

48/2012

Säätiölainsäädännön uudistaminen

Selvitys kansainvälisestä säätiöoikeudesta

*oikeusministeriö
justitieministeriet*

Säätiölainsäädännön uudistaminen

Selvitys kansainvälisestä säätiöoikeudesta

15.08.2012

Julkaisun nimi	Säätiölainsäädännön uudistaminen Selvitys kansainvälisestä säätiöoikeudesta		
Tekijä	Markus Tervonen		
Oikeusministeriön julkaisu	48/2012 Selvityksiä ja ohjeita		
OSKARI numero	OM 11/41/2010	HARE numero	OM021:00/2010
ISSN-L	1798-7067		
ISSN (PDF)	1798-7067		
ISBN (PDF)	978-952-259-229-3		
URN	URN:ISBN:978-952-259-229-3		
Pysyvä osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-229-3		
Asia- ja avainsanat	säätiö, säätiöoikeus, uudistaminen, kansainvälinen, vertailu, kysely, säännöt, käytäntö, hallinto, tilinpäätös		
Tiivistelmä	Selvityksessä kansainvälisestä säätiöoikeudesta on vertailtu Ruotsin, Tanskan, Norjan, Saksan ja Iso-Britannian säätiöitä koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Vertailuvaltiot on valittu oikeusministeriön asettaman säätiölakityöryhmän päätöksen perusteella.		

15.08.2012

Publikationens titel	Revidering av lagstiftningen om stiftelser Utredning om internationell stiftelselagstiftning		
Författare	Markus Tervonen		
Justitieministeriets publikation	48/2012 Utredningar och anvisningar		
OSKARI nummer	OM 11/41/2010	HARE nummer	OM021:00/2010
ISSN-L	1798-7067		
ISSN (PDF)	1798-7067		
ISBN (PDF)	978-952-259-229-3		
URN	URN:ISBN:978-952-259-229-3		
Permanent adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-229-3		
Sak- och nyckelord	stiftelse, stiftelserätt, revidering, internationell, jämförelse, förfrågan, stadgar, praxis, förvaltning, bokslut		
Referat	Utredningen om internationell stiftelselagstiftning innehåller en jämförelse av lagstiftningen om stiftelser i Sverige, Danmark, Norge, Tyskland och Storbritannien. Den av justitieministeriet tillsatta arbetsgruppen för lagstiftningen om stiftelser bestämde vilka stater som skulle tas med i jämförelsen.		



SISÄLLYS

JOHDANTO	8
1 Säätiön tunnuspiirteet ja oikeuskelpoisuuden syntyminen	9
2 Säätiön tarkoitus ja toiminta	11
3 Säätiön pääoma	13
4 Säätiön hallinto	14
5 Hallituksen tehtävät ja säätiön varojen sijoittaminen	17
6 Vahingonkorvausvastuu	19
7 Kirjanpito, tilinpäätös ja tilintarkastus	21
8 Säätiövalvonta ja oikeussuojakeinot	23
9 Sääntöjen muuttaminen ja säätiön lakkauttaminen	26

JOHDANTO

Tässä selvityksessä on säätiölain valmistelutyön tukemiseksi vertailtu oikeusministeriön asettaman säätiölakityöryhmän päättämän mukaan **Ruotsin, Tanskan, Norjan** (erityisesti säätiövalvonnan osalta), **Saksan** ja **Iso-Britannian** (periaatetasolla) säätiöitä koskevaa kansallista lainsäädäntöä. Selvityksen tiedot perustuvat Euroopan komission 8. helmikuuta antaman Eurooppa-säätiötä koskevan asetusehdotuksen valmisteluaineistoon¹ sekä säätiöiden eurooppalaisen etujärjestön (EFC) keräämään vertailutietoon² jäsenvaltioiden kansallisesta oikeudesta. Erityisesti Pohjoismaiden osalta selvitykseen on saatu tietoja myös oikeusministeriössä laaditun säätiölain muutostarvetta koskevan arviomuistion kansainvälisen säätiövertailun sisältävästä liitteestä. Selvityksen on oikeusministeriön toimeksiannosta laatinut OTM Markus Tervonen.

¹ Asetusehdotuksen liitteenä julkaistu vaikutusarvio löytyy osoitteesta:

http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/eufoundation/impact_assesment_en.pdf.

Siinä mainitut jäsenvaltioiden kansallista oikeutta koskevat tiedot perustuvat Max Planck -instituutin komission toimeksiannosta vuonna 2008 toteuttamaan soveltuvuustutkimukseen

(http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/eufoundation/feasibilitystudy_en.pdf) sekä EFC:n vuoden 2011 vertailutietoihin.

² EFC:n tuorein vertailutietoja sisältävä julkaisu on vuodelta 2011

http://www.efc.be/Legal/Documents/ComparativeHighlightsOfFoundationsLaws_2011.pdf

1 Säätiön tunnuspiirteet ja oikeuskelpoisuuden syntyminen

Selvityksen kohteeksi valikoituneet maat edustavat Iso-Britanniaa lukuun ottamatta mannermaista *civil law* -oikeuskulttuuria. Näiden lähestymistapa säätiöitä koskevaan oikeuteen on organisatorinen; lähtökohdan muodostaa säätiön tunnistaminen omana itsenäisenä oikeussubjektina sille kuuluvine ominaispiirteineen (mm. määrätarkoitus, omistajattomuus). Säätiötä koskevat kysymyksenasettelut toistuvat siten varsin samankaltaisina valtiosta riippumatta ja käyttökelpoista vertailutietoa on helpommin saatavilla. *Common law* -oikeudessa (Iso-Britannia) säätiölle ei ole olemassa omaa oikeudellista muotoa, vaan lähtökohtana pidetään organisaation hyväntekeväisyystarkoitusta (*charity*). *Charity*-organisaation tunnusmerkit täyttävä yhteisö voi olla mm. yhdistys, yksityinen tai julkinen osakeyhtiö tai trusti.

Säätiön tunnusmerkistöstä säätämisen ja säätiön oikeuskelpoisuuden välillä on tarkastelun kohteena olevissa oikeusjärjestelmissä selvä yhteys. Tätä yhteyttä voidaan lähestyä säätiön perustamiseen liittyvän rekisterimerkinnän oikeusvaikutuksien näkökulmasta. Suomen oikeutta vastaavalla tavalla myös **Saksassa**³ säätiötä koskevalla rekisterimerkinnällä on oikeuksia luova, *konstitutiivinen*, oikeusvaikutus. Säätiö itsenäisenä oikeuskelpoisena oikeushenkilönä syntyy viranomaisen rekisterimerkinnän seurauksena. Samaa sääntöä sovelletaan **Tanskan**⁴ kaupallisiin säätiöihin, joiden oikeushenkilöllisyys syntyy kaupparekisterimerkinnän hetkellä. Oikeuskelpoisuuden syntyyn liittyvän viranomaiskontrollin vuoksi Saksan siviililakikirja (*Bürgerliches Gesetzbuch – BGB*) ei sisällä säätiön legaalimääritelmää. Yksityisoikeudellisia säätiöitä koskevista peruseriaateista on kuitenkin säädetty laissa. Saksassa säätiön perustaminen on luvanvaraista. Järjestelmä muistuttaa sikäli suomalaista, että laissa säädettyjen edellytysten täytyessä perustajalla on oikeus saada säätiö rekisteröidyksi. Lakisääteisten edellytysten täytyessä viranomaisella ei siten ole harkintavaltaa rekisteröimispäätöksen suhteen.

Ruotsissa⁵, **Norjassa**⁶ ja **Tanskassa** (ei-kaupallisten säätiöiden osalta) säätiön perustamiseen liittyvällä rekisterimerkinnällä on sen sijaan ainoastaan toteava, julkisuutta luova, *deklaratiiivinen*, oikeusvaikutus. Näissä maissa säätiön oikeuskelpoisuus itsenäisenä oikeussubjektina riippuu laissa säädetyn tunnusmerkistön (ominaispiirteiden) täyttymisestä. Ruotsin, Norjan ja Tanskan säätiölait sisältävät säätiön legaalimääritelmän, jossa säätiön tunnuspiirteeksi on asetettu säätiön asema itsenäisenä oikeussubjektina. Säätiö-

³ Saksassa säätiöoikeuden peruseriaateista on säädetty *Bürgerliches Gesetzbuchissa* (BGB). Tarkemmat säännökset sisältyvät vastikään, BGB:n uudistamistyön (2002) jälkeen, uusituista 16 osavaltion säätiölaeista.

⁴ Tanskassa ”ei-kaupallisia” säätiöitä koskee *Lov om fonde og visse foreninger no. 300 af 6. juni 1984* (FFL). Liiketoimintaa harjoittaviin ns. ”kaupallisiin säätiöihin” puolestaan sovelletaan lakia; *Lov om erhvervsdrivende fonde no. 756 af 18. november 1991* (EFL).

