleishyödyllisyyskriteeri ei täyty, jos fuusioitua säätiö ”jäädyttää” toimintansa fuusioprosessin ajaksi). *SliF* toteaa, että käytännössä on suhteellisen vaikeaa muuttaa säätiön tarkoitusta. Lain vaatimukset ovat melko tiukat. *SliF* pitää mielekkäänä ratkaisuna sitä, että perustaja voisi säännöissä määrätä vaihtoehtoisesta tarkoituksesta, jolla ei välttämättä tarvitsisi olla mitään tekemistä alkuperäisen tarkoituksen kanssa. Säätiön hallituksella olisi siten mahdollisuus muuttaa tarkoitusta, kun se arvioisi, että edellytyksiä alkuperäisen tarkoi-

tuksen toteuttamiselle ei enää ole. Voitaisiin jopa ajatella, että hallituksella itsellään olisi oikeus päättää uudesta tarkoituksesta, mutta silloin tulisi vaatia, että uusi tarkoitus olisi samantapainen alkuperäisen tarkoituksen kanssa. Tiettyjen säätiöiden kohdalta voi olla lisäksi tarkoituksenmukaista sallia tarkoituksen muuttaminen sen jälkeen, kun säätiön alkuperäiseksi tarkoitukseksi määrätty projekti on saatettu loppuun. Tällöin säätiötä ei tarvitsisi lakkauttaa sen seurauksena, että alkuperäinen tavoite on saavutettu, vaan säätiö ja sen pääoma voivat säilyä uuden tarkoituksen toteuttamista varten. Säätiön varat tulisi olla mahdollista siirtää toiselle säätiölle tai epäitsenäisille säätiölle tai rahastolle sillä edellytyksellä, että vastaanottajan tarkoitus on samantapainen ja toimenpide helpottaa säätiön tarkoituksen toteuttamista tai tuottaa kustannussäästöjä.

Takuu-Säätiö katsoo, että säätiön tarkoituksen muuttamisessa nykyistä säätiölain 17 §:ää joustavampi sääntely olisi tarpeen. Säätiön tarkoituksen on voitava sopeutua esimerkiksi yhteiskunnallisten arvojen ja olojen muutoksiin. Säätiölain vaatimus siitä, ettei uusi tarkoitus saa olennaisesti poiketa alkuperäisestä tarkoituksesta, voi käytännössä estää säätiön tarkoituksen muuttamisen ja toiminnan jatkamisen. Lainsäädäntöä uudistettaessa tulisi arvioida sitä, voitaisiinko säätiön tarkoituksen muuttaminen sallia nykyistä joustavammin esimerkiksi säätiön sääntömääräyksellä. Lainsäädännön lähtökohtana tulee kuitenkin edelleen olla tarkoituksen pysyvyyden turvaaminen ja väärinkäytösten estäminen (säädepääomaa käytettävä perustajan määräämään tarkoitukseen). *EK:n* mukaan säätiön toiminnan tarkoitusta pitäisi voida nykyistä helpommin muuttaa niissä tilanteissa, joissa säätiön tarkoitus alkaa käydä epäselväksi tai muuttuneet olosuhteet sitä edellyttävät. *EK* pitää perusteltuna myös selvittää mahdollisuutta säätiöiden fuusioiden helpottamiseksi sekä diffuusioihin.

KHT-yhdistys katsoo, että säätiön tarkoituksen muuttaminen on nykyisessä säätiölaissa turhan kapea-alaisesti määritelty ja sen vuoksi säätiön tarkoituksen muuttaminen on joissakin tilanteissa ollut hankalaa tai mahdotonta. Säätiön tarkoituksen muuttaminen tulisi uudessa säätiölaissa nykyistä laajemmin määritellä koskemaan myös sellaisia tilanteita, joissa säätiön alkuperäistä tarkoitusta ei enää ole mahdollista toteuttaa tai sen toteuttaminen ei muista syistä ole enää tarkoituksenmukaista taikka on vallitsevan lainsäädännön mukaista. Näissä tilanteissa olisi perusteltua, että säätiön tarkoitus voitaisiin muuttaa alkuperäistä tarkoitusta mahdollisimman lähellä olevaksi vastaavanlaiseksi tai samankaltaiseksi tarkoitukseksi, joka olisi samanaikaisesti sekä tarkoituksenmukaisempi että myös toteuttamiskelpoisempi uudessa tilanteessa. Lisäksi katsomme, että kaikenlaisten säätiöiden, ml. sidottujen rahastojen, tarkoitusta tulisi voida muuttaa. *Yhdistys* katsoo myös, että valvontaviranomaisella tulisi olla nykyistä laajempi toimivalta arvioida, täytyvätkö edellytykset säätiön tarkoituksen muuttamiseen. Epäselvissä tilanteissa valvontaviranomaisella tulisi olla mahdollisuus joko omasta tai säätiön toimitusjohtajan/asiamiehen hakemuksesta vahvistuttaa säätiön säädekirjaan tai sääntöihin kirjattun tarkoituksen muuttaminen tuomioistuimessa myös silloin kun säätiön tarkoituksen toteuttaminen ei enää ole tarkoituksenmukaista. *SAL:n* mukaan laissa tulisi olla oletusmäännös siitä, miten ja missä tilanteissa tarkoitusta saa muuttaa. Perustaja voisi omaksua tämän säännöksen tai poiketa haluamallaan tavalla tästä olettamasta. Yksi ratkaistava kysymys on, mikä asema perustajalla ja / tai edunsaajilla on sääntöjen ja / tai tarkoituksen muuttamisessa.