⁵ Ruotsissa säätiöitä koskevana yleislakina *Stiftelselag* (SL, 1994:1220). *Stiftelselag*ia muutettu viimeksi 2009.

⁶ Norjassa säätiöitä koskevana yleislakina *Lov om stiftelser (stiftelselov, LOV-2001-06-15-59)*.

lakien legaalimääritelmissä on mainittu myös muita, nimenomaan säätiöiden ”itseomisteisuudesta” johtuvia tunnuspiirteitä, kuten itsenäinen, säätäjistä tai säätäjistä erillinen hallitus sekä säätäjän omaisuudesta erillinen varallisuus. Näiden maiden säätiölaeissa ja niiden esitöissä on haluttu korostaa säätiöiden ominaispiirrettä, eli kontrolloivan omistajatahon puuttumista. Suomesta poiketen Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa säätiön perustaminen ei ole luvanvaraista.

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

Iso-Britanniassa⁷ hyväntekeväisyystarkoituksessa perustetuilla trusteilla ei ole oikeushenkilöllisyyttä. Itsenäisen oikeushenkilön statuksen voivat saada ainoastaan sellaiset hyväntekeväisyysorganisaatiot, jotka on perustettu noudattaen jotain muuta oikeudellista muotoa. Näitä voivat puolestaan koskea omat rekisteröintivaatimuksensa. *Charity*-organisaation statuksen saaminen edellyttää *Charity Commission* -nimisen viranomaisen hyväksyntää. *Charity Commission* on ministeriöiden ulkopuolinen hallituksen laitos.

Kansallisen säätiöoikeuden ohella viime aikoina on huomattavia aloitteita tehty myös EU:n taholta. Tästä tuoreimpana osoituksena on EU:n komission 8 helmikuuta 2012 julkaisema **ehdotus neuvoston asetukseksi eurooppalaisen säätiön perussäännöstä** (ns. ”Eurooppasäätiö-asetus”, COM(2012) 35 final. 2012/0022 (APP)). Ehdotuksen tavoitteena on luoda yhtenäinen eurooppalainen oikeudellinen muoto – eurooppalainen säätiö (FE, *Fundatio europaea*) – joka olisi periaatteessa sama kaikissa jäsenvaltioissa. Eurooppalaisia säätiöitä voisi siten olla olemassa kansallisten säätiöiden ohella. Eurooppalaisen säätiön oikeudellisen muodon hankkiminen olisi vapaaehtoista. Komission asetusehdotuksen käsittely alkoi EU:n neuvostossa huhtikuussa 2012.

Asetusehdotuksen (9 artiklan) mukaan FE saavuttaa oikeushenkilöllisyyden rekisteröinnin perusteella kaikissa jäsenmaissa. Ehdotuksen 5 artiklassa FE:n todetaan olevan erillinen yleishyödylliseen tarkoitukseen perustettu yhteisö. FE voidaan perustaa ex nihilo eli ”tyhjästä” (testamenttimääräyksellä, notaarin vahvistamalla asiakirjalla tai yhden tai useamman luonnollisen henkilön ja/tai oikeushenkilön tai julkisen elimen kirjallisella ilmoituksella asiaan sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti), sulauttamalla yhteen tai useampaan jäsenvaltioon laillisesti sijoittautuneita yleishyödyllisiä yhteisöjä tai muuntamalla jäsenvaltioon laillisesti sijoittautunut kansallinen yleishyödyllinen yhteisö FE:ksi.

⁷ Englannissa ja Walesissa *charity*ja koskevat säännökset sisältyvät the *Charities Actin* (2006).

2 Säätiön tarkoitus ja toiminta

Kansainvälisessä vertailussa säätiölain *hyödyllisyysvaatimus* on poikkeuksellinen.⁸ Komission Eurooppa-säätiötä (FE) koskevan asetusehdotuksen valmistelussa pääpaino on ollut sen tarkastelussa, edellytetäänkö jäsenvaltion oikeudessa säätiöiltä yleishyödyllistä tarkoitusta vai onko mikä tahansa laillinen tarkoitus sallittu.⁹ Säätiötä koskevasta yksityisoikeudellisesta sääntelystä tulee säätiön tarkoitusta tarkasteltaessa erottaa verolainsäädännössä hyvin usein edullisemmän verokohtelun edellytykseksi asetetut vaatimukset toiminnan yleishyödyllisyydestä.

Ruotsissa ja Saksassa säätiöt voivat toteuttaa mitä tahansa perustajan määräämää laillista tarkoitusta. **Tanskassa** kaupallisia säätiöitä koskee oma lakinsa, joka sallii liiketoiminnan harjoittamisen säätiön tarkoituksena. Tanskan lainsäädännössä on rajoitettu säätiön perustamista (yksinomaisena) tarkoituksena taloudellisen edun tuottaminen ainoastaan perustajan perheenjäsenille.¹⁰ Muuten säätiön tarkoitus voi olla mikä tahansa laillinen tarkoitus.

Iso-Britanniassa charity-muotoiselta toiminnalta edellytetään yleishyödyllisyyttä. Kansallinen lainsäädäntö sisältää listan sallituista tarkoituksista (*charitable purposes*). Näitä ovat mm. koulutus, terveydenhuolto, amatööriurheilu, ympäristönsuojelu ja köyhyyden ehkäiseminen.

Säätiön tarkoituksen muotoilun yksityiskohtaisuus näyttäisi vaihtelevan eri maiden kesken. Eurooppa-säätiöasetuksen valmisteluaineistoon kuuluvassa kansainvälisessä vertailussa todetaan eräiden jäsenmaiden (näistä esimerkkinä mainittu **Iso-Britannia**) jättävän säätiön perustajan päätettäväksi onko säätiöllä laajasti vai kapea-alaisesti määritelty tarkoitus. Toisissa maissa (esimerkkinä **Tanska**) taas edellytetään yksityiskohtaisempaa ja tarkempaa säätiön tarkoituksen kuvailua, koska liian laaja tarkoituksen määrittely johtaisi ristiriitaan sen ajatuksen kanssa, että säätiö toteuttaa juuri perustajansa tahtoa.

Myös säätiölain *liiketoiminnan rajoittamista* tarkoittava säännös poikkeaa kansainvälisessä vertailussa muista kohdemaista.¹¹ **Tanskassa** kaupallisia säätiöitä koskee oma erityislakinsa, minkä lisäksi muut ("ei-kaupalliset") säätiöt voivat harjoittaa laissa määriteltyä pienimuotoista liiketoimintaa. **Norjan** säätiölaki sisältää liiketoimintaa harjoittavia säätiöitä koskevat erityissäännökset. **Saksassa** sekä säätiön tarkoituksen toteuttami-

⁸ Toisaalta voidaan esittää kysymys hyödyllisyysvaatimuksen tosiasiallisesta sisällöstä. Oikeuskirjallisuudessa *Aro* on todennut, että hyödyllisyysvaatimuksen suhteen rima on laskettava melkoisen alas. Ei liene tapauksia, joissa muuten asianmukainen pyrkimys säätiön perustamiseksi Suomessa olisi kaatunut hyödyllisyysvaatimukseen.

⁹ Yleishyödyllinen tarkoitus on määritelty asetusehdotuksen 5 artiklassa.

¹⁰ Komission Eurooppa-säätiötä koskevan asetusehdotuksen liitteen muodostavassa kansainvälisessä vertailussa todetaan, että Itävaltaa lukuun ottamatta yksinomaan perustajan etua tarkoittavan säätiön perustaminen on yleensä kielletty jäsenvaltioissa.

¹¹ Säätiön harjoittamalla liiketoiminnalla on EFC:n kokoamissa jäsenvaltioiden vertailutiedoissa tarkoitettu säätiön itse harjoittamaa liiketoimintaa; tavaroiden ja palveluiden vaihdantaa.

seen liittyvä että siihen liittymättömän liiketoiminta on sallittua, joskaan jälkimmäiseen ei laajamittaisena liity säätiöille muuten mahdollisesti myönnettävää edullista verokoh-
telua. Liiketoiminnan harjoittaminen ei Saksassa kuitenkaan voi olla säätiön päätarkoi-
tus. Myös **Ruotsissa** säätiön harjoittama liiketoiminta on sallittu. Sen tulee kuitenkin
”olla linjassa” sen tarkoituksen kanssa, jota varten säätiö on perustettu. Säätiölaissa on
erityisiä liiketoimintaa harjoittaviin säätiöihin sovellettavia säännöksiä. **Iso-Britan-
niassa** *charityt* voivat harjoittaa liiketoimintaa, mikäli se tapahtuu niiden tarkoituksen
edistämiseksi.

Komission asetusehdotuksen mukaan FE:n toiminnalta edellytetään yleishyödyllisyyt-
tä; yleisen edun palvelemista laajassa merkityksessä (5 artikla). Useimmissa jäsenvalti-
oissa yksityis- ja vero-oikeuden nojalla hyväksytyt yleishyödylliset tarkoitukset luetel-
laan asetusehdotuksessa tyhjentävästi oikeudelliseen varmuuteen liittyvistä syistä. Li-
säksi asetusehdotuksessa määrätään, että FE:n toiminnalla tulee olla rajat ylittävä ulot-
tuvuus tai sääntömääräisenä tarkoitus harjoittaa toimintaa vähintään kahdessa jäsenval-
tiossa (6 artikla). FE voi osallistua taloudelliseen toimintaan, jos tuotto käytetään sääti-
ön yhteen tai useampaan yleishyödylliseen tarkoitukseen asetuksessa säädetyllä tavalla
(11 artikla).

Jos FE:n säännöistä ei muuta johdu, se voi harjoittaa vapaasti kauppaa tai muuta talou-
dellista toimintaa, jos tällaisen toiminnan tuotto käytetään yksinomaan sen yhteen tai
useampaan yleishyödylliseen tarkoitukseen. FE:n yleishyödylliseen tarkoitukseen liit-
tymätön taloudellinen toiminta saa kuitenkin olla enintään 10 prosenttia sen vuotuisesta
nettoliikevaihdosta, jos tällaisen toiminnan tulokset esitetään erikseen kirjanpidossa.

3 Säätiön pääoma

Ruotsin ja **Saksan** säätiölait eivät sisällä säännöksiä säätiön vähimmäispääomasta. Saksassa viranomaisen arvioi kuitenkin, onko säätiöllä riittävästi varoja sen sääntömääräisen tarkoituksen toteuttamiseksi. Käytännössä viranomaiset edellyttävät usein vähintään noin 50 000 euron säätiöpääomaa. Ruotsin säätiöoikeutta koskevassa EFC:n raportissa ei ole mainittu rekisterikäytännöstä johtuvasta pääomavaatimuksesta. Myöskään **Iso-Britanniassa** ”säätiön” perustaminen ei edellytä tiettyä vähimmäispääomaa.

Tanskassa kaupallisilta säätiöiltä edellytetään noin 42 000 euron pääomaa (300 000 Tanskan kruunua). Muihin säätiöihin sovelletaan hieman pienempää, noin 35 000 euron, (250 000 Tanskan kruunua), pääomavaatimusta. **Norjassa** sovellettavat vastaavanlaiset pääomavaatimukset ovat liiketoimintaa harjoittavien säätiöiden osalta noin 28 000 euroa (200 000 Norjan kruunua) ja muiden säätiöiden osalta noin 14 000 euroa (100 000 Norjan kruunua).

Komission asetusehdotuksen FE:tä koskevien yleisten vaatimusten yhteydessä määrätään sovellettavaksi 25 000 euron vähimmäispääomavaatimusta.

4 Säätiön hallinto

Kaikista vertailun kohteena olevista valtioista löytyy säätiön hallinnon järjestämisen osalta samankaltaisia yleisiä piirteitä. Varsin yleisen lähtökohdan muodostaa säätiön perustajan laaja vapaus päättää säätiön hallintoon liittyvistä seikoista. Liiketoimintaa harjoittavien säätiöiden hallinnon osalta sääntely on osin muun tyyppisiä säätiöitä kattavampaa.

Ruotsin säätiölakiin kirjatun lähtökohdan muodostaa säätiön hallinnon järjestäminen perustajan määräämällä tavalla (SL 2:1). Erialaisten hallintomallien suhteen perusratkaisun muodostaa säätiöiden jakaminen hallinnollisesta näkökulmasta kahteen päätyyppiin; ”itsenäiseen” ja ”epäitsenäiseen” säätiöön. SL:n mukaan säätiöllä voi siten olla oma hallitus¹² (egen förvaltning) tai ulkopuolisen tahon hoitama¹³ hallinto (anknuten förvaltning), jossa toinen oikeushenkilö tai laitos hoitaa säätiön asioita. Laki sisältää kumpaankin hallintomuotoon sovellettavat erityissäännökset.

SL:n mukaan säätiön hallitus päättää kaikista säätiötä koskevista asioista; valtuuskunta ei ole pakollinen, eikä laissa ole sitä koskevia säännöksiä. Laissa ei myöskään säädetä hallituksen jäsenien enimmäis- tai vähimmäismäärästä, joten yksijäseninen säätiön hallitus on mahdollinen. Säätiön perustaja ei kuitenkaan voi olla hallituksen ainoa jäsen. SL ei sisällä säätiön asiamiestä koskevia säännöksiä. Ruotsalaisessa säätiökäytännössä on kuitenkin etenkin suurempien säätiöiden osalta yleistä, että säätiöllä on ”toimitusjohtaja”-niminen toimihenkilö, joka hoitaa säätiön juoksevia asioita.

Tanskan säätiöitä koskevien lakien mukaan sekä liiketoimintaa harjoittavalla että muulla säätiöllä tulee olla hallitus, joka edustaa säätiötä ja vastaa sen hallinnosta sekä tarkoituksen toteuttamisesta. ”Ei-kaupallisella” säätiöllä tulee olla hallitus, jossa on vähintään kolme jäsentä. Viranomaisen voi hyväksyä säätiölle myös pienemmän hallituksen sekä säätiön ulkopuolisen oikeushenkilön toimimisen hallituksen jäsenenä. Hallituksen jäsenten valinnasta tulee määrätä säätiön säännöissä ja myös perustaja voi pidättää itselleen oikeuden nimittää hallituksen jäseniä. Perustaja tai tämän perhe ei kuitenkaan saa nimittää yli puolta hallituksen jäsenistä.

Myös kaupallisiin säätiöihin sovelletaan hallituksen jäsenten vähimmäismäärää (3) koskevaa säännöstä. Kaupallisen säätiön hallituksen jäsenet tulee rekisteröidä viranomaisen (Danish commerce authority) pitämään (kauppa)rekisteriin. Säätiön perustajaa koskevaa hallituksen nimeämisoikeuden rajoitusta sovelletaan kaupallisten säätiöiden osalta myös säätiön perustaneen yhtiön tiettyyn lähipiiriin kuuluvaan yhtiöön. Kaupallisia säätiöitä koskevat samat säännökset henkilöstön osallistumisesta, kuin osakeyhtiöitä. Siten säätiössä, joka täyttää laissa määritellyt työllistämiskriteerit (yli 35 työntekijää viimeisen

¹² Stiftelselag 2:9-18 (Styrelsen skall utse och entlediga ledamöter om inte annat följer av stiftelseförordnandet.)

¹³ Stiftelselag 2:19-24 (Ett uppdrag som förvaltare upphör, om förvaltaren anmäler det hos tillsynsmyndigheten och hos den som har utsett honom, om denne kan nås.)


kolmen vuoden aikana) työntekijät nimeävät kolmanneksen valtuuskunnan jäsenistä. Säätiöitä koskevien lakien perusteella valtuuskunta ei kuitenkaan ole pakollinen kummankaan säätiötyypin (kaupallinen/muu) kohdalla.

Saksan liittovaltion siviililakikirjan (BGB) mukaan säätiön sääntöihin tulee sisältyä määräykset hallituksen asettamisesta. Lain mukaan säätiöllä tulee olla hallitus, joka edustaa säätiötä ja jonka asettamisesta tulee määrätä säätiön säännöissä. Tarkempia hallintoa koskevia säännöksiä ei sisälly BGB:hen. Kuitenkin alueellisissa liittovaltioiden säätiölaeissa (Landesstiftungsgesetze) voi olla tarkempia säännöksiä säätiön hallinnosta ja hallituksen jäsenien tehtävistä esimerkiksi siten, että säätiön säännöissä tulee mainita hallituksen jäsenmäärästä, asettamisesta, erottamisesta, toimikaudesta ja päätöksentekomenettelystä. Valtuuskunnan asettamisesta ei ole määräyksiä laissa, mutta useilla suuremmilla säätiöillä kuitenkin on valtuuskunta. Säätiön perustajan oikeuksia suhteessa hallintoon ei ole lainsäädännössä rajoitettu; perustaja voi siten olla hallituksen jäsen. Saksassa säätiön hallitus voi koostua yhdestä jäsenestä.