Prof. Halilan mukaan tarkoituksen muuttaminen on nykyisin liian vaikeaa. Tämä on johtanut siihen, että osa säätiöistä on joutunut stagnaatiotilaan. Tarkoituksen muuttamista tulee helpottaa, mutta vain varoen. Säätiön säännöissä tulisi voida jo perustamisvaiheessa mahdollistaa ja laissa tarjota määräaikaisen säätiön mahdollisuutta ja sitä, että säätiö tietyin edellytyksin ryhtyy käyttämään varojaan loppuun. Fuusiota tulee teknisesti helpottaa ja fissio sallia. *Pykäläinen-Syrjänen* toteaa, että lähtökohtaisesti säätiö on tarkoitettu ikuisiksi. Vaikka alkuperäisen säätiölain esitöiden mukaan "toiminnan tarkoituksen muuttamista koskevien rajoitusten tarkoituksena on väärinkäytösten estäminen" on selvää, että permutaatiotarve on lyhyemmän tai pitemmän ajan kuluessa väistämättömä muuttuneiden olosuhteiden johdosta. Osittaisuudistuksissa vuosina 1964 sekä 1987 onkin pyritty nimenomaan sopeuttamaan säätiön toimintaa muuttuneisiin olosuhteisiin. Säätiön on voitava mukautua uusiin oloihin siten, että säätiön varat voidaan olojen muuttuessaakin käyttää mahdollisimman järkevästi sääntäjän määräämän tarkoituksen toteuttamiseksi. Toimintaympäristön ja -edellytysten alati muuttuessa lienee järkevää tarkastella voimassa olevan lain säätiön toiminnan tarkoituksen muuttamisäännöstöä tästä näkökulmasta eikä säätiön kykyä sopeutua muuttuviin olosuhteisiin ole syytä tehdä vaikeammaksi kuin on tarkoituksenmukaista. Siksi on perusteltua pohtia, onko tarkoituksen muuttamista koskevien edellytysten oltava muita sääntöjen muuttamista koskevia edellytyksiä ankarammat, kuitenkin ottaen huomioon, että uudessa tarkoituksessa tulee kunnioittaa mahdollisimman hyvin sääntäjän tahtoa. Toisaalta, mikäli säätiöille sallittaisiin liiketoiminnan harjoittaminen, myös siitä johtuvat erityisrajoitukset tai -määräykset tulee sääntömuutoksia koskevassa sääntelyssä ottaa huomioon. Voimassa olevaan säätiölakiin lisättiin vuonna 1987 sulautumista koskevat säännökset. Laista edelleen puuttuu säätiön jakautumista koskevat säännökset.

OKM toteaa, että säätiön tarkoituksen muuttamisen tulisi olla nykyistä helpompaa. Tämä mahdollistaisi säätiöiden varojen tarkoituksenmukaisen käytön toimintaan, joka vastaa ajan tasalle saatettua säätiön tarkoitusta. Nykyisiä rajoituksia säätiön tarkoituksen muuttamiselle tulisi vähentää. Tämä ratkaisisi osaltaan nykyisiä ongelmia, jotka liittyvät varojen käytön ja tarkoituksen mukaisen toiminnan suhteeseen ja sen valvontaan. *Kuparinen* katsoo, että testamentilla perustetun säätiön tarkoituksen muuttaminen tulisi olla helpompaa ottaen huomioon testaattorin alkuperäisen toiveen siitä, millaiseen toimintaan varat on luovutettu aikanaan.

Voimassaoleva sääntely tarkoituksen muuttamisesta asianmukaista: Alvar Aalto -säätiö lausuu, että nykyisen lain mukaan säätiön tarkoituksen muuttaminen on vaikeaa ja muutokselle on haettava patenti- ja rekisterihallituksen vahvistus. Sääntelyn muuttamiselle ei ole tarvetta. Muuttuvien yhteiskunnallisten olojen myötä voi tarkoituksen toteuttaminen tulla ongelmalliseksi. Silloin tarkoituksen muuttaminen tai säätiön lakkauttaminen tai sulauttaminen toiseen säätiöön on mahdollista. Säätiöiden sulautumista tulisi helpottaa. *Wihurin rahasto* toteaa, että säätiön tarkoitusta voi olla nykyisellään joissakin tapauksissa melko vaikea muuttaa yhteiskunnan kehittyessä voimakkaasti ajan myötä. Säätiön pysyvyys ja perustajan tarkoituksen kunnioittaminen kuitenkin edellyttävät, ettei säätiön tarkoituksen muuttaminen ole liian helppoa. *Rinne koti-Säätiön* mukaan tarkoituksen muuttaminen ei oikeastaan ole liian vaikeaa, mutta olisi hyvä, jos käsitteiden ajantasaistamisen olisi mahdollista yksinkertaisin menettelyin.

Yrjö Jahnssonin säätiö toteaa, että säätiön tarkoituksen on säätiön perustaja määrännyt. Ilman hänen suostumustaan säätiön tarkoitusta ei tule ilman erityisen painavia syitä muuttaa. Säätiön tarkoituksen muuttamista koskevat nykyiset säännökset ovat lisäksi varsin uusia. Niitä on pidettävä sisällöltään asianmukaisia eikä niitä ole syytä lieventää. Koetut ongelmat ovat saattaneet johtua säännöksiä tulkinnasta. Muutoshakemuksien käsittelyssä ei ole ehkä otettu huomioon riittävästi sitä, onko säätiöllä riittävästi varoja todella toteuttaa sääntöjen mukaista tarkoitusta. Voi olla myös niin, että tarkoituksen muutosta hakeneet säätiöt eivät ole riittävästi kiinnittäneet huomiota muutostarpeen perustelemiseen.

FK:n mukaan voimassa olevaa sääntelyä voidaan pitää riittävänä. *Turun Kauppakorkeakoulu/Vahteran* mukaan säätiön tarkoitusta ei ole liian vaikea muuttaa. Säätiön tarkoitus on perustajan määräämä, jolloin säätiön luonne huomioon ottaen tarkoitusta ei tulisi voida muuttaa kuin vain silloin, kun se on pakottavasta syystä välttämätöntä, toisin sanoen silloin, kun toteuttaminen ei ole tosiasiallisesti enää järkevällä tavalla mahdollista. Vaihtoehtoisesti säätiön säännöissä voidaan määrätä siitä, missä tilanteissa säätiön tarkoituksen muuttaminen on mahdollista. Tarkoituksen muuttamismahdollisuus tulee selvittää jatkovalmistelussa yksityiskohtaisemmin

KRP katsoo, että säätiön tarkoituksen muuttamista koskeviin pykäliin ei ole syytä puuttua tai ainakin niitä ei saisi keventää. Valvovan viranomaisen tulisi antaa lupa kaikenlaiselle muutokselle. *PRH:n* mukaan säätiön tarkoituksen muuttamisen ei ole syytä olla helppoa, koska säätäjän perustamiskirjassa ja säätiölle laadituissa säännöissä ilmaistua tahtoa tulee noudattaa mahdollisimman tarkasti. Ulkoisen maailman muuttuminen tulee kuitenkin voida ottaa huomioon, mutta säätäjän perusajatus tulisi edelleen säilyä. Nykyisen lain säännökset mahdollistavat tarkoituksen muuttamisen olosuhteiden muuttua. Säätiön tarkoituksen muuttaminen ei ole liian vaikeaa.

VH toteaa, että jos säätiön sääntöjen muuttaminen muuttuneiden olojen vuoksi tai muusta syystä havaitaan tarpeelliseksi, säätiön on säätiölain 17 §:n mukaan huolehdittava säätiön sääntöjen muuttamisesta ja haettava muutokselle *PRH:n* vahvistus. Verohallinnon käsityksen mukaan säätiön toiminnan tarkoituksen muuttaminen on verotuksen kannalta ongelmallinen ainakin niissä tapauksissa, joissa säätiön varat ovat kertyneet säätiön verovapaasta toiminnasta. Säätiön tarkoituksen muuttamista koskevia säännöksiä ei tulisi muuttaa. Mikäli säätiön tarkoituksen muuttamista kuitenkin helpotetaan, tulisi samalla säätää säätiön verotuksesta säätiön tarkoituksen muuttuessa.