Iso-Britanniassa *charity*-organisaatioilla on tyypillisesti yhden hallintoelimen (yleis-)toimivaltaan perustuva “yksiportainen” hallinto. Tästä hallituksesta käytettävä nimitys vaihtelee sen mukaan, miten toiminta on organisoitu. *Charityn* “hallituksena” voivat olla *trusteet* tai jonkin oikeushenkilön muodon mukaan järjestäytyneen organisaation hallituksen tai johtokunnan jäsenet. Erillisenä oikeushenkilönä rekisteröityjen *charity*-organisaatioiden hallituksen jäsenmäärään sovelletaan yhtiöoikeudellista sääntelyä. Yksityisessä osakeyhtiössä riittää yksi hallituksen jäsen, kun taas julkisessa osakeyhtiössä tulee olla vähintään kaksi hallituksen jäsentä. Rekisteröimättömien organisaatioiden osalta “hallituksen” jäsenmäärä määräytyy yksin sääntöjen perusteella. Yleisesti hyväksyttyyn hyvään hallintotapaan kuuluu kuitenkin, että hallinnon järjestämisen muodosta riippumatta hallintoa hoitaa vähintään kolme henkilöä. Yleensä hallinnon asettamisesta ja toimikaudesta määrätään säännöissä. Toimikausi voi olla määräaikainen tai toistaiseksi voimassa.

Norjan säätiölaki (*stiftelseslovet* 34–36 §; *daglig leder, andra organer*) sisältää erityiset säännökset säätiön asiamiehestä ja hallituksen lisäksi valittavasta valtuuskuntaa muistuttavasta toimielimestä. Asiamies voidaan lain mukaan valita, mikäli säännöissä ei ole muuta määrätty. Lain suurempia säätiöitä koskevat kriteerit täyttävien liiketoimintaa harjoittavien säätiöiden osalta asiamies on pakollinen. Asiamiehen lakisääteiset tehtävät liittyvät juoksevien asioiden hoitamiseen hallituksen ohjeiden mukaan, kirjanpidon ja varainhoidon järjestämiseen ja valtuuskunnan lakisääteiset tehtävät liittyvät mm. hallituksen jäsenten ja tilintarkastajan valintaan ja palkkioista päättämiseen. Lakisääteiset tehtävät vastaavat siten pitkälti Suomen lainsäädäntöä ja säätiökäytäntöä.

Komission asetusehdotus sisältää säätiön hallitusta, toimitusjohtajaa ja muuta elintä koskevat säännökset. Lähtökohtana on, että FE:n olisi voitava vapaasti määrittää perussäännössään sille parhaiten sopiva sisäinen organisaatio. Hallituksen kokoonpanoa koskevien vähimmäisvaatimusten (27 artikla) ja hallituksen jäseniin sovellettavien kelpoisuusehtojen (28 artikla) lisäksi asetusehdotuksessa määritellään hallituksen tehtävät.



Asetusehdotuksen mukaan (30 artikla) FE:n hallitus voi nimittää yhden tai useamman toimitusjohtajan vastaamaan päivittäisestä hallinnosta ohjeidensa mukaisesti. Puheenjohtaja ja hallituksen jäsenten enemmistö eivät kuitenkaan voi olla toimitusjohtajina samanaikaisesti. Toimitusjohtajien on toimittava FE:n edun ja sen yleishyödyllisen tarkoituksen mukaisesti sekä noudatettava lojaalisuusvelvollisuutta tehtäviä hoitaessaan. Asetusehdotuksen (31 artikla) mukaan FE:n perussäännössä voidaan määrätä valvontaelimestä ja muista elimistä.

5 Hallituksen tehtävät ja säätiön varojen sijoittaminen

Vertailun kohteena olevissa maissa säätiön hallinnon järjestäminen perustuu lähtökohdaisesti yksiportaiseen hallintomalliin ja hallituksen laajaan yleistoimivaltaan hallinnoida säätiön omaisuutta ja toimia sen sääntömääräisen tarkoituksen toteuttamiseksi. Hallituksen toimivaltaan liittyy myös viimesijainen vastuu toiminnan järjestämisestä asianmukaisella tavalla.

Ruotsissa säätiöihin sovellettavan SL:n hallintoa koskevan 2 luvun mukaan säätiön hallituksen tehtävänä on edustaa säätiötä ja vastata siitä, että säätiön toiminnassa noudatetaan perustajan toivomuksia, säätiön sääntöjä ja voimassaolevaa lainsäädäntöä. Lisäksi hallitus vastaa säätiön varojen sijoittamisesta hyväksyttävällä tavalla (tapauskohtainen arvio) sekä siitä, että kirjanpito järjestetään ja tilintarkastus suoritetaan laissa säädetyllä tavalla. Säätiön hallintoon osallistuville voidaan maksaa kohtuullinen korvaus. Hallitus voi myös valtuuttaa jonkun edustamaan säätiötä ja kirjoittamaan sen nimen; valtuutus tulee rekisteröidä säätiöistä pidettävään rekisteriin.

SL ei sisällä säännöstä säätiön hallituksen jäsenen huolellisuusvelvollisuudesta (standard of diligence). Säätiön hallituksen lojaliteettivelvollisuus ilmenee kuitenkin lähipiiritransaktioita koskevana erityissäännöksiä (SL 2 luvun 6 §). Lainan ja vakuuden antaminen säätiön perustajalle, hallituksen jäsenelle tai näiden laissa tarkemmin määriteltyyn lähipiiriin kuuluvalle on kielletty. Säätiön varojen sijoittamisessa lähtökohtana on, että varat sijoitetaan hyväksyttävällä tavalla siten, että toteutetaan säätiön tarkoitusta. Sijoitustoiminnan hyväksyttävyyden tulee arvioitavaksi tapauskohtaiseksi ja sitä koskevan normin tarkoituksena on turvata säätiön varojen varma ja tuloa tuottava sijoittaminen spekulatiivisen sijoitustoiminnan sijaan. Säätiön perustaja voi säännöissä määrätä varojen sijoittamisesta, jolloin näitä perustajan määräyksiä tulee noudattaa SL:n sijaan.

Tanskan säätiölaeissa hallituksen tehtäviä koskeva sääntely eroaa muista vertailtavista maista siten, että kaupallisista säätiöistä annetun lain ja muihin säätiöihin sovellettavan lain säännökset poikkeavat selkeästi toisistaan. Muihin kuin kaupallisiin säätiöihin sovellettavassa laissa ei varsinaisesti säädetä hallituksen tehtävistä ja vastuusta. Kaupallisista säätiöistä annettu laki sitä vastoin sisältää säännökset hallituksen tehtävistä ja vastuusta ja sisällöltään nämä säännökset vastaavat pääosin Suomen ja Ruotsin linjaa.

Tanskan kaupallisia säätiöitä koskevassa laissa ei viitata suoraan säätiön harjoittamaan sijoitustoimintaan. Sen sijaan laissa säädetään, että hallituksen tulee huolehtia säätiön liiketoiminnan organisoimisesta ja siitä, että säätiön omaisuudesta huolehditaan asianmukaisesti. Kaupallisten säätiöiden osalta Tanskan säätiöoikeudessa säätiön varojen sijoittaminen liittyy siten kiinteästi säätiön liiketoiminnan harjoittamiseen. Kaupallisen säätiön hallituksen jäsenen sovelletaan Tanskan osakeyhtiön jäsenen huolellisuusvelvollisuutta vastaavaa säännöstä. Huolellinen ja pääoman pysyvyyttä (osana liiketoiminnan harjoittamista) korostava varojen sijoittaminen muodostanee siten lähtökohdan.

Saksassa säätiön hallituksella on oikeus edustaa säätiötä. Hallitus voi myös oikeuttaa säätiön asiamiehen tai toimihenkilön edustamaan säätiötä. Hallituksen jäsenten velvollisuutena on edistää säätiön perustajan ilmaisemaa tarkoitusta säätiön sääntöjä noudattaen. Tarkempia määräyksiä hallituksen tehtävistä voidaan ottaa osaksi säätiön sääntöjä. Hallituksen jäsenelle maksettava kohtuullinen palkkio on mahdollinen.

Saksan säätiöoikeuden varojen sijoittamista koskevan normiston lähtökohtana on säätiövarallisuuden pysyvyys. Lähes kaikissa liittovaltioiden säätiölaeissa (Landesstiftungsgesetze) määrätään, että säätiön varojen ei saa antaa vähentyä. Säätiö voi omistaa osakkeita; merkittävä osakkeenomistus voi tulla arvioiduksi säätiön harjoittamana liiketoimintana. Muiden(kin) sijoitus- ja rahoitusinstrumenttien osalta edellytetään tiettyä riskittömyyttä ja sitä, että säätiön sääntöjen varojen sijoittamista koskevat säännökset eivät ole ristiriidassa sijoitustoiminnan kanssa.

Iso-Britanniassa *charityn* hallintoon ja tehtäviin sovellettavat normit riippuvat tavasta, jolla tarkoituksen toteuttaminen on organisoitu. Keskeiset normit ovat oikeushenkilöinä rekisteröityjen *charityjen* osalta the *Companies Act* (2006) ja rekisteröimättömien *trustien* osalta the *Trustees Act* (2000). Näiden ohella merkittäviä ovat myös *Charity Commissionin* ohjeet hyvästä hallintotavasta. Kokoavasti voidaan todeta näiden sisältävien kattavat ja organisaatiomuodosta riippumatta myös samansuuntaiset määräykset ”hallituksen” yleisestä velvollisuudesta ja toimivallasta edistää perustajan tarkoituksen toteuttamista huolellisuutta noudattaen. *Charityn* hallituksella on osana yleistöimivaltaansa myös oikeus säätiön edustamiseen. Hallituksen tehtäviä voidaan sääntöjen määräämissä rajoissa delegoida myös hallituksen ulkopuolelle, mutta hallituksella säilyy viimesijainen vastuu valvoa valtuutetun toimia.

Charity-organisaation varojen sijoittamiseen kiinnitetään yleensä tarkasti huomiota sen säännöissä tai *Charity Commissionin* ”vahvasta suosituksesta” usein laadittavassa erillisessä sijoitustoimintaa koskevassa ohjeistuksessa. Erityisesti mainittua ohjeistusta suositellaan pitämään jatkuvasti ajan tasalla, ja sen laatiminen onkin lakisääteisenä (the *Trustees Act*) pakollista niissä tapauksissa, jossa sijoitustoiminta on osoitettu ulkopuoliselle varainhoitajalle. Moderneissa *charityn* sääntöasiakirjoissa määrätään tyypillisesti säätiövarallisuuden hajautetusta ja joustavasta sijoittamisesta.

Komission asetusehdotuksen mukaan FE:n hallituksen tehtävänä on (29 artikla) vastata toiminnan asianmukaisesta hallinnoimisesta, johtamisesta ja harjoittamisesta, sekä varmistaa FE:n perussäännön, asetuksen ja sovellettavan kansallisen lainsäädännön noudattaminen. Hallituksen jäsenten on toimittava FE:n edun ja sen yleishyödyllisen tarkoituksen mukaisesti sekä noudatettava lojaalisuusvelvollisuutta tehtäviä hoitaessaan. Hallitus ja sen valtuuttama voi edustaa FE:tä.

6

Vahingonkorvausvastuu

Ruotsin säätiölain vahingonkorvaussäännösten esikuvana ovat osakeyhtiölain hallituksen vahingonkorvausvastuuta koskevat säännökset. Ruotsissa säätiön hallituksen jäsenen vastuu ei rajoitu ainoastaan suoraan säätiön säännöistä tai säätiölaista johtuviin tehtäviin, vaan hallituksen jäseniin sovelletaan yleisiä toimeksiantosuhteeseen liittyviä periaatteita. SL 5 luvun 1 §:n mukaan vahingonkorvausvastuu säätiötä kohtaan seuraa toimessa tahallisesti tai tuottamuksesta säätiölle aiheutetuista vahingoista. Lisäksi hallituksen jäsenen vahingonkorvausvastuu muille kuin säätiölle aiheutuneista vahingoista voi SL 5 luvun 1 §:n mukaan olla seurauksena tahallisesta tai tuottamuksellisesta säätiön sääntöjen, säätiölain tai vuosikertomusta koskevan lain vastaisesta toiminnasta. SL:n vahingonkorvausta koskevien normien yhteydessä on säädetty myös vahingonkorvauksen sovittelemisesta (SL 5 luvun 3 §). Sovitteluperusteina laissa on mainittu ”toiminnan laatu” (*handlingens beskaffenhet*), aiheutuneen vahingon suuruus ja muut olosuhteet. Lakitekstin perusteella sovitteluharkinta muistuttaa läheisesti Suomen vahingonkorvausoikeudesta tuttua vahingonkorvauksen sovitteluun liittyvää kokonaisharkintaa. Samaa hallituksen jäsenen vahingonkorvausvastuuta koskevaa säännöstä sovelletaan kaikkiin säätiöihin niiden toiminnan luonteesta tai hallinnon organisoimistavasta riippumatta.

Myös **Norjassa** säätiölain vahingonkorvaussäännösten esikuvana on toiminut osakeyhtiölaki. Norjan säätiölain vahingonkorvaussäännökset rakentuvat pääsääntöisesti Norjan oikeuden yleisille tuottamusvastuuta säänteleville periaatteille. Erityispiirteinä ovat säätiölain rikkomisesta seuraavat rangaistussäännökset, jotka vastaavat maan osakeyhtiölain rangaistussäännöksiä.

Tanskan kaupallisista säätiöistä annettu laki sisältää kaupallisiin säätiöihin sovellettavat vahingonkorvaussäännökset. Hallituksen jäsenen vahingonkorvausvastuu määräytyy maan yleisten vahingonkorvausoikeudellisten periaatteiden mukaan, ja kaupallisiin säätiöihin sovellettava vahingonkorvaussäännökset eivät juuri eroa osakeyhtiöön sovellettavista säännöksistä. Tanskan säätiöoikeuden erityispiirteinä voidaan pitää yleishyödyllisiin säätiöihin sovellettavia vahingonkorvausperiaatteita. Yleishyödyllisten säätiöiden hallituksen jäseniin ei sovelleta vastaavaa huolellisuusvelvoitetta, kuin kaupallisen säätiön hallituksen jäseniin. Sovellettavan vahingonkorvausoikeudellisen normin kannalta on siis merkityksellinen säätiön luokittelu kaupalliseksi tai muuksi säätiöksi.

Saksassa hallituksen jäsenen vahingonkorvausvastuulla on yhteys siihen, maksetaanko tälle palkkiota jäsenenä toimimisesta. Ilman palkkiota toimivan hallituksen jäsenen vahingonkorvausvastuu on laissa (*Haftungsbegrenzungs-gesetz*) rajattu koskemaan säätiölle tahallisesti tai törkeästi tuottamuksesta aiheutettua vahinkoa.

Iso-Britanniassa *charity* voidaan organisoida yhtiömuotoon. Tällöin yhtiöoikeudelliset säännökset ja periaatteet *charity*-oikeuden ohella puoltavat hallituksen rajoitettua vastuuta. Sisällöltään pääosin samanlaiset periaatteet (*principles of prudence*) koskevat myös rekisteröimättömiä trusteja. *Charityn* hallintoa voi seurata yksityisoikeudellinen korvausvastuu rikkomuksista ja huolimattomuudesta. *Trustee* voidaan myös vakuuttaa yksityisoikeudellisen vastuun varalta.

7 Kirjanpito, tilinpäätös ja tilintarkastus

Säätiömuodossa voidaan harjoittaa hyvin monenlaista toimintaa määrältään vähäisestä varojen jaosta aina laajamittaiseen liiketoimintaan. Säätiökentän monimuotoisuudesta johtuen useammassa vertailun kohteena olevassa oikeusjärjestyksessä kirjanpitoa ja tilintarkastusta koskevia säännöksiä on eriytetty siten, että taloudesta ja toiminnasta raportointi on tarkoituksenmukaisessa suhteessa säätiön kokoon ja sen harjoittamaan toimintaan nähden.

Ruotsissa kirjanpitolain mukaan vain liiketoimintaa harjoittavat säätiöt ovat kirjanpito-velvollisia. Liiketoimintaa harjoittavilta säätiöiltä edellytetään kirjanpidon ja tilinpäätöksen järjestämistä muita liiketoimintaa harjoittavia yhteisöjä vastaavalla tavalla. Säätiön kirjanpidolla ja tilintarkastuksella on kiinteä yhteys säätiövalvontaan.

SL:n mukaan jokaisella säätiöllä tulee olla tilintarkastaja. Mikäli säännöissä ei muuta mainita valitsee tilintarkastajan säätiön hallitus (jos säätiössä egen förvaltning) tai ulkopuolista hallintoa (jos säätiössä anknuten förvaltning) hoitava taho itse. Ruotsin kirjanpitolain nojalla kirjanpito-velvollisella säätiöllä¹⁴ tulee lain mukaan olla auktorisoitu tai hyväksytty tilintarkastaja (SL 4 luvun 4 §:ssä mainittu ”auktoriserad eller godkänd revisor”). Säätiöllä tulee olla tilintarkastustutkinnon suorittanut auktorisoitu tai hyväksytty tilintarkastaja (SL 4 luvun 4 §:ssä mainittu ”auktoriserad eller godkänd revisor som avlagt revisorsexamen”), mikäli sen (tai sellaisen säätiökonsernin jonka emoyhtiönä se on) osalta ylittyy useampi kuin yksi SL:ssä luetelluista raja-arvoista (säätiön palveluksessa ollut kahdella viimeksi päättyneellä tilikaudella yli 50 työntekijää, säätiön taseen loppusumma on kahtena viimeksi päättyneenä tilikautena ylittänyt 40 miljoonaa kruunua, säätiön liikevaihto tai sitä vastaava tuotto on kahtena viimeksi päättyneenä tilikautena ylittänyt 80 miljoonaa kruunua). Säätiön laissa määriteltyn lähipiiriin kuuluvaa ei voida valita tilintarkastajaksi. Lisäksi SL:ssa määrätään, että henkilöä jolla ei ole riittävä tilintarkastuksen ja taloudellisten asioiden tuntemusta/kokemusta tilintarkastustehävän suorittamiseksi ei voida valita säätiön tilintarkastajaksi.

Tilintarkastajan tulee tarkastustoimessaan varmistaa, että yleisiä kirjanpito- ja tilinpäätösnormeja on noudatettu ja säätiön hallitus on sijoittanut ja käyttänyt säätiön varoja sääntöjen mukaan säätiön tarkoituksen toteuttamiseksi. Kirjanpito-velvollisten säätiöiden tulee toimittaa tilinpäätös ja tilintarkastuskertomus valvovalle viranomaiselle.

Tanskassa säätiön kirjanpitoon ja tilintarkastukseen sovellettava normisto riippuu siitä, onko kyseessä kaupallinen vai muu säätiö. Tanskassa ”ei-kaupallisen” säätiön tulee noudattaa hyvää tilinpäätöstapaa. Kaupallisten säätiöiden tulee laatia kirjanpitolain (sisältää kaupalliseen säätiöön sovellettavat erityissäännökset) mukainen tilinpäätös. Kaikilla säätiöillä tulee olla tilintarkastaja. Suuremmilla säätiöillä (rajana n. 40 000 euron

¹⁴ Ruotsin kirjanpitolain (Bokföringslag 1999:1078) 2 luvun 3 §:n mukaan kirjanpito-velvollisuus voi seurata muun muassa säätiön varallisuuden määrästä (raja-arvona 1,5 milj. kruunua), säätiön harjoittamasta liiketoiminnasta tai säätiön asemasta konsernin emosäätiönä.

nettovarallisuus) tulee olla itsenäinen hyväksytty tilintarkastaja (godkent revisor). Samoin myös kaupallisella säätiöllä on oltava kirjanpidon ja tilinpäätöksen tarkastamista varten ulkopuolinen hyväksytty tilintarkastaja. Kaupallisen säätiön tilintarkastajan tehtävät vastaavat suurelta osin osakeyhtiön ja henkilöyhtiöiden tilintarkastajan tehtäviä. Säätiön ominaispiirteistä johtuen tilintarkastajalla on merkittävä kontrollifunktio.

Saksassa säätiöitä koskeva lainsäädäntö ei yleisesti velvoita kaikkia säätiöitä valitsemaan tilintarkastajaa. Säätiöitä valvovat viranomaiset vaativat kuitenkin yhä useammin pääosin suurille säätiöille tilintarkastajaa. Tilintarkastuksen suorittaa tällöin sertifioitu tilintarkastaja, jonka tulee tarkastustoimessaan noudattaa saksalaisen tilintarkastusinstituutin laatimia standardeja. BGB sisältää säätiöiden kirjanpitoon sovellettava vähimmäisvaatimukset. Tarkempia säännöksiä kirjanpidosta ja tilinpäätöksestä sisältyy osavaltioiden (Bundesländer) lakeihin. Kaikissa osavaltioissa säätiöiltä edellytetään vuosittaisen tilinpäätöksen laatimista. Eräissä osavaltioissa säätiöiltä edellytetään lisäksi Saksan yleisten tilinpäätösperiaatteiden noudattamista ja/tai toimintakertomuksen laatimista.

Iso-Britanniassa *charityjen* on pidettävä kirjaa taloudestaan ja laadittava vuosittain tilinpäätös, joka tulee myös pyynnöstä julkistaa. Tulojen perusteella suurimpien rekisteröityjen organisaatioiden tulee toimittaa tilinpäätöstiedot *Charity Commissionille*. Säätiön vuosittaisen tulojen ylittäessä miljoonan punnan (n. 1,2 milj. euroa) rajan, sovelletaan raportointiin myös eräitä muita laajempia tietovaatimuksia (Summary Information Return, SIR), joihin kuuluvat muun muassa tiedot säätiön strategiasta, tavoitteista ja saavutuksista, sekä yleisestä taloudellisesta tilasta ("*overall financial health*") ja hallinnosta. Sekä rekisteröityjä että rekisteröimättömiä säätiöitä koskevat samat raja-arvot, joiden ylittävien säätiöiden tilintarkastus tulee hoitaa ammattimaisen (yleensä rekisteröity) tilintarkastajan toimesta. Raja-arvot alittavissa säätiöissä voidaan toimittaa "muunlainen" ulkoinen tarkastus.

Myös yhtiömuotoisten säätiöiden tulee laatia vuosittainen tilinpäätös. Yhtiömuotoisen *charityn* tilinpäätös tulee tarkastaa ammattimaisen tilintarkastaja toimesta, mikäli sen vuosittaiset tulot ylittävät 500 000 puntaa (n. 580 000 euroa) tai sen varallisuuden kokonaisarvo ylittää 3 260 000 puntaa (n. 3 800 000 euroa) ja vuosittaiset tulot 250 000 puntaa (n. 290 000) euroa.

Komission asetusehdotuksen perusteluiden mukaan uskottavuuden ja luotettavuuden varmistamiseksi FE:n olisi täytettävä tiukat avoimuutta ja tilinpitovelvollisuutta koskevat vaatimukset. FE:n onkin asetusehdotuksen mukaan kirjattava rahoitustapahtumansa, sekä laadittava vuosittaiset tilinpäätökset ja toimintakertomus. FE:n tilinpäätös ja toimintakertomus on asetusehdotuksen (34 artikla) mukaan toimitettava toimivaltaiseen kansalliseen rekisteriin ja valvontaviranomaiselle kuuden kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. FE:n vuosittaiset tilit tarkastaa yksi tai useampi lakisääteisten tilintarkastusten tekemiseen hyväksytty henkilö Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/43/EY mukaisesti säädettyjen kansallisten säännösten nojalla.

Säätiöiden ulkoinen valvonta perustuu kaikissa vertailtavissa valtioissa säätiön erityispiirteisiin itsenäisenä oikeussubjektina. Säätiöiden ”omistajattomuudesta” ja kontrolloivan jäsenistön puutteesta johtuen pidetään perusteltuna, että ulkopuolinen viranomainen valvoo säätiön perustajan määräämän tarkoituksen toteuttamista. Kaikissa tarkastelun kohteena olevissa maissa onkin säädetty yleisestä, lähtökohtaisesti kaikkia lain mukaan perustettuja ja rekisteröityjä säätiöitä koskevasta säätiövalvonnasta. Valvontaorganisaation järjestäminen sekä viranomaisen tehtävät ja toimivalta vaihtelevat jossain määrin eri valtioiden välillä. Valvontaviranomaisen tehtäviin ja valvonnan aktiivisuuteen vaikuttaa muun muassa se, minkälainen toiminta säätiöille on sallittu ja minkälaisena tilintarkastajan kontrolli on kansallisessa säätiöoikeudessa nähty.

Ruotsissa säätiövalvonnasta vastaa hallituksen osoittamat seitsemän alueellista lääninhallitusta. Valvonnan sisältö näyttäisi ainakin osin riippuvan säätiön koosta. Tällainen kuva muodostuu tarkasteltaessa säätiön velvollisuutta toimittaa valvovalle viranomaiselle sen toimintaa koskevaa tilinpäätös- ja muuta tietoa. Suurempien, liiketoimintaa harjoittavien sekä valtion tai kuntien perustamien säätiöiden tulee vuosittain toimittaa tilinpäätös ja ”kertomus” toiminnastaan valvovalle viranomaiselle. Vuosittaisen kertomuksen tulee sisältää tiedot, joiden perusteella viranomainen voi arvioida, miten säätiö on toteuttanut tarkoitustaan kuluneen vuoden aikana. Pienempien säätiöiden osalta riittää vuosittain annettava selvitys tileistä.

SL:n mukaan valvovalla viranomaisella on toimivalta valvontatoimiin, mikäli hallituksen jäsen tai tilintarkastaja ei ole toiminut säätiön sääntöjen tai lain mukaan. Säätiövalvonnan toteuttamiseksi lääninhallitus voi ensinnäkin tutustua säätiöiden lakisääteisen velvollisuuden nojalla toimittamiin asiakirjoihin sekä vaatia säätiöiltä lisätietoja niiden toiminnasta. Lisäksi valvontaviranomainen voi osallistua säätiön hallituksen tai ja muiden elinten kokouksiin ja myös erityisestä syystä suorittaa tarkastuksia. Viranomainen voi hakea tuomioistuimelta hallituksen jäsenen erottamista ja itse nimittää tilintarkastajan, mikäli säätiöllä ei ole tilintarkastajaa.

Osa säätiöstä on Ruotsissa ”rajoitetun valvonnan” kohteena. Tämä on mahdollista, mikäli säätiön perustaja on itse määrännyt rajoitetusta valvonnasta säätiön perustamisasiakirjassa. Tällöin valvovan viranomaisen toimivalta on kapeampi. Rajoitetusta valvonnasta määrääminen ei kuitenkaan ole mahdollista konsernin ”emosäätiön” tai liiketoimintaa harjoittavan säätiön osalta. Säätiöiden aktiivisen omistajatahon puutteesta johtuvan ulkoisen valvonnan kontrollifunktion lisäksi Ruotsin (ks. alla myös Norja) säätiölain esitöissä on todettu viranomaisella olevan myös palvelutehtävän. Palvelutehtävällä tarkoitetaan sitä, että viranomaisen tulee antaa säätiölle tietoja ja neuvoja.

Säätiön perustajan lakisääteisinä oikeussuojakeinoina SL:ssa mainitaan vahingonkorvauskanteen ajaminen hallituksen jäsentä vastaan (SL 5:4) sekä oikeus vaatia hallituksen jäsenen erottamista tuomioistuimelta (SL 9:6).

Norjassa valvonnan laatuun on panostettu perustamalla säätiövalvontaa varten erillinen julkinen viranomainen *Stiftelseilsynet*. Norjan säätiölaissa *Stiftelseilsynetin* tehtäväksi määrätään säätiörekisterin pitäminen ja säätiöiden toiminnan sääntöjen- ja lainmukaisuuden valvominen. Lisäksi *Stiftelseilsynet* antaa tulkintakannanottoja säätiölain soveltamiseen liittyen. Säätiöillä on lakisääteinen velvollisuus niiden tietojen antamiseen, joita viranomainen tarvitsee lakisääteisen valvontatehtävänsä toteuttamiseksi. Norjan *Stiftelseilovet* velvoittaa viranomaista Suomen säätiölakia selvemmin ennakkovalvontaan eli aktiivisesti toimimaan myös säätiöiden toimintaa tukevana instituutiona. Valvontaviranomaiselle kuuluu nimenomaisesti paitsi säätiön perustamiseen liittyvien ohjeiden ja neuvojen antaminen myös yleinen neuvontavelvollisuus säätiöiden hallintoon liittyvissä asioissa.

Norjan säätiölain mukaan *Stiftelseilsynetillä* on oikeus säätiön hallituksen jäsenen erottamiseen, jos tämä olennaisella tavalla laiminlyö tehtävänsä tai ei täytä säätiölaissa asetettuja kelpoisuusedellytyksiä. Norjan säätiölaissa on omaksuttu muista Pohjoismaista poikkeava ratkaisu säätiön tilintarkastusinstituutiota ja valvontaviranomaista koskien. Tilintarkastajan ja valvontaviranomaisen (yhteistyö)suhde korostuu Norjan säätiölaissa. Maan säätiölain erityispiirteenä voidaankin pitää tilintarkastajan tehtävien määrittäminen säätiövalvontaa tukevalla tavalla. Tilintarkastajalle on myös määrätty julkisoikeudellista ulkoista valvontaa tehostava informaatiovelvollisuus. Norjan säätiölain mukaan valvova viranomainen voi tapauskohtaisesti vaatia tilintarkastajalta tarkempaa selvitystä säätiön asioista. Tilintarkastuskertomuksessa tilintarkastajan tulee ottaa kantaa siihen, onko hallitus toiminut lain, säätiön tarkoituksen ja säätiön sääntöjen mukaisesti.

Tanskassa toteutettua lainsäädännöllistä jakoa (kaupalliset/ei-kaupalliset säätiöt) vastaavasti myös säätiöiden valvonta on säätiötyypistä riippuen osoitettu kahdelle eri taholle. Kaupallisten säätiöiden osalta valvonnasta vastaa Tanskan elinkeinoministeriö, joka on käytännössä delegoinut valvontatoimeja alemman tason elinkeinoviranomaisille (*Erhvervs- och Selskapsstyrelsen/Fondsmyndigheten*). Ei-kaupallisia säätiöitä valvoo ylimmäisenä viranomaisena oikeusministeriö. Käytännössä valvonnasta vastaa *Civilstyrelsen* niminen osasto. Tanskassa valvontaviranomaisella on kaupallisesta säätiöstä annetun lain mukaan oikeus erottaa säätiön hallituksen jäsen laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Tanskan säätiölait velvoittavat viranomaista toimimaan vahvan julkisoikeudellisen ulkoisen valvonnan varmistamiseksi.

Saksassa jokainen yksityisoikeudellinen säätiö on jonkin osavaltion lainsäädännön mukaan julkisen viranomaisen valvonnan kohteena. Jokaisella osavaltiolla on oma valvontajärjestelmänsä. Yhteistä näille on, että valvova viranomainen varmistaa perustajan tahtoa ja säätiöainsäädäntöä noudatetun säätiön sääntöjen laatimisessa ja hallinnossa. Valtion viranomaisella on tiedonsaantioikeus osavaltioiden viranomaisilta säätiövalvontaan liittyen. Osavaltioiden sääntelyn mukaan säätiöiden tulee vuosittain raportoida toiminnastaan valvovalle viranomaiselle.

Saksassa säätiöitä valvovalla viranomaisella on oikeus vastustaa toimenpiteitä, jotka ovat laittomia tai perustajan tahdon vastaisia. Tällaisissa tapauksissa viranomainen voi myös velvoittaa säätiön hallituksen toimenpiteisiin. Viranomainen voi myös määrätä tilintarkastajan valitsemisesta säätiölle.

The Charity Commission vastaa **Iso-Britanniassa** säätiöitä muistuttavien organisaatioiden valvonnasta. *Commission* on riippumaton valvontaviranomainen, jonka tehtävänä on varmistaa, että *charity*jen hallinnossa noudatetaan lakia. Lisäksi *Commissionin* tehtävänä on edistää säätiötoiminnan tehokkuutta ja läpinäkyvyyttä, sekä valvoa julkista etua. Epäillessään väärinkäytöksiä *charityn* hallinnossa, viranomaisella on kattava toimivalta tarkastaa ja ”puuttua” säätiön asioihin. Se voi esimerkiksi erottaa organisaation hallinnon ja nimetä uuden sen tilalle, ”jäädyyttää” säätiön varat tai kieltää säätiön hallintoa ryhtymästä toimenpiteisiin ilman lupaa. Laissa säädetään myös tarkastusten ja muiden toimenpiteiden toteuttamiseksi tarpeellisista pakkokeinoista (etsintä, takavarikko).

Komission asetusehdotuksessa toimivaltaisille kansallisille valvontaviranomaisille annetaan laajat toimivaltuudet, jotta ne voivat tehokkaasti valvoa vastualueeseensa kuuluvien yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaa. Niillä on esimerkiksi toimivalta hyväksyä FE:n tarkoituksen muuttaminen, tutkia FE:n asioita, antaa varoituksia hallitukselle ja velvoittaa se noudattamaan FE:n perussääntöä, asetusta ja sovellettavaa kansallista lainsäädäntöä, erottaa hallituksen jäsen tai ehdottaa jäsenen erottamista tuomioistuimelle tai lopettaa FE tai ehdottaa sen lopettamista tuomioistuimelle. Valvontaviranomaisten on myös tehtävä yhteistyötä ja vaihdettava tietoja keskenään, ja tähän lukuun sisältyy lisäksi säännöksiä rekisterien ja valvontaviranomaisten yhteistyöstä veroviranomaisten kanssa.

9 Sääntöjen muuttaminen ja säätiön lakkauttaminen

Komission asetusehdotuksen liitteen mukaan säätiön sääntöjen ja tarkoituksen muuttaminen on kaikissa jäsenvaltioissa mahdollista vain määrättyjen edellytysten vallitessa. Useissa valtioissa muuttamiseen tarvitaan sekä hallituksen enemmistön päätös että valvovan viranomaisen hyväksyntä (mm. Tanskassa ja Saksassa).

Ruotsin osalta lähtökohta on, että säätiön hallitus ei yksin voi päättää sääntöjen muuttamisesta vaan muutokseen täytyy saada myös viranomaisen hyväksyntä. Sääntömääräyksiä, jotka koskevat säätiön tarkoitusta, säätiön varojen sijoittamista, hallintomuotoa, hallituksen jäsenten valintaa, päätöksentekojärjestystä, hallituksen palkkioita, kirjanpitoa ja tilinpäätöstä sekä oikeutta vahingonkorvauskanteen nostamiseen voidaan muuttaa valtiovarainministeriön yhteydessä toimivan *Kammarkollegietin* suostumuksesta. SL 6 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan säätiön sääntöjä voidaan muuttaa, mikäli niitä ei muutuneiden olosuhteiden johdosta voida enää noudattaa tai niiden noudattaminen on selvästi hyödytöntä tai vastoin perustajan määräämää tarkoitusta. Muita kuin säätiön tarkoitusta koskevia edellä mainittuja sääntömääräyksiä voidaan lisäksi muuttaa muusta erityisestä syystä (*särskilda skäl*). Säätiön tarkoituksen muuttaminen edellyttää aina erityisen painavaa syytä (*synnerliga skäl*). Uuden tarkoituksen määrittelyssä tulee ottaa huomioon perustajan ”oletettu tahto”.

Mikäli sääntömääräys, jota halutaan muuttaa, ei koske säätiön tarkoitusta tai muuta edellä mainittua seikkaa, riittää sääntömuutoksen edellytykseksi viranomaisen hyväksyntä. Säätiön perustaja voi lisäksi muiden kuin edellä mainittujen sääntömääräyksiensä osalta määrätä, että hallituksella on oikeus (yksin) päättää sääntöjen muuttamisesta.

Ruotsissa liiketoimintaa harjoittava säätiö voidaan asettaa konkurssiin. Lisäksi SL:ssä on säännökset säätiön lakkauttamisesta selvitystilamenettelyn kautta sekä eräissä erityistapauksissa¹⁵ myös ilman selvitystilamenettelyä käyttämällä säätiön jäljellä olevat varat säätiön sääntömääräiseen tai sitä lähellä olevaan tarkoitukseen.

SL:n mukaan säätiön hallituksen tulee välittömästi laatia erityinen tase, kun hallitus havaitsee olevan syytä olettaa säätiön varojen alittavan sen velat. Samoin on meneteltävä, mikäli ulosotossa havaitaan että säätiöllä ei ole ulosottokaaren mukaisia ulosmittauskelpoisia varoja. Mikäli yrityksen taloudellisesta tilasta laadittu erityinen tase osoittaa, että säätiön varojen arvo alittaa sen velkojen määrän täytyy hallituksen hakea alioikeudelta säätiön asettamista selvitystilaan. Mainitun hakemuksen voi tehdä myös yksittäinen hallituksen jäsen tai säätiön tilintarkastaja. Selvitystilamenettelyssä säätiön hallituksen sijaan asetetaan menettelyä johtamaan selvitysmies, joka hakee kuulutusta säätiön velkojille. Selvitystilamenettelyssä säätiön varallisuus realisoidaan ja käytetään velkojen

¹⁵ SL 6 luvun 5 §:ssä tarkoitettut pienet velattomat säätiöt, jotka on rekisteröity yli 20 vuotta sitten ja jotka eivät viimeiseen viiteen vuoteen ole voineet toteuttaa tarkoitustaan.

maksuun. Mahdollisesti jäljelle jäävät varat käytetään säätiön tarkoituksen tai sitä mahdollisimman lähellä olevan tarkoituksen toteuttamiseen. Säätiö on SL:n mukaan purkautunut, kun selvitysmiehet ovat lähettäneet selvitystilan tilinpäätöstä ja hallintoa koskevat kertomukset valvovalle viranomaiselle. Selvitysmiesten tulee ilmoittaa purkautuminen välittömästi rekisteröitäväksi.

Saksassa säätiön sääntöjen muuttamista koskevia määräyksiä voidaan ottaa osaksi säätiön sääntöjä. Sääntömuutoksille vaaditaan julkisen viranomaisen hyväksyntä. Tätä koskeva sääntely on Landesstiftungsgesetzestä ja edellytykset ovat EFC:n maaprofiilin mukaan erittäin tiukat.

Myös **Tanskassa** sääntöjen muuttamista koskevalle päätökselle tarvitaan vielä julkisen viranomaisen hyväksyntä. Kaupallisten säätiöiden osalta toimivaltainen viranomainen on valvontatoimesta vastaava alemman tason elinkeinoviranomainen (*Erhvervs- og Selskapsstyrelsen/Fondsmyndigheden*). Ei-kaupallisia säätiöiden osalta ylimmäisenä viranomaisena on oikeusministeriö. Säätiö voidaan lakkauttaa vain toimivaltaisen viranomaisen suostumuksella. Aloite säätiön lakkauttamiseksi voi tulla säätiöltä itseltään tai viranomaiselta.

Iso-Britanniassa säätiön sääntöjen muuttamiseen sovellettava menettely riippuu sääntömuutoksen luonteesta, valitusta organisaatiomuodosta, organisaation koosta sekä mahdollisista sääntöjen muuttamista koskevista sääntömääräyksistä.

Pienemmät (tulot enintään noin 12 000 euroa vuodessa) rekisteröimättömät hyväntekeväisyysjärjestöt voivat itse muuttaa sääntöjään, vaikka niiden omissa säännöissä ei olisi tähän oikeuttavaa sääntömääräystä. Valvovalla viranomaisella (*Commission*) on kuitenkin oikeus vastustaa tällaista muutosta. Yleisesti ottaen edellä mainittu ”viranomaisen hyväksyntä” tarvitaan vain säätiön tarkoitusta ja toimivaltaa koskeviin sääntömuutoksiin, jotka voivat vaikuttaa *trusteen* tai muiden henkilöiden oikeudelliseen asemaan.

Suurempien trustien ja rekisteröimättömien hyväntekeväisyysjärjestöjen (ne jotka ylittävät 12 000 euron tulorajan) osalta sääntömuutos ilman viranomaisen hyväksyntää on mahdollinen, jos tätä tarkoittava sääntömääräys on olemassa. Sama koskee myös tarkoituksen muuttamista, joka on mahdollinen vain silloin kun oikeudesta muuttaa *charityn* tarkoitusta on nimenomaisesti mainittu säännöissä. Mikäli sääntömuutokseen oikeuttava sääntömääräystä ei ole, vaaditaan muutokselle viranomaisen myötävaikutus. Trustien ja hyväntekeväisyysorganisaatioiden tulee ilmoittaa muutoksista viranomaiselle.

Yhtiömuotoisten *charityjen* sääntöjen muuttaminen tapahtuu pääsääntöisesti niiden oman (vapaan) harkinnan perusteella. Tiettyihin, EFC:n maa-raportissa yksilöimättömiin, sääntömuutoksiin (*”regulated alterations”*) tarvitaan kuitenkin valvovan viranomaisen (*Commission*) lupa.

Komission asetusehdotuksen (20 artiklan) mukaan hallitus voi päättää FE:n sääntöjen muuttamisesta, jos olemassa oleva perussääntö osoittautuu epäasianmukaiseksi. FE:n tarkoitusta voidaan muuttaa vain, jos nykyinen tarkoitus on saavutettu, sitä ei voida saavuttaa tai jos se ei enää selvästikään tarjoa sopivaa ja tehokasta menetelmää FE:n varojen käyttämiseen. Kaikkien FE:n tarkoitukseen vaikuttavien perussäännön muutosten on

oltava perustajan tahdon mukaisia. Hallituksen on hyväksyttävä yksimielisesti kaikki FE:n tarkoitukseen tehtävät muutokset ja toimitettava muutokset valvontaviranomaisen hyväksyttäväksi.

Asetusehdotuksen mukaan FE voidaan purkaa joko muuntamalla se kansallisen lain mukaiseksi yleishyödylliseksi yhteisöksi tai lopettamalla se kokonaan tarkemmin määrittäällä tavalla. Muuntaminen ei johda yhteisön lopettamiseen tai uuden oikeushenkilön perustamiseen eikä vaikuta mihinkään ennen muuntamista olemassa olleeseen oikeuteen tai velvoitteeseen. Hallitus voi asetusehdotuksen mukaan (43 artikla) päättää lopettaa FE:n, jos sen tarkoitus on saavutettu tai sitä ei voida saavuttaa, ajanjakso joksi se perustettiin on kulunut tai se on menettänyt kaikki varansa. FE:n lopettaminen voi tulla valvovan viranomaisen käsiteltäväksi myös sen omasta aloitteesta, milloin hallitus ei ole toteuttanut tarpeellisia lakkauttamistoimia tai FE rikkoo jatkuvasti perussääntöään, asetusta tai kansallista lainsäädäntöä.



OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7067
ISBN 978-952-259-229-3 (PDF)

Oikeusministeriö
PL 25
00023 VALTIONEUSVOSTO
www.om.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 STATSRÅDET
www.jm.fi