SM/Poliisitoiminnan suunnitteluyksikkö toteaa, että säätiön toiminnan tarkoitusta on voitava muuttaa, jos säätiön toiminta käy mahdottomaksi yhteiskunnan muuttuessa. Nykyinen säännös on riittävän tiukka, eikä sitä ole tarpeen väljentää. Sama koskee säätiön lakkauttamisen perusteita. *TEM:n* mukaan säätiön tarkoitusta ei ole liian vaikea muuttaa. *Kuntaliiton* toimiston kokemuksen mukaan nykyinen lainsäädäntö on toimiva. *Kuparisen* mukaan yleiset perusteet sääntömuutokselle (sääntöjen tarkoitusta ei voida toteuttaa) lienevät riittävät.

Tarkoituksen muuttamisen tulisi olla sidottu alkuperäisen tarkoituksen toteuttamisen mahdottomuuteen: *SÄAn* mukaan säätiön sääntöjä tulisi voida muuttaa, jos alkuperäisen tarkoituksen toteuttaminen on olosuhteiden muutoksen johdosta käynyt mahdottomaksi.

Ei-aktiiviset säätiöt tulisi voida poistaa säätiörekisteristä. *Prof. Mähönen* katsoo, että säätiön tarkoituksen muuttaminen on liian helppoa. Tarkoituksen muuttaminen tulee sitoa tiukasti alkuperäisen tarkoituksen toteuttamisen mahdollisuuteen. Voimassa oleva sääntely on tässä suhteessa liian väljä ja antaa säätiön hallitukselle liikaa harkintavalttaa, joka voi vaarantaa säätäjän alkuperäisen tahdon. Säätiön lakkauttamisesta ja rekisteristä poistamisesta on oltava laissa pakottavat säännökset. Lisäksi laissa tulisi olla kattavat säännökset säätiöiden sulautumisesta ja jakautumisesta, joilla voidaan välttää varsinainen purkaminen ja mahdollistaa säätiövarallisuuden tehokas käyttö sekä osittain välttää varsinainen tarkoituksen muuttaminen.

Ei selkeää kantaa voimassaolevan lain säännökseen tarkoituksen muuttamisesta: HTM-tilintarkastajat toteaa, että säätiön tarkoituksen muuttamisen tulisi olla mahdollista. Uusi tarkoitus ei kuitenkaan saa olennaisesti poiketa alkuperäisestä tarkoituksesta. *KKK:n* mukaan säätiöiden tarkoituksen muuttaminen on mahdollista myös nykyinsäädännön valossa. Säätiöille on annettu myös sulautumismahdollisuus. Vaikka säätiöt on tarkoitettu pitkäaikaisiksi instrumenteiksi, tulee tarkoituksen muuttamisen tarpeen tullen oltava myös käytännössä mahdollista. Yhteiskunta muuttuu niin nopeasti, että alkuperäinen säätiön tarkoitus voi vanhentua hyvin nopeastikin. Säätiön tarkoituksen muuttamiselle tulee kuitenkin asettaa jonkinlainen kontrolli. *Urheiluopistosäätiön* mukaan säätiön toiminnan tarkoitusta tulee voida muuttaa, mikäli alkuperäistä tarkoitusta on muuttuneiden olosuhteiden takia vaikea tai mahdoton toteuttaa.

4. Muut kommentit ja ehdotukset

Varsinaisten arviomuistiossa esitettyjen kysymysten lisäksi lausunnonantajat kiinnittivät erikseen huomiota seuraaviin lain jatkovalmistelun kannalta olennaisiin seikkoihin:

Säätiötodellisuuden monimuotoisuus ja lainvalmistelu: Eräät lausunnonantajat ovat erityisesti todenneet, että säätiölain säännöksiä tarkastelemalla on mahdoton saada kattavaa kuvaa säätiökentän tosiasiallisesta toiminnasta. Säätiökentän katsotaan muodostavan monipuolisen kokonaisuuden, jonka hallitseminen legaalinormein on haasteellista. Lainuudistuksella voidaan toisaalta poistaa havaittuja ongelmia, mutta niitä voi myös syntyä lisää, jos sääntelyä valmisteltaessa ei olla riittävän huolellisia. Säätiölain kehittämisen yhteydessä tuleekin välttää uusien tulkintaongelmien luomista sääntelyä tarpeettomasti lisäämällä. Erityistä varovaisuutta tulee noudattaa niillä sääntelyn alueilla, joilla ei ole esiintynyt todellisia ongelmia. Voimassa olevan sääntelyn toimivuutta voidaan ainakin jossakin määrin arvioida säätiöiden yhteiskunnallisella merkittävyydellä. Jos voimassa oleva sääntely olisi täysin epäonnistunut, voitaisiin säätiöiden merkittävyyden olettaa olevan vähäinen. Säätiöt ovat kuitenkin Suomessa suhteellisen merkittäviä yhteiskunnallisia toimijoita. Säätiölain sääntelyä ei siten välttämättä kaikilta osin kannata suoralta kädeltä hylätä, vaan se saattaa sisältää tarkoituksenmukaisia ja vakiintuneita ratkaisuja ongelmiin. SAL on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota myös kansainvälisen vertailun tarpeellisuuteen. Halilan mukaan valmistelutyössä on käytävä ennakkoluulottomasti mutta samalla kriittisesti läpi tutkijoiden käsitykset lain uudistamisesta.

Säätiökentän edustajat (SRNK ja eräät säätiöt) ovat lausunnoissaan maininneet, että lain kokonaisuudistus olisi niiden toiminnan ja tulevaisuuden kannalta niin merkittävä, että jos oikeusministeriö päätyy aloittamaan uudistustyön, tulee ehdotusta laativassa työryhmässä olla myös käytännön säätiötyötä ja -toimintaa tuntevan tahon edustus. Erityisesti Halila kiinnittää huomiota Risto Hovin väitöskirjan teeseihin. ja säätiön edustamista koskevaan sääntelyn aukollisuuteen, jota arviomuistiossa ei tarkemmin ole käsitelty.

Lainuudistuksen vaikutus jo olemassa oleviin säätiöihin: Annetuista lausunnoista käy ilmi, että säätiölainsäädäntöä kehitettäessä tulee kuitenkin ottaa huomioon myös nykyiset säätiöt ja niiden soveltuminen mahdollisesti uudistettavaan säätiölainsäädäntöön nähden. Eräät lausunnonantajat (SRNK, Alvar Aalto -säätiö, Urheiluopistosäätiö, Esy, Vahtera, PRH) ovat nimenomaisesti maininneet, että uusi säätiölaki ei saa johtaa merkittäviin sääntömuutoksiin olemassa olevissa säätiöissä eikä vaikeuttaa nyt toimivien säätiöiden asemaa. Pykäläinen-Syrjäsen ja Mähösen mukaan vanhat säätiöt tulee sopeuttaa mahdollisimman tehokkaasti uuden lain piiriin. PRH toteaa lisäksi, että säätiön säännöt on tarkoitettu paljon pysyvämmiksi kuin muussa yhteisöläinsäädännössä eikä niitä ole tarkoitettu muutettavaksi lainmuutosten yhteydessä yhtä joustavasti kuin yhtiöoikeudellisten lainmuutosten yhteydessä. Säätiölain pakottavien säännösten muutokset lienee silti tehtävä olemassa olevien säätiöiden sääntöihin. KHT-yhdistyksen mukaan on erityisesti tarpeen huolehtia siitä, ettei säätäjän alkuperäisen tahdon toteuttaminen vaarantuisi uusien säännösten myötä. Yhtä kaikki, edellä mainitut kannanotot muistuttavat aiheellisesti siitä, että sääntelyyn kohdistuvien muutosten osalta on huolehdittava riittävästä siirtymäjärjestelyistä.

Säätiölain soveltamisala ja yliopistosäätiöt: Akava on lausunnossaan todennut, että säätiölain soveltamisalaa on selkeytettävä. Vuoden 2010 alusta alkaen osa yliopistoista on säätiömuotoisia. Arviomuistiossa todetaan, että julkisoikeudellisia yliopistoja voidaan pitää julkisoikeudellisina säätiöinä. Säätiölain 29 §:n mukaan nämä jäävät säätiölain soveltamisalan ulkopuolelle. Kuitenkin yliopistolain (558/2009) 1 §:n 3 momentissa säädetään, että säätiömuotoisiin yliopistoihin sovelletaan myös säätiölakia. Akava ei kuitenkaan pidä säätiöyliopistojen osalta tarpeellisena säätiölain pakottavien säännösten lisäämistä. Yliopistoihin sovellettavat säätiölain säännökset ovat jo nykyisin pääosin pakottavia ja muilta osin yliopistojen sääntely tapahtuu yliopistolaisissa, joka erityislakina on ensisijainen.



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7105
ISBN 978-952-259-078-7 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIOEUVESTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi