



TURUN
YLIOPISTO
UNIVERSITY
OF TURKU

SÄÄTIÖIDEN VALVONNAN EDELITYKSET JA VÄLINEET OMISTAJA- JA JÄSENVALVONNAN NÄKÖKULMASTA

Terhi Maijala



TURUN
YLIOPISTO
UNIVERSITY
OF TURKU

SÄÄTIÖIDEN VALVONNAN EDELITYKSET JA VÄLINEET OMISTAJA- JA JÄSENVALVONNAN NÄKÖKULMASTA

Terhi Maijala

Turun yliopisto

Oikeustieteellinen tiedekunta
Oikeustiede, OTT-opinnot
Oikeustieteen tohtorihjelma

Työn ohjaajat

Tuomas Mylly
Turun yliopisto

Timo Kaisanlahti
Helsingin yliopisto

Tarkastajat

Veikko Vahtera
Tampereen yliopisto

Matti Turtiainen
Itä-Suomen yliopisto

Vastaväittäjä

Veikko Vahtera
Tampereen yliopisto

Turun yliopiston laatu järjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck-järjestelmällä.

Kansikuva: Miikka Maijala

ISBN 978-951-29-9907-1 (PRINT)

ISBN 978-951-29-9908-8 (PDF)

ISSN 0082-6987 (Print)

ISSN 2343-3191 (Online)

Painosalama, Turku, Suomi 2024

Eerolle ja Eeville

TURUN YLIOPISTO

Oikeustieteellinen tiedekunta

Oikeustiede, OTT-opinnot

TERHI MAIJALA: Säätiöiden valvonnan edellytykset ja välineet omistaja- ja jäsenvalvonnan näkökulmasta

Väitöskirja, 246 s.

Oikeustieteen tohtoriohjelma

Lokakuu 2024

TIIVISTELMÄ

Säätiöt ovat Suomessa ainoa yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden luokka, johon kuuluvat on säädetty viranomaisvalvonnan alaisiksi. Valvonta ulottuu jokaiseen säätiöön riippumatta sen harjoittaman toiminnan luonteesta tai laajuudesta. Tavanomainen perustelu valvonnalle on omistaja- tai jäsenvalvonnan puuttuminen säätiön rakenteesta. Olen kyseenalaistanut tämän perustelun tutkien yhtäältä sitä, mitä omistaja- tai jäsenvalvonta yhteisöissä tarkoittaa ja toisaalta valvonnan merkitystä *common law* -oikeuden trust-järjestelyissä. Omistajavalvonnan lähtökohta on omistuksen ja vallan eriytyminen, ja sen toteutumisen edellytyksiä ovat kontrollivalta, erityisesti oikeus vaihtaa organisaation johto, kontrollivallan käyttämiseen tarvittavat resurssit ja informaatio sekä kannustin valvoa. Vaikka omistajat ja jäsenet voivat valvoa organisaation johtoa, ne eivät välttämättä valvo sitä ja niiden edellytykset valvontaan vaihtelevat. Säätiövalvonnan tarkastelu omistajavalvonnan edellytysten näkökulmasta on osoittanut, että Suomessa valvontaviranomaisella ei ole kontrollivallan ydintä eli oikeutta vaihtaa säätiön johto.

Viranomaisvalvonta ei seuraa välttämättömyytenä mistään säätiön oikeushenkilömuotoon liittyvästä ominaisuudesta. Säätiöitä voidaan valvoa luottamuksen edistämiseksi, lahjoitustahdon ylläpitämiseksi, yhteiskunnan intressissä tai muusta lainsäätäjän perusteltuna pitämästä syystä. Säätiöiden oman intressin näkökulmasta viranomaisvalvonta on keino turvata säätiön tarkoituksen pysyvyyttä, sitovuutta ja toteutumista. Ensisijainen vastuu säätiön tarkoituksen toteuttamisesta sääntöjen ja säätiölain mukaisesti on säätiön hallituksella. Kuten trust-oikeudessa on perusteltu, omistajavalvonnan puuttuminen korostaa vastuuvollisten fidusiarivelvollisuuksia.

Vain luotettavan tehokkaalla valvonnalla on mahdollista tavoitella vaikuttavuutta toisten toimintaan. Kun julkista valvontaa kehitetään, tulisi kriittisesti arvioida, miltä osin voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista valvonnan toteuttamista tehokkaasti. Säätiölaki suojaa säätiöiden hyödyllisten tarkoitusten toteutumista, mutta Suomessa myös poikkeuksellisen voimakkaasti säätiön hallituksen jäsenten oikeutta pysyä tehtävässään.

ASIASANAT: Säätiö, valvonta, hallituksen jäsen, huolellisuusvelvollisuus, yleishyödyllisyys, tarkoitus, tarkoitussidonnaisuus

UNIVERSITY OF TURKU

Faculty of Law

Law, Doctoral Studies

TERHI MAIJALA: The Prerequisites and Tools for the Supervision of Foundations from the Perspective of Ownership Control

Doctoral Dissertation, 246 pp.

Doctoral Program in Law

October 2024

ABSTRACT

Foundations are the only class of private law legal entities in Finland that are subject to public supervision. This supervision extends to every foundation, regardless of the nature or scope of its activities. A common justification for supervision is the absence of ownership or membership control in the structure of the foundation. I have questioned this justification by examining on one hand, what ownership control in organizations means and, on the other, the meaning of control in common law trust arrangements. The basis of ownership control is the separation of ownership from control, and its implementation requires control rights, particularly the right to change the organization's management, the resources and information needed to exercise control rights, and the incentive to monitor. Although owners and members can exercise control rights over the management, they do not necessarily do so, and their capacity to monitor varies. Examining foundation supervision from the perspective of the prerequisites for ownership control has shown that in Finland, the supervisory authority does not have the core of control power, i.e., the right to change the foundation's management.

Foundation supervision does not necessarily follow from any characteristic inherent to the legal form of a foundation. Foundations can be monitored to promote trust, maintain the intent to donate, in the interest of society, or for other reasons deemed justified by the legislator. From the perspective of the foundation's own interests, foundation supervision is a mean to ensure the permanence, binding nature, and implementation of the foundation's purpose. The primary responsibility for fulfilling the foundation's purpose according to its rules and the Foundation Act lies with the foundation's board. As argued in trust law, the absence of ownership control emphasizes the fiduciary duties of accountable persons.

Only with reliable and effective supervision it is possible to aim for an impact on the actions of others. When developing public supervision, it is necessary to critically assess to what extent the current legislation does not allow for effective implementation of supervision. The Foundation Act protects the fulfillment of the beneficial purposes of foundations, but in Finland, it also exceptionally strongly protects the right of foundation board members to remain in their positions.

KEYWORDS: foundation, supervision, board member, duty of care, non-profit

Kiitokset

Tämän työn etenemisestä ja valmistumisesta kiitän lämpimästi *Timo Kaisanlahden* oivaltavaa, sitoutunutta ja erinomaisen asiantuntevaa työnohjausta. Oli etuoikeus saada Timon työtä eteenpäin vievät näkemykset, terävät huomiot sekä aivan loistavat vinkit lähteistä, joihin seuraavaksi tarttua. Kaiken tämän sparrauksen sain aina nopeasti ja ajatuksella – parhaat kiitokseni! Tämän työn liikkeelle lähtemisestä ylipäänsä kiitän Timon lisäksi *Heikki Halilaa*. Ilman Heikin ja Timon kiinnostusta ja kannustavia sanoja lisensiaatintyöstäni en olisi tähän pitkään ja haastavaan väitösprojektiin lähtenyt. Heikkiä kiitän myös arvokkaista kommentteista kirjoitustyöni aiemmissa vaiheissa sekä avusta ja kannustuksesta säätiöoikeuden parissa. Ilo ja kunnia, että on ollut mahdollisuus saada ohjausta säätiö- ja yhdistysoikeuden oppisältä.

Kiitän *Veikko Vahteraa* ja *Matti Turtiaista* esitarkastajikseni suostumisesta. Esitarkastus valmistui vauhdikkaasti ja sen erinomaiset havainnot antoivat aiheita joidenkin päätelmieni uudelleen arviointiin sekä tekstin parempaan jäsentämiseen ja tiivistämiseen. Parasta antia olivat oivalliset kommentit ja kyseenalaistukset, jotka haastoivat minua viimeiseen puristukseen ja laittoivat vielä pohtimaan säätiöoikeuden peruskysymyksiä. Veikolle lämpimät kiitokset myös vertailukohteena olevaa osakeyhtiöoikeutta koskevista tärkeistä huomioista sekä vastaväittäjäkseni suostumisesta. *Tuomas Myllyä* kiitän kustoksen tehtävään suostumisesta sekä asiantuntevasta tuesta ja avusta niin työni kuin väitöstilaisuuden valmistelun eri käänneissä.

Tämä tutkimusmatka on ollut edellä viitatuksi kaksiosainen. Ensimmäinen etappi oli lisensiaatintyöni valmistuminen vuonna 2017. Siitä kiitos *Jaana Noriolle*, joka peräänantamattomasti ja taitavasti ohjasi ja ”patisti” minua kohti valmista työtä ja lisäksi herätti tutkimusinnon. *Matti J. Sillanpäättä* kiitän kannustuksesta hakea jatko-opinto-oikeutta Turun yliopistossa, käymistämme keskusteluista sekä arvokkaasta ohjauksesta eteenpäin. Heikki Halilan säätiö- ja yhdistysoikeuden seminaareissa tutustuin *Ilkka Harjuun*. Häntä kiitän myös käsikirjoitukseni nopeasta lukemisesta, tarakoista ja kriittisistä huomioista sekä arvokkaista neuvoista niin lähdeaineiston kuin työn viimeistelyn suhteen.

Liisa Suvikumpua sekä *Säätiöt ja rahastot ry:tä* kiitän monista haastatteluista kirjoitustyöni eri vaiheissa. Liisan kanssa keskustelut ovat olleet inspiroivia, voi-

maannuttavia ja säätiöytimeen meneviä. *Patentti- ja rekisterihallitus* aiempänä työnantajanani tarjosi mahdollisuuden päästä työn kautta sisään säätiöiden kiinnostavaan maailmaan. PRH:ssa esimieheni *Liisa Räsänen* – kaimansa tavoin – innosti ja kannusti opiskelemaan ja ottamaan uusia haasteita. Kiitos Liisat!

PRH:n valvontayksiköstä *Kati Huovinen* ja *Outi Teräskallio* ovat asiantuntevasti ja avuliaasti vastanneet niin kysymyksiini kuin tietopyyntöihini sekä tuoneet arvokkaan panoksen työni onnistumiseksi. Katille kiitokset myös tekstini lukemisesta! Työn ohella opiskelussa akateeminen yhteisö on jäänyt haaveeksi. Säätiöoikeuden tutkijakollega *Panu Ståhlbergin* kanssa pääsimme kuitenkin joillekin tutkimuslounaille ja vaihtamaan ajatuksia. Kiitos Panu hyvistä keskusteluista ja asiantunteumuksen jakamisesta.

Kiitos rakkaalle perheelleni! Puolisoni *Miikka* ja lapseni *Eero* ja *Eevi* – lämmin arvostus, jota olette osoittaneet opintojani kohtaan, on tuntunut hienolta. Kiitos myös kärsivällisyydestä, kun olen täyttänyt niin ajan kuin paikat kirjoilla, papereilla, läppäreillä ja tutkimustarinoillani. Kiitos vanhemmilleni *Puffa* ja *Pappa*, jotka aina uskotte minuun, arvostatte, tuette ja kannustatte rajattomasti! Kiitos teille myös käytännön avusta niin Ekun kanssa kuin muutoin. Kiitos appivanhemmilleni *Tuula* ja *Juhani* arvostuksen ja kiinnostuksen osoittamisesta. Olette väsymättä tiedustelleet opintokuulumisiani – no nyt se kirja vihdoon valmistui! Kiitos ihanille ystäväilleni – olette pysyneet, vaikka minua ei ole välillä kuulunut eikä näkynyt.

Lopuksi kiitokset Turun yliopiston oikeustieteelliselle tiedekunnalle ja *Kirsi Tuohelalle* moninaisesta avusta. Kaikki on sujunut joustavasti ja fiksusti.

2.10.2024
Terhi Maijala

Sisällys

Kiitokset	6
1 Johdanto	11
1.1 Tutkimuksen aihe	11
1.2 Tutkimusaiheen ajankohtaisuus	13
1.3 Tutkimuskysymykset, -väitteet ja rajaukset.....	17
1.4 Metodi	21
1.5 Lähdeaineisto.....	27
1.6 Tutkimuksen rakenne.....	28
2 Säätiö yhteiskunnallisena instituutiona ja oikeushenkilönä.....	31
2.1 Voittoa tavoittelematon oikeushenkilö	31
2.2 Säätiövarallisuus ja sen käyttö	33
2.3 Kuolleen käden jatke vai kansalaistoiminnan edistäjä?	36
2.4 Säätiön tarkoituksen hyödyllisyysvaatimus.....	39
2.5 Pääoma ja tehtävä säätiötä määrittävinä tekijöinä.....	42
2.6 Osakeyhtiölaki säätiölain mallina.....	44
2.7 Trust-järjestely	46
3 Miksi säätiöitä valvotaan?	51
3.1 Säätiöiden julkinen valvonta yhteiskunnallisessa kontekstissa	51
3.2 Säätiövalvonnan perustelut Suomessa	53
3.2.1 Ensimmäisen säätiölain valmistelu, muutokset ja lakia edeltävä aika.....	53
3.2.2 2000-luku ja uuden säätiölain perustelut	56
3.2.3 Yhteenveto säätiövalvonnan perusteluista Suomessa	58
3.3 Säätiövalvonnan perustelut Pohjoismaissa ja Saksassa	59
3.3.1 Ruotsi.....	59
3.3.2 Norja	63
3.3.3 Tanska	66
3.3.4 Saksa.....	67
3.3.5 Yhteenveto Pohjoismaista ja Saksasta.....	69
3.4 Yhdistynyt kuningaskunta ja luottamuksen suojaaminen valvontaperusteena.....	71
3.4.1 Yhdistynyt kuningaskunta.....	71
3.4.2 Luottamuksen suojaaminen valvontaperusteena.....	72

4	Johdon valvonta	76
4.1	Omistajavalvonnan lähtökohta ja edellytykset	76
4.2	Tilintarkastuksen merkitys	78
4.3	Yhteisöjen ja säätiöiden keskeiset yhtäläisyydet ja erot valvonnan kannalta	80
4.4	Osakeyhtiö ja osakkeenomistajan residuaalikontrolli, -tuotto ja -riski.....	82
4.5	Osuuskunta ja jäsenen residuaalikontrolli ja -riski	87
4.6	Yhdistys	89
4.7	Määräysvalta ja yksityiset valvontakeinot säätiössä	91
4.8	Päämies-agenttiteoria analysoinnin apuvälineenä	97
4.9	Fidusiaarivelvollisuudet valvonnassa	102
4.10	Vahingonkorvausvastuu ja moiteoikeus.....	105
4.11	Kriminalisointi	108
4.12	Hyvän hallinnon suositukset ja markkinat	110
4.13	Maine	113
4.14	Hallintoneuvosto valvontaelimenä	115
4.15	Yhteenvedo johdon valvonnan edellytyksistä säätiössä	117
5	Säätiön tarkoituksen pysyvyys ja tarkoitussidonnainen päätöksenteko.....	119
5.1	Säätiön tarkoituksen kolmiportainen pysyvyys.....	119
5.1.1	Säätiön tarkoituksen muuttumattomuus.....	119
5.1.2	Tahdonvaltaisuuden ero yhteisö- ja säätiöoikeudessa.....	121
5.1.3	Säätiön tarkoituksen sitovuus.....	123
5.1.3.1	Säätiön tarkoitus on säännöistä ilmenevä tarkoitus	123
5.1.3.2	Toiminnan ja varojen käytön on perustuttava tarkoitukseen	126
5.1.3.3	Säätiön tarkoitussidonnaisuuden valvontaa koskeva ratkaisu KHO 2022:13.....	129
5.1.4	Säätiön tarkoituksen velvoittavuus.....	133
5.1.5	Yhteenvedo säätiön tarkoituksen kolmiportaisesta pysyvyydestä.....	134
5.2	Tarkoitussidonnainen päätöksenteko säätiössä	135
5.2.1	Harkintavallan käyttö	135
5.2.2	Liiketoimintapäätösperiaatteesta tarkoitussidonnaisuusperiaatteeseen.....	138
5.2.3	Säätiön hallituksen jäsenen huolellisuusvelvollisuuden korostuminen	144
5.2.4	Huolellisuusvelvollisuuden korostumisen riskit ja mahdollisuudet	149
5.3	Kokoavat näkökohdat säätiön tarkoituksen pysyvyydestä ja tarkoitussidonnaisesta päätöksenteosta	152
6	Viranomaisen omistaja- ja jäsenvalvonnan korvaajana	156
6.1	Viranomaisvalvonnan intressitahot	156
6.1.1	Säätiön tarkoitus ja etu suhteessa yhteiskunnan etuun	156
6.1.2	Säätiön edunsaajat.....	158

6.1.3	Perustajan tahto.....	162
6.1.4	Velkojat.....	163
6.1.5	Johtopäätökset viranomaisvalvonnan intressitahoista	165
6.2	Säätiön etu.....	168
6.3	Viranomaisvalvonnan edellytykset	176
6.4	Kontrollivalta	181
6.4.1	Vallankäytön perusteet ja rajoitteet.....	181
6.4.2	Valta vaihtaa säätiön johto – vertailu Pohjoismaiden ja Saksan säätiöoikeuteen	183
6.4.3	Säätiön hallituksen jäsenen suoja Suomessa.....	188
6.4.4	Erottamisen uhka trust-oikeuden näkökulmasta	198
6.5	Valvontaresurssit.....	200
6.6	Riittävät tiedot valvonnan toteuttamiseksi.....	204
6.6.1	Informaatioepäsymmetria säätiön johdon ja valvojan välillä.....	204
6.6.2	Vuosittainen raportointi.....	207
6.6.3	Tilintarkastuksen merkitys säätiövalvonnalle	209
6.7	Valvontakannustin.....	214
6.8	Johdon fidusiaariset velvollisuudet ja hallinnointikoodit valvonnassa.....	217
6.9	Kokoavat näkökohdat viranomaisvalvonnan edellytyksistä...	222
7	Johtopäätökset ja <i>de lege ferenda</i>.....	226
7.1	Johtopäätökset.....	226
7.2	<i>De lege ferenda</i>	232
	Lyhenteet	235
	Lähteet.....	236

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen aihe

”Like the giraffe, they could not possibly exist, but they do.” totesi USA:n suurimpia yleishyödyllisiä apurahasäätiöitä tutkinut Waldemar A. Nielsen 1970-luvulla.¹ Säätiö-instituutio on globaali ilmiö. Säätiöitä koskeva sääntely on kuitenkin vahvasti kansallista.² Yhteistä on, että säätiöt tai sellaisiksi luettavat toimijat asettuvat yhteisöistä poikkeavalla tavalla julkis- ja yksityisoikeuden risteykseen. Valtiot myös näyttävät haluavan pitää säätiöt ”lähellään”. Esimerkiksi EU-sääntelyä, joka mahdollistaisi säätiön muuttumisen eurooppasäätiöksi tai rajanylittävät sulautumiset, ei ole.³

Säätiöt ovat tyypillisesti yksityisiä oikeushenkilöitä, jotka on alistettu julkisoikeudelliselle valvontasääntelylle. Vastakkain ovat yhtäältä säätiöiden oikeus yksityisautonomiaan perusoikeuksista nauttivina oikeussubjekteina ja toisaalta valtion oikeus puuttua säätiöiden toimintaan (kontrollivalta).⁴ Säätiöoikeudessa yksityis- ja julkisoikeudelliset säännökset kietoutuvat poikkeuksellisella tavalla yhteen.⁵ Lisäksi säätiöt mahdollistavat yksityisen taloudellisen toiminnan tuottojen ohjaamisen yhteiskunnassa yhteiseksi hyväksi. Siis ”itsekkäästi” ansaittua taloudellista tuloa voidaan jakaa ”epäitsekkäästi” toisten hyväksi perustamalla säätiö tai lahjoittamalla säätiölle varoja. Yksityinen yritystoiminta mahdollistaa julkisten intressien tukemisen.⁶ Pelkästä yhteiskunnan yhteiseksi hyväksi toimimisesta ei kuitenkaan aina ole

¹ Nielsen 1972 s. 3.

² Halila LM 1998 s. 21; Hondius 2001 s. 573; Hovi 2005 s. 20, 26–27 ja 49.

³ Van Veen 2021 s. 19 sekä viittaus muutoksen mahdollisuuteen asiassa Euroopan parlamentin oikeudellisten asioiden valiokunnan (JURI) julkaiseman tutkimuksen myötä: PE 693.493-May 2021.

⁴ Tawaststjerna 1921 s. 45–46; Aro 1971 s. 289; Halila LM 1998 s. 23; Olsson 1996 s. 63; Woxholt 2000 s. 121; Klaus J. Hopt – Dieter Reuter teoksessa *Stiftungsrecht in Europa* s. 5–10; Van der Ploeg – van Veen – Versteegh 2017 s. 256–261 ja 281–283; Breen – Dunn – Sidel 2017 s. 1–3; *Comparative highlights of foundation laws 2021* s. 83–84 taulukko.

⁵ Hof 2014 s. 350; Halila *Liikejuridiikka* 2023 s. 229.

⁶ Nielsen 1972 s. 3 ja 310; Olsson 1996 s. 57; Rose-Ackerman 2001 s. 76–77.

kysymys, sillä säätiöitä perustetaan tai käytetään välineinä myös itsekkäistä motiiveista.⁷

Julkisoikeudellinen elementti eli viranomaisvalvonta on merkittävä säätiöitä ja muita oikeushenkilöitä erottava tekijä. Ilman julkista valtaa ei kuitenkaan olisi myöskään osakeyhtiötä tai muita oikeushenkilöitä ja niihin liittyviä oikeusvaikutuksia. Oikeushenkilöllisyys perustuu julkisen vallan toimeen ja hyväksyntään.⁸ Perusteluna pakottavalle sääntelylle on myös osakeyhtiöoikeudessa julkinen intressi.⁹ Osakeyhtiölain (624/2006, OYL) pakottava sääntely muodostuu keskeisesti velkojainsuojaa ja vähemmistöosakkeenomistajien suojaa koskevista säännöksistä.¹⁰

Julkinen intressi siis vaikuttaa yhtiöoikeudelliseenkin sääntelyyn, ja julkisen vallan myötävaikutus on perusta yhtiömuotoisenkin toiminnan järjestämiselle. Niin yhteisöihin kuin säätiöihin kohdistuu poliisi- ja veroviranomaisen sekä julkisia tukia myöntäneiden viranomaisten valvonta. Finanssivalvonta valvoo muun muassa pankkeja, vakuutus- ja eläkeyhtiöitä systeemiriskin perusteella.¹¹ Oikeushenkilömuotoon perustuva toiminnan viranomaisvalvonta on säätiöoikeuteen kuuluva erityispiirre. Säätiölakiin (487/2015, SL) perustuvassa säätiöiden valvonnassa on kysymys merkittävästä oikeudesta puuttua yksityisoikeudellisen oikeushenkilön toimintaan.

Samoin kuin säätiöt tämän tutkimuksen aihe on julkis- ja yksityisoikeuden leikkauskohdassa. Tutkimusaiheeni on yksityisoikeudellisten säätiöiden julkisen valvonnan alaisuus. Vaikka tutkimuskohde on viranomaisvalvonta, tutkin aihetta yksityisoikeuden näkökulmasta. Perusteluna valitulle näkökulmalle on se, että viranomaisvalvontaa argumentoidaan tyypillisesti säätiöiden yksityisoikeudellisella rakenteella. Valvonnan sisältö on myös keskeisesti yksityisoikeudellisten säätiölain säännösten soveltamista, kuten sitä, onko säätiö toteuttanut tarkoitustaan (SL 1:2.1), onko johto menetellyt SL 1:4:n huolellisuusvelvollisuuden mukaisesti tai onko lähipiirisäännöksiä (SL 1:2.1, 1:8, 5:2.2, 5:3) noudatettu.

Säätiöiden viranomaisvalvonnan alaisuudesta on säädetty SL 14 luvussa. SL 14:1:n mukaan ”[r]ekisteriviranomaisen tehtävänä on valvoa, että säätiön toiminnassa noudatetaan tätä lakia ja säätiön sääntöjen määräyksiä”. Rekisteriviranomaisena toimii Suomessa Patentti- ja rekisterihallitus (PRH) (SL 13:1.2 (337/2020)). PRH:sta annetun lain (578/2013) 2 §:n mukaan PRH:n tehtäviin kuuluu säätiörekisterin pitäminen sekä säätiöiden valvonta. Saman lain mukaan PRH:lle kuuluu myös useita muita tehtäviä. PRH valvoo, että säätiöt noudattavat omia sääntöjään ja sää-

⁷ Ks. perustamismotiiveista luvussa 2.4.

⁸ Vahtera 2011 s. 25; Mähönen – Villa 2015 s. 115; Nyström 2016 s. 22.

⁹ Mähönen – Villa 2015 s. 115; Nyström 2016 s. 26.

¹⁰ HE 109/2005 vp, s. 41; Mähönen – Villa 2015 s. 125–126 ja 218.

¹¹ Laki Finanssivalvonnasta (878/2008).

tiölakia. Säätiöiden valvonta sisältyi myös vanhaan säätiölakiin (109/1930, VSL 12 ja 13 §).

Säätiölaissa ei ole nyt eikä aiemmin säädetty valvonnan perusteista. Säätiövalvontaa on perusteltu yksityisten ja julkisten etujen turvaamisella, säätiöiden yhteiskunnallisesti merkittävällä toiminnalla sekä omistaja- ja jäsenvalvonnan puuttumisella.¹² Tutkimuskohteena ei ole varsinaisesti edellä siteerattu SL 14:1 tai sen sisältö ja tulkinta, vaan se, miksi säännös on osa voimassa olevaa säätiöoikeutta. Kun tutkii sääntelyn perusteita, on syytä ottaa myös kantaa siihen, vastaako valvontasääntely perustelujensa asettamiin odotuksiin ja tavoitteisiin.

Kotimaisten yhteisöjen ohella tärkeä vertailukohde tässä tutkimuksessa on oikeusjärjestelmämme ulkopuolinen trust-järjestely, joka on *common law* -järjestelmissä yleinen.¹³ Yhteisöjä ja säätiöitä yhdistävä tekijä on oikeushenkilöllisyys. Trust sen sijaan ei ole oikeushenkilö, mutta trustia ja säätiötä yhdistävät niiden osittain samankaltaiset käyttötarkoitukset, omistajien tai jäsenten puuttuminen organisaation (oikeushenkilö tai oikeussuhteiden järjestely) rakenteesta ja siitä seuraavat samankaltaiset valvontaa koskevat kysymykset.¹⁴

1.2 Tutkimusaiheen ajankohtaisuus

Vastuu säätiön toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä tarkoituksen toteuttamiseksi sekä toiminnan sisäisestä valvonnasta on säätiön hallituksella (SL 3:2). Säätiön johto (hallitus sekä mahdolliset toimitusjohtaja ja hallintoneuvosto (SL 3:1)) on velvollinen huolellisesti edistämään säätiön tarkoitusta ja etua (SL 1:4). Kun tämä tehtävä täytetään epätyytyttävästi, säätiön säännöissä määrätyn tehtävän toteuttamista varmistaa tilintarkastus (SL 4 luku) sekä viimeisenä viranomaisvalvonta (SL 14:1). Säätiön toiminta oman tarkoituksensa toteuttamiseksi ei ole säätiölain mukaan yksin säätiön oma asia. Säätiön tarkoituksen toteuttamista ja sitä, että säätiön toiminnassa noudatetaan säätiölakia ja säätiön sääntöjä varmistetaan myös viranomaisen jälkikäteisellä laillisuusvalvonnalla.¹⁵

Jukka Mähönen on todennut säätiön tehokkuutta koskevaa Ritva Pykäläinen-Syrjäsen väitöskirjaa arvioidessaan, että säätiön johdon toiminnan sääntely ja valvonta ovat säätiöoikeuden ydinkysymyksiä: ”[s]äätiön tarkoituksen toteuttamisen kannalta on olennaista, miten sen varallisuutta hoidetaan. Säätiössä varallisuutta luovutetaan toisten hoitoon tarkoituksen toteuttamiseksi. Näin ollen keskeisellä sijalla

¹² VTV 210/2010 s. 19; OM 23/2013 s. 60, 70, 162, 195, 203 ja 216; HE 166/2014 vp, s. 33, 40, 135 ja 173.

¹³ Mikkola 2003 s. 3–5.

¹⁴ Ks. luku 2.7 trust-järjestelystä.

¹⁵ Aro 1971 s. 242: ”Kysymys on yksinomaan laillisuusvalvonnasta.”; Hovi 2005 s. 143; HE 166/2014 vp, s. 48, 50, 133, 146, 172–173 ja 179.

säätiöiden sääntelyssä on sen varmistaminen, että säätiön varallisuudesta huolehtivat täyttävät saamansa tehtävän tunnollisesti säätiön tarkoituksen mukaisesti. Näin johdon toiminnan sääntely ja valvonta ovat keskeisiä säätiöiden sääntelyn ydinkysymyksiä.”¹⁶

Lisensiaatintyössäni säätiön hallituksen jäsenen huolellisuusvelvollisuudesta keskeinen johtopäätökseni oli, että säätiön erityispiirteistä seuraa säätiön hallituksen jäsenen huolellisuusvelvollisuuden korostuminen. Keskeisiä perusteita huolellisuusvelvollisuuden korostumiselle ovat säätiön hallituksen poikkeuksellisen itsenäisen asema sekä tehtävä hallinnoida toisen omaisuutta sen käyttämiseksi kolmannen hyväksi.¹⁷ Tämän tutkimuksen kohteena on säätiön ulkoinen viranomaisvalvonta. Kuten edellä Mähösen sitaatissa esitetään, johdon toiminnan sääntely ja valvonta ovat säätiöoikeuden keskeisiä kysymyksiä. Kun kyseenalaistaa julkisen valvonnan perustelun tai valvonnan toimivuuden käytännössä, herää kysymys johdon ensisijaisesta velvollisuudesta toimia säätiön eduksi ja tarkoituksen toteuttamiseksi (SL 1:4). Tämä tutkimus syventää lisensiaatintyössäni esitettyä argumentaatiota hallituksen jäsenen korostuneesta huolellisuusvelvoitteesta säätiössä.

Säätiöiden lukumäärä¹⁸ on ollut omiaan vaikuttamaan siihen, että Suomessa on tehty varsin niukasti säätiöoikeudellista tutkimusta.¹⁹ Verrattuna yhtiöoikeuteen säätiöoikeudellista tutkimusta on selvästi vähemmän. Säätiöoikeuden kysymyksistä ei ole eri tutkijoiden toistensa kanssa kilpailevien kantojen perusteluja samasta teemasta, vaan säätiöoikeuden eri tutkimuskohteista on yksittäisten tutkijoiden kannanottoja. Edellä mainitusta seuraa, että myös säätiövalvontaa koskeva tutkimus on niukkaa ja jo vuosien takaa. Yhtäältä valvonnan edellä todetun keskeisyyden ja toisaalta puuttuvan tuoreen tutkimuksen vuoksi pidän säätiöiden valvontaa ajankohtaisena tutkimuskohteena. Kotimaisen tutkimuksen tarpeellisuutta lisää se, että säätiöiden viranomaisvalvonta on jatkunut Suomessa vuosikymmenestä toiseen ilman, että valvonnan perusteluista on tehty syvempää tutkimusta.

Tutkimukseni on jatkumoa kotimaiselle säätiöoikeudelliselle tutkimukselle. Pirkko-Liisa Aron väitöskirja *Säätiön tarkoituksesta ja sen toteuttamisen takeista* vuodelta 1971 on muutoinkin, mutta myös valvontasääntelyn näkökulmasta edelleen Suomen säätiöoikeuden perusteos.²⁰ Väitöskirja sisältää säätiöoikeudellisen oikeus-suojajärjestelmän jäsentelyn nelikenttään. Valvonta on ollut yksi neljästä tutkimus-

¹⁶ Mähönen LM 2008 s. 330.

¹⁷ Majjala 2017 s. 50–51; Majjala LM 2019 s. 68–70.

¹⁸ 2 662 säätiötä säätiörekisterissä 15.4.2024 ja 288 211 osakeyhtiötä kaupparekisterissä 3.1.2024.

¹⁹ Ks. esimerkiksi Hovin kannanotot säätiöoikeuden tutkimuksen tilasta. Hovi 2005 s. 5 ja 19.

²⁰ Ylöstalo LM 1971 s. 642; Halila LM 1998 s. 18–19; Hovi 2005 s. 5 ja 138; Halila Liikejuridiikka 2023 s. 229.

näkökulmasta: 1) säätiön perustaja, 2) säätiön hallitus, 3) säätiön sääntöjen mukaisen tarkoituksen kohderyhmä eli edunsaajat ja 4) viranomaisen säätiötoiminnan valvojana. Väitöskirjassa on käsitelty valvonnan systematiikkaa ja keinoja.²¹ Aron väitöskirjan tutkimusajankohtana voimassa olleen säätiölain tarjoamia valvontakeinoja ei ollut juurikaan käytetty. Reilun 50 vuoden aikana niin yhteiskunta kuin säätiölaki ja säätiövalvonta ovat merkittävästi muuttuneet. Säätiövalvontaa koskevaa käytäntöä on tänä päivänä olemassa aivan eri tavalla kuin 1970-luvun alussa. Valvontakäytäntö on kehittynyt ja valvontakeinoista on nyt kymmeniä PRH:n ratkaisuja ja myös useampi tuomioistuinratkaisu.²²

Risto Hovin väitöskirjan käsikirjoituksessa *Säätiövarallisuuden suoja* vuodelta 2005 ainoastaan sivuttiin säätiöiden valvontaa. Hovin tutkimuskohteena oli säätiöomaisuuden disponointi: liiketoimintakielto, sijoitusnormi, kelpoisuus- ja toimivalta. Hovin tutkimat säätiön toimintaa rajoittavat sijoitus- ja liiketoimintakieltonormit ovat SL:n myötä jääneet historiaan. Väitöskirjassa on kuitenkin edelleen ajan-kohtaista tutkimustietoa esimerkiksi säätiön erityispiirteistä, sijoittamisesta, liiketoiminnasta ja riskinotosta säätiössä. Säätiöiden viranomaisvalvonnan Hovi on todennut seuraavan välttämättömyytenä säätiön rakenteesta eli omistajakontrollin puuttumisesta.²³ Hän on myös viitannut eurooppalaiseen säätiöoikeusteokseen, jossa VSL:n on todettu henkivän tsaristisen valtiokontrollin traditiota.²⁴ Hovi on vastannut kritiikkiin toteamalla, että alkuperäinen Suomen säätiölaki oli liberaali ja säätiön toimintaa rajoittavat sijoitus- ja liiketoimintakieltonormit tulivat lakiin vasta vuoden 1964 lain osittaisuudistuksessa. Hovi on huomauttanut, että Suomen säätiölaki tiukkeni vasta sitä mukaa kun tsaarinaika loittoni historiaan.

Ritva Pykäläinen-Syrjänen tutki säätiövalvontaa väitöskirjassaan *Säätiön tehokkuus: corporate governance -säännösten vaikutuksesta säätiön tarkoituksen tehokkaaseen toteuttamiseen* vuodelta 2007. Pykäläinen-Syrjänen hyödynsi tutkimuksessaan myös empiiristä metodologiaa. Tulostensa perusteella hän kritisoi PRH:n valvontaa tai paremminkin valvomatta jättämistä. Epättydyttävästi hoidetut säätiöt tulivat Pykäläinen-Syrjäsen mukaan myös epättydyttävästi valvotuiksi.²⁵ Eeva Ahdekiven väitöskirjassa *Interactions between non-profit finance, governance and investment style* vuodelta 2016 puolestaan tutkitaan säätiöiden taloudellista ja sijoituskäyttäytymistä sekä voittoa tavoittelemattomien säätiöiden osakesijoituksia. Kyse on taloustieteen alaan kuuluvasta tutkimuksesta.

²¹ Aro 1971 s. 238–290.

²² Ks. prh.fi/fi/saatiorekisteri/valvonta/saatiovalvontaratkaisut.

²³ Hovi 2005 s. 82 ja 101–103.

²⁴ Hovi 2005 s. 82 ja viittaus teokseen *Foundation in Europe, Society Management and Law*. London 2001, Kjell Herberts s. 119.

²⁵ Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 94–95 ja 265–266.

Pohjoismaisittain laajimmaksi säätiöoikeudelliseksi teokseksi on todettu Jyrki Jauhaisen, Timo Kaisanlahden ja Oili Kelan teos *Säätiölaki* vuodelta 2017.²⁶ Kysymys on säätiölain kattavasta kommentaariteoksesta, ja näin ollen myös lain valvontasäännökset ovat kommentoinnin kohteena. Teoksen valvontasäännöksiä koskeva osa perustuu kuitenkin keskeisesti SL:n hallituksen esityksessä todettuun.

Lisäksi on säätiöoikeutta koskevia artikkeleita. Matti Ylöstalon virallisen vastaavättäjän lausunto Aron väitöskirjasta on julkaistu Lakimieheissä vuonna 1971 ja sitä ennen muun muassa artikkeli *Eräs aukko säätiöoikeudessamme* (LM 1964). Heikki Halilan *Säätiöoikeuden tutkimuskysymyksiä* koskeva Lakimiehen artikkeli vuodelta 1998 on ainutlaatuinen säätiöoikeudellisten tutkimuskysymysten ja kysymyksenasettelun näkökulmasta. Halilan artikkeli *Säätiöyliopisto ja yliopistosäätiö* (OTJP 2010) liittyy vuoden 2010 yliopistolain (558/2009) uudistukseen ja Aalto yliopiston perustamista koskeneisiin kysymyksiin. Hänen artikkelinsa *Piirteitä säätiölain uudistamisesta* Defensor Legiksessä vuodelta 2013 taas toi merkittävän säätiöoikeuslähtöisen näkökulman SL:n osakeyhtiölakiin perustuvaan valmisteluun. Artikkelissa esitetyt perustelut ja näkökohdat vaikuttivat myös SL:n lopulliseen sisältöön. Mähönen on kirjoittanut säätiöiden hallinnosta yhtiöoikeuden *corporate governanceen* vertailevan artikkelin (Nordic & European Company Law 2007). Hänen virallinen vastavättäjän lausunto Pykäläinen-Syrjäsen säätiöoikeudellisesta väitöskirjasta on julkaistu lyhennettynä Lakimies-julkaisussa vuonna 2008. Molemmista Mähösen artikkeleissa on esitetty kysymys siitä, onko osakeomistuksen hajautuessa osakeyhtiössäkin noudatettava vain oikeushenkilön abstraktia tahtoa kuten säätiössä.

Kaisanlahti on pian SL:n voimaan tultua julkaissut artikkelin *Hallitusjäsenen tuottamus ja vastuu säätiötä kohtaan* (Oikeuden ja talouden rajapinnassa, Juhlakirja Matti J. Sillanpää 60 vuotta 2015). Sakari Wuolijoki on kirjoittanut säätiön sijoitustoiminnan ja sen arvioinnin kannalta tarpeellisen artikkelin *Säätiön sijoitustoiminta* (LM 2019). Tuoretta säätiöoikeutta edustaa myös Seppo Villan artikkeli *Säätiön tarkoituksesta ja säätiön kelpoisuuden ylityksestä* (Yksityisoikeus ja oikeuskulttuuri – Juhlajulkaisu Heikki Halila 2022). Samassa julkaisussa on myös Kaisanlahden artikkeli *Tilinpäätösinformaation merkitys – onko luotonantajan syytä vaatia korkeampaa korkoa yhdistykseltä ja säätiöltä kuin osakeyhtiöltä ja osuuskunnalta?* Halilan tuoreessa artikkelissa vuodelta 2023 *Säätiöoikeutta oikeuskäytännön kautta* on tutkittu PRH:n säätiövalvonnan ratkaisuja ja niitä koskevaa oikeuskäytäntöä. Lisäksi Ilkka Harjun laajaan artikkeliin *Sijoitusrahaston oikeudellinen muoto – oikeushenkilöopillinen vertailu* (OTJP 2020) sisältyy kattava vertailu epäitsenäiseen säätiöön.

Siitä huolimatta, että edellä mainitut säätiöoikeudelliset väitöskirjat ja myös osa mainituista artikkeleista ovat VSL:n ajalta, on niillä edelleen merkitystä säätiö-

²⁶ Halila Liikejuridiikka 2023 s. 228.

oikeutta tutkittaessa.²⁷ Säätiön erityispiirteet eli säätiöoikeuden ydin on säilynyt säätiölain kokonaisuudistuksessa. SL:n perusteluissa on todettu, että ”[e]hdotus ei johda säätiötoiminnan erityispiirteiden muuttumiseen”.²⁸ Lisäksi useassa kohtaa on otettu huomioon säätiöiden ominais- ja erityispiirteet.²⁹ Säätiölain uudistaminen perustui pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan 22.6.2011, jossa asia todettiin lyhyesti: ”Uudistetaan säätiölaki.”³⁰

Merkityksellistä tämän tutkimuksen näkökulmasta on, että siltä osin kuin edellä viitatussa säätiöoikeudellisessa tutkimuksessa on ollut esillä säätiövalvonta, tutkimuksen valtavirta ei kyseenalaista valvonnan perusteluita. Poikkeuksena on Jauhiainen, joka on kyseenalaistanut yksityisten säätiöiden viranomaisvalvonnan.³¹ Edellä mainitusti Mähönen on nostanut esiin laajasti omistetun osakeyhtiön tahdon ja säätiön tahdon samankaltaisuuden ja esittänyt valvonnan tehokkuutta ja tarpeellisuutta koskevia kriittisiä kommentteja.³² Kotimaisessa väitöskirjatutkimuksessa säätiövalvontaa tai sen perusteluita ei ole kyseenalaistettu. Tutkimuksessa on sen sijaan korostunut omistaja- ja jäsenvalvontaa korvaavan säätiövalvonnan tehottomuus ja puutteet.³³

Toisin kuin joissakin muissa maissa Suomessa on myös käyty hyvin vähän keskustelua säätiöiden viranomaisvalvonnan vaihtoehdoista. Kun otetaan huomioon säätiöiden yhteiskunnallinen merkittävyys, viranomaisvalvonnan oikeus puuttua yksityisoikeudellisten säätiöiden toimintaan, lähes kokonaan puuttuva tuore tutkimus säätiövalvonnasta, keskustelun vähäisyys säätiövalvonnan perusteista ja vaihtoehdoista, pidän viranomaisvalvonnan perusteita, edellytyksiä ja välineitä ajankohtaisena tutkimuskohteena. Oikeuskirjallisuudesta ja esitöistä voi saada sen käsityksen, että säätiöitä on valvottava, koska niiltä puuttuu jotakin eli omistajat ja jäsenet. On tärkeä tutkia tämän väittämän perusteltavuus. Onko omistajien ja jäsenten puuttuminen ennemminkin säätiön etu eikä puute?

1.3 Tutkimuskysymykset, -väitteet ja rajaukset

Työni kytkeytyy tähänastiseen säätiöoikeudelliseen tutkimukseen ja syventää sitä tutkimuskohteen osalta. Kokonaan uudistettu säätiölaki tuli voimaan 1.12.2015. Väi-

²⁷ Halila Liikejuridiikka 2023 s. 228.

²⁸ HE 166/2014 vp, s. 52.

²⁹ HE 166/2014 vp, s. 35, 41–43, 76, 106, 124–125 ja 146.

³⁰ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011 s. 25. SL tuli voimaan 1.12.2015 ja korvasi VSL:n eli Suomen ensimmäisen säätiölain. OM 47/2012, OM 23/2013, HE 166/2014 vp.

³¹ Jauhiainen 2014 s. 636.

³² Mähönen LM 2008 s. 341.

³³ Ks. tarkemmin luvussa 6.3.

töstutkimuksia ei ole vielä julkaistu uudesta säätiölaista. Tutkin säätiön julkiselle valvonnalle esitettyjä perusteita, edellytyksiä ja välineitä vertailukohtana toiset yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt sekä trustit. Etsin vastausta kysymykseen siitä, mitä tarkoitusta SL 14:1 palvelee: täyttyvätkö ne tarkoitukset, joita valvontanormille tavanomaisesti asetetaan lainsäädännön perusteluissa ja oikeuskirjallisuudessa. Lisäksi tarkoitukseni on vastata siihen, miten säätiövalvontanormisto (SL 14 luku ja valvontaan kytkeytyvät muut säätiölain säännökset) kokonaisuutena palvelee tarkoitustaan.

Tavanomainen perustelu säätiöiden viranomaisvalvonnalle on omistaja- tai jäsenvalvonnan puuttuminen. Toisaalta osakeyhtiöissä ja muissa yhteisöissä tarkoituksen toteuttaminen omien sääntöjensä mukaisesti ei ole vastaavan viranomaisvalvonnan alaista.³⁴ Se on yhteisön oma – viimekädessä yhteisön jäsenten tai omistajien – yksityisoikeudellinen asia. Tarkoitukseni on tutkia kriittisesti useasti toistettua väitettä, jonka mukaan "säätiöitä on valvottava, koska niillä ei ole omistajia tai jäseniä". Mitä omistaja- tai jäsenvalvonta yhteisössä tarkoittaa, ja onko säätiöiden viranomaisvalvonnalla edellytyksiä korvata tätä valvontaa?

Omistajavalvonnan toteutumisen edellytyksiä ovat kontrollivalta, resurssit, relevantti tieto ja kannustin valvoa. Tutkin yhteisöjä ja säätiöitä näiden edellytysten näkökulmasta sekä sitä, miten viranomaisvalvonta kykenee täyttämään mainitut edellytykset. Tarkoitukseni on vastata kysymyksiin, millaiset ovat viranomaisen 1) kontrollivalta, erityisesti oikeus vaihtaa johto, 2) kontrollivallan käyttämiseen tarvittavat resurssit, 3) mahdollisuus saada tietoa valvottavan toiminnasta sekä 4) kannustin valvoa.

Tutkimusväitteeni ovat seuraavat:

- 1) *Omistajien tai jäsenten ja siten omistaja- ja jäsenvalvonnan puuttumisesta ei välttämättä seuraa tarvetta säätiöiden viranomaisvalvonnalle.*

Vaikka omistajat tai jäsenet voivat valvoa yhteisön johtoa, ne eivät välttämättä valvo sitä ja niiden edellytykset valvontaan vaihtelevat. Johdon valvonnan heikkoudella tai puuttumisella voisi perustella myös yhteisön saattamista viranomaisvalvonnan piiriin. Kuitenkin säätiöt ovat viranomaisvalvonnan kohteena oikeushenkilömuotonsa perusteella.

³⁴ Niin yhteisöihin kuin säätiöihin kohdistuu poliisi- ja veroviranomaisen sekä julkisia tukia myöntäneiden viranomaisten valvonta. Finanssivalvonta valvoo muun muassa pankkeja, vakuutus- ja eläkeyhtiöitä systeimiriskin perusteella.

- 2) *Säätiöt yhteisöistä erottava tarkoituksen pysyvyys ja sitovuus on säätiöoikeudellisesti relevantti peruste ulkoiselle valvonnalle. Viranomaisvalvonta ei kuitenkaan ole välttämätön seuraus säätiön rakenteesta.*

Viranomaisvalvonta on keino turvata säätiön tarkoituksen pysyvyyttä ja sitovuutta. Se on valtion tarjoama keino, jolla voidaan muiden säätiölain säännösten ohella turvata ja vahvistaa säätiötarkoituksen pysyvyyttä ja toteutumista. Kun säätiötä ei ole säätiölain perusteella mahdollista sulkea pois valvonnan piiristä, tarkoittaa se, että kyse ei ole pelkästä mahdollisuudesta vahvistaa tarkoituksen pysyvyyttä ja toteutumista. Valvonta on lainsäätäjän valinta ja viime kädessä oikeuspoliittinen ratkaisu.

- 3) *Suomen säätiölakiin perustuvalla viranomaisvalvonnalla ei ole säätiölain valvontasäännösten (SL 14 luku) perusteella edellytyksiä korvata valvonnan perusteeksi esitettyä puuttuvaa omistaja- tai jäsenvalvontaa.*

Säätiövalvonnan mahdollisia lainsäädäntövaihtoehtoja ovat viranomaisvalvonnan ennallaan pitäminen, valintamahdollisuuden lisääminen, valvonnasta luopuminen osin tai kokonaan tai valvonnan tehostaminen. Viimeksi mainittu on ollut lainsäätäjän kirjoitettu tavoite läpi VSL:n runsaslukuisen muutoshistorian.³⁵ Se on ollut sitä myös voimassa olevan säätiölain valmistelussa.³⁶ Mikäli edelleen tavoitellaan valvonnan tehostamista, olisi syytä selvittää, millaisilla keinoilla tavoitteeseen olisi mahdollista päästä.

- 4) *Säätiön hallituksen jäsenen huolellisuusvelvollisuus korostuu. Korostunut huolellisuusvelvollisuus voi toimia viranomaisvalvonnan korvaajana tai sen tehostajana.*

Säätiön toiminnan aikana lain ja sääntöjen mukaisuudesta huolehtiminen on säätiön hallituksen tehtävänä. Jokaisella säätiöllä on tilintarkastusvelvollisuus, ja lisäksi viranomaisella on toimivalta valvoa ja puuttua säätiölain tai säätiön sääntöjen vastaisiin päätöksiin ja menettelyihin. Säätiön erityispiirteet ja yhteisöistä poikkeava ulkoinen valvontajärjestely korostavat säätiön hallituksen jäsenen huolellisuusvelvollisuutta. SL:n perusteluissa on vastaavasti kuin OYL:n perusteluissa viitattu johdon huolellisuusvelvollisuuden tulkintaohjeena *business judgement* -sääntöön. Siltä osin kuin *business judgement* -sääntö tai kotimaisittain liiketoimintapäätösperiaate suojaa yhtiön johtoa tuomioistuimen puuttumiselta yhtiön liiketoimintapäätöksiin, se ei sellaisenaan sovellu tulkintaohjeeksi säätiön hallituksen hyödyllisen tarkoituksen toteuttamista koskeviin päätöksiin.

³⁵ HE 4/1929 vp, s. 2; HE 4/1964 vp, s. 3; HE 89/1985 vp, s. 1, 4–6, 9–10 ja 22; Pöyhönen Edilex 2009 s. 3.

³⁶ HE 166/2014 vp, s. 1, 33, 40, 45–46, 57 ja 124.

Tämän tutkimuksen kohde rajautuu viranomaisen suorittamaan säätiön toiminnan jälkikäteiseen laillisuusvalvontaan sekä sen perusteisiin ja edellytyksiin. Säätiövalvontaviranomainen PRH toimii myös säätiöiden rekisteröintiviranomaisena. Myös rekisteröintimenettelyyn sisältyy valvontaa siinä mielessä, että PRH tarkastaa rekisteröinti-ilmoitusten säätiölain mukaisuuden. Tässä työssä ei tutkita säätiöilmoitusten rekisteröintiä tai siihen liittyvää valvontaa. Säätiöiden rekisteröinnissä noudatetaan voimassa olevan säätiölain perusteella normatiiviperiaatetta kuten yhteisöjen rekisteröinnissä.³⁷ Omistaja- ja jäsenvalvonnan puuttumisella perustellaan nimenomaan jälkikäteistä säätiön toiminnan laillisuusvalvontaa. Samoin kuin viranomaisvalvonta tilintarkastus on osa säätiön ulkoista laillisuusvalvontaa.³⁸ Säätiön tilintarkastusta käsitellään tässä työssä valvontaan vaikuttavana välineenä. Tilintarkastuksella on sekä itsenäinen funktio säätiön valvonnassa että keskeinen merkitys viranomaisvalvonnan toteuttamisessa.³⁹ Niin ikään käsittelen johdon siviili- ja rikosoikeudellista vastuuta säätiön toiminnan lainmukaisuuden varmistamiseen kuuluvina oikeuskeinoina.

Tutkimuksessa käytetyistä käsitteistä:

- 1) *Säätiövalvonta* ei ole säätiölaissa määritelty tai käytetty käsite, kuten esimerkiksi tilintarkastusvalvonta on tilintarkastuslaissa (1141/2015, TTL 7:1). Säätiövalvonnalla tarkoitan SL 14:1:ssä säädettyä säätiöiden viranomaisvalvontaa.
- 2) *Säätiön johto* tarkoittaa SL 3:1:ssä määriteltyjä säätiön toimielimiä: Säätiöllä on oltava hallitus. Säätiön säännöissä voidaan määrätä, että säätiöllä on tai voi olla 15 §:ssä tarkoitettu toimitusjohtaja ja että säätiöllä on 19 §:ssä tarkoitettu hallintoneuvosto. Käytän termiä säätiön johto tutkimuksessa myös luottavuuden parantamiseksi tarkoittaen sillä säätiön johtamisesta vastuussa olevia henkilöitä, jotka tyypillisesti ovat säätiön hallituksen jäsenet. Säätiölain mukaisessa organisaatiorakenteessa hallitus on ainut pakollinen toimielin ja myös käytännössä SL:n mukaisista toimielimistä säätiöillä on tyypillisesti vain hallitus. Vuonna 2021 SL:n mukaisia hallintoneuvostoja oli noin 7 prosentissa ja toimitusjohtajia noin 11 prosentissa säätiöitä.⁴⁰

Säätiön toimitusjohtaja on hallitukselle alisteinen toimielin vastavasti kuin toimitusjohtaja osakeyhtiössä. SL 3:15:n mukaan toimitusjoh-

³⁷ HE 166/2014 vp, s. 167; Halila DL 2020 s. 362.

³⁸ Säätiön tilintarkastuksen keskeisestä merkityksestä osana säätiön ulkoista laillisuusvalvontaa ja sen mahdollistajana. Majjala 2021 s. 61–67.

³⁹ HE 89/1985 vp, s. 9; HE 166/2014 vp, s. 33.

⁴⁰ Majjala 2021 s. 43.

taja huolehtii säätiön tarkoituksen toteutumisesta ja hoitaa säätiön muuta päivittäistä hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti (toimitusjohtajan yleistoimivalta). Säätiön toimitusjohtajan asemaa vastaa osakeyhtiön toimitusjohtajan asemaa OYL 6:17.1:n perusteella. Osakeyhtiön toimitusjohtaja hoitaa juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti (yleistoimivalta). Siltä osin kuin SL 14 luvun valvontakeinot kohdistuvat johtoon kuuluviin henkilöihin, ne eivät koske toimitusjohtajaa. Säätiön toimitusjohtaja tai hänen asemansa ei ole tämän tutkimuksen kohteena.

SL 14 luvun valvontakeinot koskevat myös hallintoneuvoston jäseniä. Heihin kohdistettua valvontakäytäntöä ei ilmeisesti ole.⁴¹ Tämän vuoksi mahdollisuutta hallintoneuvoston valvontaan ei tarkastella tässä tutkimuksessa. Valvontatoimenpiteet kohdistuvat lähtökohtaisesti hallituksen menettelyyn, koska hallitus vastaa säätiön toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä (SL 3:2.1). Useampijäseniseen hallitukseenkin kohdistuvat valvontatoimet, jotka edellyttävät tuomioistuinmenettelyä, ovat kustannus- ja näyttökysymysten vuoksi olleet tähänastisessa viranomaiskäytännössä korkean harkintakynnyksen alaisia.⁴²

- 3) *Trust* on ulkomainen oikeussuhteiden järjestely eikä sille ole suomalaista termiä. Tuulikki Mikkola perustelee termin *trustee* käyttöä kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa sillä, että mahdolliset käännökset kuten edunvalvoja, sijoittaja tai uskottu mies voisivat sekoittaa Suomen kansallisen oikeuden instituutioihin tai toimijoihin.⁴³ Pidän näitä perusteluja asianmukaisina ja jatkan käsitteen käyttöä myös tässä tutkimuksessa.

1.4 Metodi

Oikeustieteellinen tutkimustieto ja siten tämäkin tutkimus pyrkii vastaamaan kysymykseen, mitä tarkoitusta oikeusnormit palvelevat.⁴⁴ Tarkoituksen analysoinnista päästään normien kehittämistä koskevaan tietoon. Lisäksi tällä tutkimuksella on tarkoitus tuottaa tietoa, joka on hyödyksi tulevassa oikeudellisten ratkaisujen perustelutoiminnassa.⁴⁵ Olen tutkinut aiemmin säätiön johdon huolellisuusvelvollisuutta.⁴⁶ Yksityisoikeudellinen, yhteisöoikeuteen rinnastuva säätiön johdon huolellisuusvel-

⁴¹ Huovinen ja Teräskallio 2024.

⁴² Ibid.

⁴³ Mikkola Liikejuridiikka 2018 s. 82 alaviite 11.

⁴⁴ Häyhä 1997 s. 15.

⁴⁵ Kangas 1997 s. 108–109.

⁴⁶ Maijala 2017; Maijala LM 2019 s. 51–71.

vollisuus (SL 1:4) ja julkisoikeudellinen viranomaisvalvonta (SL 14:1) ovat lähtökohtaisesti toisistaan erillisiä oikeudellisia sääntelykeinoja. Tässä tutkimuksessa on tarkoitus osoittaa näiden kahden sääntelyn yhteys ja vaikutus toisiinsa.

Lainopin tehtävänä on tulkinta (käytännöllinen lainoppi) ja systematisointi (teoreettinen lainoppi).⁴⁷ Lainopissa sovelletaan aina jotakin menetelmää (metodia). Sen voi kuitenkin tehdä myös tiedostamattaan.⁴⁸ Tässä tutkimuksessa ei hyödynnetä yksinomaan lainopin menetelmiä ja lain systematisoinnin sijaan pääpaino on tulkinnaissa ja argumentoinnissa. Oikeustieteessä argumentaatio tarkoittaa, että tulkinta perustellaan oikeuslähteitä hyväksi käyttäen. Argumentaatiolla pyritään vakuuttamaan toinen henkilö.⁴⁹ Tarkoitukseni on perustella tutkimusväitteeni avoimesti kotimaisiin ja ulkomaisiin oikeuslähteisiin tukeutuen ja esittäen yhtäältä väitteitä tukevat ja toisaalta niiden vastaiset argumentit. Lain tulkinta on merkityksen selvittämistä ja täsmentämistä, ja siinä on tavoitteena saada toinen henkilö ymmärtämään.⁵⁰

Ensisijaista on voimassa olevan säätiöoikeuden sisällön selvittäminen.⁵¹ Säännösten tulkinta ei ole mekaanista matematiikkaa vaan harkintaa. Tulkinta on eri asia kuin selitys, ja oikeustiede on nimenomaan tulkitsemista.⁵² Tulkitsijaa ei myöskään voi irrottaa tulkinnasta. Tulkitsijana on asianomainen tutkija henkilönä, joten hänen ajatus- ja kokemusmaailmaansa on mahdotonta eristää tulkinnasta.⁵³ Omaan ajatus- ja kokemustaustaan säätiöoikeuden tutkijana vaikuttaa seitsemän vuoden työkokemus PRH:n säätiövalvonnassa.⁵⁴

Tutkimuskohteena säätiöoikeus kuuluu siviilioikeuteen.⁵⁵ Tavoitteeni on analysoida, toteuttavatko SL 14:1 ja siihen kytkeytyvät SL:n säännökset lainsäätäjän

⁴⁷ Aarnio 1989 s. 304; Hirvonen 2011 s. 22 ja 25.

⁴⁸ Aarnio 1997 s. 39. Tutkimusmenetelmiäni tunnistaessani, valitessani ja analysoidessani olen hyödyntänyt Juha Häyhän toimittamaa teosta *Minun metodini*. Raimo Siltala on kritisoinut teosta usealla perusteella. Hän on kiinnittänyt huomiota siihen, että vastamatta jää lainopin metodiopin keskeiset kysymykset: 1) ”Millaista systematisointia ja millaista tulkintaa?” sekä 2) ”Millaista oikeusperiaatteiden punnintaa?” Siltala 2003 s. 464–468. Sen sijaan esimerkiksi Hovi on säätiöoikeudellisessä tutkimuksessaan pitänyt teosta hyödyllisenä havainnollistamaan useita lainopin metodeja. Hovi 2005 s. 14.

⁴⁹ Aarnio 1997 s. 51. Argumentointi on praktisen lainopin menetelmä. Aarnio 1997 s. 53.

⁵⁰ Aarnio 1989 s. 46, 160, 162 ja 167.

⁵¹ Halila LM 1998 s. 27; Halila Liikejuridiikka 2023 s. 227.

⁵² Aarnio 1997 s. 35.

⁵³ Wilhelmsson 1997 s. 340–341; Mähönen LM 2004 s. 57; Lindroos-Hovinheimo LM 2011 s. 296–297. ”Jokainen ymmärtää, että arvovapaa lainoppi on illuusio.” Mähönen LM 2004 s. 57.

⁵⁴ Työskentelin PRH:n oikeudellisen yksikön päällikkönä 9/2015–8/2022. Tässä tutkimuksessa käsiteltyjen valvontaratkaisujen ja niitä koskevien oikeustapausten osalta olen osallistunut asian käsittelyyn PRH:ssa siltä osin kuin tapaukset ajoittuvat mainittuun aikaan.

⁵⁵ Ks. Säätiöoikeuden suhteesta siviilioikeudellisiin instituutioihin ja yhteisöoikeuden yleisiin oppeihin Halila LM 1998 s. 23–25; Hovi 2005 s. 4; Halila Liikejuridiikka 2023 s. 229.

asettamia tavoitteita.⁵⁶ Analyysini käsittää ensinnäkin näiden oikeusnormien tulkinna ja toisaalta tutkin, mitä valvontaviranomainen (PRH) on käytännössä tehnyt. Oikeustieteessä tutkimuskohteesta on tehtävä ymmärrettävä kokonaisuus oikeudellisen lähdeaineiston perusteella.⁵⁷ Tarkoitukseni on muodostaa uusi kokonaiskuva säätiövalvonnan perusteista, edellytyksistä ja välineistä. Vaikka tutkimukseni kohdistuu osin ei-dogmaattisiin kysymyksiin lainsäädännön tavoitteista ja vaikutuksista, metodini ei kuitenkaan täysin poikkea oikeusdogmatiikasta.⁵⁸ Perusmenetelmäni on hankkia tietoa oikeuslähteiden avulla tutkimusväitteistä ja perustella tiedon merkitys.⁵⁹

Yhteiskunta muodostuu valinnoista ja ratkaisuksista. Valintakriteerit ovat perimiltään poliittisia ja moraalisia.⁶⁰ Säätiöiden viranomaisvalvonta on yksi lainsäätäjän valinta ja ratkaisu ajateltuihin tai koettuihin ongelmiin. Tässä tutkimuksessa analysoidaan tehtyjen valintojen ongelmakohtia. Huomion kohteena ovat tarkasteltavina olevien säännösten ja niiden tulkinna tehokkuus ja toimivuus. Tutkimuksessa perustellaan voimassa olevan sääntelyn ristiriitoja, ongelmakohtia ja vaihtoehtoisia ratkaisuja tehokkuus- ja toimivuusargumenttien avulla.⁶¹ Oikeustaloustieteellisen lähestymistavan hyödyntämistä pidän perusteltuna, koska yhtäältä lainsäätäjän tavoite säätiövalvonnalle on tehokkuus⁶² ja toisaalta koko säätiölain yksi kantavista ajatuksista on säätiötoiminnan tehokkuus.⁶³ Oikeustaloustieteelle on ominaista sääntelyvaihtoehtojen taloudellisten vaikutusten arvioiminen ja analysointi eli tehokkuusanalyysi.⁶⁴ Tämä tutkimusmetodi tarkoittaa oikeudellisen sääntelyn tarkoituksenmukaisuuden ja kehittämistarpeiden tutkimista taloustieteen apuvälinein.⁶⁵

⁵⁶ Kangas 1997 s. 90 ja 93.

⁵⁷ Häyhä 1997 s. 19; Eriksson 1997 s. 70; Kangas 1997 s. 91, 99–100 ja 105; Tolonen H. 1997 s. 292.

⁵⁸ Wilhelmsson 1997 s. 340.

⁵⁹ Häyhä 1997 s. 19; Jyränki 1997 s. 76.

⁶⁰ Kangas 1997 s. 91; Wilhelmsson 1997 s. 345.

⁶¹ Sillanpää 1994 s. 24–30. Taloudelliset tehokkuus- ja toimivuusargumentit oikeustieteessä. ”Taluspainotteiseen oikeustieteeseen luetaan myös yleisemmin taloudellisia tehokkuusargumentteja hyväksi käytävä oikeustieteellinen tutkimus.” Timonen 1997 s. 108 ja 120.

⁶² HE 4/1929 vp, s. 2; HE 4/1964 vp, s. 3; HE 89/1985 vp, s. 1, 4–6, 9–10 ja 22; Pöyhönen Edilex 2009 s. 3; HE 166/2014 vp, s. 1, 33, 40, 45–46, 57 ja 124.

⁶³ HE 166/2014 vp, s. 33, 41, 52–55, 66, 72 ja 119.

⁶⁴ Timonen LM 1998 s. 100, 103 ja 109–111.

⁶⁵ Sillanpää 1994 s. 31 ja alaviite 106. Oikeustaloustieteellisestä ja perinteisestä oikeustieteellisestä tutkimuksesta yhtiöoikeudessa sekä taluspainotteisten argumenttien hyödyntämisestä vakiintuneen laintulkinnan rajoissa. Timonen 1997 s. 106–111 lainopin ja law and economics -opin vertailua; Vahtera 2011 s. 36–37; Nyström 2016 s. 8.

De lege ferenda -tutkimus, jossa kohteena on normien tehokkuus suhteessa niiden tavoitteisiin, on yksi merkittävä oikeustaloustieteellinen tutkimustapa.⁶⁶ Normien vaikutusten selvittäminen on yleensä osa sääntelyn perustelua.⁶⁷ *De lege ferenda* -tutkimuksessa argumentaatio on lähtökohtaisesti oikeusdogmaattista tutkimusta vapaampaa. Se ei kuitenkaan voi olla irrallaan voimassa olevasta oikeudesta.⁶⁸ Yhtäältä taloustieteeseen perustuvia kannanottoja tai tehokkuusargumentteja on pidetty oikeuslähteenä reaalina argumentteina.⁶⁹ Toisaalta taloustieteelliset argumentit reaalina argumentteina on kyseenalaistettu, ja niitä on pidetty myös tulkintaargumentteina.⁷⁰ Säätiöoikeudellisen tutkimuksen niukkuus ja säätiöiden keskinäiset erot ovat perustelleet tarvetta myös reaalisten argumenttien käytölle säätiöoikeutta koskevassa tutkimuksessa.⁷¹

Tutkimuksessa on valittava näkökulma, joka antaa tutkimuskysymyksille sisällöllisen merkityksen.⁷² Tässä työssäni tutkin yksityisoikeudellisesta oikeushenkilöiden ja organisaatioiden näkökulmasta. Säätiötä, sen valvontaa koskevia normeja ja vaikutuksia vertaillaan seuraavassa kotimaisiin oikeushenkilöihin – yhdistykseen, osuuskuntaan ja osakeyhtiöön – sekä *common law* -järjestelmien trust-järjestelyihin. Yhtäältä säätiön erot ja toisaalta yhtäläisyydet toisiin oikeushenkilöihin ja trust-järjestelyihin ovat omiaan syventämään analyysiä.⁷³

Säätiöt ja yhdistykset ovat kumpikin voittoa tavoittelemattomia oikeushenkilöitä, joten niiden vertailu on perusteltua.⁷⁴ Yhdistyksellä on oltava aatteellinen tar-

⁶⁶ Timonen 1997 s. 105–106 ja 129; Vahtera 2011 s. 37. Siltala 2003 s. 554: ”Oikeustaloustiede tai – oikeammin ja täsmällisemmin ilmaisten – oikeuden taloustieteellinen analyysi voidaan jakaa kahteen osaan. Oikeudellinen sääntelyteoria on oikeuspoliittista *de lege ferenda* -tutkimusta, jonka lähtökohtana on senkaltainen oikeudellinen sääntely eli regulaatio tai sääntelyn purkaminen eli deregulaatio, joka toteuttaa parhaalla mahdollisella tavalla taloudellista kustannustehokkuutta, liiketoiminnan transaktiokustannusten minimointia sekä, jonkin verran sosiaalisemmin painotettuna, optimaalista ai-neellisten resurssien jakoa yhteiskunnassa.”

⁶⁷ Timonen 1997 s. 112.

⁶⁸ Timonen 1997 s. 113; Mähönen LM 2004 s. 55.

⁶⁹ Timonen 1997 s. 129–130; Timonen LM 1998 s. 113–114.

⁷⁰ Siltala 2003 s. 554–556; Mähönen LM 2004 s. 49–64.

⁷¹ Halila on pitänyt säätiötodellisuuden tuntemusta ja reaalisia argumentteja säätiöoikeudellista tutkimusta hyödyttävänä. Halila LM 1998 s. 18–19 ja 24. Vastaava näkemys on ollut Hovilla. Hovi 2005 s. 16–17 ja 19. Hannu Tapani Klami on kyseenalaistanut reaaliset argumentit (ratkaisuvaihtoehtojen taloudellisia seurauksia koskevat perustelut) irreaalisina ja spekulatioina, koska ne eivät yleensä perustu empiirisesti tutkittuun tietoon. Klami LM 1996 s. 468–476.

⁷² Eriksson 1997 s. 70; Tolonen H. 1997 s. 289; Tolonen J. 1997 s. 298.

⁷³ Säätiöoikeustutkimuksessa on perinteisesti pidetty aiheellisena vertailua yhteisöihin. Halila LM 1998 s. 32; Toiviainen Edilex 2010 s. 11.

⁷⁴ Halila LM 1998 s. 30 ja 32; Toiviainen Edilex 2010 s. 9; Halila DL 2013 s. 597–620, 603 ja 607–608; Halila Liikejuridiikka 2023 s. 229.

koitus yhdistyslain (503/1989, YhdL) 1 §:n mukaan. Osuuskunnan tarkoituksena taas on tukea jäsenten taloutta tai elinkeinoa osuuskuntalain (421/2013, OKL) 1:5:n perusteella. Oikeushenkilönä osuuskunta muistuttaa yhdistystä.⁷⁵ Yhdistyksestä samoin kuin osuuskunnasta, näitä koskevasta lainsäädännöstä ja kirjallisuudesta saadaan tähän tutkimukseen tietoa yhteisön johdon jäsenvalvonnasta ja siihen liittyvistä säätiövalvonnan perusteluiden esiin nostamista kysymyksistä.

Osakeyhtiö on puolestaan voittoa tavoitteleva oikeushenkilömuoto.⁷⁶ Osakeyhtiö ja osakeyhtiöoikeus muodostavat kuitenkin keskeisen näkökulman tähän tutkimukseen kolmesta syystä: 1) SL:n valmistelussa on käytetty mallina osakeyhtiölakia. Säätiöiden erityispiirteet ovat säilyneet laissa, mutta on tärkeää, että säätiöoikeudellisessa tutkimuksessa otetaan huomioon sääntelyn tausta. Kun lainvalmistelussa on pidetty osakeyhtiölakia relevanttina mallina, on se mielestäni olennainen osa myös säätiöoikeudellista tutkimusta. Tutkimuksessa on mahdollista nostaa esiin sääntelytaustan ja säätiöiden erityispiirteiden eroja ja yhtäläisyyksiä verrattuna osakeyhtiöihin. 2) Säätiöoikeutta koskevan tutkimuskohteeni yksi ydinkysymys on osakeyhtiön osakkeenomistajien valvontaoikeudet ja -keinot. 3) Osakeyhtiöoikeudessa on runsaasti aineistoa niistä kysymyksistä, joihin pyrin löytämään vastauksen säätiöoikeudessa.

Siinä missä säätiöt ja yhdistykset ovat siviilioikeudellisina ja voittoa tavoittelemattomina oikeushenkilöinä lain tulkinnan näkökulmasta perusteltuja vertailukohtia, sitä ovat myös trustit. Yhtiöoikeudessa on todettu, että osakeyhtiön hallituksen fidusiaariset velvollisuudet on oikeudellinen ilmiö, jonka sisällöstä voi olla hyödynnettävissä aineksia suoraan toisesta oikeusjärjestelmästä toiseen.⁷⁷ Säätiöoikeudessa on vastaavasti perusteltua etsiä vastauksia valvonnan argumentteja, toimivuutta ja edellytyksiä koskeviin kysymyksiin yli oikeusjärjestelmärajojen toisesta oikeudellisesta järjestelystä, jossa on sekä toiminnallisia että rakenteellisia yhtäläisyyksiä säätiön kanssa.

Common law -oikeuden trustin rakenteessa, valvonnassa ja trusteen valvontaa korvaavissa fidusiaarisissa velvollisuuksissa on tämän tutkimuksen kohteeseen hyödynnettäviä aineksia. Analogiset tulkinnat trust-oikeudesta valvontaa ja valvontaan olennaisesti liittyviä fidusiaarisia velvollisuuksia koskeviin kysymyksiin ovat mahdollisia. Fidusiaaristen velvollisuuksien tausta ja tarve lähenevät toisiaan trust-oikeudessa ja säätiöoikeudessa tiiviimmin kuin yhtiöoikeudessa ja säätiöoikeudessa. Siksi analogia trust-oikeudesta on tietyissä kysymyksissä perustellumpi kuin yhtiöoikeudesta.

⁷⁵ Vahtera DL 2013 s. 634; Pönkä LM 2016 s. 674; Mähönen – Villa 2021 s. 1, 13, 54, 59, 90–92 ja 102.

⁷⁶ Vahtera 2011 s. 18.

⁷⁷ Nyström 2016 s. 10.

Tieteellisen tutkimuksen on tuotettava kohteestaan jotakin uutta. Totutut ajatukset testataan tutkimuksen keinoin.⁷⁸ SL 14:1:n mukainen viranomaisvalvonnan tyyppillinen perustelu on kyseenalaistettu aiemmin oikeuskirjallisuudessa ja lainvalmistelussa. Kotimaisessa väitöskirjatutkimuksessa ei ole kuitenkaan aiemmin tutkittu ja kyseenalaistettu säätiövalvonnan perustelua. Päinvastoin kotimaisessa säätiöoikeudellisessa väitöskirjatutkimuksessa on toistettu totuttua perustelua sekä esitetty argumentteja sen puolesta ja sen tehostamiseksi. Uudella tavalla kysymällä tarkoitukseksi on saada uusia vastauksia.⁷⁹ Kun säätiöiden viranomaisvalvonnan perusteeksi on todettu omistaja- ja jäsenvalvonnan puuttuminen, on kysyttävä, mitä omistaja- ja jäsenvalvonta tarkoittaa. Vasta sitten voidaan arvioida ja vastata kysymykseen omistaja- ja jäsenvalvonnan puuttumisen vaikutuksesta ja viranomaisvalvonnan edellytyksistä korvata omistaja- ja jäsenvalvontaa.

Uusilla käsitteillä voidaan mahdollisesti saada aiempaa parempi ote tutkittavasta oikeusjärjestyksen osasta.⁸⁰ Näkemykseni mukaan tässä tutkimuksessa perustellaan uusia käsitteitä säätiöoikeuteen ja niillä voi olla merkitystä tulevissa lain soveltamistilanteissa. Olen aiemmin argumentoinut käsitteitä säätiön hallituksen jäsenen korostunut huolellisuusvelvollisuus ja aktiivisuusvelvollisuus samoin kuin tarkoitussidonnaisuus-periaatetta yhtiöoikeudellisen liiketoimintapäätösperiaatteen vastineena.⁸¹ Tarkoitussidonnaisuus on säätiöoikeuteen perinteisesti kuulunut käsite.⁸² Tarkoitussidonnaisuusperiaatteella tarkoitetaan tässä eri asiaa kuin julkisoikeudellisella hallintolain (434/2003) 6 §:ään perustuvalla tarkoitussidonnaisuuden periaatteella.⁸³ Tässä työssä edellä mainittujen aiemmin esiin tuomieni käsitteiden argumentaatio syvenee ja saa uutta merkitystä valvontasääntelyn tutkimuksen kontekstissa, mutta myös käytännön ratkaisutoiminnan kannalta.

⁷⁸ Häyhä 1997 s. 19 ja 22.

⁷⁹ Kartio 1997 s. 113.

⁸⁰ Aarnio 1997 s. 41; Wilhelmsson 1997 s. 342.

⁸¹ Maijala 2017 s. 50–51, 60–65 ja 76. Säätiöoikeudellisen tarkoitussidonnaisuusperiaatteen määritely on seuraavissa: Maijala 2017 s. 76; Maijala LM 2019 s. 70; Maijala 2021 182–183.

⁸² Ks. Hessler 1952 s. 33 ja 36–38; Olsson 1996 s. 252 ja 353–355; Halila LM 1998 s. 23; Hovi 2005 s. 31, 33–34, 138, 140–142 ja 333. ”*I alla dessa hänseenden representerar stiftelsen den högsta graden av ändamålsbundenhet.*” Hessler 1952 s. 33. ”Hyvän käsityksen eri pohjoismaiden säätiöoikeudellisesta ilmapiiristä saa yhä vuoden 1981 Pohjoismaisen lakimieskokouksen pöytäkirjoista. Keskustelu kiertyi eri maiden – myös Suomen – säädöshankkeiden tiimoilla ja niiden ohitse meillekin tuttuihin teemoihin kuten säätiöiden jakautumiseen elinkeinotoimintaa harjoittaviin ja harjoittamattomiin, säätiöiden valvontaan ja muita oikeushenkilöitä suurempaan tarkoitussidonnaisuuteen.” Halila LM 1998 s. 23. ”Aron väitöstyö on mielestäni säilyttänyt ajankohtaisuutensa erityisesti tarkoitussidonnaisuuden perusproblematiikan osalta.” Hovi 2005 s. 138. Säätiöoikeudellista tarkoitussidonnaisuuskäsitettä ei ole käytetty SL:n hallituksen esityksessä.

⁸³ HE 72/2002 vp, s. 54–55.

Argumentit johdon valvonnassa keskeisen erottamisuhan puuttumisesta säätiön hallituksen jäseneltä ja hänen poikkeuksellisen vahvasta suojasta Suomessa ovat yksi keskeisimpiä tämän tutkimuksen osia. Argumentit perustuvat myös siihen empiiriseen aineistoon, joka on kertynyt säätiövalvontaviranomaisen toiminnasta. Sen avulla on mahdollista arvioida, miten säätiön hallituksen jäsenen erottamista koskeva sääntely toimii ja mitkä ovat sen ongelmakohdat.⁸⁴

Kun olen tutkinut säätiövalvonnan perusteita, olen pyrkinyt hahmottamaan koko historiallisen prosessin pääpiirteissään Suomen ensimmäisen säätiölain valmistelusta lähtien.⁸⁵ Säätiövalvonnasta on säädetty lailla kohta 100 vuotta. Tänä aikana valvontasääntelyyn on tehty useita muutoksia, joiden tavoitteena on tyypillisesti ollut valvonnan tehostaminen. Säätiöiden valvontaa on jossakin määrin tutkittu ja joskin määrin toteutettu. Lainvalmisteluaineistossa ja lainsäädännössä sekä säätiöoikeudellisessa tutkimuksessa vaikuttaa olevan paljon yhteisiä nimittäjiä. Toteutustavat kuitenkin näyttävät toisistaan poikkeavilta. Tarkoitukseni on tuoda esiin ja havainnollistaa näitä eroja. Aulis Aarnion sanoin ”oikeus on ihmisen tekemää, ihmisen tutkimaa ja ihmisen toteuttamaa”.⁸⁶ Tutkin siis näitä tekoja: oikeusnormeja, aiempaa oikeuden tutkimusta ja oikeuden toteutusta.

1.5 Lähdeaineisto

Oikeuslähdeoppi määrittää tulkinnassa käytettävän oikeudellisen materiaalin. Oikeuslähteet ovat perusteita, joista tulkintaprosessi alkaa. Oikeuslähdenormit osoittavat käytettävissä olevat oikeuslähteet ja miten painottaen ja missä järjestyksessä niitä käytetään.⁸⁷ Oikeuslähdenormeja seuraten käytän tässä tutkimuksessa seuraavia lähteitä.

Suomen säätiöoikeuden ja myös tämän tutkimuksen perusta on voimassa oleva säätiölaki. Merkityksellisiin oikeuslähteisiin kuuluvat myös aiempi säätiölaki vuodelta 1930 ja sen lukuisat muutokset. Muita oikeuslähteitä tutkimuksessani ovat säätiövalvontaa ja siihen kytkeytyviä normeja koskevat esityöt, tuomioistuinratkaisut sekä säätiöoikeudellinen tutkimus ja oikeuskirjallisuus. Viranomaiskäytäntö sellaisenaan ei ole oikeuslähde, mutta siltä osin kuin sitä on testattu muutoksenhaun myötä tuomioistuimessa, on saatu oikeuslähteenä hyödynnettävää oikeuskäytäntöä. Vaikiintunut säätiövalvontaviranomaisen kanta kuitenkin vaikuttaa tai voi vaikuttaa säätiökäytännössä ja on siksi merkityksellinen myös säätiöoikeudellisessa tutkimuksessa. Sen merkitys on tutkimuskohteena, ei oikeuslähteenä.⁸⁸

⁸⁴ Kangas 1997 s. 102 ja 108.

⁸⁵ Kangas 1997 s. 92.

⁸⁶ Aarnio 1997 s. 52.

⁸⁷ Aarnio 1989 s. 217–247 ja 254–256; Hirvonen 2011 s. 38–41.

⁸⁸ Halila LM 1998 s. 18–19; Halila Liikejuridiikka 2023 s. 230.

Viranomaiskäytäntöä tutkimalla saadaan myös tietoa säätiölain valvontasääntelyn toimivuudesta eli reaalisia argumentteja. Käytännöstä saa tietoa PRH:n valvontaratkaisuksista. Tärkeää tietoa on myös se, mistä tai minkälaisista asioista ei ole ratkaisuja. Reaalisia argumentteja saadaan myös säätiökäytännöstä. Siltä osin tutkimuksessa on käytetty lähteenä Säätiöt ja rahastot ry:n ohjeista ja verkkosivuilta saatavaa aineistoa. Viranomaiskäytännöstä sekä säätiökäytännöstä on hankittu tietoa myös haastatteluilla. Varsinaista empiiristä osaa tutkimuksessa ei ole. Kun tämän tutkimuksen edellä mainittu näkökulma on vertailu toisiin oikeushenkilöihin ja trustjärjestelyihin, tiedonlähteinä ovat vertailukohteita koskeva lainsäädäntö sekä aiempi kotimainen ja ulkomainen oikeustieteellinen, oikeustaloustieteellinen ja myös taloustieteellinen tutkimus.

Säätiöitä koskeva oikeudellinen sääntely on vahvasti kansallista oikeutta.⁸⁹ Vaikka säätiölain osalta ei ole tehty pohjoismaista lainsäädäntöyhteistyötä, pohjoismaisissa säätiölaeissa on tutkimuksen näkökulmasta merkittäviä yhtäläisyyksiä.⁹⁰ Pohjoismaisten säätiöiden on todettu olevan siviilioikeudellisina instituutioina samankaltaisia.⁹¹ Suomen säätiöinstituutiosta ja säätiöoikeudesta on myös saksalaisia vaikutteita.⁹² Tämän tutkimuksen kohteena olevan aiheen kannalta merkittäviä ovat kuitenkin juuri erot Suomen ja muiden Pohjoismaiden sekä Saksan säätiölainsäädäntöjen valvontaa koskevien normien välillä.

Edellä mainittujen maiden säätiölaeista, valmisteluaineistosta, oikeuskäytännöstä ja oikeustutkimuksesta ja -kirjallisuudesta löytyy tutkimuskysymyksiä havainnollistavia ratkaisuja, kannanottoja ja perusteluja sekä vaihtoehtoja kotimaisiin tulkinta- ja sääntelykysymyksiin. Niistä voidaan tehdä myös analogisia johtopäätöksiä. Kun otetaan huomioon Ruotsin säätiöoikeuden sisällöllinen läheisyys Suomen säätiöoikeuden kanssa, syvimmälle vertailevia näkökohtia on tutkittu Ruotsin säätiöoikeudesta.⁹³

1.6 Tutkimuksen rakenne

Tämän johdantoluvun jälkeen tutkimukseni jakautuu viiteen pääluukuun. Tutkimuksen seitsemännessä luvussa esitän tutkimuksen johtopäätökset.

Pääluku 2 Koska säätiöiden julkista valvontaa perustellaan SL:n esitöissä säätiöiden erolla yhteisöihin ja säätiöiden yhteiskunnallisesti merkittäväällä toiminnalla,⁹⁴ tarkastelen tutkimuksen aluksi säätiön merkitystä yhteiskunnallisena instituutiona

⁸⁹ Halila LM 1998 s. 21; Hondius 2001 s. 573; Hovi 2005 s. 20, 26–27 ja 49.

⁹⁰ HE 166/2014 vp, s. 20–23; Hovi 2005 s. 26.

⁹¹ Halila LM 1998 s. 23; Hovi 2005 s. 49.

⁹² Tawaststjerna 1921; Ylöstalo LM 1971 s. 649; Hovi 2005 s. 49; HE 166/2014 vp, s. 6.

⁹³ Halila LM 1998 s. 22–23.

⁹⁴ OM 23/2013 s. 70 ja 216; HE 166/2014 vp, s. 33, 40, 135 ja 173.

sekä sen ominaisuuksia oikeushenkilönä. Pääluvun alussa on säätiön rooli voittoa tavoittelemattomana oikeushenkilönä sekä tilastotietoa säätiöistä, niiden varallisuudesta ja sen käytöstä. Sen jälkeen käsittelen yleishyödyllisyys- ja hyödyllisyyskäsitteitä. Säätiö on yhtäältä omaisuuden määräämistä pysyvästi tiettyyn tarkoitukseen ja toisaalta kansalaistoiminnan mahdollistamista. Peilaan suomalaista säätiötä koskevaa tarkoituksen hyödyllisyysvaatimusta säätiöoikeudessa globaalisti merkitykselliseen yleishyödyllisyysvaatimukseen. Säätiön tarkastelu oikeushenkilönä päättyy säätiön aktiivista tehtävää korostavaan määritelmään. Trust-järjestelyihin liittyvät valvontaa koskevat huomiot ovat mukana läpi tutkimuksen, siksi olen kirjoittanut trust-järjestelyjen perusteet pääluvun 2 loppuun.

Pääluku 3 Suomalaisten yksityisten säätiöiden julkisen valvonnan alaisuus ei ole poikkeuksellinen ilmiö, vaan se on päinvastoin tyypillistä säätiöinstituutiolle. Tässä pääluvussa tutkin säätiön julkiselle valvonnalle esitettyjä perusteita ja tavoitteita. Tarkoitukseni on selvittää sitä, onko julkiselle valvonnalle esitetty muita kuin tavanomaisesti toistettuja perusteita, miten esitettyihin perusteisiin on päädytty ja onko perusteita kyseenalaistettu. Tutkimus ulottuu syvimmälle Suomen ja Ruotsin säätiöoikeuden historiaan. Lisäksi perusteluita etsitään muista Pohjoismaista, Saksasta ja Yhdistyneestä kuningaskunnasta. Viimeksi mainittu eroaa selvästi muista vertailumaista, koska julkinen valvonta perustuu harjoitetun toiminnan luonteeseen eikä oikeushenkilömuotoon. Pääluvun lopuksi käsittelen luottamuksen suojaamista valvontaperusteena. Luottamuksen edistäminen säätiö- tai hyväntekeväisyystoimintaa ja -alaa kohtaan on esillä vertailun kohteena olevissa maissa joko nimenomaisesti tai välillisesti valvonnan perusteluna ja tehtävänä. Vain luotettavasti toimiva valvonta voi edistää luottamusta säätiötoimintaan.

Pääluku 4 Niin historiallisen kuin eri maihin kohdistuvan pääluvun 3 tutkimuksen perusteella tyypillinen perustelu säätiöiden viranomaisvalvonnalle on omistaja- tai jäsenvalvonnan puuttuminen. Pääluku 4 koskee organisaation johdon valvonnan taloustieteellistä ja oikeustaloustieteellistä perustaa sekä valvontaedellytyksiä ja -keinoja. Omistajavalvonnan toteutumisen edellytyksiä ovat kontrollivalta, resurssit, relevantti tieto ja kannustin valvoa. Tutkin näiden edellytysten toteutumista yhteisöissä ja säätiöissä.

Pääluku 5 Vaikka omistajien tai jäsenten puuttuminen säätiön rakenteesta ei välttämättä tarkoittaisi merkittävää eroa johdon valvonnassa, tarkoittaa se olennaista eroa tahdonvaltaisuuksissa yhteisöjen ja säätiöiden välillä. Tässä pääluvussa tutkin säätiöt yhteisöistä erottavaa tarkoituksen pysyvyyttä ja sitovuutta. Omistajien ja jäsenten puuttumisesta säätiön rakenteesta sekä siihen kytkeytyvistä säätiön erityispiirteistä seuraa säätiöoikeudellinen tarkoitussidonnaisuus ja korostunut huolellisuusvelvollisuus. Säätiötarkoitus, sen pysyvyys ja sitovuus ovat säätiöoikeuden ydin ja säätiöoikeudellisesti relevantti peruste säätiöiden ulkoiselle valvonnalle. Siitä ei kuitenkaan välttämättä seuraa tarve viranomaisvalvonnalle. Pääluvun lopussa kiin-

nitän huomiota siihen, että säätiö on kansalaisyhteiskunnassa yksi vaihtoehto tarkoitusten toteuttamiselle ja oikeuksien järjestämiselle. Säätiö on erilainen vaihtoehto siinä tapauksessa, että sen erityispiirteistä oikeushenkilönä pidetään kiinni lainsäädännössä ja tulkintakäytännössä.

Pääluku 6 Tässä pääluvussa tutkin säätiön julkisen valvonnan edellytyksiä omistajaavalvonnan edellytysten näkökulmasta. Pääluvun alussa tarkoitukseni on vastata siihen, kenen intressissä valvontaa tehdään ja keitä tai mitä valvotaan. Säätiön etu on keskeinen käsite säätiön toiminnassa sekä niin sisäisessä kuin ulkoisessa valvonnassa. Pääluvussa tutkin sitä, mitä säätiön etu tarkoittaa ja tuoko se jotakin lisää pääluvussa 5 tutkittuun säätiön tarkoituskäsitteeseen. Pääluvussa tarkoitukseni on vastata kysymykseen, onko säätiöiden viranomaisvalvonnalla ja SL 14 luvun valvontakeinoilla edellytyksiä korvata omistaja- tai jäsenvalvontaa. Tutkin sitä, millaiset ovat viranomaisen 1) kontrollivalta, erityisesti oikeus vaihtaa johto, 2) kontrollivallan käyttämiseen tarvittavat resurssit, 3) mahdollisuus saada tietoa valvottavan toiminnasta sekä 4) kannustin valvoa. Esitän myös *de lege ferenda* perusteluita SL:n valvontasäännösten kehittämiseksi.

2 Säätiö yhteiskunnallisena instituutiona ja oikeushenkilönä

2.1 Voittoa tavoittelematon oikeushenkilö

Suomalaiset säätiöt ovat voittoa tavoittelemattomia (*non-profit*) sekä jäsenettämiä ja omistajattomia (*non-membership*) oikeushenkilöitä. SL 2:12.1:n mukaan säätiö syntyy rekisteröimisellä. Säätiöllä on todettu olleen oikeushenkilöllisyys ilmeisesti jo ennen VSL:in perustunutta rekisteröintivelvollisuutta. Säätiökäytännössä on ollut sekä laitoksia ylläpitäviä että apurahoja jakavia säätiöitä.⁹⁵ Säätiö on perustajastaan erillinen oikeushenkilö, jolla on hyödyllinen tarkoitus (SL 1:2). Säätiön tarkoituksena ei voi olla taloudellisen edun tuottaminen perustajalle tai muulle säätiön lähipiiriin kuuluvalla eikä liiketoiminnan harjoittaminen. Säätiön lähipiiriin kuuluvista on säädetty SL 1:8:ssä. Se on erittäin laaja oikeushenkilöiden ja luonnollisten henkilöiden joukko, joka sisältää muun muassa perustajan, säätiössä määräysvaltaa käyttävän ja säätiön johtoon kuuluvat sekä tilintarkastajan. Lisäksi säätiön lähipiiriin kuuluvat edellä mainittujen perheenjäsenet, muut lähisukulaiset ja niiden määräysvallassa olevat oikeushenkilöt.

Säätiö voi harjoittaa liiketoimintaa (SL 1:7), mutta liiketoiminta ei voi olla säätiön sääntöihin kirjoitettava tarkoitus. Liiketoiminta ei myöskään voi olla säätiön tosiasiallisen toiminnan tarkoitus. Säätiötä ei voi perustaa liiketoiminnan harjoittamiseksi.⁹⁶ SL:n perusteluissa on lisäksi täsmennetty, että säätiön tarkoituksena ei voi olla voiton tuottaminen.⁹⁷ Säätiön toimintamuotona voi kuitenkin olla liiketoiminnan harjoittaminen tai liiketoimintaa voidaan harjoittaa tarkoituksen toteuttamisen rahoittamiseksi. Liiketoiminta on säätiölle keino eikä tarkoitus. Liiketoiminnan tuotto kokonaisuudessaan on käytettävä säätiön säännöissä määritellyn hyödyllisen tarkoituksen edistämiseen.⁹⁸

SL:n ensimmäisessä luvussa tuodaan selkeästi esiin, että säätiö ei ole perustajan tai säätiön toimintaan osallistuvien taloudellisia tarpeita varten perustettava oikeushenkilö. Poikkeuksena ovat SL 1:9:ssä säännellyt tukisäätiö ja sukusäätiö. Ensin

⁹⁵ Tawaststjerna 1921 s. 6–7; HE 4/1929 vp, s. 1; Aro 1971 s. 21; HE 89/1085 vp, s. 3.

⁹⁶ Jauhiainen – Kaisanlahti – Kela 2017 s. 39.

⁹⁷ HE 166/2014 vp, s. 65.

⁹⁸ HE 166/2014 vp, s. 28.

mainitun tarkoitus on säätiön perustajana olevan tai säätiössä määräysvaltaa käyttävän oikeushenkilön taloudellinen tukeminen. Edellytyksenä on, että oikeushenkilön omistajilla, jäsenillä tai muilla edunsaajilla ei ole oikeutta kyseisen oikeushenkilön varoihin. Jälkimmäisen tarkoitus on taas tukea säätiön perustajan perheenjäseniä tai sukulaisia. Tuki- ja sukusäätiöitä on ollut säätiökäytännössä jo ennen SL:n säätämistä, vaikka VSL:ssa ei säädetty niistä.⁹⁹ Sekä tukisäätiö- että sukusäätiöstatus ilmenevät säätiön säännöistä, ja nämä ovat poikkeuksia.

Säätiö irtautuu perustajastaan, kun se rekisteröidään. Perustajalla ei lähtökohtaisesti ole säätiön rekisteröinnin jälkeen asemaa säätiön organisaatiossa säätiön perustajana. Sääntömääräykseen perustuen päätöksenteko säätiössä voi kuitenkin edellyttää perustajan suostumusta. Lisäksi perustajalla on tai voi olla muita oikeuksia säätiön toimintaan liittyen suoraan säätiölain tai säätiön sääntöjen perusteella.¹⁰⁰ Perustajalla tai säännöissä määrättyllä muulla taholla on SL:ssa aiempaa laajempi mahdollisuus antaa sääntömääräyksillä vaikutusvaltaa säätiön toimintaan.¹⁰¹ Merkittävin mahdollisuus vaikuttaa säätiön toimintaan on perustajan oikeus säännöissä määrätä itsensä koko hallituksen valitsijaksi. Tämä mahdollisuus on ollut perustajalla jo VSL:n aikana.¹⁰²

Samoin kuin aatteelliset yhdistykset säätiöt ovat merkittäviä voittoa tavoittelemattomia kolmannella sektorilla toimivia oikeushenkilöitä.¹⁰³ Samaa tarkoitusta edistämään voidaan valita niin yhdistys kuin säätiö. Valinta riippuu perustajien tai perustajan tarpeista ja oikeushenkilöltä edellytetyistä ominaisuuksista.¹⁰⁴ *Non profit*- eli voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden yhteinen nimittäjä ei ole se, ettei toiminnasta voisi kertyä ylijäämää, vaan se, että toimintaan osallisilla henkilöillä (omistajat, jäsenet, johto jne.) ei ole oikeutta organisaation tuottoon. Työntekijöille voidaan maksaa palkkaa, johdolle palkkiot ja pääomalle korkoa, mutta toimintaan osallisilla henkilöillä ei ole oikeutta residuaalituottoon. Se kuuluu voittoa tavoittelemattomalle organisaatiolle itselleen käytettäväksi siihen tarkoitukseen, johon organisaatio on perustettu.¹⁰⁵

⁹⁹ HE 166/2014 s. 43, 53, 64, 67–68 ja 81–82; Jauhiainen 2014 623–624.

¹⁰⁰ SL 6 luvussa sääntöjen ja tarkoituksen muuttamiseen liittyvät oikeudet, SL 7 luvussa päätöksen moite ja mitättömäksi julistaminen, SL 8:5:ssä toissijainen kanneoikeus johdon ja tilintarkastajan vahingonkorvausvastuun toteuttamiseksi, SL 11:1:ssä sulautumisen edellytyksiä koskevat sääntömääräykset ja SL 12:3:ssä purkamisen edellytyksiä koskevat sääntömääräykset sekä SL 12:6:ssä vireillepano-oikeus selvitystilaan määräämisessä.

¹⁰¹ Ks. HE 166/2014 vp, s. 129.

¹⁰² Halila OTJP 2010 s. 8 ja 29.

¹⁰³ Van der Ploeg – van Veen – Versteegh 2017 s. 258 ja 261–262; Van Veen 2021 s. 18: ”Foundations – together with associations – are after all the most important legal forms for civil society organisations.”; Harju 2022 s. 23: Harju mainitsee säätiöt ja yhdistykset kansalaisyhteiskunnan kannalta olennaisina yhteisöllisen organisoitumisen muotoina ilman voitontavoittelun tarkoitusta.

¹⁰⁴ Halila LM 1998 s. 31.

¹⁰⁵ Hansmann 1996 s. 1–5, 17 ja 227–228; Van der Ploeg – van Veen – Versteegh 2017 s. 258.

2.2 Säätiövarallisuus ja sen käyttö

Suhtautuminen säätiöihin ja säätiöinstituutioon on vaihdellut yhteiskunnassa paikasta, ajasta ja poliittisesta ilmapiiristä riippuen. Ääripäinä ovat totalitaariset valtiot, joissa itsenäisellä kolmannella sektorilla ei ole toimintamahdollisuuksia.¹⁰⁶ Toisaalla säätiöillä instituutioina on todettu olevan merkittäviä resurssijaankin suurempi potentiaali hyvinvoinnin tuottamiseksi yhteiskunnassa, merkittävä arvo moniarvoisuuden (pluralismin) ylläpitäjänä ja edistäjänä sekä kokonaisuutena kasvava merkitys.¹⁰⁷ Nielsen on edellä mainitussa säätiötutkimuksessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että säätiöiden potentiaalinen hyödyntäminen edellyttäisi säätiön johdolta vielä enemmän aktiivisuutta, innovatiivisuutta ja energisyyttä.¹⁰⁸

Halila on kutsunut 1900-luvun lopun neljännessä Suomen säätiöinstituution vakiintumisen ajaksi. Sitä edelsi vuonna 1975 valtioneuvoston asettaman säätiölaitoskomitean työ, jossa asetettiin ratkaistavaksi koko säätiöinstituution kohtalo Suomessa.¹⁰⁹ Tänä päivänä voi todeta suomalaiset säätiöt pitkäjänteisesti merkittäviksi yhteiskunnallisiksi toimijoiksi, omistajiksi, vaikuttajiksi ja myös potentiaaleiksi.¹¹⁰ Hyödyllisten tarkoitusten toteuttamisen lisäksi säätiöt muodostavat merkittäviä kansalaisyhteiskunnan verkostoja. Esimerkiksi suomalaiset apurahasäätiöt hyödyntävät monipuolisesti ja laajasti luottamuselimiin kuulumattomia asiantuntijoita.¹¹¹ Työ- ja elinkeinoministeriön Visio 2030 -raportissa suomalaisesta omistajayhteiskunnasta on todettu, että instituutioilla, säätiöillä ja muilla isoilla omistajilla on ”keskeinen rooli pitkäaikaisten investointien rahoittajina samoin kuin hyvien omistuskäytäntöjen sekä hyvän hallintotavan edistämässä markkinoilla. Omistamisen tuotoilla saadaan aikaan laajasti hyviä vaikutuksia yhteiskunnassa, esimerkiksi apurahasäätiöiden lahjoitusten kautta.”¹¹²

Suomessa on noin 2 700 säätiörekisteriin merkittyä, säätiölain soveltamisalaan kuuluvaa yksityisoikeudellista säätiötä.¹¹³ Säätiöt on vakiintuneesti jaoteltu 1) itsenäisiin ja epäitsenäisiin, 2) yksityisoikeudellisiin ja julkisoikeudellisiin, 3) apurahoja jakaviin (terminä myös apurahasäätiöt, rahoitussäätiöt, pääomasäätiöt) ja toiminnal-

¹⁰⁶ Drobnig 2001 s. 542.

¹⁰⁷ Nielsen 1972 s. 26–27 ja 426–430. Lisäksi kansalaisjärjestöistä (*membership* tai *non-membership*) terveen, moniarvoisen, demokraattisen yhteiskunnan välttämättömänä osana van der Ploeg – van Veen – Versteegh 2017 s. 256–257, 259 ja 298; Mecking 2001 s. 33.

¹⁰⁸ Nielsen 1972 s. 274, 294, 308 ja 426–430.

¹⁰⁹ KM 81/1975; Halila LM 1998 s. 19.

¹¹⁰ Tawaststjerna 1921 s. 3; Halila LM 1998 s. 20; Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. xlii; Mähönen LM 2008 s. 328–330; VTV 210/2010 s. 15; HE 166/2014 vp, s. 1, 23–24 ja 42; Ahdekivi 2014 s. 4, 7 ja 45; Säätiön hyvä hallinto 2015 s. 8, 29 ja 37; Ahdekivi 2016 s. 48–49 ja 116; Tiitta 2018; Wuolijoki LM 2019 s. 633; Suvikumpu 2024.

¹¹¹ Suvikumpu 2024.

¹¹² TEM julkaisu 2021/15 s. 12–13.

¹¹³ 2 662 säätiötä säätiörekisterissä 15.4.2024 (2 680 säätiötä 5.3.2021).

lisiin säätiöihin (terminä myös laitossäätiöt ja jatkuvarahoitteiset säätiöt).¹¹⁴ Apurahasäätiöt toteuttavat tarkoitustaan apurahoja jakamalla. Toiminnalliset säätiöt sen sijaan toteuttavat tarkoitustaan esimerkiksi museota, oppilaitosta, sairaalaa tai muuta laitosta ylläpitämällä tai asuntoja omistamalla sekä tuottamalla näihin liittyviä palveluja. Lisäksi ovat eläkesäätiöt. Säätiöiden jaon pääoma- ja laitossäätiöihin on toettu periytyvän jo 1200-luvulta.¹¹⁵

Säätiörekisteriin merkittyjen säätiöiden yhteenlaskettu taseiden loppusumma on vajaa 25 miljardia euroa. Markkina-arvossa tämä tarkoittaa vielä suurempaa varallisuutta.¹¹⁶ Säätiövarallisuus ei jakaudu säätiöiden kesken tasaisesti, vaan se on keskittynyt pienelle määrälle suuria säätiöitä.¹¹⁷ Noin yhdellä prosentilla säätiöistä (37 säätiötä) on yli sadan miljoonan euron tase, kun taas yli 40 prosenttia säätiöistä jää tasearvossa 500 000 euroon tai sitä vähäisemmäksi.¹¹⁸ Säätiövarallisuus kokonaisuutena – niin pienten kuin suurten säätiöiden – on tarkoitettu hyödyllisten tarkoitusten edistämiseen kunkin säätiön säännöissä määrätyn mukaisesti (SL 1:2).

Taulukko: Säätiörekisteriin merkityt säätiöt jaoteltuna taseen loppusumman perusteella vuonna 2021 (suluissa on vertailuarvo vuodelta 2018):

Taseen loppusumma €	Säätiöiden määrä 2021 (2018)
> 100 000 000	37 (35)
> 10 000 000–100 000 000	262 (243)
> 2 000 000–10 000 000	478 (469)
> 500 000–2 000 000	731 (724)
> 50 000–500 000	890 (927)
≤ 50 000	282 (273)

Apurahasäätiöt rahoittavat Suomessa vuosittain tieteellistä tutkimusta, taidetta, kulttuuria ja sosiaalista hyvinvointia yli puolella miljardilla eurolla.¹¹⁹ Säätiöt ja rahastot ry on vuodesta 2019 alkaen teettänyt riippumattoman selvityksen apurahasää-

¹¹⁴ HE 4/1929 s. 1; Aro 1971 s. 44, 67 ja 69; Hovi 2005 s. 40; Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 96; Toiviainen Edilex 2010 s. 18; Kilpinen – Perälä – Perälä – Viertola 2015 s. 13.

¹¹⁵ Von Campenhausen – Stumpf 2014 s. 3.

¹¹⁶ Ahdekivi 2016 s. 41.

¹¹⁷ Ahdekivi 2014 s. 16 ja 30–31.

¹¹⁸ Majjala 2021 s. 15–16. Vastaavanlainen lopputulos säätiövarallisuuden jakaantumisesta USA:n säätiöitä koskevassa tutkimuksessa 1972: 25 000 säätiöstä 33 omisti yli puolet säätiövarallisuudesta (11 miljardia \$) Nielsen 1972 s. 21.

¹¹⁹ Säätiöt ja rahastot ry:n jäsensäätiöiden jakamista apurahoista ks. www.saatiotrahamstot.fi.

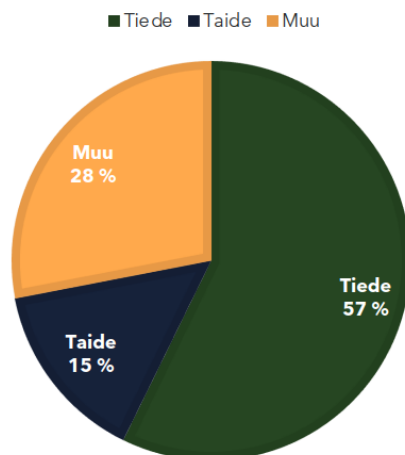
tiöiden tuen kohdentumisesta. Vuonna 2023 teetetyt selvitykset perusteella yhdistyksen jäsensäätiöt tukivat edeltäneenä vuonna:¹²⁰

- tiedettä 295 miljoonalla eurolla,
- taidetta 76 miljoonalla eurolla ja
- muuta yhteiskunnan kehittämistä 145 miljoonalla eurolla.

Suuret apurahasäätiöt ovat Säätiöt ja rahastot ry:n jäseniä. Merkittävä osa kaikkien säätiöiden vuosittain jakamista apurahoista tulee muutamilta isoilta säätiöiltä. Vähintään 60 prosenttia säätiöiden vuosittain jakamista apurahoista tulee 20 suurimmalta säätiöltä.¹²¹



SÄÄTIÖIDEN KOKONAISTUKI 2022 516 M€



Kuva: Selvitys Säätiöt ja rahastot ry:n jäsensäätiöiden vuoden 2022 tuen jakautumisesta. Gaia Consulting Oy, 2023.

¹²⁰ www.saatiotrahastot.fi vierailupäivä 25.2.2024. Säätiöt ja rahastot ry, Jäsensäätiöiden tuen 2022 kohdentuminen. Gaia Consulting Oy 2023, Tuomas Raivio, Jatta Aho, Iina Saarinen.

¹²¹ Tiitta 2018 s. 17.

Säätiöt ja rahastot ry:n Gaia Consulting Oy:llä teettämässä riippumattomassa selvityksessä selvitettiin myös säätiörahoituksen suhdetta muuhun rahoitukseen. Selvityksen perusteella säätiörahoituksen merkitys korostuu tieteen tukemisessa. Säätiörahoituksen osuus on merkittävää suhteessa korkeakoulusektorin tutkimusrahoitukseen muilla tieteen aloilla paitsi luonnontieteissä ja teknisissä tieteissä. Sekä humanistisissa tieteissä että lääke- ja terveystieteissä säätiörahoituksen osuus oli lähes 30 prosenttia korkeakoulusektorin tutkimusmenoista. Myös euromääräisesti eniten säätiörahoitusta saivat tieteenaloista lääke- ja terveystieteet, yli 99 miljoonaa euroa. Säätiöiden tuki yhteiskunta- ja taloustieteille oli 51,8 miljoonaa euroa, mikä tarkoittaa 14 prosenttia korkeakoulusektorin tutkimusmenoista.

Taiteeseen kohdistuneesta tuesta suurin osa meni musiikille, yli 17 miljoonaa euroa. Taiteessa säätiörahoituksella on pieni volyymi, mutta erityisesti arkkitehtuurissa, muotoilussa ja visuaalisissa taiteissa sen suhteellinen merkitys on suuri. Vuonna 2022 säätiörahoituksen osuus oli yhtä suuri kuin julkisen rahoituksen. Kansalaisyhteiskunnan tukeminen puolestaan tarkoittaa monipuolisesti erilaisia tukia kaikilla elämän alueilla. Esimerkkeinä lasten liikunta, luontopolut, maanpuolustus, mielenterveystyö ja niin edelleen. Muussa yhteiskunnan kehittämisessä säätiörahoituksen osuus muusta rahoituksesta jää pieneksi. Esimerkiksi kasvatuksessa, sosiaali- ja terveystyössä sekä liikunnassa ja urheilussa säätiöiden jakama tuki on merkityksellistä lähinnä tuen saajille. Näillä aloilla yhteiskunnan rahoitus on voimakasta.

2.3 Kuolleen käden jatke vai kansalaistoiminnan edistäjä?

SL:n uudistuksen lähtökohtana oli kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen säätiöiden toimintaedellytyksiä parantamalla: ”Kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseksi uudella säätiölailla selvennetään jatkuvarahoitteisten ja toiminnallisten säätiöiden asemaa, korostetaan säätiöiden yleisesti hyödyllistä tarkoitusta, lisätään avoimuutta ja tehostetaan perusteettomien lähipiirietujen estämistä. Esityksen valmistelussa on erityisesti kiinnitetty huomiota säätiölaista säätiöille aiheutuvaan hallinnolliseen taakkaan sekä säätiövalvonnan tehokkuuteen ja kuluihin.”¹²² SL:n perustavana lähtökohtana on siis säätiöt yhtäältä kansalaisyhteiskunnan keskeisinä toimijoina mutta toisaalta myös tehokasta valvontaa edellyttävinä organisaatioina.

Säätiöitä on perustettu ja perustetaan mitä erilaisimpiin – yleisemmin tai rajatun – hyödyllisiin tarkoituksiin. Moniarvoisen kansalaisyhteiskunnan ja demokratian näkökulmasta on pidetty tärkeänä, että säätiöitä on mahdollista perustaa muihinkin kuin vain yleishyödyllisiin tarkoituksiin.¹²³ Säätiön tarkoituksen rajaaminen

¹²² HE 166/2014 vp, s. 1, 41 ja 51.

¹²³ Van der Ploeg – van Veen – Versteegh 2017 s. 259–261.

lainsäädännössä tarkoittaa, että valtiolla on mahdollisuus yleishyödyllisyyttä määrittämisen avulla vaikuttaa säätiöiden perustamiseen ja valvoa sitä. Useissa maissa kuten Suomessa on valinnan vapaus säätiöiden perustamisessa. Edelleen on kuitenkin EUMaitakin, joissa näin ei ole.¹²⁴ Suomessa voitiin jo ennen ensimmäisen säätiölain säätämistä perustaa säätiöitä niin yleishyödyllisiin kuin rajatumpaa intressiä hyödyttäviin tarkoituksiin. Tilanne pysyi samana, kun VSL tuli voimaan 1.1.1931. Ilmari Tawaststjernerin säätiölakiehdotuksessa vuodelta 1921 oli esitetty säätiöiden perustamisoikeuden rajaamista ainoastaan yleishyödyllisiin tarkoituksiin.¹²⁵

Erotuksena yhteisöistä säätiö ei ole väline toimintaan osallisten yhteisen tarkoituksen toteuttamiseksi, vaan se on väline varojen ohjaamiseen määrättyyn tarkoitukseen.¹²⁶ Säätiöitä sellaisenaan on pidetty epädemokraattisena rakenteena: yksikin ihminen voi määrätä merkittävän omaisuuden vuosisadoiksi sidotuksi määräämäänsä tarkoitukseen.¹²⁷ Tätä on säätiöoikeudessa kuvattu ”kuolleen käden ongelmana”. Yksittäisellä henkilöllä on valta ulottaa määräyksensä elinaikansa jälkeen ja määrätä vielä ”haudan takaa”.¹²⁸ Kuolleen käden ongelma on ollut vastaavasti esillä myös trust-oikeudessa.¹²⁹ Eri oikeusjärjestyksissä kuolleen käden ongelmaa on pyritty ratkaisemaan eri tavoin. Yksi keinoista on edellä mainittu säätiötarkoitusten rajoittaminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Kansalaisilla ei ole silloin mahdollisuutta perustaa säätiöitä kaikenlaisiin (laillisiin) yksityisiin toivomiinsa tarkoituksiin. Valtio rajoittaa säätiöiden perustamisoikeutta, jotta voidaan estää varojen määrääminen pysyvästi sellaisiin tarkoituksiin, jotka eivät jollain tavalla hyödytä yhteiskuntaa yleisemmin.¹³⁰

Suomen ensimmäisessä säätiölakiehdotuksessa Tawaststjerner ehdotti siis mainittua sääntelyratkaisua, jossa säätiön perustaminen olisi ollut tiukemmin julkisen vallan kontrollissa. Hän on kiinnittänyt huomiota juuri yksilön valtaan järjestää omaisuus ikuisiksi ajoiksi määrätarkoitukseen eli kuolleen käden ongelmaan.¹³¹ Tawaststjernerin ajatus ei Suomessa kuitenkaan toteutunut, ja jo VSL mahdollisti kansalaisten laajemman valinnanvapauden. Säätiön perustaminen edellytti kuitenkin oi-

¹²⁴ Von Campenhausen – Stumpf 2014 s. 3; Hof 2014 s. 113; Van der Ploeg – van Veen – Versteegh 2017 s. 260; Comparative highlights of foundation laws 2021 s. 42 taulukko.

¹²⁵ Tawaststjerner 1921 s. 9, 11 ja 28.

¹²⁶ Van der Ploeg – van Veen – Versteegh 2017 s. 258: ”a vehicle for directing assets towards a specific purpose”.

¹²⁷ Diefenbach-Trommer 2018 s. 11: ”Eine Stiftung ist potentiell die undemokratischste vorstellbare Struktur: Eine einzelne Person bestimmt, was mit einem Haufen Geld über Jahrzehnte, wenn nicht Jahrhunderte hinweg passieren soll.”

¹²⁸ ”Tote-Hand-Probleme” Hopt – Reuter 2001 s. 2–5.

¹²⁹ ”Well-known dead-hand problem” Ks. esimerkiksi Sitkoff 2003 s. 638, 658, 662–663 ja 675.

¹³⁰ Hopt – Reuter 2001 s. 2–5.

¹³¹ Tawaststjerner 1921 s. 28 ja 37–38.

keusministeriön lupaa (VSL 2 § ja 5 §, konsessioperiaate). Konsessioperiaate koski alkuaan myös osakeyhtiöitä. Suomen osakeyhtiöoikeudessa normatiivijärjestelmä tuli konsessioperiaatteen tilalle vuoden 1895 osakeyhtiölaista lähtien.¹³²

Käytännössä yleishyödyllisyysvaatimuksen rajoittava merkitys riippuu siitä, miten yleishyödyllisyys tai yhteiskunnallinen hyöty määritellään laissa tai tulkinnalla. Esimerkiksi Saksassa Baijerin osavaltion säätiölaissa on määritelty julkiset tarkoitukset laissa laajasti tieteestä ja taiteesta urheiluun ja muistomerkin ylläpitoon sekä muihin yhteistä hyvää palveleviin tarkoituksiin. Mainitulla määrittelyllä ei kuitenkaan ole merkitystä säätiön perustamisessa, vaan sillä rajataan valvonta koskemaan vain julkisia tarkoituksia edistäviä säätiöitä.¹³³

Pelkästään yksityistä etua hyödyttävät säätiötarkoitukset ovat olleet perinteisesti mahdollisia germaanisessa oikeudessa. Kuolleen käden ongelmaa on hallittu mainitulla perustamislupamenettelyllä (konsessioperiaate).¹³⁴ Lupaedellytykseenkin liittyy tulkinnan- ja harkinnanvaraisuutta. Lupaharkinta voi olla niin muodollista, ettei sillä ole käytännössä muuta merkitystä kuin varmistaa tarvittavien perustamistoi-
mien ja asiakirjojen olemassaolo.¹³⁵ Säätiöoikeudellisesti liberaalein ja harvinaisempi ratkaisuvaihtoehto kuolleen käden ongelmaan on mahdollistaa säätiön sääntömääräys, jonka mukaan säätiön toimielimellä on oikeus poiketa säätäjän tahdosta. Tästä on esimerkkinä Alankomaiden säätiölainsäädäntö.¹³⁶

Vastaavasti trust-oikeudessa kuolleen käden ongelmaan on eri ratkaisuvaihtoehtoja ja suhtautuminen ongelmaan vaihtelee eri maiden oikeusjärjestyksissä. Oikeusjärjestykset, joissa trustin asettajan (*settlor*) tahto nauttii vahvempaa suojaa verrattuna edunsaajien (*beneficiaries*) oikeuksiin on ”kuolleella kädellä” etusija. Tällöin trustia hallinnoivan (*trustee*) on toteutettava edunsaajien intressejä asettajan antamien ohjeiden rajoissa. Liberaalimpi suhtautuminen tarkoittaa, että trustin asettajalla ei ole tällaista – säätiöoikeuteen vahvasti liittyvää – etusijaa ja kuolleen käden määräykset pysyvät voimassa edellyttäen, että se on edunsaajien etu.¹³⁷ Trustin asettajan

¹³² Ks. esimerkiksi Mäntysaari 2015 s. 161.

¹³³ www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayStG-12 vierailupäivä 23.8.2024. *Bayerisches Stiftungsgesetz Art 10 (1): "Zu ihrem Schutz unterstehen Stiftungen, die öffentliche Zwecke verfolgen (Art. 2 Abs. 2 Satz 2), mit Ausnahme der kirchlichen Stiftungen (Art. 2 Abs. 4) und der staatlich verwalteten Stiftungen (Art. 2 Abs. 5), der Rechtsaufsicht des Staates (Stiftungsaufsicht)". Bayerisches Stiftungsgesetz Art 2 (2) 2: "Als öffentliche Zwecke gelten die der Religion, der Wissenschaft, der Forschung, der Bildung, dem Unterricht, der Erziehung, der Kunst, der Denkmalpflege, der Heimatpflege, dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, dem Sport, den sozialen Aufgaben oder sonst dem Gemeinwohl dienenden Zwecke."*

¹³⁴ Hopt – Reuter 2001 s. 2–5.

¹³⁵ Aro 1971 s. 88–89 ja 92; Majjala 2021 s. 32.

¹³⁶ Hopt – Reuter 2001 s. 2–5; van der Ploeg 2001 s. 409.

¹³⁷ Sitkoff 2003 s. 638, 658, 662–663 ja 675.

tai säätiön perustajan määräysten tulkinta- ja muutosmahdollisuudet kytkeytyvät olennaisesti kuolleen käden ongelmaan niin trust- kuin säätiöoikeudessa. Sitä tiukempi ote on ”kuolleella kädellä”, mitä vahvempi pysyvyys ja ankarampi tulkinta on sääde- tai trust-määräyksellä. Trustin asettajan etusijaan kytkeytyy korkeampi kynnys trustin muuttamiseen tai purkamiseen.¹³⁸

SL:ssa suhtautuminen kuolleen käden ongelmaan on melko liberaali:

- 1) Yksinomaan yksityistä intressiä hyödyttävät säätiötarkoitukset ovat mahdollisia. Näin oli jo VSL:n voimassa ollessa.
- 2) Perustamislupaa ei enää edellytetä (SL 13:2 ja 13:5), sillä säätiöiden rekisteröinnissä noudatetaan normatiiviperiaatetta kuten yhteisöjen rekisteröinnissä.¹³⁹ VSL:n aikanaan lupamenettely ei ollut kynnyskysymys, koska yhtään hylkäyspäätöstä tarkoituksen hyödyttömyyden perusteella ei ole tiedossa.¹⁴⁰
- 3) Säätiö tukee tai harjoittaa tarkoitusta edistävää toimintaa (SL 1:2.1). Säätiön tarkoitus ja toimintamuodot on määrättävä säännöissä (SL 1:2.2). SL 1:2 siis varmistaa ”kuolleen käden ohjauksen haudan takaa”, kun perustajan määräykset ovat säätiön säännöissä.
- 4) Säätiön tarkoituksen muuttaminen on lähtökohtaisesti vaikeaa ja edellyttää säätiölaissa (SL 6:2) säädettyjen aineellisoikeudellisten edellytysten täyttymistä. Uusi tarkoitus ei saa olennaisesti poiketa alkuperäisestä tarkoituksesta (SL 6:2.4).
- 5) Utta on, että SL:n perusteella tarkoituksen muuttamisedellytyksiä voidaan väljentää säätiön sääntömääräyksellä (SL 6:2.3). Sääntömääräyksen perusteella muutosedellytykset voivat jäädä jopa perustajan myöhempään päätäntävaltaan.¹⁴¹ Mainittu sääntömääräys on kuitenkin mahdollinen vain säätiötä perustettaessa eli valtaosassa Suomen säätiöitä ei ole sellaista mahdollisuutta.

2.4 Säätiön tarkoituksen hyödyllisyysvaatimus

Yleishyödyllisyys- ja hyödyllisyyskäsitteillä on laajemmasta näkökulmasta tärkeä säätiöoikeudellinen merkitys. Suomen säätiöoikeudessa yleishyödyllisyyskäsitteen tulkinta tai sitä koskevat rajanvetokysymykset eivät ole tarpeen. Säätiölait ovat aina

¹³⁸ Sitkoff 2003 s. 659–660.

¹³⁹ HE 166/2014 vp, s. 167; Halila DL 2020 s. 362.

¹⁴⁰ Aro 1971 s. 88–89 ja 92; Maijala 2021 s. 32.

¹⁴¹ HE 166/2014 vp, s. 30.

mahdollistaneet säätiöiden perustamisessa myös yksityiset hyödylliset tarkoitukset, eikä rajanvetoa ole tarvinnut säätiöoikeudessa tehdä. Myöskään säätiön valvonnallisuuden edellytyksenä ei ole Suomessa – toisin kuin joissakin muissa maissa – koskaan ollut säätiön yleishyödyllisyys. Yleishyödyllisyyskäsitteellä on vaikutusta Suomessa vero-oikeudessa ja tietyissä julkisissa tuissa.¹⁴² Säätiölain soveltamisessa ja tulkinnassa on sen sijaan merkitystä hyödyllisyyskäsitteellä.

Oikeuskirjallisuudessa hyödyllisyystermiä on pidetty epämääräisenä.¹⁴³ Kun uutta säätiölakia valmisteltiin, hyödyllisyystermi oli alkuun jäämässä pois laista.¹⁴⁴ Hyödyllisyystermi onkin hyvin väljä. Lähes mikä tahansa päämäärä voi olla jollekin ryhmälle tai henkilölle hyödyllinen. Säätiön tarkoituksen ei myöskään tarvitse olla aatteellinen, toisin kuin rekisteröitävien yhdistysten tarkoituksen on oltava YhdL:n 1 §:n mukaan.¹⁴⁵ Kun SL:a valmisteltiin, todettiin, että hyödyllisyystermin merkitystä on hämärtänyt myös VSL:n mukainen osittainen mahdollisuus tukea taloudellisesti säätiön lähipiiriin kuuluvaa. Hyödyllisyysanan säilyttämistä laissa perusteltiin kuitenkin vain säätiöiden julkikuvalla ja varovaisuussyillä.¹⁴⁶ Hyödyllisyystermin muodollisesta perustelusta huolimatta säätiölain muutoksilla tavoiteltiin säätiön tarkoituksen hyödyllisyysvaatimuksen selventämistä. SL:ssa kattavalla lähipiirikielolla ja säätiön laajalla raportointivelvollisuudella haluttiin nimenomaan selventää säätiön tarkoituksen hyödyllisyysvaatimusta.¹⁴⁷

Säätiön toiminnan on myös käytännössä oltava hyödyllistä. Tämä vastaa yhdistyksen tarkoituksen aatteellisuusvaatimuksen merkitystä yhdistyksen toiminnassa. Kun arvioidaan yhdistyksen tarkoituksen aatteellisuutta, merkitystä on yhdistyksen tosiasiallisella toiminnalla eikä vain sillä, miten tarkoitus on kirjoitettu yhdistyksen sääntöihin.¹⁴⁸ Vastaavasti säätiössä sekä sääntöihin kirjoitetun tarkoituksen että säätiön toiminnan on oltava hyödyllistä. Säätiö tukee tai harjoittaa tarkoitusta edistävää hyödyllistä toimintaa (SL 1:2.1). Säätiön tarkoitusta on muutettava, jos säätiön varojen käyttäminen sille määrättyyn tarkoitukseen on olosuhteiden muuttumisen vuoksi kokonaan tai huomattavalta osalta hyödytöntä (SL 6:2.1). Mikäli tarkoitusermuutos ei edellä mainitussa tilanteessa onnistu, säätiö voidaan purkaa (SL 12:3.1). SL:n perustelujen mukaan säätiön varat on käytettävä hyödyllisellä tavalla.¹⁴⁹ Hyö-

¹⁴² HE 166/2014 vp, s. 24–25.

¹⁴³ Aro 1971 s. 88–89 ja 92; Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 120; Jauhiainen 2014 s. 633.

¹⁴⁴ OM 23/2013 s. 92–93 (”oikeushenkilö, joka tuottaa hyötyä”); Halila DL 2013 s. 602.

¹⁴⁵ HE 4/1964 vp, s. 2; Aro 1971 s. 102; Toiviainen Edilex 2010 s. 9; HE 166/2014 vp, s. 64.

¹⁴⁶ HE 166/2014 vp, s. 24, 42, 63 ja 64.

¹⁴⁷ HE 166/2014 vp, s. 24, 42, 63 ja 64.

¹⁴⁸ Halila – Tarasti 2017 s. 75.

¹⁴⁹ HE 166/2014 vp, s. 130.

dyllisyysvaatimuksella on siis merkitystä säätiön toiminnassa, ja sillä on tai pitäisi olla vaikutusta säätiön johdon toimintaa ohjaavana vaatimuksena.

Tuoreemmassa oikeuskirjallisuudessa Villa on pitänyt SL:n hyödyllisyysvaatimusta laajana käsitteenä ja todennut sen eroavan yleishyödyllisyyskäsitteestä. Hyödyllisyys ei ole synonyymi yleishyödyllisyydelle.¹⁵⁰ Tämä vastaa edellä esitettyä. Pelkkä hyödyllisyysvaatimus laissa kattaa myös yksityiset hyödylliset säätiötarkoitukset ja on siten selvästi laajempi käsite kuin yleishyödyllisyys. Säätiöoikeudessa yleishyödyllisyysvaatimus tarkoittaa siis viranomaisen vallan korostumista ja pelkkä hyödyllisyysvaatimus taas yksityisten oikeuksien korostumista. Halila on pitänyt säätiölain hyödyllisyysvaatimusta säätiöideologisena lähtökohtana.¹⁵¹ Kun ottaa huomioon sen, mitä edellä on todettu hyödyllisyyden ja yleishyödyllisyyden rajanvedosta, kannanotto on hyvin perusteltu. Pidän hyödyllisyyskäsitteen olemassaoloa SL:ssa keskeisenä sekä säätiöiden laajan perustamismahdollisuuden että hyödyllisyysvaatimuksen säätiön toimintaa ohjaavan vaikutuksen vuoksi.¹⁵² Säätiö voidaan perustaa hyvin väljästi perustajan hyödyllisenä pitämään tarkoitukseen, ja säätiön johto on velvollinen huolehtimaan siitä, että säätiön toiminta on käytännössä hyödyllistä säätiön säännöissä mainitulla tavalla.

Siinä missä säätiöiden tarkoitukset myös perustajien motiivit säätiön perustamiseen vaihtelevat. Motiivit voivat olla muutakin kuin ”hyvän ihmisen lahjoitus hyvään tarkoitukseen”.¹⁵³ Säätiön perustamismotiivit voivat olla itsekäitä ja säätiötä voidaan myös hyväksikäyttää tarkoituksensa vastaisiin intresseihin. Motiiveina säätiön perustamisessa voivat olla hyvän tekemisen halu, omaisuuden jättäminen tieteen palvelukseen tai halu turvata tietyn toiminnan tai tietynlaisen kulttuurin jatkuvuus, oman tai läheisen nimen säilyttäminen, muiston kunnioittaminen, verotukselliset syyt, omaisuuden siirtäminen pois jonkun toisen ulottuville, kiitollisuuden osoittaminen tai kiitoksen saaminen ja niin edelleen.¹⁵⁴ Säätiöoikeudellisesti perustajan tai perustajien motiivilla sellaisenaan ei ole merkitystä. Vain säätiön tarkoituksensä ilmaisussa ilmaistu motiivi on merkityksellinen säätiön toiminnassa.¹⁵⁵

¹⁵⁰ Villa 2022 s. 579.

¹⁵¹ Halila DL 2013 s. 602.

¹⁵² Maijala 2019 s. 57–58.

¹⁵³ ””gode” mennesker gav til ”gode” formål” Andersen Tanskan säätiöilmapiiristä eri aikoina. Andersen 2000 s. 32.

¹⁵⁴ Säätiön perustamismotiiveista: Hessler 1952 s. 281; Aro 1971 s. 1–3; Nielsen 1972 s. 8, 13 ja 311–312; Olsson 1996 s. 16, 57–58, 60, 128 ja 199–201; Hovi 2005 s. 87; Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 13–28; Halila OTJP 2010 s. 6 ja 17–19; Toiviainen Edilex 2010 s. 13; Ahdekivi 2014 s. 10–12; von Campenhausen – Stumpf 2014 s. 5; von Campenhausen 2014 s. 84–85; Tiitta 2018 s. 26, 52 ja 174; Maijala 2021 s. 39.

¹⁵⁵ Aro 1971 s. 2–3; Hof 2014 s. 183.

2.5 Pääoma ja tehtävä säätiötä määrittävinä tekijöinä

SL:ssa ei ole varsinaista säätiön määritelmää. SL:n ensimmäisessä luvussa on säännökset säätiön oikeushenkilöllisyydestä, tarkoituksesta, tehtävästä ja säätiölle tulevasta minimipääomasta. SL:n perusteluissa ja niihin viitaten tuoreessa korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2024:35 säätiö on määritelty oikeushenkilöksi, ”jolla ei ole omistajia eikä jäseniä ja jolle nimetty hallinto hoitaa ja käyttää säätiön varoja sen säännöissä määrätyn tarkoituksen toteuttamiseen”.¹⁵⁶ Säätiöt ja rahastot ry:n laatimassa alan itsesääntelyohjeessa Säätiön hyvä hallinto korostuu samoin säätiön tarkoituksen toteuttaminen: ”Säätiön toiminnan ja sen varallisuuden huolellisen hoidon päämäärä on yksinomaan säätiön tarkoituksen toteuttaminen.”¹⁵⁷

Erotuksena jäsenten yhteenliittymästä säätiön määrittelyssä on perinteisesti korostunut määrätarkoitukseen käytettävä omaisuus.¹⁵⁸ Omaisuusmassa kuvaa parhaiten säätiöitä, jotka jakavat apurahoja pääoman tuotosta. Sen sijaan toiminnallisissa säätiöissä on kyse määrätyn tarkoituksen toteuttamisesta palvelua tarjoamalla tai muutoin toimintaa harjoittamalla. Toiminnallisten säätiöiden toiminta on tyypillisesti jatkuvarahoitteista.¹⁵⁹ Saksassa 1.7.2023 voimaan tullessa siviililain muutoksessa otettiin lakiin säätiön määritelmä.¹⁶⁰ Määritelmä sisältää 1) omaisuuden, 2) perustajan määräämän pysyvän tarkoituksen sekä 3) oikeushenkilöllisyyden ja 4) jäsenten puuttumisen.¹⁶¹ Suomen säätiöoikeudessa säätiön jäsenettömyys ja tarkoituksen pysyvyys on pääteltävä muista säätiölain säännöksistä.¹⁶² Säätiölle tulevasta pääomasta, tarkoituksesta ja oikeushenkilöllisyydestä on säädetty säätiölaissa.

Suomessa säätiötä perustettaessa sillä on oltava pääomaa vähintään 50 000 euroa (SL 1:3). Se on säätiötoimintaa varten varsin vähäinen määrä. Kansalaisyhteiskun-

¹⁵⁶ HE 166/2014 vp, s. 62; KKO 2024:35, kohta 5.

¹⁵⁷ Säätiön hyvä hallinto 2015 s. 10.

¹⁵⁸ Ks. esimerkiksi HE 89/1985 vp, s. 3; Olsson 1996 s. 35, 236 ja 445; Woxholt 1997 s. 1089; Hemström 2010 s. 28; Toiviainen Edilex 2010 s. 13; Jauhiainen 2014 s. 622; von Campenhausen – Stumpf 2014 s. 1–2 ja 5; von Campenhausen 2014 s. 85; Hof 2014 s. 113; NOU 2016:21 s. 27: ”Kjernen i stiftelsesbegrepet er at en formuesmasse ved en rettslig disposisjon selvstendig er stilt til rådighet for et bestemt formål.”; Gesetz zur Vereinheitlichung des Stiftungsrechts und zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes, vom 16. Juli 2021. www.bgbl.de vierailupäivä 27.4.2022.

¹⁵⁹ Hovi 2005 s. 24, 30 ja 88.

¹⁶⁰ Gesetz zur Vereinheitlichung des Stiftungsrechts und zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes, vom 16. Juli 2021. www.bgbl.de vierailupäivä 27.4.2022.

¹⁶¹ Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) § 80: ”Die Stiftung ist eine mit einem Vermögen zur dauernden und nachhaltigen Erfüllung eines vom Stifter vorgegebenen Zwecks ausgestattete, mitgliederlose juristische Person.” Samassa säännöksessä on myös määräykset määräaikaaisesta säätiöstä (*Verbrauchsstiftung*).

¹⁶² Hovi 2005 s. 140: ”Sääntäjän säätiölle määräämän tarkoituksen pysyvyys ilmenee säätiölaista tarkoituksen vaikeutettuna muuttamisena.”

nan kannalta optimina on kuitenkin pidetty, ettei minimipääomavaatimusta olisi lainkaan. Mikäli minimipääomaa edellytetään säätiötä perustettaessa, tulisi määrän olla kohtuullinen ja suhteessa tarkoitukseensa.¹⁶³ Tästä näkökulmasta minimipääoman nostamista ei siis voi perustella. SL:n valmistelussa onkin päädytty siihen, että alhainen pääomavaatimus edistää hyväksi havaittujen pienempien säätiöiden perustamista ja toimintaa.¹⁶⁴

Vasta-argumenttina pääomavaatimuksen puolesta voi todeta, että säätiö on lähtökohtaisesti kallis oikeushenkilömuoto. Pienimuotoisen toiminnan harjoittaminen säätiömuodossa ei välttämättä ole kustannustehokasta, ellei sitä tehdä ja hallinnoida osin palkkiottomana vapaaehtoistyönä. Pienimmillään säätiöillä on oltava vähintään kolme hallituksen jäsentä (SL 3:8.1). Nämä voivat toimia palkkiottakin, mutta heillä on oikeus palkkioon jo perushallinnon hoitamisen ja vastuun kantamisen perusteella.¹⁶⁵ Jokaisella säätiöllä on oltava tilintarkastaja (SL 4:1), jolle on maksettava palkkio, ja jokaista tilikautta koskee kattava raportointivelvoite (SL 5 luku). Lisäksi säätiörekisteriin merkittyjen säätiöiden on maksettava vuosittain valvontamaksua (laki säätiön valvontamaksusta (1048/2013), valvontamaksulaki).

Säätiöitä voidaan SL:n mukaan perustaa pienellä pääomalla, mutta samalla kannustetaan muodostamaan kokonaisuuksia, joissa säätiön tarkoitusta voidaan toteuttaa tehokkaasti. SL:n perusteluissa lähdetään olettamasta, että säätiössä on pyrkimys toteuttaa tarkoitusta tehokkaasti.¹⁶⁶ SL:n sulautumissääntelyn tarkoituksena on ollut nimenomaan edistää kokonaisuusien muodostamista, joissa säätiön tarkoitusta voidaan toteuttaa tehokkaasti siinäkin tilanteessa, että säätiöllä ei ole yksinään enää toimintaedellytyksiä.¹⁶⁷

Suurempien pääomien säätiöissä edellä mainitut hallintokustannukset ja valvontamaksu jäävät marginaalisiksi kustannuseriksi. Tehokkuusnäkökulmasta on huomattava, että kun säätiössä ei ole omistajia eikä jäseniä, ei synny kustannuksia näiden päätöksentekomenettelystä. Parhaimmillaan säätiö onkin erittäin kustannustehokas oikeushenkilömuoto. Säätiöt ja rahastot ry seuraa sen jäsenenä olevien apurahasäätiöiden hallintokulujen suhdetta jaettujen apurahojen määrään. Yhdistyksen jäsensäätiöiden keskimääräiset hallintokustannukset ovat pysyneet noin 11–12 prosentissa jaetun tuen määrästä.¹⁶⁸ Luku on alhainen, ja onkin paikallaan todeta, että SL:n perusteella säätiöllä ei ole velvollisuutta hoitaa hallintoaan tai muita tehtäviä vapaaehtoisvoimin palkkiotta tai muodollisella palkkiolla.

¹⁶³ Van der Ploeg – van Veen – Versteegh 2017 s. 265.

¹⁶⁴ HE 166/2014 vp, s. 26.

¹⁶⁵ HE 89/1985 vp, s. 8; Olsson 2008 s. 479.

¹⁶⁶ HE 166/2014 vp, s. 66 ja 72.

¹⁶⁷ HE 166/2014 vp, s. 52–53. Säätiöillä ei ole lähtökohtaisesti taloudellista kannustinta yhdistymiseen. Ahdekivi 2014 s. 20.

¹⁶⁸ HE 166/2014 vp, s. 52; Suvikumpu 2024.

Säätiölainsäädännöllä luotiin alun perin perusta omaisuuden käyttämiseen määrättyllä tavalla oikeushenkilön muodossa.¹⁶⁹ Säätiötä ei ole säädetty omaisuuden passiiviseen hallintointiin tai säilyttämiseen. Säätiö on oikeushenkilö, jolla on tehtävä. Kuten säätiöiden perusjaottelusta SL 1:2.1:sta ilmenee, säätiö voi toteuttaa tehtävänsä kahdella eri tavalla. SL:ssa molemmat tarkoituksen toteuttamistavat on nimenomaisesti mainittu, toisin kuin VSL:ssa. SL 1:2.1:n mukaan säätiö joko tukee tai harjoittaa itse säännöissä määrättyä hyödyllistä tarkoitustaan edistävää toimintaa. Säätiö voi toteuttaa tarkoitustaan myös näillä molemmilla tavoilla.¹⁷⁰

Nimenomaista säännöstä säätiön toimintamuodoista on hallituksen esityksessä perusteltu tarpeella ilmaista selvästi, että SL koskee sekä apurahasäätiöitä että toiminnallisia säätiöitä.¹⁷¹ Mielestäni SL 1:2.1:n säännös asettaa säätiölle toimintavollisuuden. Säännöksessä on velvoittavassa muodossa säädetty, että säätiö joko tukee tai harjoittaa tarkoitustaan edistävää toimintaa. Säätiön koko toiminnan on edistettävä säännöissä määrättyä tarkoitusta.¹⁷² Mikäli säätiöllä on sääntöjen mukaan useampi eri tarkoitus, säätiön hallituksella on päätösvalta sääntöjen määrittämistä rajoissa eri tarkoitusten edistämisen suhteesta.¹⁷³ Säätiön rakenteesta puuttuu kuitenkin toimielin, joka voisi päättää, että tarkoitusta ei toteuteta. Perinteisestä säätiön omaisuusmassaa korostavasta määrittelystä poiketen määrittelen säätiön sen aktiivista tehtävää painottaen: Säätiö on hyödyllistä, säännöissä määrättyä tarkoitusta toteuttava oikeushenkilö, jolla ei ole omistajia eikä jäseniä ja joka on viranomaisvalvonnan alainen.¹⁷⁴

2.6 Osakeyhtiölaki säätiölain mallina

Halila on kritisoinut sitä, että osakeyhtiölaki on otettu malliksi säätiölakia säädettyessä. Hän on pitänyt yhdistyslakia siihen paremmin soveltuvana.¹⁷⁵ Halila on todennut myös yleisemmin, että yhteisöoikeudessa tarkastelukohteet lähenevät toisiaan riippumatta oikeushenkilömuodosta, kun kohdetta tarkastelee korkealta abstraktiotasolta.¹⁷⁶ Mikäli on tarkoitus, että kansalaisyhteiskunnassa on valittavissa toiminnan

¹⁶⁹ HE 4/1929 vp, s. 1.

¹⁷⁰ HE 166/2014 vp, s. 64.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² HE 166/2014 vp, s. 52.

¹⁷³ HE 166/2014 vp, s.73; Jauhiainen – Kaisanlahti – Kela 2017 s. 59.

¹⁷⁴ Majjala LM 2019 s. 61.

¹⁷⁵ Halila DL 2013 s. 599–605. Halila on kiinnittänyt huomiota osakeyhtiölain angloamerikkalaiseen sääntelymalliin, olettama- ja periaatesäännösten runsauteen, sääntelytiheyden merkittävään kasvuun sekä liiketoimintapiirteiden korostumiseen. Halila DL 2020 s. 356–357.

¹⁷⁶ Halila DL 2020 s. 356.

harjoittamiseen monipuolisesti erilaisia oikeushenkilöitä, voi korkea abstraktiotaso olla tarkastelussa ongelmallinen.

Manne Airaksinen on ottanut käyttöön yhtiökaari-termin. Vaikka varsinaista yhtiökaarta eli yhteistä lakia eri yhteisö- ja säätiömuodoille ei ole säädetty, voimakasta yhdentymistä on tapahtunut. Vuoden 2006 osakeyhtiölaki on ollut mallina asunto-osakeyhtiölaille (1599/2009), vakuutusyhtiölaille (521/2008), osuuskuntalaille sekä säätiölaille.¹⁷⁷ Samasta aiheesta on kirjoittanut Veikko Vahtera. Hän on käyttänyt termiä yhteisökaari. Vahtera on kiinnittänyt huomiota toisaalta yhtenäistämistavoitteen ja toisaalta kunkin oikeushenkilön erityispiirteiden säilyttämisen suhteeseen eli sääntelybalanssiin.¹⁷⁸

Matti Ilmanen on Säätiöhakemisto-teoksessaan 1970-luvulla korostanut nimenomaan eri oikeushenkilöiden eli kansalaisten käytössä olevien ”välineiden omia pelisääntöjä”: ”Yhä yleisemmin aletaan ymmärtää, kuinka tärkeää yhteiskunnan edistymiselle on, että kansalaisilla on käytettävissään erilaisia toimintoja varten monia niihin sopivia organisaatiomuotoja. Mitä kehittyneempi ja vapaampi yhteiskunta on, sitä moninaisempi on kansalaisten toimintavälineistö ja sitä tärkeämpää on, että lainsäädännöllä huolehditaan hyvistä pelisäännöistä kullekin organisaatiomuodolle. Kaikkia käsitelmäritelmiä olennaisempaa – tämä on uuden lähestymistavan pääväite – on nähdä myös säätiö osana mainittua välineistöä. Säätiö on (muiden joukossa yksi) organisaatiomuoto, jonka kansalaiset ja heidän yhteisönsä voivat valita [...] Tärkeintä on valinnan vapaus.”¹⁷⁹

On siis tultu pitkä matka siitä, kun Ilmanen kirjoitti kullekin organisaatiomuodolle sopivien lain säännösten tärkeydestä kansalaisten toimintavälineistön turvaajana.¹⁸⁰ Yhteisö- ja säätiösääntelyn yhtenäistäminen voi johtaa eri oikeushenkilömuotojen erityispiirteiden hälvenemiseen. Kun toiminnan harjoittamiselle halutaan lainsäädännössä tarjota erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja, voi kysyä, miksi niistä tehdään toistensa kaltaisia. Positiivista tässä kehityksessä on, että esimerkiksi hallintoa koskevien menettelysäännösten yhtenäisyys edistää säännösten noudattamista ja soveltamiskäytännön saatavuutta (transaktiokustannushyödyt). Ja vaikka eri oikeushenkilöiden väliset rajat eivät enää ole niin selvät, kunkin oikeushenkilön tyypilliset piirteet löytyvät edelleen yhteisö- ja säätiölaeista.¹⁸¹

Tuoreemmassa oikeuskirjallisuudessa Villa on kiinnittänyt huomiota siihen, että yhteisökaarimallissa käytetään samoja käsitteitä ja lauserakenteita eri oikeushenki-

¹⁷⁷ Airaksinen DL 2013 s. 451–452.

¹⁷⁸ Vahtera DL 2013 s. 626–628, 631 ja 641.

¹⁷⁹ Ilmanen 1977 s. 11.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ HE 185/2012 vp, s. 1 ja 19; Vahtera DL 2013 s. 627–631, 634 ja 641–642; Mähönen 2020 s. 8–11.

lömuotoa koskevissa laeissa ja niiden perusteluissa ilman, että viitataan toisiin esitiöihin. Villan mukaan tällä tekniikalla on vahvat ja heikot puolensa.¹⁸² Harju on pitänyt ongelmallisena osakeyhtiölain kopiointia muihin yhteisömuotoihin ja säätiöihin ilman tarkempaa valtiosääntöistä analyysia. Lisäksi Harjukin on todennut säätiölaista, että se olisi ollut mahdollista uudistaa myös muutoin kuin osakeyhtiölakia koptioimalla.¹⁸³

Tämän tutkimuksen kohteena olevan säätiöiden julkisen valvontasääntelyn osalta niin osakeyhtiö- kuin muutkin yhteisölait ovat yhtä huonoja sääntelymalleja säätiölailla. Vain säätiölaissa on julkista valvontaa koskevat säännökset, joten yhteisölaeista ei löydy mallia tai vertailukohtaa näille säännöksille. OYL:n käyttäminen mallina on voinut myötävaikuttaa SL:n valvontasääntelyyn siten, että valvontakeinot ovat pysyneet ennallaan. Ainakaan OYL:ssa ei ole viranomaisvalvontaa koskevia säännöksiä, jotka olisivat voineet toimia mallina. SL:n esitöiden perusteella valvontaa voitiin ”tehostaa ilman, että lisätään Patentti- ja rekisterihallituksen valvontakeinoja”.¹⁸⁴ Sen sijaan muiden Pohjoismaiden säätiölaeissa on valvontasäännökset. Kuten jäljempänä oleva tarkastelu osoittaa, niissä on eroja ja siten erilaisia malleja säätiöiden valvontasääntelylle. Valvontasääntelyvaihtoehtojen vertailu mahdollistaa myös valvontakeinoja koskevien säännösten tehokkuuden tai tehostomuuden arvioinnin.

2.7 Trust-järjestely

Tämän tutkimuksen alussa säätiötä on verrattu kirahviin. Eläinvertailussa trust lie-nee värienvaihtokyvystään tunnettu kameleontti, sillä trust on monipuolinen ja muuntuva oikeussuhteiden järjestely.¹⁸⁵ Suomessa trusteja ovat tutkineet Mikkola¹⁸⁶ ja Kari Joutsamo¹⁸⁷. Mikkola on tehnyt trustista oikeusvertailevan tutkimuksen vuonna 2003. Hänen tutkimuksensa kohteena oli Englannin oikeuden mukainen trust. Englannin oikeudessa trustia on pidetty erinomaisena oikeudellisena innovaationa, mutta myös muissa oikeusjärjestelmissä on trustia vastaavasti kehit-tyntynyt järjestelyitä, joissa toisen haltuun luotetaan kolmannen hyväksi tarkoitettua

¹⁸² Villa 2022 s. 570.

¹⁸³ Harju 2022 s. 23–25 ja 34–35.

¹⁸⁴ HE 166/2014 vp, s. 40, 50, 57 ja 171–172.

¹⁸⁵ Moffat 1992 s. 126: s. “*Assuming the trust is adaptable to its different environments, does this chameleon-like quality undermine the integrity of the subject itself?*”

¹⁸⁶ Mikkola 2003; Mikkola Liikejuridiikka 2018 s. 78–93.

¹⁸⁷ Joutsamo 1999.

omaisuutta. Samankaltaisten oikeusinstrumenttien kehitys on voinut tapahtua toisistaan riippumatta.¹⁸⁸

Julkisia intressejä edistävien trustien (*public trust*) on todettu lähenevän mannereurooppalaista säätiöinstituutiota. Erotuksena yksityisiä tarkoituksia varten perustetuista trusteista (*private trust*) julkisia trusteja perustetaan hyväntekeväisyystarkoituksiin. Julkisen trustin olennaiset piirteet erotuksena yksityisiä tarkoituksia varten perustetusta trustista ovat: edunsaajien joukon ei tarvitse olla ennalta täsmällisesti määritelty ja trustin ei tarvitse olla määräaikainen.¹⁸⁹ Avustuksia tai tukia jakavalla trustilla (*donative trust*) ja apurahasäätiöllä on yhteisiä toiminnallisia piirteitä. Suomalaisia säätiöitä sinänsä voidaan perustaa pysyvinä tai määräaikaisina (SL 12:3), yksityiseen tai julkiseen hyödylliseen tarkoitukseen ja edunsaajamääräys säätiön säännöissä voi olla persoonaton tai yksilöityä joukkoa koskeva.¹⁹⁰

Yhteisistä toiminnallisista piirteistä¹⁹¹ huolimatta trust ja säätiö ovat erilaisia oikeudellisia instituutioita. Joutsamo ja Mikkola ovat korostaneet, että trustia ei voi määritellä kääntämällä englanninkielisiä termejä suomeksi. Sen sijaan on ymmärrettävä Englannin oikeusjärjestelmän oikeuslähdeoppia ja oikeushistoriaa. Trustin perusteita ja oikeusvaikutuksia tutkittaessa on merkitystä sekä *common law* -oikeudella että *equity*-oikeudella.¹⁹² Tämän tutkimuksen näkökulmasta trust-instituutio on olennainen, koska oikeudellisista ja oikeusjärjestelmiin kytkeytyvistä eroista huolimatta trustilla ja säätiöllä on merkittävä yhtäläisyys: luottamuksen korostuminen ja varsinainen valvojen puuttuminen instituution tai järjestelyn rakenteesta.

Kun angloamerikkalaisissakin oikeusjärjestyksissä on kodifioitu säännöksiä, eri oikeusjärjestelmien väliset erot lievenevät.¹⁹³ Ulkomainen trust ja sen kaltainen oikeudellinen järjestely tunnustetaan Suomen laissa. Kirjapitolakiin (1336/1997, KPL) 1.4.2022 voimaan tullessa 1:1 b:ssä (167/2022, Ulkomaisen oikeushenkilön kirjantpovelvollisuus) säädetään, että ulkomaisesta oikeushenkilöstä säädetty koskee myös ulkomaista trustia ja sen kaltaista oikeudellista järjestelyä. Myös muun muassa kaupparekisterilaissa (564/2023) mainitaan trust tosiasiallisten edunsaajien rekisteröintiä koskevissa säännöksissä.

¹⁸⁸ Ks. viittaus Frederic William Maitlandiin ja trustin erinomaisuuteen oikeudellisena innovaationa esimerkiksi Moffat 1992 s. 124 ja Matthews 2013 s. 242–243, 246–247 ja 253–254: “*The trust is the greatest contribution made by English lawyers to international legal thought.*”

¹⁸⁹ Joutsamo 1999 s. 10–11; Mikkola 2003 s. 81–82 ja 166.

¹⁹⁰ Ks. jäljempänä säätiön edunsaajamääräyksistä luvussa 6.1.2.

¹⁹¹ Hessler on kirjoittanut trustista toiminnallisena vastineena säätiölle. Hessler 1952 s. 34 ja 45.

¹⁹² Joutsamo 1999 s. 6–7; Mikkola Edilex 2002 s. 6; Mikkola 2017 s. 193; Mikkola Liikejuridiikka 2018 s. 78, 81 ja 83–84; Mikkola 2023. Trust-järjestelyn toisille kielille kääntämisen vaikeudesta Matthews 2013 s. 243–246.

¹⁹³ Sillanpää 1994 s. 28.

Englannin oikeudessa trust rakentuu kaksoisomistukselle (*dual ownership*), jossa esinekohtaiset omistusoikeudet jakautuvat kahdelle taholle ja ovat keskenään eri sisältöisiä: truseen omistusoikeus (*legal title*) perustuu *common law* -oikeuslähteeseen ja edunsaajan omistusoikeus (*equitable interest, beneficial title*) taas perustuu *equity*-oikeuslähteeseen. Edunsaajien suoja truseeta kohtaan eli fidusiaarivelvoitteet perustuvat myös *equity*-oikeuslähteeseen.¹⁹⁴ Suomalaista trustia ei ole. Suomen tai Manner-Euroopan oikeusjärjestelmistä ei löydy vastaavaa, koska ei ole edellä mainittua kahden oikeuslähteen järjestelmää. Näin ollen ei ole myöskään englantilaiseen kahteen erilaiseen oikeuslähteeseen perustuvaa trustia.¹⁹⁵

Trustin määrittelyn haastavuutta korostaa vielä sen poikkeuksellinen tapauskohtaisuus. Mikkola on painottanut, että trustin oikeusvaikutuksia selvittäessä ratkaisevat järjestelyn sisältö ja soveltuvat oikeusohjeet: ”Termi trust ei tässä suhteessa anna lainsoveltajalle yleistettävissä olevia oikeusohjeita: käsitteellä ei ole tapauskohtaisuudesta irrotettua ongelmanratkaisuvoimaa.”¹⁹⁶ Trust-järjestelyn ydin on luottamus truseena toimivaa kohtaan. Luottamus on velvoittanut ja velvoittaa edelleen moraalisesti. Trust-instituutiossa moraaliset velvoitteet ovat muuntuneet juridisiksi velvollisuuksiksi.¹⁹⁷

Yksi eroista suomalaisen säätiön ja trustin välillä on oikeushenkilöllisyys. Trust ei ole oikeushenkilö. Trust on omaisuuskeskeinen oikeussuhteiden järjestely, ”eräänlainen edustuksen tai edunvalvonnan muoto, jossa henkilö pitää tiettyä omaisuutta toisen henkilön hyväksi hallussaan”.¹⁹⁸ Trustin keskeinen piirre on omistajuuden etujen ja haittojen eriyttäminen.¹⁹⁹ Trust-käsitteen sisältö eroaa kuitenkin eri oikeusjärjestelmissä, myös *common law* -oikeusryhmässä.²⁰⁰ Mikkola on todennut epäitsenäi-

¹⁹⁴ Joutsamo 1999 s. 6–7; Mikkola Edilex 2002 s. 6; Mikkola 2017 s. 193; Mikkola Liikejuridiikka 2018 s. 78, 81 ja 83–84; Mikkola 2023. Trust-järjestelyn omistusoikeuden jakautumisesta Matthews 2013 s. 243–246.

¹⁹⁵ Aro 1971 s. 42–44; Timonen 1997 s. 164–167; Lyytikäinen DL 1998 s. 1053; Mikkola 2003 s. 145–147; Hovi 2005 s. 60–61; Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 10 ja 388–389; Olsson 2017 s. 230–231: ”*Det finns helt enkelt ingen svensk trust.*”

¹⁹⁶ Mikkola 2003 s. 304. Suomessa ulkomaisen trustin oikeusvaikutuksia on arvioitu korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisuissa KHO 2013:51 ja KHO 2017:149. Kun kahdelle eri taholle jakautuva eri sisältöinen omistusoikeus ei ole Suomen oikeudessa mahdollinen, on tutkittava ja ratkaistava, kenellä järjestelyssä on vahvimmin omistukseen liittyviä elementtejä ja, mihin omistusoikeus eniten paikantuu. Tämä henkilö pääsee trust-järjestelyssä omistajan asemaan Suomen oikeudessa. Mikkola 2017 s. 203–204; Mikkola Liikejuridiikka 2018 s. 89 ja 93; Mikkola 2023.

¹⁹⁷ Joutsamo 1999 s. 7; Mikkola Edilex 2002 s. 5 ja 10; Mikkola 2003 s. 82–83; Matthews 2013 s. 246–247.

¹⁹⁸ Mikkola 2003 s. 3, 147 ja 155.

¹⁹⁹ Sitkoff 2003 s. 623.

²⁰⁰ Mikkola 2003 s. 10; Mikkola Liikejuridiikka 2018 s. 92; Mikkola 2023.

sen säätiön lähenevän trustia. Epäitsenäistä säätiötä ei rekisteröidä eikä se ole oikeushenkilö. Se ei myöskään kuulu säätiölain soveltamisalaan.²⁰¹

Trust-oikeudessa trustia on tutkittu omaisuuden ja sopimuksen välisenä hybridinä.²⁰² Myös Mikkola on viitannut hybridirakenteeseen ja todennut, että trustin puitteissa voi yhdistellä osia eri oikeudenaloista. Esine-, velvoite- ja sopimusoikeus ovat trustin liikkuva toimintaympäristö.²⁰³ Trustia hyödynnetään niin perhe- ja jäämistö-oikeudellisissa suhteissa kuin myös kauppa- ja liikesuhteissa, ylipäänsä laajasti erilaisissa luonnollisten henkilöiden tai organisaatioiden tarpeissa.²⁰⁴ Trustin joustavuutta on verrattu sopimusten joustavuuteen.²⁰⁵ Siinä missä trust on joustava järjestely, säätiö on jäykkä oikeushenkilö.

Varsinainen tai aito trust voidaan jäsentää kolmen osapuolen (luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö) avulla: Trustin asettaja (*settlor*), trust-omaisuuden haltuunsa saava (*trustee*) ja järjestelystä edun saava (*beneficiary*). Osapuolten lukumäärä voi kuitenkin olla muukin kuin kolme. Trustin asettaja voi olla itse myös edunsaaja tai trustee. Tätä rajoittaa kuitenkin se, että sama luonnollinen tai oikeushenkilö ei voi olla trustin kaikki osapuolet, eikä ainoa trustee voi olla ainoa edunsaaja.²⁰⁶ Tällöin ei ainakaan olisi kysymys ”toisen henkilön hyväksi” tekemisestä. Toisin kuin edellä on mainittu trustin asettajasta edunsaajana, Suomen säätiöoikeudessa tällainen järjestely olisi vastoin säätiön ydinolemusta. Säätiötä ei voi perustaa perustajan taloudelliseksi tukemiseksi. Poikkeuksena tästä ovat aiemmin mainitut tukisäätiöt.²⁰⁷

²⁰¹ Mikkola 2003 s. 169. Olennainen kysymys epäitsenäisen säätiön vertailussa trustiin on se, millä edellytyksillä epäitsenäinen säätiöomaisuus saa suojaa omaisuutta hoitavan velkojilta.

²⁰² Langbein 1995 s. 627–628, 669 ja 671; Sitkoff 2003 s. 631.

²⁰³ Mikkola 2003 s. 146; Mikkola Liikejuridiikka 2018 s. 79.

²⁰⁴ Moffat 1992 s. 124–126; Matthews 2013 s. 242; Mikkola Edilex 2002 s. 10; Mikkola 2003 s. 88–89; Mikkola 2017 s. 193 ja 201. ”that one of the virtues claimed for the trust device is adaptability. This is manifested by its contemporary pervasiveness in a wide range of personal and commercial contexts. There can, for instance be trusts to protect the wealthy, trusts to protect the handicapped, trusts to benefit employees, trusts to defeat creditors, trusts to provide pensions, trusts as a method of arranging collective investment, and even trusts for the carrying on of a business.” Moffat 1992 s. 124.

²⁰⁵ Langbein 1995 s. 671; Runciman – Ryan 2012 s. 76. Trust-järjestelyn sopimuksellisista elementeistä Mikkola Edilex 2002 s. 10.

²⁰⁶ Lyytikäinen DL 1998 s. 1053; Joutsamo 1999 s. 3 ja 6; Mikkola Edilex 2002 s. 5–6; Mikkola 2003 s. 27–28 ja 51; Mikkola 2017 s. 194; Mikkola Liikejuridiikka 2018 s. 82. Trustin osapuolista Englannin oikeudessa Mikkola 2003 s. 32–55.

²⁰⁷ Myös Mikkola tuo esiin tämän säätiöpiirteen. Mikkola 2003 s. 167.

John H. Langbeinin mukaan trustee on omistaja, jolla ei ole omistukseen kuuluvia etuja mutta velvollisuus hoitaa ja hallinnoida omaisuutta.²⁰⁸ Mikkola on määritellyt suomalaisin termein trusteeen omaisuuden lailliseksi omistajaksi ja edunsaajan omaisuuden asialliseksi (ei tosiasialliseksi) omistajaksi. Laillinen omistajuus tarkoittaa esimerkiksi, että trust-omaisuuden mahdollinen rekisteröinti tehdään trusteeen nimiin. Kun edunsaajasta ei tehdä merkintää rekisteriin, voidaan järjestelyllä saavuttaa luottamuksellisuus ja anonymiteetti. Omaisuuden hallussapidosta ja mahdollisesta rekisteröinnistä huolimatta trusteeen omistus on muodollista, ja sitä rajoittaa edunsaajan asiallinen omistusoikeus. Julkisesti näkyvät toimet eivät tarkoita sitä, miltä ne näyttävät, ja varsinaisista omistajan eduista nauttiva jää piiloon.²⁰⁹

Trustia koskevat opit vaihtelevat ja ovat oikeusjärjestyskohtaisia.²¹⁰ Olennaista tämän tutkimuksen kannalta on kiinnittää huomiota trust-oikeudessa esiin nostettuihin valvontaa koskeviin kysymyksenasetteluihin ja vastauksiin. Vaikka trust on peräisin toisenlaisesta oikeusjärjestelmästä ja eroaa oikeudellisena instituutiona monin tavoin suomalaisesta säätiöstä, on trust-järjestelyssä myös merkittäviä yhteisiä piirteitä säätiön kanssa. Ne mahdollistavat analogisten päätelmien tekemisen.

Trust ja säätiö ovat molemmat vahvasti luottamukseen perustuvia instituutioita. Kumpaankin liittyy tyypillisesti kolme tahoa, joilla on samantyyppiset roolit: 1) henkilö (luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö), joka luovuttaa omaisuutta ja määrää sen tarkoituksen (asettaja tai perustaja), 2) henkilö tai henkilöt, jotka hallinnoivat omaisuutta (trustee tai hallitus), 3) kolmannen (*beneficiary* tai edunsaaja) hyväksi. Kummankaan rakenteeseen ei lähtökohtaisesti kuulu yhteisölle tyypillistä omistajatai jäsenvalvojaa. Molemmissa myös omaisuutta hallinnoivan tahon harkintavalta on riippuvainen asettajan tai perustajan määräyksistä. Trusteen toiminta edunsaajien eli kolmansien osapuolten hyväksi herättää vastaavia valvontakysymyksiä kuin hallituksen toiminta säätiössä. Sama koskee kysymystä trustin asettajan tai säätiön perustajan asemasta ja määräysten voimassa pysymisestä. Siksi trust-oikeudesta on perusteltua ja hyödyllistä etsiä analogisesti sovellettavia vastauksia samankaltaisiin kysymyksiin säätiöoikeudessa.

²⁰⁸ Langbein 1995 s. 627–628: ”*The owner, called the settlor, transfers the trust property to an intermediary, the trustee, to hold it for the beneficiaries. We treat the trustee as the new owner for the purpose of managing the property, while the trust deal strips the trustee of the benefits of ownership.*”

²⁰⁹ Mikkola 2003 s. 138. Verojen minimoinnin ja omaisuuden suojaamisen lisäksi trustia käytetään sijoitusomaisuuden ja johtamistaitojen yhteen saattamiseen. Sitkoff 2003 s. 633.

²¹⁰ Sitkoff 2003 s. 659–663.

3 Miksi säätiöitä valvotaan?

3.1 Säätiöiden julkinen valvonta yhteiskunnallisessa kontekstissa

Säätiöiden julkisella kontrollilla on erittäin laaja kattavuus eri oikeusjärjestyksissä niin ajallisesti kuin maantieteellisesti. Tiukimmillaan säätiöt voivat olla epäitsenäinen, yksityisesti rahoitettu osa valtion hyvinvointipalvelujen tuottamisessa. Tyypillisesti säätiöt ovat kuitenkin itsenäisiä yksityisoikeudellisia oikeushenkilöitä ja välineitä luonnollisten tai oikeushenkilöiden intressien toteuttamiseen, mutta julkisen valvonnan alaisia. Säätiöiden julkista valvontaa suorittavat joko hallintoviranomaiset tai tuomioistuimet tai molemmat.²¹¹

Perustelut voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden erityiseen sääntelyyn vaihtelevat. Yhtäältä valtioilla on tarve suojata yleisön luottamusta alaan ja kannustaa kansalaisia lahjoituksiin sekä suojata hyväntekeväisyyteen tarkoitettuja varoja väärinkäytöltä. Toisaalta valtiot voivat päinvastoin kontrolloida, että hyväntekeväisyyteen lahjoitettuja varoja ohjataan valtion tavoitteiden hyödyksi, tai jopa sen estämiseksi, että alaa hyväksikäytettäisiin valtionhallinnon vastustamiseen. Neutraalimmin sääntelyllä voidaan tavoitella epärehellisen kilpailun estämistä ja heikossa asemassa olevien edunsaajien etujen turvaamista.²¹²

Erillistä säätiöiden toimintaan kohdistunutta viranomaisvalvontaa ei ole kuitenkaan kaikkialla pidetty perusteltuna toimivassa säätiökentässä, vaan valvonta on nähty yhteiskunnassa toimivien ja säätiöiden asioista kiinnostuneiden asiana.²¹³ Tällaisesta esimerkkinä on Alankomaat, joissa säätiöiden perustamiseen tai toimintaan ei liity viranomaisvalvontaa. Sen sijaan syyttäjä ja säätiön eri intressitahot voivat viedä säätiön johdon menettelyä koskevan asian tuomioistuimen käsiteltäväksi.²¹⁴

²¹¹ Nielsen 1972 s. 4; Van der Ploeg – van Veen – Versteegh 2017 s. 258 ja 282; Hopt – Reuter 2001 s. 6–8; Comparative highlights of foundation laws 2021, taulukko valvontaelimistä Euroopan maissa s. 83–84.

²¹² Breen – Dunn – Sidel 2017 s. 3–4.

²¹³ Hondius 2001 s. 586.

²¹⁴ Van der Ploeg 2001 s. 409–410.

Suomalaisten yksityisten säätiöiden julkisen valvonnan alaisuus ei siis ole poikkeuksellinen ilmiö, vaan se on päinvastoin tyypillistä säätiöinstituutiolle. Säätiö on kuitenkin säätiö, vaikka julkinen valvonta puuttuisi. Säätiökäsitteen määritelmä ei sisällä välttämättömänä osana julkista valvontaa. Säätiöiden valvonta on lainsäätäjän valinta.²¹⁵ Käytännössä se on myös säätiön tyypillinen piirre.

Eri aikoina on käyty vaihtelevaa keskustelua keinoista säätiöiden sääntelyn ja erillisen viranomaisvalvonnan korvaamisesta tai valvonnan jättämisestä itsesääntelyn varaan. Lopulta keskustelu on kuitenkin useimmiten päätyneet korvaavien keinojen tai itsesääntelyn viranomaisvalvontaa täydentävään funktioon.²¹⁶ Julkista valvontaa vahvistavista menettelyistä on esimerkkinä organisaation johtamisesta vastaavien (tai osan heistä) auktorisointi- ja rekisteröintiedellytykset.²¹⁷ Säätiön ulkoinen valvontaelin voisi tilintarkastuksen lisäksi olla muukin kuin viranomainen. Se voisi olla esimerkiksi valvonnan toteuttamiseksi perustettava yhdistys. Saksan säätiöoikeudessa on todettu, että toistaiseksi tällainen ei ole säätiövalvonnassa lyönyt itseään läpi.²¹⁸ Ainakaan missään Euroopan maassa ei ole vielä päädytty tällaiseen ratkaisuun.²¹⁹ Kuten jäljempänä esitetään, Suomessa on niin oikeuskirjallisuudessa kuin säätiölain valmistelusta vastaavassa ministeriössä nostettu esiin kysymys erillisen viranomaisvalvonnan tarpeellisuudesta. SL:a valmisteltaessa ja sen voimassa ollessa on keskustelu kuitenkin ollut tältä osin hiljaista.

Eurooppalaisessa kansalaisjärjestöjä (*civil society organisations*) koskevassa tutkimuksessa säätiöiden ja muiden voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden viranomaisvalvontaa on pidetty mahdollisena ja perusteltuna tietyin rajauksin. Normit, joiden tarkoituksena on varmistaa organisaation varojen käyttö tarkoituksensa mukaisesti ovat kansalaisyhteiskunnassa perusteltuja vain muiden tahojen tai julkisen intressin suojaamiseksi ja edellyttäen, että niiden soveltamisessa noudatetaan suhteellisuutta. Optimaalisena menettelynä on pidetty ulkoista valvontaa siten, ettei rajoiteta valvottavan organisaation oikeudellista toimintakykyä.²²⁰

²¹⁵ Olsson 1996 s. 410 ja 453; Woxholt 2000 s. 112 ja 151; Hof 2014 s. 352 ja 368; Van der Ploeg – van Veen – Versteegh 2017 s. 278.

²¹⁶ Van der Ploeg – van Veen – Versteegh 2017 s. 277–279; Breen – Dunn – Sidel 2017 s. 1–6: ”Regulatory intervention in the nonprofit sphere tends to come in waves. Such intervention often takes the form of statutory regulation and, in recent decades, frequently includes self-regulatory initiatives as well. In more recent years, combinations of self-regulation and statutory regulation – sometimes referred to as “hybrid” or “co-regulation” – have also begun to emerge.”; Van Veen 2021 s. 18–19.

²¹⁷ Ks. esimerkiksi Central Bank of Ireland: Authorisation Process for Fund Administrators. www.centralbank.ie/regulation/industry-market-sectors/funds-service-providers/fund-administrators/authorisation-process vierailupäivä 6.11.2022.

²¹⁸ Hof 2014 s. 350.

²¹⁹ Comparative highlights of foundation laws 2021 s. 83–84.

²²⁰ Van der Ploeg – van Veen – Versteegh 2017 s. 260 ja 281–282.

Jonkinlaista sääntelyä ja viranomaisvalvontaa pidetään, jos ei välttämättömänä, niin perusteltuna, jotta erityisesti säätiöissä ja trusteissa hallinto täyttää velvollisuutensa ja voidaan estää väärinkäytöksiä. Perusteena on säätiön tai trustin rakenteesta puuttuva sisäinen valvova toimielin. Suojan kohteena nähdään organisaation itsensä, niihin osallisten ja kolmansien sekä yhteiskunnan intressit kokonaisuutena. Valvontasääntelyssä on kunnioitettava organisaatioiden yksityisyyden ja ilmaisun vapautta sekä omaisuuden suojaa. Kansalaisyhteiskunnassa parhaimpana valvontavaihtoehtona on pidetty julkisesta hallinnosta mahdollisimman riippumatonta valvontaelintä. Valvonnan tulisi olla riippumatonta poliittisesta vaikuttamisesta.²²¹ Esimerkkinä hallinnosta riippumattomasta valvontaelimestä on *The Charity Commission for England and Wales*, joka on suoraan parlamentin alainen viranomainen.²²² Pohjoismaissa säätiövalvontaviranomaiset toimivat erilaisissa vi-rastoissa osana perushallintoa.

3.2 Säätiövalvonnan perustelut Suomessa

3.2.1 Ensimmäisen säätiölain valmistelu, muutokset ja lakia edeltävä aika

Vanhimmat säätiöitä koskevat määräykset Suomen oikeudessa koskivat nimenomaan säätiöiden toiminnan tarkastamista. Kuninkaallisessa kiertokirjeessä 24.4.1788 määrättiin muun muassa tilin tekemisestä ja kamarirevisionin tarkastuksesta. Vastaavassa kiertokirjeessä 10.10.1806 taas mainittiin muun muassa säätiöiden hyväksi annettujen määräysten toimeenpanon valvonta alituisella tarkkuudella.²²³ Aineellisoikeudellisia säännöksiä säätiöistä ei ollut vielä tuolloin, ja säätiöiden oikeushenkilöllisyyskin oli tulkinnanvarainen.²²⁴ Suomen ensimmäinen säätiölakiehdotus vuodelta 1921 koski yleishyödyllisiä säätiöitä. Ehdotuksessa katsottiin, että yleishyödyllisyydestä seuraa suoraan valtion velvollisuus valvoa säätiöitä. Ehdotuksessa päädyttiin kuitenkin ”vähemmän tehokkaaseen” ja ”pienempiä kustannuksia vaativaan” valvontaan. Perusteluna oli säätiöiden yksityinen lähtökohta, toimintavapaus ja erityisesti valtiolle aiheutuvat kustannukset.²²⁵ Tehty säätiölakiehdotus ei johtanut lain säätämiseen.

²²¹ Van der Ploeg – van Veen – Versteegh 2017 s. 278 ja 281–283.

²²² UK Charities Act 2011 section 13 (4) www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/25/section/13.

²²³ Tawaststjerna 1921 s. 3–5.

²²⁴ Tawaststjerna 1921 s. 6–7.

²²⁵ Tawaststjerna 1921 s. 45–47.

Noin 10 vuotta myöhemmin ensimmäistä säätiölakia säädettäessä pidettiin hallituksen esityksessä tärkeänä säätiöiden valvonnan järjestämistä ”tydyttävällä tavalla”. Perusteluja valvonnan tärkeydelle ei esitetty, mutta koko lakiesitys lähti julkisesta tarpeesta.²²⁶ Alkuperäisessä lakiehdotuksessa asetettiin tehokkaan valvonnan tavoite ja ehdotettiin muun muassa suurimmille säätiöille vuosittaista raportointivelvollisuutta valvojalle sekä valvojan oikeutta erottaa huomattavasti lain tai sääntöjen vastaisesti toiminut hallituksen jäsen.²²⁷ Lopulta VSL:ssa voitti kuitenkin vähemmän tehokas valvonta ja alkuperäistä esitystä vastustanut kanta. Esitetyn vastalauseen mukaan lakiehdotuksen alkuperäisessä sanamuodossa oli säätiövalvojalle eli oikeusministeriölle annettu ”ministeriön asemaan soveltumaton oikeus suoranaisesti sekaantua säätiöiden ja niiden hallitusten toimintaan”.²²⁸ Lakiin ei tullut sen enempää säätiön vuosittaista raportointivelvollisuutta kuin valvojan oikeutta erottaa säätiön hallituksen jäsen.

Kun säätiölakia ja sen valvontasäännöksiä vuonna 1964 muutettiin, ei säätiöiden julkista valvontaa edelleenkään perusteltu hallituksen esityksessä. Lain muutoksen perusteluissa todettiin, että valvontasäännökset ovat osoittautuneet käytännössä puutteellisiksi.²²⁹ Lakiin lisättiin muun muassa säätiöille vuosiselvitysvelvollisuus, valvojalle säätiön tarkastusoikeus ja tuomioistuimelle oikeus virallisen syyttäjän esityksestä erottaa säätiön hallituksen jäsen (VSL 3:13.2 ja 3, sekä 14.2, 400/1964). Vuonna 1975 säätiölaitoskomitea esitti valvonnan tiukentamista ja myös tutkittavaksi yleishyödyllisten toimijoiden laajempaa valvonnanalaisuutta organisaatiomuodosta riippumatta. Esityksessä mainittiin pyrkimys tehostaa valvontaa useilla eri säännöksillä.²³⁰ Valvontasäännöksiä esitettiin tiukennettavaksi, ja lisäksi ehdotettiin toimintasuunnitelman vaatimista säätiöiltä ja erillisen valvontayksikön perustamista oikeusministeriöön. Esitys ei johtanut lainmuutoksiin.²³¹

Vasta vuoden 1985 VSL:n muutosesityksessä mainitaan perustelu valvonnanalaisuudelle: ”Koska säätiössä ei ole sellaista omaa valvovaa tahoa, kuten yhteisöissä osakkaat tai jäsenet, on säätiöille järjestetty lailla viranomaisvalvonta, josta huolehtii oikeusministeriö.” Jälleen todettiin, että valvontaa ei ole voitu hoitaa täysin tyydyttävällä tavalla. Puutteita oli niin valvontakeinoissa kuin -resursseissa. Esitetyn lainmuutoksen tarkoituksena oli luoda riittävät lainsäädännölliset puitteet tehokkaalle

²²⁶ HE 4/1929II vp, s. 1–2. ”Valtion edun mukaista luonnollisesti on edistää hyödyllisten säätiöiden syntymistä ja toimintaa. Tämä tapahtuu muun muassa siten, että lainsäädäntöteitse luodaan varma pohja säätiöiden toiminnalle.”

²²⁷ HE 4/1929II vp, s. 2 ja 5.

²²⁸ Lakivaliokunnan mietintö N:o 6 hallituksen esityksen johdosta säätiölaiksi, Vastalause s. 6.

²²⁹ HE 4/1964 vp, s. 3–4.

²³⁰ KM 81/1975 s. 1 ja 3.

²³¹ KM 81/1975 s. 107–108, 112 ja 130–133.

valvonnalle.²³² Lakivaliokunta korosti säätiöiden valvonnan tehostamisen tärkeyttä ja puolsi esitettyjä muutoksia.²³³

Vuoden 1985 VSL:n muutoksessa valvonnan tehostamista tavoiteltiin säätiön tiedonantovelvollisuutta ja valvojan tehostekeinoja lisäämällä. Säätiöiden vuosiselvitysvelvollisuutta laajennettiin tase-erittelyihin sekä tuloslaskelman ja taseen liitetietoihin. Tällä haluttiin parantaa erityisesti mahdollisuutta valvoa säätiöiden sijoitustoimintaa. Valvojan toimivaltaa lisättiin antamalla valvojalle itselleen niin lainvastaisen päätöksen kielto-oikeus kuin myös oikeus määrätä säätiö oikaisemaan virheellinen menettelynsä.²³⁴ Rangaistusvaatimuksen esittäminen sekä hallituksen ja sen jäsenen erottaminen tulivat mahdollisiksi virheellisen menettelyn seurauksina, vaikkei säätiöille olisi aiheutunut vahinkoa. Valvonnan tehostamiseen tähtäsi myös ammattitilintarkastajan käyttövelvollisuus säätiöissä.²³⁵ Lakivaliokunnan esityksen perusteella lakiin lisättiin – edelleen ”viranomaisvalvonnan tehostamiseksi” – myös valvojan oikeus pyynnöstä saada tietoja säätiön tilintarkastajalta.²³⁶

Käytännössä valvonnan tehostamisen todettiin vaativan myös resurssien lisäämistä. Siihen esityksellä ei kuitenkaan puututtu. Päinvastoin todettiin, että silloiset resurssit eivät riittäneet edes säätiöiden jo sen hetkisten säännösten perusteella toimittamien tietojen tarkastamiseen.²³⁷ Muutoksista aiheutuvia tehtävämuutoksia pidettiin niin vähäisinä, ettei esityksellä katsottu olevan välittömiä taloudellisia vaikutuksia. Muutettuna VSL:n todettiin antavan ”säätiöiden tehokkaaseen valvontaan asianmukaiset mahdollisuudet”. Esitykseen sisällyttämättä valvonnan parannuskeinoina pidettiin viranomaisten yhteistoiminnan kehittämistä sekä valvojan resurssien uudelleen kohdentamista tai lisäämistä.²³⁸

Vuonna 1993 kauppa- ja teollisuusministeriön asettama säätiörekisterityöryhmä mainitsi muistiossaan, että säätiöiden viranomaisvalvonta on järjestetty ”säätiöiden erityisestä luonteesta johtuen”.²³⁹ Työryhmän muistioon perustuen annettiin hallituksen esitys säätiörekisterin ja –valvonnan siirtämisestä PRH:lle. Hallituksen esityksessä ei avattu valvonnan perusteita. Valvonnan tarkoitukseksi todettiin ”huolehtia siitä, että perustajan tarkoitus jatkuvasti toteutuu ja että säätiön toiminnassa noudatetaan lakeja ja säätiön omia sääntöjä”. Säätiövalvonnan ulottuvuutta tai toteuttamista ei pyritty esityksellä muuttamaan. Kyse oli siirron toteuttamiseksi välttä-

²³² HE 89/1985 vp, s. 6 ja 9–10.

²³³ LaVM 6/1986 vp, s. 1.

²³⁴ HE 89/1985 vp, s. 9–10, 12 ja 22.

²³⁵ HE 89/1985 vp, s. 6, 10 ja 22.

²³⁶ LaVM 6/1986 vp, s. 2.

²³⁷ HE 89/1985 vp, s. 10.

²³⁸ HE 89/1985 vp, s. 12–13.

²³⁹ KTM työryhmä- ja toimikuntaraportteja 8/1993 s. 12.

mättömistä lainmuutoksista ja joistakin pienistä muutoksista valvontakeinoihin.²⁴⁰ Tavoitteena oli valvonnan tason säilyttäminen.

3.2.2 2000-luku ja uuden säätiölain perustelut

Oikeusministeriön arviomuistiossa vuodelta 2007 nostettiin yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden viranomaisvalvonnan perusteet säätiövalvonnan ydinkysymykseksi. Säätiölakiin perustuvan valvonnan todettiin täydentävän yleistä poliisin, verottajan ja julkisen rahoituksen myöntäjien kaikkiin oikeushenkilöihin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa. Säätiövalvonnan ensisijaisena tarkoituksena todettiin olevan säättäjän tahdon toteutumisen varmistaminen. Sen taas katsottiin edistävän säätiöiden perustamista.²⁴¹ Tuoreissa korkeimman oikeuden ratkaisuissa KKO 2020:93 ja KKO 2024:35 valvonnan tavoite on todettu seuraavasti: "Valvonnan keskeisenä tavoitteena on varmistaa ja turvata säätiön tarkoituksen edistäminen."²⁴²

Oikeusministeriö nosti vuonna 2007 esiin myös yksityiset keinot säättäjän tahdon toteutumisen turvaajana. Esimerkiksi säätiön sääntömääräyksillä voidaan antaa perustajalle erilaisia oikeuksia vaikuttaa säätiön toimintaan. Todettiin, että perustaja voi ottaa sääntöihin määräyksiä säätiön johdon valinnasta ja valvonnasta sekä esimerkiksi edunsaajien kanneoikeudesta tehostaakseen tahtonsa toteutumista.²⁴³ Tämä oikeusministeriön kanta perustajan valvontamahdollisuuksista ja niiden edistämisestä tuleekin voimakkaasti esiin SL:ssa ja sen valmistelussa.²⁴⁴

Valvovan viranomaisen (PRH) esittämää valvonnan tiukentamista vastustettiin oikeusministeriössä ja esitettiin päinvastoin valvonnan rajaamista säätiön sääntömuutosten tarkastamiseen ja tilinpäätösten rekisteröinnin valvomiseen. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan näkökulmasta säätiövalvontapanostukset olisi voinut oikeusministeriön mukaan olla perustellumpaa ohjata poliisin ja verottajan toimintamahdollisuuksien parantamiseen.²⁴⁵ Valvovan viranomaisen oikeuksien laajentamisen kritiikki perustui keskeisesti säätiöiden ja niissä toimivien oikeussuojaan.²⁴⁶

Viranomaisvalvonnan tarve on kyseenalaistettu myös Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksessa vuonna 2010. Tarkastuskertomuksen yhtenä johtopäätöksenä oli, että säätiölakia uudistettaessa tulisi uudelleenarvioida sitä, miltä

²⁴⁰ HE 93/1994 vp, s. 3–5.

²⁴¹ OM arviomuistio 2007 s. 5 ja 14.

²⁴² KKO 2020:93, kohta 16 ja KKO 2024:35, kohta 11.

²⁴³ OM arviomuistio 2007 s. 5.

²⁴⁴ HE 166/2014 vp, s. 41–42, 45, 48–50, 129–130, 138 ja 171–172.

²⁴⁵ OM arviomuistio 2007 s. 5.

²⁴⁶ OM arviomuistio 2007 s. 4, 9 ja 13; OM Tiivistelmä PRH:n säätiölain uudistamista koskevasta aloitteesta annetuista lausunnoista s. 11.

osin säätiöiden valvonta on viranomaistehtävä. Joka tapauksessa valvonta olisi rahoitettava tarkastuskertomuksen perusteella säätiöiltä perittävillä varoilla.²⁴⁷ Ensimmäinen mainittu ei toteutunut, jälkimmäinen sen sijaan toteutui.

Oikeuskirjallisuudessa Jauhiainen on pitänyt kaikkien säätiöiden viranomaisaloitteista valvontaa ongelmallisena. Hän on kyseenalaistanut yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen perustamien säätiöiden viranomaisaloitteisen valvonnan. Kysymys on siitä, missä määrin valtion tulee valvoa, että yksityisin varoin perustetut säätiöt toimivat perustajan tahdon mukaisesti. Perusteltuna Jauhiainen on pitänyt lähinnä yleishyödyllisten säätiöiden viranomaisaloitteista valvontaa. Yksityisiä intressejä edistävien säätiöiden valvonta voisi rajoittua edunsaajien ja velkojien aloitteeseen.²⁴⁸ Toisaalta samassa yhteydessä on todettu, ettei PRH:lla ole ollut rahoitusta valvontaan sen enempää valtion varoista kuin valvottavilta perittävinä maksuina.²⁴⁹ Hovi on kritisoinut esitettyä säätiövalvonnan kyseenalaistamista. Hän on todennut, että kirjoittajat edustivat virkamiehinä myös oikeusministeriön lainvalmistelunäkökulmaa.²⁵⁰ Kaikki säätiöt ovat edellä mainittujen kannanottojen jälkeenkin säilyneet valvonnanalaisina, mutta lainvalmistelijan oikeuskirjallisuudessa esittämä kanta voi näkyä siinä, että yhtäältä yksityiset valvontakeinot ovat vahvistuneet ja toisaalta säätiön hallituksen suoja on pysynyt vahvana.²⁵¹

Hovin kritiikin perusteena ja viranomaisvalvontaa puoltavana näkökohtana oli se, että muiden kuin yleishyödyllisten säätiöiden jääminen viranomaisvalvonnan ulkopuolelle tarkoittaisi, että näiden säätiöiden hallitukset jäisivät ainoastaan itse valitsemansa tilintarkastajan valvonnan varaan. Tätä Hovi piti epätyytyttävänä kontrollijärjestelmänä. Toinen Hovin perustelu kritiikille oli se, että yleishyödyllisyyttä valvoo verohallinto.²⁵²

Kun säätiövalvontamaksulakia valmisteltiin vuonna 2013, todettiin, että säätiölaissa on säädetty merkittävästä valvontavastuusta valtion viranomaiselle. Säätiövalvonnan todettiin olevan yhteiskunnallisesti tarpeellista säätiöihin liittyvien merkittävien taloudellisten arvojen vuoksi ja koska esimerkiksi osakeyhtiöille tyypillinen omistajavalvonta puuttuu.²⁵³ Valvonnan tehokkuustavoite toistettiin myös valvontamaksulain perusteissa: ”Näin perittävällä maksulla voitaisiin yleisesti turvata tehokkaan säätiövalvonnan edellytykset.”²⁵⁴ Vasta tuolloin lainsäädännössä puututtiin valvonnan resursseihin.

²⁴⁷ VTV 210/2010 s. 8 ja 122.

²⁴⁸ Jauhiainen 2014 s. 636.

²⁴⁹ Ibid.

²⁵⁰ Hovi 2005 s. 82. Yritysoikeus teoksen vuoden 1999 painoksessa Yritystoiminta säätiöissä osan kirjoittajana oli myös Airaksinen.

²⁵¹ Ks. OM 23/2013 s. 9–10 säätiölain uudistamistyöryhmän kokoonpano.

²⁵² Hovi 2003 s. 82–83.

²⁵³ HE 137/2013 vp, s. 2.

²⁵⁴ HE 137/2013 vp, s. 3 ja 5.

SL:n valmistelussa säätiöiden alistaminen julkiselle valvonnalle on perusteltu säätiöiden yhteiskunnallisesti merkittävällä toiminnalla sekä omistaja- ja jäsenvalvonnan puuttumisella: ”Säätiöt harjoittavat laajasti yhteiskunnallisesti merkittävää toimintaa, johon ne saavat sekä julkista että yksityistä rahoitusta ja tukea. Säätiö on organisaatio, jolla ei ole omistajia eikä jäseniä, ja sen toiminnasta puuttuu omistaja- ja jäsenhallintoihin liittyvä toiminnan valvonta.”²⁵⁵ Lainvalmistelussa on mainittu edellä mainittujen lisäksi, että valvonnan perusteluina on pidetty säätiöiden verovapauteen liittyviä etuja, mutta näihin ei ole viitattu itse valvontasäännöksen tai SL 14 luvun perusteluissa.²⁵⁶

3.2.3 Yhteenveto säätiövalvonnan perusteluista Suomessa

VSL:n, sen muutosten ja SL:n hallituksen esityksissä valvonnan perustelut ovat niukat ja toteavat. Julkisen valvonnan vasta-argumentteja tai vaihtoehtoja ei ole avattu. Säätiöstä puuttuva oma valvova taho, kuten yhteisöissä omistajat tai jäsenet, on yksinkertaisena toteamuksena mainittu viranomaisvalvonnan perusteena. Tätä ovat tukeneet säätiöiden suuret varallisuusarvot, yhteiskunnallinen merkitys ja vastikkeetomat varojen luovutukset säätiöille. Edes ydinkohtia omistaja- tai jäsenvalvonnan sisällöstä ei ole kuitenkaan tuotu esiin, eikä sitä, miten ja millä edellytyksillä viranomaismainen voisi korvata omistaja- tai jäsenvalvontaa.

Valvonnan sisällöllisiä tavoitteita ei ole avattu SL:n esitöissä. Perusteluissa on viitattu lainsäädännön yleisluonteisuuteen ja todettu, että valvonnan konkreettisten tavoitteiden ja valvonnan tason määrittely on ainakin siihen asti jäänyt valvojan viranomaisen tehtäväksi. Samassa yhteydessä on viitattu eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen valvontaviranomaisen toimintavelvollisuutta korostavaan päätökseen.²⁵⁷ SL:n aikana korkein oikeus on kaksi kertaa todennut, että säätiövalvonnan tavoitteena on säätiön tarkoituksen edistämisen varmistaminen ja turvaaminen.²⁵⁸

Valvontamenettelyn osalta on SL:n perusteluissa mainittu useaan kertaan tehokkuustavoite.²⁵⁹ Sama on toistunut vuosikymmenten ajan VSL:a ja sen muutoksia koskeneissa esitöissä.²⁶⁰ Suomen koko säätiölainsäädännön historian on siis tavoiteltu tehokasta valvontaa. Keinoja saavuttaa tehokas valvonta säädettiin kuitenkin vähän kerrallaan, ja varsinaiseksi valvonnan esteeksi muodostunut resurssikysymys ratkaistiin vasta yli 80 vuoden kuluttua tehtävän ja tavoitteen asettamisesta.

²⁵⁵ OM 23/2013 s. 70 ja 216; HE 166/2014 vp, s. 33, 40, 135 ja 173.

²⁵⁶ OM 23/2013 s. 70; HE 166/2014 vp, s. 40 ja 173.

²⁵⁷ HE 166/2014 vp, s. 18.

²⁵⁸ KKO 2020:93, kohta 16; KKO 2024:35, kohta 11.

²⁵⁹ HE 166/2014 vp, 1, 33, 40, 45–46, 50, 57–58, 124 ja 172.

²⁶⁰ HE 4/1929 II vp, s. 2 ja 5; HE 4/1964 vp, s. 3; HE 89/1985 vp, s. 1, 4–6, 9–10 ja 22.

3.3 Säätiövalvonnan perustelut Pohjoismaissa ja Saksassa

3.3.1 Ruotsi

Ruotsissa säädettiin ensin laki säätiöiden valvonnasta, *Lagen om tillsyn över stiftelser* (1929:116, valvontalaki) ja vasta usea vuosikymmen myöhemmin laki säätiöiden toiminnasta kokonaisuutena, *Stiftelselagen* (1994:1220, Ruotsin säätiölaki). Kiinnostus säätiöiden valvontaan voimistui Ruotsissa 1800-luvun lopulla. Yhtäältä haluttiin kerätä säätiöiltä varoja veroina, toisaalta haluttiin valvoa, että säätiövaroilla edistetään juuri valtion tärkeänä pitämiä yleishyödyllisiä tarkoituksia. Yritykset säätiövalvonnasta säätämiseksi kariutuivat kuitenkin Ruotsissa vielä tuolloin.²⁶¹

Julkinen kontrolli ja lahjoitushalukkuuden turvaaminen ovat ruotsalaisen säätiöoikeuskeskustelun keskeiset ja usein toistuvat vastinparit. Yhtäältä on haluttu voimakkaasti kunnioittaa säätäjän tahtoa, vapautta ja itsenäisyyttä sekä ylläpitää ja kannustaa korkeaa lahjoitushalukkuutta. Toisaalta taas on pidetty välttämättömänä valvoa säätiöiden hallintoa ja varojen käyttöä. Lahjoitustahtoa, sen ylläpitoa, säilyttämistä ja siihen kannustamista on pidetty erityisen varjeltavina intresseinä.²⁶² Lahjoitustahdon varjeleminen on tuotu esiin myös skandinaavista säätiöoikeutta yhdistävänä tekijänä.²⁶³ Yksityiskohtainen valvontasääntely on Ruotsissa nähty uhkana säätiöiden perustamiselle ja säätiötarkoituksiin tehtäville lahjoituksille. On pelätty, että tiukka valvontasääntely karkottaa lahjoitukset säätiötarkoituksiin.²⁶⁴

Vastaperusteluna valvonnalle on mainittu myös, että se kasvattaa valvonnassa olevien säätiöiden hallitusten vaivaa ja vastuuta ja siten riskiä siitä, ettei säätiöihin saada hallituksen jäseniä. Huomiota on kiinnitetty säätiöiden hallituksissa tehtävään palkattomaan työskentelyyn. Lisäksi julkista valvontaa vastaan olevana seikkana on pidetty siitä valtiolle aiheutuvia kustannuksia ja työtä.²⁶⁵ Painavimpana argumenttina on kuitenkin pidetty tehokkaan valvonnan säätiöiden perustajille ja niihin lahjoittaville tuomaa turvaa säätiötoiminnan jatkuvuudesta.²⁶⁶ Kun valvonnasta on säädetty,

²⁶¹ Prop. 1929:83 s. 10 ja 13; Hessler 1952 s. 7; Olsson 1996 s. 61; Isoz 1997 s. 12. Hallinnollisia määräyksiä säätiöiden valvonnasta oli kuitenkin ollut jo pitkään, vanhin vuodelta 1788. Kyse oli lähinnä piispojen kirkkovierailujen yhteydessä tekemistä pappien hallinnoimien säätiöiden jonkinlaisista tarkastuksista. Prop. 1929:83 s. 7, 9 ja 18.

²⁶² Prop. 1993/94:9 s. 47–48; Olsson 1996 s. 15 ja 410; Isoz 1997 s. 22 ja 199; Prop. 2008/09:84 s. 36; Hemström 2010 s. 85.

²⁶³ Olsson – Andersen 2000 s. 10, 21–22 ja 151.

²⁶⁴ Prop. 1929:83 s. 18 ja 90; Prop. 1993/94:9 s. 47; Olsson 1996 s. 63, 410 ja 437.

²⁶⁵ Prop. 1929:83 s. 18–19. Suomessa vastaavia perusteita on pidetty nimenomaan tehokkaan valvonnan vasta-argumentteina. Tawaststjerna 1921 s. 45–47.

²⁶⁶ Prop. 1929:83 s. 19; Prop. 1993/94:9 s. 48 ja 86–87; Olsson 1996 s. 63–64; Isoz 1997 s. 199.

perustajien ja lahjoittajien intresseistä on huolehdittu tarkasti, kuten jäljempänä ilmenee.

Ruotsin valvontalain ensisijainen tavoite oli sen varmistaminen, että säätiön tarkoitus toteutetaan perustajan määrittämällä tavalla. Valvonnan tehtävänä oli varmistaa, että säätiövarat eivät päädy muuhun kuin säätiötarkoitukseen ja että ne ovat tyydyttävästi sijoitettu.²⁶⁷ Valvontalain ja siten valvonnan kohteena olivat vain yleishyödylliset säätiöt (valvontalaki 1, 2 ja 8 §). Valvontalain tarkoittama yleishyödyllisyys oli laaja. Se kattoi kaikki säätiötarkoitukset, jotka eivät edistäneet vain aivan yksittäistä intressiä, kuten sukusäätiöt tai muut yleistä mielenkiintoa vailla olevat rajatut kohderyhmät. Ratkaisevaa rajauksessa yleishyödyllisiin tarkoituksiin oli siis julkinen kontrollitarve ja hyöty.²⁶⁸

Perusteluina valvonnalle on esitetty säätäjän ja jäsenten tai omistajien kontrollin puuttuminen, hallituksen vahva asema sekä myös säätiöiden veroedut. Riskinä pidettiin sitä, että ajan saatossa säätiöiden tarkoitukset jäisivät unohduksen, välinpitämättömyyden tai muun syyn vuoksi toteuttamatta. Varojen katoamista tai päätymistä muuhun kuin säätäjän tarkoittamaan tarkoitukseen pidettiin konkreettisena riskinä. Julkista valvontaa pidettiin tarpeellisena turvaamaan säätiötoiminnan jatkuvuus ja nimenomaan säätäjän tarkoittamien tarkoitusten edistäminen. Julkinen valvonta palvelisi näin sekä säätiön perustajan että edunsaajien tarvetta. Yleishyödyllisten tarkoitusten osalta myös valtiolla katsottiin olevan intressi valvottavanaan. Julkisia varoja pidettiin perusteltuna käyttää vain yhteiskunnan intressejä edistäviin tarkoituksiin.²⁶⁹

Valvonnasta vapautettuja olivat valvontalain mukaan säätiöt, joiden katsottiin olevan jo riittävästi valvottuja tai, jotka eivät edistäneet yleishyödyllistä tarkoitusta. Esimerkiksi aatteellisten yhdistysten hallinnoimia säätiöitä pidettiin valvontalain perusteella riittävästi valvottuina ilman julkista valvontaa. Tärkein ja usein vedottu poikkeus ilmoitusvelvollisuudesta lääninhallitukselle ja siten valvonnanalaisuudesta oli säätäjän nimenomainen määräys asiasta. Säätiön valvonnanalaisuus oli siis säätiön perustajan harkinnassa. Perusteluna tälle olivat valvontakustannusten säästäminen ja lahjoitushalukkuuden ylläpito. Erilaiset poikkeukset valvonnanalaisuudesta johtivat siihen, että merkittävä osa säätiöistä jäi valvonnan ulkopuolelle. Julkinen valvonta siis katsottiin tarpeelliseksi, mutta sen rooli selkeästi toissijaiseksi ja täydentäväksi.²⁷⁰

²⁶⁷ Prop. 1929:83 s. 45; Olsson 1996 s. 411.

²⁶⁸ Olsson 1996 s. 63–64, 120 ja 411.

²⁶⁹ Prop. 1929:83 s. 17–19; Prop. 1993/94:9 s. 86–87; Olsson 1996 s. 61–64, 120, 411 ja 451–452; Isoz 1997 s. 13; Prop. 2008/09:84 s. 36 ja 50.

²⁷⁰ Prop. 1929:83 s. 44–45; Olsson 1996 s. 64 ja 411. Prop. 1929:83 s. 90: ”*En kontroll över stiftelserna från det allmännas sida är utan tvivel högst nödig; men den bör å andra sidan övas med mjuk och lätt hand och i så enkla och smidiga former för kommunikation mellan tillsynsmyndighet och stiftelsens representanter som möjligt*”.

Ruotsin säätiölain kokonaisvaltainen tarkoitus oli samoin turvata säätiötarkoituksen toteutuminen (*ändamålsuppfyllelsen*). Uuden lain myötä säätiöiden valvonnan katsottiin vahvistuvan ja tehostuvan.²⁷¹ Valvonnan perustelut lähtevät myös säätiöiden erityispiirteistä oikeushenkilöinä. Omistajien tai jäsenten puuttumisen todettiin johtavan siihen, että säätiössä ei ole toimielintä, joka voisi valvoa ja tarvittaessa puuttua hallinnon huonoon hoitamiseen. Lisäksi kiinnitettiin huomiota säätiöiden suureen yhteiskuntaa hyödyttävään merkitykseen, säätiöiden suureen määrään ja merkittävään varallisuuteen. Sääntelyä, jolla varmistetaan säätiön sääntömääräisen tarkoituksen toteuttaminen, pidettiin tarpeellisena niin olemassa oleville säätiöille kuin myös sen ylläpitämiseksi, että lahjoituksia annetaan jatkossakin hyödyllisiin tarkoituksiin.²⁷²

Säätiön viranomaistausta pysyi Ruotsissa pitkään perusteena poikkeukselle valvonnanalaisuudesta.²⁷³ Vasta vuonna 2008 lain muutoksen valmistelussa tuotiin esiin, ettei julkisoikeudellinen oikeushenkilö perustajana tai viranomaisen hallinnointi säätiössä ole tae siitä, että säätiössä kaikilta osin noudatetaan lakia. Samassa yhteydessä todettiin, ettei tätä poikkeusta ole aiemminkaan erityisesti perusteltu. Kunnalla tai valtiolla säätiön perustajana ei sinänsä ole erilaista tai parempaa säätiöoikeudellista asemaa säätiön rakenteessa tai hallinnossa kuin yksityiselläkään perustajalla.²⁷⁴ Määräysvalta voi luonnollisesti tulla sen myötä, että perustajalla on sääntöjen mukaan oikeus nimittää säätiön hallitus tai sen enemmistö.

Ruotsin säätiölaki tai sen valvontasäännökset eivät enää rajaudu yleishyödyllisiin säätiöihin. Lähtökohtana on kaikkien säätiöiden kuuluminen julkisen valvonnan alaisuuteen.²⁷⁵ Valvontaan samoin kuin säätiöiden rekisteröintiin ja tilinpäätösten julkistamiseen on kuitenkin edelleen katsottu liittyvän keskeisesti yhteiskunnan intressi. Yhteiskunnan intressissä on, että olemassa olevat säätiöt toimivat hyvin.²⁷⁶ Perusteluna poikkeuksettomalle kaikkien säätiöiden valvonnanalaisuudelle on ollut valtion viimekätinen vastuu säätiövarojen todellisesta käytöstä säätiön perustajien määräämiin tarkoituksiin.²⁷⁷ Rajattu poikkeusmahdollisuus on kuitenkin lahjoitustahdon turvaamiseksi edelleen laissa (Ruotsin säätiölain 9:1.4 (2009:244), 9:10 ja 9:10 a).²⁷⁸

Säätiön perustaja voi säätiötä perustettaessa määrätä, että säätiö on vapautettu valvonnasta. Tämän vaikutus on kuitenkin rajoitettu Ruotsin säätiölain 9:1:n perus-

²⁷¹ Prop 1993/94:9 s. 46, 47 ja 48; Olsson 1996 s. 73 ja 388.

²⁷² Prop. 1993/94:9 s. 46–48 ja 87–88; Olsson 1996 s. 216: ” Samhället har ett intresse av att de stiftelser som finns fungerar väl i samhällslivet.”

²⁷³ Prop. 1929:83 s. 90.

²⁷⁴ Prop. 2008/09:84 s. 42–43.

²⁷⁵ Prop 1993/94:9 s. 2, 45, 47, 49 ja 194; Olsson 1996 s. 117 ja 120; Isoz 1997 s. 199.

²⁷⁶ Olsson 1996 s. 216.

²⁷⁷ Prop. 1993/94:9 s. 88–89.

²⁷⁸ Prop. 2008/09:84 s. 43.

teella siten, että säätiö kuuluu valvonnan piiriin, mutta viranomaisen puuttumisoikeus on rajatumpi. Jotta säätiö voi osittain vapautua valvonnasta, lisäedellytyksenä on, ettei säätiö ole kuluvana eikä kolmena sitä edeltäneenä tilikautena harjoittanut elinkeinotoimintaa tai ollut konsernin emosäätiö. Ruotsin säätiölain valmistelussa kuin myös sen myöhemmässä muutoksessa tuotiin voimakkaasti esiin säätiön perustajan tahdon kunnioittaminen säätiön jättämisessä valvonnan ulkopuolelle tai ainakin ainoastaan rajoitetun valvonnan piiriin. Voimassa olevassa laissa toteutui jälkimmäinen vaihtoehtoista. Perusteena on edelleen lahjoitushalukkuuden turvaaminen.²⁷⁹

Myös säätiövalvontaa koskevassa Ruotsin korkeimman oikeuden ratkaisussa²⁸⁰ on tuotu esiin lahjoitustahdon turvaaminen. Päätöksessä on todettu, että viranomaisen valvontavaltuuksien perustana ovat säätiöltä puuttuvat omistajat tai jäsenet, jotka voisivat valvoa tai puuttua säätiön hallintoon. Valvontasääntelyn tavoitteena on varmistaa ja turvata säätiön mahdollisuudet toimia tarkoituksensa toteuttamiseksi. Tällä todetaan olevan merkitystä niin olemassa olevien säätiöiden kannalta kuin myös laajemmin säätiöinstituution nauttiman luottamuksen ylläpitämiseksi. Jälkimmäisellä on todettu olevan merkitystä jo sellaisenaan, mutta myös lahjoitustahdon ylläpitäjänä.²⁸¹

Ruotsin säätiölain valvontasäännökset olivat jatkumoa valvontalaille. Niiden taustalla vaikutti edelleen voimakkaasti pelko negatiivisesta vaikutuksesta lahjoitustahtoon. Lääninhallituksilla valvontaviranomaisina on kolme tehtävää: kontrolli, puuttuminen ja palvelu. Korostetusti tuodaan esiin valvojan toimintavelvollisuus: viranomaisella on niin oikeus kuin velvollisuus puuttua säätiölain ja sääntöjen vastaiseen toimintaan (Ruotsin säätiölain 9:3).²⁸² Säätiöoikeudellista tarkoitussidonnaisuutta sekä omaisuuden käyttöä ja sijoittamista koskevia rajoituksia ei ole pidetty riittävinä keinoina tarkoituksen toteutumisen turvaamiselle. Tarpeellisena pidettiin myös täydentäviä suojanormeja, kuten säännöksiä vuosiselvitysvelvollisuudesta, tilintarkastuksesta, hallituksen ja tilintarkastajan vahingonkorvausvastuusta sekä julkisesta valvonnasta. Ensisijainen vastuu tarkoituksen toteuttamisen turvaamisessa on säätiön hallituksella, toissijaisesti tilintarkastajalla ja valvovalla viranomaisella. Valvovalla viranomaisella on todettu olevan keinoja puuttua nimenomaan säätiön tarkoituksen ja omaisuuden suojaamiseen.²⁸³

Tilintarkastajan ja valvojan viranomaisen on valvottava, että säätiön omaisuus on myös sijoitettu hyväksyttävällä eli säätiön tarkoitusta tukevalla tavalla. Esimerkkinä puuttumista edellyttävästä tilanteesta on oikeuskirjallisuudessa mainittu apura-

²⁷⁹ Prop. 1993/94:9 s. 47, 49 ja 88; Prop. 2008/09:84 s. 43.

²⁸⁰ NJA 2019 s. 335, 2019:26.

²⁸¹ Ibid.

²⁸² Prop. 1929:83 s. 45: Valvojan velvollisuutta neuvoa säätiöitä pidettiin tärkeänä jo 1929 valvontalakia säädettäessä.; Prop. 1993/94:9 s. 87, 194–195, 198 ja 219; Olsson 1996 s. 412–413; Isoz 1997 s. 199–200.

²⁸³ Olsson 1996 s. 238, 388 ja 395.

hasäätöön omaisuuden sijoittamisen liiallinen keskittäminen esimerkiksi vain kiinteistöihin tai ainoastaan yhden yhtiön osakkeisiin. Valvojan puuttuminen säätiölain vastaiseen sijoittamiseen voi tarkoittaa määräystä sijoitusten uudelleen järjestelystä, tietyn omaisuuden myynnistä tai hallituksen jäsenten erottamishakemusta tai vahingonkorvauskannetta heitä vastaan.²⁸⁴

Oikeuskirjallisuudessa Olsson on maininnut julkisen valvonnan korvaajia, jotka hänen mukaansa lopulta ovat kuitenkin enemmän valvonnan täydentäjiä. Valvonnan edellyttämien toimenpiteiden toteuttamiseen tarvitaan lopulta joku toimivaltainen elin, Olssonin mukaan sen on oltava viranomainen. Valvonnan edellytyksiä parantavat:²⁸⁵

- 1) avoimuus, säätiöiden ja säätiön tietojen pakollinen rekisteröinti,
- 2) säätiön sääntömääräysten pakottava sääntely,
- 3) säätiön tilintarkastus,
- 4) verohallinnon valvonta,
- 5) säätiön perustajan tai muun lahjoittajan ja näiden määräämän kontrolli,
- 6) vapaaehtoinen tai pakollinen kontrollielin säätiössä (kuten hallintoneuvosto).

3.3.2 Norja

Norjan ensimmäinen säätiölaki on vuodelta 1980 (*Lov 23.5.1980 nr 11 om stiftelser m.m.*), ja siitä alkaa myös yksityisten säätiöiden valvontahistoria Norjassa.²⁸⁶ Norjan säätiölain uudistusta koskeneessa lainvalmistelussa viime vuosituhannen lopulla tehtiin pohjoismaisittain katsottuna erittäin kattava tarkastelu valvonnan perusteisiin ja valvontasäännöksiin ja sen perusteella myös kattava valvontasääntely.²⁸⁷ Keskeisenä kysymyksenä oli valvonnan järjestäminen keskitetysti silloisen hajautetun valvonnan sijasta. Hajautettua valvontaa olivat toteuttaneet läänien virkamiehet ja oikeusministeriö. Uudistuksessa nostettiin keskusteluun myös nimenomaisesti kysymys valvonnan tarpeesta jatkossa.²⁸⁸ Vuoden 2001 säätiölailla²⁸⁹ valvonta järjestettiin toteutettavaksi keskitetyn valvontaviranomaisen toimesta.

²⁸⁴ Olsson 1996 s. 341 ja 350; Isoz 1997 s. 67. Molemmat kirjoittavat viranomaisen puuttumisesta velvoittavassa muodossa.

²⁸⁵ Olsson 1996 s. 453–455; Olsson – Andersen 2000 s. 24; Woxholt 2000 s. 111.

²⁸⁶ Woxholt 2000 s. 123.

²⁸⁷ Olsson – Andersen 2000 s. 22; Woxholt 2000 s. 112 ja 151.

²⁸⁸ NOU 1998:7 *Om stiftelser* perusteella on säädetty *Lov om stiftelser (stiftelsesloven) LOV-2001-06-15-59*. NOU 1998:7 s. 59: ”Utvalget vil her vurdere om det fortsatt skal være et tilsyn med stiftelsene og hvordan dette eventuelt bør organiseres.”

²⁸⁹ *Lov 15.6.2001 nr 59 om stiftelser (stiftelsesloven)*.

Valvonnan vastaisista argumenteista on Norjan lainvalmistelussa tuotu esiin ensinnäkin se, ettei säätiöiden valvonta kuulu viranomaisen tehtäviin. Valvonta on säätiöiden oma asia, ja niiden itsensä toteutettava. Toiseksi on mainittu, ettei valvonta kuulu viranomaisen tehtäviin, koska viranomaisen ei tule puuttua yksityishenkilöiden valitsemiinsa tarkoituksiin tekemiin lahjoituksiin.²⁹⁰ Jälkimmäinen argumentti ei koskenut julkisyhteisöjen perustamia säätiöitä. Painavimpana valvontaa puoltavana argumenttina pidettiin säätiöiden erityispiirrettä eli puuttuvia omistajia ja omistajavalvontaa. Omistajavalvonnan funktiona tuotiin esiin esimerkiksi väärinkäytöksen havaitseminen ja estäminen. Säätiöissä katsottiin olevan erityinen tarve säätiön ulkopuoliselle valvojalle. Valvojan tehtävänä nähtiin valvoa säätiön tarkoituksen toteuttamista ja sitä, että omaisuuden hallinto on järjestetty tätä tarkoitusta varten sääntöjä ja lakeja noudattaen. Julkinen sektori nähtiin ainoana tarjolla olevana vaihtoehtona tähän rooliin, ja tehtävä annettiin säätiövalvonnalle (*Stiftelsestilsynet*).²⁹¹ Valvova viranomainen mainittiin nimenomaan omistajavalvonnan korvaajana.²⁹²

Tehokkaan säätiöhallinnon katsottiin edellyttävän tehokasta valvontaa.²⁹³ Tehokkaan säätiövalvonnan on Norjassa nähty niin lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä olevan säätiöiden oma etu. Omistajien puuttumista pidettiin pääasiallisena argumenttina erillisen säätiövalvonnan perustamiselle, mutta myös sille, että valvonta rahoitetaan säätiöiden varoilla. Säätiöitä ei nähty vain valvonnan kohteina, vaan myös valvonnasta hyötyvinä osapuolina.²⁹⁴ Säätiövalvonta on rahoitettu säätiöiltä vuosittain perittävällä maksulla.²⁹⁵ Valvojan tehtävänä ei ole valvoa, että säätiöt noudattavat lahjojen tai muun saamansa rahoituksen ehtoja. Se tehtävä on lahjan antaneella tai julkisen tuen myöntäneellä taholla itsellään.²⁹⁶ Lahjoitukset säätiötoimintaan ovat kuitenkin säätiöiden etu. Mikäli valvonta vaikuttaa positiivisesti mielikuvaan säätiöistä ja kasvattaa luottamusta säätiöihin, voi sillä olla vaikutusta myös säätiöille tehtäviin lahjoituksiin.

Omistajavalvonnan korvaamisen lisäksi on perusteluina julkiselle valvonnalle todettu seuraavat:²⁹⁷

- 1) Julkinen valvonta luo ja vahvistaa ympäröivän yhteiskunnan luottamusta säätiöiden harjoittamaan toimintaan.

²⁹⁰ NOU 1998:7 s. 59; Woxholt 2000 s. 112.

²⁹¹ NOU 1998:7 s. 4, 59–60, 72 ja 105; NOU 2016:21 s. 81.

²⁹² NOU 1998:7 s. 67: ”I denne forbindelse er det et poeng at en del av organets virksomhet vil bestå i å erstatte den eierkontroll som foreligger i forhold til selskaper og andre rettssubjekter, som stiftelsene på grunn av sin stilling som selveiende rettssubjekter, ikke nyter godt av.”

²⁹³ Olsson – Andersen 2000 s. 22.

²⁹⁴ NOU 1998:7 s. 73.

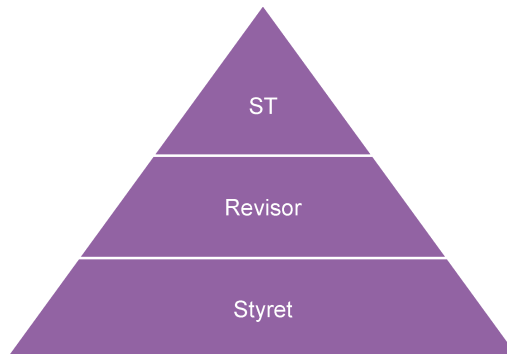
²⁹⁵ NOU 2016:21 s. 18.

²⁹⁶ NOU 1998:7 s. 61.

²⁹⁷ NOU 1998:7 s. 59–60.

- 2) Viranomaisella on myös hallinto-oikeudellinen velvollisuus neuvoa ja ohjata valvottavia.
- 3) Tarve valvoa, etteivät säätiöt kierrä tai ettei niitä käytetä vero- tai muun lainsäädännön kiertämiseen.
- 4) Monet säätiöt korvaavat tai täydentävät julkisen sektorin palveluja, kuten vanhusten- tai sairaiden hoitoa julkisella rahoituksella.
- 5) Aiemman kokemuksen perusteella säätiöissä tapahtuu väärinkäytöksiä.

Valvonnan tehokkuustavoite on korostunut myös Norjan säätiölakien perusteissa.²⁹⁸ Sen lisäksi on korostunut säätiöiden valvonnan kolmiportaisuus: Päävastuu säätiöiden hallinnon valvonnasta on säätiöillä itsellään. Tilintarkastus muodostaa valvonnan seuraavan portaan ja julkinen säätiövalvonta on ja tulee olemaan vasta viimesijainen valvonta. Viranomaisvalvonta perustuu yksittäistapauksiin tai riskiarviointiin perustuvaan otantaan. Kokonaisvaltainen säätiöiden hallinnon läpikäynti ei ole pääsääntöisesti mahdollista.²⁹⁹



Kaavio NOU 2016:21 sivulla 81. Norjassa valvonta on kuvattu kolmiportaisesti: päävastuu säätiön hallituksella, toisella sijalla tulee tilintarkastus (*andrelinjekontroll*) ja kolmannella julkinen säätiövalvonta (*tredjelinjetilsyn*).³⁰⁰ Kaavio sopii erinomaisesti kuvaamaan säätiöiden valvontaa myös Ruotsissa ja Suomessa.

Norjassa säätiövalvonnan tehtävänä on valvoa, että säätiöitä hallinnoidaan säätiölain ja sääntöjensä mukaisesti.³⁰¹ Kuten Suomessa, kyseessä on laillisuusvalvonta,

²⁹⁸ NOU 1998:7 s. 4, 13, 26, 57, 63–66, 73 ja 107; NOU 2016:12 s. 12, 23–24, 41, 80 ja 82; Woxholt 2000 s. 118 ja 120.

²⁹⁹ NOU 1998:7 s. 61; NOU 2016:21 s. 80–81; Woxholt 2000 s. 124–125.

³⁰⁰ NOU 1998:7 s. 61; NOU 2016:21 s. 81.

³⁰¹ Stiftelsesloven 2001 § 7.1 b.: ”Stiftelsestilsynets oppgaver er: --- å føre tilsyn og kontroll med at forvaltningen av stiftelsene skjer i samsvar med stiftelsens vedtekter og denne lov.”

ei päätösten tarkoituksenmukaisuusvalvonta. Jälkikäteisen puuttumisen lisäksi tavoitteena on yhtä lailla ennaltaehkäistä virheitä ja puutteita neuvonnalla ja ohjauksella.³⁰² Säätiön sääntöjen noudattamisen valvonnassa ensisijaista on valvoa, että säätiön tarkoitusta toteutetaan ja avustuksia jaetaan sääntöjen mukaisesti: kenelle, mitä ja missä laajuudessa. Tämä voi kuitenkin viranomaisvalvojan osalta rajoittua pääsääntöisesti tilintarkastajan valvojalle informoimiin seikkoihin.³⁰³

3.3.3 Tanska

Tanskassa tuli voimaan aineellisoikeudellinen säätiölainsäädäntö vuonna 1984. Lainsäädännön perustana oleva komiteamietintö³⁰⁴ johti ensin säätiöiden rekisteröintiä koskevaan lakiin ja sen jälkeen kahteen erilliseen säätiölakiin.³⁰⁵ Pohdinnassa yhden tai kahden säätiölain välillä päädyttiin alusta alkaen erillisiin lakeihin elinkeinoa harjoittaville ja muille säätiöille.³⁰⁶ Tanskassa on edelleen voimassa erilliset säätiölait.³⁰⁷ Vuonna 1991 Tanskan säätiörekisteriviranomainen, *Fondsregistret*, ajettiin alas, minkä jälkeen Tanskassa ei ole ollut yhtä säätiöasioihin keskittyntä viranomaisista.³⁰⁸ Elinkeinoa harjoittavien säätiöiden osalta pidettiin tärkeänä alusta lähtien, että säätiöviranomainen tekee yhteistyötä osakeyhtiöitä rekisteröivän viranomaisen kanssa.³⁰⁹ Valvonta on jakaantunut elinkeinoa harjoittavia säätiöitä valvovalle viranomaiselle (samassa viranomaisessa kuin Tanskan kaupparekisteri) sekä muita säätiöitä valvovalle viranomaiselle (oikeusministeriön yhteydessä).³¹⁰

Kun säätiölakeja valmisteltiin, todettiin, että niiden tarkoituksena on varmistaa säätiöiden toiminnan harjoittaminen vastuullisesti. Säätiötoiminnan julkisuus lisääntyi lain perusteella, ja sen katsottiin edistävän mainittua vastuullisuustavoitetta. Valvontasäännökset todettiin lyhyesti tarpeellisiksi. Säätiöiden taloudellista ja yhteiskunnallista merkitystä sekä säätiöiden perustamista lähtökohtaisesti pysyviksi pidettiin valvontaa puoltavina tekijöinä. Olennaisena pidettiin sitä, ettei säätiöllä ole vastaavaa toimielintä kuin osakeyhtiössä tai yhdistyksessä, joka voisi valvoa halli-

³⁰² Palvelufunktio on tullut mukaan valvonnan kehittyessä. Woxholt 2000 s. 124.

³⁰³ NOU 1998:7 s. 61; NOU 2016:21 s. 80–81. Valvonnan ohjaavaa roolia korostetaan pienille ja vapaehtoisoimin toimiville säätiöille.

³⁰⁴ *Betænkning nr. 970/1982 om fonde*.

³⁰⁵ Andersen 2000 s. 32.

³⁰⁶ *Betænkning 970/1982 s. 34*.

³⁰⁷ *Lov om erhvervsdrivende fonde (LOV nr 712 af 25/06/2014 (Erhvervsfondsloven)) ja Bekendtgørelse af lov om fonde og visse foreninger (LBK nr 938 af 20/09/2012 (Fondsloven))*.

³⁰⁸ Ks. tästä esim. Olsson – Andersen 2000 s. 22 ja 28; Woxholt 2000 s. 127.

³⁰⁹ *Betænkning 970/1982 s. 32–33; Andersen – Norgaard – Trolborg 1987 s. 287*.

³¹⁰ *Erhvervsstyrelsen (Erhvervsfondsloven § 24) ja Civilstyrelsen (§ 36 Fondsloven)*.

tusta.³¹¹ Valvojan ensisijaisena tehtävänä pidettiin sen varmistamista, että säätiöitä hallinnoitiin säätiölain ja sääntöjensä mukaisesti.³¹²

3.3.4 Saksa

Toisen maailmansodan aikaisen säätiö- ja säätiöomaisuuden kadon jälkeen säätiötoiminta on Saksassa palautunut ja vilkasta. Erityisesti 2000-luvulla säätiöitä on perustettu runsaasti.³¹³ Säätiöoikeuden säännökset jakautuvat valtakunnalliseen lakiin³¹⁴ ja osavaltioiden lainsäädäntöön.³¹⁵ Valtakunnallisessa laissa on säännöksiä muun muassa säätiön perustamisesta ja purkamisesta.³¹⁶ Vuonna 2021 on annettu laki BGB:n säätiöitä koskevien säännösten muuttamisesta.³¹⁷ Koko maan kattavat yhteiset säännökset säätiöille lisääntyivät merkittävästi. Ennen muutosta säätiöoikeudelliset säännökset ovat olleet pääosin osavaltioiden laeissa. Jatkossa valtakunnallisesti on säädetty esimerkiksi säätiön organeista ja niihin kuuluvien vastuusta.

Muutos tuo mukanaan myös koko maan kattavan säätiörekisterin. Säätiörekisterilaki (*Stiftungsregistergesetz*) tulee voimaan 1.1.2026. Muut uudet ja muutetut säännökset tulivat voimaan 1.7.2023. Muutoksen jälkeenkin säätiön perustamisen edellytyksenä on viranomaisen hyväksyntä konsessioperiaatteen mukaisesti.³¹⁸ Säätiöiden julkisesta valvonnasta ei ole jatkossakaan säännöksiä siviililaissa (BGB), vaan lainsäädäntövalta niistä kuuluu osavaltioille. Osavaltioiden laeissa ovat yksityiskohdalliset valvontasäännökset niin kuin Pohjoismaiden säätiölaeissa. Osavaltioiden lait ovat olennaisessa määrin yhtäläisiä.³¹⁹

Säätiöiden viranomaisvalvonta (*Stiftungsaufsicht*) laajassa merkityksessä perustuu kuitenkin jo siviililain säännöksiin: viranomaisen myötävaikutus säätiöiden hyväksymisessä, sääntöjen muuttamisessa ja säätiön purkamisessa. *Stiftungsaufsicht*-käsitettä ei kuitenkaan käytetä yhtenäisesti. Laajassa merkityksessä se käsittää edellä mainitut säätiön perustamiseen, muuttamiseen ja purkamiseen liittyvät viranomais-toimet sekä säätiöiden jatkuvan valvonnan. Osavaltioiden laeissa sitä vastoin *Stiftungsaufsicht*-käsite ymmärretään suppeammin eli vain säätiön hallinnon jatkuvana valvontana.³²⁰

³¹¹ Betænkning 970/1982 s. 32.

³¹² Betænkning 970/1982 s. 33.

³¹³ Saatesanat teoksessa *Stiftungsrechts-Handbuch* 2014.

³¹⁴ 80–88 § *Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)*.

³¹⁵ Von Campenhausen – Stumpf 2014 s. 1–2 ja 15.

³¹⁶ www.gesetze-im-internet.de/bgb/ vierailupäivä 27.4.2022.

³¹⁷ Gesetz zur Vereinheitlichung des Stiftungsrechts und zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes, vom 16. Juli 2021. www.bgbl.de vierailupäivä 27.4.2022.

³¹⁸ BGB § 80 (2).

³¹⁹ Hof 2014 s. 355.

³²⁰ Hof 2014 s. 50, 350, 375 ja 379.

Säätiöautonomia ja säätiöiden perusoikeussuoja rajaavat valvonnan laillisuusvalvontaan. Saksan säätiöoikeudessa on jo mainittujen perusteiden todettu tarkoittavan, ettei laajempi eli tarkoituksenmukaisuusvalvonta ole edes juridisesti mahdollinen.³²¹ Perusoikeussuojaa nauttiva säätiöautonomia edellyttää valvonnalta myös toissijaisuutta ja suhteellisuutta. Saksassa on myös katsottu, että näistä lähtökohdista käsin pelkästään julkisilla intresseillä ei voi perustella valvonnanalaisuutta.³²²

Saksan säätiöoikeudessa säätäjän tahto (*Stifterwille*) on keskeisessä asemassa. Sen on todettu olevan säätiön ”perustuslaki”. Säätäjän tahto konkretisoituu ja saa ilmiänsä säätiötarkoituksessa (*Stiftungszweck*), joka on säätiökäsitteen ydin.³²³ Kuten Norjassa, valvonnan lähtökohtana on säätiöiden itsensä suojeleminen.³²⁴ Esimerkiksi Baijerin osavaltion säätiölaissa on nimenomainen säännös, jonka perusteella säätiöiden viranomaisvalvonta palvelee juuri säätiöiden omaa suojaa. Myös rajausten laillisuusvalvontaan ilmenee suoraan kyseisen lain sanamuodosta.³²⁵ Osavaltioiden lainsäädäntökompetenssiin sisältyy mahdollisuus vapauttaa yksityistä tarkoitusta edistävät säätiöt jatkuvasta säätiön hallinnon valvonnasta. Esimerkiksi edellä mainitussa Baijerin osavaltion laissa jatkuva valvonta on rajattu julkista tarkoitusta edistäviin säätiöihin.³²⁶ Säätiöiden ymmärtävä neuvonta ja opastus on mainittu valvojan ensisijaisena tehtävänä. Valvonnan kohteena on muun muassa säätiön hoito lain ja säätiön sääntöjen mukaisesti.³²⁷

Myös Saksassa ulkoinen säätiövalvonta on perustunut jäsenten ja niiden muodostaman sisäisen valvontaelimen puuttumiseen. Valvonnan funktiona nähdään nimenomaan säätiön orgaanien lain ja säätäjän tahdon eli säätiötarkoituksen (*Stiftungszweck*) noudattamisen valvonta.³²⁸ Säätiötarkoituksen asema korostuu myös siten, että säätiön toiminnan lisäksi se määrittelee viranomaisvalvonnan kohteen ja ra-

³²¹ Hof 2014 s. 351–352, 385 ja 403.

³²² Hof 2014 s. 50–51, 352–353 ja 360.

³²³ Von Campenhausen – Stumpf 2014 s. 1–3: ”*Im Stiftungszweck konkretisiert sich der Wille des Stifters.*”; Hof 2014 s. 112 ja 182–184.

³²⁴ Von Campenhausen – Stumpf 2014 s. 1; Hof 2014 s. 354 ja 360–361.

³²⁵ www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayStG-12 vierailupäivä 23.8.2024. *Bayrisches Stiftungsgesetz Art 10 (1): ” Zu ihrem Schutz unterstehen Stiftungen, die öffentliche Zwecke verfolgen (Art. 2 Abs. 2 Satz 2), mit Ausnahme der kirchlichen Stiftungen (Art. 2 Abs. 4) und der staatlich verwalteten Stiftungen (Art. 2 Abs. 5), der Rechtsaufsicht des Staates (Stiftungsaufsicht).”* Oikeushenkilön oma etu korostuu myös saksalaisessa yhteisöoikeudessa. ”*Das Unternehmeninteresse*” voi olla vastakkainen osakkeenomistajien edulle. Ks. Mäntysaari DL 2013 s. 579–581 ja 596 ja Nyström 2016 s. 196 sekä näissä mainitut lähteet.

³²⁶ www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayStG-12 vierailupäivä 23.8.2024. *Bayrisches Stiftungsgesetz Art 10 (1).*

³²⁷ www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayStG-12 vierailupäivä 23.8.2024. *Bayrisches Stiftungsgesetz Art. 10–11.*

³²⁸ Hof 2014 s. 50.

jat.³²⁹ Ei riitä, että valvontaviranomainen vain ottaa huomioon säätiön tarkoituksen. Viranomaisen on myös taattava sen jatkuva voimassa pysyminen, toteuttaminen sekä säätiöautonomia ja tarvittaessa puolustettava näitä säätiön toimielimiä vastaan. Viranomaisvalvonnan keskeinen suojakohde on siis säätiötarkoituksessa ilmenevä säättäjän tahto, ja valvoja on ”säättäjän pidennetty käsi”.³³⁰

3.3.5 Yhteenveto Pohjoismaista ja Saksasta

Ensisijaisena argumenttina valvonnalle on pohjoismaisessa kontekstissa pidetty säätiöstä puuttuvia omistajia tai jäseniä. Säätiössä ei ole omistajaa tai jäsentä, joka voisi puuttua asiaan, kun hallintoa ei hoideta säännösten mukaisesti.³³¹ Valvonnan perustelun lähtökohta on Saksan säätiöoikeudessa sama.

Ruotsissa säätiötä valvotaan perustajien, säätiöihin lahjoittavien, edunsaajien sekä valtion intressien turvaamiseksi. Valvontatarpeen ydin on säätiön rakenteesta puuttuva hallinnon valvoja eli omistajat tai jäsenet. On pidetty välttämättömänä valvoa säätiöiden hallintoa, varojen käyttöä ja sitä, että säätiöt pysyvästi toteuttavat sääntömääräistä tarkoitustaan. Varojen päätyminen muuhun kuin säättäjien tarkoitamiin tarkoituksiin on riski, jota muun sääntelyn lisäksi torjutaan julkisella valvonnalla.

Suomeen verrattuna on Ruotsissa ainakin lain perustelujen tasolla tuotu enemmän esiin valvonnan vasta-argumentteja. Perustajan ja potentiaalisten perustajien vapautta ja itsenäisyyttä on pidetty Ruotsissa erittäin tärkeänä. Sitä ei ole saanut rajoittaa liian tiukalla valvonnalla. Erityisenä pelkona Ruotsissa on useissa yhteyksissä todettu, että liian tiukka valvonta karkottaa lahjoitukset hyödyllisiin säätiötarkoituksiin. Vastauksena tähän pelkoon on Ruotsin säätiölaissa säätiön perustajalla aiempaa selkeästi rajatummoin, mutta kuitenkin edelleen mahdollisuus määrätä säätiö jätettäväksi valvonnan ulkopuolelle. Valvojan toimivaltuudet ovat myös monin paikoin rajoitetut. Julkisella valvonnalla – ei kuitenkaan liian tiukalla valvonnalla – varmistetaan siis, että yhteiskunnan hyödyksi tarkoitetut varat tulevat myös yhteiskunnan hyödyksi ja että rahoitusta hyödyllisiin tarkoituksiin saadaan myös jatkossa. Valvontasääntely on tasapainottelua yhtäältä yhteiskunnan ja toisaalta lahjoittajien ja potentiaalisten lahjoittajien intressien välillä. Yhteiskunnallisesti hyödyllisen toiminnan edistäminen tai rahoittaminen esimerkiksi yhdistysmuodossa ei sen sijaan ole valvonnan kohteena.³³²

³²⁹ Hof 2014 s. 182–183 ja 366–367.

³³⁰ Hof 2014 s. 194, 350–351 ja 360–361. ”Damit ist der Stiftungszweck das zentrale Schutzgut der staatlichen Aufsicht.” Hof 2014 s. 194.

³³¹ Olsson 1996 s. 452; Olsson – Andersen 2000 s. 22.

³³² Hemström 2010 s. 85.

Yhteenvedon Norjasta voi todeta, että lain perustelujen tasolla on kyseenalaistettu valvonta ja käsitelty myös valvonnan vasta-argumentteja. Siinä missä Ruotsissa vasta-argumentit ovat liittyneet perustajaan ja hänen oikeuksiinsa, Norjassa ne ovat liittyneet säätiöön oikeushenkilönä eli nimenomaan siihen, että kyseessä on yksityis-oikeudellinen oikeushenkilö. Myös valvontaa puoltavia perusteluita on tuotu laajasti esiin, muitakin kuin omistajavalvonnan puuttuminen. Valvontaa puoltavia perusteita ei kuitenkaan ole kyseenalaistettu ja verrattu yhteisöihin. Omistajavalvonnan korvaamisen lisäksi tärkeäksi valvontaperusteeksi Norjassa on nostettu luottamuksen ylläpito säätiötoimintaa kohtaan. Luottamus on olennainen tekijä, jotta lahjoitusvaroja saadaan hyödyllisiin tarkoituksiin. Toisin kuin Ruotsissa, Norjassa ei ole toistamiseen toistettu säätiön perustajien ja potentiaalisten perustajien tai lahjoittajien intressejä ja lahjoitustahdon edistämisen ja ylläpidon tärkeyttä, vaan ensisijaista on säätiöiden oma etu.

Norjassa säätiöiden julkisen valvonnan on todettu merkittävästi parantuneen sen jälkeen, kun siirryttiin hajautetusta valvonnasta keskitettyyn valvontaan vuonna 2005. Keskitetyllä säätiövalvonnalla on todettu olevan keskeinen rooli säätiötä kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen rakentamisessa ja ylläpidossa sekä säätiöiden yhteiskunnallisen merkityksen esiin tuomisessa. Säätiöitä kohtaan tunnetun luottamuksen on todettu kasvaneen. Tällaisen vaikutuksen edellytyksenä on pidetty tehokasta valvontaa. Vuonna 2016 tehdyssä arvioinnissa päädyttiin siihen, että silloisella säätiövalvonnalla oli edellytykset toteuttaa tehtävänsä tehokkaasti eikä suurille muutoksille ollut tarvetta.³³³

Muut Norjassa esitetyt valvonnan perustelut eli säätiöiden neuvontatarve, veronkierron ehkäisy, julkinen rahoitus ja väärinkäytökset eivät sinänsä ole sidottuja vain säätiömuodossa harjoitettuun toimintaan. Säätiöiden ja yhteiskunnan kannalta perusteluina mainitut seikat ovat varmasti hyödyllisiä erillisen valvontaviranomaisen tehokkaan ja muiden viranomaisten kanssa yhteistyössä tapahtuvan työn tuloksia. Ne koskevat kuitenkin niin yhteisö- kuin säätiömuodossa harjoitettua toimintaa. Pohjoismaisessa säätiöoikeuskeskustelussa on kiinnitettykin huomiota siihen, että väärinkäytöksiä tapahtuu oikeushenkilömuodosta riippumatta, vaikka ne usein noste-
taankin säätiövalvontaperusteeksi.³³⁴

Niin Norjassa kuin Suomessa säätiövalvonta tarkoittaa nimenomaan säätiölain ja säätiön omien sääntöjen noudattamisen valvontaa – ei vero- tai muun lainsäädännön tai tukiehtojen noudattamisen valvontaa. Verohallinto, poliisi ja julkisten tukien myöntäjät toimivat myös säätiöiden valvojina omilla hallinnon aloillaan.³³⁵ Myönnettyjen tukien noudattamisen valvonta on tehokkainta toteuttaa juuri sen tahon toi-

³³³ NOU 2016:21 s. 12–13, 24 ja 80–81.

³³⁴ Olsson – Andersen 2000 s. 23; Woxholt 2000 s. 111.

³³⁵ HE 166/2014 vp, s. 18–20, 50 ja 172–173.

mesta, joka tuntee tuen käyttöehdot ja olosuhteet. Rahoituksen antajien osalta Norjassa on nimenomaan todettu, että niitä koskevien ehtojen noudattamisen valvonta on rahoittajan itsensä tehtävä, ei säätiövalvojan tehtävä. Suomessakin säätiövalvonnan perusteena mainittu julkisen rahoituksen saaminen ei ole suoranainen peruste säätiötarkoituksen ja säätiölain noudattamisen valvonnalle, kun se ei kuulu säätiövalvojan toimivaltaan (SL 14:1). Säätiön hallinnon ja toiminnan asianmukaisuuden valvonnan pitäisi kuitenkin toimiessaan edistää myös muun lainsäädännön noudattamista ja hallinnon järjestämistä säätiöissä.

Saksassa tuodaan Suomea ja Pohjoismaita selkeämmin lainsäädännössä esiin säätiövalvonnan tarkoitus ja se, että kyse on nimenomaisesti säätiön omasta edusta ja suojasta. Säätiön itsensä suojelu on vahvasti esillä myös Norjassa, mutta lain perustelujen tasolla. Yksityiset säätiötarkoitukset voidaan Saksassa jättää valvonnan ulkopuolelle. Tästä on keskusteltu myös Suomen säätiöoikeudessa, mutta toisittaiseksi yksityisetkin säätiötarkoitukset ovat poikkeuksetta pakotettuja julkiseen valvontaan. Saksassa korostuu myös valvonnan rajat (laillisuusvalvonta), mutta samalla se, että näissä rajoissa valvojan on hoidettava tehtävänsä säätiötarkoituksen voimassa pysymisen ja toteuttamisen takaajana. Pohjoismaisesta säätiöoikeudesta poiketen on perusteltu myös valvojan roolia tarvittaessa puolustaa säätiötarkoitusta säätiön toimielimiä vastaan. Kuolleen käden (säätiön tahto) retoriikassa viranomaisvalvoja on tuon käden jatke.

3.4 Yhdistynyt kuningaskunta ja luottamuksen suojaaminen valvontaperusteena

3.4.1 Yhdistynyt kuningaskunta

Yhdistyneessä kuningaskunnassa säätiön lähin vastine on *charity*, joita maassa on noin neljännes miljoona. Säätiöoikeudellisesti olennaista on yleishyödyllinen (*charitable*) tarkoitus eikä se missä organisaatiomuodossa toimintaa harjoitetaan. Viranomainen määrittelee sen, mikä käytännössä muodostaa *charityn*.³³⁶ *Charity* tarkoittaa juridisesta muodosta riippumatta organisaatiota, joka on perustettu hyväntekeväisyystarkoitukseen.³³⁷ *The Charity Commission for England and Wales (Charity Commission)* on itsenäinen, ministeriöistä riippumaton³³⁸ hyväntekeväisyysorganisaatioita valvova vi-

³³⁶ Reuter 2001 s. 139; Fries 2001 s. 371–373 ja 378–379.

³³⁷ UK Charities Act 2011 section 1 (1) www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/25/part/1/chapter/1/crossheading/charity.

³³⁸ UK Charities Act 2011 section 13 (4) www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/25/section/13.

ranomainen.³³⁹ Säätiöiden valvonta on osa hyväntekeväisyysorganisaatioiden (*charities*) valvontaa. Ratkaiseva tekijä valvonnalle ei ole siis oikeushenkilö- tai organisaatiomuoto, vaan toiminnan tarkoitus. Valvonnan laissa mainittuna perusteluna ja tarkoituksena on luottamuksen ylläpito organisaatioiden toimintaan.³⁴⁰

Charity Commission on vuonna 2005 aloittanut tutkimusohjelman, jossa mitataan säännöllisesti yleisön luottamusta hyväntekeväisyysorganisaatioihin ja niiden valvontaan. Luottamuksen mittaaminen on perusteltua, kun sen ylläpito on nimenomaisesti mainittu valvonnan tarkoituksena. Tutkimusohjelman perusteella yleisön luottamuksessa hyväntekeväisyysorganisaatioihin tapahtui merkittävä lasku vuoden 2014 jälkeen, jolloin mitattiin tarkastelujakson korkein tulos.³⁴¹ Koronapandemian aikana luottamusta koskeva mittaustulos kehittyi positiivisesti.³⁴² Tutkimusohjelma on osoittanut, että hyväntekeväisyysjärjestöjen hallinnointia koskevat, laajasti julkisuuteen tulevat skandaalit³⁴³ vaikuttavat merkittävästi organisaatioita kohtaan tunnettuun luottamukseen. Luottamus voi skandaalin ilmi tullessa kärsiä nopean laskun ja nousu aiemmalle tasolle vaatii useita vuosia.³⁴⁴

3.4.2 Luottamuksen suojaaminen valvontaperusteena

Charity Commissionin tutkimusohjelman perusteella yleisö arvostaa hyväntekeväisyysjärjestöjä, ja sen myötä myös yleisön odotukset toimintaa kohtaan ovat korkealla. Tuohon tutkimushavaintoon kytkeytyy myös arkihavainto siitä, että väärinkäy-

³³⁹ *The Charity Commission for England and Wales: "We register and regulate charities in England and Wales, to ensure that the public can support charities with confidence." "We employ approximately 350 people." "Our five strategic objectives are: holding charities to account, dealing with wrongdoing and harm, informing public choice, giving charities the understanding and tools they need to succeed, keeping charity relevant for today's world."* www.gov.uk/government/organisations/charity-commission/about ja www.gov.uk/government/publications/charity-commission-strategy-2018-2023/charity-commission-statement-of-strategic-intent-2018-2023. Vierailupäivä 27.2.2022. Vastaavasti Skotlannin (the Scottish Charity Regulator [OSCR]) ja Pohjois-Irlannin (The Charity Commission for Northern Ireland) valvontaviranomaiset ovat itsenäisiä suoraan parlamentin alaisia viranomaisia, joiden tehtävänä on luottamuksen edistäminen hyväntekeväisyysjärjestöjä kohtaan (Skotlannissa yli 25 000 ja Pohjois-Irlannissa 11 000–16 500 organisaatiota). www.oscr.org.uk/about-oscr/about-oscr/ ja www.charitycommissionni.org.uk/about-us/ Vierailupäivä 27.2.2022.

³⁴⁰ *UK Charities Act 2011* section 14 www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/25/section/14.

³⁴¹ Vuosi 2014: tulos 6.7/10 ja vuosi 2016: tulos 5.7/10.

³⁴² Vuosi 2021: tulos 6.4/10.

³⁴³ Esimerkiksi *Oxfam Haiti, Kids Company, Age UK*.

³⁴⁴ *The Charity Commission for England and Wales* teettämä tutkimus "Trust in charities post-Covid", March 2021, Yonder. Tutkimusyhteenveto www.gov.uk/government/publications/public-trust-in-charities-and-trustees-experience-of-their-role/public-trust-in-charities-2021-web-version. Vierailupäivä 27.2.2022.

töstilanteisiin säätiöissä tunnutaan kiinnittävän erityisesti huomiota³⁴⁵, vaikka väärinkäytöksiä yhtä lailla tapahtuu muissa oikeushenkilömuodoissa. Säätiöitä koskevien skandaalien tai väärinkäytösuutisten on todettu herättävän enemmän kiinnostusta ja järkytystä kuin vastaavat tapahtumat yritysmaailmassa, koska ne pettävät lahjoituksia antavan suuren yleisön luottamuksen.³⁴⁶

Voittoa tavoittelematon toimintamuoto voidaan myös valita juuri siitä syystä, että päästään nauttimaan toimialaan liittyvästä luottamuksesta.³⁴⁷ Tämä voidaan tehdä epärehellisistäkin motiiveista, erityisesti jos tarjolla on julkisia tukia tai muita taloudellisia etuja. Mitä enemmän julkisia etuja tai varoja *non profit*-organisaatioille tarjotaan, sitä tarpeellisempaan ja perustellumpaan on pidetty toiminnan valvontaa.³⁴⁸ Yhteisiä piirteitä säätiö- tai hyväntekeväisyystoiminnan väärinkäytöstilanteille on todettu olevan karismaattinen ja itsevaltainen johtaja, läpinäkyvyyden puute ja hallitus, joka katsoo toisaalle sekä heikko valvontajärjestelmä.³⁴⁹ Tällaisia piirteitä voi havaita Suomen säätiövalvonnassa esimerkiksi Nuorisosäätiö sr:n ja Pohjola-Nordenin tukisäätiö sr:n valvonta-asioissa.³⁵⁰ Halila on todennut säätiön maineen kannalta epäedullisista säätiön johdon toimista, että ne eivät vaikuta pelkästään kyseisen säätiön maineeseen, vaan säätiöalan maineeseen laajemmin.³⁵¹

Edellä mainitun *Charity Commissionin* tutkimusohjelman perusteella keskeiset tekijät hyväntekeväisyysorganisaatioiden nauttiman luottamuksen saavuttamisessa ovat:

- 1) Se, miten suuri osuus rahoista menee tarkoitukseensa.
- 2) Vaikuttavuus eli se, että annetut lupaukset lunastetaan.

³⁴⁵ Esimerkkejä Suomesta, joissa säätiötoimintaan liittyvää väärinkäytöstä tai sen epäilyä on käsitelty suomalaisessa mediassa: Helsingin Sanomat 26.10.2016: ”Lasten loppumista” ihmetellyt Bensowin lastenkotisäätiön toiminnanjohtaja sai syytteet useista törkeistä talousrikoksista”; YLE uutiset 26.10.2016 ”Nuorisosäätiö järjesteli miljoonien pikavoitot johtajansa kaverille – näin kiinteistökaupat syntyivät”; Helsingin Sanomat 16.10.2016: ”Kymmenien suomalaisten säätiöiden toiminnassa epäselvyyksiä – HS:n hankkima lista näyttää 34 tutkinnan kohdetta”; Hufvudstadsbladet 24.3.2016: ”Stiftelsen Bensow försöker få tillbaka pengar som gick förlorade under renoveringsfiaskot i stiftelsens daghem 2014 och låter en juridikprofessor granska om förra styrelsen kan tvingas ersätta skadorna.”; Turun Sanomat 18.12.2015: ”Pietari-säätiön nykyisen hallituksen ja Patentti- ja rekisterihallituksen (PRH) nostamassa vahingonkorvauskanteessa on kyse Suomi-talon remonttia varten otetusta lainasta.”

³⁴⁶ Hondius 2001 s. 586.

³⁴⁷ Rose-Ackerman 2001 s. 87; Ahdekivi 2014 s. 10–11 ja 20.

³⁴⁸ Rose-Ackerman 2001 s. 87.

³⁴⁹ Hondius 2001 s. 586.

³⁵⁰ PRH:n erottamishakemus H18/12477; PRH:n valvontapäätös diaarinumero 2021/601053; Huovinen ja Teräskallio 2024.

³⁵¹ Halila Liikejuridiikka 2023 s. 234: ”Nuorisosäätiön ja Riihi-säätiön tapaukset ovat murheellisia säätiöiden maineen kannalta.”

- 3) Se, miten hyvää hallintoa edistävien toimien vaikuttavuus saavutetaan.
- 4) Vastuun kantaminen hyväntekeväisyysjärjestöjen yhteisestä hyvästä maineesta.³⁵²

Charity Commissionin tutkimusohjelman lopputulemana oli, että hyväntekeväisyysorganisaatioiden on edelleen tehtävä töitä sen eteen, että tarkoitusten toteuttaminen, lupauksen pitäminen ja hyvä hallinnointi tulevat näkyviksi. Valvovan viranomaisen roolia on pidetty tärkeänä. Sen tehtävänä on auttaa hyväntekeväisyysorganisaatioita toimimaan oikein ja saattaa vastuuseen ne, jotka eivät siinä onnistu. Viranomaisen julkisen näkyvyyden on koettu edistävän yleisön luottamuksen ylläpitoa.³⁵³ Jotta julkinen valvonta loisi ja vahvistaisi luottamusta säätiöiden toimintaan, pitäisi siis myös valvonnan nauttia yhteiskunnassa luottamusta ja olla uskottavaa. Millainen tahansa valvonta ei lisää luottamusta säätiötoimintaan.

Kun SL:a valmisteltiin, lainsäätäjän tavoitteena oli edistää rehellistä ja avointa säätiötoimintaa. SL:n hallituksen esityksessä on useita kertoja mainittu säätiöiden toimintaa kohtaan tunnetun luottamuksen säilyttäminen, suojaaminen, edistäminen ja lisääminen.³⁵⁴ Luottamus ja rehellisyys eivät ole kuitenkaan ainoastaan säätiöitä koskeva kysymys. Rehellisen yritystoiminnan edistäminen, yleinen mielipide ja julkisuus on tunnistettu myös OYL:n perusteluissa, jotka sittemmin olivat mallina SL:n perusteluille.³⁵⁵ SL:n 14 luvussa tai sen perusteluissa ei erikseen mainita valvonnan säätiöiden toimintaa kohtaan tunnetun luottamuksen edistämistehtävää tai edistävää vaikutusta. Koko säätiölakiesitys on kuitenkin lähtenyt säätiötoiminnan ja –talouden avoimuuden ja läpinäkyvyyden lisäämisestä ja sen myötä niin yksityisen kuin julkisen valvonnan edellytysten paranemisesta.³⁵⁶

Myös säätiöala Suomessa korostaa maineen merkitystä: ”Hyvä maine on säätiön keskeinen menestystekijä ja sen vaaliminen on erittäin tärkeää, ehkä tärkeintä kai-

³⁵² 1) *where the money goes*, 2) *the impact*, 3) *the how*, 4) *the collective responsibility*. www.gov.uk/government/publications/public-trust-in-charities-and-trustees-experience-of-their-role/public-trust-in-charities-2021-web-version. Vierailupäivä 27.2.2022.

³⁵³ *The Charity Commission for England and Wales* teettämä tutkimus ”*Trust in charities post-Covid*”, March 2021, Yonder. Tutkimusyhteenveto www.gov.uk/government/publications/public-trust-in-charities-and-trustees-experience-of-their-role/public-trust-in-charities-2021-web-version. Vierailupäivä 27.2.2022.

³⁵⁴ HE 166/2014 vp, s. 33, 43, 47, 51, 52, 60, 128 ja 147.

³⁵⁵ Ks. HE 109/2005 vp, s. 17: ”Ehdotuksen tavoitteena on, että laki antaisi mahdollisimman hyvät puitteet rehelliselle yritystoiminnalle.” ja s. 36: ”Yleinen mielipide on yritystoiminnan kannalta merkittävä, joskus ratkaisevakin reunaehto.” sekä s. 39: ”Esimerkiksi yhtiön julkisella kuvalla saattaa olla suuri merkitys yritystoiminnan ja yhtiön osakkeiden arvon kannalta.”

³⁵⁶ HE 166/2014 vp, s. 1, 40, 42 ja 50.

kesta.”³⁵⁷ Kun SL oli ollut voimassa 3 vuotta vuonna 2018, oikeusministeriö selvitti sen toimivuutta lainsäädäntötarpeen arviointia ja eduskunnan SL:a säädettäessä edellyttämää selvitystä varten. Selvitys perustui avoimeen, erityisesti säätiöille ja niiden sidosryhmille tarkoitettuun kyselytutkimukseen. Selvityksen mukaan lainsäätäjän tavoitteessa luottamuksen edistämiseksi oli onnistuttu. Sen todettiin tapahtuneen kasvaneella säätiötoiminnan avoimuudella sekä parantamalla säätiövalvonnan toimintaa. Suurin osa kyselyyn vastanneista (65 prosenttia) ilmoitti SL:n parantaneen säätiöiden toiminnan avoimuutta ja yleistä luottamusta. 7 prosenttia vastanneista oli eri kannalla.³⁵⁸

Vastaavasti kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa säännöllisesti tehtävä tutkimus yleisön luottamuksesta hyväntekeväisyysorganisaatioihin ja niiden valvontaan, toteutettiin Suomessa kyselytutkimus säätiöille säätiövalvonnan vaikuttavuudesta. PRH teetti kyselyn vuonna 2022 yhteistyössä Säätiöt ja rahastot ry:n kanssa.³⁵⁹ PRH:n kyselyyn vastanneista säätiöistä noin 80 prosenttia oli erittäin tai hyvin tyytyväisiä säätiövalvonnan toimintaan. Kyselyn perusteella arvostettiin palvelua ja neuvontaa. Tyytymättömiä oli vain 3 prosenttia kyselyyn vastanneista. Kyselytulosten perusteella noin 80 prosenttia säätiöistä koki, että säätiövalvonta tukee säätiöiden lainmukaista toimintaa. Tiukempaa säätiövalvontaa kannatti alle viidennes vastaajista.³⁶⁰

³⁵⁷ Säätiöt ja rahastot ry:n esitys Lakimiesliiton koulutuksen säätiöpäivässä 16.11.2016, samoin Säätiön hyvä hallinto 2015 s. 29.

³⁵⁸ OM 53/2018 s. 6 ja 11.

³⁵⁹ Ks. [prh.fi/fi/tietoa_prhsta/ajankohtaista/uutiskirjeet/prhn_uutiskirje/prhn_uutiskirje_62022/saatiovalvonnan_vaikuttavuuskyselyn_tulokset_saatiovalvonta_tukee_lainmukaista_toimintaa.html](https://prh.fi/fi/tietoa_prhsta/ajankohtaista/ uutiskirjeet/prhn_uutiskirje/prhn_uutiskirje_62022/saatiovalvonnan_vaikuttavuuskyselyn_tulokset_saatiovalvonta_tukee_lainmukaista_toimintaa.html) vierailupäivä 9.4.2024. Kyselyn toteutti Taloustutkimus. Kysely lähetettiin säätiörekisteritietojen perusteella 1 456 säätiölle ja siihen vastasi 430 säätiötä. Vastausprosentti oli noin 30 prosenttia.

³⁶⁰ Ks. tilastoyhteenveto kyselyvastauksista [prh.fi/fi/tietoa_prhsta/ajankohtaista/uutiskirjeet/prhn_uutiskirje/prhn_uutiskirje_62022/saatiovalvonnan_vaikuttavuuskyselyn_tulokset_saatiovalvonta_tukee_lainmukaista_toimintaa.html](https://prh.fi/fi/tietoa_prhsta/ajankohtaista/ uutiskirjeet/prhn_uutiskirje/prhn_uutiskirje_62022/saatiovalvonnan_vaikuttavuuskyselyn_tulokset_saatiovalvonta_tukee_lainmukaista_toimintaa.html).

4 Johdon valvonta

4.1 Omistajavalvonnan lähtökohta ja edellytykset

Yhteisöille ja säätiöille on yhteistä, että niitä edustaa ja niiden puolesta toimii johto. Oikeushenkilö tarvitsee puolestaan toimivat luonnolliset henkilöt, ja syntyy edustettavan ja edustajan välinen suhde.³⁶¹ Riippumatta oikeushenkilömuodosta on ratkaistava hallinnointikysymys (*governance*). Organisaation puolesta toimivan johdon valvonta on olennainen kysymys riippumatta siitä, kenen tai minkä puolesta johto toimii.³⁶² Valvontaongelma on keskeinen myös trust-järjestelyn hallinnossa. Osa trustien käytöstä myös muistuttaa enenevässä määrin muiden organisaatiomuotojen käyttöä.³⁶³

Oikeushenkilön johto, kuten muukin toisen puolesta toimija voi käyttää asemaansa omaksi edukseen tai edustettavan vahingoksi. Riski johdon opportunistisesta käyttäytymisestä tarkoittaa ensinnäkin riskiä siitä, että johto toimii organisaation tai sen intressiryhmien edun sijasta omaksi edukseen, pahimmassa tapauksessa kavaltamalla organisaation varoja. Toiseksi se tarkoittaa riskiä siitä, että organisaation hyväksi ei toimita tehokkaasti. Johto ei tavoittele omaa etuaan, mutta ei myöskään aktiivisesti ja tehokkaasti toteuta organisaationkaan etua.³⁶⁴ Nämä riskit ovat olemassa kaikissa organisaatioissa oikeushenkilömuodosta riippumatta. Riskin suuruuteen ja todennäköisyyteen vaikuttavat useat seikat.

Taloustieteessä sekä yhtiöoikeudessa omistus-, valta- ja valvontasuhteet yhtiöissä ovat runsaasti keskusteltu ja tutkittu aihe. Omistuksen ja vallan eriytymisestä (*“the separation of ownership from control”*) viitataan useasti klassikkona ja alkulähteenä³⁶⁵ Berlen ja Meansin argumentteihin julkisesti noteeratuista yhtiöistä, joissa

³⁶¹ Kivimäki – Ylöstalo 1981 s. 325–326.

³⁶² Mähönen 2007 s. 2, 4 ja 9.

³⁶³ Sitkoff 2003 s. 633.

³⁶⁴ Hansmann 1996 s. 37.

³⁶⁵ Ks. esimerkiksi Timonen 1997 s. 148–151 ja 162–168; Pönkä 2008 s. 114–116; Mähönen – Villa 2015 s. 204–205 ja 241–242; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL luku 5 johdanto ja OYL 6 luku johdanto. Ruotsin yhtiöoikeuden näkökulmasta Berlen ja Meansin teorioiden merkittävyyteen viitannut esimerkiksi Dotevall 1989 s. 53–56 ja 545–546.

osakkeenomistus on hajautunut ja valta on ammattijohdolla. Pekka Timonen on kotimaisessa yhtiöoikeudessa tiivistänyt Berlen ja Meansin keskeiset argumentit: Omistuksen ja vallan eriytymisestä seuraa päämies-agenttisuhteen kysymykset, potentiaali johdon ja osakkeenomistajien välisille intressiristiriidoille, informaation epäsymmetria ja sopimusten epätäydellisyys. Käsite osakkeenomistajien rationaalista tietämättömyydestä tiivistää valvontaongelmat ja –kustannukset: valvonta ei ole rationaalista, koska sen kustannukset ylittävät hyödyt.³⁶⁶

Mähönen ja Villa ovat pitäneet olennaisena Berlen ja Meansin teeseissä johdon ja omistuksen eriytymiseen liittyvän ongelman esiintuomista sekä intressiristiriitojen mahdollisuuden osoittamista ja siitä syntyvää tarvetta yrityksen eri etutahojen tunnistamiselle.³⁶⁷ Patrik Nyström on kiinnittänyt huomiota siihen, että Adam Smith otti omistuksen ja johdon eriytyneisyyden ongelman esiin jo 200 vuotta Berlen ja Meansin teesejä aiemmin.³⁶⁸ Kun tutkitaan oikeushenkilöitä koskevia valvontakysymyksiä, johdon ja omistuksen vastinparin tunnistaminen on tärkeä lähtökohta keskustelulle myös omistajattomien organisaatioiden valvonnasta.

Yrityksen omistamisen on todettu muodostuvan oikeudesta valvoa (kontrollivalta) ja oikeudesta saada residuaalituotto.³⁶⁹ Muodollinen valta tarkoittaa äänestämistä johdon jäsenistä ja joistakin muista organisaation kannalta merkittävistä asioista. Se ei kuitenkaan välttämättä tarkoita tehokasta valvontaa, ja johto voi omistettussakin organisaatiossa olla tosiasiassa hyvin itsenäinen. Mitä kauemmas toisistaan kontrollivalta ja oikeus tuottoon joutuvat, sitä heikompi kannustin kontrollivaltaa pitävällä on valvoa. Taloustieteessä on todettu, että kilpailuympäristössä varsinaisen omistajavalvonnan puuttumisella ei kuitenkaan välttämättä ole ratkaisevaa merkitystä yrityksen menestymisen kannalta.³⁷⁰

Siinä missä omistaminen tuottaa oikeuksia, omistamisesta ja siihen kuuluvien oikeuksien käyttämisestä aiheutuu kustannuksia. Henry Hansmannin mukaan omistamisesta aiheutuu kustannuksia johdon valvonnasta, yhteisen päätöksen muodosta-

³⁶⁶ Ks. teoksen Adolf A. Berle ja Gardiner C. Means, *The Modern Corporation and Private Property* 1968 (1932) keskeisten argumenttien tiivistys Timonen 1997 s. 148–151 ja 162–168. Timosen tutkimusnäkökulma korostaa yritystä välineenä, osakeyhtiötä liikeyrityksenä. Timonen 1997 s. 137.

³⁶⁷ Mähönen – Villa 2015 s. 204–205.

³⁶⁸ Nyström 2016 s. 31–32 ja 62.

³⁶⁹ Hansmann viitaten myös Berlen ja Meansin argumenttiin vallan ja omistuksen erillisyydestä. Hansmann 1996 s. 11–12 ja alaviite 1. Hansmann toteaa, että omistuksen ja vallan ero koskee nimenomaan tehokasta vallankäyttöä, koska omistaminen tarkoittaa muodollista valtaa.; Pöyhönen DL 2013 s. 649: residuaalikontrolli ja residuaalivoitto; Mähönen – Villa 2015 s. 215–216: Kaksi osakkeen omistukseen liittyvää oikeutta ovat oikeus kontrolloida yhtiön johtoa eli oikeus nimittää ja erottaa yhtiö johto sekä oikeus päättää yhtiön jäännöstuotosta.

³⁷⁰ Hansmann 1996 s. 11–12, 38, 57–62, 287–290 ja 299.

misesta ja riskin kantamisesta. Valvontakustannuksia taas aiheutuu organisaation toimintaa koskevan tiedon hankkimisesta, kommunikoinnista omistajien kesken yhteisten päätösten tekemiseksi sekä päätösten kommunikoinnista johdolle.³⁷¹

Eri omistajien asema valvonnassa relevantin tiedon suhteen vaihtelee. Omistajien määrän kasvaessa päätöksentekokustannukset kohoavat, kun erilaisista mielipiteistä (heterogeenisuus) on päätöksentekomenettelyn avulla selvitettävä yhteinen päätös. Kun kustannukset valvonnasta ylittävät johdon opportunistista aiheutuvat haitat tai kustannukset, opportunistia kannattaa sietää. Valvontakustannukset voivat muodostua suurelle, heterogeeniselle ja vaihtuvalle omistajajoukolle niin merkittäviksi, että valvonta jää muodolliseksi, olipa kyse millaisesta omistajapanoksesta tahansa (rahasijoitus, työnteko, tuote).³⁷² Omistajavalvonta edellyttää siis kontrollivaltaa, resursseja, relevanttia tietoa sekä kannustinta valvoa.

4.2 Tilintarkastuksen merkitys

Relevantin taloustiedon saamiseksi ja valvonnan mahdollistamiseksi on tilintarkastusinstituutio. Tilintarkastaja valvoo yrityksen johtoa ja valtaapitäviä osakkeenomistajia tai jäseniä. Tilintarkastajan tuottama tieto hyödyttää yritystä, sen sidosryhmiä ja yhteiskuntaa.³⁷³ Tilintarkastuksella varmennetaan tilinpäätösraportoinnin oikeellisuutta ja luotettavuutta. Tilintarkastus tukee pääomamarkkinoiden toimivuutta ja edistää talouden vakautta, harmaan talouden torjuntaa sekä tervettä kilpailua.³⁷⁴

Suomessa oikeushenkilöillä on laajalle ulottuva velvollisuus tilintarkastuksen toimittamiseen. TTL 2 luvun perusteella ainoastaan kaikkein pienimmät kirjanpitovelvolliset yhteisöt ovat laissa mainituin edellytyksin tilintarkastusvelvollisuuden ulkopuolella.³⁷⁵ Säätiöt ovat poikkeuksetta velvollisia valitsemaan tilintarkastajan ja toimituttamaan tilintarkastuksen (SL 4:1). Suomessa tilintarkastajia ovat HT-, KHT- ja JHT-tilintarkastajaksi viranomaisen eli PRH:n tilintarkastusvalvonnan hyväksymät luonnolliset henkilöt ja tilintarkastusyhteisöksi hyväksymät yhteisöt (TTL 1:2 ja TTL 6 luku). Tilintarkastus tehdään lain, tilintarkastusstandardien, hyvän tilintarkastustavan (TTL 4:3.1) ja ammattieettisten periaatteiden määrittämällä tavalla. Tilintarkastajan on suoritettava tehtävänsä ammattitaitoisesti, rehellisesti, objektiivisesti ja ammatillinen kriittisyys säilyttäen sekä huolellisesti yleinen etu huomioon ottaen (TTL 4:1). Tilintarkastajat ovat sekä laissa säädetyn ennakkollisen hyväksyn-

³⁷¹ Hansmann 1996 s. 20–22 ja 35–40.

³⁷² Hansmann 1996 s. 20–22, 24, 35–40 ja 287–289.

³⁷³ Jensen – Meckling 1976 s. 323; Mähönen DL 2008 s. 584 ja 605; HE 70/2016 vp, s. 5; Ruohonen 2020 s. 1; Ruohonen Edilex 2021 s. 1.

³⁷⁴ HE 70/2016 vp, s. 5; Mähönen – Villa 2019 s. 432.

³⁷⁵ HE 254/2014 vp, s. 32; Horsmanheimo – Kaisanlahti – Steiner 2017 s. 1–2 ja 39–44; Ruohonen 2020 s. 46.

tämenettelyn ja rekisteröinnin että jälkikäteisen laillisuusvalvonnan alaisia (TTL 7 luku).

Tilintarkastajan riippumattomuus on yksi keskeinen säännöksillä varmistettava asia (TTL 4:6 ja 7). Tilintarkastajan vastuulla on oman riippumattomuutensa valvonta.³⁷⁶ Tilintarkastajan valinta ja erottaminen ovat osakkeenomistajien ja jäsenten muodostamien toimielinten valvontakeinojen kannalta keskeisiä päätöksiä. Tavanomaisesti johtoon kuuluva eli hallitus tai toimitusjohtaja kuitenkin valmistelee tilintarkastajan valintapäätöksen. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että jo tilintarkastajan valintapäätöksen valmistelu valvottavan toimesta saattaa vaarantaa tilintarkastajan riippumattomuutta. Valvottavalla eli johdolla on tällöin mahdollisuus vaikuttaa itselleen mieleisen valvojan valintaan.³⁷⁷ Säätiössä tilintarkastajan valintakin kuuluu lähtökohtaisesti valvottavalle itselleen (SL 4:3).

TTL 3:1.1:n mukaan tilintarkastuksen kohteena ovat tilikauden kirjanpito, tilinpäätös sekä hallinto. Tilintarkastuksella pyritään vastaamaan kysymykseen, antaako tilinpäätös kirjanpitolainsäädännön mukaisesti oikeat ja riittävät tiedot toiminnan tuloksesta ja taloudellisesta asemasta.³⁷⁸ Tilintarkastajalla on tehtävänsä suorittamiseksi pääsy kaikkeen tarvitsemaansa tarkastuskohdetta koskevaan tietoon. Oikeushenkilön johdon on varattava tilintarkastajalle mahdollisuus tehdä tarkastus siinä laajuudessa kuin tilintarkastaja katsoo tarpeelliseksi sekä autettava tilintarkastajaa tarkastuksen suorittamisessa (TTL 3:9). Johdon on annettava tilintarkastajalle hänen tehtävänsä suorittamiseksi pyytämät tiedot ja selvitykset.

TTL 3:5.5:n mukaan tilintarkastajan on huomautettava julkisessa tilintarkastuskertomuksessa, jos tarkastuskohteen vastuuvollinen on syyllistynyt tekoon tai laiminlyöntiin, josta saattaa seurata vahingonkorvausvelvollisuus tarkastettua oikeushenkilöä kohtaan, tai jos vastuuvollinen on rikkonut oikeushenkilöä koskevaa lakia tai sääntöjä. Tilintarkastaja noudattaa olennaisuuden periaatetta, ja huomautuskynnys on tarkastuskohdekohtainen. Huomautusta ei tule tarkastuskohteen kokoon tai vahingonkärsijän olosuhteisiin nähden vähäisestä rikkomuksesta tai laiminlyönnistä.³⁷⁹ Tilintarkastajan primääri tehtävä ei ole väärinkäytösten paljastaminen, vaikka niiden havaitseminen kuuluu hallinnon tarkastukseen.³⁸⁰

Tilintarkastukseen kuuluva hallinnon tarkastus kompensoi johdon informaatioylikykyä.³⁸¹ Pörssi-yhtiöissä korostuu julkisen tilintarkastuskertomuksen tarjoama informaatio suurelle yleisölle. Kun yhtiön omistus ja johto ovat eriytyneet, omista-

³⁷⁶ HE 194/2006 vp, s. 43; Horsmanheimo – Kaisanlahti – Steiner 2017 s. 193–202.

³⁷⁷ Horsmanheimo – Kaisanlahti – Steiner 2017 s. 57.

³⁷⁸ Horsmanheimo – Kaisanlahti – Steiner 2017 s. 81–82.

³⁷⁹ HE 295/1993 vp, s. 34; HE 194/2006 vp, s. 40; Horsmanheimo – Kaisanlahti – Steiner 2017 s. 113–115.

³⁸⁰ Ruohonen 2020 s. 246.

³⁸¹ Ks. esimerkiksi Mähönen 2015 s. 153; Ruohonen Edilex 2021 s. 1.

jien tarve tilintarkastuksen avulla johdon toiminnasta saadulle tiedolle korostuu. Yhtiön sidosryhmien, kuten erityisesti velkojien, kannalta tilintarkastuksen tuottamalla informaatiolla on keskeinen merkitys siitä riippumatta, onko yhtiön omistus ja johto eriytyneet vai eivät.³⁸² Tilintarkastuksella on siis keskeinen merkitys valvonnassa tarvittavan tiedon saamiseksi ja kontrollivallan käyttämiseksi tehtävien päätösten perusteena.

TTL 10 luvussa on säädetty seuraamuksista, joita tilintarkastuslautakunta voi määrätä tilintarkastajalle, tilintarkastajan vahingonkorvausvelvollisuudesta sekä rangaistussäännöksistä. Tilintarkastaja on velvollinen korvaamaan vahingon, jonka hän on TTL 1:1.1:ssä tarkoitettua tehtävää suorittaessaan aiheuttanut tahallisesti tai huolimattomuudesta yhteisölle tai säätiölle. Ratkaisu KKO 2008:115 koski säätiön tilintarkastajan vahingonkorvausvastuuta säätiölle aiheutuneesta vahingosta, joka tilintarkastaja velvoitettiin korvaamaan. Ratkaisun perusteluissa todettiin, että johtoa valvovan omistajatahon tai jäsenistön puuttuminen korostaa asianmukaisen ja riippumattoman tilintarkastuksen merkitystä säätiöiden valvonnassa.

4.3 Yhteisöjen ja säätiöiden keskeiset yhtäläisyydet ja erot valvonnan kannalta

Osakeyhtiölailla luodaan osakeyhtiön rakenteen viisi peruselementtiä: oikeushenkilöllisyys, osakkeenomistajien rajoitettu vastuu, osakkeiden vapaa luovutettavuus, johdon ja omistuksen erillisyys ja osakkeenomistajien oikeus yhtiön tuottamaan voittoon.³⁸³ Osakeyhtiön erityispiirteistä oikeushenkilöllisyys ja osakkeenomistajien rajoitettu vastuu oikeushenkilön velvoitteista yhdistävät niin osakeyhtiötä, osuuskuntaa, yhdistystä kuin säätiötä. Kaikki nämä oikeushenkilöt vastaavat itse velvoitteistaan.³⁸⁴ Osakkeiden vapaa luovutettavuus, vallan jakautuminen sijoitetun pääoman suhteessa ja voiton tuottamisen tarkoitus erottavat sen sijaan lähtökohtaisesti osakeyhtiön muista oikeushenkilöistä.

Yhteistä näille kaikille oikeushenkilöille on, että organisaation valvonnasta kiinnostuneille ja tietoa tarvitseville on käytettävissä vähintään tilinpäätösinformaatio. Lisäksi käytettävissä on toiminnan laajuudesta tai yhteisön päätöksestä tai lakiin tai sopimukseen perustuvasta velvollisuudesta riippuen tilintarkastajan raportti tilinpäätösinformaatiosta eli tilintarkastuskertomus. Tilinpäätössääntely on Suomessa lähtökohtaisesti saman sisältöistä osakeyhtiössä, osuuskunnassa, yhdistyksessä ja säätiössä.³⁸⁵

³⁸² Ruohonen 2020 s. 4 ja 46; Ruohonen Edilex 2021 s. 1.

³⁸³ Pönkä 2008 s. 32–33.

³⁸⁴ Kaisanlahti 2022 s. 121–122.

³⁸⁵ Kaisanlahti 2022 s. 122–124.

Kaikki yhteisöt erottaa säätiöstä johdon yläpuolella oleva toimielin, jossa osakkeenomistajat tai jäsenet voivat käyttää päätösvaltaansa ja jonka yhteisön valvonnan kannalta keskeisiä päätöksiä ovat hallituksen kokoonpanon lisäksi tilintarkastajien valinta ja erottaminen sekä tilinpäätöksen vahvistaminen ja hallituksen vastuuvapaudesta päättäminen (OYL 5:3, OKL 5:4, YhdL 23 §).³⁸⁶ Osuuskunnan säännöissä voidaan määrätä, että jäsenten päätösvaltaa käyttää jäsenten valitsema edustajisto (OKL 1:6 ja 5:1.3 ja 5:37.1), ja vastaavasti yhdistyksen säännöissä voidaan määrätä valtuutettujen kokouksesta (YhdL 16 §).

Osakkeenomistajalla on yhtiökokouksessa osallistumisoikeus ja oikeus käyttää siellä puhevaltaa sekä ehdotuksenteko-oikeus (OYL 5:5.1 ja 6.1). Johdon on yhtiökokouksessa osakkeenomistajan pyynnöstä annettava tarkempia tietoja seikoista, jotka voivat vaikuttaa kokouksessa käsiteltävän asian arviointiin (OYL 5:25.1). Ehdotuksenteko- ja kyselyoikeus kuuluvat yleisiin yhteisöoikeudellisiin periaatteisiin.³⁸⁷ Tietoja ei kuitenkaan saa antaa, jos niiden antaminen tuottaisi yhtiölle olennaista haittaa (OYL 5:25.1). Osuuskunnan jäsenen vastaavista osallistumis-, puhevalta-, ehdotuksenteko- ja kyselyoikeuksista on säädetty osuuskuntalaisissa (OKL 5:6.1, 5:7.1 ja 5:27). Sen sijaan yhdistyslaissa ei ole säädetty puhe- ja läsnäolo-oikeudesta yhdistyksen kokouksessa. Se on kuitenkin erottamaton osa jäsenen äänioikeutta.³⁸⁸ Myöskään yhdistyksessä sen jäsenellä ei ole oikeutta saada kaikkia niitä tietoja yhdistyksen toiminnasta, joihin hallituksella on oikeus.³⁸⁹

Kun verrataan osakkeenomistajien ja jäsenten tiedonsaantioikeutta yhteisöstään, on säätiövalvontaviranomaisella edellä mainittua laajempi tiedonsaantioikeus säätiöltä sekä säätiön tiedoista muilta tahoilta (SL 14:2–4, 6 ja 8). SL:n mukaisten edellytysten täytyessä valvojalla on oikeus saada tiedot salassapitosäännösten estämättä. Mutta säätiössä ei ole mitään kokousta, jossa viranomaisella tai muullakaan potentiaalisella johdon valvojalla olisi oikeus olla läsnä. Esimerkiksi Ruotsissa valvontaviranomaisella on oikeus kutsua koolle ja osallistua säätiön toimielimen kokoukseen (Ruotsin säätiölaki 9:4, kohta 2).³⁹⁰

³⁸⁶ ”Yhtiökokouksen äänen enemmistöllä tehdään suuri määrä yhtiötä ja sen toimintaa koskevia päätöksiä.” Villa 2015 s. 332.

³⁸⁷ Mähönen – Villa 2021 s. 106 ja 125.

³⁸⁸ Halila – Tarasti 2017 s. 367.

³⁸⁹ Halila – Tarasti 2017 s. 177–178, 451–452 ja 505.

³⁹⁰ Kroatiassa on todella pitkälle menevä suuren yleisön osallistumis- ja tiedonsaantioikeus: kuka vaan voi mennä kokoukseen, osallistua siihen ja pyytää asiakirjat nähtäväkseen. Tätä on organisaation yksityisyyden kannalta pidetty ongelmallisena. Hondius 2001 s. 586.

4.4 Osakeyhtiö ja osakkeenomistajan residuaalikontrolli, -tuotto ja -riski

Osakeyhtiössä kontrollivallan perusta on osakkeenomistajan äänioikeuteen perustuvassa määräysvallan käytössä. OYL:n pääsääntö on määräysvalta pääomapanosten suhteessa (OYL 3:1).³⁹¹ Osakkeenomistajat voivat hajauttaa riskiään, osakkeen perusolemukseen kuuluu sen vaihdettavuus.³⁹² Säätiön edunsaajien asema on hyvin erilainen. Kontrollivaltaa ei lähtökohtaisesti ole, eikä myöskään riskin hajautusmahdollisuutta tai vaihdettavaa välinettä.

Osakeyhtiöoikeuden enemmistöperiaate (OYL 1:6) tarkoittaa sitä, että osakkeenomistajat, jotka hallitsevat enemmistöä yhtiökokouksessa käytettävistä äänistä, voivat tehdä olennaisia päätöksiä oman tahtonsa mukaisesti, kunhan lain pakottavia säännöksiä – kuten vähemmistöä ja velkojia suojaavat säännökset – noudatetaan. OYL:n useilla säännöksillä turvataan vähemmistön oikeuksia ja sitä kautta vähemmistösjoitusten houkuttelevuutta ja sijoitusten arvon maksimointia. Näitä säännöksiä ovat esimerkiksi yhtiöoikeuden yleiset periaatteet, erityisesti yhdenvertaisuusperiaate (OYL 1:7), kokouksia koskevat muotomääräykset, päätöksentekoa koskevat määräenemmistövaatimukset, tietojen julkistamisvelvollisuudet sekä lisäksi erityiset vähemmistösuojaussäännökset.³⁹³ Osakeyhtiön johto voidaan vaihtaa enemmistöpäätöksellä. Johdon vastuu toteutuu tyypillisesti siten, että osakkeenomistajat valitsevat uudet henkilöt johtoon. Kyse on osakkeenomistajien residuaalikontrollista.³⁹⁴ Valta valita yhteisön johto tuo tosiasiallisen määräysvallan yhteisössä (KPL 1:5.1 (1620/2015) ja arvopaperimarkkinalaki (746/2012, AML) 2:4).³⁹⁵

OYL 1:5:n mukaan osakeyhtiön toiminnan tarkoituksena on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Voiton tuottamisen tarkoituksessa on valvontakannustimen ydin. Yhtiön toiminnan tarkoitus on eri asia kuin yhtiön toimiala. Osakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä määrätty toimiala määrittelee sen liiketoiminnan alueen, jolla yhtiö toteuttaa OYL:n mukaista tarkoitusta eli pääsäännön mukaan tavoittelee voittoa osakkeenomistajille.³⁹⁶

Osakeyhtiölain malli on omistajakeskeinen. OYL 1:8:n perusteluissa on todettu säännöksen sisältävän lojaliteettivelvollisuuden suhteessa yhtiöön ja sen kaikkiin osakkeenomistajiin. Yhtiön edun mukaisuuden arvioinnissa kiinnitetään huomiota

³⁹¹ Pönkä 2008 s. 114–115 ja 258–259; Pönkä DL 2008 s. 733 ja 739–740; Mähönen – Villa 2015 s. 218–221; Mähönen – Villa 2019 s. 2; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 1:6.

³⁹² Nyström 2016 s. 138–139.

³⁹³ Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 1:6 ja 1:7 ja luku 5 johdanto.

³⁹⁴ Salo 2015 s. 5; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 1:6 ja 1:7.

³⁹⁵ Pönkä 2008 s. 114–115 ja 258–259; Pönkä DL 2008 s. 741.

³⁹⁶ Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 1:5.

johdon tehtäviin ja erityisesti OYL 1:5:ssä tarkoitettuun yhtiön toiminnan tarkoitukseen. ”Yhtiön edun mukaan toimiminen sisältää luonnollisesti toimimisen yhtiön tarkoituksen mukaisesti.” Osakkeenomistajille tuotetaan etua yhtiön välityksellä. OYL 1:5:n sanamuodon ja johdon asiamiehen kaltaisen aseman perusteella on todettu olevan mahdollista, että joissain tilanteissa on velvollisuus toimia yhtiön sijasta välittömästi osakkeenomistajien omistuksen arvon puolesta.³⁹⁷

Osakkeenomistajakeskeinen yhtiöoikeusteoria perustuu osakkeenomistajan residuaaliriskiin ja -tuottoon. Osakkeenomistajien lähtökohtaisen erityisaseman on katsottu kytkeytyvän siihen, että he kantavat viimesijaisen riskin yhtiön toiminnasta ja saavat suorituksen osakeyhtiöstä viimeisenä kaikkien muiden jälkeen. Heillä on lähtökohtaisesti myös residuaalituoton tuoma kannustin yhtiön tehokkaan toiminnan edistämiseen.³⁹⁸ Yhtiöiden tehokas toiminta taas on omiaan palvelemaan osakkeenomistajien lisäksi myös yhteiskunnan kokonaisuutta. Lisäksi yhtiön muilla sidosryhmillä on omat suojanorminsa.³⁹⁹ Osakkeenomistajakeskeisessä ajattelussa osakkeenomistajien erityisasema palvelee siis lopulta muitakin sidosryhmiä.

OYL:n perustelujen mukaan osakeyhtiön johdolla ei ole velvollisuutta maksimoida voittoa lyhyellä aikavälillä, mutta pidemmällä kyllä. Yhtiön pitkävaikutteisilla toimilla, kuten investoinneilla, on tavoiteltava yhtiön voitontuottamiskyvyn parantamista.⁴⁰⁰ Suomen yhtiöoikeus perustuu siis osakkeenomistajien varallisuuden maksimointiin pitkällä aikavälillä sekä valistuneeseen arvonmaksimointiin. Edellä mainituista on kuitenkin todettu, että ne tarjoavat argumentin ja selitysmahdollisuuden myös muiden sidosryhmien kuin osakkeenomistajien intressien edistämiseen.⁴⁰¹ Muita sidosryhmiä, kuten työntekijät, velkojat, asiakkaat, tavarantoimittajat ja yhteiskunta laajemmin, välittömästi hyödyttävät toimet voidaan siis perustella voitontuottamiskyvyn parantamisella ja osakkeenomistajien edulla pidemmällä aikavälillä.

Voiton tuottaminen voidaan määritellä eri tavoin. Ainakin jakokelpoisten varojen (OYL 13.1.1) ja osakkeen arvon maksimointi ovat voiton tavoittelua.⁴⁰² Voiton tavoittelua ovat myös toimet, jotka yksittäisinä tekoina vähentävät varoja, mutta pitkällä tähtäimellä edistävät voitontuottamiskykyä, esimerkiksi yhtiön parempana imagona.⁴⁰³ Käytännössä osakeyhtiössä voittoa tuotetaan yhtiölle ja yhtiölle kerty-

³⁹⁷ HE 109/2005 vp, s. 40–41; Mähönen – Villa 2015 s. 6; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 1:5.

³⁹⁸ Mähönen – Villa 2015 s. 183, 321 ja 329–330; Nyström 2016 s. 35–36; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 1:5.

³⁹⁹ Mähönen – Villa 2015 s. 4, 6, 156, 161, 167, 184, 191, 202 ja 216; Nyström 2016 s. 35–36; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 1:5.

⁴⁰⁰ HE 109/2005 vp, s. 38–39; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 1:5.

⁴⁰¹ Salo 2015 s. 38, 254, 259–260 ja 263; Lee 2006b s. 10; Nyström 2016 s. 45–50, 77–78, 108, 207 ja 216 ja siinä viitatu lähteet.

⁴⁰² Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 1:5.

⁴⁰³ HE 109/2005 vp, s. 39; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 1:5.

nyttä voittoa jaetaan OYL:n varojen jakoa koskevien säännösten mukaisesti osakkeenomistajille. Voitto kuuluu siis yhtiölle, ei välittömästi osakkeenomistajille.⁴⁰⁴

Osakeyhtiössä osakkeenomistajalla on osakkeeseen liittyvät residuaaliriski, -tuotto ja -kontrolli eli viimekätinen määräysvalta yhtiön varallisuuteen sekä viimekätinen oikeus yhtiön toiminnan tuottoon ja siihen liittyvä riski. Osakkeenomistajat saavat pääomalleen tuottoa viimeisenä eli vasta velkojien ja muiden mahdollisten sidosryhmien jälkeen. Sen jälkeen heillä on oikeus kaikkeen jäljelle jäävään tuottoon. OYL:n olettasäännösten perusteella residuaaliriski, -tuotto ja -kontrolli jakautuvat samassa suhteessa keskenään.⁴⁰⁵

Eri osakeyhtiöiden omistajakunnan määrä ja ominaisuudet vaihtelevat. Yhdessä yhtiössä voi olla suuri määrä asiantuntemattomia ja passiivisia osakkeenomistajia. Toisessa yhtiössä taas voi olla pieni joukko asiantuntevia ja aktiivisesti yhtiön johtoon vaikuttavia tai osallistuvia osakkeenomistajia.⁴⁰⁶ Listatuissa osakeyhtiöissä osakkeiden omistus voi olla hajaantunut laajalle ja osakkeenomistajat voivat olla heterogeeninen ryhmä, eikä yksittäisellä osakkeenomistajalla ole riittävää valvontakannustinta. Tällöin johto voi käytännössä päättää omasta täydentämisestään.⁴⁰⁷ Onkin esitetty kysymys, onko sellaisella osakeyhtiöllä, vastaavasti kuin säätiöllä, omistajien sijaan vain tahto, jota on toteutettava eli osakeyhtiössä voiton tuottamisen tarkoitus.⁴⁰⁸

Osakeyhtiön omistajavaltaa käyttävät tyypillisesti yhtiön toimitusjohtaja ja hallitus. Osakkeenomistaja omistaa osakkeen, ei yhtiötä. Johdon asema on korostunut, ja se on tosiasiallinen vallankäyttäjät yhtiössä.⁴⁰⁹ Viimekädessä omistajien enemmistöllä on kuitenkin mahdollisuus estää itsensä hyväksikäyttö tai merkittävä johdon opportunisti.⁴¹⁰ Vaikka määräysvalta organisaation varojen käytöstä on johdolla, sillä, jolla on oikeus valita johto, on viimesijainen kontrollivalta.⁴¹¹

⁴⁰⁴ HE 109/2005 vp, s. 41; Nyström 2016 s. 124; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 1:5.

⁴⁰⁵ Vahtera DL 2013 s. 635; Pöyhönen DL 2013 s. 649; Mähönen – Villa 2015 s. 329–330; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 1:5 ja OYL 13 luku johdanto.

⁴⁰⁶ Sillanpää 1994 s. 32.

⁴⁰⁷ Hansmann 1996 s. 57; Mähönen – Villa 2015 s. 204; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL luku 5 johdanto.

⁴⁰⁸ Mähönen 2007 s. 10; Mähönen LM 2008 s. 337; Toiviainen Edilex 2010 s. 11–12 ja 24. ”[...] it is widely acknowledged (and criticized) that the board is often a largely self-perpetuating body, whose inside members dominate the selection of their future colleagues and eventual successors.” Gelter – Helleringer 2015 s. 1069 ja 1077.

⁴⁰⁹ Dotevall 1989 s. 545; Pönkä 2008 s. 116–117 kotimaisiin ja ruotsalaisiin lähteisiin viitaten; Mäntysaari DL 2013 s. 588 ja 595; Nyström 2016 s. 35, 125, 211–212 ja 286.

⁴¹⁰ Hansmann 1996 s. 288–289.

⁴¹¹ Timonen 1997 s. 149 ja 351; Mähönen – Villa 2015 s. 329–330 ja 348; Villa 2015 s. 331–334.

Suomessa pörssiyhtiöissäkin on tyypillisesti valtaa käyttävä kontrolloiva osakkeenomistaja (esimerkiksi perhe tai suku, säätiö, pankki- tai vakuutusyrittäjä).⁴¹² Institutionaalisilla sijoittajilla ja kontrolloivilla osakkeenomistajilla on tyypillisesti intressi valvoa johtoa tai osallistua johtoon. Heillä on lähtökohtaisesti käytettävissään myös organisaatio ja asiantuntemus yhtiön ja sen johdon toiminnan valvomiseen. Omistuksen keskittyessä valvontakustannukset alenevat verrattuna hajautuneeseen omistukseen.⁴¹³ Säätiöistä osakkeenomistajina ja sijoittajina on todettu, että ne ovat lähtökohtaisesti harkitsevia, passiivisia ja pitkäjänteisiä omistajia.⁴¹⁴

Myös riittävä vähemmistöosakkeenomistus voi muodostaa valta-aseman.⁴¹⁵ Aktivistosakkeenomistajien johtoon kohdistamaa valvontaa on pidetty tosiasiallisesti merkittävänä.⁴¹⁶ Institutionaaliset sijoittajat voivat olla passiivisia, ja yhtiön osakkeita voidaan hankkia vallan käyttämiseksi aggressiivisesti omaksi edukseen. Tällöin keskeistä on yhtiön edun turvaaminen.⁴¹⁷

Osakkeenomistajat potentiaalisina johdon valvojina eivät siis välttämättä ole yhtenäinen joukko. Osakkeenomistajien ja johdon välisen mahdollisen intressiristiriidan lisäksi osakkeenomistajien kesken – kuten muidenkin sidosryhmien sisällä – voi myös vallita intressiristiriitoja. Osakkeenomistajien intressit voivat erota keskenään, kun sijoitukset ovat tavoitteiltaan ja panoksiltaan erilaisia. Osakkeenomistajat eivät välttämättä tavoittele tai valvo toistensa tai yhtiön etua, vaan tavoitteena voi olla ainoastaan lyhytjänteinen oman sijoituksen arvon nousu.⁴¹⁸ Lähtökohtaisesti osakkeenomistajalla on oikeus yhtiökokouksessa edistää omia etujaan (”itsekkyysoikeus”). Poikkeuksena tästä on kuitenkin määräävää osakkeenomistajaa koskeva OYL:stä johdettu lojaliteettivelvollisuus. Nimenomaista säännöstä asiasta ei kuitenkaan ole.⁴¹⁹ Osakkeenomistaja ei saa myötävaikuttaa yhtiön edun vastaisen päätöksen tekemiseen. Yhtiöoikeudellinen lojaliteettivelvollisuus voi siis poikkeuksellisesti koskea myös vähemmistöosakkeenomistajaa.⁴²⁰

⁴¹² Ahdekivi 2014 s. 41 ja 44; Mähönen – Villa 2015 s. 221–222, 356 ja 453; TEM julkaisu 2021/15 s. 28 Kuvio 4.1. Kasvulliset ja institutionaaliset omistajat; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 5 luku johdanto.

⁴¹³ Timonen 1997 s. 150 ja 164; Mähönen – Villa 2015 s. 221–222, 356 ja 453; Gelter – Helleringer 2015 s. 1074.

⁴¹⁴ Ahdekivi 2014 s. 38–39 ja 44.

⁴¹⁵ Pönkä 2008 s. 116 ja 258–259.

⁴¹⁶ Nyström 2016 s. 76.

⁴¹⁷ Mähönen 2015 s. 147–157.

⁴¹⁸ HE 27/1977 vp, s. 64 (osakkeenomistajan kyselyoikeuden evääminen yhtiön edun vastaisena); Timonen 1997 s. 137, 151 ja 162–168; Mähönen 2007 s. 6–7; Pönkä DL 2008 s. 743; Mähönen 2015 s. 147–157; Villa 2015 s. 333; Nyström 2016 s. 28, 83–85, 122, 208–211, 216–217 ja 362.

⁴¹⁹ HE 109/2005 vp, s. 31; Pönkä 2008 s. 36 ja 157; Mähönen – Villa 2015 s. 198–199, 396 ja 413; Nyström 2016 s. 210; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 1:8.

⁴²⁰ Pönkä 2008 s. 36 ja 157; Nyström 2016 s. 310.

Osakeyhtiöissä, joissa osakkeenomistajat muodostavat itse yhtiön hallituksen tai sen enemmistön, korostuu yhtiön muiden sidosryhmien, kuten velkojien, valvontatarve johto-omistajia kohtaan.⁴²¹ Valtaosa suomalaisista osakeyhtiöistä on pieniä.⁴²² Tällöin menetetään omistuksen ja johdon eriytymisen positiiviset vaikutukset eli sijoittajan keskittyminen omistamiseen ja ammattijohdon keskittyminen johtamiseen.⁴²³ Käytännössä pienessä yhtiössä, samoin kuin säätiössä, hallinto on yksiportainen, jos yhtiön osakkeenomistaja tai osakkeenomistajat muodostavat hallituksen. Kun säätiöiden viranomaisvalvontaa perustellaan yhteiskunnan kannalta merkittävällä toiminnalla ja julkisella rahoituksella, on otettava huomioon, että myös yrittäjä- ja yritystoiminta on Suomen talouden näkökulmasta merkittävää ja, että myös yritystoimintaa tuetaan julkisella rahoituksella. Kaikki oikeushenkilöt sinänsä ovat yleisen poliisi- ja veroviranomaisen sekä julkisia tukia myöntäneiden viranomaisten valvonnanalaisia.

Oletuksena on, että omistajajohto edistää yhtiön etua ja sitä kautta yhteiskunnan-kin etu tulee huolehdituksi. Vuosittain käräjäoikeudet kuitenkin ratkaisevat esimerkiksi noin 100 törkeää velallisen epärehellisyysrikosta. Rikoksessa on kyse yrityksen maksukyvyttömyyden aiheuttamisesta tai pahentamisesta varojen saattamisella velkojien ulottumattomiin.⁴²⁴ Päätöksenteosta ja toimeenpanosta erillinen valvonta puuttuu niin tyypillisestä säätiöstä kuin yhtiöstä, jonka osakkeenomistajat ovat samat kuin yhtiön johto. Ensin mainittujen toiminta on yleisen poliisi- ja veroviranomaisen valvonnan lisäksi säätiövalvonnan alaista, jälkimmäiset sen sijaan vain mainitun yleisen valvonnan alaisia.

⁴²¹ Mähönen 2007 s. 6.

⁴²² Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 5 luku johdanto; TEM julkaisuja 2021/15 s. 35 Taulukko 5.1. Suomen yritys rakenne kokoluokittain vuosina 2017–2019.

⁴²³ Mähönen – Villa 2015 s. 241; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 5 luku johdanto.

⁴²⁴ oikeus.fi/tuomioistuimet/fi/index/tuomioistuinlaitos/tilastoja.html vierailupäivä 16.3.2024. Rikoslaki (39/1889, RL) 39:1 (61/2003)) Velallisen epärehellisyys: Velallinen, joka 1) hävittää omaisuuttaan, 2) ilman hyväksyttävää syytä lahjoittaa tai muuten luovuttaa omaisuuttaan, 3) siirtää omaisuuttaan ulkomaille saattaakseen sen velkojensa ulottumattomiin taikka 4) lisää perusteettomasti velvoitteitaan ja siten aiheuttaa maksukyvyttömäksi tulemisensa tai oleellisesti pahentaa maksukyvyttömyyttään, on tuomittava velallisen epärehellisyydestä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Saman luvun 1 a § (317/1994) Törkeä velallisen epärehellisyys: Jos velallisen epärehellisyydessä 1) tavoitellaan huomattavaa hyötyä, 2) aiheutetaan huomattavaa tai erityisen tuntuva vahinkoa velkojille tai 3) rikos tehdään erityisen suunnitelmallisesti ja velallisen epärehellisyys on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä, rikoksentehtäjä on tuomittava törkeästä velallisen epärehellisyydestä vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.

Valtasuhteiltaan osakeyhtiöitä on siis monenlaisia, ja OYL:n lisäksi osakkeenomistajien väliset sopimukset tarjoavat välineitä vallan jakamiseen ja sääntelyyn.⁴²⁵ Lisäksi määräysvalta- ja kannustinasetelmaa voidaan muuttaa osakkeita ”riisumalla” ja velkoja ”virittämällä” eli kontrolli- ja residuaalioikeuksia tuovilla velkasuhteen ehdoilla.⁴²⁶

4.5 Osuuskunta ja jäsenen residuaalikontrolli ja -riski

Siinä missä säätiössä ei ole jäseniä eikä omistajia, osuuskunnassa on molempia. Osuuskunnassa on aina jäseniä tai vähintään yksi jäsen ja jäsenellä vähintään yksi osuus osuuskunnasta (OKL 1:3.1 ja 9:1.1). Lisäksi osuuskunnassa voi olla osakkeenomistajia (OKL 1:3.2 ja 9 luku). Omistuksen sijaan osuuskunnan toiminta perustuu kuitenkin jäsenyyteen. Osuuskunta muistuttaa oikeushenkilönä yhdistystä ja osuuskunnan jäsenyys yhdistyksen jäsenyyttä.⁴²⁷ Osuuskunnassa jäsenet käyttävät tai ainakin voivat käyttää ylintä päätösvaltaa.⁴²⁸ Jäsenyys määrittää yhdistykseen tai osuuskuntaan liittyneen oikeusasemaa suhteessa tähän yhteisöön ja sen muihin jäseniin. Jäsenyys ei ole subjektiivinen oikeus. Yhteisöt saavat lähtökohtaisesti päättää vapaasti jäseneksi liittymisestä.⁴²⁹ Osuuskunnan jäsen ei lähtökohtaisesti voi luovuttaa osuuskunnan jäsenyyttään toiselle (OKL 1:4.1), mutta osuuskunnasta voi erota (OKL 3:2.1).

Toisin kuin osakeyhtiössä, toimivassa osuuskunnassa oikeus ylijäämään kuuluu ilman sääntömääräystä osuuskunnalle itselleen (OKL 16:5). Lisäoletuksena on, että sääntömääräykseen perustuva varojenjako tapahtuu jäsenille osuuskunnan tarkoituksen mukaisesti palveluiden käytön suhteessa. Säännöissä tästäkin voidaan määrätä toisin.⁴³⁰ Osuuskunnan purkautuessa ylijäämä kuuluu velkojien jälkeen jäsenille pääluvun mukaisessa suhteessa tai säännöissä määräytyille jako-osuuteen oikeutetuille (OKL 23:15). Osuuskunnassa jäsen kantaa viimesijaisen riskin (residuaaliriski).⁴³¹

Lähtökohtaisesti äänioikeus perustuu nimenomaan jäsenyyteen ja kullakin jäsenellä on yksi ääni (OKL 5:13.1). Osuuskunnan osuuksiin tai mahdollisiin osakkeisiin

⁴²⁵ Timonen 1997 s. 150; Pönkä DL 2008 s. 737–758; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 1:6.

⁴²⁶ Mähönen – Villa 2015 s. 120, 206 ja 216–217.

⁴²⁷ Vahtera DL 2013 s. 634; Pönkä LM 2016 s. 674; Mähönen – Villa 2021 s. 1, 13, 54, 59, 90–92 ja 102.

⁴²⁸ Pöyhönen 2013 s. 178–179; Pöyhönen DL 2013 s. 649–650; Mähönen – Villa 2021 s. 13 ja 21.

⁴²⁹ Pönkä LM 2016 s. 674; Mähönen – Villa 2021 s. 1, 13, 54, 59, 90–92 ja 102.

⁴³⁰ HE 185/2012 vp, s. 107 ja 137–138.

⁴³¹ HE 185/2012 vp, s. 20 ja 137–138; Pöyhönen DL 2013 s. 650–652 ja 654; Mähönen – Villa 2021 s. 8, 12 ja 46.

voi liittyä äänioikeus sääntömääräyksellä, mutta vain jäsenen omistamiin osuuksiin tai osakkeisiin (OKL 4:3). Osuuskunnan jäsen ja ääni –periaatteen (OKL 5:13.1) seurauksena residuaalikontrolli osuuskunnissa on hajaantunutta.⁴³² Jäsenen kontrollivalta ei lähtökohtaisesti riipu hänen sijoittamastaan pääomasta eikä siten myöskään riskistä ja –tuotosta.⁴³³

Osuuskunnan toiminnan tarkoituksena on OKL 1:5:n mukaan harjoittaa taloudellista toimintaa jäsenten taloudenpidon tai elinkeinon tukemiseksi siten, että jäsenet käyttävät hyväkseen osuuskunnan tarjoamia palveluita. Säännöissä tästä voidaan määrätä toisin. Pääsäännön mukaan osuuskunnan tarkoituksena on siis tukea jäsenten taloutta tai elinkeinoa. Lähtökohtaisesti se tapahtuu palveluetuja tuottamalla eikä ylijäämiä kerryttämällä.⁴³⁴ Osuuskunnalla voi olla vain yksikin jäsen, jolloin tarkoituksena on tämän jäsenen talouden tai elinkeinon tukeminen.⁴³⁵ Yhden jäsenen osuuskunnassa ei kuitenkaan ole kyse yhteisölle tyypillisestä jäsenten yhteenliittymästä yhteistä tarkoitusta varten.⁴³⁶

Keskeinen ero toiseen liiketoiminnalliseen yhteisöön eli osakeyhtiöön on, että osuuskunnan jäsenten odotukset kohdistuvat yhteisön palveluihin, kun taas osakkeenomistajien odotukset kohdistuvat yhteisöön tehdystä sijoituksesta saatavaan tuottoon. Näin siis silloin, kun on kyse oikeushenkilöä koskevan lain mukaisesta olettamatarkoituksesta.⁴³⁷ Keskeinen ero säätiöön on, että osuuskunta toimii yhteisöön osallisten eli yhteisön muodostavien henkilöiden eduksi. Ero säilyy, vaikka jäseniä olisi vain yksi. Osuuskunnasta puuttuu siinä tapauksessa kuitenkin yhteisöllisyys.

Samoin kuin osakkeenomistajilla osakeyhtiössä, on jäsenillä osuuskunnassa osuuskuntalakiin ja osuuskunnan sääntöihin perustuvien hallinnoimisoikeuksien tuoma kontrollivalta (enemmistö- tai määräenemmistövalta ja vähemmistön-suoja).⁴³⁸ Jäsenten puolesta päätösvaltaa voi suurten jäsenmäärien osuuskunnissa käyttää edustajisto. Se on keino vähentää kollektiivisesta päätöksenteosta aiheutuvia kustannuksia.⁴³⁹ Jäsenten kontrollivalta supistuu ja suora vaikutusmahdollisuus jää tällöin edustajiston valintaan. Muuten jäsenillä on mahdollisuus välilliseen päätöksentekoon edustajiston välityksellä.⁴⁴⁰

⁴³² Pöyhönen DL 2013 s. 650–651 ja 654; Mähönen – Villa 2021 s. 46.

⁴³³ HE 185/2012 vp, s. 22–23; Pöyhönen DL 2013 s. 650; Vahtera DL 2013 s. 634–635; Mähönen – Villa 2021 s. 90–92, 173 ja 177.

⁴³⁴ Pöyhönen DL 2013 s. 646, 648 ja 655.

⁴³⁵ HE 185/2012 vp, s. 34.

⁴³⁶ Vahtera DL 2013 s. 634: ”Ajatus osuuskuntien luontaisesta yhteisöllisyydestä poistuu viimeistään nyt, kun yhden osuuskunta tulee mahdolliseksi.”

⁴³⁷ Pönkä LM 2016 s. 672.

⁴³⁸ Pöyhönen DL 2013 s. 646–647 ja 649–650.

⁴³⁹ Hansmann 1996 s. 42.

⁴⁴⁰ Pöyhönen 2013 s. 126; Pöyhönen DL 2013 s. 650; Mähönen – Villa 2021 s. 21 ja 138.

Osuuskunnat eroavat toisistaan myös siinä, ovatko sen jäsenet tuottajia vai kuluttajia. Tuottajaosuuskunnan jäsenet voivat olla erinomaisessa valvonta-asemassa tuotetta koskevien tietojen sekä kannustimen osalta. He tuntevat tuotteet, joten heillä on tärkeää valvonnan edellyttämää tietoa, ja informaation epäsymmetrisyys johdon ja jäsenten välillä vähenee. Valvonta on sitä tehokkaampaa, mitä samansuuntaisemmat jäsenten intressit ja näkemykset ovat.⁴⁴¹ Sen sijaan esimerkiksi päivittäistavaroiden kuluttajat ovat suuressa osuuskunnassa hajanainen ja heterogeeninen jäsenvallan käyttäjäryhmä tai paremminkin käyttämättä jättäjä.

Osuuskunnan jäsenillä on siis residuaalikontrolli eli viimesijainen määräysvalta, mutta taloudellinen residuaali (ylijäämä) kuuluu OKL:n pääsäännön mukaan – ja myös osuuskuntakäytännössä – osuuskunnalle. Residuaalioikeuksien jakaantumisen ja juuri taloudellisen residuaalioikeuden puuttumisen on todettu heikentävän jäsenten kannustinta käyttää valtaansa tehokkaasti osuuskunnan eduksi (tuottojen maksimointi).⁴⁴² Osuuskunnassa jäsenten määräysvalta on hajaantunut, eikä se jakaudu taloudellisen panoksen suhteessa. Tämä heikentää myös jäsenten kannustinta osuuskunnan tuottaman jäsenarvon maksimointiin. Jäsenillä on osuuskunnassa sinänsä vahvimmat oikeudet eli viimekätinen määräysvalta. Heillä on valta tarvittaessa muuttaa sääntöjä, jakaa jakokelpoisia varoja tai vaihtaa osuuskunnan johto.⁴⁴³ Suuressa osuuskunnassa, vastaavasti kuin suuressa osakeyhtiössä, yksittäisen jäsenen vaikutusmahdollisuus ja –kyky voivat kuitenkin jäädä vähäiseksi.

Teoreettisesti tarkasteltuna osuuskunta on valvonnan edellytyksissä osakeyhtiötä lähempänä säätiötä, kun osuuskunnan jäsenillä ei ole residuaalituotto-oikeutta. Käytännössä valvontaedellytyksiin kuitenkin vaikuttavat monet tekijät, ja esimerkiksi jäseniltään pienessä ja homogeenisessa osuuskunnassa valvontaedellytykset ovat paremmat kuin suuren ja heterogeenisen osakkeenomistajajoukon osakeyhtiössä.

4.6 Yhdistys

Vastaavasti kuin säätiöt edistävät sääntöjensä mukaisia hyödyllisiä tarkoituksia, yhdistykset edistävät sääntöjensä mukaisia aatteellisia tarkoituksia, esimerkiksi tiede-, kulttuuri- ja urheilualoilla. Rajanvedossa säätiöiden ja yhdistysten välillä on ratkaisevaa, että yhdistyksessä on kyse henkilöiden (jäsenten) yhteenliittymästä yhteisen tarkoituksen edistämiseksi ja säätiössä taas omaisuuden määräämisestä tiettyyn tar-

⁴⁴¹ Hansmann 1996 s. 134–140.

⁴⁴² Pöyhönen DL 2013 s. 655–656.

⁴⁴³ Pöyhönen DL 2013 s. 656.

koitukseen.⁴⁴⁴ Merkitsevä ero on, että yhdistys toteuttaa omaa ja säätiö vierasta tahtoa.⁴⁴⁵

Säätiöt ja yhdistykset ovat Suomessa keskeiset kolmannen sektorin voittoa tavoittelemattomat toimijat. Toiminnan mahdollinen ylijäämä kuuluu niin säätiöissä kuin yhdistyksissä kokonaan kyseessä olevalle oikeushenkilölle itselleen. Aatteellisen yhdistyksen tarkoitus ei voi olla YhdL 2 §:n mukaan voiton tai muun välittömän taloudellisen edun hankkiminen toimintaan osallisille. Yhdistyksen tarkoituksen eitaloudellisuuden on todettu ilmenevän jo YhdL 1 §:n aatteellisuusvaatimuksesta.⁴⁴⁶ Yhdistys ja säätiö eivät ole liiketoiminnallisia oikeushenkilöitä.⁴⁴⁷ Lainsäätäjällä ei ole tarkoittanut kumpaakaan oikeushenkilöä taloudellisen toiminnan välineeksi.⁴⁴⁸

Päätösvalta yhdistyksessä kuuluu sen jäsenille (YhdL 16.1 §). Jokaisella 15 vuotta täyttäneellä jäsenellä on äänioikeus yhdistyksen kokouksessa, ja kullakin äänioikeutetulla on yksi ääni, ellei säännöissä ole määrätty toisin (YhdL 25.1 §). Yhdistyksen säännöissä voidaan määrätä äänioikeuden porrastamisesta tai jakaantumisesta jäsenten kesken säännöissä mainituilla perusteilla. Aatteellisen tarkoituksen yhteisyydestä, päätösvalan kuulumisesta jäsenille (YhdL 16 §) ja kansanvaltaisuusvaatimuksesta seuraa, että äänioikeuden porrastamiseen ja epäämiseen säännöissä on oltava hyväksyttävät perusteet.⁴⁴⁹

Kuten liiketoiminnallisissa yhteisöissä myös yhdistyksissä jäsenten intressit voivat erota toisistaan. Osa jäsenistä haluaa vaikuttaa päätöksentekoon, ja osa taas on kiinnostuneempia jäsenpalveluista.⁴⁵⁰ Yhdistyksessä yhteisöllinen päätöksenteko voi olla itseisarvo sinänsä. Kollektiivinen päätöksenteko voi joissakin tapauksissa olla osa jäsenten toimintaa kokoontua yhteen yhteisen asian toteuttamiseksi. Useimmiten jäsenkontrollilla on kuitenkin muu tavoite. Hyväntekeväisyyttä harjoittavissa yhdistyksissä jäsenillä voi olla mahdollisuus valvoa tekemiensä lahjoitusten käyttöä.⁴⁵¹ Mikäli jäsenjoukko on suuri ja hajaantunut, jää tämä kuitenkin teoreettiseksi mahdollisuudeksi. Suurempi motivaatio toiminnan harjoittamiseen yhdistysmuodossa voi olla mahdollisuus vaikuttaa yhdistyksen tarjoaman palvelun hintaan (esimerkiksi maksut harrastusmahdollisuudesta).⁴⁵²

⁴⁴⁴ Hessler 1952 s. 139–140; Hemström 2000 s. 84 ja 103; Toiviainen Edilex 2010 s. 13; Halila – Tarasti 2017 s. 64–65.

⁴⁴⁵ Halila LM 1998 s. 31; Hovi 2005 s. 87.

⁴⁴⁶ Toiviainen Edilex 2010 s. 9 ja 14; Halila – Tarasti 2017 s. 62–64 ja 70–71.

⁴⁴⁷ Halila LM 1998 s. 30 ja 32; Halila DL 2013 s. 603 ja 607–608.

⁴⁴⁸ Halila DL 2020 s. 356; Kaisanlahti 2022 s. 121 ja 131.

⁴⁴⁹ HE 64/1988 vp, s. 42; Halila – Tarasti 2017 s. 366–367, 370 ja 374.

⁴⁵⁰ Halila – Tarasti 2017 s. 375.

⁴⁵¹ Hessler 1952 s. 141–142; Hansmann 1996 s. 183–184; Hemström 2000 s. 103–104 ja 106–107.

⁴⁵² Hansmann 1996 s. 183–184.

Voittoa tavoittelemattomassa organisaatiossa ei ole omistajia eli henkilöitä, joilla on kontrollivalta sekä oikeus organisaation residuaalituottoon. Organisaation sidosryhmät ovat useimmiten hyvin hajallaan. Vaikka organisaatiolla olisi päätösvaltaa käyttävät jäsenet kuten yhdistyksellä, ei heillä ole tyypillisesti riittävästi tietoa, resursseja ja kannustinta organisaation toiminnan tehokkaaksi valvomiseksi.⁴⁵³ Siinä missä hajaantunut ja heterogeeninen osakeyhtiön osakkeenomistajajoukko tai osuuskunnan vastaavanlainen jäsenjoukko on heikko valvoja, voi saman todeta vielä painokkaammin residuaalioikeutta ja -riskiä vailla olevasta yhdistyksen jäsenistöstä. Valvonnan näkökulmasta yhdistys voi olla yhtä ”omistajaton” kuin säätiö.

Kun valitaan soveltuva toiminta- ja oikeushenkilömuotoa muun kuin voittoa tavoittelevan toiminnan harjoittamiseen, voi säätiön sijasta päätyä yhdistykseen. Tällöin vältetään säätiömuotoon liittyvä julkinen valvonta.⁴⁵⁴ Vaikka säätiöillä ja yhdistyksillä on paljon yhteisiä piirteitä, on perustuslailla suojattu yhdistymisvapaus (perustuslaki (731/1999) 13 §) kuitenkin asia, joka tekee yhdistyksen toiminnan omien sääntöjen mukaisuuden viranomaisvalvonnasta lähtökohtaisesti mahdollottoman ajatuksen.⁴⁵⁵

Vaikka yhdistyksen jäsenet eivät varsinaisesti valvoisi yhdistyksen toimintaa ja johtoa, on yhdistyksessä kuitenkin aina päätöksentekuelin, joka voi päättää hallituksen vaihtamisesta ja muista toimista, mikäli se ei katso hallituksen toimivan etujensa mukaisesti. Vähintäänkin jäsenet voivat yhdistyksen kokouksessa puuttua asiaan, kun yhdistyksen edun vastainen toimi tulee esiin. Yhdistyksessä on myös aina toimitettava joko tilintarkastus tai toiminnantarkastus. Jos TTL:ssä säädetyt rajat tilintarkastusvelvollisuudelle eivät ylity eikä yhdistykselle ole vapaaehtoisesti valittu tilintarkastajaa, yhdistyksellä on oltava toiminnantarkastaja (YhdL 38 ja 38a §:t).⁴⁵⁶ Toiminnantarkastajalla on oltava sellainen taloudellisten ja oikeudellisten asioiden tuntemus kuin yhdistyksen toimintaan nähden on tarpeen tehtävän hoitamiseksi, ja hänen on oltava riippumaton tarkastusta suorittaessaan (YhdL 38a §).

4.7 Määräysvalta ja yksityiset valvontakeinot säätiössä

Vaikka säätiö on ”omistajattomuuden” ilmentymä, voi ero yhteisöihin käytännössä kaventua myös SL:in sisältyvien yksityisten valvontakeinojen avulla. Säätiössä ei ole omistajia tai jäseniä, mutta säätiön yhteydessä voi kuitenkin olla aktiivinen tai

⁴⁵³ Hansmann 1996 s. 228–230.

⁴⁵⁴ Halila LM 1998 s. 31.

⁴⁵⁵ Halila LM 1998 s. 31; Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 354; Halila – Tarasti 2017 s. 3, 42–44 ja 636.

⁴⁵⁶ Ks. yhdistyksen toiminnan tarkastuksesta säätämisen perusteluista HE 267/2009 vp, s. 1 ja 10.

passiivinen määräysvaltaa käyttävä taho, jolla on kontrollivallan ydin eli oikeus nimittää ja erottaa säätiön hallitus tai sen enemmistö (SL 3:9.1 ja 13.1). Jo VSL:n aikaisessa säätiökäytännössä oli mahdollista, että säätiön ulkopuolisella oli kontrollivaltaa säätiöön. Säätiön koko hallituksen tai osan sen jäsenistä sekä tilintarkastajan nimittäminen voitiin osoittaa säätiön perustajalle tai muulle taholle.⁴⁵⁷

Kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta yksityisiä valvontakeinoja on pidetty toivottavina.⁴⁵⁸ SL:ssa säätiön perustajien, rahoittajien ja muiden sidosryhmien kontrollimahdollisuuksia haluttiin voimakkaasti kehittää, helpottaa ja tehostaa seuraavasti.⁴⁵⁹

- 1) Säätiön hallinnon ja tilintarkastajien nimeäminen sekä toimielinten jäsenten ja tilintarkastajien lukumäärästä päättäminen voidaan edelleen säätiön säännöissä määrätä perustajalle tai muulle taholle (SL 1:3.4).⁴⁶⁰
- 2) Säätiön hallituksen jäsenen erottamisoikeus voidaan antaa nyt sääntömääräyksellä jäsenen valinnelle muulle taholle kuin säätiön hallitukselle itselleen (SL 3:13.1). VSL:n voimassa ollessakin oli esitetty perusteltu tulkinta, jonka mukaan jäsenen valinnella oli oikeus erottaa tämä. Tulkinta koski myös hallitusta valitsijana.⁴⁶¹ Ilmeisesti tätä mahdollisuutta ei ollut hyödynnetty.⁴⁶²
- 3) Säätiön hallituksen ja hallintoneuvoston päätöksen moitesäätely on SL:ssa uutta. Moitekanne-oikeus on perustajalla, hallituksella, hallintoneuvostolla ja näiden jäsenellä sekä sillä, jolle on säännöissä määrätty moite-oikeus (SL 7:1). VSL:ssa ei ollut säädetty moitekanteesta. Moitekanne-oikeutta, mahdollisia kanne-oikeutettuja ja kanneaikaa on pidetty VSL:n aikana epäselvinä kysymyksinä.⁴⁶³
- 4) Toissijainen oikeus vahingonkorvauskanteen nostamiseen on SL:n mukaan valvovan viranomaisen ohella perustajalla ja säännöissä siihen oikeutetulla taholla (SL 8:5). Säätiön säännöissä kanne-oikeus voidaan laajentaa niin säätiötä perustettaessa kuin myöhemminkin.⁴⁶⁴ Moite- ja toissijainen vahingonkorvauskanne-oikeus voitaisiin säännöissä antaa esimerkiksi edunsaajalle tai potentiaalisille edunsaajille.

⁴⁵⁷ Halila OTJP 2010 s. 8 ja 29; HE 166/2014 vp, s. 11, 65 ja 129.

⁴⁵⁸ Van der Ploeg – van Veen – Versteegh 2017 s. 295–296.

⁴⁵⁹ HE 166/2014 vp, s. 41, 45, 48, 49, 50, 129–130, 138 ja 171–172.

⁴⁶⁰ HE 166/2014 vp, s. 129–130.

⁴⁶¹ Aro 1971 s. 236–237.

⁴⁶² HE 166/2014 vp, s. 29.

⁴⁶³ Jauhiainen – Kela – Kaisanlahti 2017 s. 487.

⁴⁶⁴ HE 166/2014 vp, s. 49.

- 5) Säätiöiden tiedonantovelvollisuutta on lisätty ja säätiön tarkoitusta, sen toteuttamista, säätiön johdon tehtäviä ja vastuuta on selkeytetty. Tämä parantaa niin viranomaisvalvonnan kuin myös yksityisten kontrollivallan käyttäjien tai säätiön toimintaa seuraavien valvontamahdollisuuksia.⁴⁶⁵
- 6) SL:n mukaan säätiön säännöissä perustajalle tai säännöissä määrätylle henkilölle annetun oikeuden muuttamiseen tai poistamiseen vaaditaan säätiön toimielimen päätöksen lisäksi oikeutetun tahon suostumus (SL 6:1.3).
- 7) Sääntömääräyksillä perustajan tai muun tahon oikeutta vaikuttaa säätiön hallituksen päätöksiin voidaan nyt tehdä aiempaa laajemmin. Säännöissä voidaan määrätä, että sääntöjen tai tietyn sääntökohdan muuttaminen, sulautumista ja purkautumista koskevien edellytysten määrääminen tai tietyn omaisuuden luovuttaminen edellyttävät perustajan tai säännöissä määrätyn tahon suostumusta (SL 6:1.2, 11:1.2 ja 12:3.2).⁴⁶⁶
- 8) Hallintoneuvostosta säätäminen laissa (asema ja tehtävät) parantaa säätiön sisäisen valvonnan järjestämismahdollisuuksia.⁴⁶⁷
- 9) Tilintarkastajan rotaatio⁴⁶⁸ on uutta SL:ssa. Säätiön tilintarkastajan riippumattomuuden varmistamiseksi säätiön erityispiirteet huomioon ottaen on todettu olevan tarpeellista säätää tilintarkastajan vaihtamisvelvollisuudesta 7 vuoden välein.⁴⁶⁹ Säätiön sääntöihin voidaan myös ottaa määräys ulkopuolisen tahon oikeudesta vaatia erityistä tarkastusta säätiössä.⁴⁷⁰

Kun säätiön julkista valvontaa perustellaan myös yksityisillä lahjoituksilla ja julkisilla tuilla, on huomattava, että varojen antajalla on käytettävissään SL:n mahdollistamia yksityisiä valvontakeinoja ja myös rahoituksen ehdoissa voidaan hyödyntää näitä keinoja. Merkittävä rahoittaja voi vaatia säätiön sääntöjen laatimista tai muut-

⁴⁶⁵ HE 166/2014 vp, s. 50.

⁴⁶⁶ HE 166/2014 vp, s. 129–130.

⁴⁶⁷ HE 166/2014 vp, s. 172.

⁴⁶⁸ SL 4:5.2: Säätiön tilintarkastajan peräkkäisten toimikausien yhteenlaskettu kesto voi olla enintään seitsemän vuotta. Tilintarkastaja voi edellä mainitun enimmäisajan jälkeen osallistua uudelleen säätiön tilintarkastukseen aikaisintaan neljän vuoden kuluttua tilintarkastustehtävän päättymisestä. Jos tilintarkastajaksi on valittu tilintarkastusyhteisö, edellä tässä pykälässä säädettyä ei sovelleta yhteisöön, vaan ainoastaan päävastuulliseen tilintarkastajaan.

⁴⁶⁹ HE 166/2014 vp, s. 34, 46 ja 124. Säätiöiden hallintokäytäntöä koskevaan kyselyyn vastanneista säätiöistä vain kymmenessä prosentissa oli ollut sama tilintarkastaja yli 10 vuotta. OM 47/2012 s. 47.

⁴⁷⁰ HE 166/2014 vp, s. 34 ja 122.

tamista siten, että rahoittajalle annetaan oikeuksia säätiön hallintoon vaikuttamiseen tai sääntöjen mahdolliseen tulevaan muuttamiseen. Toisin kuin yhteisöissä säätiöissä on siis mahdollista, että koko hallituksen valinta tulee ulkopuolisen tehtäväksi.⁴⁷¹ Erittäin merkittävä lahjoittaja voi edellyttää myös hallintoneuvostoa koskevien määräysten ottamista säätiön sääntöihin ja sen mukaisesti hallintoneuvoston valitsemista säätiöön. Harvalla lahjoittajalla on kuitenkin tällainen vaikutusmahdollisuus.

Säätiön sääntömuutoksissa on otettava huomioon säätiön voimassa olevat sääntömääräykset. Säätiön johdon on myös SL 1:4:n mukaisesti harkittava säätiön tarkoitus ja etu, säätiölaki ja säätiön olemassa olevat säännöt huolellisesti huomioon ottaen, ovatko lahjoittajan tai muun rahoittajan edellyttämät ehdot ja sääntömuutokset mahdollisia säätiölle ja sen tarkoitusta ja etua edistäviä. Mikäli säätiön perustaja tai säätiöön varoja lahjoittava ei koe tarpeelliseksi tai ymmärrä tai näe vaivaa sen varmistamiseksi, että luovutetut varat käytetään luovuttajan tarkoittamalla, säätiön tarkoituksen mukaisella tavalla, säätiövalvonta voi korjata tätä puutetta. Mikäli vastikkeeton luovutus tiettyyn tarkoitukseen tehdään suoraan käyttäjälle tai esimerkiksi yhdistykselle, yhteiskunta ei ole järjestänyt vastaavaa valvontaa.

Kun yksityisiä valvontakeinoja on pidetty tarpeellisena kehittää ja lisätä, on moitekanne ja erityisesti sen potentiaalinen laajuus kiinnostava ilmiö. Säätiöoikeudessa uuteen moitekanneoikeuteen on säädetty mahdollisuus sääntömääräyksellä vapaasti laajentaa kanneoikeutettuja sekä lisäksi tuomioistuimelle velvollisuus käsitellä moitekanne kiireellisesti (SL 9:2.2). VSL:ssa ei ollut säädetty moitekanteesta. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että moiteoikeus ja siihen liittyvä mahdollinen menettely olivat VSL:n perusteella epäselviä.⁴⁷² Moiteoikeudella voi olla ennalta ehkäisevää vaikutusta säätiön päätösten lain, sääntöjen ja niiden tarkoituksensä mukaisuuteen. Toistaiseksi käräjäoikeudessa vireille pantuja moitekanteita on säätiövalvonnan tiedossa yksi.⁴⁷³ Kanne peruutettiin.⁴⁷⁴

Hallituksen jäsenen erottamishakemus on SL:ssa sen sijaan pysynyt ainoastaan viranomaiskäytössä ja myös normaalissa (ei kiireellisessä) tuomioistuinmenettelyssä. Ruotsissa erottamista voivat hakea myös yksityiset tahot. Hallituksen jäsenten erottamista voi lain nojalla hakea valvojan lisäksi perustaja ja hänen perillisensä sekä

⁴⁷¹ Halila OTJP 2010 s. 8 ja 29. Vrt. OYL 6:9.1, jonka mukaan yhtiökokous valitsee hallituksen jäsenet, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä, että hallintoneuvosto valitsee jäsenet. Yhtiöjärjestyksessä voidaan määrätä, että vähemmän kuin puolet hallituksen jäsenistä valitaan muussa järjestyksessä. Vastaava säännös osuuskuntalaisa on OKL 6:9.2.

⁴⁷² Jauhiainen – Kaisanlahti – Kela 2017 s. 487.

⁴⁷³ Huovinen ja Teräskallio 2024.

⁴⁷⁴ Helsingin käräjäoikeuden päätös 25.8.2021 (21/40698) asiassa ogiltigförklarande av stiftelsebeslut m.m.: kanne peruttiin ja käräjäoikeus hylkäsi oikeudenkäyntikuluvaatimukset. Svenska YLE artikkeli 3.5.2021: ”Stiftelse valde sin egen revisor till ny styrelsemedlem – förbundet Finlands svenska synskadade gick till rätten: ”Strider mot både lagen och stadgarne”” svenska.yle.fi/a/7-1531016 vierailupäivä 3.8.202.

myös muu säännöissä siihen oikeutettu (Ruotsin säätiölaki 9:6.2 ja 5:4). Hallituksen erottamissäännöksellä voi olla ennaltaehkäisevää vaikutusta. Se riippuu säännöksen asettamista edellytyksistä ja siitä, käytetäänkö oikeutta tosiasiaassa. Sääntelyllä on joka tapauksessa jälkikäteen korjaava vaikutus.

On huomattava, että omistajavalvonnan elementeistä tyypillisesti yksi puuttuu säätiössä määräysvaltaa käyttävältä eli oikeutta residuaalituottoon ei ole. Kuitenkin esimerkiksi säätiön hallituksen nimittävällä apurahasäätiön perustajalla, voi olla erittäin suuri intressi valvoa, että säätiö toteuttaa sitä tarkoitusta tehokkaasti, jota varten se on säätiön perustanut ja jolle se on lahjoittanut varallisuutta. Säätiön perustajalla voi siis olla valvottavanaan merkittävän varallisuuden hoito ja käyttö säätiötarkoituksen edellyttämällä tavalla.⁴⁷⁵ Tukisäätiön säännöistä ilmenevillä perustajilla voi olla oikeus nimittää säätiön hallitus tai sen enemmistö ja oikeus säätiön sääntömääräysten mukaisesti taloudelliseen tuottoon säätiöstä. Vastaava oikeus on muulla tukisäätiössä määräysvaltaa käyttävällä. Tukisäätiöstatuksen edellytyksenä kuitenkin on, että perustajan tai määräysvallan käyttäjän omistajilla, jäsenillä tai muilla edunsaajilla ei ole residuaalioikeutta eli oikeutta tukisäätiöstä etua saavan yhteisön tai säätiön varoihin (SL 1:9).

Kuntien tai muiden julkisyhteisöjen perustamissa toiminnallisissa (jatkuvarahoitteisissa) säätiöissä voi perustajalla olla merkittävä taloudellinen intressi valvottavanaan. Kunnat perustavat säätiöitä esimerkiksi tarjoamiensa palveluiden toteuttamiseksi kunnassa. Tällöin kunnan intressissä pitäisi olla, että säätiö käytännössä toteuttaa tehokkaasti tarkoituksensa mukaista palvelua. Jos säätiötä hoidetaan huonosti ja varoja ei käytetä tehokkaasti tarkoituksen toteuttamiseen, säätiön perustanut kunta joutuu rahoittamaan säätiötä lisää. Tällöin perustajalla on taloudellinen intressi siitä, että säätiö toteuttaa tarkoitustaan mahdollisimman hyvin ja tehokkaasti.⁴⁷⁶ Lopettamalla tarvittavan lisärahoituksen myöntämisen säätiön perustanut kunta tai muu julkisyhteisö voi myös käytännössä päättää säätiön kohtalosta. Säätiön perustajalla ei perustaja-asemansa perusteella ole velvollisuutta edistää säätiön etua eikä velvollisuutta rahoittaa säätiötä. Säätiö, jolla ei ole enää toimintaedellytyksiä on oikeutettu ja myös velvollinen päättämään toimintansa (SL 6:2.1 ja 12:3.1).⁴⁷⁷

Kunnan tai muun julkisyhteisön perustamassa säätiössä voi säätiöoikeuden näkökulmasta olla se haaste, että hallitus edistää säätiön tarkoituksen ja edun sijasta perustajana tai rahoittajana olevan julkisyhteisön etua. Tämä on lähtökohtaisesti vas-

⁴⁷⁵ ”Käytännössä yhdistys-säätiö tai osakeyhtiö-säätiö -rakenteissa yhdistyksellä ja sen jäsenkokouksella tai yhtiöllä ja sen pääosakkailta taikka yhtiökokouksella voi olla hyvin pitkälle menevä vaikutusvalta säätiössä. Näin voi olla myös taholla, joka tosiasiallisesti rahoittaa säätiön toiminnan.” Jauhiainen – Kisanlahti – Kela 2017 s. 111.

⁴⁷⁶ Maijala 2021 s. 146.

⁴⁷⁷ Perälä – Viertola 2018 s. 139; Maijala 2021 s. 146.

toin hallituksen jäsenen lojaliteettivelvollisuutta.⁴⁷⁸ Julkisyhteisö saa perustamaansa säätiöön kontrollivaltaa, kun sillä on sääntömääräyksen perusteella oikeus nimittää ja erottaa säätiön hallitus. Kuntalain (410/2015) 6, 46 ja 47 §:ien mukaisesti kunta voi omistajaohjata myös kunnan määräysvaltaan kuuluvia säätiöitä.⁴⁷⁹ Säätiöiden sääntöjen tarkoituksimääräykset rajaavat myös kuntien määräysvallassa olevien säätiöiden toimintaa, mutta tarkoituksimääräykset voivat olla sisällöltään väljiä.

Mitä suuremmasta ja heterogeenisemmasta, säätiössä määräysvaltaa käyttävästä perustajajoukosta tai rahoittajista on kyse, sitä vaikeampaa määräysvallan käyttäjien on toteuttaa valvontaa. Tilanne vertautuu siis yhteisöihin. Säätiön osalta on huomattava, että perustajina olevat luonnolliset henkilöt kuolevat jossain vaiheessa ja oikeushenkilöt voivat purkautua. Tämänkin jälkeen säätiössä voi olla muita määräysvallan käyttäjiä, mikä riippuu sääntömääräyksistä. Valvontakannustin voi kuitenkin olla heikko, jos kyseessä oleva taho ei ole itse rahoittanut säätiötä tai ei saa siitä taloudellista etua, kuten esimerkiksi tukisäätiössä on edellä kuvastu mahdollista.

Vaikka säätiön rakenteeseen ei kuulu sen enempää omistajia kuin jäseniä, säätiön toiminnassa voi siis olla mukana taho, jolla yhdessä SL:n ja sen mukaisten sääntömääräysten perusteella on kontrollivalta. Valvontakeinot riippuvat säätiön sääntöistä ja säätiölaista, ja kannustin valvoa vaihtelee tapauskohtaisesti. Perustajalla voi olla muukin motiivi säätiön perustamiselle kuin säätiön sääntöjen tarkoituksimääräykseen on kirjoitettu. Perustaja-asemassa olevalla tai muulla säätiön ulkopuolisella määräysvallan käyttäjällä ei ole lakiin perustuvaa velvollisuutta säätiön sääntöjen mukaisen tarkoituksen ja edun edistämiseen, se on vain säätiön toimielimillä.

Säätiön ulkopuoliset määräysvallan käyttäjät voivat yhtäältä toimia säätiötarkoituksen toteutumisen valvojina, mutta toisaalta ne voivat olla myös uhka säätiötarkoitukselle. Olsson on pitänyt ulkopuolista vaikutusvaltaa riskinä säätiölle. Hän on katsonut, että ulkopuolinen vaikutusvalta voi murentaa säätiöoikeuden kulmakiveä eli tarkoitussidonnaisuutta. Säätiöön oikeushenkilönä liittyy korostunut itsenäisyys ja lähtökohta, ettei säätiön ulkopuolisella voi olla merkittävää vaikutusvaltaa säätiöön. Olsson on nähnyt tämän jopa säätiökäsitteen sisältöä koskevana kysymyksenä.⁴⁸⁰ Valvovalle viranomaiselle voi tulla lisää työtä ulkopuolisen määräysvallan käyttäjästä. Yhtäältä ulkopuolinen määräysvallan käyttäjä voi säätiön johdon valvonnan sijaan vaikuttaa säätiön johtoon säätiötarkoituksen ulkopuolisen intressin edistämiseksi. Toisaalta ulkopuolisen määräysvallan käyttäjän menettely voi johtaa siihen, että säätiön tarkoituksen toteuttaminen vaarantuu. Esimerkiksi yhdistyksen määräys-

⁴⁷⁸ Halila LM 1998 s. 35; Olsson 2008 s. 476; Halila OTJP 2010 s. 37; Majjala 2021 s. 144–145.

⁴⁷⁹ Nyström on tutkinut yhtiön johdon fidusiaarisia velvollisuuksista kuntayhtiössä. Nyström 2016 s. 183–192 ja 207.

⁴⁸⁰ Olsson 1996 s. 353–355.

vallassa⁴⁸¹ olleen Pohjola-Nordenin tukisäätiö sr:n hallinto oli PRH:n säätiön entisiä hallituksen jäseniä vastaan nostaman vahingonkorvauskanteen mukaan ollut useita vuosia hoitamatta. Asian käsittely on vireillä Helsingin käräjäoikeudessa.⁴⁸² Valvonta voi kohdistua vain säätiöön ja sen toimielimiin.

Säätiön tarkoituksena ei voi olla taloudellisen edun tuottaminen säätiön lähipiiriin kuuluvalla (SL 1:2.1), joita ovat muun muassa säätiön perustaja, määräysvallan käyttäjä ja hallituksen jäsenet (SL 1:8.1). Ruotsin säätiölaissa on hallituksen jäsenten minimimäärän sijasta määräys siitä, että kaikki hallituksen jäsenet tai ainoa hallituksen jäsen ei saa olla perustaja (Ruotsin säätiölaki 2:10). Pakottavan säännöksen rationa Ruotsissa on siis nimenomaan säätiön sääntöihin kirjoitetun tarkoituksen edistämisen turvaaminen – perustajaltakin. Ruotsissa säätiö ei siis voi olla tällä tavoin perustajansa määräysvallassa, mutta Suomessa voi.

4.8 Päämies-agenttiteoria analysoinnin apuvälineenä

Yhdysvalloista ja taloustieteestä peräisin olevat sopimusverkkomalli ja päämies-agenttiteoria ovat olleet keskeisessä roolissa myös Suomen yhtiöoikeudellisessa tutkimuksessa.⁴⁸³ Päämies-agenttiteoria perustuu yritys sopimusverkostona- tai sopimuksenomaisten suhteiden verkostona -ajatteluun ja on omistuksesta (päämies) erillisen johdon (agentti) valvonnan lähtökohta. Teorian osalta viitataan tyypillisesti Jensenin ja Mecklingin artikkeliin ”*Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*”. Idea on sinänsä jo vanhempi. Jensen ja Meckling kehittivät teorian yrityksen omistusrakenteesta⁴⁸⁴ agenttiteorian, omistusoikeusteorian ja rahoitusteorian pohjalta.⁴⁸⁵

Jensenin ja Mecklingin teoriassa sopimussuhteet eri sidosryhmien kanssa ovat niin *for profit*- kuin *non profit*-organisaation ydinolemus. Agenttikustannukset ja valvonta ovat osa kaikkia sopimussuhteita. Organisaatiot ovat oikeudellisia fiktioita, jotka palvelevat yksilöiden sopimusverkostona.⁴⁸⁶ Jensenin ja Mecklingin teoria siis

⁴⁸¹ Pohjola-Nordenin tukisäätiö sr:n sääntöjen perusteella yhdistyksen tehtävänä oli valita säätiön hallitus.

⁴⁸² Kolmea Pohjola-Nordenin tukisäätiö sr:n entistä hallituksen jäsentä vastaan Helsingin käräjäoikeudessa nostettu vahingonkorvauskanne L706/2021/6841. Tammikuussa 2024 tehdyn sovintosopimuksen perusteella PRH on peruuttanut kanteen kahden entisen hallituksen jäsenen osalta.

⁴⁸³ Nyström 2016 s. 31.

⁴⁸⁴ ”Theory of the Ownership Structure of the Firm.”

⁴⁸⁵ Jensen – Meckling 1976 s. 305–360; Hansmann 1996 s. 18–20 ja alaviite 15; Mähönen 2007 s. 5; Mähönen – Villa 2015 s. 115–122 ja 176 ss.; Nyström 2016 s. 33 ja 76.

⁴⁸⁶ Jensen – Meckling 1976 s. 310–311: ”*as a nexus for a set of contracting relationships among individuals*”.

sisältää myös voittoa tavoittelemattomat organisaatiot. Robert H. Sitkoff on nimenomaisesti soveltanut sopimusverkostomallia tukia jakaviin trusteihin (*donative trusts*).⁴⁸⁷ Sen mukaan trust on tosiasiallinen yksikkö, joka palvelee sopimussuhteita järjestävänä rakenteena.⁴⁸⁸ Suomen säätiöoikeudessa taas Pykäläinen-Syrjänen on soveltanut päämies-agenttiteoriaa säätiöihin ja perustellut teorian avulla säätiön johdon valvontaongelmaa.⁴⁸⁹

Agenttisuhte on määritelty sopimukseksi, jossa yksi tai useampi henkilö (päämies) antaa toiselle henkilölle (agentti) tehtäväksi suorittaa jotakin puolestaan siten, että päätösvaltaa jossain määrin delegoidaan agentille. Päämiehen etujen valvomisesta syntyy aina kustannuksia: valvonta, sitouttaminen ja residuaalitappio. Agenttikustannuksia on kuitenkin todettu syntyvän jokaisessa yhteistyösuhteessa, kuten esimerkiksi kirjan kirjoittamisesta yhteistyössä, vaikkei selkeää päämies-agenttiasettelmaa olisikaan. Agentin toiminta päämiehen parhaaksi on yleinen ongelma.⁴⁹⁰

Kuten perinteisessä edustussuhteessa päämies-agenttisuhte ilmenee osakkeenomistajien ja johdon suhteen ohella kaikissa organisaatioissa ja kaikissa yhteistyösuhteissa, kaikilla organisaation tasoilla ja eri organisaatiomuodoissa.⁴⁹¹ Suomen yhtiöoikeudessa Nyström onkin todennut, että päämies-agenttiteoria itsessään ei selitä, miksi osakkeenomistajan ja johdon välinen suhte on erityinen. Muutkin päämies-agenttisuhteet ovat mahdollisia. Yksi Nyströmin keskeisistä tutkimuskohteista on yhtiön johdon ja velkojien välinen suhte.⁴⁹²

Päämies-agenttiteoriasta on todettu, että se perustuu pessimistiselle olettamukselle, jonka mukaan ihminen valitsee aina omaa etuaan palvelevan vaihtoehdon – ihmistä ohjaa rationaalisuus ja oma hyöty (opportunisti). On kuitenkin huomattava, että johtaja-asemaan pyrkivät ja siellä olevat nimenomaan tavoittelevat tehtävänsä hoitamista mahdollisimman hyvin ja menestyksellisesti.⁴⁹³

Yhtäältä ulkomaisista taloustieteen teorioista, kuten sopimuksenomaisten suhteiden kokonaisuudesta (sopimusverkostoajattelusta) saadaan Suomen yhtiö- ja säätiöoikeuteen hyödyllisiä välineitä oikeudellisten kysymysten analysointiin. Tällaisia ovat esimerkiksi yrityksen etutahojen tunnistaminen ja niiden välisten suhteiden hahmottaminen.⁴⁹⁴ Päämies-agenttiteoriaa kohtaan esitetystä kritiikistä huolimatta

⁴⁸⁷ Sitkoff 2003 s. 621–684.

⁴⁸⁸ Sitkoff 2003 s. 639.

⁴⁸⁹ Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 10–11, 113 ja 389.

⁴⁹⁰ Jensen – Meckling 1976 s. 308–309.

⁴⁹¹ Ibid.

⁴⁹² Nyström 2016 s. 34.

⁴⁹³ Timonen 1997 s. 70–75; Timonen LM 1998 s. 102, 108 ja 110; Mäntysaari DL 2013 s. 594–595; Nyström 2016 s. 76, 80 ja 112 sekä näissä mainitut ulkomaiset lähteet.

⁴⁹⁴ Timonen 1997 s. 162; Mähönen – Villa 2015 s. 115–122 ja 176.

eri sääntelymallien arvioinnissa agenttikustannusargumentilla on todettu olevan paikkansa. Teorian sopimusverkkomalli toimii opetuksellisena apuvälineenä.⁴⁹⁵

Toisaalta taas korostetaan suomalaisen yhtiöoikeuden lähtökohtia ja esimerkiksi sopimusverkostoajattelun vierautta sille. Teoria on kehitetty taloustieteessä ja *common law* -oikeusjärjestelmässä. Suomen oikeusjärjestyksessä osakeyhtiö on oikeushenkilö, eivätkä sen sidosryhmien väliset sopimukset perustu osakeyhtiöoikeuteen. Osakeyhtiötä ei omista kukaan, vaan osakkeenomistajat omistavat osakkeita, eivätkä osakkeenomistajat omista yhtiön varoja. Sopimukset ja osakeyhtiömuoto ovat vaihtoehtoisia välineitä liiketoiminnallisissa transaktioissa.⁴⁹⁶ Juridisesti osakeyhtiö ei ole sen eri sidosryhmien välisten sopimusten verkko, vaan osakeyhtiö on oma sopimuksia tekevä entiteettinsä ja siten osa sopimusverkkoa.⁴⁹⁷

Yhtiöoikeudellisessa tutkimuksessa on lisäksi kiinnitetty huomiota osakeyhtiön hallituksen ja toimitusjohtajan oikeudelliseen asemaan. Pohjoismaissa osakeyhtiön hallitus ja toimitusjohtaja ovat osakeyhtiön orgaaneja eivätkä agenteja tai asiamiehiä, vaikka asemassa onkin myös asiamiessuhteeseen viittaavia piirteitä. Rolf Dotevall on todennut, että hallituksen jäsenen ja toimitusjohtajan oikeudellisessa asemassa on toimeksiantosuhteen piirteitä, koska heidän tehtävänsä on toimia toisen puolesta. Yhtiön toimielinten asema on kuitenkin asiamiestä vapaampi ja tarkoittaa riskinottamista voiton tavoittelemiseksi.⁴⁹⁸

OYL:n perusteluissa esiintyy joissain kohdin johdon vertaus asiamieheen.⁴⁹⁹ Asiamieskäsitteen käyttö ei kuitenkaan ole johdonmukaista OYL:n esitöissä.⁵⁰⁰ Säätiössä hallitus ja mahdollinen toimitusjohtaja ovat vastaavasti säätiön toimielimiä (SL 3:1). Säätiön hallituksen ja sen jäsenten asema kuitenkin lähenee asiamiessuhdetta yhtiökollegoitaan tiukemmin juuri Dotevallin mainitsemien päätöksenteon vapauden ja riskinoton suhteen.

Institutionaaliset sijoittajat toivat perinteisten päämies-agenttisuhteiden (osakkeenomistajat – johto, vähemmistöosakkeenomistajat – enemmistöosakkeenomistajat, velkojat – yhtiö) lisäksi uuden agenttisuhteen institutionaalisen sijoittaja-agentin ja lopullisten oikeudenomistajien muodostaman päämiehen välille (esimerkiksi eläkerahasto – eläkevakuutetut).⁵⁰¹ Säätiöstä puuttuvat kaikki omistajaliitännäiset agentti- ja valvontakysymykset, ne korvautuvat muilla kysymyksillä. Sen sijaan lopullisten oikeudenomistajien, kuten eläkevakuutettujen päämies-agenttisuhdetta voi

⁴⁹⁵ Mähönen – Villa 2015 s. 194; Nyström 2016 s. 37, 76 ja 125.

⁴⁹⁶ Mäntysaari LM 2013 s. 118–120; Mäntysaari DL 2013 s. 585.

⁴⁹⁷ Nyström 2016 s. 33–34.

⁴⁹⁸ Dotevall 1989 s. 274–277.

⁴⁹⁹ Ks. esimerkiksi HE 109/2005 vp, s. 31 ja 41.

⁵⁰⁰ Nyström 2016 s. 42–43.

⁵⁰¹ Richardson 2011 s. 5–7; Sandberg 2013 s. 437–438; Mähönen 2015 s. 147–149; Nyström 2016 s. 82.

verrata säätiön edunsaajien ja säätiön väliseen suhteeseen. Molemmat ovat lähtökoh-
taisesti hajaantunut ja heterogeeninen ryhmä vailla kontrollivaltaa agenttiin, ja heiltä
puuttuu riittävä taloudellinen kannustin ja tiedot valvonnan toteuttamiseksi.⁵⁰²

Kuten edellä on todettu, myös trustia on tutkittu päämies-agenttiteorian avulla. Trustissa perusagenttisuhte muodostuu kolmen osapuolen kesken. Osakeyhtiön yh-
den vallitsevan päämies-agenttisuhteen sijaan on kaksi vallitsevaa päämies-agentti-
suhdetta: asettajan (*settlor*) ja trusteeen välillä sekä edunsaajien (*beneficiaries*) ja trustee-
n välillä.⁵⁰³ Trusteeta voidaan pitää sekä asettajan että edunsaajien agenttina. Rat-
kaistavana on kysymys, kumman edusta trusteeen on huolehdittava ensisijaisesti. Edellä mainituista agenttisuhteista jälkimmäinen (trustee ja edunsaajat) muodostaa perinteisen päämies-agenttiongelman, kun viimesijainen riskinkantaja (*benefi-
ciaries*) ja omaisuuden hoidosta vastaava eli trustee ovat eriytetty.⁵⁰⁴

Sitkoffin näkemyksen mukaan trust-oikeuden tutkimus lähentyi organisaatio-
muotojen tutkimusta. Tämä koskee erityisesti agenttikustannusten ongelmaa moder-
nissa trustissa.⁵⁰⁵ Hän on lähtenyt siitä, että agenttikustannukset tulisi minimoida si-
ten, että päätösvalta annetaan trusteeelle ja viimesijainen vaade edunsaajille. Lisä-
edellytyksenä on, että edellä mainittu suhde on alisteinen trustin asettajan antamille
ohjeille. Ensisijainen päämies olisi siis kuitenkin trustin asettaja.⁵⁰⁶

Agenttikustannusten analysointi trust-oikeudessa on yhteisöoikeuteen verrattuna
toisaalta yksinkertaisempaa ja toisaalta monimutkaisempaa. Yksinkertaisempaa se
on sen vuoksi, että trustin rakenne on yhteisöön verrattuna yksinkertaisempi. Trust-
tissa päämiehen ja agentin välinen suhde ja hypoteettinen vastakkainasettelu on hel-
posti tunnistettavissa. Monimutkaisemman analyysistä tekee taas se, että trustista
(*donative trust*) hyötyvien toimet eivät ole mitattavissa markkinahinnoittelulla.⁵⁰⁷
Jälkimmäinen pätee yhtä lailla säätiöön. Säätiöllä ei lähtökohteisesti ole markkina-
mittareita, ja säätiön rakenne on vastaavasti yksinkertainen. Mutta onko se sitä pää-
mies-agenttiteorian näkökulmasta? Säätiön johto on ilmeinen agentti, mutta pää-
miesehdokkaita on useampia. Vai onko kuitenkin niin, että säätiössä ei ole päämiestä
lainkaan? Ainakaan säätiön perustajat tai edunsaajat eivät suoranaisesti ole päämie-
hiä.⁵⁰⁸

Trustissa kilpailevat siis jännite yhtäältä trusteeen lojaalisuudessa edunsaajia koh-
taan ja toisaalta asettajaa kohtaan. Amerikkalaisessa, mutta ei välttämättä englantil-
laisessa, trust-oikeudessa kontrolli on lahjoittajan eli trustin asettajan tahdolla. Se

⁵⁰² Richardson 2011 s. 5–14 ja 16; Sandberg 2013 s. 437 ja 444–445; Nyström 2016 s. 82.

⁵⁰³ Sitkoff 2003 s. 624 ja 640.

⁵⁰⁴ Sitkoff 2003 s. 624, 640 ja 647–649.

⁵⁰⁵ Sitkoff 2003 s. 634.

⁵⁰⁶ Sitkoff 2003 s. 624 ja 648–649.

⁵⁰⁷ Sitkoff 2003 s. 638, 645–646, 675 ja 677.

⁵⁰⁸ Edunsaajien ja perustajan asemaa säätiön intressitahoina tarkastelen luvussa 6.1.

tarkoittaa, että trusteen on maksimoitava edunsaajien hyvinvointi trusteen asettajan määrittelemissä rajoissa.⁵⁰⁹ Asettajahan on nimenomaan valinnut keinoksi trustin (*donative trust*) sen sijaan, että olisi tehnyt suoran lahjoituksen haluamalleen kohteelle tai hyödyntänyt jotain organisaatiomuotoa. Trust on siis valittu trusteen toimintaan liittyvistä agenttikustannuksista huolimatta.⁵¹⁰

Trustin (*donative trust*), säätiön tai ylipäänsä voittoa tavoittelemattoman organisaation edunsaajilla ei välttämättä ole kykyä – vaikka olisikin mahdollisuus – tehdä päätöksiä heidän hyväkseen tarkoitettuista varoista. Vaikka kaikki trustin edunsaajat olisivatkin täysin kyvykkäitä ja taitavia päättämään varojen käytöstä, trusteen tehtävänä ei kuitenkaan välttämättä ole toteuttaa heidän toiveitaan. Tällöin trustissa päätösvalta sen kohtalosta ei ole viimesijaista etua ja riskiä kantavien käsissä. Ratkaisevaa on siis trustin asettajan asettamisvaiheessa tekemä muotoa koskeva valinta.⁵¹¹

Pidän säätiöoikeuden näkökulmasta trust-oikeudessa esiin tuotua valinta-argumenttia merkityksellisenä. Lähtökohtaisesti kenenkään ei ole pakko perustaa juuri säätiötä, vaan hän voi valita erilaisten oikeushenkilömuotojen välillä tai tehdä suoran lahjoituksen kohteen käytettäväksi ja hallittavaksi. Eri asia on, tiesikö säätiön perustaja eri vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksesta ja, ovatko ne sellaisia kuin hän oli tavoitellut.⁵¹² Olkoon kyse agenttikustannuksista tai suoremmin sanottuna siitä, tulevatko säätiövarat käytetyksi säätiötarkoitukseen (vai johonkin muuhun) ja siten kuin perustaja on tavoitellut, jollakin perusteella säätiön perustaja on tullut siihen lopputulokseen, että säätiömuoto on paras ratkaisu hänen tavoitteensa kannalta – riippumatta agentti- tai muistakaan kustannuksista.

Valvontaoikeudestaan huolimatta trustin edunsaajia on kuvattu järjestelyn passiivisiksi intressenteiksi.⁵¹³ Mikäli trustin (*donative trust*) edunsaajat ovat vain passiivisia lahjoitusten vastaanottajia, analogia Jensenin ja Mecklingin sopimusverkko-malliin jää heikoksi. Siitäkin huolimatta Sitkoff pitää mallia hyödyllisenä apuvälineenä trustin hallinnointiongelman hahmottamisessa ja ymmärtämisessä.⁵¹⁴ Siten tutkimukset *corporate governance* -mekanismin toimivuudesta sijoittajan edun toteuttamisessa ovat relevantteja myös *trust governance* -mekanismin toimivuudessa trustin edunsaajien hyväksi.⁵¹⁵

⁵⁰⁹ Sitkoff 2003 s. 640 ja 644.

⁵¹⁰ Fischel – Langbein 1988 s. 1114–1115; Langbein 1995 s. 632; Sitkoff 2003 s. 659–660. “Inserting a trustee between the beneficiary and the donative interest is manifestly clumsy and costly. The donor who structures a gift in this way expects compensating advantages.”

⁵¹¹ Sitkoff 2003 s. 660.

⁵¹² Ilmanen 1977 s. 11: Säätiö on yksi kansalaisten valittavissa oleva organisaatiomuoto, väline tavoitteidensa toteuttamisen järjestämiseksi.

⁵¹³ Ks. esimerkiksi Lyytikäinen DL 1998 s. 1054; Richardson 2011 s. 6.

⁵¹⁴ Sitkoff 2003 s. 647.

⁵¹⁵ Sitkoff 2003 s. 648.

Suomen säätiöoikeudessa Pykäläinen-Syrjänen on tehnyt agenttiteoriaan perustuvan johtopäätöksen, jonka mukaan apurahasäätiön sääntöihin kirjoitettu tarkoitus on säätiössä päämies ja säätiön johto on agentti. Koska päämies on abstrakti, se ei pysty valvomaan johtoagenttia. Pykäläinen-Syrjänen on viitannut johtopäätöstensä perusteluissa Aron väitöskirjaan ja persoonattomiin säätiöihin⁵¹⁶ sekä säätiön sidonnaisuuteen säätiötarkoitukseen siten kuin se ilmenee säätiön säännöistä.⁵¹⁷

Pykäläinen-Syrjäsen johtopäätös agentin valvontaan kykenemättömästä abstraktista päämiehestä tarkoittaa siis viranomaisvalvonnan tavanomaista perustelua: säätiöstä puuttuu omistajavalvonta. Kun omistajatkaan eivät välttämättä käytännössä pysty valvomaan tai valvo yhteisön johtoa, on niinkin voimakasta puuttumista yksityisoikeudellisen oikeushenkilön toimintaan kuin viranomaisvalvontaa perusteltaessa tärkeä huomata seuraava. Vertailussa yhteisöön säätiöstä puuttuu ennemminkin valvontapotentiaali. Siis se mitä toisessa yksityisessä oikeushenkilössä voi olla, korvataan toisessa yksityisessä oikeushenkilössä viranomaisen kontrollivallalla. Kiinnitän huomiota myös siihen, että toisin kuin perinteisessä säätiöoikeudessa trust-oikeudessa trusteen valvonnan puuttuminen tai heikkous nähdään ensisijaisesti fidusiaarivelvollisuuksia korostavana tekijänä.

4.9 Fidusiaarivelvollisuudet valvonnassa

Yhteistä suomalaisille yhteisöille ja säätiölle on johtoa velvoittava huolellisuus- ja lojaliteettiperiaate. Periaate on kirjoitettu voimassa oleviin yhteisö- ja säätiölakeihin: OYL 1:8, OKL 1:8, YhdL 35.1 ja SL 1:4. Johdon fidusiaarivelvollisuudet ovat kuitenkin olleet voimassa jo ennen nimenomaista säännöstä kyseessä olevaa oikeushenkilöä koskevassa laissa.⁵¹⁸ Johdon fidusiaarisilla velvollisuuksilla tarkoitetaan yhtiöoikeudessa sekä velvollisuutta toimia huolellisesti että velvollisuutta lojaliteettiin.⁵¹⁹

Juhani Kyläkallio, Olli Iirola ja Kalle Kyläkallio kirjoittavat, että kyse ei ole varsinaisesta yhtiö- tai yhteisöoikeudellisesta periaatteesta: ”Yleisenä siviilioikeudellisenä periaatteenahan on, että sen, joka on ottanut hoitaakseen toisen henkilön asioita asiamiehenä, valtuutettuna, edunvalvojana tai muussa ominaisuudessa, on suoritettava tämä tehtävänsä huolellisesti ja tehtävää suorittaessaan edistettävä päämiehensä etua.”⁵²⁰ Periaatteella on kuitenkin omaa toisistaan eroavaa tulkintasisältöä niin yhteisö- kuin säätiöoikeudessa.⁵²¹

⁵¹⁶ Suomalaisilla apurahasäätiöillä ei tyypillisesti ole selkeästi määriteltyä edunsaajapiiriä.

⁵¹⁷ Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 10–11, 113 ja 389.

⁵¹⁸ Ks. esimerkiksi Dotevall 1989 s. 277; Halila LM 1998 s. 34; HE 166/2014 vp, s. 51, 72 ja 130; KKO 2020:93.

⁵¹⁹ Nyström 2016 s. 50.

⁵²⁰ Kyläkallio – Iirola – Kyläkallio 2020 jakso A.2.8.

⁵²¹ Vahtera DL 2013 s. 642.

Olennaista tämän tutkimuksen kannalta on, että johdon fidusiaariset velvollisuudet toimivat valvonnan välineinä. Yhteisössä ne ovat välineitä omistajien ja jäsenten intressien turvaamiseksi.⁵²² Fidusiaarinen suhde tarkoittaa erityistä luottamussuhdetta toisen puolesta tai hyväksi toimivaan henkilöön.⁵²³ ”*Fiduciary*” tulee latinan verbistä, joka tarkoittaa ”luottaa”.⁵²⁴ Fidusiaareina (erityinen asemaan tai sopimukseen perustuva luottamus) voi Mikkolan mukaan pitää Suomen oikeudessa edunvalvoja, erilaisten pesien hoitajia, testamenttien ja säätiöiden toimeenpanijoita ja hallinnoitsijoita, asianajajia sekä avointen yhtiöiden yhtiökumppaneita – mutta vain rajoitetusti yhtiöiden hallitusten jäseniä ja toimivaan johtoon kuuluvia.⁵²⁵

Aron väitöskirjassa on todettu, että hallituksen valintamenettely säätiössä korostaa hallituksen luottamusasemaa.⁵²⁶ Hovi on viitannut Ilmaseen ja Henrik Hessleriin ja todennut, että säätiön valinta toimintainstrumentiksi tarkoittaa fidusiaarisen oikeussuhteen perustamista.⁵²⁷ Hovi on korostanut säätiön hallituksen jäsenen luottamusasemaa vertaamalla sitä uskotun miehen asemaan.⁵²⁸ Mähönen taas on pitänyt säätiön hallituksen fidusiaarista luonnetta poikkeuksellisen korostuneena.⁵²⁹

Fidusiaarisuhteen lähtökohdan on todettu olevan jäsenettömässä ja omistajattomassa trust-järjestelyssä. Omaisuutta hallussaan pitävän velvollisuudet ovat kehittyneet Englannin equity-oikeudessa, ja niiden tehtävänä on luottamuksen väärinkäytön estäminen ja korjaaminen.⁵³⁰ Trustia vastaavia luottamukseen perustuvia omaisuusjärjestelyjä on kuitenkin kehittynyt eri oikeusjärjestelmissä, ja samankaltaisten oikeusinstrumenttien kehitys on voinut tapahtua toisistaan riippumatta.⁵³¹ Fidusiaarivelvollisuuksien sisältö, merkitys ja tulkinta vaihtelevat riippuen maasta ja oikeusjärjestyksestä.⁵³²

Trust-järjestelyn fidusiaarivelvollisuuksista löytyy oikeuskäytäntöä 1700-luvulta alkaen. Erittäin tiukka *Duty of loyalty* perustuu tapaukseen *Keech v. Sandford* vuodelta 1726.⁵³³ On kuitenkin todettu, että vasta viimeisen sadan vuoden aikana

⁵²² Hansmann 1996 s. 60–61.

⁵²³ Day 2009 s. 447–448; Mähönen – Villa 2015 s. 368–371; Salo 2015 s. 40; Nyström 2016 s. 50. Fidusiaarisista eli luottamuksenvaraisista oikeustoimista Kivimäki – Ylöstalo 1981 s. 255–256.

⁵²⁴ Sandberg 2013 s. 437.

⁵²⁵ Mikkola 2003 s. 37, 121 ja 167.

⁵²⁶ Aro 1971 s. 192.

⁵²⁷ Hessler 1952 s. 32; Ilmanen 1977 s. 11; Hovi 2005 s. 24–25.

⁵²⁸ Hovi 2005 s. 190.

⁵²⁹ Mähönen LM 2008 s. 340.

⁵³⁰ Mikkola 2003 s. 37.

⁵³¹ Matthews 2013 s. 243 ja 246–247.

⁵³² Sandberg 2013 s. 437.

⁵³³ Langbein 1995 s. 643; Day 2009 s. 456.

fidusiaarivelvollisuudet ovat kehittyneet nykyiseen muotoonsa.⁵³⁴ Trusteen harkintavalta trust-järjestelyn hallinnon historiallisessa kehityksessä on kasvanut radikaalisti staattisen kiinteistöomistuksen hallinnasta jatkuvasti muuttuvan sijoitussalkun aktiiviseen hoitoon. Mitä laajempi on trusteen harkintavalta, sitä suurempi on todettu olevan fidusiaarivelvollisuuksien merkitys edunsaajien etujen turvaajana. Lojaliteetti- ja huolellisuusstandardit sääntelevät harkintavallan käyttöä.⁵³⁵

Fidusiaarivelvollisuuksiin sisältyy pakottava ydin, joka suojaa yhtäältä trustin asettajaa agenttikustannuksilta ja toisaalta kolmansien osapuolten luottamusta trustiin.⁵³⁶ Robert Sitkoff on pitänyt trusteen fidusiaarivelvollisuutta edunsaajia kohtaan kriittisimpänä osana trustin hallinnointia.⁵³⁷ Kuten säätiöstä myös trustista puuttuvat lähtökohtaisesti omistajat ja jäsenet sekä näiden muodostama toimielin, jolla on keinot valvoa organisaation johtoa tai järjestelyn hallinnosta vastaavaa tahoa.

Useat trust-oikeutta tutkineet ovat todenneet, että edunsaajat eivät ole tehokkaita valvojia ja nimenomaan tiukat fidusiaarivelvollisuudet korvaavat valvontaa ja valvojia.⁵³⁸ Trust-oikeudessa fidusiaarivelvollisuuksien, erityisesti lojaliteettivelvollisuuden, on todettu olevan tiukemmat verrattuna muihin organisaatiomuotoihin ja yhtiöoikeuteen.⁵³⁹ Trust-oikeuden keskeisenä kysymyksenä on pidetty edunsaajien suojaamista trusteen epäedulliselta käytökseltä.⁵⁴⁰ Hansmannin mukaan yritys ilman omistajia on yritys, jonka johto pitää sitä hallussa asiakkaitaan varten. Myös hän on todennut, että omistuksen tuomat edut korvataan voittoa tavoittelemattomassa organisaatiossa johdon tiukemmillä fidusiaarivelvollisuuksilla.⁵⁴¹

Hansmann on myöhemmässä tutkimuksessaankin painottanut johdon roolin korostumista omistajattomassa organisaatiossa. Hän on pitänyt johdon fidusiaarisia velvollisuuksia tärkeimpänä vastapainona omistajien puuttumiselle. Yrityksessä omistajat voivat vaihtaa hallituksen, mikäli toiminta ei ole organisaation edun mukaista. Jäsenettömässä ja omistajattomassa organisaatiossa ei ole lähtökohtaisesti tätä mahdollisuutta. Hansmannin johtopäätös on, että yritystoimintaan verrattuna *non profit*-organisaatioissa on tukeuduttava vahvemmin ja suuremmin johdon fidusi-

⁵³⁴ Langbein 1995 s. 643. ”As a practical matter, trust fiduciary law has been twentieth-century law.”

⁵³⁵ Langbein 1995 s. 640–643; Sitkoff 2003 s. 677.

⁵³⁶ Sitkoff 2003 s. 643.

⁵³⁷ Sitkoff 2003 s. 630.

⁵³⁸ Fischel – Langbein 1988 s. 1114–1115 ja 1118–1119; Sitkoff 2003 s. 668; Matthews 2013 s. 245.

⁵³⁹ Fischel – Langbein 1998 s. 1114–1116; Sitkoff 2003 s. 680; Day 2009 s. 448, 450 ja 456–457.

⁵⁴⁰ Langbein 1995 s. 640.

⁵⁴¹ Hansmann 1996 s. 228–230: ”a firm whose managers hold it in trust for its customers”.

aarivelvollisuuksiin ja että näiden asioiden ratkaisutoiminnassa tarvitaan tuomioistuinten aktiivisuutta ja osaamista.⁵⁴²

Hansmannin voittoa tavoittelemattoman organisaation harjoittaman toiminnan kauppaa koskevan tutkimuksen johtopäätökset ovat:

- 1) Johdolla on oltava perehtymisvelvollisuus kaupan ehtoihin.
- 2) Johdolla on oltava kaupan ehtojen kilpailuttamisvelvollisuus.
- 3a) Johdon edellä mainittuja velvollisuuksia täydentää velvollisuus kaupan ehtojen julkistamiseen sekä
- 3b) ehtojen toimittamiseen taholle, jolla on valta, mahdollisuus ja kiinnostus puuttua epäedulliseen kauppaan.

Viimeisellä kohdalla (3b) tarkoitetaan kanneoikeutta asiassa sekä resursseja ja intressiä kanteen nostamiseen. Hansmann on maininnut esimerkkinä *non profit*-organisaation toiminnan kaupan kilpailevat, hävinneet tarjousten tekijät, koska juuri hävinneet kilpailijat ovat aktiivisia haastamaan johtoa *for profit*-organisaatioiden välisissä yrityskauppatilanteissa.⁵⁴³ Voittoa tavoittelemattoman organisaation johdon tehokkaan valvonnan edellytyksiä tässä tutkimusesimerkissäkin olivat siis edellä käsitellyt riittävä informaatio (ilmoitusvelvollisuus valvovalle taholle) sekä lisäksi riittävä toimivalta, resurssit ja kannustin.

Organisaation johdon tai trusteen fidusiaarivelvollisuudet ovat siis väline korvata tai täydentää puuttuvaa tai heikkoa valvontaa. Siinä missä ne ovat keino omistajille, jäsenille tai edunsaajille, ne ovat sitä myös muille mahdollisille johtoa valvoville, kuten viranomaiselle. Omistajattomassa ja jäsenettömässä organisaatiossa, kuten suomalaiset säätiöt, johdon fidusiaarivelvollisuudet korostuvat. Mikäli pidetään tarpeellisena valvoa johdon toimintaa, valvojalla on oltava riittävä informaatio, toimivalta, resurssit ja kannustin valvoa.

4.10 Vahingonkorvausvastuu ja moiteoikeus

Tosiasiallisen tai muodollisen valvonnan puuttumisesta huolimatta erilaiset moraaliset ja juridiset – vahingonkorvausvastuu, kriminalisoinnit – seuraamukset itsessään voivat ehkäistä johdon opportunistia ja tehostaa fidusiaarivelvoitteiden noudattamista.⁵⁴⁴ Niin säätiö- kuin yhteisölaeissa säädetään kyseessä olevan lain mukaan johon kuuluvan henkilökohtaisesta vahingonkorvausvastuusta: OYL 22 luku, OKL

⁵⁴² Hansmann 2001 s. 254–255 ja 258–261. Hansmann on tarkastellut johdon vastuuta ja fidusiaarivelvoitteita non profit-organisaation myydessä toimintansa for profit-organisaatiolle.

⁵⁴³ Hansmann 2001 s. 255–256 ja 259.

⁵⁴⁴ Hansmann 1996 s. 37 ja 60–61; Olsson 1996 s. 399; Woxholt 2000 s. 140.

25 luku, YhdL 39 § ja SL 8 luku. Yhteisö- ja säätiöoikeudellinen henkilökohtainen vahingonkorvausvastuu koskee kyseessä olevassa johdon tehtävässä yhteisölle tai säätiölle laiminlyönnillä tai aktiivisella teolla aiheutettua (tuottamusvastuu) taloudellista vahinkoa.⁵⁴⁵ Kolmannelle aiheutetun vahingon osalta edellytetään lisäksi, että vahinko on aiheutettu kyseessä olevaa oikeushenkilöä koskevaa lakia tai sen sääntöjä rikkomalla.⁵⁴⁶

Johdon vastuuta arvioidaan objektiivisesti. Asiantuntemuksen puute ei poista vastuuta, vaan johtoon kuuluvan täytyy käyttää asiantuntijoita tai jättää ryhtymättä tehtävään, johon hänen asiantuntemuksensa ei riitä.⁵⁴⁷ Tuottamusvaatimuksen täyttää lieväkin tuottamus.⁵⁴⁸ OYL:ssa, OKL:ssa ja SL:ssa on myös säädetty tuottamusolettamasta, kun vahinko on aiheutettu rikkomalla sääntöjä tai kyseessä olevaa yhteisö- tai säätiölakia muulla tavalla kuin pelkästään sen yleistä huolellisuusvelvoitetta. Vahinko katsotaan tällöin aiheutetuksi huolimattomuudesta, jollei menettelystä vastuussa oleva osoita menettelleensä huolellisesti. Sama koskee vahinkoa, joka on aiheutettu lähipiiriin kuuluvan eduksi tehdyllä toimella.⁵⁴⁹ Jokaista hallituksen jäsentä velvoittaa myös toisten hallituksen jäsenten valvontavastuu.⁵⁵⁰ Johtoon kuuluvan vahingonkorvausvastuun voi todeta olevan varsin tiukka negatiivinen kannustin huolelliseen toimintaan (*ex ante*).

Säätiöiden ja ylipäänsä voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden johdon vahingonkorvausvastuusta on todettu olevan niukasti oikeuskäytäntöä. Mahdollisena johtopäätöksenä on mainittu, että vahingonkorvaussäännösten ennaltaehkäisevä vaikutus on toiminut hyvin. Kuitenkin todennäköisempi johtopäätös on, että korvausvastuun perustavat teot eivät tule esiin.⁵⁵¹ Oma kysymyksensä on vielä vahingonkor-

⁵⁴⁵ HE 27/1977 vp, s. 109; HE 89/1985 vp, s. 21; HE 109/2005 s. 40; Hemmo 2005 s. 110; Jauhiainen – Kaisanlahti – Kela 2017 s. 535; Ståhlberg – Karhu 2020 s. 93, 201–203, 206 ja 208–209. Yleisen vahingonkorvausoikeuden edellytyksin vastuu voi syntyä muussa kuin johtoon kuuluvan tehtävässä aiheutetusta vahingosta.

⁵⁴⁶ Myös tahallisesti tai rikoksella aiheutetut vahingot kolmannelle voivat olla yhteisö- tai säätiöoikeudellisen vahingonkorvausvastuun piirissä. Ks. Knuts – Norros LM 2011 s. 1415 ja siinä mainitut korkeimman oikeuden ratkaisut sekä lähteet.

⁵⁴⁷ HE 109/2005 vp, s. 40; Hemmo 2005 s. 33 ja 36; HE 166/2014 vp, s. 72; Kaisanlahti 2015 s. 54–57; Savela 2015 s. 84; Jauhiainen – Kaisanlahti – Kela 2017 s. 540–541 ja 544; Ståhlberg – Karhu 2020 s. 112–113.

⁵⁴⁸ HE 27/1977 vp, s. 109–110; HE 89/1985 vp, s. 21; Hemmo 2005 s. 48; Norio-Timonen LM 2007 s. 809 ja 828; Kaisanlahti 2015 s. 52; Jauhiainen – Kaisanlahti – Kela 2017 s. 541; Ståhlberg – Karhu 2020 s. 210.

⁵⁴⁹ Ks. esimerkiksi Ståhlberg – Karhu 2020 s. 205–206 ja 211.

⁵⁵⁰ Dotevall 1989 s. 547; Nyström 2016 s. 16; Jauhiainen – Kaisanlahti – Kela 2017 s. 535.

⁵⁵¹ ”Författaren [Woxholt] menar att det kan tyda på att reglerna fungerar preventivt men också på att det finns ett stort mörkertal, dvs. att ansvarsgrundande handlingar inte alltid kommer fram.” Olsson – Andersen 2000 s. 23; Hansmann 2001 s. 261–262.

vausvelvollisuuden uhan ylipäänsä käyttäytymistä ohjaava vaikutus.⁵⁵² Vaihtamisen uhan on todettu olevan vahingonkorvausvastuuta merkittävämpi tekijä johdon toiminnan ohjaamisessa ja huolelliseen toimintaan kannustamisessa.⁵⁵³

Yhtiöoikeudessa on todettu, että fidusiaariset velvollisuudet suojaavat tyypillisesti välittömästi yhtiötä. Fidusiaarisiin velvollisuuksiin perustuvan vahingonkorvausvastuun toteuttamisessa (OYL 22:7.1) osakkeenomistajilla on kuitenkin keskeinen rooli.⁵⁵⁴ Kun on kyse jo ilmi tulleesta mahdollisesta johdon aiheuttamasta vahingosta, konkretisoituu yhteisöjen ja säätiöiden välinen ero. Osakeyhtiön, osuuskunnan ja yhdistyksen yhteisölakeihin perustuvassa rakenteessa on johdosta erillinen toimielin, joka voi lähtökohtaisesti objektiivisesti arvioida ja selvittää sekä ryhtyä toimiin ilmi tulleessa vahinkotilanteessa. Säätiössä tällaista ei ole. Mikäli johto muodostuu kyseessä olevan yhteisön osakkeenomistajista tai jäsenistä, ei tilanne käytännössä eroa säätiöstä.

Johdosta erillinenkin yhteisön toimielin voi kuitenkin vapauttaa johdon vastuusta tai olla puuttumatta ilmi tulleeseen vahinkoon tai vahinkoepäilyyn. Halila on kiinnittänyt huomiota siihen, että yhdistyksessä hallituksen jäsenten menettelystä ja mahdollisesta yhdistykselle aiheutuneesta vahingosta voidaan antaa jäsenten päätöksellä vastuuvapaus ja jättää puuttumatta asiaan, kun taas säätiössä asiassa ei ole viimeistä sanaa säätiön toimielimillä.⁵⁵⁵ Viranomaisella on toissijainen kanneoikeus säätiölle aiheutetusta vahingosta (SL 8:5). OYL:ssa ja OKL:ssa on säännökset osakkeenomistajien ja jäsenten toissijaisesta oikeudesta ajaa kannetta yhtiön tai osuuskunnan hyväksi (OYL 22:7 ja OKL 25:7).

Trustin rikkomisessa (*breach of trust*) on kyse trustin trusteeelle asettamien velvollisuuksien vastaisesta toiminnasta. Siitä seuraa trusteeen henkilökohtainen vahingonkorvausvastuu. Korvausvastuulla on todettu olevan edunsaajien näkökulmasta konkreettista merkitystä siinä tapauksessa, että trusteeella on henkilökohtaisia varoja korvausvastuunsa kattamiseksi.⁵⁵⁶ Vastaavasti jälkikäteinen hyvitys aiheutetusta vahingosta yhteisölle tai säätiölle on mahdollinen vain, jos vastuuvollisella on maksukykyä tai johdon vastuuriski on vakuutettu ja aiheutettu vahinko on vakuutuksesta korvattava.

Trusteen tehtävän päättyminen ei poista hänen henkilökohtaista korvausvastuuta toimiaikanaan aiheuttamista vahingoista. Hänen seuraajansa taas ei ole henkilökohtaisessa vastuussa edeltäjänsä edunsaajille aiheuttamista vahingoista. Vastuu näistäkin vahingoista voi kuitenkin syntyä uuden trusteeen oman toiminnan perusteella, jos

⁵⁵² Norio-Timonen LM 2007 s. 807.

⁵⁵³ Mähönen – Villa 2015 s. 345 ja 348.

⁵⁵⁴ Nyström 2016 s. 222.

⁵⁵⁵ Halila Liikejuridiikka 2023 s. 235.

⁵⁵⁶ Joutsamo 1999 s. 6; Mikkola 2003 s. 49–51, 57 ja 272–273.

hän jättää selvittämättä ja yrittämättä saada edeltäjäänsä vastuuseen aiheutuneesta vahingosta.⁵⁵⁷ Vastaavasti yhtiöoikeudessa on todettu, että uudella johdon jäsenellä ei ole vastuuta ennen hänen toimikautensa alkua aiheutetuista vahingoista. Sen sijaan uusi hallitus ja hallituksen jäsen ovat velvollisia selvittämään ja päättämään toimista, jotka koskevat edeltäjien toimia, mikäli syytä tähän ilmenee.⁵⁵⁸

Kun johdon vastuun toteuttaminen on keino puuttua agenttikustannuksiin, käytännön haaste on viimesijaisten riskinkantajien määrä. Mitä enemmän on esimerkiksi trustin edunsaajia tai muita vastaavassa asemassa olevia, sitä heikompi on yksittäisen henkilön kannustin valvoa, saati lähteä tuomioistuimeen toteuttamaan vaatimustaan (*”free rider problem”*).⁵⁵⁹ Kynnys oikeudenkäyntiin fidusiarivelvollisuuksien perusteella laskee, kun viimesijaisten riskinkantajien määrä vähenee.⁵⁶⁰ *Ex post* vaikutus jää toteutumatta, mikäli korvausvaatimukset jäävät esittämättä.

Johdon fidusiarivelvoitteiden tehosteena toimii myös yhteisön päätöksen moitemahdollisuus (OYL 21 luku, OKL 24 luku ja YhdL 32–34 §:t). Se ei kuitenkaan lähtökohtaisesti koske yhteisön hallituksen päätöstä. Moitekanne antaa turvaa toisille osakkeenomistajille ja jäsenille toisten osakkeenomistajien ja jäsenten lainvas-taisia toimia tai menettelyjä vastaan.⁵⁶¹ SL:ssa on myös säädetty moitekanteesta (SL 7 luku), ja se koskee luonnollisesti juuri hallituksen kokouksen päätöstä. SL:n perustelujen mukaan moiteoikeus parantaa toimielinten jäsenten ja perustajan valvontamahdollisuuksia. Perustajan vaikutusmahdollisuus siihen, että säätiössä toimitaan sääntöjen ja lain mukaan ja että varoja käytetään perustajan säännöissä määräämään tarkoitukseen, paranee.⁵⁶² Moiteoikeus voi siis vaikuttaa *ex ante* päätösten lain, sääntöjen ja niiden tarkoituseräyksen mukaisuuteen. Lisäksi siihen sisältyy jälkikäiteinen korjausmahdollisuus.⁵⁶³

4.11 Kriminalisointi

Menettelyn kriminalisoinnilla tavoitellaan ennalta estävää vaikutusta.⁵⁶⁴ Yhteisön tai säätiön johdon toimintaa koskee erilaiset RL:n kriminalisoinnit, kuten luottamusase-man väärinkäyttö (RL 36:5), petos (RL 36:1–3) ja kavallus (RL 28:4–6). Lisäksi on

⁵⁵⁷ Sitkoff 2003 s. 642.

⁵⁵⁸ Dotevall 1989 s. 125 ja 234; Savela 2015 s. 18–19.

⁵⁵⁹ Gordon 1987 s. 76–79; Sitkoff 2003 s. 679.

⁵⁶⁰ Sitkoff 2003 s. 680–681.

⁵⁶¹ Mähönen – Villa 2021 s. 31–35.

⁵⁶² HE 166/2014 vp, s. 48, 133.

⁵⁶³ Ratkaisussa KKO 2024:35 säätiön hallituksen VSL:n aikana tekemä, säätiön tarkoitukseen kuulumaton päätös todettiin mitättömäksi ja säätiötä sitomattomaksi, vaikka VSL:ssa ei ollut säännöksiä päätöksen moiteoikeudesta tai mitättömyydestä.

⁵⁶⁴ Tapani – Tolvanen – Kempainen 2022 s. 15–16. Ks. säätiörikoksen ja -rikkomuksen yleisestävistä tehtävistä Jauhiainen – Kela – Kaisanlahti 2017 s. 605.

säätiö- ja yhteisölainsäädäntöön perustuvia erityisiä rangaistussäännöksiä. SL:n rikkomiseen perustuvat säätiörikos (SL 10:1) ja säätiörikkomus (SL 10:2) ovat uusia kriminalisointeja VSL:iin verrattuna.⁵⁶⁵ SL:n perusteluissa säätiörikoksesta säättämistä on pidetty keskeisenä uudistuksena. Säätiörikossäännöksen mallina ovat toimineet osakeyhtiörikos (OYL 25:1:n 2 ja 4 kohdat) ja osuuskuntarikos (OKL 27:1:n 1 ja 3 kohdat).⁵⁶⁶ Vastaavaa rangaistusuhkaa ei ole YhdL:ssä.⁵⁶⁷ Halila on kyseenalaistanut SL:iin otetut kriminalisoinnit, kun lakia valmisteltiin. Hän on esittänyt kysymyksen mainittujen erityisten rangaistussäännösten tarpeellisuudesta, kun otetaan huomioon jo olemassa olevat rikostyyppit.⁵⁶⁸

Kriminalisointia yhteiskunnallisena ohjausvälineenä koskee *ultima ratio* -periaate, jonka mukaan rikosoikeudellisten seuraamusten tulisi olla viimesijaisia ohjauskeinoja.⁵⁶⁹ Sekä OYL:n että SL:n perusteluissa on hyvin samanasaisesti perusteltu painavaa syytä kriminalisoinneille kyseessä olevissa laeissa. Rangaistussäännösten on todettu tulevan kyseeseen lähinnä silloin, kun yhteisö- tai säätiölaissa säädettyjä muita seuraamuksia ei voida pitää riittävän tehokkaina.⁵⁷⁰ Tällaisena seuraamuksena on kummankin lain perusteluissa mainittu vahingonkorvausvastuu, mutta vain SL:n perusteluissa on mainittu esimerkkinä hallintoneuvoston tai hallituksen jäsenen vaihtaminen. Osakeyhtiössä johdon vaihtaminen on säätiöön verrattuna helpompaa, mutta tässä johdon vaihtaminen säätiössä on ilmeisesti mielletty viranomaisen toteuttamana seuraamuksena. Viranomaisella on Suomessa kuitenkin ainoastaan erottamisoikeus laissa säädettyissä tilanteissa.⁵⁷¹

SL 10:1:n toisen kohdan mukaan säätiörikoksesta on tuomittava sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi se, joka tahallaan jakaa säätiön varoja tuottaen SL 1:2.1:n vastaisesti taloudellista etua säätiön lähipiiriin kuuluvalla tai poiketen säätiön säännöissä määrätystä tarkoituksesta tai toimintamuodoista. Säännöksen soveltaminen edellyttää siis tahallisuutta, eikä sitä sovelleta, mikäli teko on vähäinen tai siitä on muualla laissa säädetty ankarampi rangaistus. SL:n perustelujen mukaan ”[v]arojen jakamisella tarkoitetaan yleisten yhteisöoikeudellisten periaatteiden mukaisesti toimea, joka vähentää säätiön varoja tai lisää säätiön velkoja muuten kuin kaupallisin ehdoin (ilman liiketaloudellista perustetta — vrt. osakeyhtiölain 13 luvun

⁵⁶⁵ HE 166/2014 vp, s. 39 ja 144.

⁵⁶⁶ HE 166/2014 vp, s. 144.

⁵⁶⁷ Jauhiainen – Kela – Kaisanlahti 2017 s. 609 alaviite 1065.

⁵⁶⁸ Halila DL 2013 s. 616; HE 166/2014 vp, s. 39.

⁵⁶⁹ Knuts – Norros LM 2011 s. 1409.

⁵⁷⁰ HE 109/2005 vp, s. 209; HE 166/2014 vp, s. 39, 49 ja 144; Jauhiainen – Kela – Kaisanlahti 2017 s. 605.

⁵⁷¹ Ks. tarkemmin säätiön hallituksen tai sen jäsenen erottamisesta ja vaihtamisesta luvussa 6.4.

1 §:n 3 momentti ja osuuskuntalain 16 luvun 1 §:n 3 momentti).⁵⁷² Tämä perustelujen kohta ei sellaisenaan sovellu säätiöön. Säätiöhän nimenomaan voi jakaa varojaan muuten kuin kaupallisin ehdoin, kun se toteuttaa tarkoitustaan.

Säätiön erityispiirteet on säätiörikosta koskevassa kriminalisointisäännöksessä kuitenkin otettu huomioon, ja rangaistussäännöksen tarkoituksena on edistää säätiön säännöistä ilmenevän tarkoituksen toteutumista. Edistäminen toteutuu ensinnäkin siten, että rangaistusuhka koskee säätiön varojen jakamista lähipiirisäännösten vastaisesti.⁵⁷³ Tämä ei luonnollisesti koske tuki- eikä sukusäätiötä. Toiseksi tarkoituksen toteutumista turvaa rangaistusuhan ulottuminen varojen jakoon, joka ei perustu säätiön säännöissä määrättyyn tarkoitukseen tai säännöistä ilmeneviin toimintamuotoihin.⁵⁷⁴ Laittoman varojenjaon rangaistavuutta on pidetty tarpeellisenä siitä huolimatta, että säätiöt ovat erityisen viranomaisvalvonnan alaisia. Säätiövalvonta on jälkikäteistä, eikä se pystyisi puuttumaan tehokkaasti SL:n ja sääntöjen vastaiseen varojen jakoon.⁵⁷⁵

Vastaavasti kuin johdosta erillinen yhteisön toimielin voi olla puuttumatta johdon vahingonkorvausvastuun perustavaan menettelyyn, se voi olla puuttumatta johdon rikolliseen menettelyyn. Esimerkiksi luottamusaseman väärinkäyttö on asianomistajarikos eli menettelyn kohteena olleen oikeushenkilön on tehtävä syyteilmoitus (RL 36:8.1). Syyteilmoitus ei RL 36:8.2:n perusteella ole kuitenkaan tarpeen luottamusaseman väärinkäytöstä säännöksessä mainituissa tilanteissa, joista yksi on se, että teko kohdistuu julkisen valvonnan alaiseen yhteisöön, säätiöön tai muuhun oikeushenkilöön sen julkisen valvonnan alaisessa toiminnassa. Säätiön vastuuvollisen osalta luottamusaseman väärinkäyttö voi siis edetä syytteeseen ilman säätiön myötävaikutusta tai vastoin säätiön johdon tahtoa.⁵⁷⁶ Säätiövalvoja voi olla aloitteen tekijä säätiötä koskevassa rikosasiassa (SL 14:13).

4.12 Hyvän hallinnon suositukset ja markkinat

Organisaation tehokkuutta ja menestymistä ei välttämättä ratkaise se, kuka on omistajavallan käyttäjä vai onko kukaan. Joissain tapauksissa tehokkain ratkaisu on omistajaton organisaatio. Jos omistajien valvonta jää muodolliseksi, voi ero omistajia vailla oleviin organisaatioihin jäädä pieneksi.⁵⁷⁷ Korostan sitä, että säätiöstä puuttuu yhteisön rakenteeseen kuuluvien omistajien tai jäsenten mahdollistama valvontapoo-

⁵⁷² HE 166/2014 vp, s. 39 ja 146.

⁵⁷³ HE 166/2014 vp, s. 145.

⁵⁷⁴ Ibid.

⁵⁷⁵ HE 166/2014 vp, s. 146; Jauhiainen – Kela – Kaisanlahti 2017 s. 617.

⁵⁷⁶ Jauhiainen – Kela – Kaisanlahti 2017 s. 608–609.

⁵⁷⁷ Hansmann 1996 s. 48–49, 238–239, 245, 254, 274 ja 286.

tentiaali, ei välttämättä valvonta. Toinen valvontaa koskeva ero liittyy niihin markkinoihin, joilla eri organisaatiot toimivat.

Kun valta on organisaation johdolla, johdon fidusiariset velvollisuudet ja niitä tämentävät *corporate governance* -suositukset toimivat välineenä omistajien tai jäsenten intressien turvaamiseksi. Johto on velvollinen toimimaan lojaalisti yhteisöä kohtaan. *Corporate governance* -suosituksilla pyritään tekemään vallankäyttöä avoimemmaksi. Osakkeisiin sijoittajille ne tarjoavat mahdollisuuden arvioida yhtiöiden toimintaa ja riskejä. Osakkeenomistajien intressejä voivat turvata myös johdon osakeperusteiset palkitsemiskannustimet ja arvopaperimarkkinaoikeudellinen sääntely ja tiedonantovelvollisuudet.⁵⁷⁸ Tiedonantovelvollisuuksilla torjutaan päämies-agenttisuhteen informaatioepäsymmetriaa.⁵⁷⁹ Osakeperusteiset palkitsemiskannustimet perustuvat osakkeiden vaihdettavuuteen ja arvonkehitykseen markkinoilla. Siinä missä varsinaisen valvonnan puuttuminen ei välttämättä ole niin merkittävä ero ”omistetun” organisaation ja säätiön välillä, puuttuvat säätiöstä sen sijaan mahdollisuus asettaa helposti mitattavissa olevia taloudellisia kannustimia johdolle.⁵⁸⁰ Mahdollisia yhtiön johdon onnistumisen mittareita ovat osakkeen arvon kehitys, yhtiön osingonjakokyky, voiton määrä sekä toiminnan tehokkuus.⁵⁸¹

Pykäläinen-Syrjäsen väitöskirjatutkimuksen hypoteesi oli, että myös apurahasäätiön johdon on toimittava taloudellisesti tehokkaasti: ”ilman jaettavaa ei voi jakaa”.⁵⁸² Hän on pitänyt säätiön tehokkuutta mittarina tehtävässä onnistumiselle.⁵⁸³ Saavutettu voitto tai ylijäämä ei ole säätiön toiminnan onnistumisen mitta, vaan tarkoituksen toteuttamisen tehokkuus. Vaikka ei tavoitella voittoa, tehtävä on toteutettava mahdollisimman tehokkaasti. Toiminnan turvaamisella eli säätiöoikeudessa keskeisellä pysyvyydellä on perusteltu sitä, että ainakin pitkällä aikavälillä tulojen on oltava menoja suuremmat ja kassavirtojen positiiviset.⁵⁸⁴

Vaikka hyvän hallinnon suosituksia on myös voittoa tavoittelemattomille organisaatioille, liittyy suosituksiin se keskeinen ero, että suositusten noudattamista seuraavat tai valvovat erilaiset sidosryhmät ja markkinat. Listattujen yhtiöiden osakkeisiin varoja sijoittaneilla tai sitä suunnittelevilla on taloudellinen kannustin seurata ja hyödyntää *corporate governance* -suositusten perusteella tarjolla olevaa informaatiota. Sijoittajien toiminta markkinoilla vaikuttaa osakkeiden arvoon, mikä puoles-

⁵⁷⁸ Hansmann 1996 s. 60–61; Pönkä DL 2008 s. 741; Gelter – Helleringer 2015 s. 1114; Mähönen – Villa 2015 s. 203–204, 216, 240, 242–243 ja 253; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL luku 5 johdanto ja 6 luku johdanto; Mähönen – Villa 2021 s. 15.

⁵⁷⁹ Mähönen – Villa 2015 s. 203–204 ja 343–345.

⁵⁸⁰ Hansmann 1996 s. 238–239; Ahdekivi 2014 s. 20.

⁵⁸¹ Dotevall 1989 s. 546; Sillanpää 1994 s. 30–31; Mähönen – Villa 2015 s. 245.

⁵⁸² Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 8.

⁵⁸³ Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 48, 50, 138 ja 348–349.

⁵⁸⁴ Perälä – Perälä 2006 s. 29.

taan vaikuttaa yhtiön johdon toimintaan.⁵⁸⁵ Säätiössä ei ole vaihdettavaa osaketta tai sen kaltaista ”välinettä” ja markkinoita johdon toiminnan mittaamiseen. Vastaavasti julkisesti noteerattujen ja muiden osakeyhtiöiden välillä tilanne on käytännössä erilainen.

Määräysvaltamarkkinat, finanssimarkkinat ja tuotemarkkinat voivat toimia osakeyhtiön johdon ulkoisina valvontamekanismeina. Määräysvaltamarkkinoilla on todettu olevan käytännössä tehokkain vaikutus johdon toiminnan valvontakeinona.⁵⁸⁶ Oikeampi johtopäätös olisi siis, että säätiöille on järjestettävä ulkoinen valvonta, koska markkinavalvontamekanismit puuttuvat. Ei se, että säätiöstä puuttuu omistajavalvonta, koska sellaista ei ole välttämättä myöskään yhtiöissä. Toki vaihdettava osake ja sen omistaminen juuri mahdollistavat markkinavalvontamekanismit.

Lopulta omistajien pelkkä olemassaolo (kontrollipotentiali) voi yhdistettynä osakkeiden vapaaseen luovutettavuuteen ja vaihdantamarkkinoiden olemassaoloon vaikuttaa johdon toimintaan. Aseman menettämisen uhka, kun johdon valinneet omistajat luopuvat sijoituksistaan joko omasta tai toisen aloitteesta ja siitä seuraava johdon vaihtaminen voivat motivoida yrityksen johtoa toimimaan yrityksen ja sen senhetkisten omistajien parhaaksi. Pääomaa sijoittaneiden omistus verrattuna jonkun toisen sidosryhmän omistajuuteen voi myös varmistaa, että johto edistää pääomaa yritykseen sijoittaneiden etua jonkun toisen sidosryhmän sijasta.⁵⁸⁷ Säätiöstä puuttuu tyypillisesti edellä mainittu johdon vaihtamista koskeva uhka.

Mikäli sijoittajaomisteinen yritys on tehokkaammin johdettu, syynä ei myöskään välttämättä ole valvonta. Valvonnan sijaan merkittäväksi tekijäksi on todettu voittoa tavoittelevilla organisaatiolla oleva selkeämpi ja numeerisesti mitattava tavoite eli voiton maksimointi sijoitetulle pääomalle. Voittoa tavoittelemattoman organisaation tarkoituksen toteutumisen onnistumista on vaikeampi mitata. Merkitystä on kuitenkin sillä, toimitaanko kilpaillussa markkinassa vai ei.⁵⁸⁸ Toisin kuin yhtiön tai liike-toiminnallisen trustin perustajalla, lahjoituksia jakavan trustin (*donative trust*) asettajalla ei ole käytettävissään hintasignaalia, joka kertoo lukuina johdon toiminnan laadusta.⁵⁸⁹ Sama koskee erityisesti apurahasäätiöitä.⁵⁹⁰

⁵⁸⁵ Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL luku 5 johdanto ja OYL luku 6 johdanto.

⁵⁸⁶ Dotevall 1989 s. 546; Lee 2006a s. 571–575; Lee 2006b s. 10; Nyström 2016 s. 76. ”Erilaisten etutahojen käyttäytymistä ohjaa kolmenlaiset markkinat, jotka kaikki pyrkivät viime kädessä osakkeenomistajan voiton maksimointiin. Nämä markkinat ovat pääomamarkkinat, yrityksen määräysvaltamarkkinat (market for corporate control) ja johtajamarkkinat.” Sillanpää 1994 s. 31.

⁵⁸⁷ Hansmann 1996 s. 58–62 ja 287–290; Määräysvaltamarkkinoista ja tehottoman johdon vaihtamisesta ks. Timonen 1997 s. 199; Mähönen – Villa 2015 s. 221; Mähönen 2015 s. 150.

⁵⁸⁸ Hansmann 1996 s. 238–239; Dotevall 1989 s. 546.

⁵⁸⁹ Sitkoff 2003 s. 638, 645–646, 675 ja 677.

⁵⁹⁰ Ahdekivi 2014 s. 10–11 ja 20.

Kilpailluilla markkinoilla menestyminen edellyttää johdolta toimimista organisaation kannalta parhaalla mahdollisella tavalla (*non profit* tai *for profit*).⁵⁹¹ Tässä suhteessa on kahdenlaisia voittoa tavoittelemattomia organisaatioita ja säätiöitä. Toiminnalliset säätiöt (ja vastaavasti *commercial non-profits*) tuottavat palveluhyödykkeitä (esimerkiksi terveydenhuolto, vanhustenhuolto, asumispalvelut). Samoja palveluja tarjoavat myös muut yksityiset ja julkiset toimijat. Markkinavaikutus voi kannustaa myös säätiön johtoa tehokkuuteen ja parempiin suorituksiin.⁵⁹² Voittoa tavoittelematon organisaatio voi kuitenkin toimia myös sellaisella markkina-alueella, joka ei edes kiinnosta voittoa tavoittelevia yrityksiä.⁵⁹³

Apurahoja jakavat säätiöt (ja vastaavasti *donative non-profits*) eivät toimi samalla tavalla kilpailluilla markkinoilla kuin palveluja tarjoavat säätiöt voivat toimia.⁵⁹⁴ Apurahasäätiöt voivat kilpailla hyvistä apurahanhakijoista. Apurahasäätiön tarkoitus toteutuu sitä paremmin, mitä taitavampia ja tuottoisampia taiteilijoita tai tutkijoita onnistutaan löytämään. Enemmän apurahanhakijat kuitenkin kilpailevat apurahoista. Erityisesti apurahasäätiöissä, mutta myös toiminnallisissa säätiöissä, tavoitellaan tai kilpaillaan lahjoituksista – siitä, että lahjoituksia ylipäänsä saadaan, minne ne kohdistuvat ja minkä suuruisina. Tässä on kyse ensisijaisesti maineesta ja luottamuksesta – toimialan ja kunkin säätiön. Tähän tarpeeseen julkinen valvonta tyypillisesti pyrkii vastaamaan: luottamuksen edistäminen toimialaa kohtaan.

Mikään organisaatio- tai oikeushenkilömuoto ei ole sellaisenaan poikkeuksetta ylivoimainen. Kunkin organisaatio- tai oikeushenkilömuodon ominaisuuksista riippuu sille ominainen ja parhaiten soveltuva toiminta-alue. Voittoa tavoittelemattomilla organisaatioilla on etunsa lahjoitusten hankkimisessa ja ideologisen toiminnan edistämisessä, vaikka myös voittoa tavoittelevia organisaatiota toimii samoilla toiminta-alueilla.⁵⁹⁵ Voittoa tavoittelemattomat organisaatiot, mukaan lukien säätiöt, toimivat hyvän maineen ja luottamuksen markkinoilla.

4.13 Maine

Tuottoa edellyttävien omistajien puuttuminen on nimenomaan etu organisaatiolle, joka tarjoaa vaikeasti arvioitavissa olevia ”palveluita”, kuten esimerkiksi avustukset kolmansille tahoille. Luottamus on keskeisessä roolissa. Organisaatio, joka on sitoutunut olemaan jakamatta voittoa toimintaan osallisille, voidaan kokea luotettavam-

⁵⁹¹ Hansmann 1996 s. 38 ja 234; Mähönen LM 2008 s. 338; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL luku 5 johdanto.

⁵⁹² Rose-Ackerman 2001 s. 73, 84 ja 90; Hansmann 2001 s. 242 ja 258.

⁵⁹³ Rose-Ackerman 2001 s. 88; Ahdekivi 2014 s. 10–12.

⁵⁹⁴ Hansmann 1996 s. 234; Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 362 ja 381; Mähönen LM 2008 s. 338.

⁵⁹⁵ Hansmann 1996 s. 227–228; Rose-Ackerman 2001 s. 73, 84–87 ja 90; Ahdekivi 2014 s. 10–12 ja 20.

maksi vaihtoehdoksi lahjoittajille ja asiakkaille, jotka eivät pysty arvioimaan maksumansa palvelun laatua.⁵⁹⁶ Säätiön johdon jäsenyydellä henkilö voi yhtäältä antaa säätiölle hyvää mainettaan, arvostustaan ja arvovaltaansa. Toisaalta taas johdon jäsen voi saada sitä maineikkaalta säätiöltä itselleen ja omalle uralleen. Säätiön johdon jäsenyys ei ole pelkästään kunniatehtävä.⁵⁹⁷ Maineen ja kunnian ylläpito edellyttävät työtä. Lopulta parhaimpia kannustimia huolelliseen toimintaan on todettu olevan juuri organisaation sekä oman johtajamaineen säilyttäminen ja parantaminen. Tämä koskee erityisesti niitä, jotka hakeutuvatkin johtamistehtäviin.⁵⁹⁸

Maineen ylläpidon näkökulmasta niin apurahasäätiöt, toiminnalliset säätiöt kuin mitkä tahansa muut organisaatiot ja yritykset ovat samassa asemassa. Oman maineen säilyttäminen on tehokkaampi kannustin kuin uhka seuraamuksesta. Johtajat eivät lähtökohtaisesti ole itsekkäitä oman edun tavoittelijoita, vaan johtaja-asemaan pyrkivät ja siellä olevat nimenomaan tavoittelevat tehtävänsä hoitamista mahdollisimman hyvin ja menestyksellisesti. Luottamuksen ja maineen merkitys *non profit*-alalla kuitenkin korostuu, koska niiden ”tuotteena” on juuri luotettavuus.

Rahamääräisen vahingonkorvausvelvollisuuden sijasta *non profit*-organisaatioille onkin ehdotettu juuri johdon jäsenen mainetta koskevia seuraamuksia. *Non profit*-organisaatioiden hallintoelinten jäsenyydet vastaanotetaan usein arvostuksen saamiseksi. Riittävä seuraamus voisi siis olla tuon arvostusta tuovan tehtävän menettäminen tai jopa kielto toimia enää *non profit*-organisaatioiden hallintoelimissä.⁵⁹⁹ Jokin taho kuitenkin tarvitaan päättämään säätiön hallituksen jäsenen tehtävän menettämisestä tai jopa laajemmin kyseisissä asemassa toimimisoikeuden menettämisestä. Jälkimmäinen edellyttäisi toteutuakseen myös rekisteröintiä, jotta toimimisoikeus voitaisiin jostakin luotettavasti todeta. Tarvittava taho voisi olla niin yksityinen kuin julkinen. Kuten edellä on todettu, säätiöihin liittyvästä valvonnasta tyypillisesti vastaavat viranomaiset.

Yksittäisen väärinkäytöksen merkitys voi myös olla suurempi organisaation tai alan maineelle ja luottamukselle verrattuna varsinaiseen euromääräiseen vahinkoon.⁶⁰⁰ Myös nimenomaisesti säätiöiden osalta on todettu, että säätiön maineen kannalta epäedulliset johdon toimet vaikuttavat kyseisen säätiön maineen lisäksi säätiöalan maineeseen laajemmin.⁶⁰¹ Tässä tullaan viranomaisvalvojan rooliin alan luotta-

⁵⁹⁶ Hansmann 1996 s. 227–228; Rose-Ackerman 2001 s. 73, 84–87 ja 90; Ahdekivi 2014 s. 10–12.

⁵⁹⁷ Halila Liikejuridiikka 2023 s. 235.

⁵⁹⁸ Hansmann 1996 s. 37 ja 235; Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 363 ja 381; Mähönen LM 2008 s. 338; Salo 2015 s. 94–97 ja 254–255. Julkisuudesta johdon kontrolloijana myös Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL luku 5 johdanto. He kiinnittävät huomiota julkisuuteen liittyvään sattumanvaraisuuteen.

⁵⁹⁹ Hansmann 2001 s. 261.

⁶⁰⁰ Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 5 luku johdanto.

⁶⁰¹ Halila Liikejuridiikka 2023 s. 234: ”Nuorisosäätiön ja Riihi-säätiön tapaukset ovat murheellisia säätiöiden maineen kannalta.”

muksen ylläpitäjänä. Sen osalta taas on edellä todettu, että edellytyksenä on myös valvojan itsensä nauttima luottamus valvontatehtävässään. Se taas edellyttää, että tehokkaan tai vähintään toimivan viranomaisvalvonnan edellytykset toteutuvat.

4.14 Hallintoneuvosto valvontaelimenä

Oikeushenkilön sisäisenä johdon valvontaelimenä voi säätiössä, osakeyhtiössä ja osuuskunnassa toimia hallintoneuvosto. Suurissa osuuskunnissa jäsenvalvontaa toteutetaan myös jäsenistä tai heidän edustajistaan koostuvilla hallintoneuvostoilla. Hallintoneuvoston pakollisena päätehtävänä on valvoa osuuskunnan johtoa (OKL 6:21.1). Suurimmissa osuuskunnissa on tyypillisesti hallintoneuvosto ja osuuskunnan kokouksen sijasta edustajisto. Siinä missä osakeyhtiöissä on suhtauduttu kriittisesti hallintoneuvostoihin ja niiden tarpeeseen, on osuuskunnissa pidetty hallintoneuvostoja tarpeellisenä osana jäsenvalvontaa. Kuitenkin esimerkiksi julkisen sektorin omistamissa osakeyhtiöissä tai perheyhtiöissä ydinsidosryhmille (kuten poliittiset puolueet tai suvun jäsenet) hallintoneuvosto voi olla toimiva ratkaisu yhtiön johdon valvontaan.⁶⁰² Myös trust-oikeudessa on mahdollista asettaa joissakin (mutta ei kaikissa) oikeusjärjestelmissä agenttikustannusten minimoimiseksi trustia hallinnoivan trusteen yläpuolinen ”suojelija”(trust protector). Kyse on trusteen toiminnan valvonnasta. Suojelijan tehtävä ja toimivalta perustuvat asettajan määräykseen, ja se toimii edunsaajien eduksi.⁶⁰³

Säätiössä ei ole yhtiökokousta tai osuuskunnan kokousta vastaavaa toimielintä. Edes hallitusta valvova mahdollinen säätiön hallintoneuvosto (SL 3:1 ja 19.1) ei ole tällainen toimielin. Mahdollinen hallintoneuvosto on säätiön hallituksen ohella osa säätiön johtoa (SL 3:1).⁶⁰⁴ Vaikka säätiön hallintoneuvosto ei SL:n perusteella ole enää niin ”hampaaton” kuin Pykäläinen-Syrjänen on todennut VSL:n voimassa ollessa⁶⁰⁵, ei sen jäsenillä kuitenkaan ole residuaalituotto-oikeutta eikä –riskiä, eikä se edusta jäseniä tai omistajia. Valtaosassa säätiöitä ei myöskään ole hallintoneuvostoa.⁶⁰⁶

Säätiössä päätösvalta, toimeenpanovalta ja kontrollivalta ovat tyypillisesti kokonaisuudessaan säätiön johdolla – useimmiten yhdellä ja samalla toimielimellä eli

⁶⁰² Pöyhönen 2013 s. 126–128, 155–156, 209 ja 213; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 5 luku johdanto ja OYL 6 luku johdanto.

⁶⁰³ Mikkola 2003 s. 60–61; Sitkoff 2003 s. 670–671.

⁶⁰⁴ Ensimmäistä säätiölakiesitystä koskevassa lakivaliokunnan mietinnössä N:o 6 s. 1 on hallintoneuvoston asema rinnastettu osakeyhtiöiden yhtiökokoukseen ja yhdistysten yhdistyksen tai valtuutettujen kokoukseen. Näillä voi olla samoja tehtäviä, ja valvonnan näkökulmasta kyse on toisen portaan toimielimestä. Itse kiinnitän kuitenkin huomion siihen, että hallintoneuvosto on säätiössä samoin kuin yhtiössä osa laissa määriteltyä johtoa.

⁶⁰⁵ Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 359–361.

⁶⁰⁶ Maijala 2021 s. 20: Vuoden 2021 alussa noin 7 prosentissa (179) säätiörekisterissä olevista säätiöistä oli rekisteröity hallintoneuvosto ja noin 11 prosentissa (292) toimitusjohtaja.

hallituksella.⁶⁰⁷ Päätösvalta, toimeenpanovalta ja kontrollivalta on säätiössä harvemmin jaettu kahden tai kolmen – edelleen johtoon kuuluvan – toimielimen kesken. Säätiön hallintoa valvova mahdollinen hallintoneuvosto eroaa lähtökohtaisesti osuuskunnan tai osakeyhtiön hallintoneuvostosta. Säätiön hallintoneuvostohan ei toimi jäsenvalvonnan tai osakkeenomistajien valvonnan keinona tai edustajana. Siis sellaisen tahon edustajana, jolla on ylin päätösvalta oikeushenkilössä ja joka kantaa viimesijaisen taloudellisen riskin.

Mikäli säätiön hallintoneuvosto koostuisi perustajista tai perustajien edustajista, hallintoneuvosto voisi toimia perustajan intressien valvojana. Kun otetaan huomioon hallintoneuvostonkin jäseniä velvoittava SL 1:4:n lojaliteettivelvollisuus, edellytyksenä on, että perustajan hallintoneuvostossa edustama intressi on sama kuin säätiön sääntöihin kirjoitettu tarkoitus. Tällöinkään kyse ei ole lähtökohtaisesti tahosta, joka voi taloudellisesti hyötyä oikeushenkilöstä. Tästä poikkeuksen muodostaa tukisäätiö (SL 1:9). Määräysvalta voi olla tukisäätiön perustajalla, mikäli hän valitsee sääntöjen perusteella enemmistön hallituksesta.

Säätiön hallintoneuvosto voi muodostua myös säätiön edunsaajista tai heidän edustajistaan. Valvonnan näkökulmasta tämä lähenisi osuuskunnan jäsenten muodostamaa hallintoneuvostoa. Säätiön edunsaajillahan on odotettavissa etua säätiön toiminnasta. Esimerkiksi Saksan säätiöoikeudessa on kuitenkin korostettu sitä, ettei säätiön edunsaajilla ole jäsenoikeuksia.⁶⁰⁸ Hallintoneuvoston jäsenet kuuluvat säätiön lähipiiriin (SL 1:8.1), ja säätiön tarkoituksena ei voi olla taloudellisen edun tuottaminen säätiön lähipiiriin kuuluville (SL 1:2.1). Hallintoneuvoston jäsenet eivät voi siis lähtökohtaisesti olla samalla edunsaajia. Kyseeseen tulisivat lähinnä edunsaajien tai edunsaajaryhmien edustajat hallintoneuvostossa. Nämä edustaisivat edunsaajia, joilla on odotettavissa taloudellista etua säätiöstä ja siten myös viimesijainen riski säätiön varojen käytöstä. Jotta voidaan puhua konkreettisesti edunsaajista viimesijaisina riskinkantajina, on edunsaajien oltava yksilöitynä säätiön säännöissä. Tällöinkään edunsaajat eivät muodosta elintä, joka käyttää ylintä päätösvaltaa säätiössä.

Riippumatta residuaalioikeudesta ja -riskistä säätiön hallintoneuvoston jäsenet muodostavat kuitenkin toimielimen säätiön hallituksen yläpuolelle, ja säätiön hallituksen tyypillinen korostetun itsenäisen asema muuttuu toisenlaiseksi. Kaksiportainen hallinto mahdollistaa paremmin erilaisia hyväksymismenettelyjä. Säätiön hallintoneuvoston funktio voi myös olla toisaalla kuin johdon konkreettisessa valvonnassa. Kun hallintoneuvostoon saadaan arvovaltaisia jäseniä, säätiön uskottavuus ja maine voivat kohota ja siten mahdollisuudet saada lahjoituksia sekä toimintaedellytykset paranevat.

⁶⁰⁷ Hovi 2005 s. 75.

⁶⁰⁸ Rawert 2001 s. 110; von Campenhausen – Stumpf 2014 s. 3; Hof 2014 s. 140, 142, 183 ja 218–219.

Trust-oikeudessa suojelija (*trust protector*) vastaisi toiminnallisesti säätiön tai yhteisön hallintoneuvostoa. Trusteen yläpuolisella elimellä tai henkilöllä voi olla tehtävänä esimerkiksi trusteen palkkioista päättäminen, trusteen vaihtaminen, toiminnan ohjaaminen ja sääntömuutokset.⁶⁰⁹ Suojelijalla voi siis olla vastaavia tehtäviä kuin säätiössä tai yhteisössä hallintoneuvostolla.⁶¹⁰ Vastaavasti kuin olen korostanut, että hallintoneuvosto on osa säätiön johtoa eikä osakeyhtiön yhtiökokousta vastaava toimielin, Sitkoff on kiinnittänyt huomiota siihen, että trusteen yläpuolinen elin on itse asiassa uusi lisälähde agenttikustannuksille. Yhtäältä agenttikustannusten lähteenä on asettajan ja trusteen yläpuolisen tahon välinen suhde ja toisaalta edunsaajien ja trusteen yläpuolisen tahon välinen suhde.⁶¹¹ Hallintoelinten kerrostaminen ei siis välttämättä tuo tavoiteltua vähennystä agenttikustannuksiin, koska kerrostaminen itsessään lisää kustannuksia.

4.15 Yhteenveto johdon valvonnan edellytyksistä säätiössä

Riski johdon tai muun organisaation vastuussa olevan henkilön opportunistisesta käyttäytymisestä on olemassa kaikissa organisaatiomuodoissa, järjestelyissä ja ylipäänsä tehtävissä, joissa joku tekee jotakin toisen puolesta. Omistajavalvonnan lähtökohta on omistuksen ja vallan eriytyminen, ja sen toteutumisen edellytyksiä ovat 1) kontrollivalta, erityisesti oikeus vaihtaa organisaation johto, 2) kontrollivallan käyttämiseen tarvittavat resurssit, 3) mahdollisuus saada tietoa valvottavan toiminnasta sekä 4) kannustin valvoa.

Säätiöitä samoin kuin yhteisöjä on valvonnan edellytysten näkökulmasta erilaisia. Vaikka säätiössä ei ole omistajia eikä jäseniä, säätiössä voi sääntömääräyksen perusteella olla määräysvaltaa käyttävä taho. Lähtökohtaisesta residuaalituotto-oikeuden tai -riskin tuoman kannustimen puuttumisesta huolimatta määräysvaltaa käyttävällä voi oman merkittävän taloudellisen panoksen tai aatteellisen tai ideologisen tavoitteen myötä olla kannustin säätiön tarkoituksen tehokkaassa toteuttamisessa ja valvomisessa. Valvonnan tehokkuuteen ja kustannuksiin vaikuttavat yhteisöissä ja mainituissa tapauksissa myös säätiöissä mahdollisten valvojen lukumäärä ja keskinäinen homogeenisuus tai heterogeenisuus.

Organisaation johdon tai trusteen fidusiaarivelvollisuudet ovat väline korvata tai täydentää puuttuvaa tai heikkoa valvontaa. Siinä missä ne ovat keino omistajille, jä-

⁶⁰⁹ Joutsamo 1999 s. 20–21; Mikkola 2003 s. 60–61; Sitkoff 2003 s. 670–671.

⁶¹⁰ Suojelijan funktio trustissa voi kuitenkin olla myös aivan toisaalla. Tarkoituksena voi olla omaisuusjärjestelyjen piilottaminen tai häivyttäminen vielä kolmen osapuolen trustia vahvemmin (rahanpesu-, veronkierto- ja velkojien pakoilutarkoitukset. Joutsamo 1999 s. 8, 17–18 ja 20–22; Mikkola 2003 s. 60–6; Mikkola Liikejuridiikka 2018 s. 92.

⁶¹¹ Sitkoff 2003 s. 670–671.

senille tai edunsaajille, ne ovat sitä myös muille mahdollisille johtoa valvoville, kuten viranomaisvalvojalle. Omistajattomassa ja jäsenettömässä organisaatiossa johdon fidusiarivelvollisuudet korostuvat.

Lisäksi merkittävä ero ovat markkinat, joilla erilaiset organisaatiot toimivat. Säätiöt toimivat vaikeasti mitattavilla luottamusmarkkinoilla. Listatuissa osakeyhtiöissä vaihdettava osake mahdollistaa markkinavalvontamekanismit. Sijoittajien toiminta markkinoilla vaikuttaa osakkeiden arvoon, mikä puolestaan vaikuttaa yhtiön johdon toimintaan. Säätiössä ei ole vaihdettavaa osaketta tai sen kaltaista ”välinettä” ja markkinoita johdon toiminnan mittaamiseen. Mikään organisaatio- tai oikeushenkilömuoto ei ole kuitenkaan poikkeuksetta ylivoimainen. Kunkin organisaatio- tai oikeushenkilömuodon ominaisuuksista riippuu sille ominainen ja parhaiten soveltuva toiminta-alue. Voittoa tavoittelemattomilla organisaatioilla on etunsa lahjoitusten hankkimisessa ja ideologisen toiminnan edistämisessä.

Tosiasiallinen johdon toiminnan valvonta voi puuttua niin yhteisöstä kuin säätiöstä. Säätiöissä lainsäätäjät on korvannut mahdollisesti puuttuvan valvontapotentiaalin viranomaisvalvonnalla. Viranomaisvalvonnan perusteluihin liittyy siis potentiaaleja tekijöitä kahdella tavalla. Yhtäältä sen vuoksi, että yhteisössä omistajat tai jäsenet joko harjoittavat tai eivät harjoita valvontaa, ja toisaalta säätiön toimintaan voi kuulua määräysvaltaa käyttävä, valvontaa harjoittava taho tai olla kuulumatta. Tyypillisesti säätiössä ei ole johdosta erillistä määräysvallan käyttäjää, koska enemmistöissä säätiöitä hallitus täydentää itse itsensä.

Yhteisössä omistajat tai jäsenet muodostavat joka tapauksessa toimielimen, joka voi puuttua yhteisön toimintaan, kun siihen on tarvetta: johdon vaihtaminen ja tarvittaessa korvausvastuun selvittäminen, vahingonkorvauksen vaatiminen ja mahdollisen rikosvastuun tutkinnan vireille saattaminen. Tällainen toimielin säätiöstä vääjäämättä tyypillisesti puuttuu. Mahdollinen hallintoneuvostokin on säätiön hallituksen ohella osa säätiön johtoa. Oman tai hallituskumppanin mahdollisen epäonnistumisen esiin tuominen, korvausvastuun selvittäminen ja toteuttaminen voivat enemminkin jäädä tekemättä.⁶¹² Tehtävä onkin tyypillisesti annettu viranomaiselle, kun parempaa tahoja ei ole ollut tai, kun tehtävää on pidetty sille kuuluvana – esitetyt perustelut vaihtelevat.

⁶¹² Ks. läheisten henkilöiden suojelusta esimerkiksi: Weidman – Sowden – Berg –Kross 2020 s. 693–708: Ihmisillä on luontainen pyrkimys rankaista väärintekijöitä ja suojella läheisiä. Tutkimuksessa todettiin, että läheisten väärinkäytöstilanteissa rankaisun sijaan suojellaan. Myös Timonen on todennut kommentoissaan tilintarkastajan korvausvastuuta koskevaa KKO:n ratkaisua, että ”omaan hallintoon kuuluvien luottamusmiesten vastuun toteuttamisen kynnyks on varsin korkea”. Timonen 2009.

5 Säätiön tarkoituksen pysyvyys ja tarkoitussidonnainen päätöksenteko

5.1 Säätiön tarkoituksen kolmiportainen pysyvyys

Siinä missä omistajien ja jäsenten puuttuminen säätiön rakenteesta tarkoittaa mahdollista valvontapotentiaalin puuttumista, niin mielestäni merkittävämpää eroa se tarkoittaa oikeushenkilön tarkoituksen muutettavuudessa, sitovuudessa ja velvoitavuudessa. Säätiön säätiölakiin perustuvasta rakenteesta puuttuvat mahdolliset valvojat, mutta samalla lähtökohtaisesti henkilöt ja näiden muodostama toimielin, joka voisi sitä koskevien menettelysääntöjen mukaisesti toimimalla päättää säätiön kohtalosta:⁶¹³ laissa säädetyn, oikeushenkilön yleisen tarkoituksen muuttamisesta, kyseessä olevan säätiön säännöissä määrätyn yksilöllisen tarkoituksen muuttamisesta, sääntöjen tarkoituusmääräyksestä poikkeamisesta tai toteuttamatta jättämisestä.

5.1.1 Säätiön tarkoituksen muuttumattomuus

Olsson on korostanut säätiön tarkoituksen muuttumattomuutta ja säätiöstä puuttuvaa osakeyhtiön yhtiökokoukseen verrattavaa toimielintä, joka pystyy vaikuttamaan tarkoitukseen.⁶¹⁴ Säätiön tarkoitus on lähtökohtaisesti muuttumaton. Sen sijaan yhteisön toiminta ja olemassaolo ovat sen jäsenten tai omistajien – mahdollisesti muuttu-

⁶¹³ Hessler 1952 s. 138–141; Prop. 1993/94:9 s. 45; Woxholt 1997 s. 1089; Toiviainen Edilex 2010 s. 15 ja 32; von Campenhausen – Stumpf 2014 s. 3: Säätiön riippumattomuus jäsenistä ja perustajista.; Van der Ploeg – van Veen – Versteegh 2017 s. 258–260. Harju toteaa, että ”[a]ktiivisen omistajanvallan käyttäminen on siten säätiölle täysin vierasta sen jälkeen, kun se on perustettu.” Harju 2022 s. 35. (Säätiön johdon nimitys- ja erotusoikeus voi kuitenkin olla ulkopuolisella.)

⁶¹⁴ ”Ingen i stiftelsen får förfoga över ändamålet och förordnandet på det sätt som stämman kan göra i ett aktiebolag.” Olsson 1996 s. 167–168, 235–236, 299–304, 338, 388 ja 438–439.

van tahdon – ohjattavissa ja vallassa.⁶¹⁵ OYL:n perusteella osakkeenomistajat voisivat yhtiöjärjestyksestä muuttamalla päättää, että yhtiö ei OYL 1:5:ssä mainitusti pyri tuottamaan voittoa. Yhtiökäytännön näkökulmasta tämä on kuitenkin teoreettinen vaihtoehto.⁶¹⁶ Vastaavasti osuuskunnan laissa säädetty tarkoitus on tahdonvaltainen. Erotuksena osakeyhtiöstä osuuskunnan tarkoitus ei ole tavoitella voittoa ja erotuksena yhdistyksestä tarkoitus ei ole aatteellinen vaan liiketoiminnallinen. OKL:n perusteella sääntömääräyksellä osuuskunnalle voitaisiin ottaa niin aatteellinen tarkoitus kuin vaihtoehtoisesti voiton tuottaminen osuuksille ja osakkeille. Käytännössä osuuskunnatkin toimivat OKL 1:5:ssä mainitun tarkoituksen mukaisesti.⁶¹⁷

Säätiölain perusteella sen sijaan ei ole edellä mainittua teoreettistakaan muutosoikeutta. Säätiö, mikään sen toimielin tai muu taho ei voi muuttaa SL 1:2.1:ssä säädettyä säätiön hyödyllistä tarkoitusta. Säätiön säännöissä määrättyä yksilöllistä tarkoitusta voidaan muuttaa laissa säädettyissä tilanteissa (SL 6:2.2) ja uutta tarkoitusta koskevin rajauksin (SL 6:2.3). Säätiön tarkoitus on siis säätiölain perusteella pysyvä kahdessa suhteessa. Laissa säädettyä säätiön yleistä tarkoitusta ei voi muuttaa lainkaan, ja säätiön yksilöllistä säännöissä määrättyä tarkoitusta voi muuttaa vain laissa säädettyin materiaalisin edellytyksin.

Kun verrataan säätiön tarkoituksen muuttumattomuutta yhteisöihin, merkityksellisin vertailukohde on yhdistys, koska näitä oikeushenkilömuotoja käytetään myös samanlaisten tarkoitusten edistämiseen. Käytännössä on niin yhdistystoimintaa säätiömuodossa kuin säätiötoimintaa yhdistysmuodossa.⁶¹⁸ Rekisteröidyn yhdistyksen toiminnan on oltava aatteellista (YhdL 1 §), eikä rekisteröity yhdistys voi ottaa muunlaista tarkoitusta.⁶¹⁹ Sen sijaan jäsenet voivat muuttaa yhdistyksen säännöissä määrättyä yksilöllistä tarkoitusta. Aatteellisen yhdistyksen yksilöllinen tarkoitus on kuitenkin mahdollista määritellä pysyväksi sääntömääräyksellä. Jäsenten ollessa yksimielisiä sääntömääräys on lähtökohtaisesti purettavissa. Sääntömääräys,

⁶¹⁵ Rawert 2001 s. 110: ”Eine Körperschaft wird vom wandelbaren Willen ihrer Mitglieder getragen. Ihre Existenz ist von der ihrer Mitglieder abhängig.” ”Von den Körperschaften unterscheidet sich die Stiftung dadurch, dass der Wille des Stifters, der ihren Zweck bestimmt, grundsätzlich unabänderlich ist.”

⁶¹⁶ Mähönen – Villa 2015 s. 39–40 ja 42; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 1:5. Käytännössä osakeyhtiöt perustetaan juuri tavoittelemaan voittoa osakkeenomistajille. Poikkeavat tarkoitukset liittyvät tyypillisesti palvelujen (esimerkiksi loma-asuminen, toimitilat, golf) tuottamiseen osakkeenomistajille eli osuuskunnan kaltaiseen toimintaan yhtiömuodossa. Näissäkin tavoitellaan siis osakkeenomistajan etua, vaikka ei voiton muodossa. Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 1:5.

⁶¹⁷ HE 185/2012 vp, s. 34; Pöyhönen DL 2013 s. 654–655; Vahtera DL 2013 s. 635; Pönkä LM 2016 s. 672; Mähönen – Villa 2021 s. 11–12, 19, 90–91 ja 102–103.

⁶¹⁸ Ylöstalo LM 1971 s. 652; Halila LM 1998 s. 31; Ahdekivi 2014 s. 8; Van der Ploeg – van Veen – Versteegh 2017 s. 258.

⁶¹⁹ Halila – Tarasti 2017 s. 62–64 ja 70–71.

joka estäisi yksimielisetkin muutokset on yhdistysoikeudessa (varovaisesti) torjuttu.⁶²⁰

Kun vertaa säätiön ja yhdistyksen tarkoitusten pysyvyyttä, yhdistyksessä voi olla riski, että jäsenet muuttavat tarkoituksen. Käytännössä tyypillisempää lienee yhdistysten staattisuus, mutta tämä kysymys voi yhdistyskäytännössä tulla esiin. Yhdistystä ei voi muuttaa säätiöksi. Mikäli yhdistyksen jäsenet haluaisivat harjoittaa toimintaa yhdistyksen sijasta säätiömuodossa, edellyttäisi se yhdistyksen purkamista YhdL 40 §:n mukaisesti ja uuden säätiön perustamista.

5.1.2 Tahdonvaltaisuuden ero yhteisö- ja säätiöoikeudessa

OYL 1:9:n ja OKL 1:9:n säännöksissä on näiden oikeushenkilöiden toiminnalle keskeinen tahdonvaltaisuusperiaate: osuuskunnassa jäsenet voivat säännöissä määrätä osuuskunnan toiminnasta ja osakeyhtiössä vastaavasti osakkeenomistajat voivat yhtiöjärjestyksessä määrätä yhtiön toiminnasta.⁶²¹ OYL 1:9:n mukaan OYL:n tai muun lain pakottavan säännöksen tai hyvän tavan vastainen yhtiöjärjestysmääräys ei ole mahdollinen. Tämän on todettu estävän yhtiöjärjestysmääräykset, joilla yhtiön toiminnan tarkoituksiksi määrättäisiin johtajien, osakkeenomistajien tai näiden läheisten edun edistäminen yhtiön edun kustannuksella.⁶²² Yhtäältä osakeyhtiön tai osuuskunnan tahdonvaltaisuus ei kuitenkaan oikeuta enemmistöpäätöksellä sivuuttamaan yhdenvertaisuusperiaatetta (OYL 1:7 ja OKL 1:7) eikä välttämättä muitakaan yhtiö- tai osuuskuntaoikeudellisia periaatteita. Toisaalta yksimieliset osakkeenomistajat tai jäsenet voivat tehdä myös päätöksiä, jotka ovat yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisia.⁶²³ Oikeutta muuttaa toimialamääräystä velkojia kuulematta on pidetty velkojien sääntelyriskinä. Sopimusvelkojat voivat kuitenkin varautua riskiin sopimuksilla.⁶²⁴

Yhdistyksessä jäsenillä on päätösvalta tarkoituksesta ja sen toteuttamisesta (YhdL 16.1).⁶²⁵ Osuuskunnassa ja yhdistyksessä jäsenet ja osakeyhtiössä osakkeenomistajat voivat muokata toimintaa sääntö- tai yhtiöjärjestysmääräyksillä. Toimintakehikkona on sopimusvapaus ja pakottavat lainsäädännökset. Tahdonvaltaisuuden voimistumisen on todettu vahvistaneen sopimusoikeudellisia piirteitä yhteisöoikeudessa. Pakottavilla säännöksillä suojataan ennen kaikkea yhteisön velkojia ja vähem-

⁶²⁰ Halila LM 1998 s. 32.

⁶²¹ HE 109/2005 vp, s. 41; HE 185/2012 vp, s. 1–2, 19 ja 35–36; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 1:9; Mähönen – Villa 2021 s. 8–9, 15, 18, 41–42, 62 ja 207.

⁶²² Nyström 2016 s. 324.

⁶²³ HE 109/2005 vp, s. 39–41; HE 185/2012 vp, s. 35; Mähönen – Villa 2015 s. 218; Mähönen – Villa 2021 s. 20–21; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 1 luku johdanto, OYL 1:7 ja OYL 1:9.

⁶²⁴ Nyström 2016 s. 313 ja 324.

⁶²⁵ Hemström 2000 s. 105 viitaten Hessleriin; Halila – Tarasti 2017 s. 264–265.

mistöjäseniä tai –osakkeenomistajia sekä yhteisön viranomaissuhteita.⁶²⁶ Sääntöjen tai yhtiöjärjestyksen tulkinta-apua voidaan rajatusti saada sopimusoikeudellisista periaatteista, ja myös sääntöjen ja yhtiöjärjestyksen sovittelu – korkealla kynnyksellä – on mahdollista sopimusoikeudellisen normin, OikTL 36 §:n perusteella. Sovittelu-mahdollisuus koskee myös yhdistyksen sääntöjä.⁶²⁷ Osakeyhtiö ja osuuskunta perustetaan osakkeenomistajien tai jäsenten perustamissopimuksella (OYL 2:1 ja OKL 2:1), jonka sisältöä määritetään laissa.⁶²⁸

Tahdonvaltaisuus on vuoden 2015 säätölain perusteella lisääntynyt myös säätiössä. Säätiön sääntömuutokset ovat mahdollisia aiempaa laajemmin ja helpommin.⁶²⁹ Tahdonvaltaisuus ei ole kuitenkaan säätiön keskeinen periaate tai piirre. SL:n perusteluissa on mainittu, että OKL 1:9:ää ja OYL 1:9:ää vastaavaa tahdonvaltaisuussäännöstä ei tarvita SL:ssa, koska sen sisältö on vakiintunutta oikeutta.⁶³⁰ Itse näen, että tahdonvaltaisuussäännöksen ottaminen säätölakiin olisi ollut ristiriidassa säätiön toimintaa koskevien säätiöoikeuden keskeisten periaatteiden kanssa.⁶³¹ Säätiön perustamista suunnittelevalla sen sijaan on laaja valinnanvapaus säätiön perustamisessa sekä sääntöjen ja tarkoituksensa määrällisen laatimisessa.⁶³²

Säätiön toiminnassa on tahdonvaltauuden sijaan keskeistä säätiön sidonnaisuus säätiön ulkopuolisen eli perustajan tahtoon – siten kuin se on säätiön sääntöihin kirjoitettu. Säätiön tultua perustetuksi sen tehtävänä on sen toimintaan osallisten henkilöiden intressien sijasta toteuttaa säätiön ulkopuolisen eli säätiön perustajan sääntöihin kirjoittamaa tahtoa. Ratkaiseva asema on nimenomaan sääntöihin kirjoitetulla tahdolla, sillä säätiö irtautuu perustajastaan, kun se rekisteröidään. Voimaan jää säätiön tahto sellaisena kuin se ilmenee sääntöjen tarkoituksensa määrällisestä.⁶³³

⁶²⁶ HE 109/2005 vp, s. 17 ja 41; Mähönen – Villa 2015 s. 117 ja 218; Mähönen 2020 s. 8; Mähönen – Villa 2021 s. 41–42 ja 62; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 1 luku johdanto ja OYL 1:9.

⁶²⁷ HE 247/1981 vp, s. 10; HE 109/2005 vp, s. 41; Mähönen – Villa 2015 s. 115–117; Halila – Tarasti 2017 s. 115; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 1:9; Mähönen – Villa 2021 s. 43–45.

⁶²⁸ Mähönen – Villa 2015 s. 117; Mähönen – Villa 2021 s. 43–45. Sopimusverkostoajattelusta ks. edellä luku 4.8.

⁶²⁹ HE 166/2014 vp, s. 42.

⁶³⁰ HE 166/2014 vp, s. 63.

⁶³¹ Majjala LM 2019 s. 56.

⁶³² Ylöstalo LM 1971 s. 651; Hovi 2005 s. 333. Ylöstalo on todennut, että säätäjän toimintavapautta koskevat rajoitukset tulisi ilmetä selvästi laista. Ylöstalo LM 1971 s. 651.

⁶³³ Tawaststjerna 1921 s. 23; Hessler 1952 s. 33–38, 97, 139, 286, 360–361 ja 364–365; Aro 1971 s. 2–3 ja 71; Prop. 1993/94:9 s. 40, 44 ja 48; Olsson 1996 s. 201, 300–301, 310–311 ja 438; NOU 1998:7 s. 23; Halila LM 1998 s. 31 ja 34–35; Hovi 2005 s. 23–24, 28, 67, 87 ja 138; Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. xli, 10, 109 ja 113; Mähönen LM 2008 s. 335 ja 337; von Campenhausen – Stumpf 2014 s. 3; Hof 2014 s. 182–183, 186 ja 264.

5.1.3 Säätiön tarkoituksen sitovuus

5.1.3.1 Säätiön tarkoitus on säännöistä ilmenevä tarkoitus

Säätiön säännöissä määrättävästä tarkoituksesta säädetään SL 1:2:ssä. Säätiöllä on SL 1.2.1:n mukaan ”sen säännöistä ilmenevä perustajan määrittämä hyödyllinen tarkoitus”.⁶³⁴ ”Tarkoituksella tarkoitetaan säätiön säännöissä määrättyä tarkoitusta.” Kun tulkitaan sitä, mikä on säätiölle mahdollista, ratkaisu on säännöistä ilmenevissä perustajan määrittämässä tarkoituksessa, toimintamuodoissa ja muissa sääntöjen määräyksissä.⁶³⁵ Perustaja kantaa riskin määrittelemästään tarkoituksesta.⁶³⁶ Säätiön perustamisasiakirjoista ilmenevä perustajan tahto⁶³⁷ on mainittu SL:n perusteluissa, mutta ei muualta ilmenevää perustajan tahtoa. Nimenomaisesti on mainittu ”yleinen periaate, jonka mukaan säätiön perustajan muita tahdonilmaisuja, yleisiä pyrkimyksiä, omaa elämäntyötä ja muita vastaavia seikkoja, jotka eivät ilmene testamentista tai perustamiskirjasta, ei oteta huomioon säätiön sääntöjä laadittaessa”.⁶³⁸ Maininta koskee säätiön perustamista testamentilla, mutta viittaa yleiseen periaatteeseen.

Tawaststjerna ilmaisi säätiön sääntöihin kiinnittyvän tarkoitussidonnaisuuden seuraavasti: ”Hallituksen toiminnalle on perustajan säädökirjassa ilmenevä tahto määrävä. Hallituksen tulee siis toimiessaan säädökirjassa hyväksi tarkoin noudattaa säädökirjan määräyksiä.”⁶³⁹ Perustajan tahto ilmenee säätiön sääntöihin kirjoitettuna säätiön tarkoituksena, on perusteltu VSL:n aikaisessa tutkimuksessa.⁶⁴⁰ Aron väitöskirjassa asia on kiteytetty seuraavasti ja viittaamalla Saksan säätiöoikeuteen: ”Säädetyssä järjestyksessä perustettujen säätiöiden toimintaa ohjaamassa eivät ole enää perustamistoimien taakse jäävät vaikuttimet tahi säätäjän tahto vaan lain-säännösten ohella säätäjän perustamiskirjassa ja säätiölle laadituissa säännöissä *ilmaistu tahto*.”⁶⁴¹

Mähönen on todennut, että säätiön säännöistä ilmenevä fiktiivinen tahto syrjäyttää säätäjän faktisen tahdon.⁶⁴² SL:n voimassa ollessa Halila on todennut vastaavasti, että ”[s]äätiön sääntöjä ei voida tulkita sen mukaan, mitä säätiötä perustettaessa on kenties ajateltu mutta jätetty kirjaamatta sääntöihin.”⁶⁴³ Jauhiainen, Kela ja Kaisan-

⁶³⁴ HE 166/2014 vp, s. 63.

⁶³⁵ HE 166/2014 vp, s. 64 ja 88.

⁶³⁶ HE 166/2014 vp, s. 88.

⁶³⁷ HE 166/2014 vp, s. 36 ja 131.

⁶³⁸ HE 166/2014 vp, s. 94–95.

⁶³⁹ Tawaststjerna 1921 s. 23.

⁶⁴⁰ Aro 1971 s. 2–3 ja 71; Hovi 2005 s. 67 ja 87; Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 10–11, 113 ja 389.

⁶⁴¹ Aro 1971 s. 2–3. Kursivointi Aron väitöskirjassa.

⁶⁴² Mähönen LM 2008 s. 335 ja 337.

⁶⁴³ Halila Liikejuridiikka 2023 s. 237. Samoin Perälä – Viertola 2018 s. 146.

lahti ovat painottaneet, että säätiön sääntöjen tarkoitusta koskeva ”[m]ääräys on tyhjentevä: säätiö ei saa toimia muun kuin säännöissä nimetyn tarkoituksen edistämiseksi. Jos siitä poiketaan, säätiöjohtoon kuuluvat henkilöt ovat alttiita SL 8:1.1:n mukaiselle korvausvaatimukselle ja SL 10:1:n 2 kohdassa tarkoitettulle rangaistukselle”.⁶⁴⁴

Myös Olsson on korostanut säätiön säännöistä ilmenevää tarkoitusta siitä, mitä muuta säätiön perustaja on voinut tarkoittaa tai tavoitella.⁶⁴⁵ Kun säätiö on perustettu, se irtautuu perustajastaan ja ”elää omaa elämäänsä”. Elossa oleva säätiön perustajakaan ei voi vaikuttaa säätiön toimintaan toivomuksilla, jotka eivät perustu tarkoituspäämääräykseen.⁶⁴⁶ Perustajalta voidaan kuitenkin saada alkuperäisestä tarkoituksesta tietoja, joilla on merkitystä tulkinnassa.⁶⁴⁷ Myös Aron väitöskirjassa sekä sitä koskevassa Ylöstalon lausunnossa on kiinnitetty huomiota siihen, että perustajan säännöistä ilmenemättömillä motiiveilla voi olla vaikutusta sääntömääräysten tulkinnassa.⁶⁴⁸ Pohjoismaisen säätiöoikeuskirjallisuuden perusteella säätiön tarkoituksen täsmentämisen on tapahduttava suurella varovaisuudella.⁶⁴⁹

Helsingin hovioikeuden ratkaisuisissa 31.10.2013 nro 2873 ja 17.1.2014 nro 103 on katsottu, että säätiön tarkoitusta on tulkittava säätiön sääntöjen sanamuodon mukaisesti ja ettei se voi muuttua hallituksen tulkintojen mukaan. Hallitus ei voi tulkita säätiön sääntöjä vapaan harkinnan mukaan, vaikka sen tiedossa olisi sääntömääräyksestä ilmenemätön perustajan tarkoituserä tai tulkintaa koskeva näkemys. Tähän viitaten Jauhiainen, Kela ja Kaisanlahti ovat todenneet, että säätiön sääntömääräykseen säätiölle sallitusta toiminnasta tulkitaan lähtökohtaisesti suppeasti.⁶⁵⁰

Wuolijoki on suhtautunut kriittisesti edellä mainittuun hovioikeudessa tehtyyn perusteluun ja sen yleistettävyyteen ja merkitykseen oikeuslähteenä siviilioikeudessa. Wuolijoki toteaa, että ”kyse oli harvinaislaatuudesta rikosasiasta, jossa säätiön hallituksen jäseniä syytettiin luottamusaseman väärinkäytöstä”.⁶⁵¹ Itse toteaa säätiön tarkoitus- ja sääntösidonnaisuuden sekä koti- ja pohjoismaisen säätiöoikeuskirjalli-

⁶⁴⁴ Jauhiainen – Kela – Kaisanlahti 2017 s. 38 ja 49.

⁶⁴⁵ ”[...] stiftarens vilja såsom den kommit till uttryck i stiftelsens ändamål.” Olsson 1996 s. 201, 300–301, 310–311 ja 438.

⁶⁴⁶ Aro 1971 s. 71; Agell 2002 s. 34; Jauhiainen – Kaisanlahti – Kela 2017 s. 140.

⁶⁴⁷ ”Samtidigt kan det påpekas att en stiftare, som finns i livet efter det att stiftelsen bildats, är avskuren från att påverka verksamheten genom nya önskemål, som inte kan stödjas på stiftelseförordnandet. I och med att stiftelsen bildats lever den sitt eget liv. En annan sak är att en stiftare, även sedan verksamheten kommit i gång, kan ha upplysningar av värde för tolkningen av stiftelseförordnandet enligt de ursprungliga avsikterna.” Agell 2002 s. 34.

⁶⁴⁸ Aro 1971 s. 2; Ylöstalo LM 1971 s. 648.

⁶⁴⁹ Andersen – Olsson 2002 s. 12.

⁶⁵⁰ Jauhiainen – Kaisanlahti – Kela 2017 s. 38.

⁶⁵¹ Wuolijoki LM 2019 s. 649 alaviite 51.

suuden perusteella, että kyse on pohjoismaisittain säätiöoikeuden keskeisestä piirteestä. Kyseessä olevat hovioikeuden ratkaisut noudattavat ja ilmaisevat keskeistä säätiöoikeudellista periaatetta.

Säätiön sääntöjen toimintamuotomääräysten tulkinta ja soveltaminen on sääntöjen tarkoituismääräystä väljempää, esimerkiksi olosuhteiden muuttumisen perusteella.⁶⁵² Sääntöjen tarkoituismääräyksen osalta olosuhteiden muuttuminen on sen sijaan sääntömuutuskysymys (SL 6:2).⁶⁵³ Tarkoitus ja toimintamuodot voivat kuitenkin olla siten erottamattomat, että toimintamuodon muutos vaikuttaa tarkoitukseen.⁶⁵⁴ Säännöt ja tarkoituismääräys ovat kuitenkin usein yleisellä tasolla, ja säätiön hallitukselle jää paljon harkintavaltaa niiden soveltamisessa.⁶⁵⁵

Osakeyhtiön yhtiöjärjestyksen tulkinta on myös sen sanamuodon mukaista. Objektillisella tulkinnalla tavoitellaan ilmaisujen normaalisisällön selvittämistä. Yhtiöjärjestyksen laatijoiden tai yhtiöjärjestyksen muutoksesta päättäneiden tarkoituksille annetaan tulkinnassa merkitystä vain poikkeuksellisesti.⁶⁵⁶ Laatijoiden tarkoitusten huomiotta jättämiselle on seuraavia perusteita:⁶⁵⁷

- 1) Yhtiöjärjestys rekisteröidään kaupparekisteriin, ja se on julkinen. Yhtiöjärjestyksen tehtävänä on välittää tietoa yhtiön ulkopuolisille yhtiön sisäisistä oikeussuhteista. Yhtiöjärjestys on voinut vaikuttaa kolmansien tekemiin ratkaisuihin.
- 2) Osakkeet ovat siirtokelpoisia.
- 3) Yhtiöjärjestyksen laatija tai laatijat eivät ole välttämättä selvästi todettavissa.
- 4) Laatijoiden tai yhtiöjärjestyksen muutoksesta päättäneiden yhteistä tarkoitusta ei ole välttämättä löydettävissä.
- 5) Yhtiöjärjestyksen iäkkäys puoltaa laatijan näkemyksen huomiotta jättämistä. Yleinen kielen kehittyminen ja muuttuminen on otettava huomioon.

Niin ikään säätiön sääntöjen tulkinnan on todettu olevan lähtökohtaisesti objektiivista.⁶⁵⁸ Osa argumenteista, jotka koskevat yhtiöjärjestyksen laatijan tarkoituksen

⁶⁵² HE 166/2014 vp, s. 69, 136 ja 145.

⁶⁵³ Jauhiainen – Kaisanlahti – Kela 2017 s. 140.

⁶⁵⁴ HE 166/2014 vp, s. 131.

⁶⁵⁵ HE 166/2014 vp, s. 88, 136 ja 145.

⁶⁵⁶ Helminen 2006 jakso III. luku 2. Yhtiöjärjestyksen sisällön selvittäminen, 2.1. ja 2.2. sekä siellä mainitut lähteet ja tuomioistuinratkaisut, erityisesti KKO 2001:57 (Ään. 4–1) ja KKO 2002:40.

⁶⁵⁷ Ibid.

⁶⁵⁸ Jauhiainen – Kaisanlahti – Kela 2017 s. 140 ja alaviite 250.

huomiotta jättämistä, ovat relevantteja myös säätiön perustajan tahdon tulkintavai-
kutusta arvioitaessa. Osa taas erottaa näitä kahta tulkintatilannetta:

- 1) Myös säätiön säännöt ovat julkisia, ne rekisteröidään, ja ulkopuoliset saa-
vat niistä tiedon säätiön tarkoituksesta. Säätiön tarkoituksen perusteella
kolmannet tekevät säätiöille lahjoitus- ja testamenttauspäätöksiä.
- 2) Osakkeiden siirtokelpoisuutta vastaavaa perustetta ei sen sijaan ole sää-
tiössä.
- 3) Säätiön perustaja tai perustajat ovat todettavissa perustamiskirjasta.
- 4) Usean perustajan yhteistä, säännöistä ilmenemätöntä tahtoa ei myöskään
ole välttämättä löydettävissä.
- 5) Ajan kuluminen voi myös säätiössä tarkoittaa, että perustajan näkemyk-
sillä ei enää olisi merkitystä. Kuten edellä on todettu, säätiössä olosuhtei-
den muutos on tarkoituseräyksen osalta sääntömuutoskysymys.

Laista, sen perusteluista tai oikeuskäytännöstä ei löydy tukea sille, että säätiön
perustajan muulla tavalla ilmenevä tahto olisi merkityksellinen säätiön sääntöjen tar-
koitusmääräystä tulkittaessa. Säätiön tarkoitus on säännöistä ilmenevä tarkoitus. Oi-
keuskirjallisuuden kannat Suomen säätiölainsäädännön koko ajalta ovat hyvin yhte-
naiset. Perustaja kantaa riskin tarkoituseräyksen muotoilusta. Tulkinnan lähtö-
kohta on sääntöjen sanamuoto, tarkoituksen täsmentäminen lähtee siitä. Perustajan
näkemykset voidaan ottaa huomioon tulkinnassa, kun ne on perusteltavissa sääntöi-
hin kirjoitetulla tarkoituksella. Perustajan säännöistä ilmenemätön tahto ei voi ohit-
taa sääntöjen tarkoituseräyksen sanamuotoa, mutta se voi täsmentää tarkoitusta
sen sanamuodon puitteissa.

5.1.3.2 Toiminnan ja varojen käytön on perustuttava tarkoitukseen

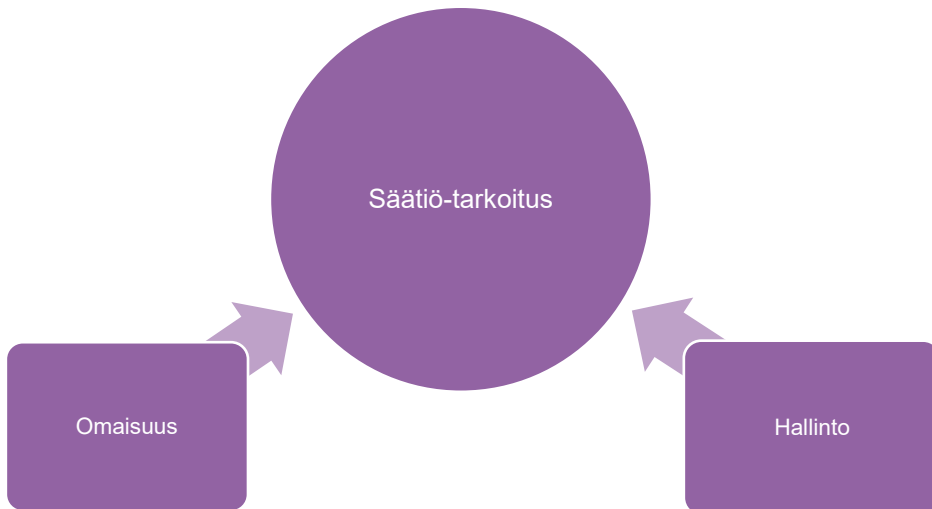
Tuoreessa korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2024:35 hallituksen säätiön puo-
lesta tekemä sopimus ei sitonut säätiötä, koska sitoutumiselle ei ollut säätiön tarkoi-
tuksen mukaista perustetta. Asia ratkaistiin VSL:n perusteella ja KKO viittasi VSL:n
vakiintuneeseen ja oikeuskirjallisuudessa hyväksytyyn tulkintaan: Säätiön edusta-
jan kelpoisuus rajautuu ”säätiön tarkoituksen mukaisiin toimiin”.⁶⁵⁹ Nykyisin tämä
kelpoisuutta koskeva kysymys on säännelty SL 3:25.1:n 1 kohdassa. Säännöksen
perustelujen mukaan se vastasi voimassa olevaa oikeutta. Säätiön varoja voi käyttää
vain säännöissä määrättyyn tarkoitukseen.⁶⁶⁰ Sillä perusteella säätiön hallituksen jä-

⁶⁵⁹ Ks. KKO 2024:35, erityisesti kohdat 4 ja 8 sekä viittaus Aro 1971 s. 204–205 ja 234 ja
Hovi 2005 s. 284.

⁶⁶⁰ HE 166/2014 vp, s. 120.

senten oikeudenkäyntikuluihin heidän erottamistaan koskevassa oikeudenkäynnissä ei voinut käyttää säätiön varoja.

”Hallituksen toimiala on säädetarkoituksen mukaisesti rajoitettu.” on todennut Tawaststjerna.⁶⁶¹ Hovi on pitänyt säätiöoikeudellisen kelpoisuuden lähtökohtana sitä, että ”säätiö on perustettu sille määrätyn tarkoituksen toteuttamista varten.”⁶⁶² Hän on viitannut muun muassa Aron väitöskirjassa perusteltuun tarkoituksen kelpoisuutta rajoittavaan vaikutukseen: ”Tarkoituksen määrittelyllä osoitetaan hallituksen toimintakentän äärirajat.”⁶⁶³ Ruotsin säätiöoikeudessa on todettu vastaavasti, että säätiön varojen käytön on palveltava tarkoitusta.⁶⁶⁴ Saksassa säätiön tarkoitusta on korostettu myös itsenäisenä suhteessa säätiöön eli säätiötarkoituksen ”kuoreen”: Tarkoitus on säätiön ydin, ja säätiö itsessään on tarkoituksen fyysinen muoto. Säätiön omaisuus ja säätiön organisaatio ovat apuvälineitä tarkoituksen toteuttamiseen.⁶⁶⁵



Kaavio: Säätiötarkoituksen keskeisyys. Omaisuus ja hallinto ovat välineitä tarkoituksen toteuttamiseen.

⁶⁶¹ Tawaststjerna 1921 s. 23.

⁶⁶² Hovi 2005 s. 11, 314 ja 320.

⁶⁶³ Aro 1971 s. 204–205 ja 234; Hovi 2005 s. 11, 140, 284 ja 310.

⁶⁶⁴ ”[...] användningen av stiftelsens medel regelmässigt måste tillgodose ändamålet” Agell 2002 s. 21.

⁶⁶⁵ Rawert 2001 s. 115; Hof 2014 s. 183.

Säätiössä on tyypillisesti vain yksi toimielin eli hallitus, joka on säätiön tarkoituksellisuuden toteuttaja ja sidottu sääntöihin sellaisena kuin ne ovat. Säätiön säännöillä on erilainen, korostuneempi asema verrattuna osakeyhtiön yhtiöjärjestykseen tai osuuskunnan tai yhdistyksen sääntöihin.⁶⁶⁶ Säätiön tarkoitus dominoi ja rajaa johdon määräysvallan omaisuuden hoidossa säätiössä säätäjän määräämällä tavalla. Tarkoitussidonnaisuus on keskeinen tekijä säätiön omaisuuden hoitamisessa.⁶⁶⁷

SL:n esitöihin⁶⁶⁸ viitaten Villa on todennut säätiön tarkoituksen hyvin tarkkarajaiseksi. Toimet, jotka eivät sisälly säätiön tarkoitukseen, merkitsevät kelpoisuuden ylitystä (SL 3:25.1). Säätiön varoja ei voi käyttää muuhun kuin säännöissä määrättyyn tarkoitukseen. Tarkoituksellisuudesta täydentävät säätiön sääntöjen mukaiset ja rekisteröivät toimintamuodot on otettava huomioon säätiölle sallittua toimintaa määritettäessä.⁶⁶⁹ Halila on samoin todennut, että säätiön tarkoitus on säätiön kelpoisuuden määräävä lähtökohta. Säätiön säännöt ja sisäiset rajoitteet taas rajaavat toimivaltaa.⁶⁷⁰ Säännöillä tarkoitettaneen tässä sääntöjen muita määräyksiä kuin tarkoitusta. Mainittu tarkoituksen johdon toimintaa ja varojen käyttöä rajaava vaikutus on nyt siis myös vahvistettu korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä KKO 2024:35. Sopimuksen sitovuuden edellytyksenä on, että sille on säätiön tarkoituksen mukainen peruste.

Villa on kutsunut säätiön varojen tarkoituksen vastaista käyttöä ”kielleyksi säätiön varojen käytöksi” ja viitannut tällä osakeyhtiöoikeuden laittomaan varojen jakoon (OYL 13:1.3⁶⁷¹). Osakeyhtiössä varojen käyttöön on oltava hyväksyttävä liiketaloudellinen peruste, jonka arvioinnissa on merkitystä muun muassa yhtiön toiminnan tarkoituksella. Säätiö- ja yhtiöoikeuden oikeusohjeita sovelletaan ja tulkitaan omissa konteksteissaan.⁶⁷² Säätiön varojen käytön on siis perustuttava säätiön tarkoituksen edistämiseen eli sille on oltava peruste säätiötarkoituksessa.

⁶⁶⁶ Aro 1971 s. 2–3, 71 ja 282; Halila 1993 s. 473; Halila LM 1998 s. 23; Hovi 2005 s. 23–24, 28, 67 ja 87; Ahdekivi 2016 s. 27; Jauhiainen – Kaisanlahti – Kela 2017 s. 140; Perälä – Viertola 2018 s. 145–146.

⁶⁶⁷ Hovi 2005 s. 138–141; Toiviainen Edilex s. 28–29.

⁶⁶⁸ Erityisesti HE 166/2014 vp, s. 64 ja 120.

⁶⁶⁹ Villa 2022 s. 571–578. Vastaavasti trust-oikeudessa on pidetty perinteisenä sääntönä, että vastoin trustia toimiminen ei sido edunsaajia. Esimerkiksi trusteeelta omaisuutta ostava, joka huomaa, että trustee toimii vastoin trustia (*committing a breach of trust*), ei ole suojattu edunsaajien vaatimuksilta. Langbein 1995 s. 641–642; Matthews 2013 s. 244–245. Trustin ei ole oikeushenkilö, vaan oikeussuhteiden järjestely. Trustin edunsaajien asema trustiin nähden eroaa säätiön edunsaajien roolista.

⁶⁷⁰ Halila Liikejuridiikka 2023 s. 236.

⁶⁷¹ OYL 13:1.3: Muu liiketapahtuma, joka vähentää yhtiön varoja tai lisää sen velkoja ilman liiketaloudellista perustetta, on laitonta varojenjako.

⁶⁷² Vahtera DL 2013 s. 642; Villa 2022 s. 577 ja 583–584.

OYL 1:8 kieltää yhtiön varojen käytön yhtiön edun vastaisesti ja huolimattoman asioiden hoitamisen.⁶⁷³ Laitonta varojenjako koskevan erityissäännöksen OYL 13:1.3:n sanamuotoa on yhtiöoikeustutkimuksessa pidetty varojen käytön osalta jopa OYL 1:8:ää tulkinnanvaraisempana.⁶⁷⁴ SL:ssa ei ole OYL:a vastaavaa laitonta varojenjako koskevaa säännöstä.⁶⁷⁵ SL 1:4:n perusteella on kuitenkin yhtä selvää kuin OYL 1:8:n perusteella, että varojen jako säätiöintressille vieraisiin tarkoituksiin on säätiölain vastaista varojen jakoa eli laitonta varojen jakoa. SL 1:2:ään perustuva säätiön tarkoituksen edistäminen ja lähipiirikielto eli kielto taloudellisen edun tuottamisesta säätiön lähipiiriin kuuluvalla (SL 1:8) suojaavat säätiötarkoituksen lisäksi säätiön sidosryhmiä, myös velkojia. Tahallinen säätiön varojen jakaminen SL 1:2:n vastaisesti on kriminalisoitu säätiörikoksena (SL 10:1).

5.1.3.3 Säätiön tarkoitussidonnaisuuden valvontaa koskeva ratkaisu KHO 2022:13

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2022:13 oli kysymys säätiön vastaanottamasta lahjoituksesta ja lahjoitusvaroilla perustetusta omakatteisesta rahastosta. Rahaston tarkoitus oli merkittävästi laajempi kuin säätiön sääntöjen mukainen tarkoitus. Säätiön tarkoituksena oli säilyttää nimetty taiteilijakoti ja kokoelmat sekä hoitaa ja kartuttaa niitä. Rahaston tarkoitus taas oli tieteiden ja taiteiden tukeminen, suomalaisen kulttuuriperinteen säilyttämisen edistäminen sekä edistää maaseudun yritystoiminnan ja taloushistorian tutkimusta ja julkistamista erityisesti torppari- ja sukuhistorialliselta osalta. Sekä hallinto-oikeus että KHO pysyttivät PRH:n päätöksen, jossa säätiö oli SL 14:9.1:n ensimmäisen kohdan perusteella määrätty toimenpiteisiin, joilla sen toiminta saatetaan vastaamaan säätiön tarkoitusta.

KHO on SL:n esitöihin⁶⁷⁶ viitaten todennut, että ”säätiön säännöistä ilmenevät säätiön tarkoitus ja toimintamuodot ja muut sääntöjen määräykset on otettava huomioon arvioitaessa sitä, mikä toiminta on säätiölle sallittua. Säätiön edun mukaista toimintaa on tuottaa säätiön toiminnalla hyötyä sen säännöissä määrättyyn tarkoitukseen ja siten edistää säätiön tarkoituksen toteutumista sääntöjen määräämällä tavalla.” Tarkoituseräyksen yhdessä toimintamuotojen ja muiden säätiön sääntömääräysten kanssa rajoittaa säätiön ja sen hallituksen sopimusvapautta.

Halila on suhtautunut kriittisesti mainittuun KHO:n ratkaisuun. Hän on katsonut, että ”rahaston asioiden hoitaminen ei ole säätiön omaa toimintaa vaan toimintaa, jonka

⁶⁷³ Nyström 2016 s. 303.

⁶⁷⁴ Ibid.

⁶⁷⁵ Ks. kommentit velkojainsuojan puuttumisesta VSL:n aikana Halila LM 1998 s. 31; Hovi 2005 s. 29–30 ja 72.

⁶⁷⁶ HE 166/2014 vp, s. 64 ja 73.

säätiö on ottanut hoitaakseen ulkopuolisena tehtävänä.” Toimeksiantojen ottaminen on Halilan mukaan säätiölle mahdollista riippumatta säätiön sääntöihin kirjoitetusta tarkoituksesta. Halila on perustellut, että oikeus tähän sisältyy säätiön sopimusvapauteen, ellei säätiön omat säännöt sitä rajoita. Edellytyksenä hänen mukaansa on lisäksi, että rahaston hoitaminen ei vaikeuta säätiön asioiden hoitamista.⁶⁷⁷ Toiminnan sallittavuus säätiössä riippuu siis Halilan mukaan viime kädessä tehtävästä haitta-arvioinnista. Kun kyseessä on säätiö, haitta-arviointi jäisi lähtökohtaisesti säätiön ainoan toimielimen eli hallituksen tehtäväksi. Lisäedellytyksenä Halilan mukaan on, että rahasto on omakatteinen eli rahaston varat on pidettävä erillään säätiön muista varoista.⁶⁷⁸

Itse näen, että edellä mainittu Halilan argumentaatio johtaa KHO:n ratkaisun kanssa samaan lopputulemaan. Kuten Halila on todennut, säätiön säännöt rajaavat säätiön ja sen hallituksen sopimusvapautta. Tässäkään kohtaa ei ole perusteita ohittaa tai jättää huomioon ottamatta säätiön sääntöjen tärkeintä määräystä eli tarkoitusta. Säätiön säännöt ja tarkoitus sääntöjen keskeisimpänä määräyksenä rajoittavat säätiön hallituksen sopimusvapautta eli sitä, mitä säätiö ja säätiön hallitus sen edustajana voivat tehdä. Säätiöoikeudesta ei löydy perustetta ulkopuolisten toimeksiantojen hoitamisen sallivalle poikkeamalle säätiötarkoituksesta.

Halila on verrannut lisäksi säätiön toimintavapautta osakeyhtiön toimintavapauteen. Hän on todennut, että ”[o]sakeyhtiö voi hallinnoida epäitsenäistä säätiötä, vaikka osakeyhtiön toimialalla ei ole mitään tekemistä kyseisen epäitsenäisen säätiön toimialan kanssa”. Kun osakeyhtiö voi toimia näin, Halila on kysynyt, miksei säätiö voisi toimia samalla tavalla.⁶⁷⁹ Osakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä määrätty toimiala määrittelee sen liiketoiminnan alueen, jolla yhtiö toteuttaa tarkoitustaan (eli tavoittelee voittoa).⁶⁸⁰ Osakeyhtiön johtoa siis sitoo sen yhtiöjärjestyksen mukainen toimiala. Säätiön johtoa taas sitoo sen säännöissä määrätty tarkoitus.

Säätiön tarkoituksen muutosedellytykset on säädetty laissa (SL 6:2). Perustajalla on säätiötä perustettaessa valta määrätä tarkoituksen laajuus haluamakseen. Esimerkiksi hyvin väljästi, kuten suomalaisen kulttuurin, tieteen ja taiteen tukeminen tai suppeasti yksittäisen taiteilijan teosten ja taidekodin vaaliminen. Ensiksi mainittuun säätiötarkoitukseen voi sisältyä hyvin monenlaisia tarkoituksia varten olevia rahastoja. Jälkimmäisen osalta taas mahdollisuudet ovat huomattavasti rajatummat.⁶⁸¹

⁶⁷⁷ Halila Liikejuridiikka 2023 s. 242.

⁶⁷⁸ Ibid.

⁶⁷⁹ Ibid.

⁶⁸⁰ Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 1:5.

⁶⁸¹ Esimerkiksi Suomen kulttuurirahasto sr:n omaisuus jakautuu keskusrahaston ja maakuntarahastojen yleisrahastoihin ja nimikkorahastoihin. ”Lähes 900 nimikkorahastoa perustuvat yksityishenkilöiden ja yhteisöjen lahjoituksiin.” www.skr.fi vierailupäivä 16.4.2024. Suomen Kulttuurirahasto sr:n tarkoitus on sääntöjensä mukaan ”suomalaiskansallisen henkisen ja taloudellisen viljelyn vaaliminen ja kehittäminen”.

Myös Halila on todennut tarpeen ottaa huomioon tulevaisuus, kun säätiön sääntöjä laaditaan.⁶⁸²

Halila on lisäksi tuonut esiin, että edellä mainittujen toimeksiantojen hoitaminen voi olla säätiölle keino rahoittaa säätiön toimintaa. Säätiö voi saada rahaston hoitamisesta palkkion, esimerkiksi 20 prosenttia rahaston vuotuisesta tuotosta.⁶⁸³ Siltä osin kuin merkittävän rahaston varat tuottavat sijoitettuina hyvin, se on hyvä tulonlähde säätiölle. Liiketoiminta-argumenttia pidän relevanttina. Siinä missä säätiön toimintavapaus erilaisten hyödyllisten tarkoitusten edistämässä on rajattu säätiön säännöissä kirjoitettuun tarkoitukseen, toiminta säätiötoiminnan rahoittamiseksi on mahdollista SL:n perusteella hyvin laajasti.

Ellei säätiön säännöissä toisin määrätä, säätiö voi harjoittaa sijoitustoimintaa ja liiketoimintaa (SL 1:6 ja 7). Liiketoiminnan on liittyttävä välittömästi säätiön säännöissä määriteltyihin toimintamuotoihin. Sääntömääräyksen perusteella säätiö voi lisäksi harjoittaa muuta liiketoimintaa toimintamuotojensa rahoittamiseksi. Vaikka säännöksessä lukee ”toimintamuotoihinsa välittömästi liittyvää liiketoimintaa”, toimintamuodot voidaan säännöissä määritellä yhtä väljästi kuin esimerkiksi osakeyhtiön toimiala. Sääntömääräys ”kaikki säätiön tarkoitusta hyödyttävät lailliset toimintamuodot” on SL:n perustelujen ja rekisterikäytännön mukaan mahdollinen.⁶⁸⁴ Säätiön sääntöihin perustuvan liiketoiminnan osalta ei myöskään edellytetä liiketoiminnan laadun yksityiskohtaista määrittelyä.⁶⁸⁵

SL:n väljä liiketoimintasäännös tarjoaa argumentin, kun säätiössä on tehty jotakin, mikä ei sisälly säätiön sääntöjen tarkoituseräilyyn. Rahasto tai epäitsenäinen säätiö ei kuitenkaan ole oikeushenkilö, joka voi antaa toimeksiantoja. KHO:n ratkaistavana olleessa valvonta-asiassa ei ollut kyse säätiön liiketoiminnasta eikä toimeksiannosta. Epäitsenäinen säätiö on toiselle luovutettu varallisuusmassa, jolle on määrätty tarkoitus ja joka on määrätty hoidettavaksi erillään saajan muista varoista (omakatteinen rahasto). Epäitsenäisen säätiön varoja hoitaa ja niistä määrää niiden saaja omista nimissään, eivätkä epäitsenäiset säätiöt voi tehdä sitoumuksia.⁶⁸⁶ Tiettyyn tarkoitukseen määrättyjen varojen vastaanottamista, rahaston perustamista ja hoitamista on juridisesti arvioitava varojen vastaanottamisena ja rahaston perustamisena ja hoitamisenä.

⁶⁸² Halila Liikejuridiikka 2023 s. 233.

⁶⁸³ Halila Liikejuridiikka 2023 s. 243.

⁶⁸⁴ HE 166/2014 vp, s. 69.

⁶⁸⁵ HE 166/2014 vp, s. 77.

⁶⁸⁶ Ks. HE 166/2014 vp, s. 8 ja Harju OTJP 2020 s. 25, 28–32 ja 49 sekä näissä viitattut lähteet epäitsenäisestä säätiöstä.

Tässä KHO:n ratkaisemassa tapauksessa oli kyse säätiötoimintaan hyvin tyypillisesti⁶⁸⁷ kuuluvasta osa-alueesta: rahastoitavien varojen vastaanotto ja hoitaminen. Tällaista menettelyä koskevat säätiöoikeuden rajoitukset ovat säätiökäytännössä hyvin tunnistettuja. Säätiöt ja rahastot ry:n säätiöalan itsesääntelyohjeesta *Säätiöiden hyvä hallinto* tämä tulee ilmi rahastoja ja epäitsenäisiä säätiöitä koskevassa kohdassa: ”Kaikkien rahastojen tarkoituksien on oltava aina säätiön tarkoitukseen sisältyviä. Säätiö ei ota vastaan lahjoitusta, jonka käyttötarkoitus on säätiön tarkoitukselle vieras.” Vastaava asia on toistettu ohjeen kohdassa muu varainhankinta, lahjoitukset ja testamentit.⁶⁸⁸

Halila on aiemmassa artikkelissaan nostanut epäonnistumisen lahjoitusten vastaanottamisessa tai hankkimisessa yhdeksi säätiötyypilliseksi korvauskysymykseksi.⁶⁸⁹ Hän on myös todennut, että vahingonkorvausvelvollisuuden arvioinnissa on otettava huomioon se, ettei säätiössä vallitse oma vaan vieras tahto ja että juuri johdon vahingonkorvausvelvollisuus rajaa sitä, mitä säätiössä on luvallista tehdä tai olla tekemättä.⁶⁹⁰ Jauhiainen, Kela ja Kisanlahti ovat painottaneet, että säätiön sääntöjen tarkoitusmääräyksestä poikkeaminen altistaa säätiön johdon SL 8:1.1:n mukaiselle korvausvaatimukselle ja SL 10:1:n 2 kohdassa tarkoitetulle rangaistukselle.⁶⁹¹

Halila on todennut lisäksi, että säätiön sopimusvapautta rajaava KHO:n ratkaisu rinnastaa yksityisoikeudelliset säätiöt ”julkisen vallan organisaatioihin, joissa kieltettyä on se, mikä ei ole nimenomaisesti sallittua”. Mahdollisena syynä tähän Halila on nähnyt säätiöiden viranomaisvalvonnan alaisuuden. Kun viranomainen kieltää säätiötä jatkamasta tiettyä toimintaa, on perusteltu johtopäätös, että julkinen valta rajoittaa yksityisoikeudellisen oikeushenkilön vapautta. Halila on kysynyt, miksi säätiö ei ole yhtä vapaa kuin yhteisöt.⁶⁹²

Myös osakeyhtiön toimintaan voi liittyä yhtiöoikeudellisia kieltoja tai velvollisuuksia, joista ei löydy nimenomaisia säännöksiä OYL:ssa. Yhtiöoikeudellisessa kirjallisuudessa on todettu, että OYL 1:8:stä on mahdollista johtaa hallituksen toimintavelvollisuuksia, joista ei ole laissa nimenomaisia säännöksiä. Esimerkiksi osakeyhtiön johdon kilpailukielto tai salassapitovelvollisuus tai velvollisuus saattaa halli-

⁶⁸⁷ OM 47/2012 s. 37. Oikeusministeriön teettämässä kyselyssä 150 säätiötä ilmoitti saaneensa vuonna 2010 varoja lahjoituksina tai testamentteilla yhteensä noin 216 miljoonalla eurolla.

⁶⁸⁸ Säätiön hyvä hallinto 2015 s. 10.

⁶⁸⁹ Halila LM 1998 s. 26 ja 35.

⁶⁹⁰ Halila LM 1998 s. 34–35.

⁶⁹¹ Jauhiainen – Kela – Kisanlahti 2017 s. 38 ja 49.

⁶⁹² Halila Liikejuridiikka 2023 s. 242–243.

tuksen päätettävä asia yhtiökokouksen päätettäväksi olisivat tällaisia.⁶⁹³ OYL 1:8:stä on myös todettu, että se on ”johdon ja yhtiön välisen epätäydellisen sopimuksen viimesijainen täydentäjä”.⁶⁹⁴ Vastaavasti SL 1:4:n perusteella säätiön hallituksella on velvollisuuksia, joista ei ole nimenomaista säännöstä säätiölaissa.⁶⁹⁵

Tarkoituksen pysyvyys ja sen osana tarkoitussidonnaisuus korostuvat säätiössä. Valvonnalla varmistetaan säätiölain tarkoituksen pysyvyyttä ja sitovuutta tarkoittavien säännösten toteutumista. Kuten edellä on todettu, viranomaisen on valvonnan tyypillinen toteuttaja, mutta valvoja voisi olla muukin taho. Edellä mainituilla perusteilla katson, että ratkaisu KHO 2022:13 koski säätiöoikeuden ydinkysymystä eli tarkoitussidonnaisuutta sekä valvontaviranomaisen perustehtävää eli tarkoitussidonnaisuuden valvontaa.

5.1.4 Säätiön tarkoituksen velvoittavuus

SL 1:2:n säännös asettaa säätiölle toimintavelvollisuuden. Säätiön on joko tuettava tai harjoitettava tarkoitustaan edistävää toimintaa. SL 1:4:n sanamuodon perusteella säätiön johto on se, joka on velvollinen huolehtimaan, että edellä mainittu säätiön SL 1:2:ssä säädetty tehtävä tulee tehdyksi. Ratkaisu KKO 2020:93 vahvistaa SL 1:4:n huolellisuus- ja lojaliteettiperiaatteeseen kuuluvan aktiivisuusvelvollisuuden. Kyse on nimenomaan säätiöoikeudellisesta huolellisuus- ja lojaliteettiperiaatteen sisällöstä. Timonen on todennut, että aktiivisuusvelvollisuutta koskevalla KKO:n ennakkopäätöksellä ei ole tulkintavaikutusta säätiöitä laajempaan arviointiin. Timosen perusteluna on nimenomaan säätiöiden ero yhteisöihin eli se, että yhteisöissä jäsenet tai omistajat voivat määrääjain mitata toimielimen jäsenten luottamuksen.⁶⁹⁶

Halila on tuonut esiin, että myös yhdistysoikeuden näkökulmasta voidaan tarkastella yhdistyksen toimimista tarkoituksensa toteuttamiseksi. Hän on viitannut esiin tulleisiin ongelmiin, jos yhdistys ei toteuta tarkoitustaan. Mahdollinen asiaan puuttuja on kuitenkin lähinnä veroviranomainen, hän on todennut. Seurauksena voi olla yhdistyksen yleishyödyllisyysstatuksen menetys.⁶⁹⁷ Tarkoituksen toteuttaminen tai toteuttamatta jättäminen on yhdistyksessä jäsenten asia. Säätiössä taas SL:n ai-neellisoikeudellinen sisältö turvaa säätiön varojen jatkuvaa ja pysyvää käyttämistä määrättyyn tarkoitukseen.

⁶⁹³ Dotevall 1989 s. 338–339 ja 551–552; Vahtera 2011 s. 220–223; Mähönen – Villa 2015 s. 391–396; Savela 2015 s. 114–116; Nyström 2016 s. 213, 271–272 ja 303.

⁶⁹⁴ Nyström 2016 s. 272, 301 ja 303.

⁶⁹⁵ Ks. esimerkiksi velvollisuus hankintojen kilpailuttamiseen tai vertailuhinnan selvittämiseen Majjala 2021 s. 97, 130, 139 ja 205.

⁶⁹⁶ Timonen 2020.

⁶⁹⁷ Halila Liikejuridiikka 2023 s. 238.

Aron väitöskirjassa ei VSL:sta löydetty perusteita säätiön hallituksen velvollisuudelle edistää säätiötarkoituksen toteuttamista aktiivisilla toimenpiteillä. Aktiiviseen toimimisvelvollisuuteen viittasi VSL:ssa hänen mukaansa vain velvollisuus raportoida toimintakertomuksessa pääpiirteittäin, miten säätiö on toiminut tarkoituksensa toteuttamiseksi.⁶⁹⁸ Hallituksen toimintavelvollisuus ja toimintatapa tarkoituksen toteuttamisessa määräytyivät hänen mukaansa kussakin säätiöissä sen sääntöjen mukaisesti.⁶⁹⁹ Pykäläinen-Syrjänen on sen sijaan nimenomaan korostanut säätiövirallisuuden käyttämistä ja tarkoituksen tehokasta toteuttamista säätiön hallituksen velvollisuutena jo VSL:n perusteella.⁷⁰⁰

Aron väitöskirjassa todettu aktiiviseen toimintavelvollisuuteen viittaava vuosittainen velvollisuus pääpiirteittäin raportoida siitä, miten säätiö on toteuttanut tarkoitustaan, on tiukentunut aiemmasta. Säätiön jatkuvaa toimimisvelvollisuutta vahvistaa SL 5:2.1:iin perustuva velvollisuus raportoida tilikausittain toimintakertomuksessa siitä, miten tarkoitusta on tilikaudella toteutettu. Jokaisella säätiöllä on tilintarkastusvelvollisuus (SL 4:1), ja säätiön kultakin tilikaudelta on tilintarkastuskertomuksessa lausuttava, onko säätiön tilinpäätöksessä ja toimintakertomuksessa annettu olennaiset tiedot säätiön tarkoituseräyksen noudattamisen arvioimiseksi (SL 4:2). SL:n perusteluissa on todettu aineiston vuosittaisesta toimittamisesta PRH:lle (SL 5:5), että se mahdollistaa viranomaisen tehokkaamman valvonnan muun muassa siitä, toimiiko säätiö tarkoituksensa toteuttamiseksi.⁷⁰¹

5.1.5 Yhteenvedo säätiön tarkoituksen kolmiportaisesta pysyvyydestä

Säätiön tarkoitus on pysyvä kolmessa portaassa:

1) Sitovuus.

Säätiön johto on velvollinen noudattamaan säätiön tarkoitusta sellaisena kuin se ilmenee säännöistä. Johto ei voi käyttää säätiön varoja asiaan, joka ei perustu sääntöjen tarkoituseräyksen. Ennakkopäätös KKO 2024:35 on vahvistanut, että säätiötä sitova sopimus edellyttää säätiön tarkoituksen mukaista perustetta. Myös valvojan menettelyä koskeneessa ennakkopäätöksessä KHO 2022:13 oli kysymys säätiön hallituksen sopimusvapaudesta, joka rajoittui säätiön tarkoituseräyksen.

⁶⁹⁸ Aro 1971 s. 209.

⁶⁹⁹ Aro 1971 s. 72 ja 209.

⁷⁰⁰ Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 8, 156, 163 ja 255.

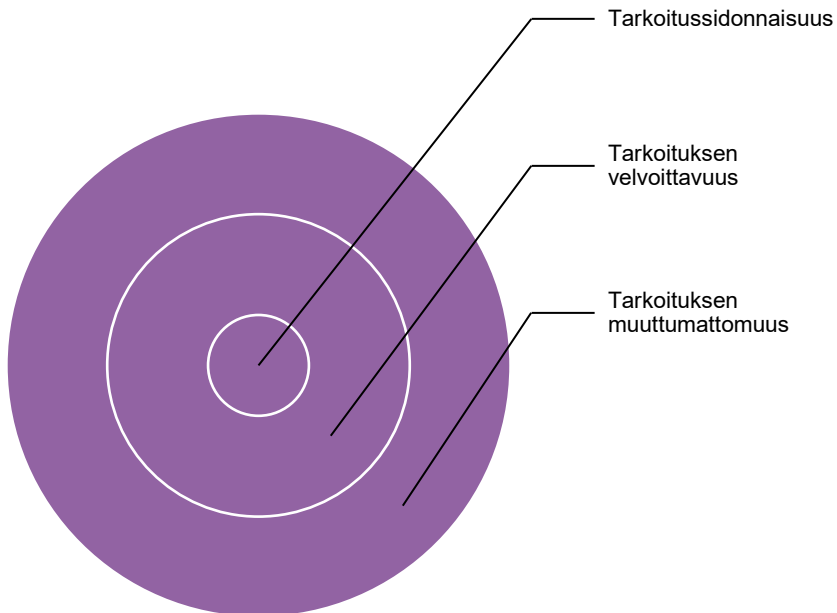
⁷⁰¹ HE 166/2014 vp, s. 45–46.

2) Velvoittavuus.

Säätiön johto on velvollinen aktiivisesti toteuttamaan tarkoitusta. Johto ei voi jättää toteuttamatta säätiön tarkoitusta. Säätiössä ei ole toimielintä, joka voisi vapauttaa tai muuttaa johdon velvollisuutta aktiivisesti toteuttaa säännöistä ilmenevää tarkoitusta. Ennakkopäätös KKO 2020:93 on vahvistanut säätiöoikeudellisen aktiivisuusvelvollisuuden.

3) Muuttumattomuus.

SL:n mukaista säätiön yleistä tarkoitusta ei voi muuttaa lainkaan. SL on pakottava säätiön hyödyllisen tarkoituksen ja lähipiirin taloudellisen tukemisen kiellon osalta. Säännöissä määrättyä yksilöllistä tarkoitusta voi muuttaa vain SL:ssa säädettyin aineellisoikeudellisin edellytyksin ja uutta tarkoitusta koskevin rajauksin.



Kaavio: Säätiön tarkoituksen kolmiportainen pysyvyys.

5.2 Tarkoitussidonnainen päätöksenteko säätiössä

5.2.1 Harkintavallan käyttö

Edellä olevan mukaisesti säätiö on sen säännöissä määrätyn tarkoituksen toteuttamista varten perustettu oikeushenkilö. Säätiöstä puuttuvat omistajat ja jäsenet, mikä

tarkoittaa puuttuvaa valvontapotentiaalia ja tarkoituksen pysyvyyttä. Nämä seikat vaikuttavat harkintavallan käyttöön säätiön johdon päätöksenteossa. Kunkin säätiön hallituksen harkintavallan laajuus vaihtelee ja riippuu sääntöjen tarkoitus- ja muista sääntömääräyksistä.⁷⁰² Perustaja on voinut laatia säätiön tarkoituksen ”niin tiukkaan muottiin, ettei tarkoitusta toteuttavalle hallitukselle jää liikkumavaraa”.⁷⁰³ Säätiön hallituksen liikkumavaran jana kulkee tarkoituseräyksen mekaanisesta toimeenpanosta hallituksen blankovaltuutukseen yleisluonteisen tarkoituksen toteuttamiseen parhaaksi katsomallaan tavalla.⁷⁰⁴

Säätiöön on säätiöoikeudessa perinteisesti liitetty riskienkattaminen. VSL:n liiketoimintakieltonormia (8 a § 400/1964) ja sijoitusnormia (10.2 § 349/1987) on pidetty perusteena riskien kartoittamiselle säätiössä.⁷⁰⁵ VSL 8 a §:n perusteella säätiö ei saanut harjoittaa liiketoimintaa, josta ei ollut mainittu sen säännöissä ja joka ei välittömästi edistänyt säätiön tarkoituksen toteutumista. VSL 10.2 §:n mukaan taas säätiön varat oli sijoitettava varmalla ja tuloa tuottavalla tavalla. Molempiin säännöksiin on liittynyt heikko vaikuttavuus käytännössä.⁷⁰⁶ VSL:n voimassa ollessa on myös esitetty täysin toisen suuntainen kannanotto, jonka mukaan säätiötarkoituksen tehokas toteuttaminen suorastaan edellyttää riskinottoa. VSL:n vastuu- ja valvontasääntösten tehtävänä oli ehkäistä hallitsematonta riskinottoa.⁷⁰⁷

Kun riskien kartoittamiseen ainakin teoriassa velvoittaneet säännökset on 1.12.2015 kumottu, eikä SL:ssa nimenomaisesti velvoiteta säätiön hallitusta varovaisuuteen tai riskien kartoittamiseen sen enempää varsinaisessa toiminnassaan kuin varainhoidossa, sellaista velvollisuutta ei vaikuttaisi ainakaan enää olevan. VSL:n aikaisessa tutkimuksessa Hovi on perustellut sitä, että ”[s]äätiössä on säädeomaisuuden suojan kannalta erityistä tarvetta riskienhallinnalle”. Kun säätiön hallitus on ainut toimielin, se käyttää yksin päätäntävaltaa, toimeenpanovaltaa ja kontrollivaltaa. Säätiön hallitus hyväksyy omat toimenpiteensä, kun se hyväksyy tilinpäätöksen.⁷⁰⁸

SL:n aikaisessa oikeuskirjallisuudessa on todettu, että säätiön liiketoiminnan suunnitelmallisuusvelvollisuus (SL 1:5) ja johdon huolellisuusvelvollisuus (SL 1:4) tarkoittavat erityisesti riskien suunnitelmallista huomioon ottamista.⁷⁰⁹ Varainhoidon suunnitelmallisuudessa on SL:n perustelujen mukaan riittävää, että toiminnan suunnittelu, organisointi ja dokumentointi mitoitetaan säätiön varoihin ja toimin-

⁷⁰² HE 166/2014 vp, s. 88, 136 ja 145.

⁷⁰³ Hovi 2005 s. 92.

⁷⁰⁴ Aro 1971 s. 72; Hovi 2005 s. 135.

⁷⁰⁵ Aro 1971 s. 208; Hovi 2005 s. 7; Halila DL 2013 s. 608.

⁷⁰⁶ Aro 1971 s. 314; Ylöstalo LM 1971 s. 649–650; Hovi 2005 s. 7–9 ja 334–337; Halila DL 2013 s. 598; HE 166/2014 vp, s. 75.

⁷⁰⁷ Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 347–349.

⁷⁰⁸ Hovi 2005 s. 206–207.

⁷⁰⁹ Kilpinen – Perälä – Perälä – Viertola 2015 s. 29 ja 32.

taan.⁷¹⁰ Harkintavaltaan ja riskienhallintaan vaikuttavat siis kunkin säätiön tarkoituksimääräyksen sisältö sekä varallisuuden määrä ja toiminnan laajuus.

Vastaavasti trusteen harkintavalta vaihtelee. Trustin edunsaajien tulot voi olla määritelty kiinteästi, esimerkiksi siten, että 2 edunsaajaa ovat kumpikin oikeutettuja puoleen tietyistä trustin tuloista (*fixed trust*). Trusteelta puuttuu tällöin kokonaan etuuksia koskeva harkintavalta.⁷¹¹ Harkinnanvarainen trusti (*discretionary trust*) sen sijaan muistuttaa enemmän tyypillistä suomalaista apurahasäätiötä. Siinä trusteeelle jää laajasti harkintavaltaa avustusten jakamisessa. Tällöin kasvaa myös riski siitä, että trustee toimii edunsaajien vahingoksi.⁷¹² Mitä tiukemmat määräykset avustusten jakamisesta on trustia asetettaessa annettu, sitä vähemmän trusteeelle jää harkintavaltaa. Päämies-agenttiteorian termein johdon agenttikustannukset pienenevät harkintavallan supistuessa.⁷¹³ Mitä laajempi on trusteen harkintavalta, sitä suurempi on todettu olevan fidusiaarivelvollisuuksien merkitys edunsaajien etujen turvaajana.⁷¹⁴

Tukia jakavassa trustissa (*donative trust*) residuaaliriskin kantajien on todettu olevan lähtökohtaisesti riskinkarttajia. Hyväntekeväisyyden kohteista osa on yhteiskunnan heikompiosaisia, joilla on vähän tai ei lainkaan kykyä kantaa riskiä. Trustin edunsaajien vaatimuksille ei ole yleensä myöskään kehittynyttä markkinaa, jossa riskiä voisi hajauttaa.⁷¹⁵ Vastaus tähän puutteeseen on huolellisuusvelvollisuus (*fiduciary duty of care*), jolla trust-oikeudessa on erityinen merkitys. *Fiduciary duty of care* on toiminnallinen vastine objektiiviselle kohtuullinen henkilö standardille (*reasonable person standard*) vahingonkorvausoikeudessa.⁷¹⁶ Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että *reasonable person standard* asettuu yhtiöoikeuden *business judgement* -sääntöä tiukemmalle tasolle. *Business judgement* -säännön ytimessä on yrityksen perustoimintaan kuuluva liiketoimintapäätösten teko, jollaista ei lähtökohtaisesti ole lahjoituksia jakavassa trustissa.⁷¹⁷

Myös kotimaisessa liiketoimintapäätösperiaatetta koskevassa tutkimuksessa tulee selkeästi esiin se, että liiketoimintapäätösperiaatteen ydin on sananmukaisesti liiketoiminnassa tehtävät päätökset, liiketalouden ratkaisut.⁷¹⁸ Säätiössäkin voidaan tehdä säätiön liiketoimintaa koskevia päätöksiä, mutta liiketoiminta on keino tarkoituksen toteuttamiseksi, ei tarkoitus. Säätiöiden edunsaajat ovat riskinkantokyvyn ja

⁷¹⁰ HE 166/2014 vp, s. 75.

⁷¹¹ Lyytikäinen DL 1998 s. 1056; Joutsamo 1999 s. 5; Mikkola 2003 s. 73; Mikkola Lii-kejuridiikka 2018 s. 83.

⁷¹² Mikkola 2003 s. 73; Sitkoff 2003 s. 676.

⁷¹³ Sitkoff 2003 s. 675.

⁷¹⁴ Langbein 1995 s. 640–643; Sitkoff 2003 s. 677 ja 682.

⁷¹⁵ Sitkoff 2003 s. 654 ja 680.

⁷¹⁶ Sitkoff 2003 s. 655.

⁷¹⁷ Sitkoff 2003 s. 656–657.

⁷¹⁸ Salo 2015 s. 253–254 ja 257.

hajauttamismahdollisuuden suhteen samassa asemassa kuin trusteen edunsaajat. Liiketoimintapäätösperiaate-opin sijasta säätiöoikeudessa päätöksentekoa pitäisi ohjata toisenlainen periaate.

5.2.2 Liiketoimintapäätösperiaatteesta tarkoitussidonnaisuusperiaatteeseen

SL 1:4:n huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuussäännöksen perustelut hallituksen esityksessä ovat osin yhtenäiset ja liiketoimintapäätösperiaatteen osalta samasanaiset OYL 1:8:n vastaavan yleissäännöksen perusteluiden kanssa. Olemassa olevat, tuoreet ja yksityiskohtaiset SL:n perustelut vaikuttavat lain tulkintaan.⁷¹⁹ OYL:n ja SL:n huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuusnormia koskevien perustelujen mukaan: ”riittävänä huolellisuutena voidaan yleensä pitää sitä, että ratkaisun taustaksi on hankittu tilanteen edellyttämä asianmukainen tieto, sen perusteella on tehty johdonmukainen päätös tai muu toimi, eivätkä päätöksen tai muun toimen tekoon ole vaikuttaneet johdon jäsenten eturistiriidat”.⁷²⁰

Oikeuskirjallisuudessa Kisanlahti on pitänyt säätiön hallituksen jäsenen huolellisuusvelvollisuutta säätiötä kohtaan samanlaisena kuin, mitä on osakeyhtiön johdolla osakeyhtiötä kohtaan. Hän on viitannut liiketoimintapäätösperiaatetta koskeviin lähes täydellisen samasanaisiin perusteluteksteihin.⁷²¹ Myös Wuolijoki on ollut samalla kannalla ja viitannut SL:n perusteluihin ja Kisanlahteen.⁷²² Pauli Ståhlberg ja Juha Karhu ovat pitäneet *business judgement* -säännön soveltamista säätiössä mahdollisesti vielä osakeyhtiötä vahvempana, mutta vähintään siis samankaltaisena. Myös he viittaavat SL:n esitöihin.⁷²³ Hekin ovat kuitenkin todenneet, että vahingonkorvaussäännösten tulkinnassa on otettava huomioon kunkin yhteisön ja säätiön erityispiirteet, kuten niiden tarkoitus, tavoitteet, toimintaympäristö ja toimintamallit. ”Esimerkiksi OYL:n säännösten, jotka ovat olleet usein esikuvana, tulkintakannanottoja ei voida käyttää sellaisenaan säätiön johdon vastuuta arvioitaessa.”⁷²⁴

⁷¹⁹ Vahvin tosiasiallinen painoarvo on lain esitöillä, jotka ovat yksityiskohtaisia ja joiden kirjoittamisesta ei ole kulunut kauan aikaa. Aarnio 1989 s. 225–228.

⁷²⁰ HE 109/2005 vp, s. 41; HE 166/2014 vp, s. 72.

⁷²¹ Kisanlahti 2015 s. 53. Samoin Jauhiainen – Kisanlahti – Kela 2017 s. 539.

⁷²² Wuolijoki LM 2019 s. 643.

⁷²³ Ståhlberg – Karhu 2020 s. 206: ”Mitä läheisemmin vahinkoteko liittyy sellaiseen osaan säätiön toiminnasta, joka on liiketoiminnan kaltaista, esimerkiksi omaisuuden sijoittamiseen, sitä lähempänä tuottamusarvostelun kuuluu tiukkuudeltaan ja arviointikiriteereiltään olla osakeyhtiön johdon vastuun arvostelemista. Myös niin sanottua *business judgment rulea* voidaan soveltaa samankaltaisesti (ja ehkä vielä vahvempana) kuin osakeyhtiöissä (HE 166/2014).”

⁷²⁴ Ståhlberg – Karhu 2020 s. 201–202.

Edellä siteerattu johdon huolellisuuden arviointia koskeva tulkintaohje on toistettu sekä SL 8:1:n että OYL 22:1:n johdon vahingonkorvausvelvollisuutta koskevien säännösten perusteluissa.⁷²⁵ Molempien lakien perusteluissa on tulkintaohjeen yhteydessä nimenomaisesti mainittu angloamerikkalaisen oikeuden *business judgement rule*.⁷²⁶ OYL:n perustelujen mukaan kyse ei ole ollut uuden angloamerikkalaisen oikeuden säännön ottamisesta tulkintaohjeeksi, vaan kyse on tavasta, jolla johdon tuottamusta on jo vakiintuneesti arvioitu.⁷²⁷ Yhtiöoikeudellisessa kirjallisuudessa on kuitenkin todettu, että säännön tulkinnassa on otettava huomioon angloamerikkalainen oikeus.⁷²⁸

Yhdysvalloista peräisin olevan *business judgement* -säännön tarkoituksena on suojata yhtiön johtoa. Lähtökohtana on, että tuomioistuimien ei puutu yhtiön hallituksen päätöksentekoon eli liiketoimintaratkaisuihin, kun kyse on hyvässä uskossa yhtiön parhaaksi ja riittävien tietojen perusteella tehdystä päätöksestä. Yhtiöllä on ratkaisuvallta omassa liiketoiminnassaan, eikä sitä ole lähtökohtaisesti perusteita siirtää tuomioistuimelle. Säännön mukaan puuttumiskynnys yhtiön hallituksen toimintaan on korkea ja tarkoittaa laajaa harkintavaltaa hallitukselle. Riskinottonäkökulmasta liiketoimintapäätösperiaate kannustaa riskin ottamiseen.⁷²⁹

Fidusiaaristen velvollisuuksien toteuttamisessa liiketoimintapäätösperiaate suojaa yhtiön hallitusta. Se nostaa kynnystä kanteen menestymiselle.⁷³⁰ Se, jolla on oikeus valita keinot, valitsee käytännössä usein myös tavoitteet.⁷³¹ Liiketoimintapäätösperiaatteen puitteissa päätöksenteko yhtiössä on vapaata.⁷³² *Business judgement* -säännön johdolle tarjoamaa suojaa on perusteltu myös sillä, että osakeyhtiöoikeuteen perustuvat johdon tavoitteet ja yhtiön etu ovat tulkinnanvaraisia ilmauksia.⁷³³ Kotimaisessa yhtiöoikeuden tutkimuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että liiketoimintapäätösperiaatteen lisäarvo Suomen yhtiöoikeudelle on jäänyt epäselväksi ja, että periaatetta sovelletaan eri maissa ja USA:n eri osavaltioissakin eri tavalla.⁷³⁴ Yhtäällä säännöstä on säädetty nimenomaisesti laissa ja toisaalla taas on kyse va-

⁷²⁵ HE 109/2005 vp, s. 195; HE 166/2014 vp, s. 139.

⁷²⁶ HE 109/2005 vp, s. 195; HE 166/2014 vp, s. 72.

⁷²⁷ HE 109/2005 s. 195.

⁷²⁸ Mähönen – Villa 2015 s. 60 ja 371–373.

⁷²⁹ Dotevall 1989 s. 149–151 ja 548; Gold 2012 s. 1093–1095 (“a protective business judgement rule”); Salo 2015 s. 2, 57 ja 74; Lee 2006b s. 10; Nyström 2016 s. 29–30, 94, 99, 132–139, 141, 153 ja 283.

⁷³⁰ Gold 2012 s. 1093; Nyström 2016 s. 77 ja 284.

⁷³¹ Nyström 2016 s. 363.

⁷³² Salo 2015 s. 255.

⁷³³ Gold 2012 s. 1094–1095; Nyström 2016 s. 80. Lojaliteettivelvollisuuden kohteen tulkinnanvaraisuudesta ja sitä myöten väljyydestä myös esimerkiksi Gelter – Helleringer 2015 s. 1074 ja 1111.

⁷³⁴ Salo 2015 s. 29–32; Nyström 2016 s. 276–277, 280, 283 ja 291.

kiintuneesta periaatteesta. Säännön ydinsisältö ja -funktio ovat kuitenkin samankaltaiset maasta ja oikeusjärjestyksestä riippumatta.⁷³⁵

Kun *business judgement* -säännön ydin on yhtiön johdon suojaaminen siltä, ettei tuomioistuimien puutu yhtiön hallituksen liiketoimintaratkaisuihin, herää säätiöoikeuden näkökulmasta kaksi kysymystä:

- 1) Miksi yhtäältä säätiöt tai niitä edustava ja niiden puolesta toimiva johto on säädetty viranomaisen (PRH) valvonnan alaiseksi ja toisaalta lain tulkintaohjeena on suojata säätiön hallitusta viranomaisen (tuomioistuin) puuttumiselta?

Trust-oikeudessa on nimenomaan todettu, että *business judgement* -säännön ydin eli liiketoimintapäätösten teko on erilaista toimintaa verrattuna apurahoja jakavien trustien toimintaan. Siksi yhtiöoikeuden *business judgement* -sääntöä soveltuvampana tulkintaohjeena on pidetty tiukempaa vahingonkorvausoikeuden *reasonable person* -standardia.⁷³⁶ Tehokkaan valvonnan järjestämiseksi SL:n perustelujen viittaus *business judgement* -sääntöön ei vaikuta taloudellisesti perustellulta ratkaisulta. Yhtäältä taloudellisia resursseja käytetään ulkoisen säätiövalvonnan järjestämiseksi ja toisaalta suojataan säätiön sisäisestä valvonnasta vastaavia henkilöitä eli niitä, joilla on ensisijaisesti valta ja mahdollisuus hoitaa ja valvoa säätiön asioita. SL 14:1:ssä säädetty viranomaisvalvonta ja SL 1:4:n perusteluissa mainittu *business judgement* -sääntö tulkintaohjeena ovat keskenään ristiriitaisia.⁷³⁷

- 2) Kun kysymys on organisaation liiketoimintapäätösten suojaamisesta tuomioistuimen puuttumiselta, pitäisikö SL 1:4:n perusteluissa mainitun liiketoimintapäätösperiaatteen antaman tulkintaohjeen koskea vain säätiön liiketoimintaa ja millä perusteella se koskisi myös säätiön tarkoituksen toteuttamista koskevia päätöksiä?

Kuten edellä on todettu trust-oikeuden osalta, kyseessä ovat hyvin erilaiset toiminnot ja on vaikea argumentoida asian samanlaista sääntelyä tai tulkintaa yhtiö- ja säätiöoikeudessa. Kuten jäljempänä todetaan, tämä tulee esiin liiketoimintapäätösperiaatteen ohella myös SL 1:4:n perusteluista. Kun säätiössä liiketoiminta on keino eikä tarkoitus, ei liiketoimintapäätösperiaate sellaisenaan sovellu mielestäni myöskään säätiön harjoittamaa liiketoimintaa koskevan päätöksenteon ohjeeksi.

⁷³⁵ Salo 2015 s. 29, 253 ja 254. Salo tutkimustuloksena ovat *business judgement* -säännön universaalit elementit: informaatio-, rationaalisuus- ja lojaliteettielementit. Salo 2015 s. 32–33, 71 ja 253.

⁷³⁶ Sitkoff 2003 s. 656–657.

⁷³⁷ Villa mainitsee haasteista, kun eri oikeushenkilömuotoa koskevissa lain perusteluissa käytetään samoja käsitteitä. Villa 2022 s. 570.

Mikäli liiketoimintapäätösperiaate nostaa vahingonkorvauskanteen menestymiskynnystä, on se säätiöoikeudellisesta näkökulmasta epätoivottava seuraus. Vaikka omistajavalvonnan puuttumista ei sinänsä pidettäisi ongelmana tai se ei käytännössä olisi osakeyhtiötä ja säätiötä merkittävästi erottava tekijä, säätiön johdon menettelyjen piiloon jääminen on kuitenkin nimenomaan säätiölle tyypillinen ongelma.⁷³⁸ Niissä harvoissa tilanteissa, kun säätiön hallituksen menettely tulee tuomioistuimen arvioitavaksi, ei ole perusteltua rajoittaa *business judgement* -säännön kaltaisella säännöllä tuomioistuimen puuttumista säätiön hallituksen päätöksentekoon. Niin valvojan viranomaisen kuin säätiöiden itsensä säätiön (aiemmalle) hallitukselle esittämät vahingonkorvausvaatimukset ovat pidemmällä ajanjaksolla tarkasteltuna harvinaisia.⁷³⁹

Mitä tulee käsitteiden (yhtiön etu) tulkinnanvaraisuuteen *business judgement* -säännön perusteluna, sama koskee säätiötä. Abstraktia säätiön etu-käsitettä koskevat tulkintakysymykset samoin kuin yhtiön etu-käsitettä. Vaikka liiketoimintapäätösperiaatteen tarjoama suoja sellaisenaan ei sovellu säätiöoikeuteen, tarvitsevat myös säätiön hallituksen jäsenet ja muut johtoon kuuluvat yksityiskohtaisempaa ohjeistusta, jota noudattamalla henkilökohtaisen vastuun voi välttää. Suomen yhtiöoikeudessa on perusteltu, että liiketoimintapäätösperiaate tarkoittaa huolellisuusstandardia. Oikeuskäytännössä yhtiön hallituksen päätöksentekoa on todettu arvioitavan myös sisällön – ei vain menettelyn – kannalta. Liiketoimintapäätösperiaatteen soveltamisen ei ole katsottu Suomessa tarkoittavan yhtä voimakasta suojaa liiketoiminnallisissa päätöksissä kuin Yhdysvalloissa eikä tuottamuskynnyksen nostamista törkeään tuottamukseen.⁷⁴⁰

Kotimainen liiketoimintapäätösperiaatteen tulkinta yhtiöoikeudessa soveltuu paremmin myös säätiöoikeuteen toisin kuin *business judgement* -säännön ydin. Säätiöoikeudessa huolellisuusstandardia on kuitenkin tulkittava vielä erikseen säätiökontekstissa, vaikka SL 1:4:n perustelut ovat osittain samanasaiset OYL 1:8:n perusteluiden kanssa. Säätiön erityispiirteet on otettava huomioon ratkaisua tehtäessä.⁷⁴¹ Yhteisö- ja säätiöoikeudelle yhteisen periaatteen sisältöön vaikuttavat kunkin oikeushenkilön erityispiirteet. Johdon huolellisuusvelvollisuutta tulkitaan eri lailla eri oikeushenkilöissä ja oikeushenkilön tarkoitus ja erityispiirteet huomioon ottaen.⁷⁴²

Osakeyhtiöympäristön erityispiirteiden on todettu vaikuttavan johdon vastuuseen, vaikka OYL:ssa ei edes olisi erillisiä johdon vastuuta koskevia korvaussään-

⁷³⁸ Halila LM 1998 s. 34; Olsson – Andersen 2000 s. 23; Hansmann 2001 s. 261–262; Halila 2008 s. 76.

⁷³⁹ Huovinen ja Teräskallio 2024.

⁷⁴⁰ Savela 2015 s. 100; Nyström 2016 s. 280–282 ja 284–286.

⁷⁴¹ Villa 2022 s. 577 ja 583–584. Säätiö- ja yhtiöoikeuden oikeusohjeita sovelletaan ja tulkitaan omilla konteksteissaan.

⁷⁴² Vahtera DL 2013 s. 642.

nöksiä. Esimerkiksi riskisijoitusyhtiön johtajan ja junankuljettajan sallittua riskinottoa arvioidaan eri tavalla.⁷⁴³ Kuolinpesän pesänhoitajan taas odotetaan toimivan varovaisemmin kuin laajentumisvaiheessa olevan osakeyhtiön johdon.⁷⁴⁴ Vahingonkorvausoikeudessa on katsottu, että tietystä toiminnassa voi olla korostettu huolellisuusvelvollisuus.⁷⁴⁵

Epävarmuus ja riskit ovat tavalla tai toisella osa erilaisia toimintaympäristöjä. Niiden arviointi voi kuitenkin vaihdella. Vastuukysymyksissä sovelletaan tavallista tuottamusnormia, mutta sen sisältö voi vaihdella, kun ympäristö ja olosuhteet muuttuvat.⁷⁴⁶ OYL 1:8 mahdollistaa myös puuttumisen, jos ”yhtiö on asetettu alttiiksi liian suurelle riskille”.⁷⁴⁷ Riskinoton hyväksyttävyyden raja on ylitetty spekulatiivisessa liiketoimessa, kun otetaan suuria riskejä ilman, että on selvyyttä rahoituksesta ja toimesta. On todettu, että yhtiö ei voi panna kaikkea yhden kortin varaan.⁷⁴⁸ Sallitulla riskinotolla on siis rajat yhtiöoikeudessakin.

Ruotsin yhtiöoikeudessa Dotevall on viitannut saksalaisiin lähteisiin ja todennut, että yhtiön johdon sallittuun riskinottoon voi vaikuttaa yhtiön toimiala. Riskitaso siis vaihtelee toimialakohtaisesti. Riskinottokykyyn vaikuttavat hänen mukaansa myös odotettavissa oleva tuotto ja yhtiön taloudellinen asema. Hyväksyttävän riskinoton raja on joka tapauksessa liukuva, ja ratkaisu jää tehtäväksi tapauskohtaisesti.⁷⁴⁹ Myös kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa on korostettu sitä, että hyväksyttävän riskinoton rajanveto jää tehtäväksi tapauskohtaisesti. Toimiala on yksi keskeinen hyväksytyyn riskinottoon vaikuttava tekijä.⁷⁵⁰ Marika Salo on luokitellut yhtiön riskinottokykyyn vaikuttavia tilannetekijöitä, joita ovat yhtiön toimialan lisäksi yhtiön erityispiirteet ja yhtiön taloudellinen asema.⁷⁵¹ Eri toimialoilla riskinoton hyväksyttävyys vaihtelee, ja toimiala voi vaikuttaa sidosryhmien odotukseen riskinottotasosta (yhtiön riskiposition pysyvyys ja ennakoitavuus).⁷⁵²

Säätiöiden kesken riskinottokyky vaihtelee vastaavasti kuin yhtiöiden kesken. Esimerkiksi säätiöiden taloudellinen asema vaihtelee. Myös säätiön tarkoituksen toteuttamisympäristö vaihtelee vastaavasti kuin yhtiöiden toimiala, kuten esimerkiksi museon ylläpito verrattuna start up -yritysten tukemiseen. Trust-oikeudessa taas ar-

⁷⁴³ Nyström 2016 s. 287–288.

⁷⁴⁴ Mähönen – Villa 2015 s. 369.

⁷⁴⁵ Mielityinen 2006 s. 348.

⁷⁴⁶ Ståhlberg – Karhu 2020 s. 114 ja 201–202; Nyström 2016 s. 288–289.

⁷⁴⁷ Nyström 2016 s. 303 ja 308.

⁷⁴⁸ Dotevall 1989 s. 196–197 ja 548.

⁷⁴⁹ Dotevall 1989 s. 196–198; Nyström 2016 s. 308–309.

⁷⁵⁰ Salo 2015 s. 38–39, 177, 196–199 ja 261–263. Nyström on viitannut riskinottokykyyn tapauskohtaisuuden osalta Salon väitöskirjaan. Nyström 2016 s. 309. Toimialan vaikutuksesta huolellisuusarviointiin myös Wuolijoki LM 2011 s. 1441–1442.

⁷⁵¹ Salo 2015 s. 177, 196–207, 257 ja 261–263.

⁷⁵² Salo 2015 s. 261–262.

vioidaan edunsaajien riskinsietokykyä. Trustin edunsaajien tietotaito, varallisuus ja muu kyky kantaa riskiä vaihtelevat. Esimerkiksi sairaat vanhukset ja nuoret start up -yrittäjät ovat hyvin erilaisia edunsaajaryhmiä tästäkin näkökulmasta. Trust-oikeudessa on katsottu, että edunsaajaryhmän riskinsietokyky vaikuttaa trusteen riskinotomahdollisuuteen.⁷⁵³

Edellä mainittujen säätiön riskinottookykyyn vaikuttavien tekijöiden lisäksi säätiöt ryhmänä toimivat lähtökohtaisesti erilaisella alalla kuin yhtiöt: jälkimmäiset voiton tuottamisen alalla ja ensin mainitut voittoa tavoittelemattoman hyvän tekemisen alalla. Vastaava havainto mainittiin edellä trust-oikeudesta: liiketoiminta verrattuna apurahojen jakamiseen. Myös Dotevall on todennut, että yrityksen johtaminen on jotakin muuta kuin pääoman hallinnointi.⁷⁵⁴ Ero vaikuttaa riskinottookykyyn, kuten SL:n perusteluissakin on todettu. Liiketoimintapäätösperiaatetta seuraa SL 1:4:n yksityiskohtaisissa perusteluissa maininta siitä, että säätiössä riskinottoon vaikuttavat sen erityispiirteet:

- 1) yksittäisen säätiön tarkoitus ja toimintamuodot,
- 2) pääoma ja muu rahoitus,
- 3) odotus siitä, että säätiö lähtökohtaisesti toimii ennalta määräämättömän ajan (ellei säännöissä ole muuta määräystä).
- 4) ero yritystoiminnan ja säätiötoiminnan johtamisen välillä: osakeyhtiön voiton tuottaminen osakkeenomistajille verrattuna säätiön säännöissä määrätyn tarkoituksen toteuttamiseen.⁷⁵⁵

Säätiössä erityinen ja nimenomainen rajaus harkintavallan käyttöön ja riskinottookykyyn tulee säätiön yksilöllisestä tarkoituksesta. Säätiön päätöksentekoa ei ole syytä luonnehtia vapaaksi, vaikka toimittaisiin liiketoimintapäätösperiaatteessa kuvatulla tavalla. Olennaisin kriteeri säätiössä on tarkoitussidonnaisuus. Toki voidaan sanoa, että päätöksenteko säätiössä on vapaata sääntöihin kirjoitetun tarkoituksen puitteissa sekä huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuuden asettamissa rajoissa. Kuvavaampaa säätiölle on kuitenkin tarkoitussidonnainen päätöksenteko.

SL 1:4:n perusteluissa mainittu liiketoimintapäätösperiaate rajaa säätiön hallituksen vastuuta sinänsä asianmukaisesti siltä osin kuin periaatteella tarkoitetaan vastuuta menettelystä eikä lopputuloksesta. Säätiössä, sen enempiä kuin yhtiössäkään, ei hallituksen jäsenenä ole vahingonkorvausvastuuta pelkästään taloudellisesti epäonnistuneesta toimesta. Tämänkin lopputuleman arvo on kuitenkin kyseenalaistettu.

⁷⁵³ Sitkoff 2003 s. 657 ja 680.

⁷⁵⁴ Dotevall 1989 s. 189–109: ”Att leda ett företag är något annat än att endast förvalta kapital.”

⁷⁵⁵ HE 166/2014 vp, s. 72.

Yleinen tuottamuvastuukaan ei tarkoita vastuuta pelkästä lopputuloksesta, esimerkiksi lääkärin vastuu kuolleesta potilaasta.⁷⁵⁶

Tässä pääluvussa esitetyn perusteella *business judgement rule* tai liiketoimintapäätösperiaate sellaisenaan on terminologisesti harhaanjohtava ja sisällöltään puutteellinen säätiössä. Ensinnäkin säätiön tarkoitus SL:n sanamuodon mukaan on nimennomaan muu kuin liiketoiminnan harjoittaminen. Toiseksi liiketoimintapäätösperiaatteessa ei mainita säätiön johdon päätöksenteossa kaikkein keskeisintä tekijää eli hallituksen jäsenen ja koko johdon sidonnaisuutta säätiön sääntöjen mukaiseen tarkoitukseen. Myös osakeyhtiön toiminnassa on tavoiteltava lain ja yhtiöjärjestyksen mukaista tarkoituksen toteuttamista sekä pyrittävä toiminnan jatkuvuuteen.⁷⁵⁷ Tässä pääluvussa esitetyn perusteella säätiöoikeudessa tarkoitus korostuu. Pelkistettynä säätiöllä ei ole muuta kuin tarkoitus.

Kotimaisen yhtiöoikeuden liiketoimintapäätösperiaatetta hieman täydentämällä ja ohjeen nimeä muokkaamalla korostan säätiön hallituksen tarkoitussidonnaisuutta ja sitä, että säätiössä päätöksenteon tai menettelyn arviointi ei ole aivan samanlaista kuin yhtiön hallituksen jäsenen päätöksenteon tai menettelyn arviointi. Säätiön erityispiireet, jotka kaikki pohjautuvat lopulta siihen, että säätiössä ei ole sen toimintaan osallisia ja säätiön kohtalosta päättäviä jäseniä tai omistajia, on otettava huomioon hallituksen jäsenen toimintaa arvioitaessa.

Foundation judgement rule tai ennemminkin tarkoitussidonnaisuusperiaate on seuraava: Riittävänä huolellisuutena säätiössä voidaan yleensä pitää sitä, että ratkaisun taustaksi on hankittu tilanteen edellyttämä asianmukainen tieto, sen perusteella on tehty johdonmukainen päätös tai muu toimi, päätöksen tai toimen vaikutukset on arvioitu säätiön sääntöjen mukaisen tarkoituksen edistämisen kannalta, eivätkä päätöksen tai muun toimen tekoon ole vaikuttaneet johdon jäsenten eturistiriidat.

5.2.3 Säätiön hallituksen jäsenen huolellisuusvelvollisuuden korostuminen

Ennakkopäätöksessä KKO 2020:93 on todettu, että säätiön huolellisuusvelvollisuuden sisältyvä aktiivisuusvelvollisuus korostuu säätiön toiminnasta ja varallisuudesta riippuen: ”Säätiön toiminnan laajuus ja säätiön hallinnoiman säätiövarallisuuden määrä korostavat hallituksen jäsenten aktiivista toimintavelvollisuutta.” Ratkaisun perusteella myös ristiriidat säätiön hallituksessa sekä päätettävänä olevan asian merkittävyys korostavat hallituksen jäsenen aktiivisuusvelvollisuutta. Aktiivisuusvelvollisuus on mainitun KKO:n ratkaisun mukaan osa SL 1:4:ssä säädettyä huolelli-

⁷⁵⁶ Gevurtz 1994 s. 293–294; Nyström 2016 s. 289.

⁷⁵⁷ HE 109/2005 vp, s. 37–41; Mähönen – Villa 2015 s. 6; Airaksinen – Pulkkinen – Rasi-naho 2021 OYL 1:5.

suusvelvollisuutta. Timonen on todennut, että SL:n mukainen huolellisuusperiaate on nostettu esiin vahvasti SL:n esitöissä ja, että myös KKO painottaa sen merkitystä.⁷⁵⁸ Muita ennakkopäätöksiä SL 1:4:n huolellisuusvelvollisuudesta ei ole.

Kela, Kaisanlahti ja Jauhiainen ovat todenneet, ettei säätiön hallituksen jäsenillä ole millään tavalla korostettua huolellisuusvelvollisuutta.⁷⁵⁹ Itse olen argumentoinut, että säätiön hallituksen jäsenellä on korostunut huolellisuusvelvollisuus.⁷⁶⁰ Säätiön hallituksella on korostuneesti fidusiaarinen luonne. Aron väitöskirjan perusteella hallituksen valintamenettely säätiössä korostaa hallituksen luottamusasemaa.⁷⁶¹ Hänen mukaansa säätiön hallituksen jäsenen toiminnan arviointiin vaikuttaa välttämättä osakkaiden päätäntävaltaa käyttävän elimen puuttuminen ja sääntöjen ankara sitovuus.⁷⁶² Halila on kiinnittänyt säätiön hallituksen toiminnan arvioinnissa huomiota siihen, että säätiössä vallitsee vieras eikä oma tahto.⁷⁶³ Myös hän on todennut säätiöiden muita oikeushenkilöitä suuremman tarkoitussidonnaisuuden.⁷⁶⁴

Hovi on korostanut säätiön hallituksen jäsenen luottamusasemaa. Hän on verrannut sitä uskotun miehen asemaan.⁷⁶⁵ Hovi on pitänyt säätiön yhteisöistä erottavia perustekijöitä eli omistajien tai jäsenten puuttumista ja vieraan tahdon toteuttamista olennaisina hallituksen määräysvallan sisällön ja käytön kannalta.⁷⁶⁶ Mähönen taas on todennut, että säätiön hallituksen poikkeuksellisen korostuneen fidusiaarisen luonteen perusteella säätiölaissa ei edes tarvittaisi säännöstä huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuudesta.⁷⁶⁷ Mikkola on pitänyt säätiöiden toimeenpanijoita ja hallinnoitsijoita fidusiaareina (erityinen asemaan perustuva luottamus) vastaavasti kuin esimerkiksi edunvalvoja.⁷⁶⁸

Yhtiöiden hallitusten jäseniä ja toimivaan johtoon kuuluvia Mikkola on sen sijaan pitänyt fidusiaareina vain rajoitetusti.⁷⁶⁹ Ruotsin yhtiöoikeudessa Dotevall on tehnyt vastaavaa tarkoittavan johtopäätöksen. Hän on pitänyt yhtiön hallituksen jäsenten oikeudellista asemaa asiamiessuhteeseen verrattavana (tehtävänä toimia toisen puolesta). Tämän korostaminen johtaisi hänen mukaansa kuitenkin väärin johtopäätöksiin korvausvastuusta.⁷⁷⁰ Osakeyhtiön hallituksen jäsenellä ja toimitusjoh-

⁷⁵⁸ Timonen 2020.

⁷⁵⁹ Jauhiainen – Kaisanlahti – Kela 2017 s. 540.

⁷⁶⁰ Maijala LM 2019 s. 68–70.

⁷⁶¹ Aro 1971 s. 192.

⁷⁶² Aro 1971 s. 281–282.

⁷⁶³ Halila LM 1998 s. 34–35.

⁷⁶⁴ Halila LM 1998 s. 23.

⁷⁶⁵ Hovi 2005 s. 190.

⁷⁶⁶ Hovi 2005 s. 23.

⁷⁶⁷ Mähönen LM 2008 s. 340.

⁷⁶⁸ Mikkola 2003 s. 37, 121 ja 167.

⁷⁶⁹ Ibid.

⁷⁷⁰ Dotevall 1989 s. 274–277.

tajalla on vapaampi asema kuin asiamiehellä, koska heidän ei tarvitse selvittää päämiehen tahtoa jokaisessa epävarmuustilanteessa. Toinen merkittävä ero on, että yhtiön johdon on otettava riskejä voiton tuottamiseksi liiketoiminnassa.⁷⁷¹

Dotevallin mainitsemat yhtiön liiketoiminnan johtamiseen kuuluvat päätöksenteon vapaus ja riskinotto kuuluvat liiketoimintapäätösperiaatteen ytimeen. Säätiön hallituksen päätöksentekoon nämä eivät kuulu, ja hallituksen jäsenen vastuu rinnastuu enemmän edunvalvojan tai asiamiehen kuin yhtiön hallituksen jäsenen. Dotevall mainitsee vielä kolmantena syynä eron sen, että yhtiön toimielimen tehtävään ei kuulu vain yksipuolisesti valvoa päämiehen etua.⁷⁷² Myös osakeyhtiön hallitus on sidottu yhtiön yhtiöjärjestyksen mukaiseen tarkoitukseen.⁷⁷³ Säätiön hallitus on sidottu tarkoitukseen, jossa ei ole kysymys säätiön omasta vaan vieraasta tahdosta. Säätiön hallituksella on valvottavanaan säännöistä ilmenevä säätiön ulkopuolisen eli perustajan tahto.

Säätiön sijoitustoimintaa koskevassa artikkelissaan Wuolijoki on suhtautunut kriittisesti esittämäni säätiön hallituksen jäsenen korostuneeseen huolellisuusvelvollisuuteen. Wuolijoki on viitannut kritiikissään SL:n perusteluihin. Lisäksi artikkelin tutkimuskohteen eli säätiön sijoitustoiminnan osalta Wuolijoki on todennut, että ”säätiöiden sijoitustoiminnan on perustuttava hyvin samanlaiseen harkintaan kuin yhtiöiden sijoitustoimintaa järjestettäessä. Säätiökonteksti ei muuta rahoitusteorian lähtökohtia.”⁷⁷⁴

Ulkomaisessa oikeuskirjallisuudessa on *non profit*-organisaation korostettua fidusiaarista velvollisuutta vastustettu sillä perusteella, ettei johdon korvauksettomalle vapaaehtoistyölle tulisi asettaa korkeita vaatimuksia. Hansmann ei hyväksy tätä argumenttia. Useat *non profit*-organisaatiot ovat merkittäviä taloudellisia toimijoita, eikä organisaatioon kuulu tahoja, joka voi kyseenalaistaa ja tarvittaessa vaihtaa organisaation johdon.⁷⁷⁵ Mikäli ilman korvausta toimivat vapaaehtoiset henkilöt eivät halua tai kykene kantamaan vastuutaan, ratkaisuna tulisi Hansmannin mukaan olla johdon asianmukainen ja organisaation edun mukainen palkitseminen.⁷⁷⁶ Siinänsä ainakin Suomessa on katsottu, että johdon vastuuseen ei vaikuta se, makse-

⁷⁷¹ Dotevall 1989 s. 276.

⁷⁷² Ibid.

⁷⁷³ HE 109/2005 vp, s. 37–41; Mähönen – Villa 2015 s. 6; Airaksinen – Pulkkinen – Rasi-
naho 2021 OYL 1:5.

⁷⁷⁴ Wuolijoki LM 2019 s. 643. Sandberg on Langbeiniin ja Posneriin viitaten todennut, että eläkerahaston trusteen osalta on perinteinen tulkinta niin lojaliteettivelvollisuuden kuin ”the prudent man rule” -säännön perusteella ollut, että trustee ei saa edistää mitään muita tarkoituksia (esimerkiksi hyvinvointi yhteiskunnassa) kuin puhtaasti korkeinta tuottoa edunsaajille asianmukaisella riskitasolla. Sandberg 2013 s. 438–439 ja 444–445.

⁷⁷⁵ Hansmann 2001 s. 260–261.

⁷⁷⁶ Ibid.

taanko tehtävästä palkkiota vai ei. Korvauksen määrän sovittelussa sillä voi kuitenkin olla merkitystä.⁷⁷⁷ Korkein oikeus on ottanut edellä mainitun perustelun mukaisesti kantaa yhdistyksen hallituksen jäsenten vastuun puolesta tilanteessa, jossa he eivät saaneet palkkiota (KKO 1982 II 103 ja KKO 1987:122).

Non profit-organisaatioiden johdon huolellisuusvelvollisuuden tulisi Hansmannin mukaan olla vähintään yhtä tiukka kuin yhtiöoikeudessa.⁷⁷⁸ Oikeuskirjallisuuden perusteella hallituksen jäsenen tuottamusarvioinnissa ei pitäisi olla käytössä ”maallikkostandardia”. Henkilön subjektiivisten olosuhteiden ei siis pitäisi vaikuttaa vastuun syntymiseen. Subjektiiviset tekijät voivat vaikuttaa vastuun jakautumiseen ja korvausvastuun sovitteluun.⁷⁷⁹ Suomessa säätiön johdolla vaikuttaisi lähtökohtaisesti olevan vähintään samansisältöinen huolellisuusvelvollisuus kuin yhtiön johdolla.⁷⁸⁰

Luottolaitoksen johdon korvausvastuuta koskevassa Wuolijoen tutkimuksessa on arvioitu luottolaitoksiin liittyvien erityispiirteiden vaikutusta huolellisuusarviointiin. Wuolijoki on pitänyt luottolaitoksen johdon liiketoiminnallista ja oikeudellista toimintaympäristöä hyvin vaativana (regulaatioiheys, liiketoiminnan syklisyys ja rahoitusteoreettinen monimutkaisuus) ja johdon henkilökohtaista vastuuta periaatteellisesti merkittävänä. Oikein mitoitettuna se voi hänen mukaansa kannustaa johtoa huolelliseen toimintaan.⁷⁸¹ Liikepankin johdon huolellisuusarvioinnissa Wuolijoki on viitannut vuoden 2006 OYL:n esitöiden kautta *business judgement* -sääntöön. Hän on korostanut sitä, että henkilökohtainen vastuu ei seuraa pelkästään liiketaloudellisesti epäonnistuneesta päätöksestä.⁷⁸² Jossain tulee kuitenkin vastaan sallitun riskinoton raja.⁷⁸³

Wuolijoki on pohtinut, onko pankkitoiminnan systeimiriskillä (rahoitusmarkkinoiden vakaus) tiukentavaa vaikutusta pankin johdon huolellisuusarviointiin. Hän on todennut, että merkkejä tästä on korkeimman oikeuden ratkaisuissa KKO 1997:110 ja KKO 1997:111. Ratkaisuissa liikepankin johtokunnan jäsenelle asetettiin ”korostettu huolellisuusvelvollisuus”. Kun edellä mainittujen ratkaisujen jälkeen uudistetussa luottolaitoslaissa tai sen esitöissä ei mainita korostunutta huolellisuusvelvollisuutta, Wuolijoki on päätenyt siihen, ettei ainakaan kategorisesti ole sellaista

⁷⁷⁷ HE 166/2014 vp, s. 103; Savela 2015 s. 90–91.

⁷⁷⁸ Hansmann 2001 s. 260–261.

⁷⁷⁹ Dotevall 1989 s. 547; HE 109/2005 vp, s. 40; HE 166/2014 vp, s.72; Kaisanlahti 2015 s. 54–57; Salo 2015 s. 45; Nyström 2016 s. 279; Jauhiainen – Kaisanlahti – Kela 2017 s. 540–541 ja 544–545.

⁷⁸⁰ HE 166/2014 vp, s.72; Kaisanlahti 2015 s. 51–62; Jauhiainen – Kaisanlahti – Kela 2017 s. 539; Wuolijoki LM 2019 s. 643.

⁷⁸¹ Wuolijoki LM 2011 s. 1428–1429 ja 1447.

⁷⁸² Wuolijoki LM 2011 s. 1440.

⁷⁸³ Wuolijoki LM 2011 s. 1441–1442.

velvollisuutta. Pankkitoiminnan erityispiirteet kuitenkin vaikuttavat pankin johdon huolellisuusarviointiin.⁷⁸⁴

Wuolijoki ei ole ylipäänsä pitänyt luottolaitoksen johdon korostunutta vastuuta toimivana keinona pankkitoiminnan systeemiriskin hallintaan. Perusteluna kannalleen hän on maininnut systeemiriskiin liittyvien taloudellisten vahinkojen mittavuuden ja sen, että vahingot seuraavat monimutkaisista tapahtumaketjuista.⁷⁸⁵ Suomalaisissa säätiöissä ja niissä aiheutuissa taloudellisissa vahingoissa on tilanne käsitykseni mukaan erilainen. Säätiölle aiheutetut taloudelliset vahingot ovat lähtökohteisesti erityyppisiä ja -laajuisia kuin finanssialan systeemiriskit. Vahingot aiheutuvat usein yksinkertaisen tapahtumaketjun seurauksena. Säätiön hallitus ei ole esimerkiksi järjestänyt asianmukaisesti sisäistä valvontaa, ja operatiivisesta toiminnasta vastaava saa tilaisuuden ottaa varoja omaan käyttöönsä tai käyttää niitä säätiön edun vastaisesti.⁷⁸⁶

Korostuneella huolellisuusvelvollisuudella voisi siis säätiössä olla toivottava vaikutus kyseessä olevassa toimintaympäristössä mahdollisiin riskeihin. Määrältään suuret riskit ovat sinänsä säätiöissäkin mahdollisia, mutta pankkitoiminnan systeemiriskiin verrattavasta riskistä ei ole kysymys. Säätiön johdon vastuuriiski on, vastaavasti kuin yhtiön johdon vastuuriiski, siirrettävissä vakuutusyhtiölle, joten säätiön hallituksella on mahdollisuus hallita säätiön ja yksittäisen hallituksen jäsenen riskiä myös sillä tavalla.⁷⁸⁷

Sallitun riskinoton raja on säätiössä yhtiötä tiukempi. Liiketoimintapäätösperiaate kannustaa yhtiön johtoa riskinottoon, ei kuitenkaan ylimitoitettuun riskinottoon. Säätiön tarkoitussidonnaisuusperiaate taas sitoo säätiön toiminnan tiukasti säännöistä ilmenevään tarkoitukseen ja säätiön erityispiirteiden huomioon ottamiseen riskienhallinnassa, ei kuitenkaan ylimitoitettuun varovaisuuteen. Se on lähtökohta, mutta lopulta säätiöissäkin olosuhteet vaihtelevat kuten yhtiöissä. Hyväksyttävän riskinoton raja on liukuva, ja ratkaisu jää tehtäväksi tapauskohtaisesti kuten yhtiöoikeudessa.

Säätiöt eroavat toisistaan toiminnan laajuuden ja varallisuuden määrän osalta merkittävästi. Myös säätiöiden toimintaympäristöt vaihtelevat. Esimerkiksi start up-toiminnan tukeminen säätiötarkoituksena on jo lähtökohtaisesti selvästi enemmän riskejä sisältävää kuin esimerkiksi olemassa olevan museon ylläpito. Myös säätiöiden taloudellisessa tilanteessa on eroja ja se vaikuttaa säätiön toimintamahdollisuuks-

⁷⁸⁴ Wuolijoki LM 2011 s. 1444–1445. Myös Nyström ottaa esiin edellä mainituissa korkeimman oikeuden ratkaisuissa perustellun pankin johtokunnan jäsenen korostuneen huolellisuusvelvollisuuden. Nyström 2016 s. 285.

⁷⁸⁵ Wuolijoki LM 2011 s. 1445.

⁷⁸⁶ Huovinen ja Teräskallio 2024.

⁷⁸⁷ Säätiön johdonvastuuriiskin vakuuttamisesta Majjala 2021 s. 189–204.

siin ja riskinottokykyyn. Säätiö ei voi ottaa riskejä hallitsemattomasti, vaikka sinänsä säätiötoiminta voi riskinoton seurauksena päättyä, kuten SL:n perusteluissa on todettu.⁷⁸⁸ Riskinottokykyyn vaikuttavana ja riskienhallintaa korostavana tekijänä säätiöympäristössä on osakeyhtiöympäristöön verrattuna merkittävä ero. Säätiön hallituksen tehtävänä on hallinnoida toisen omaisuutta ja käyttää sitä kolmannen hyväksi säätiön ulkopuolisen pysyvästi määräämällä tavalla. Pidän perusteltuna, että säätiön hallituksen jäsen toimii tehtävässään toisen omaisuutta hallinnoidessaan ja sitä kolmannen hyväksi käyttäessään korostuneen huolellisesti.

5.2.4 Huolellisuusvelvollisuuden korostumisen riskit ja mahdollisuudet

Tiukan huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuuden ja vastuun aktiivisen toteuttamisen riskinä Hansmann on pitänyt johdon passiivisuutta. Vastuuriskin pelossa johto voisi olla ryhtymättä organisaation edun mukaiseen toimeen.⁷⁸⁹ Myös kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa on kiinnitetty huomiota ankaran vastuun mahdollisesti aiheuttamaan liialliseen korvausvastuun pelkoon ja ylivarovaisuuteen.⁷⁹⁰ Toinen mahdollinen riski on, että korostunut vastuu nostaa henkilöiden kynnystä ottaa vastaan säätiöiden hallitusjäsenyyksiä. Uskaltaako säätiön hallituksen jäsenyyttä ottaa vastaan, on Olsson kysynyt artikkelissaan säätiön hallituksen jäsenten tehtävistä ja aktiivisuusvelvollisuudesta.⁷⁹¹

Säätiöiden hallitusten jäsenten saatavuuden heikentyminen todennäköisesti nostaisi hallitusten jäsenten palkkiotasoa. Se taas tarkoittaisi, että jäisi vähemmän varoja käytettäväksi säätiöiden hyödyllisiin tarkoituksiin. Valtaosa suomalaisista säätiöistä on pieniä, ja jo hallitusten jäsenten asianmukaiset palkkiot voisivat heikentää niiden kustannustehokkuutta. Säätiöiden hallitustehtäviä tehdään usein korvauksetta tai pienellä korvauksella.⁷⁹² Säätiötä ei voi kuitenkaan perustaa sen oletettaman varassa, että hallitustehtävät hoidetaan palkkiotta. Säätiöllä on oltava useampijäseninen hallitus, ja heillä on oikeus tavanomaiseen palkkioon, ellei säännöissä määrätä toisin (SL 3:9.3).⁷⁹³

⁷⁸⁸ HE 166/2014 vp, s. 72.

⁷⁸⁹ Hansmann 2001 s. 258.

⁷⁹⁰ Wuolijoki LM 2011 s. 1447; Salo 2015 s. 1; Nyström 2016 s. 149.

⁷⁹¹ ”Vågar man sitta i en stiftelsestyrelse?” Olsson 2008 s. 482–483.

⁷⁹² ”Käytännössä on tavallista, että hallituksen jäsenille ei makseta palkkiota tai palkkio on pieni.” HE 166/2014 vp, s. 103; Oikeusministeriön vuoden 2018 säätiökyselyssä 37 prosenttia vastaajista ilmoitti, ettei säätiön toimielimien jäsenille ole maksettu palkkoja tai palkkioita. OM 53/2018 s. 10 ja 25. Suvikumpu 2024.

⁷⁹³ VSL:n palkkiosäännöksen muutoksen perusteluissa kiinnitettiin huomiota jäsenen tehtävään liittyvään oikeudelliseen vastuuseen. HE 89/1985 vp, s. 8.

Palkkion maksamisella ylipäänsä sekä tehtävää ja vastuuta vastaavalla asianmukaisella palkkiotasolla voisi hallitusjäsenten saatavuuden lisäksi olla positiivinen vaikutus tehtävän ammattimaiseen, vastuulliseen ja aktiiviseen hoitamiseen.⁷⁹⁴ SL:n perusteella osa säätiön varoista kuuluu kuluu säätiön hallintoon. Hallinto on hoidettava tehokkaasti⁷⁹⁵, kustannussäästöjä ei kuitenkaan tarvitse SL:n perusteella hakea talkootyöstä. Tehokkuutta voidaan ja on perusteltua hakea myös sulautumisten avulla.⁷⁹⁶ Vapaaehtoistyö sinänsä on merkittävää säätiöille.⁷⁹⁷ Toiset voivat lahjoittaa säätiöille rahaa, toiset omaa aikaansa ja asiantuntemustaan.⁷⁹⁸ Palkkion voi jättää ottamatta, mutta on tärkeää, että ymmärtää, minkälaisen tehtävän ja vastuun ottaa vastaan.

Kun otetaan huomioon suomalaisten säätiöiden lukumäärä, voi korostunutta vastuuta lievempi vastuu mielestäni tarkoittaa sitä, että esimerkkitapauksia realisoituneesta säätiön johdon vastuusta ei juurikaan saataisi. Liiallisen pelon ja ylivarovaisuuden pelossa voitaisiin siis menettää koko säätiön johdon vastuuriskin ennaltaehkäisevä vaikutus. Korvauksen sovittelumahdollisuus on olemassa (SL 8:3), ja kynnyks säätiön hallituksen jäsenen vastuun merkittäväänkin sovitteluun voi olla alhainen.⁷⁹⁹ Johdon vastuuvakuutus tarjoaa mahdollisuuden siirtää myös säätiön johdon vastuuriski vakuutusyhtiön kannettavaksi vakuutusehtojen mukaisesti.⁸⁰⁰

Jotta korostuneella huolellisuusvelvollisuudella olisi jotakin vaikutusta, täytyy siitä olla tietoa säätiöiden hallitusten jäsenillä tai mahdollisilla jäsenillä. Vaikutus voi siis tarkoittaa negatiivisesti hallitusjäsenten saatavuushaasteita tai jäsenten ylivarovaisuutta tai positiivisesti huolellisia menettelytapoja. Onkin hyvä kysymys, minkä verran yleisesti on tietoa säätiön hallituksen jäsenen korvausvastuun edellytyksistä, korvauksen sovittelusta tai johdon vastuun vakuuttamismahdollisuudesta. Säätiön johdon korostuneessa huolellisuusvelvollisuudessa ja liiketoimintapäätösperiaatteen pohjalta muokatussa säätiön tarkoitussidonnaisuutta korostavassa tarkoitussidonnaisuusperiaatteessa on olennaista juuri asioiden selvittäminen ennen päätöksen tekemistä. Olsson on vastannut edellä mainittuun kysymykseensä, että sää-

⁷⁹⁴ Myös Hansmann on todennut edellä mainitusti, että johdon asianmukainen ja organisaation edun mukainen palkitseminen voisi edistää vastuun kantamista. Hansmann 2001 s. 260–261.

⁷⁹⁵ HE 166/2014 vp, s. 33, 54–55, 66, 72 ja 119.

⁷⁹⁶ HE 166/2014 vp, s. 52–53.

⁷⁹⁷ Ahdekivi 2014 s. 10, 12 ja 26; Suvikumpu 2024.

⁷⁹⁸ Suvikumpu 2024.

⁷⁹⁹ Länsi-Uudenmaan käräjäoikeuden päätöksessä 18.2.2022 (22/609) säätiön hallituksen jäsenet veloitettiin maksamaan vahingonkorvausta säätiölle, mutta korvausvastuu soviteltiin siten, että lopulliseksi korvausvastuuksi jäi noin 10 prosenttia vaaditusta vahingon määrästä.

⁸⁰⁰ Säätiön johdonvastuuriskin vakuuttamisesta Majjala 2021 s. 189–204.

tiön hallitustehtävän uskaltaa ottaa vastaan, kun perehtyy kyseessä olevan säätiön toimintaan ja sitä ohjaaviin normeihin.⁸⁰¹

Säätiön tarkoitussidonnaisuusperiaate sitoo säätiön toiminnan tiukasti säännöistä ilmenevään tarkoitukseen (esimerkkeinä KKO 2024:35 ja KHO 2022:13) ja säätiön erityispiirteiden huomioon ottamiseen riskienhallinnassa, ei kuitenkaan ylimitoitettuun varovaisuuteen. Se on lähtökohta. Säätiössäkin olosuhteet kuitenkin vaihtelevat, kuten edellä on esitetty. Hyväksyttävän riskinoton raja on liukuva, ja ratkaisu jää tehtäväksi tapauskohtaisesti. Konkreettiset esimerkit hyväksyttävän riskinoton lähtökohtaisesti yhtiöitä korkeammasta rajasta säätiössä ovat sijoitustoiminta ja liiketoiminta velkarahoituksella. SL:n perusteluissa on todettu, että velkarahoitus voi lisätä sijoitustoiminnan sekä varsinaisen toiminnan rahoittamiseksi harjoitetun liiketoiminnan riskiä niin merkittävästi, että tällainen toiminta voi olla kiellettyä säätiössä.⁸⁰² Kun sijoitustoiminnan tai liiketoiminnan riski kasvaa, SL 1:4:n huolellisuusvelvollisuus joka tapauksessa korostuu.⁸⁰³

Ennakkopäätöksessä KKO 2020:93 todettiin, että huolellisuusvelvollisuuden sisältävää hallituksen jäsenen aktiivisuusvelvollisuutta korostivat säätiön hallinnoiman varallisuuden suuri määrä ja laaja toiminta, ristiriidat säätiön hallituksessa sekä päätettävänä olevan asian merkittävyys. Ennakkopäätöksessä KKO 2008:115 todettiin, että johtoa valvovan omistajatahon tai jäsenistön puuttuminen korostaa asianmukaisen ja riippumattoman tilintarkastuksen merkitystä säätiöiden valvonnassa. Ei ole arkihavaintoa siitä, että ratkaisut olisivat ainakaan merkittävässä määrin vaikeuttaneet hallitusten jäsenten tai tilintarkastuspalveluiden saatavuutta säätiöihin. Vasta-argumenttina säätiöiden viranomaisvalvonnalle on ollut ja voisi edelleenkin olla vastaavasti, että se vaikeuttaa hallitusten jäsenten saamista säätiöihin. Tällaisestakaan ei ainakaan laajamittaisesti ole ollut havaintoja.

Kun nostetaan esiin riski huolellisuusvelvollisuuden korostumisen negatiivisista vaikutuksista, on myös kysyttävä, käsittäisikö mahdollisten hallitusjäsenten laajempi tietoisuus vain vastuun korostumisen, mutta ei muita korvausvastuun edellytyksiä, vastuun sovittelumahdollisuutta tai riskin vakuuttamismahdollisuutta. Vai voisiko korostunut vastuu vaikuttaa positiivisesti huolellisuustason kohoamiseen sekä lisääntyneeseen asioiden selvittämiseen ja sen seurauksena tietoisuutta myös korvausvastuun edellytyksistä kokonaisuutena, sovittelumahdollisuudesta sekä johdon vastuuriskin vakuuttamismahdollisuudesta. Säätiön johdon vastuuriskin vakuuttaminen laajasti olisi säätiöiden etu, koska se mahdollistaisi paremmin taloudellisen kompensoinnin vahinkotilanteissa. Ennakkopäätöksessä KKO 2001:70 on todettu, ettei kor-

⁸⁰¹ Olsson 2008 s. 482–483.

⁸⁰² HE 166/2014 vp, s. 72–73.

⁸⁰³ HE 166/2014 vp, s. 73.

vausvastuun sovitteluun ole aihetta, siltä osin kuin korvausvelvollisten vastuuvakuutukset kattavat heidän vahingonkorvausvastuunsa.

Säätiöiden hallitusten palkkiotason nousu, lisääntynyt asioiden selvittäminen ja siihen liittyvä mahdollinen asiantuntijapalveluiden ostaminen sekä vakuutusten hankkiminen nostaisivat kaikki säätiöiden kustannuksia ja tarkoittaisivat, että hyödyllisten tarkoitusten toteuttamiseen jäisi vähemmän rahaa. Pitkällä tähtäimellä mainitut kustannukset voivat kuitenkin tarkoittaa myös positiivisia vaikutuksia hyödyllisten tarkoitusten toteuttamiseen, kuten edellä on esitetty. Lisäksi myös viranomaisvalvonta käyttää säätiöiden hyödyllisiin tarkoituksiin tarkoitettuja varoja. Paineet säätiöiden valvontamaksun korottamiseen ovat olemassa. Vuodesta 2022 alkaen PRH:lla on ollut säätiövalvonnan tehostamiseen reilu 200 000 euron lisämääräraha valvontamaksujen perusteella PRH:lle maksetun 650 000 euron lisäksi.⁸⁰⁴

Säätiössä toimivalla hallituksella itsellään on merkittävästi paremmat mahdollisuudet vaikuttaa säätiön toimintaan kuin ulkopuolisella viranomaisvalvonnalla. Kustannustehokkuus perusteella on syytä arvioida, kannattaako kustannuksia lisätä pitkällä tähtäimellä ensisijaiselle toimintavelvolliselle vai jälkikäteiselle ulkopuoliselle valvonnalle vai löytyykö niiden välistä kustannustehokas kompromissi. Kun valvontaa kehitetään, tulisi kiinnittää huomiota siihen, missä kohtaa SL:n eri säännökset ja niiden tulkinnat ovat ristiriidassa keskenään ja johtavat kustannustehottomuuteen. Mikäli pidetään perusteltuna käyttää ja lisätä säätiöiden varoja jälkikäteiseen viranomaiskontrolliin, pitäisi sen olla perusteltua myös tätä edeltävään säätiöiden sisäiseen valvontaan.

5.3 Kokoavat näkökohdat säätiön tarkoituksen pysyvyydestä ja tarkoitussidonnaisesta päätöksenteosta

Säätiön perustajan keinona varmistaa oman tahtonsa toteutuminen on määritellä tahtonsa tarkasti ja selvästi säätiön säännöissä säätiötä perustettaessa.⁸⁰⁵ ”Ainoastaan selvä ja täydellinen säädekirja tarjoaa ehdottomasti varman pohjan säädetoiminnalle.” totesi Tawaststjerna 1920-luvulla.⁸⁰⁶ Tämä pätee edelleen. Jokaisella sanalla on tarkoituseräyksessä merkitystä. Tarkoituseräyksen huolellisen kirjoittamisen lisäksi perustaja voi määritellä yksityiskohtaisesti säätiön hallinnon.⁸⁰⁷ Säätiön perustajalla on SL:n perusteella myös keinoja valvoa säännöissä määritellyn tah-

⁸⁰⁴ TEM TAE 2022 s. 21–22. ”Määrärahan mitoituksessa huomioon otetut muutokset (1 000 euroa) [...] Säätiövalvonnan tehostaminen 230”.

⁸⁰⁵ Andersen – Olsson 2002 s. 12: ”Den viktigaste uppmaningen man kan lämna till en stiftare är att utforma förordnandet med stor omsorg och så tydligt som möjligt.”

⁸⁰⁶ Tawaststjerna 1921 s. 36.

⁸⁰⁷ Aro 1971 s. 183; Olsson 1996 s. 122 ja 299.

tonsa toteutumista.⁸⁰⁸ Säätiön perustamisvaiheessa vallitsee laajasti tahdonvaltaisuus.

Säätiön toiminnassa taas tilanne on toinen. Säätiön keskeinen piirre on perustajille, lahjoittajille ja rahoittajille säätiölain säännöksiin turvattu varmuus säätiön tarkoituksen pysyvyydestä ja toteuttamisesta sääntöjen mukaisesti. Säätiön olemassaolo ei ole riippuvainen jäsenistä kuten yhteisön olemassaolo.⁸⁰⁹ Tarkoituksen pysyvyys on säätiön keskeinen tunnusmerkki.⁸¹⁰ Perustajan tarpeiden ja tavoitteiden lisäksi tai juuri niihin liittyen, tämä on merkittävä asia säätiötoiminnan kannalta keskeisten lahjoitus- ja testamenttivarojen saamiseksi. Säätiön tarkoituksen säätiölain säännöksillä varmistettu pysyvyys tarkoittaa säätiöön varoja lahjoittavalle, että varoja käytetään mainittuun tarkoitukseen, niitä ei käytetä muuhun tarkoitukseen, eikä käyttötarkoitus muutu.

Ilmanen, Mikkola ja Hovi ovat kiinnittäneet huomiota säätiöön yhtenä erilaisena kansalaisten hyödynnettävissä ja valittavissa olevana välineenä muiden organisaatiomuotojen joukossa.⁸¹¹ Oikeusjärjestys tarjoaa oikeushenkilömuodon, jota koskee lain säännöksiin varmistettu tarkoituksen pysyvyys ja mahdollisuus perustamisvaiheessa hyvin vapaasti määrätä tarkoituksen sisältö ja laajuus. Kyse on vapaudesta ja mahdollisuudesta luonnollisille ja juridisille henkilöille, jotka haluavat järjestää toimintaansa ja varallisuuttaan. Säätiö on vaihtoehto, joka tarjoaa jotakin, mitä yhteisö ei yhtä vahvasti tarjoa eli tarkoituksen sitovuutta, velvoittavuutta ja muuttumattomuutta.

Hyödyllisen tarkoituksen toteuttamiseksi ovat säätiön vaihtoehtoina yhdistys ja teoriassa myös osuuskunta tai osakeyhtiö. Näissä kaikissa on omistajia tai jäseniä, joilla on johdon valvontaoikeus- ja keinot. Heillä on odotuksia oikeushenkilön taloudellisesta tuloksesta, palveluista tai toiminnasta. Heillä on myös oikeus ja keinot muuttaa oikeushenkilön toimintaa, toimialaa ja tarkoitusta. Säätiön ero oikeushenkilönä ja vaihtoehtona on siinä, että sillä on pysyvä velvollisuus säännöissä määrätyn tarkoituksen toteuttamiseen ja ettei sillä ole omistajia tai jäseniä, joilla on odotuksia säätiön varoista tai eduista ja joilla olisi valta tehdä muutoksia tai lopettaa tai keskeyttää toiminta.

Säätiölain takeita säännöissä määrätyn tarkoituksen jatkuvalle toteuttamiselle voidaan vahvistaa ja globaalisti useimmiten vahvistetaankin julkisella valvonnalla. Säätiön pysyvä tarkoitus, jota on velvollisuus toteuttaa, on looginen, mutta ei välttämätön peruste julkisen valvonnan järjestämiselle. SL 13 ja 14 lukujen rekisteröinti-

⁸⁰⁸ Ks. luku 4.7.

⁸⁰⁹ Rawert 2001 s. 110.

⁸¹⁰ HE 4/1929 s. 1; Aro 1971 s. 2–3, 70, 72, 79 ja 203–204; Hovi 2005 s. 11, 23, 26, 28–29, 88–89, 138, 140–141 ja 314; Halila OTJP 2010 s. 19, 21 ja 55; Van der Ploeg – van Veen – Versteegh 2017 s. 259–260.

⁸¹¹ Ilmanen 1977 s. 11; Mikkola 2003 s. 165; Hovi 2005 s. 24–25.

ja valvontasäännökset turvaavat säätiön tarkoituksen toteuttamista aineellisoikeudellisten SL:n säännösten lisäksi. Tarkoituksen toteutumisen turvaamista koskevat säännökset kokonaisuutena, kuten laaja raportointivelvollisuus, monijäseninen hallitus, pakollinen tilintarkastus ja valvonta, tekevät säätiöstä toimintamuotona lähtökohtaisesti kalliimman, mutta samalla erityisen tarkoituksen toteuttamista turvaavan ratkaisuvaihtoehdon. Yksiportainen hallinto mahdollistaa myös ketterän ja kustannustehokkaan organisaation.

Kun säätiön valvontamaksulakia valmisteltiin, valvonnan rahoitusvaihtoehtoina olivat budjettirahoitus, valtion maksuperustelain mukaisten uusien suoritemaksujen käyttöönotto tai vuosittainen valvontamaksu.⁸¹² Päätöstä valvontamaksun valinnasta perusteltiin juuri säätiön perustajien tekemällä toimintamuotoa koskevalla valinnalla. Koska perustajan todettiin valitsevan säätiömuodon parhaiten omiin tarkoituksiinsa soveltuvana, pidettiin asianmukaisena, että julkisen valvonnan kustannukset katetaan säätiöiltä perittävillä maksuilla.⁸¹³ Kun verrattiin toimenpidekohtaista maksua yleiseen valvontamaksuun, pidettiin jälkimmäistä parempana, koska hyöty tarkastusten suorittamisesta ei koidu pelkästään tarkastettavalle säätiölle, vaan sillä edistetään yleisesti säätiötoiminnan nauttimaa luottamusta.⁸¹⁴ Säätiöt perustetaan lähtökohtaisesti pysyviksi, ja uusia säätiöitä perustetaan vuosittain vähän.⁸¹⁵ Säätiökenttä uusiutuu hitaasti, joten valtaosassa säätiöitä perustaja tai perustajat eivät ole olleet säätiömuotoa valitessaan tietoisia, että siihen liittyy vuosittainen valvontamaksu. Maksun suuruus⁸¹⁶ on kuitenkin niin maltillinen, ettei sillä yksinään voine olla vaikutusta perustamispäätökseen.

Säätiön ulkoisesta julkisesta valvonnasta riippumatta säätiön hallituksella on ensisijainen toiminta- ja valvontavelvollisuus säätiössä. Säätiön hallitus on sidottu sääntöihin kirjoitettuun tarkoitukseen ja velvollinen noudattamaan ja toteuttamaan sitä. Yhteenvetona totean, että säätiön hallituksen huolellisuusvelvollisuus korostuu seuraavilla perusteilla:

- 1) Omistajattomassa ja jäsenettömässä organisaatiossa johdon fidusiaarivelvollisuudet korostuvat.
- 2) Kun kyseessä ei ole liiketoiminta, yhtiöoikeuden *business judgement* -sääntöä soveltuvampana tulkintaohjeena on pidetty tiukempaa vahingonkorvausoikeuden *reasonable person* -standardia.

⁸¹² OM 23/2013 s. 70; HE 137/2013 vp, s. 2.

⁸¹³ HE 137/2013 vp, s. 2.

⁸¹⁴ HE 137/2013 vp, s. 3.

⁸¹⁵ Uusien säätiöiden määrät vuosittain 2011–2019 Majjala 2021 s. 30–31.

⁸¹⁶ Valvontamaksun suuruus on 120 €, 250 € tai 500 € riippuen säätiön taseen loppusummasta (valvontamaksulaki 2 §)

- 3) Tyypillisesti hallitus on ainut säätiön toimielin. Päätösvalta, toimeenpanovalta ja kontrollivalta ovat yleensä yhdellä ja samalla toimielimellä.
- 4) SL:n mukainen huolellisuusperiaate on nostettu esiin vahvasti SL:n esitöissä, ja ennakkopäätöksessä KKO 2020:93 painotetaan sen merkitystä.
- 5) Säätiön hallituksen jäsenellä on korostunut luottamusasema ja poikkeuksellisen korostunut fidusiaarinen luonne sekä edunvalvojaan tai asiamieheen verrattava asema toisella tavalla kuin osakeyhtiön hallituksen jäsenellä (päättöksenteon vapaus ja riskinotto voiton tavoittelemiseksi).
- 6) Säätiöllä ei ole omaa vaan vieras tahto.
- 7) Ankara sääntösidonnaisuus.
- 8) Vaikka *business judgement rule* on mainittu SL:n perusteluissa, sääntö ei ole sellaisenaan sovellettavissa säätiöoikeudessa. Viittaus *business judgement* -sääntöön ei ole taloudellisesti perusteltu, kun resursseja käytetään ulkoisen säätiövalvonnan järjestämiseen ja samalla suojattaisiin säätiön sisäisestä valvonnasta vastaavaa johtoa.
- 9) SL 1:4:n perusteluissa tuodaan esiin säätiön erityispiirteiden ja toimintaympäristön vaikutus riskinarviointiin (ero voittoa tavoittelevaan liiketoimintaan).
- 10) Erityinen velvollisuus riskienhallintaan.

Lisäksi jäljempänä tulevat seuraavat perusteet:

- 11) Puutteet velkojiensuojassa.
- 12) Säätiön hallituksen jäsenen erityinen suoja vaihtamista vastaan.
- 13) Säätiön poikkeuksellinen johdon valvontajärjestely.
- 14) Tilintarkastuksen merkityksen korostuminen säätiössä.

6 Viranomaisen omistaja- ja jäsenvalvonnan korvaajana

6.1 Viranomaisvalvonnan intressitahot

Omistajat ja jäsenet valvovat yhteisöissä lähtökohtaisesti omaan omistukseensa tai jäsenyyteensä liittyviä etuja. Kun säätiössä ei ole omistajia eikä jäseniä, valvonta ei ole tarpeen ainakaan sellaisten puolesta. Kenen puolesta viranomaisen tehtävänä on siis korvata omistajat tai jäsenet valvojina? Mahdollisia viranomaisvalvonnan intressitahoja ovat edellä olevan perusteella ainakin:

- 1) säätiön perustaja tai perustajat,
- 2) säätiö itse,
- 3) säätiön tai perustajan tahto,
- 4) säätiön säännöistä ilmenevä tarkoitus,
- 5) tarkoituksen mukaiset säätiön edunsaajat,
- 6) velkojat,
- 7) säätiölle lahjoittavat tai sitä rahoittavat ja
- 8) yhteiskunta.

6.1.1 Säätiön tarkoitus ja etu suhteessa yhteiskunnan etuun

SL 1:4:n mukaan johdon on huolellisesti toimien edistettävä säätiön tarkoituksen toteutumista ja säätiön etua. SL 14:1:n mukaan rekisteriviranomaisen tehtävänä on valvoa, että säätiön toiminnassa noudatetaan säätiölakia ja säätiön sääntöjen määräyksiä. Säätiön toiminnasta vastaa johto, ja sen velvoittavana ohjeena on säätiön etu ja säätiön tarkoituksen toteuttaminen. Valvojan on siis valvottava sitä, että säätiö eli käytännössä sen puolesta toimiva johto tekee sitä, mitä SL:ssa ja säännöissä on määrätty eli edistää säätiön etua ja tarkoitusta. Siksi myös valvonnassa on toimittava SL:n säännösten perusteella säätiön edun ja tarkoituksen puolesta. Korkeimman oikeuden ratkaisuisissa KKO 2020:93 ja KKO 2024:35 on todettu sama eli valvonnalla

varmistetaan ja turvataan säätiön tarkoituksen edistämistä.⁸¹⁷ Säätiön johdon eikä myöskään julkisen valvonnan tehtävänä ole SL:n sanamuodon perusteella toimia säätiön perustajan, yhteiskunnan, edunsaajien tai johdon puolesta.

Valvontaa koskevan säännöksen (SL 14:1) perusteluissa on tuotu esiin yhteiskunnan intressi valvonnan suojan kohteena. Perusteluissa on nimenomaisesti todettu yhteiskunnallisesti merkittävä toiminta ja myös säätiöiden saama julkinen rahoitus. Myös valvontamaksulain perusteluissa valvonnan on todettu olevan nimenomaan ”yhteiskunnallisesti tarpeellista säätiöihin liittyvien merkittävien taloudellisten arvojen vuoksi ja koska esimerkiksi osakeyhtiöille tyypillinen omistajavalvonta puuttuu”. Yhteisön omistajat tai jäsenet eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti valvo yhteiskunnan intressiä. Osakkeenomistajakeskeisen teorian mukaan osakkeenomistajien eduksi toimiminen voi kuitenkin hyödyttää lopulta myös muita sidosryhmiä ja yhteiskuntaa kokonaisuutena.⁸¹⁸ Säätiöt myös rahoittavat yhteiskunnan intressillä perustellun säätiövalvonnan (valvontamaksu). Säätiövaroilla toteutetaan kunkin säätiön hyödyllistä tarkoitusta ja siitä hyötty yhteiskunta. Osa näistä säätiövaroista on vielä käytettävä yhteiskunnan intressien valvomiseen. Samalla ja ensisijaisesti valvotaan kuitenkin sitä, että säätiö toteuttaa omaa tarkoitustaan.

Aron väitöskirjassa sekä siihen viitaten myös Hovin tutkimuksessa on mainittu julkiset intressit valvonnan suojan kohteena.⁸¹⁹ Mähönen on todennut, että säätiöiden hyvä hallinto on tärkeää säätiöiden itsensä, mutta myös taloudellisen toiminnan kannalta kokonaisuutena.⁸²⁰ Hän viittaa säätiöihin säätiötarkoitusten toteuttamisen ohella merkittävänä pörssiyhtiöiden omistajina. Tällä perusteella valvonnan intressitahona olisi siis säätiö itse, mutta myös yhteiskunnan taloudellinen toiminta kokonaisuutena.

Kuitenkin myös taloudelliselta arvoltaan vähäiset ja täysin yksityisiä intressejä edistävät säätiöt ovat valvonnan alaisia. Pykäläinen-Syrjänen on todennut, että pienten säätiöiden valvonta on kustannustehotonta.⁸²¹ Tämä pitää varmasti paikkansa. Pientenkin säätiöiden valvontaa voi kuitenkin perustella luottamuksen ylläpidolla alaa kohtaan. Juuri pienemmissä säätiöissä voi olla vähäisemmät resurssit ja asiantuntemus hallinnon, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan järjestämiseen. Se taas voi johtaa säätiölain vastaisiin menettelyihin ja alan kannalta epäedulliseen toimintaan ja julkisuuteen.

⁸¹⁷ KKO 2020:93, kohta 16 ja KKO 2024:35, kohta 11.

⁸¹⁸ Mähönen – Villa 2015 s. 4, 6, 156, 161, 167, 184, 191, 202 ja 216; Nyström 2016 s. 35–36; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 1:5.

⁸¹⁹ Aro 1971 s. 238–241; Hovi 2005 s. 82 ja 101–102.

⁸²⁰ Mähönen 2007 s. 3.

⁸²¹ Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 375.

Ruotsin säätiöoikeudessa valvonta on nähty palvelemissa useita intressejä. Ruotsissa on korostettu valvonnan rajoittamista säätiön perustajan ja potentiaalisten perustajien intressissä. Tärkeimpänä on pidetty säätiöiden perustajien vapauden kunnioittamista, mutta myös yhteiskunnan intressiä sen varmistamiseksi, että säätiötarkoituksiin saadaan lahjoituksia jatkossakin. Valvonnalla suojattavat intressit on nähty laajasti: säätiötoiminnan jatkuvuus, säätiön tarkoitusten edistäminen, säätiön perustaja, edunsaajat ja valtio. Säätiötarkoituksen toteutumisen turvaaminen on Ruotsissakin ensisijaista. Olsson on esittänyt kysymyksen, kuka suojaa tarkoitusta ja säätiön etua, toimii säätiön tarkoituksen toteuttamisen varmistamiseksi ja puuttuu esimerkiksi tehottomaan hallintoon. Hän on painottanut säännösten tehokkuudessa kontrollia ja sanktioita. Vaikka laissa on useita säätiötarkoituksen ja säätiöomaisuuden suojaksi tarkoitettuja säännöksiä, suojassa on hänen mukaansa useissa tapauksissa puutteita.⁸²² Tarvitaan valvoja, jonka on Olssonin mukaan oltava viranomainen.

Norjassa säätiövalvonta on nähty ensisijaisesti säätiön intressissä tapahtuvaksi ja johdonmukaisesti tämän kanssa rahoitettu säätiöiden varoilla. Yksityisoikeudellisen oikeushenkilön valvontaa ei ole pidetty viranomaiselle kuuluvana. Parempaa vaihtoehtoa ei ole kuitenkaan ollut tarjolla. Kun valvonnalla edistetään luottamusta säätiötoimintaa kohtaan, se palvelee niin säätiön kuin yhteiskunnan etua. Se edistää säätiöiden varojen hankintaa toiminnan harjoittamiseksi, ja tuosta toiminnasta hyötyy myös yhteiskunta. Mikäli säätiöiden toiminta ei olisi yhteiskunnan kannalta hyödyllistä ja merkityksellistä, julkista valvontaa ei mahdollisesti järjestettäisi eikä siihen käytettäisi lainsäädäntöresursseja, vaikka omistajavalvonnan puuttuminen koettaisiin ongelmaksi.

6.1.2 Säätiön edunsaajat

Edunsaajatermi on SL:ssa vain neljässä kohtaa, eikä säätiön edunsaajista ole varsinaisia säännöksiä. Ainoastaan SL 12:14.5:ssa on nimenomainen säännös edunsaajan oikeuksista. Se liittyy säätiön purkamiseen eli ei varsinaisesti toimivaan säätiöön. SL 12:14.5:n mukaan säännöissä nimetyllä edunsaajalla, jolle varat on luovutettava säätiön purkautuessa, on oikeus moittia varojen jakoa. Oikeuskirjallisuudessa säätiöiden sääntöjen mukaiset edunsaajat tai edunsaajamääräykset on jaettu yksilöllisiin (nimeytyt edunsaajat), yleisiin (tiettyyn ryhmään kuuluvat henkilöt) ja persoonattomiin (edunsaajana suuri yleisö tai osa siitä). Luokat eivät kuitenkaan ole jyrkkiä, koska sääntömääräykset vaihtelevat sisällöltään.⁸²³ Edunsaajaryhmä vaikuttaa ratkaistavina oleviin säätiöoikeudellisiin kysymyksiin. Hessler on todennut, että säätiövarojen käyttö koskee suoremmin säätiötarkoitusta, kun varoja tai etuja ei ole sääntömää-

⁸²² Olsson 1996 s. 451.

⁸²³ Aro 1971 s. 119–138

räysten mukaan jaettava tietyille tai tiettyyn ryhmään kuuluville henkilöille, vaan esimerkiksi jonkun tieteellisen kysymyksen ratkaisuun.⁸²⁴

Aron väitöskirjassa on todettu, että viranomaisvalvontaa suoritetaan edunsaajien etujen turvaamiseksi.⁸²⁵ Mikkola on myös katsonut, että fidusiaarisuhde säätiössä kohdistuu edunsaajiin.⁸²⁶ Edunsaajia on pidetty suojan kohteena myös Ruotsin säätiöoikeudessa. Edunsaajien intressejä on edistettävä säätiön sääntöjen määrittelemällä tavalla.⁸²⁷ Edunsaajien suojassa herää myös kysymys, suojataanko nykyisiä vai tulevia edunsaajia. Nykyisten edunsaajien edun mukaiset toimet voivat tarkoittaa tulevien sukupolvien menetystä. Kun Halila on tutkinut oikeutta säätiön pääoman käyttöön, hän on todennut, että pääoman käytössä ”olla viime kädessä tekemisissä sen kanssa, minkä sukupolven hyväksi säätiövarallisuus on käytettävä”. Pääoman käytönkin suhteen säätiön säännöt ovat ratkaisevassa asemassa.⁸²⁸ Kun otetaan huomioon säätiöiden pysyvyys tai ikuisuus, on edunsaajien suoja tasapainottelua nykyisten ja tulevien edunsaajien välillä. Säätiön hyödyllistä tarkoitusta on toteutettava pysyvästi, mutta mikäli toimintaedellytykset loppuvat, on vähäisten varojen säästäminen tuleville edunsaajille hyödytöntä. Säätiön toiminnan on oltava hyödyllistä. Päättökäsi asiassa ”riippuu säätiön säännöistä kokonaisuudessaan ja niistä oloista, joissa säätiöhallinto toimii”, kuten Halila on todennut.⁸²⁹

Trustin agenttikustannusanalyysissä trustin edunsaajia on tarkasteltu viimesijaisina riskinkantajina, kuten osakkeenomistajia osakeyhtiössä. Viimesijainen riskinkantaja, trustissa siis edunsaaja, kantaa riskin trusteen epäonnistumisesta.⁸³⁰ Trusteen fidusiaarivollisuudet kannustavat trusteeta hallinnoimaan trustia edunsaajien edun mukaisesti.⁸³¹ Trust-oikeudessa edunsaajilla on jonkin verran erilainen asema verrattuna säätiön edunsaajiin. Trust ei ole oikeushenkilö, ja edunsaajat ovat yksi trust-järjestelyn osapuoli. Heillä on tietynlainen omistusoikeus trustin omaisuuteen. Trust-järjestelyissäkin edunsaajien asema kuitenkin vaihtelee. Toisin kuin yksityisiä tarkoituksia palvelevat trustit (*private trust*), julkisia intressejä edistävien trustien (*public trust*) on todettu lähenevän mannereurooppalaista säätiötä, eikä edunsaajien joukon tarvitse olla ennalta täsmällisesti määritelty. Trust-järjestelyssä edunsaajien tulot voi olla määritelty kiinteästi (*fixed trust*) tai harkinnanvaraisesti (*discretionary trust*).⁸³²

824 Hessler 1952 s. 50–52, 128 ja 279–281.

825 Aro 1971 s. 119–138 (edunsaajan määräytymisestä), 142–145 ja 238.

826 Mikkola 2003 s. 167.

827 Hemström 2010 s. 33: ”De vilkas intressen ska främjas är ofta stiftelsens destinatärer.”

828 Halila LM 1998 s. 28–29.

829 Ibid.

830 Sitkoff 2003 s. 649.

831 Sitkoff 2003 s. 647.

832 Ks. trust-järjestelyistä luku 2.7 ja harkintavallan käytöstä luku 5.2.1.

SL:n perusteluissa on todettu, että ”lähtökohtaisesti säätiöllä ei ole sellaisia ni-
mettyjä omistajia ja jäseniä vastaavia edunsaajia, joilla olisi oikeus vaatia tiettyjä
etuuksia säätiöltä ja jotka voisivat omin toimin puuttua lain tai sääntöjen vastaiseen
toimintaan säätiössä esimerkiksi vaatimalla vahingonkorvausta lain ja sääntöjen rik-
komisesta säätiölle aiheutuvasta vahingosta”.⁸³³ Ylöstalo on viitannut säätiön sään-
töjen edunsaajamääräysten kirjavuuteen ja todennut, ”ettei edunsaajan asemaan si-
nänsä voida liittää täsmällisiä oikeusvaikutuksia”.⁸³⁴ Edunsaajan aseman selvittämi-
nen käsittää kaikki ne kysymykset, jotka koskevat perustajan ilmaiseman tahdon to-
teuttamisen suojaamista.⁸³⁵ Kun säätiön tarkoitus on tarkkarajainen ja säätiön edun-
saajat on yksilöllisesti määritelty säätiön säännöissä, he voivat olla viimesijaisia ris-
kinkantajia. Mikäli säätiön varainhoito epäonnistuu, menetyksestä kärsivät edunsaaj-
jat eli heillä on viimesijainen riski. Tukisäätiö voi olla esimerkki tällaisesta säätiöstä,
koska edunsaajana oleva perustaja tai määräysvallan käyttäjä on mainittava nimeltä
säännöissä (SL 1:9.3).⁸³⁶

Trust-oikeudessa on todettu, että eri edunsaajaryhmien välisiä konflikteja torjuu
yhdenvertaista kohtelua edellyttävä fidusiaarivelvollisuus (*duty of impartiality*).⁸³⁷
SL:ssa ei ole säännöksiä säännöissä määrättyjen edunsaajien yhdenvertaisuudesta,
eikä sen perusteella ole velvollisuutta edunsaajien yhdenvertaiseen kohteluun. Sään-
nöissä asiasta voidaan määrätä toisin.⁸³⁸ Edunsaajien yhdenvertaisuus ei ole herättä-
nyt keskustelua Suomen säätiöoikeudessa. Siihen voi vaikuttaa myös suomalaisten
säätiöiden edunsaajamääräysten tyypillinen persoonattomuus.⁸³⁹ Ruotsin oikeuskir-
jallisuudessa Hemström on todennut, että edunsaajien intressien edistämisestä sää-
tiön sääntöjen määrittelemällä tavalla voi seurata esimerkiksi vaatimus edunsaajien
yhdenvertaisesta kohtelusta, vaikka varsinainen jäsenten yhdenvertaisen kohtelun
kysymys ei kuulukaan säätiöoikeuteen.⁸⁴⁰ Edunsaajien yhdenvertainen kohtelu etu-
jen jakamisessa on säätiön sääntöjen sisällöstä riippuva asia. Säätiöoikeudellista
edunsaajien yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta ei ole, ja säätiön hallitus voi harkita
eri edunsaajien tai edunsaajaryhmien tukemisen ja tarkoituksen toteuttamisen paino-
pisteet, ellei säännöistä tule tähän hallituksen harkintaa rajoittavaa ohjausta.⁸⁴¹

Oikeushenkilöntiteetin ja sen omistajien tai jäsenten välinen sidosryhmäjännite
ja sitä koskeva keskustelu- ja ratkaisutarve puuttuvat säätiöoikeudesta. Edunsaajat

⁸³³ HE 166/2014 vp, s. 146.

⁸³⁴ Ylöstalo LM 1971 s. 650.

⁸³⁵ Aro 1971 s. 74, 136–138; Ylöstalo LM 1971 s. 650.

⁸³⁶ prh.fi/fi/saatiorekisteri/valvonta/tukisaation_saannot.html vierailupäivä 13.3.2024.

⁸³⁷ Sitkoff 2003 s. 650–652; Day 2009 s. 447–448; Richardson 2011 s. 8–9 ja 16.

⁸³⁸ HE 166/2014 vp, s. 137 ja 145; Jauhiainen – Kela – Kaisanlahti 2017 s. 619.

⁸³⁹ Aro 1971 s. 136–138; Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 10.

⁸⁴⁰ Hemström 2010 s. 33.

⁸⁴¹ HE 166/2014 vp, s. 137 ja 145.

ovat säätiön läheisin ja merkittävin sidosryhmä. Säätiön edunsaajia ei sidosryhmänä tule rinnastaa yhteisön rakenteeseen kuuluviin omistajiin tai jäseniin. Parempi vertailuryhmä on mielestäni yhteisön velkojat. Edunsaajilla on säätiön sopimuksenulkoisia⁸⁴² velkojia tai potentiaalisia velkojia muistuttava asema. Edunsaajat eivät ole sijoittaneet säätiöön oman eikä vieraan pääoman ehtoista pääomaa, mutta heillä on tai voi olla saatavaa säätiöltä. Säätiön edunsaajien asema ja ”saatava” ovat täysin riippuvaisia säätiön säännöistä, sääntöjen tarkoituseräyksestä ja edunsaajamääräyksen yksilöinnistä. Edunsaajilla ei ole edunsaaja-aseman perusteella päätösvaltaa säätiössä. Kun säätiön tarkoitus on tarkkarajainen, säännöissä nimetyillä edunsaajilla, kuten tukisäätiössä, voi poikkeuksellisesti olla residuaaliriski- ja -tuotto-oikeus. Sääntömääräyksen perusteella tukisäätiön edunsaajalla voi olla myös kontrollivalta, mikäli edunsaaja nimittää säätiön hallituksen enemmistön.

Myös Saksan säätiöoikeudessa korostetaan edunsaajien eroa jäsenistä ja sitä, ettei edunsaajilla ole jäsenoikeuksia ja jäsenen valvontavaltaa. Edunsaajien oikeudellinen asema määräytyy perustajan tahdon mukaan siten, kuin se ilmenee tarkoituseräyksestä.⁸⁴³ Edunsaajien on todettu olevan viranomaisvalvonnan suojan kohteena ainoastaan välillisesti. Esimerkiksi tarkoituksen muutoksissa on ensisijaisesti otettava huomioon säättäjän tahto ja sen takaaminen, mutta toissijaisesti säätiön tarkoituksen mukaisten edunsaajien piiri.⁸⁴⁴

Säätiön sidosryhmiin kuuluu myös vastaavia velkojia kuin yhteisöillä, kuten luotonantajat, verohallinto, vakuutuksenantajat jne. Säätiön edunsaajat ovat näistä erillinen sidosryhmänsä. Kun verrataan säätiötä osakeyhtiöön, kiinnitän huomiota siihen, että edunsaajien sidosryhmä rinnastuu ennemmin yhtiön velkoihin kuin yhtiön osakkeenomistajiin. Edunsaajan saatava riippuu säätiön tarkoituseräyksestä. Suomalaiset säätiöt ovat tyypillisesti persoonattomia, eikä kukaan voi siinä tapauksessa väittää, että säätiö on hänelle tietyn summan velkaa ennen kuin säätiössä on tehty kyseistä henkilöä koskeva apurahapäätös. Tukisäätiössäkin esimerkiksi perustajayhdistyksen ”saatava” tukisäätiöltä riippuu säätiön sääntöjen tarkoitus- ja toimintamuotomääräyksen sisällöstä ja yksityiskohtaisuudesta.

Luonnollisella henkilöllä tai oikeushenkilöllä, joka kuuluu apurahasäätiön tarkoituksen toteuttamisen piiriin, voisi poikkeuksellisesti olla peruste vaatia korvausta hallitukselta tuen menetyksestä, mikäli säätiön säännöissä on yksityiskohtainen edunsaajamääräys ja korvausvastuun edellytykset täyttyvät muutoin. Käytännössä korvausta vaativa taho tulisi olla nimeltä mainittuna edunsaajana ja hänelle kuuluva

⁸⁴² Sopimussuhteen ulkoisia velkojia ovat esimerkiksi vahingonkorvausvelkojat.

⁸⁴³ Rawert 2001 s. 110; von Campenhausen – Stumpf 2014 s. 3; Hof 2014 s. 140, 142, 183 ja 218–219.

⁸⁴⁴ Hof 2014 s. 362.

etus yksilöitynä.⁸⁴⁵ Jos säätiöllä on muitakin edunsaajia tai tarkoituksia, nämä on otettava arvioinnissa huomioon. Kun edunsaajia ei useimmiten määritellä suomalaisen säätiöiden säännöissä, ja nimenomaisetkin edunsaajamääräykset ovat alisteisia säätiön tarkoitukselle, edunsaajien etujen turvaaminen tarkoittaa säätiötarkoituksen turvaamista.⁸⁴⁶ Aron väitöskirjassa todetun mukaisesti ”[s]äätiötarkoitus osoittaa, minkä hyväksi säätiö toimii, kenen etua säätiön toiminta tarkoittaa”.⁸⁴⁷

6.1.3 Perustajan tahto

Oikeusministeriön arviomuistiossa vuodelta 2007 on säätiövalvonnan ensisijaisena tarkoituksena todettu olevan sääätäjän tahdon toteutumisen varmistaminen. Sen taas katsottiin edistävän säätiöiden perustamista.⁸⁴⁸ Aron väitöskirjassa on mainittu myös sääätäjän tahto (*Stifterwille*) valvonnan suojan kohteena edunsaajien ja julkisten intressien lisäksi. Sääätäjän tahdosta valvonnan suojan kohteena hän on viitannut Sveitsin säätiöoikeuteen.⁸⁴⁹ Vastaavasti ja Aron väitöskirjaan viittaamalla, Hovi on todennut, että viranomaisvalvonnalla varmistetaan perustajan tahdon toteutumista sekä edunsaajan oikeusturvaa ja julkisten intressien toteutumista.⁸⁵⁰ Valvonnankin suojan kohteena voi olla vain säätiön säännöistä ilmenevä perustajan tahto, koska vain se ohjaa säätiön toimintaa, ei muualta mahdollisesti ilmenevät perustajan tarkoitukset, kuten edellä on perusteltu.

Pykäläinen-Syrjänen on nimenomaan kohdistanut huomionsa säätiön perustajan abstraktiin tahtoon sellaisena kuin se ilmenee säätiön sääntöihin kirjoitetusta tarkoituksesta. Pykäläinen-Syrjänen on viitannut perusteluissaan Aron väitöskirjaan ja persoonattomiin säätiöihin sekä taloustieteen päämies-agenttiteoriaan. Hänen tutkimuksessaan on pidetty apurahasäätiön sääntöihin kirjoitettua tarkoitusta päämiehenä ja säätiön johtoa agenttina. Hän on myös painottanut, että suomalaisilla apurahasäätiöillä ei tyypillisesti ole selkeästi määriteltyä edunsaajapiiriä.⁸⁵¹

Saksan säätiöoikeudessa säätiötarkoituksesta ilmenevä sääätäjän tahto on säätiöoikeuden tärkein ohje, ja se on myös nimenomaisesti mainittu viranomaisvalvonnan suojan kohteena. Valvontaviranomaisen tehtävänä on taata säätiötarkoituksen jatkuva voimassa pysyminen, toteuttaminen ja säätiöautonomia sekä tarvittaessa puo-

⁸⁴⁵ Halila LM 1998 s. 35; HE 166/2014 vp, s. 38; Säätiöt ja rahastot ry:n muistio 2009 s. 10.

⁸⁴⁶ Aro 1971 s. 119 ja 135–138.

⁸⁴⁷ Aro 1971 s. 2–3 ja 70.

⁸⁴⁸ OM arviomuistio 2007 s. 5 ja 14.

⁸⁴⁹ Aro 1971 s. 239 alaviitteineen.

⁸⁵⁰ Hovi 2005 s. 82 ja 101–102.

⁸⁵¹ Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 10–11, 113 ja 389.

lustettava näitä myös säätiön toimielimiä vastaan.⁸⁵² Säättäjän tahto nimenomaan konkretisoituu ja saa ilmiänsä säätiötarkoituksessa (*Stiftungszweck*).⁸⁵³ Viranomaisvalvonnan keskeinen suojan kohde on säätiötarkoituksesta ilmenevä säättäjän tahto.⁸⁵⁴ Myös Suomen säätiöoikeudessa perustajan tahto saa suojaa säätiötarkoituksen kautta. Säätiölle laadituissa säännöissä ilmaistu tahto syrjäyttää perustajan tahdon myös valvonnan suojan kohteena.

6.1.4 Velkojat

Säätiön velkojia ei liene kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa varsinaisesti tarkasteltu viranomaisvalvonnan suojan kohteena. Jauhiainen on todennut, että yksityisiä intressejä edistävien säätiöiden viranomaisvalvonta voisi rajoittua edunsaajien ja velkojien aloitteeseen.⁸⁵⁵ Koska otin edellä säätiön edunsaajien vertailusidosryhmäksi velkojat, on syytä tarkastella valvonnan tarjoamaa suojaa myös heidän kannalta.

Säätiö voi lähtökohtaisesti ottaa velkaa niin tarkoituksen toteuttamiseksi, sijoitustoimintaan, kuin myös toiminnan rahoittamiseksi harjoitettuun liiketoimintaan. SL:n perustelujen mukaan velkarahoitus voi lisätä sijoitustoiminnan sekä varsinaisen toiminnan rahoittamiseksi harjoitetun liiketoiminnan riskiä niin merkittävästi, että tällainen toiminta voi olla jopa kiellettyä säätiössä.⁸⁵⁶ Lähtökohtaisesti velanotto on kuitenkin säätiölle sallittua. Säätiön johdon on noudatettava velanottoa koskevassa päätöksenteossa SL 1:4:n huolellisuusvelvollisuutta ja SL 1:5:n suunnitelmallisuusvelvollisuutta. Säätiöllä voi olla myös ostovelkoja, verovelkoja, vahingonkorvausvelkoja tai palautettavasta avustuksesta syntyntä velkaa jne.

Osakeyhtiön sopimus- ja sopimuksenulkoiset velkojat saavat suojaa OYL:n velkojainsuojasäännöksistä, johdon fidusiaarisista velvollisuuksista ja taloudellisesta raportoinnista. Sopimusvelkojat voivat saada suojaa myös sopimusehdoista. Eri osakeyhtiöteorioissa ja eri tutkijoiden perusteluissa fidusiaaristen velvollisuuksien suoja velkojille syntyy eri tavoin. Yhtiöntiteetin kautta tuleva velkojien suoja kytkeytyy niin yhtiön toiminnan tarkoituksen kunnioittamiseen kuin sen jatkuvuudesta huolehtimiseen. Velkojien intressien vastaisia olisivat päätökset, jotka eivät ole liiketalou-

⁸⁵² Ks. luku 3.3.4.

⁸⁵³ Von Campenhausen – Stumpf 2014 s. 1–3: ”*Im Stiftungszweck konkretisiert sich der Wille des Stifters.*”; Hof 2014 s. 112 ja 182–184.

⁸⁵⁴ Hof 2014 s. 194, 350–351 ja 360–361. ”*Damit ist der Stiftungszweck das zentrale Schutzgut der staatlichen Aufsicht.*” Hof 2014 s. 194.

⁸⁵⁵ Jauhiainen 2014 s. 636.

⁸⁵⁶ HE 166/2014 vp, s. 72–73. Oma näkemykseni on, että velkarahoitus voi lisätä myös riskiä säätiön varsinaisessa tarkoituksen toteuttamisessa. Vaikka tarkoituksen toteuttaminen velkarahoituksella ei ole kiellettyä, huolellisuusvelvollisuus korostuu tällaisessa menettelyssä.

dellisesti perusteltuja (lojaliteetti) tai ovat huolimattomasti valmisteltuja, yltiöpäistä riskinottoa sisältäviä (huolellisuus).⁸⁵⁷ Kun säätiössä ei ole omistajia, oikeushenkilöntiteetin edun kautta tuleva fidusiaristen velvollisuuksien suoja on kiinnostava säätiöoikeuden näkökulmasta.

Säätiön velkojat eivät kaikilta osin saa suojaa säätiön edun kautta vastaavalla tavalla kuin osakeyhtiöoikeudessa on perusteltu. Tarkoituksen toteuttaminen, esimerkiksi apurahojen jakaminen, ei turvaa velkojien saatavia. Päinvastoin se voi merkittävästikin pienentää säätiön varoja ja peruspääomaa.⁸⁵⁸ Säätiön toiminnan jatkuvuudesta huolehtiminen on myös velkojien etu, samoin kuin osakeyhtiössä toiminnan jatkuvuudesta huolehtiminen. SL:ssa ei ole velkojiensuoja- tai vakavaraisuussäännöksiä. SL 12:22:n perusteella liiketoimintaa harjoittavan säätiön on kuitenkin tehtävä rekisteri-ilmoitus, jos oma pääoma on negatiivinen.⁸⁵⁹ Johdon huolellinen toiminta ja riskienhallinta ovat säätiön kaikkien sidosryhmien, myös velkojien etu. Puutteet säätiön velkojiensuojassa korostavat johdon huolellisuusvelvollisuutta.

SL:n perusteluissa todetaan, että säätiön sidosryhmien asemaan on kiinnitetty erityistä huomiota. ”Säätiöiden toimintamahdollisuuksia lisäävät keinot on valittu siten, että niillä ei olisi olennaisia vaikutuksia säätiön sidosryhmien, kuten velkojien ja edunsaajien asemaan.⁸⁶⁰ Säätiön toiminnan avoimuutta on lisätty, toimintakertomusta ja tilinpäätöstä koskevat tiukat ja kattavat raportointivelvoitteet. Avoimuus- ja raportointivaatimukset tarjoavat eri sidosryhmille ja niin edunsaajille kuin velkojille informaatiota säätiön taloudellisesta tilanteesta.⁸⁶¹ Mahdollinen rahoittaja voi perehtyä säätiön taloudelliseen tilanteeseen ennen sitoumuksen tekemistä. Tieto ei kuitenkaan auta olemassa olevaa velkojaa enää siinä vaiheessa, kun säätiö on luovuttanut pääomansa tai merkittävän osan siitä. Säätiön sopimusvelkojat voivat hallita riskiään sopimusehdoilla ja edellyttämällä vakuutta, mutta sopimuksenulkoisilla velkojilla – verottajalla, julkisen avustuksen takaisinperijällä jne. – ei ole tätä mahdol-

⁸⁵⁷ HE 109/2005 vp, s. 39; Mähönen – Villa 2015 s. 6; Salo 2015 s. 258 (velkojien edut korostuvat yhtiön taloudellisen tilanteen heikentyessä); Nyström 2016 s. 297–298, 301, 307–308, 310–311, 314–315, 318, 355–357 ja 361–362. Yhtiön kohdistuvien fidusiaristen velvollisuuksien tuoma velkojien suoja toteutuu lähtökohtaisesti yhtiön konkurssipesän korvausvaatimuksena. Nyström 2016 s. 310. Tietyissä tilanteissa lojaliteettivelvollisuus sisältää myös velkojien intressit. Dotevall 1989 s. 373–374 ja 552.

⁸⁵⁸ Myös säätiön pääomaa voi käyttää tarkoituksen toteuttamiseen, ellei sitä ole rajoitettu säännöissä. Hovi 2005 s. 29–30 ja 134–137; HE 166/2014 vp, s. 25, 43, 64–65, 70, 73, 86 ja 91; Jauhiainen – Kaisanlahti – Kela 2017 s. 55, 61 ja 115–116.

⁸⁵⁹ Ks. säätiön johdon velvollisuudesta seurata säätiön oman pääoman tasoa Perälä – Viertola 2018 s. 144.

⁸⁶⁰ HE 166/2014 vp, s. 1.

⁸⁶¹ Ibid.

lisuutta. Myös säätiön taloudellinen tilanne voi vaihdella ja heikentyä, ja myös säätiö voi joutua maksukyvyttömyysmenettelyyn.⁸⁶²

Siinä missä säätiön edunsaajat rinnastuvat sidosryhmänä säätiön velkoihin päätöksenteko- ja valvontakeinojen ja mahdollisuuden puuttumisen tai heikkouden osalta, säätiöentiteetin tai säätiön edun kautta tuleva suoja erottaa – ainakin osittain – näitä sidosryhmiä. Toisin kuin velkojia, säätiön edunsaajia suojaa lähtökohtaisesti sekä säätiön tarkoituksmääräyksen kunnioittaminen ja noudattaminen että säätiötoiminnan jatkuvuudesta huolehtiminen, toiminnan huolellisuus ja riskienhallinta. Viimeksi mainitut suojaavat myös säätiön velkojia, mutta edellä todetusti tarkoituksmääräyksen toteuttaminen voi olla velkojan kannalta suorastaan epäedullista.

Lopulta yksittäinen tai yksittäiset edunsaajatkin nauttivat vain edellä mainittua velkojille tarjolla olevaa rajatumpaa säätiöentiteetin kautta tulevaa suojaa. Osalle nykyisistä edunsaajista säätiön tarkoituksen mukaisesti jaetut varat vähentävät tai voivat kokonaan poistaakin toisten tai tulevien edunsaajien mahdollisuuden saada varoja tai etuja säätiöltä. Sekä säätiön edunsaajien että velkojien intressien vastaisia olisivat päätökset tai menettely, jota Villa on edellä mainitusti kutsunut kielletyksi säätiön varojen käytöksi. Säätiön varojen säätiön tarkoituksen vastainen käyttö on säätiöoikeudellinen vastine osakeyhtiön laittomalle varojen jaolle. Osakeyhtiössä varojen käyttöön on oltava hyväksyttävä liiketaloudellinen peruste, säätiössä varojen käyttöön on taas oltava peruste säätiötarkoituksessa.

Kun säätiövalvonta tarkoittaa johdon valvomista säätiötarkoituksen puolesta ja sitä, että johto toimii tehtävässään huolellisesti, suojaa viranomaisvalvonta myös säätiön velkojien etuja. Kun säätiövalvonta on jälkikäteistä, välillä vuosiakin jäljessä menettelyn tapahtumisesta, ja SL:ssa laajennettiin mahdollisuutta harjoittaa liiketoimintaa tarkoituksen toteuttamisen rahoittamiseksi ja säätiöllä on oikeus käyttää pääomansa kokonaankin tarkoituksen toteuttamiseksi, korostuu säätiön hallituksen huolellisuusvelvollisuus.

6.1.5 Johtopäätökset viranomaisvalvonnan intressitahoista

Riippumatta siitä kenen tai minkä intressissä valvonnasta säädetään, kun valvonta toimii, se voi hyödyttää kaikkia edellä mainittuja intressitahoja. Aron väitöskirjassa on myös todettu, että tässä suhteessa intressit menevät päällekkäin.⁸⁶³ SL:n, KKO:n ennakkopäätösten kuin myös edellä niin edunsaajista kuin perustajan tahdosta oi-

⁸⁶² Maksukyvyttömyysrekisteri.om.fi vierailupäivä 10.3.2024 haulla ”säätiö” yhteensä 10 konkurssiasiaa vuosina 2021–2024. Myös Hovi on kiinnittänyt huomiota tähän ja listannut esimerkkejä säätiökonkursseista 1950-luvulta 2000-luvulle. Hovi 2005 s. 135–136.

⁸⁶³ Aro 1971 s. 239.

keuskirjallisuudessa todetun perusteella suoja kiinnittyy säätiön säännöissä ilmaistuun tarkoitukseen ja muut intressitahot saavat suojaa säätiötarkoituksen kautta.

SL 1:2:ssä säätiön tehtävä on määritelty yksinomaan tarkoituksen kautta eli säätiö tukee tai harjoittaa tarkoitusta edistävää toimintaa. SL 1:4:n mukaan säätiön johdon ei tule edistää säätiön perustajan, edunsaajien tai yhteiskunnan etua, vaan nimenomaan säätiön tarkoituksen toteutumista ja säätiön etua. Riippumatta edunsaajamääräyksen olemassaolosta tai sisällöstä on säätiön johdon sekä säätiövalvonnan päämies SL:n perusteella säätiön tarkoitus. Johtopäätökseni on siis sama kuin Aron ja Pykäläinen-Syrjäsen väitöskirjoissa. Säätiövalvonnan suojan kohteena on säätiötarkoitus ja sen toteutuminen. Näin ei kuitenkaan ole sillä perusteella, ettei edunsaajia ole säätiötarkoituksissa määritelty ja että säätiöt ovat edunsaajamääräysten osalta ”persoonattomia”. Valvonta säätiötarkoituksen puolesta ja sen toteutumiseksi seuraa SL 1:2:n, 1:4:n ja 14:1:n säännöksistä. Näiden SL:n säännösten mukaiset oikeusohjeet ovat olleet voimassa myös VSL:n aikana.⁸⁶⁴

Säätiön johdolla ja säätiövalvonnalla on sama suojaamisen ja edistämisen kohde eli säätiön tarkoitus ja etu. Viranomaisen ja säätiön johto ovat siis lähtökohtaisesti samalla puolella eli molempien tehtävänä on huolehtia säätiön tarkoituksen toteutumisesta omassa roolissaan toisiaan tukien. Viranomaisen ohjeistaa, neuvoo ja linjaa käytäntöjä. Säätiön johto taas toimii avoimesti ja huolellisesti sekä raportoi toiminnastaan. Kun ensisijainen säätiön tarkoituksen ja edun toteuttaja eli säätiön johto ei toimi edellä mainitun mukaisesti, säätiön johdosta tulee valvojan vastapuoli. Siinä tapauksessa valvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa ja kohdistaa toimia säätiön johtoon säätiötarkoituksen puolesta. Toisin kuin Suomessa, Saksan säätiöoikeudellisessa kirjallisuudessa tulee selkeästi esiin johdon asema säätiövalvonnan vastapuolena. Ruotsin säätiölain valvontaa koskevista säännöksistä nimenomaan säätiön johto on valvontakeinojen kohteena. Suomessa taas säätiöissä toimivia eli käytännössä toimielinten jäseniä on perinteisesti pidetty säätiön kanssa yhtäläisinä suojan kohteina.⁸⁶⁵

⁸⁶⁴ KKO 2020:93, kohta 12: ”Vuoden 1930 säätiölakiin ei sisällynyt nykyisen lain 1 luvun 4 §:n kaltaista säätiön johdon huolellisuusvelvollisuutta koskevaa nimenomaista säännöstä. Säätiön hallituksen asemaa tai hallitukselle kuuluvia velvollisuuksia ei kuitenkaan ole voimassa olevalla säätiölailla tältä osin merkityksellisellä tavalla muutettu. Myös uuden säätiölain 1 luvun 4 §:n perusteluissa (HE 166/2014 vp, s. 72) on katsottu, että kyseinen pykälä vastaa sisällöltään aiemmin voimassa ollutta oikeutta. Säätiön hallituksella ja sen jäsenillä on siten jo vuoden 1930 säätiölain perusteella ollut voimassa olevassa säätiölaissa säädettyä huolellisuusvelvollisuutta vastaava velvollisuus huolellisesti toimien edistää säätiön tarkoituksen toteutumista ja säätiön etua.”

⁸⁶⁵ OM arviomuistio 2007 s. 4, 9 ja 13; OM Tiivistelmä PRH:n säätiölain uudistamista koskevasta aloitteesta annetuista lausunnoista s. 11. Sekä myöhempi lainsäädäntökehitys ja oikeuskäytäntö, ks. luku 6.4.3.

Tuoreessa ratkaisussaan KKO 2024:35 korkein oikeus on todennut säätiön ja sen hallituksen jäsenten välisen intressiristiriidan valvonta-asiassa. Hallituksen erottaminen voi olla säätiön intressissä lakkauttamisuhkan torjumiseksi ja tarkoituksen toteuttamisen turvaamiseksi.⁸⁶⁶ Kumotussa hovioikeuden tuomiossa⁸⁶⁷ oli todettu, että säätiön hallituksen erottamista koskevaan tuomioistuimen päätökseen asti hallituksen ”tekemän päätöksen on perusteltua arvioida vastanneen Säätiön tahtoa”. Kysymykseen säätiön edun samastumisesta hallituksen jäsenten edun kanssa⁸⁶⁸ saatiin KKO:sta vastaus säätiön edun hyväksi. Hallitusjäsenyyden pysyvyyteen liittyvä henkilökohtainen intressi ei ole yhdenmukainen säätiön tarkoituksen toteuttamista koskevan tavoitteen kanssa.⁸⁶⁹

De lege ferenda olisi perusteltua harkita, edistäisikö säätiötarkoitusten ja sitä koskevan valvonnan toteutumista se, että SL:n valvontasäännöksissä nimenomaisesti mainittaisiin se, miksi ja minkä puolesta valvonta on järjestetty. Saksan säätiölaeista tällainen sääntely on edellä mainitun mukaisesti löydettävissä.⁸⁷⁰ Toiseksi olisi perusteltua arvioida valvontakeinoja ja niiden kohdistamista. SL:n mukaiset valvojan viranomaisen omassa käytössä olevat valvontakeinot, määräys ja kieltö (SL 14:9.1), kohdistetaan säännöksen sanamuodon mukaan säätiöön. PRH:n määräyksellä ja kiellolla puututaan säätiön päätöksiin, mutta korjaaviin toimenpiteisiin olisi mahdollista velvoittaa myös suoraan SL:n tai säätiön sääntöjen kanssa ristiriidassa olevasta toimesta vastanneet hallituksen jäsenet. Valvontaa suoritetaan säätiön tarkoituksen puolesta, ja virheiden tai laiminlyöntien mahdolliset tekijät ovat säätiön puolesta toimivien toimielinten jäseniä. Ruotsin säätiölaissa vastaavat kieltö- ja määräyspäätökset kohdistuvat säätiön sijasta hallituksen jäseniin.⁸⁷¹

Kun valvonnan suojan kohteena on säätiötarkoitus, vaikuttaa SL 14:12:n mukainen lakkauttamishakemus lähtökohtaisesti säätiön edun vastaiselta valvontakeinolta. SL 14:12:n mukaan tuomioistuin voi viranomaisen hakemuksesta määrätä säätiön heti lakkauttavaksi, jos sen toiminta on ollut jatkuvasti ja olennaisesti lain tai sääntöjen vastaista. Vastaavaa valvontakeinoja ei ole Ruotsin säätiölaissa. Riihisäätiö sr:n valvonta-asiassa PRH haki ensisijaisesti säätiön lakkauttamista ja toissijaisesti koko hallituksen erottamista. Hallitus oli toiminnassaan monin tavoin vaarantanut säätiön

⁸⁶⁶ KKO 2024:35, kohta 18.

⁸⁶⁷ HelHO 8.11.2022 nro 1515, kumottu.

⁸⁶⁸ Halila Liikejuridiikka 2023 s. 236.

⁸⁶⁹ KKO 2024:35, kohta 19.

⁸⁷⁰ ”Zu ihrem Schutz unterstehen Stiftungen [...] der Rechtsaufsicht des Staates.”

⁸⁷¹ Ruotsin säätiölaki 9:5: ”Tillsynsmyndigheten kan [...] 2. förelägga en eller flera styrelseledamöter eller förvaltaren att fullgöra sina åligganden, 3. förbjuda en eller flera styrelseledamöter eller förvaltaren att verkställa ett beslut eller, om beslutet har verkställts, förelägga en eller flera styrelseledamöter eller förvaltaren att göra rättelse om det kan ske.”

omaisuuden. Käräjäoikeus hyväksyi lakkauttamishakemuksen. Sen sijaan muutoksenhakuasteessa se ei menestynyt, ja Helsingin hovioikeus (31.10.2012 nro 2962) erotti koko Riihisäätiö sr:n hallituksen. Hovioikeus perusteli lakkauttamista koskevan hakemuksen hylkäämistä muun muassa säätiön toimintaedellytyksillä: ”on kiinnitettävä huomiota myös siihen, että säätiö omistaa huomattavan kiinteistövarallisuuden ja että sillä hovioikeuden käsityksen mukaan on edelleen edellytykset jatkaa keskeisintä tarkoitustaan eli sosiaalisen asuntotoiminnan edistämistä”.

Kun säätiöllä oli edellytykset jatkaa toimintaansa, sitä ei lakkautettu. Lähtökohteisesti säätiön lakkauttamista ei pitäisi hakea pelkästään sillä perusteella, että sen johto toimii säätiölain vastaisesti. Johdon lain tai sääntöjen vastaisesta toiminnasta ei pitäisi tulla seuraamusta säätiölle tai säätiötarkoitukselle. Asia pitäisi lähtökohtaisesti ratkaista johtoon kohdistuvilla toimilla: vaihtaa uusi johto toimimaan säätiötarkoituksen puolesta lain ja sääntöjen mukaisesti. Säätiöön ei jää johdon vaihtamisen jälkeen omistajia, jäseniä tai vastaavia, jotka voisivat edelleen toteuttaa lain vastaista toimintaa säätiömuodossa.

Säätiön lakkauttamishakemuksen säilyttämistä valvontakeinona puoltaa se, että sen asema viimesijaisena keinona on selvä.⁸⁷² Lisäksi oikeus hallituksen nimittämiseen ja erottamiseen voi kuulua säätiön ulkopuoliselle, esimerkiksi tukisäätiön perustajalle, joka voisi valita säätiölle uudelleen hallituksen, joka ei noudata sääntöjä ja säätiölakia. PRH:n valvontatoimivalta ei koske tällaista määräysvallan käyttäjää, ja ainut keino lainvastaisen tilan päättämiseen olisi säätiön lakkauttaminen. Myös aatteellinen yhdistys voidaan tuomioistuimen päätöksellä julistaa lakkautetuksi olennaisesti lain tai sääntöjen tarkoituseräyksen vastaisen toiminnan perusteella (YhdL 43 §). Halila on kiinnittänyt huomiota siihen, että säätiön lakkauttamisesta ei ole ylimmän asteen ratkaisua.⁸⁷³ Muissa kuin Riihisäätiötä koskevissa PRH:n säätiön lakkauttamista koskevissa hakemuksissa on jatkuvien ja olennaisten hallituksen laiminlyöntien lisäksi ollut käsillä tilanne, jossa säätiöllä ei ole ollut varoja eikä siis käytännössä minkäänlaisia toimintaedellytyksiä. Kaikki nämä hakemukset on lainvoimaisesti hyväksytty käräjäoikeuksien päätöksillä.⁸⁷⁴

6.2 Säätiön etu

Säätiön tarkoitus ja etu ovat säätiöoikeuden keskeisimpiä käsitteitä – sekä johdon että säätiövalvonnan on työskenneltävä säätiön tarkoituksen ja edun puolesta. Tar-

⁸⁷² KKO 2024:35, kohta 18.

⁸⁷³ Halila Liikejuridiikka 2023 s. 234.

⁸⁷⁴ Helsingin käräjäoikeuden päätökset 5.12.2018 (18/71327) ja 27.6.2019 (19/31537) sekä Kanta-Hämeen käräjäoikeuden päätös 25.9.2020 (20/2181). PRH:n lakkauttamishakemuksista ks. prh.fi/fi/saatiorekisteri/valvonta/valvonta/saatiovalvontaratkaisut.html vierailupäivä 16.4.2024.

koitus ja toimintamuodot ovat luettavissa säätiön säännöistä (yksityiskohtaisesti ja tarkasti tai väljästi ja tulkinnanvaraisemmin). Säätiön etu taas on abstrakti ilmaus. Säätiön johto ja säätiövalvonta voivat perustellusti olla eri mieltä säätiön edusta kulloisessakin tilanteessa. Samoin kuin osakkeenomistajat ja johto voivat osakeyhtiössä vedota yhtiön etuun ja argumentoida eri tavalla kukin oman kantansa puolesta.⁸⁷⁵

Yhtiön etu (OYL 1:8) ja osuuskunnan etu (OKL 1:8) ovat osakeyhtiö- ja osuuskuntaoikeudessa olleet runsaan tutkimuksen kohteena.⁸⁷⁶ Tarkoittavatko mainitut käsitteet yhtiön, yrityksen, tarkoituksen, osakkeenomistajien tai osakkeenomistajien yhteistä, jäsenkunnan vai laajemmin yhteiskunnan ja eri sidosryhmien etua? Vai onko suojakohteena osakeyhtiön ja osakkeenomistajien edun identifikaatio? Mahdollinen on myös dynaamisesti muuttuva yhtiön edun kohde.⁸⁷⁷ Tämä kysymyksenasettelu on säätiöoikeudessa erilainen, koska säätiön rakenteessa ei ole sen edun kanssa mahdollisesti kilpailevia tai etuun osallisia omistajia tai jäseniä. SL 1:4:n muotoilu on osakeyhtiö- ja osuuskuntalakia vastaava: edistettävä säätiön etua. Lisäksi SL 1:4:ssä mainitaan erikseen säätiön tarkoituksen toteutumisen edistäminen, toisin kuin OYL 1:8:ssä ja OKL 1:8:ssä.

Nyström on todennut, että niin osakeyhtiöt kuin säätiöt ja yhdistykset ovat abstraktiota, ja vastaavasti kaikkien näiden osalta voidaan puhua oikeushenkilön omasta edusta. Hänen mukaansa säätiön tai yhdistyksen oma etu määritellään ongelmitta ilman viittausta edunsaajiin tai jäseniin. Nyströmin mukaan näin on, ”vaikka säätiöt ja yhdistyksetkin ovat aina jonkun perustamia”.⁸⁷⁸ Säätiö kuitenkin irtautuu perustajastaan sen tultua rekisteröidyksi, enkä siksi pidä esitettyä perustaja-argumenttia relevanttina säätiöoikeuden näkökulmasta. Lisäksi säätiön edunsaajien asema ei vertaudu yhdistyksen jäsenten asemaan, kuten edellä on perusteltu.

Nyström on pitänyt osakeyhtiön edun suojakohteena yhtiöntiteettiä. Päämies-agenttiteorian termein johto ei siis olisi osakkeenomistajien vaan yhtiön agentti.⁸⁷⁹

⁸⁷⁵ Timonen 1997 s. 167.

⁸⁷⁶ Ks. esimerkiksi Pönkä 2008 s. 36, 173, 260 ja 482; Pöyhönen DL 2013 s. 657–658; Pönkä LM 2013a s. 21–34; Pönkä LM 2013b s. 215–229; Mäntysaari DL 2013 s. 579–596; Mähönen – Villa 2015 s. 6 ja 196–264; Nyström 2016; Mähönen – Villa 2021 s. 23, 25–26, 143–144 ja 426; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 1:5 johdanto ja OYL 1:8. Bolagets intresse Dotevall 1989 s. 357–360.

⁸⁷⁷ Salo 2015 s. 259.

⁸⁷⁸ Nyström 2016 s. 89–90.

⁸⁷⁹ Nyström 2016 s. 39–40, 53, 125, 325, 355–359 ja 361. Ks. myös Pönkä yhtiön eri sidosryhmien huomioon ottamisesta päätöksenteossa. Pönkä 2008 s. 36, 173, 260 ja 482. Ks. osakkeenomistajakeskeisen teorian vasta-argumenteista esimerkiksi Mäntysaari DL 2013 s. 579–596; Nyström 2016 s. 5–6 ja 51–53. Mäntysaari perustelee, että velvollisuus edistää yhtiön etua tarkoittaa velvollisuutta edistää yrityksen etua, joka on selviytyminen kilpailussa pitkällä aikavälillä. Mäntysaari DL 2013 s. 581 ja 584–586.

Yhtiön etu on edistämisen kohteena abstrakti käsite ja edellyttää määrittelyä.⁸⁸⁰ Tavallisesti yhtiön edulla tarkoitetaan kaikkien osakkeenomistajien etua, mutta se voi tarkoittaa myös yhtiön toiminnan tarkoitusta. Yhtiön etu olisi siis sen toiminnan tarkoituksen edistäminen.⁸⁸¹ Säätiön edun määrittelyssä on sama haaste kuin yhtiön oman edun määrittelyssä. Se voi jäädä abstraktiksi. Säätiön etu tai säätiötarkoitus päämiehenä ei tästä näkökulmasta ole siis yhtään abstraktimpi kuin yhtiön etu yhtiön johdon päämiehenä.

Osakeyhtiön osakkeenomistajien edun priorisointia on perusteltu myös useiden erilaisten intressien samanaikaisen edistämisen tehottomuudella (*”multiple objectives is no objective”*). Tätä argumentaatiota on taloustieteessä testattu myös voittoa tavoittelemattomalla organisaatiolla.⁸⁸² Kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa Nyström on pitänyt usean isännän argumenttia liiaksi yksinkertaistavana. Johtajan näkökantoihin on lähtökohtaisesti useita vaikuttimia, ja käytännön johtaminen on erilaisten vaihtoehtojen ja näkökulmien huomioon ottamista (vrt. osakkeenomistajien edut ja esimerkiksi yhtiön työntekijöiden edut, ympäristö jne.).⁸⁸³ Säätiö on lähtökohtaisesti yhden asian organisaatio. Johdon huomiosta kilpailevien sidosryhmien asetelma on säätiössä erilainen verrattuna osakeyhtiöön. Säätiössä on noudatettava oman tahdon sijasta vierasta tahtoa.⁸⁸⁴ Usean näkökohdan huomioon ottaminen ja punninta käytännön johtamisessa koskee kuitenkin vastaavasti säätiön johtoa. Säätiöllä voi sen sääntöjen mukaan olla myös useita eri tarkoituksia tai tarkoitus voi olla hyvin väljästi määritelty. Säätiöllä voi olla työntekijöitä, eikä se toimi irrallaan muusta yhteiskunnasta. Usean isännän ongelma koskee siis myös säätiötä.

Osuuskunnan edun on todettu tarkoittavan kaikkien jäsenten sekä osuuksien ja osakkeiden omistajien yhteistä etua kokonaisuutena, ei vain keskeisten tai joidenkin jäsenten tai muiden mahdollisten ryhmien, saati johdon omaa etua.⁸⁸⁵ OKL 1:8:n hyvin lyhyiden perustelujen mukaan säännös vastaa OYL 1:8:ää.⁸⁸⁶ Kirjaimellisesti osuuskunnan edun edistämisen on todettu olevan jopa suorastaan ristiriidassa osuuskunnan tarkoituksen (OKL 1:5) eli jäsenten taloudenpidon tai elinkeinon tukemisen kanssa. Osuuskunta ja sen johto ovat kuitenkin olemassa ainoastaan osuuskunnan tarkoituksen toteuttamiseksi. Osuuskunnan edun mukaista voi siis olla vain toimiminen myös ja ennen kaikkea tarkoituksen mukaisesti.⁸⁸⁷ Oikeuskirjallisuudessa on pe-

⁸⁸⁰ Nyström 2016 s. 91 ja 179.

⁸⁸¹ Dotevall 1989 s. 373 ja 552; HE 109/2005 vp, s. 41; Pönkä 2008 s. 177–178.

⁸⁸² Jensen 2010 s. 34 ja alaviite 4; Pönkä LM 2013 s. 27.

⁸⁸³ Nyström 2016 s. 53–61 ja 75–76.

⁸⁸⁴ Halila LM 1998 s. 34–35; Hovi 2005 s. 87.

⁸⁸⁵ HE 185/2012 vp, s. 20; Pöyhönen DL 2013 s. 658; Mähönen – Villa 2021 s. 23, 25–26, 143–144 ja 426.

⁸⁸⁶ HE 185/2012 vp, s. 35.

⁸⁸⁷ Pöyhönen DL 2013 s. 657–658.

rusteltu OKL 1:8:n täydentämistä siten, että siinä nimenomaisesti mainittaisiin myös tarkoitus. Perusteena on ollut se, että osuuskuntien johdossa on maallikoita.⁸⁸⁸ Kun säätiöllä ei ole jäseniä eikä omistajia, vaan ainoastaan sääntöihin kirjoitettu tarkoitus, on tarkoituksen nimenomainen mainitseminen SL 1:4:ssä perusteltua, muutoinkin kuin hallituksen jäsenten ohjaamiseksi. Vastaavasti kuin osuuskunnan etu, säätiön etu palaa oikeushenkilön tarkoitukseen. Säätiö on olemassa vain tarkoituksensa toteuttamiseksi.⁸⁸⁹

Yhtiön edun määrittely yhtiöntiteetin omana etuna tai osakkeenomistajien yhteisenä etuna voi lopulta olla retorinenkin kysymys. Eri tutkijoiden erilaisista määrittely- ja tulkintakannoista huolimatta hallitukselle jää laaja harkintavalta yhtiön edun toteuttamisessa, ja fidusiariset velvollisuudet rajaavat pois lähinnä kvalifioidut väärinkäytökset.⁸⁹⁰ Käytännössä hallitus määrittelee usein yhtiön edun sisällön.⁸⁹¹ Säätiönkin tarkoitus voi olla määritelty hyvin väljästi ja jättää hallitukselle paljon harkintavaltaa.

Tuoko sitten SL 1:4:n sanapari ”säätiön etua” mitään lisää, kun tarkoituksen toteuttamisen edistäminen on säännöksessä jo nimenomaisesti mainittu? Ainakin se sisältää johdon lojaliteettivelvollisuuden säätiötä kohtaan.⁸⁹² Kun säätiön johto arvioi päätösvaihtoehtoja, sen on annettava etusija perustajien, lahjoittajien, yhteiskunnan, edunsaajien ja mahdollisen hallituksen nimittäjätahon edun sijasta säätiölle. Säätiön edun oikeushenkilönä ja säätiötarkoituksen edun välillä etusija on säätiötarkoituksella. Säätiön pysymisellä itsessään ei ole arvoa. Säätiölaki ei suoranaisesti estä säätiön koko pääomankin luovuttamista sääntöjen mukaiseen tarkoitukseen, ellei säännöt rajoita sitä.⁸⁹³

Vain itseään ylläpitävä säätiö (*perpetuum mobile*) ei ole säätiölain mukainen. Säätiön on oltava jollain tavalla hyödyllinen, vaikka edunsaajia ei tarvitsekaan määrittellä säännöissä. Säätiön keskeisenä piirteenä voidaan pitää sitä, ettei säätiötä voi perustaa sen itsensä tukemiseksi tai ylläpitämiseksi (*selbstzweckstiftung*).⁸⁹⁴ Aiem-

⁸⁸⁸ Pöyhönen DL 2013 s. 658.

⁸⁸⁹ Aro 1971 s. 2–3 ja 70; Hovi 2005 s. 11, 23, 88, 141 ja 314; Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 118; Jauhiainen – Kaisanlahti – Kela 2017 s. 60, 139 ja 142.

⁸⁹⁰ Dotevall 1989 s. 552; Gelter – HELLERINGER 2015 s. 1113 ja 1117; Salo 2015 s. 255; Nyström 2016 s. 83, 91, 216, 219, 357–359 ja 363.

⁸⁹¹ Gelter – HELLERINGER 2015 s. 1111.

⁸⁹² HE 166/2014 vp, s. 51 ja 72–73.

⁸⁹³ Hovi 2005 s. 29–30 ja 134–137; HE 166/2014 vp, s. 25, 43, 64–65, 70, 73, 86 ja 91; Jauhiainen – Kaisanlahti – Kela 2017 s. 55, 61 ja 115–116.

⁸⁹⁴ Aro 1971 s. 209 alaviite 112: ”Varojen sijoittaminen ei missään tapauksessa saa muodostua isetarkoitukseksi.; Olsson 1996 s. 249–260; Rawert 2001 s. 116–117; von Campenhausen – Stumpf 2014 s. 4–5; Hof 2014 s. 175 ja 196; HE 166/2014 vp, s. 76: ”Ehdotuksen mukaan varallisuuden kasvattaminen ei voi olla sellaisenaan säätiön tarkoitus.”

min mainitussa ratkaisussa KHO:2022:13 ja siinä viitatuissa SL:n perusteluissa säätiön etu kiteytyy hyödyn tuottamiseen säännöissä määrättyyn tarkoitukseen, ja siinä on otettava huomioon sääntöjen tarkoituserä, toimintamuodot ja muut sääntöjen määräykset. Säätiön etu on siis tuottaa hyötyä sääntöjen mukaiseen tarkoitukseen.⁸⁹⁵

Käytännössä edunsaajamääräyksen muotoilu säännöissä (yksilöity, yleinen tai persoonaton) vaikuttaa tarkoituksen toteuttamisen sekä säätiön edun arviointiin. Tämä tarkoittaa punnintaa siitä, onko tietty toimi tai päätös säätiön edun mukainen vai ei. On eri asia, arvioidaanko tarkoituksen toteutumista yksilöityihin henkilöihin tai tiettyyn ryhmään kuuluviin henkilöihin tai tiettyyn asiaan kohdistettavissa toimissa. Kuten Hessler on todennut, säätiön toimet koskevat suuremmin säätiötarkoitusta, kun edunsaajia ei ole säännöissä määritelty.⁸⁹⁶ Mutta silloinkin kun edunsaajat on säännöissä määritelty, on heidän etujen edistäminen suunniteltava ja tehtävä säätiön tarkoituserän kautta. Muilla sääntömääräyksillä, erityisesti tarkoituksen toteutusmuodoilla, on vaikutusta arviointiin.⁸⁹⁷

SL 1:4:ssä mainittu säätiön etu ei ole siis minkään henkilön tai henkilöryhmän etu. Perustajan ja muiden säätiön läheisten taloudellisten etujen edistäminen on SL:ssa nimenomaisesti kielletty (SL 1:2 ja 8, poikkeuksena tuki- ja sukusäätiöt). Säätiön tarkoituksena on tukea tai harjoittaa jotakin säännöissä määriteltyä hyödyllistä toimintaa tai asiaa (SL 1:2). Säätiön ja säätiötarkoituksen etu on säännöissä määritellyn hyödyllisyyden toteutuminen, eli jonkun tai jonkin säätiön ulkopuolella on hyödyttävä. Yksittäisten edunsaajien etu voisi olla saada kerralla kaikki säätiön varat. He voisivat itse käyttää tai sijoittaa varat parhaaksi katsomallaan tavalla. Mahdollisten muiden tai tulevien edunsaajien etu se ei olisi. Oikeushenkilönä se ei myöskään olisi säätiön etu, koska sillä ei enää olisi toimintaedellytyksiä ja se pitäisi purkaa (SL 12.3.1). Säätiöt on tarkoitettu pysyviksi. Säätiön tarkoituksen pysyvyydestä ei ole säädetty SL:ssa eikä sen edeltäjässä, se on pääteltävä muista lain säännöksistä.⁸⁹⁸ Määräaikaisista säätiöistä on säädetty erikseen. Mikäli säätiön varat luovutetaan kerralla, ei tarkoitusta voida enää toteuttaa ja pysyvyys jää toteutumatta.

Hovi on todennut, että VSL tai sen esityöt eivät rajanneet säätiön varojen kerta-kaikkistakaan käyttöä tarkoituksen toteuttamiseksi. Hän on kuitenkin pitänyt pysyvyyttä säätiölain tarkoittamana pääsääntönä, josta poikkeuksia ovat määrääjäksi tai määrättyjen edellytysten varaan perustetut säätiöt. Pysyvyys on vasta-argumentti

⁸⁹⁵ Vrt. Hansmann 1996 s. 230: Voittoja tavoittelemattomat organisaatiot on tarkoitettu palvelemaan hyvin edunsaajiaan, jotta ne palvelisivat hyvin niille lahjoittaneita. Lahjoittajat tavallaan ostavat hyvinvointia edunsaajille.

⁸⁹⁶ Hessler 1952 s. 50–52, 128 ja 279–281.

⁸⁹⁷ HE 166/2014 vp, s. 64.

⁸⁹⁸ Hovi 2005 s. 140: ”Säättäjän säätiölle määräämisen tarkoituksen pysyvyys ilmenee säätiölaista tarkoituksen vaikeutettuna muuttamisena.”

säätiön varojen kertakaikkiselle luovuttamiselle. ”Tarkoituksen pysyvyydessä on kysymys tarkoituksen suojaamisesta, mikä edellyttää säätiöomaisuuden suojaamista.”⁸⁹⁹ Säätiön pysyvyyttä on myös laajemmin oikeuskirjallisuudessa pidetty asiassa ratkaisevana.⁹⁰⁰ Kertaluonteinen varojen luovutus voi kuitenkin olla säätiötarkoituksen edun mukaista, koska säätiöllä ei ole muuta tehtävää tai olemassaolon perustetta kuin tarkoituksen toteuttaminen. Ja kuten edellä on todettu, säätiön pysymisellä pelkästään ei ole arvoa. Johdon tehtävänä on asian punninta ja perustelu sääntömääräykset ja olosuhteet huomioon ottaen. SL 1:2:n sanamuodon mukaan säätiön tarkoituksen on oltava hyödyllinen. Edellä todetun mukaisesti hyödyllisyysvaatimus koskee sekä säätiön perustamista että toimintaa. Kertaluonteinen varojen luovutus voisi esimerkiksi olla perusteltu, jos säätiön tarkoituksen toteuttaminen jatkuvana ei olisi enää hyödyllistä.

SL:n perusteluissa on yhtäältä todettu, ettei ole ”ehdotonta estettä sille, että säätiön tuki tavoitteen saavuttamiseksi tarvittavalle tutkimukselle tai muulle toimelle on niin merkittävää, että säätiön varoihin nähden mittava tuki rajoittaa säätiön myöhempää toimintaa tai jopa johtaa säätiön lakkauttamiseen.” Varmuutta avustettavan hankkeen onnistumisesta ei edellytetä. ”Käytännössä esimerkiksi avustukset tieteen, taiteen ja kulttuurin edistämiseksi voi usein ymmärtää myös ”riskisijoituksiksi”, joiden tavoitteena on yleisen hyvän edistäminen.”⁹⁰¹ Toisaalta samassa yhteydessä on todettu, että säätiön edun mukaista on yleensä ”toiminnan jatkuminen rajoittamattoman ajan” ja että omaisuuden on ”lyhyellä ja pitkällä aikavälillä” oltava säätiön tarkoitukseen käytettävissä ja että pääoman käyttö on harkittava ”säätiön tarkoitus huomioon ottaen”.⁹⁰² Vaikka huolellisessa tarkoituksen toteuttamisessa varat voivat kuluu loppuun ja voidaan myös ottaa hallitusti riskiä, päätökset on perusteltava säätiön yksilöllisen tarkoituksen toteuttamisen edistämisen kannalta pitkällä aikavälillä – ei pelkästään ”yleisen hyvän” edistämisenä.

Koska säätiötarkoitus on lähtökohtaisesti pysyvä, on aikaperspektiivi otettava huomioon. Määräaikaaiset säätiöt ovat poikkeus lähtökohtaiseen pysyvyyteen. Koska säätiön etu on tarkoituksen toteuttamisessa, pelkän säätiön olemassaolon ja tarkoitusta toteuttavan teon välillä etusija on tarkoituksen toteutumisella. Mäntysaari on todennut, että ”[y]rityksen olennaisin intressi on sen oman olemassaolon jatkuminen”.⁹⁰³ Säätiöstä totean, että sen olennaisin intressi on sen tarkoituksen toteutuminen. Tämä kytkeytyy siihen, että toisin kuin yhteisöillä, säätiöllä ei ole omaa vaan vieras tahto.

⁸⁹⁹ Hovi 2005 s. 29–30 ja 134–137.

⁹⁰⁰ Aro 1971 s. 212; Halila LM 1998 s. 28–29 ja 31; Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 154.

⁹⁰¹ HE 166/2014 vp, s. 72.

⁹⁰² HE 166/2014 vp, s. 73–74.

⁹⁰³ Mäntysaari DL 2013 s. 584.

Yhtiöintressin toteuttamismekanismiin on todettu kuuluvan, että johto ”ottaa parhaalla mahdollisella tavalla kokonaisvaltaisesti ja yhtiön jatkuvuutta korostaen huomioon yhtiön ja sen osakkeenomistajien intressit”.⁹⁰⁴ Yhtiön edun määritelmään on todettu voivan sisältyä sen toiminnan jatkuvuus. Yhtiön toiminnan jatkuvuuden merkitys päätöksenteossa korostuu, kun riski kasvaa.⁹⁰⁵ Heikki Toiviaisen säätiön toiminnan tarkoitusta koskevaan määritelmään sisältyy jatkuvuus: ”säätiön toiminnan tarkoitus on tehdä mahdolliseksi säätiön laissa ja säännöissä määrätyn hyödyllisen tarkoituksen jatkuva toteuttaminen”.⁹⁰⁶ Edellä olevan perusteella totean, että säätiön etu edellyttää, että johto ottaa parhaalla mahdollisella tavalla kokonaisvaltaisesti ja tarkoituksen pysyvyyttä korostaen huomioon säätiötarkoituksen toteuttamisen edistämisen pitkällä aikavälillä.



Kaavio: Säätiön etu.

Kun tarkoituksen toteuttamiseen käytettävissä olevat resurssit uhkaavat loppua, on johdolla edelleen velvollisuus toimia säätiötarkoituksen eduksi. Yksi keinoista on fuusio toiseen säätiöön, jonka tarkoitus on olennaisesti samankaltainen kuin sulautuvan säätiön tarkoitus (SL 11:1.1). Etsitään siis uusi ”kuori” säätiötarkoitukselle sitä lähellä olevista muista ”kuorista”.⁹⁰⁷ Edellytyksenä on lisäksi, että vastaanottavassa säätiössä on olennaisesti samankaltaiset määräykset tarkoituksen muuttamisen edellytyksistä (SL 11:1.1). Säätiötarkoituksen edun mukaista ei ole jatkaa tarkoituksen toteuttamista minimaalisesti, kun kulut samalla vähitellen vievät säätiötarkoitukseen käytettävissä olevat varat.

⁹⁰⁴ HE 109/2005 vp, s. 39; Mähönen – Villa 2015 s. 6 ja 243–244.

⁹⁰⁵ Salo 2015 s. 173, 258 ja 261–262.

⁹⁰⁶ Toiviainen Edilex 2010 s. 22 ja 28.

⁹⁰⁷ SL:n sulautumissääntelyn tarkoituksena on ollut edistää kokonaisuusien muodostamista, joissa säätiön tarkoitusta voidaan toteuttaa tehokkaasti siinäkin tilanteessa, että säätiöllä yksinään ei enää ole toimintaedellytyksiä. HE 166/2014 vp, s. 52–53.

Vastaavasti kuin osakeyhtiöt eivät voi tavoitella voittoa ”keinoja kaihtamatta”⁹⁰⁸, yhtä lailla säätiöiden on toteutettava tarkoitustaan lainsäädäntöä noudattaen. Säätiöt hyödyttävät yhteiskuntaa toteuttamalla yksilöllisiä tarkoituksiaan, ja yhteiskunnan etu toteutuu yksittäisten tarkoitusten toteuttamisen kautta. Säätiö ei voi tarkoituksen toteuttamisessa tehdä riskisijoituksia, joiden tavoitteena on yleisen hyvän edistäminen, kuten SL:n perusteluissa on edellä mainitusti todettu. Kunkin säätiön tavoite tulee sen yksilöllisestä tarkoituksesta. Säätiö ei voi osallistua yhteiskunnassa ajan-kohtaiseen hyväntekeväisyyteen,⁹⁰⁹ kuten esimerkiksi koronapandemian tai Ukrainan sodan aiheuttama tarve, muutoin kuin toteuttamalla aktiivisesti ja innovatiivisestikin omaa tarkoitustaan kulloinkin parhaalla mahdollisella tavalla. Edellä mainittu on otettu huomioon myös säätiökäytännössä.⁹¹⁰

Osakeyhtiössä yhtiökokous voi päättää lahjan antamisesta yleishyödylliseen tai siihen rinnastettavaan tarkoitukseen, jos lahjoituksen määrää voidaan käyttötarkoitukseen sekä yhtiön tilaan ja muihin olosuhteisiin katsoen pitää kohtuullisena. Hallitus saa käyttää sanottuun tarkoitukseen varoja, joiden merkitys yhtiön tila huomioidaan on vähäinen (OYL 13:8). Vastaavia säännöksiä ei ole SL:ssa. OYL 1:5:n mukaisen voiton tuottamisen tarkoituksessa yhtiö voi liiketaloudellisella perusteella (imago, markkinointi) osallistua sponsorointiin ja erilaiseen hyväntekeväisyyteenkin. OYL 13:8 soveltuu vain varsinaisiin lahjoituksiin.⁹¹¹

Säätiön edun edistäminen sisältää johdon lojaliteettivelvollisuuden säätiötä kohtaan. Lojaliteettivelvollisuus tarkoittaa, ettei hallituksen jäsen edistä hänet valinnee tahon etuja vaan säätiön etua.⁹¹² Pykäläinen-Syrjänen on ottanut tiukan kannan lojaliteettivelvollisuuteen: Hallituksen jäsenen henkilökohtainen intressi ei saa suoraan eikä välillisesti vaikuttaa hänen toimiinsa.⁹¹³ Hyvään hallintotapaan kuuluu myös

⁹⁰⁸ Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 1:5.

⁹⁰⁹ Aro 1971 s. 72; HE 166/2014 vp, s. 120. Toiviainen on kiinnittänyt huomiota samaan argumentaatioon tutkiessaan säätiöiden tukea poliittiselle toiminnalle. Hän viittaa Aron, Pykäläinen-Syrjäsen ja Hovin tutkimuksiin. Toiviainen Edilex 2010 s. 28–30 ja 32.

⁹¹⁰ ”Ikuisiksi tarkoitettuja säätiöitä sitoo niiden säännöissä mainittu tarkoitus, jota toiminnan on edistettävä. Jos säännöissä ei ole mainittu esimerkiksi humanitääristä tai kansainvälistä toimintaa, lahjoitusta Ukrainan hyväksi voi olla vaikea perustella. Säätiöiden oma harkinta ja johdon vastuu korostuvat: jokaisen säätiön on itse tulkittava, miten niiden säännöt mahdollistavat tuen Ukrainalle vai mahdollistavatko lainkaan.” saatiotrahastot.fi/juttuarkisto/ukraina-ansaitsee-kaiken-tuen-saation-on-silti-noudatettava-saatiolakia-ja-tarkoituspyskalaansa Vierailupäivä 20.3.2024.

⁹¹¹ HE 109/2005 vp, s. 39; Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 13:8.

⁹¹² HE 166/2014 vp, s. 51 ja 72–73.

⁹¹³ Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 348. Yhtiön johdon lojaliteettivelvollisuutta ja sen suojan kohdetta voidaan ainakin teoriassa modifioida (OYL 1:5 toiminnan tarkoitus). Yhtiökään johtoa ei voi vapauttaa lojaliteettivelvollisuuteen perustuvasta vastuusta (OYL 22:9). Nyström 2016 s. 265, 272 ja 322–323; Mähönen – Villa 2019 s. 679–680.

kertoa lojaliteetin mahdollisesti vaarantavista seikoista.⁹¹⁴ Lojaliteettivelvollisuutta on myös trust-oikeudessa pidetty erilaisena, korostuneena yhteisöihin verrattuna. Velvollisuuden ankaruudella tavoitellaan ennalta estävyyttä.⁹¹⁵ Juuri korostunutta ennalta estävyyttä tarvitaan myös säätiöoikeudessa. Johdon lojaliteetti säätiön etua kohtaan on säätiöoikeuden ytimessä. Perusteena on säätiöoikeudellinen tarkoitussidonnaisuus.

Yhtiöoikeudessa on kiinnitetty huomiota siihen, että vastaavasti lain perusteluihin⁹¹⁶ kirjoitettu lojaliteetti yhtiötä kohtaan ei vastaa käytäntöä eikä myöskään voimassa olevaa oikeutta laajemmin tarkasteltuna. Käytännön elämässä on epärealistista ajatella, että hallituksen jäsen pystyisi täysin irrottautumaan taustastaan. Lisäksi tiettyjen tahojen (esimerkiksi työntekijät) edustajat sallitaan yhteisölainsäädännössä ja niitä myös edellytetään toisaalla lainsäädännössä.⁹¹⁷ Yhtiön edun edistämistä koskevan velvollisuuden yhdenmukaisuusvaatimuksen ja hallituksen jäsenten todellisuudessa vallitsevan heterogeenisuuden välillä on ilmeinen jännite. Käyttäytymistutkimusten perusteella henkilö tuntee lojaalisuutta valitsijaansa kohtaan.⁹¹⁸

Mainitut käytännön tosiasiat koskevat myös säätiöitä. Spesifi säätiötarkoitus rajoittaa kuitenkin hallituksen toimintavapautta. Säätiötarkoituksen edistäminen korostuu, ja lähtökohtaisesti on vaadittava säätiön edun toteuttamista siten, että hallituksen jäsenen nimittäneen tahon tavoitteet jäävät ainoastaan kyseisen henkilön näkökulmiksi, joista hän tarkastelee tarkoituksen edistämistä säätiön edun mukaisesti. Hallituksen jäsentä tai hänen taustansa ei luonnollisesti voi muuttaa eikä sille ole tarvetakaan, koska säätiöissä tarvitaan erilaisia näkökulmia ja osaamista säätiön edun edistämisessä.

6.3 Viranomaisvalvonnan edellytykset

Säätiövalvonnan on siis tehokkaasti varmistettava ja turvattava säätiön tarkoituksen ja edun edistäminen. Mielestäni ensimmäinen asia on kuitenkin toimiva säätiövalvonta. Vasta toimivan säätiövalvonnan tehokkuutta voidaan arvioida. Säätiövalvonnan historia osoittaa konkreettisesti, että säätämällä säätiövalvonnasta laissa ei vielä varmisteta, että valvonta toimii. VSL:n muutoksen perusteluissa vuonna 1964 todettiin, että valvontasäännökset ovat osoittautuneet käytännössä puutteelli-

⁹¹⁴ Jauhiainen – Kaisanlahti – Kela 2017 s. 67.

⁹¹⁵ Fischel – Langbein 1998 s. 1114 ja 1115–1116; Sitkoff 2003 s. 680; Day 2009 s. 448, 450 ja 456–457.

⁹¹⁶ HE 109/2005 vp, s. 40–41. ”Vain tietyn omistajan etujen mukaisesti toimiminen ei ole sallittua silloinkaan, kun hallituksen jäsen on nimetty tämän omistajan toimesta.”

⁹¹⁷ Gelter – HELLERINGER 2015 s. 1069, 1072–1073, 1114 ja 1117; Nyström 2016 s. 92–100 ja 362.

⁹¹⁸ Gelter – HELLERINGER 2015 s. 1069, 1074, 1092–1094, 1097, 1099, 1101 ja 1103.

siksi.⁹¹⁹ Samaan aikaan oikeuskirjallisuudessa Ylöstalo on katsonut ”jälkivalvonnan” jääneen muodolliseksi.⁹²⁰ Myöhemmin säätiölaitoskomitea kiinnitti huomiota siihen, että valvontajärjestelmäksi valittiin jo alun perin muodollinen ja ”vähemmän tehokkaaksi” tunnustettu järjestelmä. Vuoden 1964 muutosten jälkeenkin valvontajärjestelmän mainittiin säilyttäneen tehottoman ja ”kustannuksia säästävän” luonteensa.⁹²¹

1970-luvulla toiminut säätiölaitoskomitea piti säätiövalvontaa tehottomana ja valvontavaltuuksia riittämättöminä. Henkilökunnan riittämättömyyttä ja säätiövalvontaan keskittyneen yksikön puutetta pidettiin esteenä jo silloisten toimivaltuuksien käyttämiselle.⁹²² Vuonna 1985 todettiin valvonnan puutteet jälleen lainvalmistelussa, mutta taas lisättiin keinoja ilman resursseja. Näin toimittiin siitä huolimatta, ettei valvoja ollut pystynyt käyttämään aiempiakaan keinoja.⁹²³

PRH teki vuonna 2005 ehdotuksen VSL:n kehittämiseksi ja erityisesti valvontakeinojen tarkentamiseksi. Ehdotus annettiin säätiölain uudistamisaloitteena oikeusministeriölle 11.7.2005.⁹²⁴ Aloitteessa todettiin, että eräät käytännössä esiin tulleet tapaukset ovat osoittaneet, että valvontasäännökset eivät mahdollistaneet ”riittävän nopeata ja tehokasta puuttumista lainvastaiseen toimintaan”. PRH piti keskeisenä asiana valvonnan tavoitetilan ratkaisemista. Oliko tarkoitus pitäytyä jälkikäteisessä valvonnassa vai edes osittain siirtyä ennakkolliseen valvontaan? Ehdotuksen keskeisiä muutosesityksiä olivat säätiön hallituksen jäsenen väliaikainen erottaminen, uskotun miehen määrääminen valvomaan hallituksen toimintaa ja säätiöpääoman vähimmäismäärän korottaminen. Ehdotuksella ei tavoiteltu liian raskasta valvontaa, mutta mikäli väärinkäytöksiin haluttiin puuttua, tarvittiin PRH:n mukaan tehokkaampia viranomaiskeinoja.⁹²⁵

Oikeusministeriön arviomuistiossa suhtauduttiin ehdotukseen kriittisesti, eikä se johtanut muutoksiin.⁹²⁶ Vaikka ehdotus ei saanut kannatusta eikä edennyt, säätiövalvonnan ongelmien on todettu tulleen tunnistetuiksi.⁹²⁷ Vuonna 2006 PRH sai eduskunnan apulaisoikeusasiamieheltä huomautuksen säätiövalvonnan laiminlyömisestä.⁹²⁸ Päätöksessä todettiin, että viranomaisen ei voi laiminlyödä sille lain mukaan kuuluvia tehtäviä vetoamalla voimavarojen puutteeseen. Päätöksestä on todettu il-

⁹¹⁹ HE 4/1964 vp, s. 3–4.

⁹²⁰ Ylöstalo LM 1964 s. 385.

⁹²¹ KM 81/1975 s. 107.

⁹²² KM 81/1975 s. 3.

⁹²³ HE 89/1985 vp, s. 6 ja 10.

⁹²⁴ PRH:n säätiölain uudistamishdotus 1.7.2005 ja aloite oikeusministeriölle 11.7.2005, 222/00/05.

⁹²⁵ PRH:n aloite oikeusministeriölle 11.7.2005, 222/00/05.

⁹²⁶ OM arviomuistio 2007 s. 4–6.

⁹²⁷ Halila DL 2013 s. 598.

⁹²⁸ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 22.12.2006, dnro 646/2/05.

menevän valvojan viranomaisen korkea kynnyks ryhtyä valvontatoimenpiteisiin.⁹²⁹ Valtiontalouden tarkastusvirasto on myös todennut, että PRH:n mukaan säätiövalvonta ei ole tarkoituksenmukaisuusvalvontaa, mutta sen suorittama valvonta on ”kuitenkin ollut jopa laillisuusvalvonnaksi varsin rajoittunutta”. PRH on lähinnä tarkastanut, että säätiölaissa säädetyt asiakirjat toimitetaan sille. Kertomuksen johtopäätös oli, että ”Patentti- ja rekisterihallitus ei vuosiselvitysten perusteella valvo säätiöiden toimintaa”.⁹³⁰

Oikeuskirjallisuudessa Halila on kiinnittänyt huomiota siihen, ettei viranomaisen ole käyttänyt oikeuttaan vahingonkorvauskanteen nostamiseen, vaikka perusteita olisi ollut.⁹³¹ Pykäläinen-Syrjänen on säätiön tehokkuutta koskeneessa väitöskirjassaan myös kritisoinut säätiöiden ulkoista valvontaa. Hän on todennut empiirisen tutkimuksen perusteella, että epätydyttävästi hoidetut säätiöt tulevat myös epätydyttävästi valvotuiksi. Valvontaviranomainen ei hänen tutkimustulostensa perusteella ollut osoittanut aktiivisuutta valvonnassa, eikä edes edellä mainittu asiakirjojen toimittamisen valvonta toteutunut kunnolla. VSL ei hänen mukaansa taannut valvonnan tehokkuutta. Laki jätti viranomaiselle liikaa harkintavaltaa nimenomaan olla puuttumatta säätiöiden toimintaan.⁹³²

Pykäläinen-Syrjänen on myös kyseenalaistanut PRH:n kyvyn säätiövalvojana. Hän on esittänyt kysymyksen, onko PRH:lla rekisteriviranomaisena riittävää kompetenssia valvontaviranomaisena vastata säätiöiden valvonnasta lain asettamalla tasolla.⁹³³ Mähönen on pitänyt tehtyä kyseenalaistamista legitimiinä.⁹³⁴ Lisäksi usean eri viranomaisen toteuttamaa julkista valvontaa on pidetty tehottomana (erillinen säätiövalvoja ja muut laillisuusvalvontaa toteuttavat viranomaiset, kuten verohallinto ja poliisi).⁹³⁵ Jauhiainen on vuonna 2014 todennut, ettei viranomaisen vahingonkorvauskanneoikeudella liene käytännössä suurta merkitystä. Hän on myös kiinnittänyt huomiota passiiviseen valvontakeinojen käyttämiseen.⁹³⁶ Käytännössä valvoja ei ollut tuolloin nostanut vielä yhtään siviiliperusteista vahingonkorvauskanetta. Joitakin vahingonkorvausvaatimuksia oli sen sijaan esitetty rikosoikeuden-

⁹²⁹ VTV 210/2010 s. 65.

⁹³⁰ VTV 210/2010 s. 8, 70–71 ja 121.

⁹³¹ Halila LM 1998 s. 34. Halila on tuonut saman esiin myös pohjoismaisessa tutkijaseminaarissa vuonna 2005 (Suomi oli ensimmäistä kertaa mukana seminaarissa). Halila 2008 s. 76.

⁹³² Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 94–95 ja 265–266.

⁹³³ Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 235 ja 243.

⁹³⁴ Mähönen LM 2008 s. 338.

⁹³⁵ Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 258 ja 387; Mähönen LM 2008 s. 341.

⁹³⁶ Jauhiainen 2014 s. 630 ja 635.

käynneissä.⁹³⁷ Säätiöiden julkinen valvonta on usein ollut myös tiedotusvälineiden kritiikin kohteena.⁹³⁸

Valvonnan toimimattomuutta analysoidessaan Mähönen on todennut, että säätiöiden valvonta on jäänyt väliinputoajaksi. Ei ole ymmärretty, onko säätiö osa yksityistä vai julkista sektoria. Sääntelyn tai valvonnan tehokkuuteen ei ole oikeasti panostettu, kun valvonnalle ei ole osoitettu resursseja. Samasta syystä johtunee hänen mukaansa säätiölaitoskomitean (1975) ja PRH:n (2005) valvonnan tehostamista tavoitteleiden esitysten etenemättä jääminen.⁹³⁹ Harju on vielä vuonna 2022 todennut säätiöitä koskevaksi pääongelmaksi sen, että valvojalla on edelleen sekä riittämättömät resurssit että valtuudet.⁹⁴⁰

PRH on vuonna 2022 tehnyt uuden ehdotuksen oikeusministeriölle SL:n valvontakeinojen kehittämiseksi. Ehdotus perustui valvontatyössä saatuihin kokemuksiin. Ehdotuksessa on lisäksi muutosehdotuksia ja huomioita säätiöiden rekisteröintimenettelyn osalta.⁹⁴¹ Valvonnan kehittämiseksi PRH:n ehdotuksessa on mainittu seuraavat asiat ja lainkohdat:

- 1) SL 8:5: PRH:lle oikeus valvontatehtävän perusteella seurata etäyhteydellä säätiön ajamaa vahingonkorvausoikeudenkäyntiä tai säätiön toimihenkilöön liittyvää rikosoikeudenkäyntiä.
- 2) SL 12:3: Kun säätiöllä ei ole enää toimintaedellytyksiä, tulisi laissa säätää myös säätiön velvollisuudesta hakeutua selvitystilaan.
- 3) SL 12:4.1, kohta 1: Lainkohdassa säädetty edellytys SL 14:11:n mukaisesta menettelystä ennen säätiön rekisteristä poistamista on kankea ja turha niissä tapauksissa, joissa säätiöllä ei ole varoja toiminnan jatkamiselle.
- 4) SL 13:6: Säätiölle velvollisuus tehdä muutosilmoitus myös, kun tieto säätiön tilintarkastajasta puuttuu säätiörekisteristä.
- 5) SL 14:6: Tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuus valvontaviranomaiselle.

⁹³⁷ Maijala 2021 s. 86–87.

⁹³⁸ Hufvudstadsbladet 28.2.2017: ”Usel insyn i stiftelseskötsel – Vittnen berättar: Så försvann de Nymanska stiftelsernas allmännyttiga pengar”; Uusi Suomi 28.6.2017: ”Säätiöiden villi länsi”; Hänninen – Liski 2019 s. 13: ”Nuorisosäätiön valvonta kuuluu kahden viranomaisen vastuulle: Patentti- ja rekisterihallituksen sekä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen. Viranomaisia sotkut eivät kiinnostaneet. Vasta julkisen paineen edessä kaksi halvaantunutta valvojaa sai aikaiseksi päätöksiä, jotka olivat liian löysyä ja jotka tehtiin liian myöhään.”

⁹³⁹ Mähönen LM 2008 s. 341.

⁹⁴⁰ Harju 2022 s. 35.

⁹⁴¹ PRH 10.6.2022.

- 6) SL 14:10: Hallituksen jäsenen vaihtamisen mahdollistaminen ja muut keinot säätiön edun niin vaatiessa. Erityisesti hallituksen erottamiseen liittyviä valvontakeinoja tehostamalla pyritään siihen, että valvova viranomaisen pääsisi aikaisemmin puuttumaan säätiössä oleviin ongelmiin. Käytännön tarvetta tälle on ollut, esimerkkinä Nuorisosäätiö sr:n valvonta-asia.⁹⁴²
- 7) Säätiölle mahdollisesti aiheutuneiden vahinkojen selvittämisen tehostaminen sekä säätiön toiminnan korjaamiseen tähtäävien toimien käyttäminen.
- 8) SL 14:8: PRH:lle mahdollisuus pyytää ja saada toisilta viranomaisilta esimerkiksi yleisempiä listauksia väärinkäytösepäilyistä säätiöissä tai oikeutta pyytää tekemään hakuja tarvittavilla kriteereillä.

PRH:n vuonna 2022 oikeusministeriölle tekemä ehdotus ei ole johtanut toimiin lain muuttamiseksi.⁹⁴³ Kuluva hallituskauden ohjelmassa ei ole kirjausta säätiölain tarkistamisesta.⁹⁴⁴ Kun Halila on tutkinut säätiöoikeutta koskevaa viimeaikaista oikeuskäytäntöä, hän on todennut, että oikeuskäytäntö on ”lisääntynyt tuntuvasti PRH:n valvontatoiminnan tehostumisen myötä”.⁹⁴⁵ Hän on pitänyt myös PRH:n valvontatehtävien uudelleenorganisointiin perustuvaa tilintarkastus- ja säätiövalvonnan yhteistyötä valvontaa tehostaneena muutoksena.⁹⁴⁶ Halila on todennut, että säätiövalvonnassa on tapahtunut merkittävää tehostumista viimeisen vuosikymmenen kuluessa. Tätä edeltänyttä aikaa hän on sen sijaan kuvannut passiiviseksi. Vuosiselvitysten selailusta ja puuttumisesta vain julkisuudessa esiin tullessiin tapauksiin on siirrytty järjestelmällisempään valvontatyöhön. Tehostumisen perustana Halila on nostanut esiin uudelleen organisoitumisen PRH:ssa, valvojan tietojensaantioikeuden parantumisen sekä valvontamaksun.⁹⁴⁷

Oikeuskirjallisuudessa esitettyjen arvioiden perusteella vaikuttaa toimiva, saati tehokas valvonta haastavalta tavoitteelta, vaikka viimeisimmissä kommentoissa onkin havaittu edistymistä. Kun omistaja- ja jäsenvalvonnan korvaaminen on säätiövalvonnan keskeinen perustelu, tutkin toimivan säätiövalvonnan edellytyksiä edellä esitettyjen omistajavalvonnan kriteerien perusteella:

- 1) kontrollivalta (merkittävänä oikeutena vaihtaa eli erottaa ja nimittää organisaation johto),

⁹⁴² PRH 10.6.2022 s. 6.

⁹⁴³ Huovinen ja Teräskallio 2024.

⁹⁴⁴ Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023.

⁹⁴⁵ Halila Liikejuridiikka 2023 s. 227 ja 229–230.

⁹⁴⁶ Halila Liikejuridiikka 2023 s. 239.

⁹⁴⁷ Halila Liikejuridiikka 2023 s. 229–230.

- 2) resursseja valvoa,
- 3) riittävästi tietoa valvonnan toteuttamiseksi ja
- 4) kannustinta valvoa.

Toimiva säätiövalvonta edellyttää näiden kaikkien edellytysten yhtäaikaista voimassaoloa ja toteutumista käytännössä. Kussakin edellytyksessä on vastakkain yhtiöltä julkista valtaa käyttävän viranomaisen puuttuminen ja toisaalta yksityisen oikeushenkilön toimintavapaus.

6.4 Kontrollivalta

6.4.1 Vallankäytön perusteet ja rajoitteet

Säätiövalvonnan toimivalta perustuu säätiölakiin, jonka mukaan kaikki lain soveltamisalaan kuuluvat säätiöt ovat viranomaisvalvonnan alaisia ja jossa on säädetty toimivaltaisesta viranomaisesta ja tämän valvontakeinoista (SL 14 luku). Säätiövalvonnan käytössä olevat keinot puuttua SL:n tai sääntöjen vastaiseen menettelyyn ovat:

- 1) säätiön määrääminen toimiin oikaisun aikaansaamiseksi (SL 14:9.1 kohta 1);
- 2) säätiön virheellisen päätöksen täytäntöönpanokielto (SL 14:9.1 kohta 2);
- 3) hallintoneuvoston, hallituksen tai näiden jäsenen erottamista koskeva hakemus tuomioistuimelle (SL 14:10);
- 4) uskotun miehen määrääminen, kun säätiö on jäänyt vaille päätösvaltaista hallintoneuvostoa tai hallitusta (SL 14:11.2) ja hakemus käräjäoikeudelle hallintoneuvoston tai hallituksen nimeämiseksi tai uskottujen miesten vaihtamiseksi, jos uskotut miehet eivät ilman aiheetonta viivytystä huolehdi SL 14:11.3:ssa säädetyn hakemuksen tekemisestä;
- 5) säätiön lakkauttaminen (SL 14:12); sekä
- 6) ilmoituksen tekeminen esitutkintaviranomaiselle ja syyttäjälle (SL 14:13).
- 7) SL 8:5:ssä säädetty valvojan viranomaisen toissijainen kanneoikeus säätiölle aiheutuneen vahingon korvaamiseksi.

Säätiöiden valvonta on viranomaistoimintaa, jossa on SL:n säännösten lisäksi noudatettava viranomaista ja viranomaisessa noudatettavaa menettelyä koskevia säännöksiä. Hallintolain 6 §:n (hallinnon oikeusperiaatteet) mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suo-

jattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Myös SL:n perusteluissa sekä säätiövalvontaa koskevassa oikeuskäytännössä on viitattu hallinnon oikeusperiaatteiden noudattamiseen.⁹⁴⁸

Ratkaisun KKO 2020:93 perusteella PRH:lla on valvontaviranomaisena toimivalta kiinnittää valvottavan huomiota siihen, että se pitää tämän menettelyä SL:n tai sääntöjen vastaisena, vaikka SL:ssa ei säädetä PRH:n oikeudesta antaa varoitus tai huomautus SL:n tai sääntöjen rikkomisesta. Valvontatoimien tarpeellisuutta ja oikeasuhtaisuutta koskevista vaatimuksista seuraa, että PRH:n on ennen voimakkaampaa puuttumista tarkoittavan valvontakeinon käyttämistä kiinnitettävä hallituksen jäsenen huomiota hänen menettelynsä SL:n vastaisuuteen ja varattava hänelle tilaisuus korjata menettelynsä, vaikka tästä ei säädetä SL:ssa. Kun PRH vie valvonta-asian yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi, myös tuomioistuimen päätös on säätiölakiin perustuva valvontatoimi, jonka on täytettävä tarpeellisuuden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Säätiövalvonnan keinot pysyivät ennallaan säätiölain vuonna 2015 voimaan tulleessa uudistuksessa. SL:n perustelujen mukaan valvontaa voitiin tehostaa ilman, että valvontakeinoihin puututaan.⁹⁴⁹ Uudistuksesta vastannut oikeusministeriö oli jo aiemmin ilmaissut, että VSL antaa PRH:lle tehokkaat keinot puuttua väärinkäytöksiin. Ongelmana pidettiin säätiövalvonnan vakiintuneiden käytänteiden puuttumista. Oikeusministeriössä arvioitiin sen johtuvan valvojan riittämättömistä resursseista käyttää lain mukaisia keinoja. Ratkaisuna pidettiin resurssien lisäämistä, mikä ei kuulunut oikeusministeriön vastuualueelle.⁹⁵⁰ Valvontakeinoja pidettiin siis SL:a aiemmin ja sitä valmisteltaessa toimivina ja jopa tehokkaina, vaikka kokemusta niiden toimivuudesta ei juurikaan ollut. Omistaja- ja jäsenvalvontaan verrattuna viranomaisen valvontakeinot ja valvontavalta ovat laissa tiukasti säädetty. Vaikka SL sallisi laajemman valvontavallan ja -keinot viranomaiselle, rajoittavat hallinnon oikeusperiaatteet viranomaisen toimintamahdollisuuksia valvojana.

Oikeudelliset instrumentit muodostavat erilaisia kanssakäymisen muotoja.⁹⁵¹ SL 14:1 ja SL 14 luvussa säädetty valvontakeinot muodostavat säätiövalvontaviranomaisen ja yksityisoikeudellisen säätiön ja sen johtoon kuuluvien luonnollisten henkilöiden välisen kanssakäymisen perustan. Pidän tehokkaan valvonnan kannalta olennaisena kysymystä säätiön ainoan pakollisen toimielimen eli hallituksen roolista viranomaisen SL 14 lukuun perustuvissa toimenpiteissä. Missä asioissa ja tilanteissa

⁹⁴⁸ HE 166/2014 vp, s. 50 ja 173; KKO 2020:93; Helsingin hovioikeus 31.10.2012 (nro 2962); Helsingin käräjäoikeus 5.12.2018 (18/71327).

⁹⁴⁹ HE 2014/166 vp, s. 40, 50, 57 ja 171–172.

⁹⁵⁰ OM arviomuistio 2007 s. 3–5 ja 14; OM Tiivistelmä PRH:n säätiölain uudistamista koskevasta aloitteesta annetuista lausunnoista s. 6.

⁹⁵¹ Häyhä 1997 s. 15.

säätiön hallitus ja sen jäsenet edustavat säätiötä, ja missä asioissa on sen sijaan kysymys hallituksen jäsenen henkilökohtaisesta roolista? Tämä kysymyksenasettelu on ollut esillä myös tuoreessa säätiön sopimussidonnaisuutta koskeneessa korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 2024:35.⁹⁵²

6.4.2 Valta vaihtaa säätiön johto – vertailu Pohjoismaiden ja Saksan säätiöoikeuteen

Omistaja- ja jäsenvalvonnan korvaamisen näkökulmasta merkittävin kysymys on valvojan mahdollisuus vaikuttaa valvottavan oikeushenkilön hallituksen kokoonpanoon tai erottaa hallitus tai sen jäsen. Niin osakeyhtiön osakkeenomistajilla kuin osuuskunnan ja yhdistyksen jäsenillä kontrollivallan ydin on päätösvalta organisaation johdosta ja mahdollisuus vaihtaa se. Erottamisen uhalla on myös todettu olevan vahingonkorvausvastuuta tehokkaampi vaikutus johdon toiminnan ohjaamisessa ja huolelliseen toimintaan kannustamisessa.⁹⁵³

Viranomaisen puuttumista yksityisoikeudellisen oikeushenkilön johdon kokoonpanoon on pidetty erittäin merkittävänä puuttumisena yksityisen oikeushenkilön oikeuksiin. Kansalaisyhteiskunnassa tämän on todettu edellyttävän tiukasti säännellyt perusteet ja menettelyt. Viranomaisella tulisi olla suhteellisuutta noudattaen toimivalta vaihtaa tai sanktioida velvollisuutensa laiminlyövä säätiön johto. Toimivallan käyttö edellyttäisi tuomioistuimen etukäteisarviointia. Viranomaisen väliaikainen toimenpide olisi oikeutettu, mikäli säätiölle olisi aiheutumassa välitöntä vaaraa. Väliaikaiseen toimenpiteeseenkin olisi haettava jälkikäteen tuomioistuimen päätös.⁹⁵⁴ Ilman johdon vaihtamisoikeutta omistaja- tai jäsenvalvonnan korvaamisesta ei mielestäni kuitenkaan ole kyse, koska oikeus kuuluu kontrollivallan käytön ytimeen.

SL 14:10:n mukaan säätiön kotipaikan tuomioistuin voi rekisteriviranomaisen hakemuksesta erottaa hallintoneuvoston, hallituksen tai näiden jäsenen toimestaan, jos toimielin tai sen jäsen on jatkuvasti tai kokonaisuutena arvostellen törkeästi toiminut SL:n tai sääntöjen vastaisesti. Viranomaisella itsellään ei ole erottamistoimivaltaa eikä myöskään toimivaltaa nimetä uutta hallitusta tai hallintoneuvostoa. Oikeutta vaihtaa johto ei siis ole. Säätiöltä puuttuvan tai erotetun johdon osalta PRH:lla on tiettyjä toimivaltuuksia. SL 14:11.2:n perusteella PRH voi määrätä yhden tai useamman uskotun miehen hoitamaan säätiön asioita, kunnes uusi hallintoneuvosto tai hallitus on valittu sääntöjen mukaisesti. Mikäli uskotut miehet eivät ilman aiheetonta viivytystä huolehdi SL 14:11.3:ssa säädetyn hallituksen tai hallintoneuvoston nimitämistä koskevan hakemuksen tekemisestä tuomioistuimelle, voi PRH tehdä halli-

⁹⁵² Ks. erityisesti KKO 2024:35, kohta 19.

⁹⁵³ Mähönen – Villa 2015 s. 345 ja 348.

⁹⁵⁴ Van der Ploeg – van Veen – Versteegh 2017 s. 284 ja 289–291.

tuksen tai hallintoneuvoston nimittämistä tai uskottujen miesten vaihtamista koskevan hakemuksen tuomioistuimelle.

Kun vuonna 1964 säädettiin tuomioistuimen erottamisoikeudesta hakemuksen perusteella, tavoitteena oli ”[v]astaisten väärinkäytösten estäminen”.⁹⁵⁵ Vuoden 1985 VSL:n muutoksessa todettiin, että on tarpeetonta rajoittaa erottamis seuraamusta vain vahingon aiheuttamistilanteisiin”. Seuraamukseen olisi voitava turvautua myös muissa tilanteissa, joissa on menetelty lain tai sääntöjen vastaisesti. Esimerkkinä jatkuvasta lainvastaisuudesta erottamisperusteena mainittiin ”tilinpäätösasiakirjojen tai muiden selvitysten jatkuva, tahallinen toimittamatta jättäminen”.⁹⁵⁶

Yksittäiseltä teolta sen sijaan edellytettiin lain perustelujen mukaan enemmän. Vaikka teon perusteella voitaisiin vaatia vahingonkorvausta tai rangaistusta, se ei välttämättä johtaisi erottamiseen. Yksittäisen teon tulisi olla tavalla tai toisella törkeä. Esimerkkinä on mainittu oman edun tavoittelu.⁹⁵⁷ Perusteluteksti on johdonmukainen lain sanamuodon kanssa: erottamisen perusteena olevan teon on oltava vaihtoehtoisesti joko jatkuva tai kokonaisuutena arvostellen törkeä. SL:n perusteluissa ei ole esimerkkejä erottamisperusteista, vaan on ainoastaan lyhyesti todettu, että säännös vastaa sisällöltään VSL:n erottamissäännöstä. Lisäksi on todettu, että erottamis säännöksen soveltaminen ei edellytä, että PRH olisi antanut säätiölle aikaisemmin SL 14:9:n mukaisen määräyksen tai kiellon.⁹⁵⁸ Kun säännös ei muuttunut sisällöltään SL:ssa, aiemmat perustelut ja esimerkit ovat edelleen relevantteja. Soveltamiskäytäntöhän säännöksestä ei juurikaan ollut, kun voimassa olevaa säätiölakia säädettiin.

Ruotsissa päätösvalta säätiön hallituksen jäsenen erottamisesta on yleisellä tuomioistuimella (Ruotsin säätiölaki 9:6), kuten Suomessa. Erottamisoikeus eroaa seuraavasti Suomen säätiölaista:

- 1) Laissa on mainittu erottamisperusteena tehtävien huono hoitaminen (*”missköter sitt uppdrag”*). Jatkuvuus- tai törkeysedellytystä ei ole lain sanamuodossa.
- 2) Erottaminen voidaan tehdä myös määräajaksi.
- 3) Erottamista voivat hakea valvojan lisäksi perustaja tai hänen perillisensä tai muu säännöissä siihen oikeutettu.
- 4) Kun valvoja on hakenut hallituksen jäsenen erottamista, sillä on oikeus väliaikaisesti erottaa tämä, kunnes asiassa on annettu lopullinen tuomio.

⁹⁵⁵ HE 4/1964 vp, s. 4.

⁹⁵⁶ HE 89/1985 vp, s. 22.

⁹⁵⁷ HE 89/1985 vp, s. 22–23.

⁹⁵⁸ HE 166/2014 vp, s. 179.

Ruotsin säätiölain perusteluissa on todettu, että erottamissäännöksen soveltamis-edellytykset jäävät oikeuskäytännössä ratkaistaviksi. Olosuhteiden todettiin olevan niin erilaisia, ettei ole mahdollista asettaa kaikkiin tilanteisiin soveltuvia kriteerejä. Rikokseen syyllistyminen hallituksen jäsenen tehtävässä olisi kuitenkin lähtökohtaisesti erottamisperuste riippumatta siitä, aiheutuiko teosta vahinkoa vai ei. Mikäli kyse ei ole rikollisesta teosta, erottamisperusteen täytyminen ratkeaa yksilöllisten olosuhteiden perusteella.⁹⁵⁹

Keskeisten säätiölain säännösten tai sääntöjen määräysten rikkominen, kuten tarkoituseräyksen vastaiset maksut tai sijoittaminen vastoin säätiölain tai sääntöjen määräyksiä siten, että aiheutuu suurta vahinkoa tai vahinkoriskiä, olisivat lähtökohtaisesti erottamisperusteita Ruotsissa. Myös tarkoituksen toteuttamisen laiminlyönti jonain tai joinakin vuosina on mainittu perusteena edellyttäen, että säätiöllä olisi ollut mahdollisuus tarkoituksen toteuttamiseen. Yleisesti arvioinnissa on otettava huomioon tuottamuksen aste ja se, onko kyse yksittäisestä vai toistetusta teosta.⁹⁶⁰ SL:ssa mainitut törkeys- ja jatkuvuusvaatimukset tulevat siis esiin Ruotsin vastaavan säännöksen esitöissä. Ruotsalaisessa oikeuskirjallisuudessa viranomaisen erottamis-oikeuden on todettu koskevan tilanteita, joissa on kysymys tehtävän huonosta hoitamisesta erotuksensa valitsijan oikeuteen vapauttaa luottamuksensa menettänyt jäsen tehtävästään. Lisäksi on toistettu lain perusteluissa mainittuja esimerkkejä. Hemström käsittelee hallituksen jäsenen erottamista osana säätiöoikeuden sanktiojärjestelmää (*stiftelserättens sanktionssystem*).⁹⁶¹

Norjan säätiövalvojalla on sen sijaan itsellään laissa säädetyillä perusteilla toimivalta säätiön hallituksen tai sen jäsenen vaihtamiseen eli nimittämiseen sekä erottamiseen.⁹⁶² Erottamistoimivalta on tilanteissa, joissa hallituksen jäsen olennaisesti rikkoo velvollisuuksiaan tai selkeästi osoittautuu sopimattomaksi tehtävään tai ei täytä laissa hallituksen jäsenelle säädetyjä edellytyksiä. Kun erottamistoimivallasta säädettiin Norjassa, todettiin, että aiempaa säännöstä erottamishakemuksesta tuomioistuimelle ei ollut liian kankeana edes käytetty. Kokemusten perusteella pidettiin selvänä, että valvovalla viranomaisella on oltava kompetenssi reagoida tarvittaessa tuomioistuinprosessia nopeammin ja tehokkaammin.⁹⁶³ Suomessa sen sijaan tehtiin

⁹⁵⁹ Prop. 1993/94:9 s. 203–204.

⁹⁶⁰ Ibid.

⁹⁶¹ Isoz 1997 s. 214–215; Hemström 2010 s. 75 ja 83.

⁹⁶² Stiftelsesloven 2001-06-15-59 § 29. ”Stiftelsestilsynets myndighet til å oppnevne og avsette styremedlem: Stiftelsestilsynet kan oppnevne styremedlem for en stiftelse når den er uten kompetent styre etter loven eller vedtektene. Stiftelsestilsynet kan avsette styremedlem som vesentlig tilsidesetter sine plikter ved utøvelse av vervet, som klart viser seg uegnet, eller som ikke fyller lovens krav til å være styremedlem, jf. § 27. Blir vedtaket bragt inn for domstolene, kan de prøve alle sider av saken.”

⁹⁶³ NOU 1998:7 s. 107.

vastaavassa tilanteessa päinvastainen johtopäätös. Valvontakeinojen arvioitiin olevan tehokkaita tilanteessa, jossa käytännön kokemusta erottamishakemuksista tuomioistuimeen ei juuri ollut.⁹⁶⁴

Myös Tanskassa on valvontaviranomaisella itsellään molempien säätiölakien mukaan oikeus erottaa hallituksen jäsen, joka on tekonsa perusteella kelpaamaton tai muulla perusteella sopimaton jatkamaan tehtävässään hallituksen jäsenenä.⁹⁶⁵ Näin on ollut Tanskan alkuperäisten säätiölakien säätämistä alkaen.⁹⁶⁶ Tanskan säätiövalvontaviranomaisilla on myös oikeus uuden korvaavan hallituksen jäsenen nimitämiseen, mikäli se ei tapahdu sääntöjen mukaisesti.⁹⁶⁷ Erottamistoimivaltaa pidettiin Tanskassa luonnollisena osana säädettäväksi ehdotettua, omistaja- ja jäsenvalvonnan korvaavaa valvontaa. Säätiölainsäädännön valmistelua koskeneessa mietinnössä korostettiin, ettei säätiössä ole toimielintä, joka varmistaisi hallituksen jäsenen eroamisen laissa mainituissa tilanteissa. Lisäksi todettiin, että hallituksen jäsenenä toimiminen on luottamustehtävä.⁹⁶⁸ Tanskan säätiölakien valmistelussa ei ole siis pelkästään toistettu omistajavalvonnan puutetta valvonnan perusteluna, vaan siinä on myös tuotu esiin omistajavalvonnan keskeinen keino ja sen korvaaminen säätiölaeissa.

Sekä Norjassa että Tanskassa valvoja voi puuttua tapahtuneeseen laiminlyöntiin tai rikkomukseen, mutta myös silloin, kun hallituksen jäsen ei enää esimerkiksi pitkäaikaisen sairauden vuoksi kykene hoitamaan tehtäviään vastuullisesti. Esimerk-

⁹⁶⁴ Vain nämä ratkaisut olivat VSL:n aikana: Helsingin hovioikeuden tuomio 31.10.2012 nro 2962: koko Riihisäätiö sr:n hallituksen erottaminen. Hallitus oli toiminnassaan monin tavoin vaarantanut säätiön omaisuuden. Etelä-Savon käräjäoikeus 4.2.2015 (15/833): Etelä-Savon journalistien virkistysäätiö sr:n hallituksen puheenjohtaja erotettiin. Hänet oli tuomittu 7.11.2014 rangaistukseen rikoksesta säätiön toiminnassa.

⁹⁶⁵ Elinkeinoa harjoittavien säätiöiden osalta on säädetty seuraavasti: *Erhvervsfondsloven* § 45: "[...] *Fondsmyndigheden kan endvidere afsætte et medlem af bestyrelsen, der ikke opfylder kravene i oprettelsesdokumentet eller vedtægten, eller som skal udtræde af bestyrelsen efter reglerne i § 44, stk. 2–4.*" § 44 Stk. 3: "*Et medlem af bestyrelsen, der gør sig skyldig i en handling, som gør den pågældende uværdig til fortsat at være medlem af bestyrelsen, skal udtræde af bestyrelsen.*" § 44 Stk. 4: "*Et medlem af bestyrelsen, som på grund af længerevarende sygdom eller anden svækkelse har vist sig ude af stand til at beklæde hvervet som medlem af bestyrelsen, eller som har vist sig uegnet, skal udtræde af bestyrelsen.*" Vastaavat säännökset ovat voimassa muille säätiöille (*Fondsloven* § 13 ja 14).

⁹⁶⁶ Andersen – Norgaard – Troldborg 1987 s. 222–223.

⁹⁶⁷ Elinkeinoa harjoittavien säätiöiden osalta on säädetty seuraavasti: *Erhvervsfondsloven* § 47: "*Ved et bestyrelsesmedlems afgang udpeges det nye bestyrelsesmedlem i overensstemmelse med vedtægten.*" "*Sker udpegning af et bestyrelsesmedlem ikke i overensstemmelse med vedtægten, foretages udpegningen af fondsmyndigheden.*" Vastaava säännös on voimassa muille säätiöille (*Fondsloven* § 15).

⁹⁶⁸ Betænkning 970/1982 s. 33, 61–62 ja 139; Andersen – Norgaard – Troldborg 1987 s. 99 ja 223.

keinä tapahtuneeseen laiminlyöntiin tai rikkomukseen perustuvista syistä erottamiselle on Tanskassa mainittu säätiölain ja sääntöjen olennaisten säännösten törkeä tai toistuva rikkominen, pyydettyjen tietojen toimittamatta jättäminen valvontaviranomaiselle, viranomaisen antamien määräysten noudattamatta jättäminen tai säätiön varojen epäasianmukainen hoito. Säännöstä on todettu voitavan soveltaa myös hallituksen jäseniin, jotka pitkään laiminlyövät tehtäviensä hoitamisen. Erottaminen viranomaisen toimesta on luonteeltaan poikkeus, jota sovelletaan vain, jos on selvä tarve erottamiseen, eikä hallituksen kokoonpanoa saada muutettua muilla keinoin.⁹⁶⁹

Saksan säätiöoikeudessa on todettu, että erottaminen tärkeästä syystä, erityisesti säätiötä vahingoittavan toiminnan seurauksena, on jo yleisten oikeusperiaatteiden nojalla oltava mahdollista.⁹⁷⁰ Useimmissa osavaltioiden säätiölaeissa valvojalla itsellään on säätiön toimielinten jäsenten erottamisoikeus.⁹⁷¹ Esimerkiksi Baijerin osavaltion säätiölaissa on säännökset niin valvojan erottamisoikeudesta kuin korvaavan uuden jäsenen nimittämisestä. Valvojan käytettävissä on myös väliaikainen erottamistoimi.⁹⁷² Mikäli valvoja ei ryhdy toimiin erottamisperusteiden käsillä olosta tiedon saatuaan, on arvioitava virkavelvollisuuksien laiminlyönti säätiötä kohtaan.⁹⁷³

Saksassa valvonnan toissijaisuusperiaatteen mukaisesti on ensisijaisesti säätiölle annettava mahdollisuus asian korjaamiseen ja kyseisen toimielimen jäsenen vaihtamiseen.⁹⁷⁴ Valvonnan toissijaisuus on yleinen lähtökohta. Suomessa korkein oikeus arvioi ratkaisussa KKO 2020:93 erottamisasiassa tilanteen korjaamismahdollisuutta säätiön sijasta säätiölakia rikkoneen hallituksen jäsenen kannalta. KKO ei ottanut asian perusteluissa kantaa säätiön toimiin tai toimintamahdollisuuksiin. Ensisijaisena toimena nähtiin erottamisuhan alla olevan toimielimen jäsenen oma menettelyä korjaava tai korjaamatta jättävä toiminta, eikä säätiön mahdollisuus toimia asiassa. Säätiöllä ei itsellään ollut sääntöjensä perusteella erottamiskeinoa käytettävissään, ja se oli tehnyt valvovalle viranomaiselle pyynnön erottamisesta valvojan toimesta.

⁹⁶⁹ Betænkning 970/1982 s. 61–62; Andersen – Norgaard – Troldborg 1987 s. 99.

⁹⁷⁰ Hof 2014 s. 263.

⁹⁷¹ Hof 2014 s. 264.

⁹⁷² www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayStG-12 vierailupäivä 23.8.2024. *Bayerisches Stiftungsgesetz Art. 12: "Hat ein Mitglied eines Stiftungsorgans sich einer groben Pflichtverletzung schuldig gemacht oder ist es zur ordnungsmäßigen Geschäftsführung unfähig, so kann die Stiftungsbehörde die Abberufung dieses Mitglieds und die Bestellung eines neuen verlangen."* Vastavaan tyypisesti on säädetty Hampurin säätiölaissa. www.hamburg.de/resource/blob/215624/9bda2f8774e08081327410002976ad3f/entwurf-des-hamburgischen-stiftungsgesetzes-data.pdf vierailupäivä 23.8.2024. *Hamburgisches Stiftungsgesetz § 6 (3): "Die zuständige Behörde kann Mitglieder eines Stiftungsorgans aus wichtigem Grund abberufen oder ihnen die Ausübung ihrer Tätigkeit einstweilen untersagen. Ein wichtiger Grund ist insbesondere grobe Pflichtverletzung oder die Unfähigkeit zur ordnungsgemäßen Geschäftsführung."*

⁹⁷³ Hof 2014 s. 265.

⁹⁷⁴ Hof 2014 s. 264.

Merkittävä velvollisuuden laiminlyönti tai kykenemättömyys asianmukaiseen johtamistyöhön ovat Saksassa esimerkkejä viranomaisen erottamisperusteista. Pitkäkestoinen, vaikea sairaus tai ulkomailla oleskelu voivat tarkoittaa kykenemättömyyttä asianmukaiseen johtamistyöhön. Yksittäinen teko ei sinänsä riitä erottamisperusteeksi, mutta myös luottamuksen puute tulee kyseeseen erottamisperusteena. Painava erottamisperuste on käsillä, jos asianomaisen henkilön jatko toimielimen jäsenenä vaarantaisi säätiötarkoituksen toteuttamisen tai aiheuttaisi säätiölle merkittävää haittaa.⁹⁷⁵ Niin Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa kuin Saksassa erottamisarvioinnissa on siis punnittava myös tulevia seikkoja. Ratkaisevaa on se, onko henkilöllä edellytyksiä toimia säätiön hallituksen jäsenenä eikä ainoastaan se, millaiseen tekkoon hän on jo syyllistynyt ja miten hän on sen jälkeen toiminut.

6.4.3 Säätiön hallituksen jäsenen suoja Suomessa

Suomessa hallituksen jäsenen erottamisoikeutta koskevien esitöiden mukaan:

- 1) Erottamisesta on säädetty nimenomaan vastaisten väärinkäytösten estämiseksi.
- 2) Erottaminen on säädetty sovellettavaksi muihinkin tilanteisiin kuin niihin, joissa säätiölle on aiheutettu vahinkoa. Esimerkiksi niinkin tavanomainen asia kuin tilinpäätösasiakirjojen tai muiden selvitysten jatkuva, tahallinen toimittamatta jättäminen voi johtaa erottamiseen.
- 3) Jatkuvalta säätiölain tai sääntöjen vastaiselta teolta erottamisperusteena ei edellytetä törkeyttä.

Edellä todetun mukaisesti edelleen relevantit VSL:n aikaiset erottamissäännöksen perustelut vastaavat vertailumaissa esitettyjä kantoja erottamisoikeudesta. Korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2020:93 perusteella erottamisasiassa vastaiselle väärinkäytösten estämiselle ei kuitenkaan annettu merkitystä ja jatkuvaksi säätiölain vastaiseksi menettelyksi todetulta laiminlyönniltä edellytettiin vielä vahingon tai haitan aiheuttamista tai törkeyttä. Lisäksi hallinnon oikeusperiaatteista seurasi, että valvojan on ennen erottamishakemuksen tekemistä kiinnitettävä hallituksen jäsenen huomio menettelynsä lainvastaisuuteen ja varattava hänelle tilaisuus korjata menettelynsä.

Korkein oikeus katsoi säätiön hallituksen jäsenen laiminlyöneen hänellä hallituksen jäsenenä olleen huolellisuusvelvollisuuden ja siten toimineen säätiölain vastaisesti. Hallituksen jäsen oli ollut toistuvasti ja ilman hyväksyttävää perustetta poissa hallituksen kokouksista. Korkein oikeus piti yli kaksi vuotta jatkunutta me-

⁹⁷⁵ Hof 2014 s. 264–265.

nettelyä SL 14:10.1:ssa tarkoitetulla tavalla jatkuvana. Erottamishakemus kuitenkin hylättiin kyseessä olevan hallituksen jäsenen osalta. Korkein oikeus katsoi, ettei hallituksen jäsenen poissaolosta ollut aiheutunut säätiölle tai sen toiminnalle vahinkoa tai haittaa ja ettei hallituksen jäsenen säätiölain vastainen toiminta ollut kokonaisuutena arvostellen törkeää.

Päätöksessä todettiin säätiön hallituksen jäsenen itse vastaavan toimintansa lainmukaisuudesta. Kuitenkin päätöksen lopputuloksen kannalta ratkaisevana pidettiin PRH:n laiminlyöntiä ennen erottamishakemuksen tekemistä kiinnittää hallituksen jäsenen huomiota kokouspoissaolojen säätiölain vastaisuuteen ja varata jäsenelle tilaisuus korjata menettelynsä. Hallituksen jäsen oli korjannut menettelynsä, kun hän oli tullut tietoiseksi valvojan erottamishakemuksesta. Säätiössä, jossa hallitus täydentää itse itsensä ja jossa erottamisoikeutta ei ole millään taholla, korostuu mielestäni hallituksen jäsenen oma-aloitteinen vastuu toimintansa lainmukaisuudesta. Kun on kysymys niin keskeisestä asiasta kuin vastaanottamansa hallituksen jäsenen tehtävän hoitamisesta, pitäisin perusteltuna, että hallituksen jäsenen on tämä asia oivallettava itsenäisesti. SL 1:4:n mukainen johdon velvollisuus huolellisesti edistää säätiön tarkoituksen toteutumista ja etua on kullakin jäsenellä henkilökohtaisesti.⁹⁷⁶

Kun oikeudenkäynti kesti noin neljä ja puoli vuotta, voi myös kysyä, onko jatkuvaan säätiölain laiminlyöntiin syyllistyneelle henkilölle vielä annettava uusi mahdollisuus säätiön hallituksessa. Laiminlyönnin uusiminen tarkoittaisi jälleen pitkää oikeudenkäyntiä. Erottamissäännöstä on kuitenkin perusteltu vastaisten väärinkäytösten estämisellä. Erottamisen edellytyksenä ei myöskään ole vahingon tai haitan aiheuttaminen. Korkeimman oikeuden ratkaisussa hallituksen jäsenen säätiölain vastaiseksi todetusta menettelystä seurannutta SL:n edellyttämän sääntömuutoksen esytymistäkään ei pidetty riittävänä haittana säätiölle.

Vaikka hallitustyöskentely on kollegiaalista ja tapahtuu hallituksen kokouksissa, korkein oikeus piti hallituksen jäsenen pyrkimystä osallistua hallituksen toimintaan kirjeitse säätiölain vastaista menettelyä korjaavana toimena. Merkitystä päätöksen lopputuloksen kannalta ei myöskään ollut hallituksen jäsenen menettelyn tietoisella tarkoituksella. Päätöksessä todettiin, että hallituksen jäsen ”on vedonnut poissaolonsa syynä ensinnäkin säätiön hallituksen jäsenten välisiin erimielisyyksiin, joiden vuoksi kokouksiin osallistuminen oli ollut hänelle hankalaa”. KKO lisäksi katsoi, että erimielisyydet säätiössä korostavat hallituksen jäsenen velvollisuutta aktiivisesti hoitaa tehtävänsä.

Timonen on kommentoinut ratkaisun KKO 2020:93 argumentointia erottamishakemuksen hylkäämisestä. KKO määritteli ratkaistavien kysymysten järjestyksen seuraavasti: Ensin on arvioitava hallituksen jäsenen menettelyn mahdollinen säätiö-

⁹⁷⁶ HE 166/2014 vp, s. 72, samoin sivulla 73 mainitaan, mitä säätiön edun edistäminen ”jäsenelle” merkitsee.

lain vastaisuus (tapauksessa hallituksen jäsenen poissaolot). Mikäli vastaus on positiivinen, arvioitavaksi tulee valvovan viranomaisen menettelyn vaikutus (tapauksessa kuulemisperiaatteen laiminlyönti). Lisäksi on arvioitava menettelyn korjaamisen vaikutus asiaan.⁹⁷⁷

Timonen on todennut, että ratkaisun perustelut on kirjoitettu hallituksen jäsenen toiminnan arvioinnin näkökulmasta. Vaikka KKO piti toiminnan säätiölain vastaisuutta ja sen jatkuvuutta eli SL 14:10:ssä mainittua erottamisen edellytystä selvänä, KKO:n perustelujen mukaan tämä ei riittänyt. Jatkuva passiivisuus ei KKO:n mukaan sellaisenaan ollut kokonaisuutena arvostellen törkeää. Mainitun kriteerin täyttymisen edellytyksenä mainittiin haitallinen vaikutus säätiön toimintaan.⁹⁷⁸ Timonen ei kommentissaan ole kuitenkaan kiinnittänyt huomiota siihen, että SL:n sanamuodossa jatkuvuus- ja törkeysedellytykset ovat vaihtoehtoisia.

PRH:n laiminlyönti kuulemismenettelyssä johti KKO:n mukaan siihen, että asiassa ei voitu soveltaa hovioikeuden kyseisen erottamishakemuksen hyväksyvässä ratkaisussa korostamaa hakemuksen jättämisen aikaiseen tilanteeseen perustuvaa arviointia. Kun hallituksen jäsen oli korjannut menettelynsä välittömästi tultuaan tietoiseksi valvojan kannasta, hänen erottamisensa ei olisi ollut tarpeellinen eikä oikeasuhtainen toimenpide säätiölain vastaisen menettelyn päättämiseksi. Sen sijaan hallituksen jäsen, joka ei ollut korjannut vastaavaa menettelyään tuli erotetuksi.⁹⁷⁹

Ratkaisun annista Timonen on nostanut esiin seuraavat:

- 1) Huolellisuusperiaatteen merkitys painottuu.
- 2) Huolellisuusperiaatteeseen kuuluu aktiivisuusvelvollisuus.
- 3) Hallituksen jäsenen erottamiskynnys on korkea, kun on kysymys vain toimielimen jäsenen passiivisuudesta.
- 4) Säätiön hallituksen jäsen on erottamishakemusasiassa asianosainen, ja viranomaisen on kuultava häntä henkilökohtaisesti.
- 5) Ratkaisun perusteluissa ei ole riittävän aktiivisuuden kriteereitä.
- 6) Ratkaisusta ei saada tulkintakantaa säätiöitä laajempaan yhteisöoikeudelliseen arviointiin.

Huolellisuusperiaatteen merkitys painottuu. Sen lisäksi, että periaate on nostettu esiin vahvasti SL:n esitöissä, myös KKO painottaa sen merkitystä. Lisäksi KKO tuo periaatteen sisältöön ”aktiivisuus-komponentin tai aktiivisuusvelvollisuuden”. Tämän osalta Timonen on viitannut siihen, mitä olen kirjoittanut aiemmin

⁹⁷⁷ Timonen 2020.

⁹⁷⁸ Ibid.

⁹⁷⁹ Ibid.

aktiivisuusvelvollisuudesta ja sen sisältymisestä Ruotsin säätiöoikeudelliseen kirjallisuuteen.

Olsson on tuonut esiin aktiivisuusvelvollisuustermin ja sen sisältönä hallituksen jäsenen velvollisuuden aktiivisesti toimia säätiön ja säätiötarkoituksen parhaaksi. Hallituksen jäsenen lojaliteettivelvollisuuden rinnalla on aktiivisuusvelvollisuus (*aktivitetsplikten*). Aktiivisuusvelvollisuus ilmenee Olssonin mukaan Ruotsin säätiölain 2 luvun 1 §:stä (hallituksen velvollisuus noudattaa lakia ja perustamismääräystä säätiön hallinnossa). Hallituksen jäsenen ensimmäinen tehtävä on lojaliteettivelvollisuuden sekä aktiivisuusvelvollisuuden sisäistäminen.⁹⁸⁰

KKO:n ratkaisusta seuraa siis, että ”säätiön toimielinten jäsenten on hoidettava tehtävänsä aktiivisesti ja osallistuttava siten säätiön tarkoituksen toteuttamiseen”. Timonen on kiinnittänyt huomiota siihen, että KKO korosti nimenomaisesti hallituksen jäsenen velvollisuutta toimia ristiriitatilanteissa säätiön tarkoituksen ja edun edistämiseksi.⁹⁸¹ Vaikka kyseisessä säätiössä oli ristiriitatilanne ja hallituksen jäsen oli tietoisesti jättäytynyt pois hallitustyöskentelystä KKO:n toteamin tavoin jatkuvasti, ei erottamiskynnys kuitenkaan ylittynyt. KKO asetti erottamiskynnyksen korkealle, kun kysymys oli vain toimielimen jäsenen passiivisuudesta. Lisäksi tuli arvioidavaksi kriteeri ”kokonaisuutena arvostellen törkeä”. Timonen on pitänyt tätä perusteltuna siksi, että passiivisuus itsessään ei aiheuta säätiölle vahinkoa. Tilanne on hänen mukaansa eri, jos on kyse useamman hallituksen jäsenen poissaolosta tai päätöstilanteesta, jossa vaaditaan määräänemistötä tai koko hallituksen myötävaikutusta.

Itse kiinnitän huomiota siihen, että erottamiskynnys passiivisuustilanteessa nousi siitä syystä, että vastoin lain sanamuotoa menettelyltä edellytettiin sekä jatkuvuutta että törkeyttä. Ratkaisevaa tulisi mielestäni olla toiminnalla tai menettelyllä osoitettu piittaamattomuus säätiölain säännöksistä ja hallituksen jäsenen tehtävien hoitamisesta. Kyseessä on luottamustehtävä. Kun huolellisuusvelvollisuus ja siten siihen sisältyvä aktiivisuusvelvollisuus on henkilökohtainen, ei pitäisi myöskään olla merkitystä sillä, onko kysymys esimerkiksi viisijäsenisen hallituksen ensimmäisestä vai kolmannesta passiiviseksi jättäytyvästä jäsenestä. Mikäli piittaamattomuus säätiölain säännöksistä ja hallituksen jäsenen tehtävien hoitamisesta on ollut jatkuvaa, ei perusteita uuden mahdollisuuden antamiselle pitäisi olla. Pidän merkityksellisenä tässä säätiön hallituksen itsenäisyyttä ja tuomioistuimessa tapahtuvan erottamismenettelyn lähtökohtaista pitkää kestoa.

⁹⁸⁰ Olsson 1996 s. 252; Olsson 2008 s. 471–472, 476 ja 480. ”Förmögenheten har visserligen bundits till et bestämt ändamål men detta innebär inte att stiftelsen ska fungera som förvaringsplats för förmögenheten. Av styrelsen måste krävas att stiftelsens egendom förvaltas på ett aktivt sätt.” Olsson 1996 s. 252.

⁹⁸¹ Timonen 2020.

Säätiön hallituksen jäsen on erottamishakemusasiassa asianosainen, ja viranomaisen on kuultava häntä henkilökohtaisesti. Timonen on todennut, että ilmeisesti SL:n perusteluihin⁹⁸² säätiön kuulemisesta erottamishakemuksesta sisältynyt analyysi on jäänyt asianosaiskysymyksen ja hallintolain merkityksen osalta kesken-eräiseksi. Kuten Timonen on todennut, olen aiemmin tehnyt kuulemisesta väärän johtopäätöksen mainitun hallituksen esityskohdan perusteella.⁹⁸³ Ennakkopäätöksen myötä kuulemiskysymys on selvä.

Ratkaisun perusteluista ei Timosen mukaan sen sijaan ole luettavissa riittävän aktiivisuuden kriteereitä. Ainakin tässä tapauksessa pidettiin riittävänä, että aktivoituminen tapahtui heti PRH:n kannan tultua tiedoksi. Timonen on todennut, että säätiövalvonnan tavoitteiden ja tehokkuuden kannalta aktivoituminen pelkästään tuomioistuinprosessin ajaksi ei pitäisi olla riittävää. Hän on viitannut Turun hovioikeuden tässä asiassa antaman, sittemmin muutetun ratkaisun perusteluihin.⁹⁸⁴ KKO:n ennakkopäätöksen perusteella säätiön hallituksen jäsenen aktivoituminen pelkäksi tuomioistuinprosessin ajaksi jää testattavaksi toisessa oikeudenkäynnissä.

Vaikka huolellisuusvelvollisuusperiaate sisältyy niin yhteisö- kuin säätiöoikeuteen ja eri säännökset huolellisuusvelvollisuudesta ovat samankaltaiset, ratkaisusta ei Timosen mukaan saada tulkintakantaa säätiöitä laajempaan arviointiin. Ratkaisu koski ns. aktiivisuusvelvollisuutta, ja yhteisöissä jäsenet tai omistajat voivat määräjain mitata toimielimen jäsenten luottamuksen.⁹⁸⁵ Juuri edellä mainitusta syystä pidänkin säätiöoikeuden näkökulmasta KKO:n ennakkopäätöksen suurimpana antina säätiön hallituksen jäsenen aktiivisuusvelvollisuuden vahvistamista. Perusteluna aktiivisuusvelvollisuudelle olen pitänyt muun muassa SL 1:4:n velvoittavaa sanamuotoa.⁹⁸⁶

Vaikka osakeyhtiössä on johdon luottamusta mittaavat osakkeenomistajat, on yhtiöoikeudessaakin kiinnitetty huomiota OYL 1:8:n johdon aktiivisuutta edellyttävään sanamuotoon. Passiivisuus voi joissain tilanteissa olla OYL 1:8:n huolellisuusvelvollisuuden vastaista ja johtaa korvausvastuuseen yhtiötä kohtaan OYL:n vahingonkorvaussäännösten perusteella.⁹⁸⁷ Sama koskee säätiön johdon vahingonkor-

⁹⁸² HE 166/2014 vp, s. 179.

⁹⁸³ Majjala 2019 s. 69–70.

⁹⁸⁴ Turun hovioikeuden päätös 18.4.2019 nro 312. Turun hovioikeus hyväksyi käräjäoikeuden perustelut ja johtopäätöksen siitä, että hallitustyöskentelyn laiminlyönti on säätiölain vastaista. Hovioikeuden mukaan erottamishakemuksen perusteet oli arvioitava ja hakemus ratkaistava hakemushetken olosuhteiden mukaan. Hovioikeus hyväksyi PRH:n hakemuksen molempien erotettavaksi haettujen osalta. Toisen osalta lopputulos siis muuttui KKO:ssa.

⁹⁸⁵ Timonen 2020.

⁹⁸⁶ Olen perustellut säätiön hallituksen jäsenen aktiivisuusvelvollisuutta liseniaatintyösäni. Majjala 2017 s. 60–65.

⁹⁸⁷ Salo 2015 s. 39; Nyström 2016 s. 303.

vausvastuuta. Lisäksi passiivisuus voi olla peruste säätiön hallituksen jäsenen vapauttamiselle tehtävästään viranomaisen aloitteesta.

SL 14:10.1:n erottamissäännös on viranomaisen käytössä oleva valvontakeino, jonka käytössä viranomaisen on noudatettava niin säätiölakia kuin hallintomenettelyä koskevia säännöksiä. Edes säätiölain erottamissäännöksen tiukan sanamuodon täyttänyt menettely (jatkuva säätiölain vastaisuus) ei johtanut eroon hallituksesta, kun lainvastainen menettely oli päätetty siinä vaiheessa, kun valvoja puuttui asiaan. Korkeimman oikeuden päätös korostaa säätiön hallituksen jäsenen subjektiivista oikeutta hallituksen jäsenyyteen.

Ruotsin korkein oikeus on antanut huhtikuussa 2019 päätöksen säätiön kahden hallituksen jäsenen erottamisesta tehtävien huonon hoitamisen perusteella.⁹⁸⁸ Tukholman läänin lääninhallitus oli kyseisen alueen säätiöitä valvovana viranomaisena joulukuussa 2017 tehnyt väliaikaisen päätöksen säätiön kahden hallituksen jäsenen erottamisesta ja hakenut Tukholman käräjäoikeudelta näiden erottamista. Erottaminen pysyi voimassa kaikissa oikeusasteissa. Erottamishakemuksen perusteena oli muun muassa säätiön omistamaan Tukholman keskustassa sijaitsevaan arvokkaaseen kiinteistöön liittyvät toimet ja esteellisyys. Tämä erottamishakemus eteni korkeimman oikeuden ratkaisuun varsin ripeästi (reilu vuosi), ja lisäksi tuomioistuinprosessin ajan erotetuksi haetut jäsenet ovat olleet väliaikaisesti erotettuina.

Ruotsin korkein oikeus on korostanut säätiön hallituksen jäsenen luottamustehtävää. Ratkaisussa viitattiin säätiölain perusteluihin⁹⁸⁹ hallituksen jäsenyydestä luottamustehtävänä ja todettiin, että hallituksen jäsenen omalle oikeudelle pysyä tehtävässään ei anneta merkitystä: ”*En styrelseledamots eget intresse av att få fullfölja styrelseuppdraget saknar i sig betydelse vid bedömningen av om ett entledigande ska ske.*”. Tämä on merkittävä lähtökohtainen ero Suomen korkeimman oikeuden erottamisasiassa antamaan ratkaisuun KKO 2020:93 verratuna. Hallituksen jäsenen luottamusasema ei korostu KKO:n päätöksessä, vaan päinvastoin kiinnitetään voimakkaasti huomiota toimielimen jäsenen oikeusturvaan pysyä tehtävässään (annettava muun muassa tilaisuus korjata tahallinenkin menettely).

Vasta nyt suomalaisessa säätiöoikeuskirjallisuudessa on nostettu esiin se, että hallituksen jäsenen erottamisasian arvioinnissa etusija tulisi olla säätiön edulla ennen hallituksen jäsenen oikeutta pysyä tehtävässään.⁹⁹⁰ Tuoreen ennakkopäätöksen KKO 2024:35 perusteella säätiön hallitusjäsenyyden pysyvyyteen liittyvä henkilökohtainen intressi ei ole yhdenmukainen säätiön tarkoituksen toteuttamista koskevan tavoitteen kanssa.⁹⁹¹

⁹⁸⁸ NJA 2019 s. 335, 2019:26.

⁹⁸⁹ Prop. 1993/94:9 s. 81.

⁹⁹⁰ Halila Liikejuridiikka 2023 s. 232.

⁹⁹¹ KKO 2024:35, kohta 19.

Ruotsin säätiölain perusteluihin viitaten Ruotsin korkein oikeus ratkaisi tapauksen olosuhteiden kokonaisharkinnalla. Lähtökohtana arvioinnille pidettiin sitä, että säätiön hallituksen jäsen on voitava erottaa, kun hän on menettellyllään tai laiminlyönnillään objektiivisesti arvioiden osoittanut olevansa sopimaton tehtävään. Korkein oikeus piti hallituksen jäsenen toimivaltaa ja esteellisyyttä koskevia säännöksiä lain perustelujen mukaisina keskeisinä säännöksinä riippumatta tapauksen muista yksilöllisistä olosuhteista. Erottamispäätöksen perusteluina Ruotsin korkein oikeus totesi, että hallituksen jäsenten menettely on koskenut asioita, joilla on säätiölle suuri merkitys. Keskeisiä säätiölain säännöksiä oli sivuutettu, ja säätiölle oli aiheutettu riski vahingosta. Tämän katsottiin riittävän erottamisperusteeksi, vaikka muitakin lainvastaisuuksia todettiin.

Monijäsenisen hallituksen erottaminen on kallis valvontakeino, kun otetaan huomioon valvojan oikeudenkäyntikulut sekä riski vastapuolten kuluista. Viime vuosien säätiövalvontakäytännöstä voi todeta, että tähän ei juurikaan ole ryhdytty.⁹⁹² Esimerkiksi 5–8-jäsenisen hallituksen erottamishakemus käräjäoikeudelle tarkoittaa 5–8 vastapuolta, joista mahdollisesti kullakin on oma asiamiehensä. Näyttötaakka on viranomaisella. Jälkikäteen laillisuusvalvonta tarkoittaa käytännössä reagoimista virheisiin tai laiminlyönteihin, jotka ovat jo tapahtuneet. Jotta asiaan puututtaisiin edes siinä vaiheessa, kun ongelmat ovat tulleet ilmi, tarkoittaa erottamishakemus tuomioistuimelle vuosien prosessia. Sillä välin säätiölle ja sen toiminnalle voi aiheutua merkittävästi lisävahinkoa tai haittaa. Esimerkiksi edellä mainittu erottamista koskeva oikeudenkäynti kesti hakemuksen jättämisestä kevästä 2016 lainvoimaiseen tuomioon joulukuussa 2020 eli noin neljä ja puoli vuotta. SL 9:2.2:n mukaan SL 7 luvussa tarkoitettu päätöksen moitetta koskeva asia on käsiteltävä kiireellisesti. Hallituksen jäsenen erottamisasiassa tuomioistuimella ei ole vastaavaa kiirehtimisvelvoitetta.

Hallituksen jäsenen erottamissääntelyssä on Pohjoismaissa havaittavissa kahtiajako: Norjassa ja Tanskassa viranomaisen käytössä olevasta erottamisoikeudesta ei ole säätiölaeissa säädetty viranomaisen valvontakeinojen yhteydessä, vaan osana säätiön johtoa koskevaa sääntelyä.⁹⁹³ Ruotsissa ja Suomessa taas hallituksen jäsenen erottamisesta säädetään osana valvontakeinoja ja asiasta päättää yleinen tuomioistuin valvojan hakemuksesta. Norjan ja Tanskan sääntelyssä korostuvat säätiön tarve ja oikeus saada toimiva ja lakia noudattava hallitus. Muun soveltuvan tahon puuttu-

⁹⁹² Majjala 2021 s. 84; prh.fi/fi/saatiorekisteri/valvonta/valvonta/saatiovalvontaratkaisut.html vierailupäivä 16.4.2024.

⁹⁹³ Erhvervsfondsloven Kapitel 7 Ledelse m.v: § 44 ja 45 ja Fondsloven Kapitel 6 Ledelse: § 13 ja 14 sekä Stiftelsesloven Kapittel 4 Stiftelsers organisasjon: I. Styret § 29.

essa tehtävä on annettu viranomaiselle. Ruotsin ja Suomen erottamissäätelyssä on sen sijaan sanktiopiiirteitä.⁹⁹⁴

Sen lisäksi, että tuomioistuimen menettely hallituksen vaihtamiseksi on hidas ja kallias, se on lisäksi tehtävissä tyhjäksi säätiön hallituksen omin toimin. Kun hallitus on saanut tiedon valvojan erottamishakemuksesta tai aikomuksesta, se voi päättää valita itselleen sopivat seuraajat hallitukseen. Lähtökohtaisesti voi ajatella, että säännös toimi hyvin: erottamisuhan alla hallitus vaihdettiin ilman oikeudenkäyntiä. Erityisesti tilanteissa, joissa säätiölle on mahdollisesti aiheutunut vahinkoa, entisen hallituksen valitsema uusi hallitus ei ole välttämättä objektiivinen taho selvittämään aiheutunutta vahinkoa, vaatimaan korvausta säätiölle ja päättämään mahdollisesta vahingonkorvauskanteen nostamisesta valitsijoitaan kohtaan.⁹⁹⁵

Suomessa valvojan mahdollisuus päästä edes välillisesti vaikuttamaan säätiön johdon kokoonpanoon edellyttää, että tuomioistuin on erottanut hallituksen tai, että toimivaltaista hallitusta ei muusta syystä enää ole ja säätiölle määrätty uskottu mies tai miehet eivät huolehdi tehtävästään (SL 14:11.2 ja 4). Tilanteessa, jossa säätiölle on mahdollisesti aiheutunut vahinkoa, olisi säätiön edun mukaista saada nopeasti hallitus, joka on riippumaton mahdollisesta vahingon aiheuttajasta sekä toimii aktiivisesti vahingon selvittämiseksi ja korvauksen saamiseksi. Myös tuomioistuimen tai viranomaisen määräämä riippumaton uskottu mies voisi huolehtia tehtävästä. SL 14:11:n perusteella uskotun miehen ensisijainen tehtävä on uuden hallituksen saaminen säätiölle. Uskottu mies hoitaa säätiön asioita ainoastaan, kunnes uusi hallitus on valittu sääntöjen mukaisesti (SL 14:11.1). Jos uutta hallitusta ei voida valita sääntöjen määräämässä järjestyksessä, uskotun miehen on ilman aiheutonta viivytystä tehtävä tuomioistuimelle hakemus uuden hallituksen määräämiseksi säätiölle (SL 14:11.3).

Viranomaisen rajoittamatonkin hallituksen jäsenen vaihto-oikeus on otettu esiin Norjan säätiölain valmistelussa.⁹⁹⁶ Sellaiseen säätelyyn ei kuitenkaan päädytty. Kun lähtökohtana on omistaja- ja jäsenvalvonnan korvaaminen, tällainen säätely tosiasiallisesti lähentäisi viranomaisvalvonnan keinoja omistaja- ja jäsenvalvonnan keinoihin. Vaikka SL ei edellyttäisi erottamisperusteelta olennaisuutta tai jatkuvuutta, niin hallintolain säännökset (kuten suhteellisuusperiaate ja hallintopäätöksen valitusmahdollisuus) kuitenkin varmistaisivat säätiön hallituksen jäsenelle oikeussuojan erottamista vastaan. Osakeyhtiön, osuuskunnan tai yhdistyksen hallituksen jäsenillä ei ole tällaista oikeussuojaa.

⁹⁹⁴ Ks. myös HE 166/2014 vp, s. 120, jossa hallituksen erottaminen mainittu seuraamukseksi.

⁹⁹⁵ Ks. korkeasta kynnyksestä luottamushenkilökollegan vastuun toteuttamiseen esimerkiksi Timonen 2009 ja Weidman – Sowden – Berg – Kross 2020 s. 693–708.

⁹⁹⁶ NOU 1998:7 s. 107.

Yhteisöihin verrattuna suomalaisen säätiön hallituksen jäsenen oikeussuoja lähenee osuuskunnan tai yhdistyksen jäsenen oikeussuojaa. OKL 3:3.1:n mukaan osuuskunta voi erottaa jäsenensä, jos hän on laiminlyönyt jäsenyydestä johtuvan velvollisuutensa. YhdL 14 §:n mukaan yhdistys voi erottaa jäsenen säännöissä mainitulla erottamisperusteella sekä aina, jos jäsen 1) on laiminlyönyt velvollisuudet, joihin hän on yhdistykseen liittymällä sitoutunut, 2) on menettelyllään yhdistyksessä tai sen ulkopuolella huomattavasti vahingoittanut yhdistystä, tai 3) ei enää täytä laissa tai säännöissä mainittuja jäsenyyden edellytyksiä.

Yhdistyksen säännöissä voidaan siis määrätä erottamisperusteesta, ja sääntömääräys voi olla laissa mainittua erottamisperustetta lievempi. Laissa oleva yhdistyksen vahingoittamisen huomattavuutta koskeva edellytys voidaan esimerkiksi poistaa. Myös osuuskunnan säännöissä erottamisperusteita voidaan laajentaa. Verrattuna yhdistyksen tai osuuskunnan jäsenen erottamiseen⁹⁹⁷ on suomalaisella säätiön hallituksen jäsenellä samankaltainen suoja erottamista vastaan. Säätiön hallituksen laissa säädettyjä erottamisperusteita ei voi yksityisin toimin lieventää, koska kysymyksessä on viranomaisen laissa säädetty valvontakeino. On huomattava myös, että esimerkiksi osuuskunnan jäsenyydestä erottaminen voi tarkoittaa henkilölle merkittävää taloudellista menetystä, mikäli jäsenyys on olennaista hänen elinkeinonsa kannalta.⁹⁹⁸ Säätiön hallituksen jäsenyys on oikeushenkilön johtoon kuuluvan toimielimen luottamustehtävä. Yhtäältä yhdistymisvapauden ja elinkeinonharjoittamisen sekä toisaalta luottamukseen perustuvan oikeushenkilön toimielimen jäsenyyden pitäisi olla selkeästi kauempana toisistaan.

De lege ferenda säätiön hallituksen jäsenen asemaa tulisi tarkastella lähempänä yhteisön johdon luottamustehtävää kuin yhteisön jäsenyyttä. Vertailukohtia ja malleja sääntelylle löytyy muista Pohjoismaista ja Saksasta.⁹⁹⁹ SL:n mallina on ollut OYL, mutta osakeyhtiön hallituksen vaihtaminen ja luottamusasema eivät ole heijastuneet voimassa olevaan säätiölakiin. Yhtiöoikeudellisessa kirjallisuudessa on todettu, että osakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä voisi olla istuvaa hallitusta suojaavia määräyksiä, esimerkiksi kvalifioitu erottaminen. Yhtiökäytännössä ei tällaisia kuitenkaan yhtiöjärjestyksissä esiinny.¹⁰⁰⁰

Lisäksi on huomattava, että säätiön hallitus ei voi Suomessa edes itse erottaa jäseniään. SL 3:13.1:n mukaan ”[j]os hallituksen jäsenen valitsee muu kuin hallitus,

⁹⁹⁷ Ks. yhdistyksen jäsenen erottamisesta Halila – Tarasti 2017 s. 208–214 ja 216–219; KKO 1993:107. Ks. osuuskunnan jäsenen erottamisesta Pönkä LM 2016 s. 670–671, 675–682 ja 689.

⁹⁹⁸ Pönkä LM 2016 s. 670.

⁹⁹⁹ PRH on tehnyt oikeusministeriölle ehdotuksen säätiölain muuttamiseksi vuonna 2022. Hallituksen jäsenen erottamista koskevien muutosehdotusten osalta on viitattu Ruotsin ja Norjan asiaa koskevaan sääntelyyn. PRH 10.6.2022 s. 4–6.

¹⁰⁰⁰ Nyström 2016 s. 44.

säännöissä voi määrätä valitsijan oikeudesta erottaa nimeämänsä jäsen”. Tyypillinen hallituksen valintamenettely säätiössä on nimenomaan itsensä täydentävä hallitus.¹⁰⁰¹ Kun otetaan huomioon SL 14:10:n sanamuoto, sitäkin tiukempi korkeimman oikeuden päätös säännöksen soveltamisesta ja se, ettei säätiössä tyypillisesti ole toimielintä, jolla olisi erottamisoikeus, säätiön hallituksen jäsenellä on Suomessa myös tästä näkökulmasta poikkeuksellisen vahva oikeus pysyä tehtävässään.

Ruotsin säätiölain 2:9.1:n mukaan pääsääntö on, että säätiön hallitus niin nimitetään kuin erottaa jäsenensä. Olsson ja Hemström ovat korostaneet, että hallituksen jäsenyys on vapaaehtoisuuteen ja luottamukseen perustuva tehtävä, eikä se voi jatkua, jos henkilö itse tai hänet tehtävään valinnut sitä vastustaa. Säätiön hallituksen jäsenen valinnut, myös hallitus itse, voi milloin tahansa ja ilman perusteluita itse erottaa jäsenensä, ellei säännöissä määrätä toisin.¹⁰⁰² Saksan säätiöoikeudessa on myös lähtökohtana, että toimielimen jäsenen valinneella on tämän erottamisoikeus.¹⁰⁰³ Aron väitöskirjassa on VSL:n voimassa ollessa vastaavasti todettu, että hallituksen jäsenellä on säätiössä erityinen luottamusasema. Luottamussuhde korostuu hallituksen jäsenen ja hänen valitsijansa välillä. Jäsenen valinneella taholla on mahdollisuus peruuttaa valitsemaansa jäsentä koskeva määräyksensä, jos jäsen toimimalla vastoin velvollisuuksiaan rikkoo tämän luottamussuhteen. Esitetty kanta koski myös itsensä täydentävää hallitusta.¹⁰⁰⁴ Tiukemmin siis kuin Ruotsin säätiöoikeudessa on todettu, Aron väitöskirjassa edellytettiin luottamussuhteen rikkovaa velvollisuuksien vastaista menettelyä.

Rekisteriviranomaisen kanta on SL:n perustelujen mukaan kuitenkin ollut, ettei hallituksella itsellään, eikä sen valinneella muullakaan taholla ollut oikeutta erottaa hallituksen jäsentä kesken toimikauden edes luottamussuhteen rikkouduttua laiminlyönnin perusteella.¹⁰⁰⁵ SL 3:13.1:ssä kysymys on nyt ratkaistu lain säännöksellä. Kun lain sanamuodon perusteella hallitukselle itselleen ei voi antaa erottamisoikeutta, on todettava, että kysymys on ratkaistu laissa säätiön edun sijaan hallituksen jäsenen eduksi. Säätiön etu ei voi olla velvollisuuksiaan laiminlyövä hallituksen jäsenen pysyminen hallituksessa. Sama koskee hallituksen enemmistön luottamuksen menettänyttä jäsentä edellyttäen, että hallituksen enemmistö noudattaa säätiölakia ja toimii sääntöjen mukaisesti.

SL:n perusteella säätiöllä itsellään ei ole keinoa hallituksen jäsenten vaihtamiseen kesken toimikauden vastoin jäsenen tahtoa siinä valitsevassa tilanteessa, että hallitus täydentää itse itseään. Yhteisössä lakia tarkoin noudattanutkin hallituksen

¹⁰⁰¹ OM 47/2012 s. 18–19; HE 166/2014 vp, s. 11.

¹⁰⁰² Olsson 1996 s. 161; Hemström 2010 s. 75 ja 83.

¹⁰⁰³ Hof 2014 s. 263.

¹⁰⁰⁴ Aro 1971 s. 236–237.

¹⁰⁰⁵ HE 166/2014 vp, s. 29.

jäsen voidaan yhteisön keinoin vaihtaa, mikäli luottamus on menetetty tai odotukset eivät muulla tavoin ole yhteisön näkökulmasta täyttyneet. Yhteisössä hallituksen jäsenen erottaminen ei vaadi mitään perustetta. Tämä on merkittävä ero osakeyhtiön tai muun yhteisön ja säätiön hallituksen jäsenyyden välillä. Edellä mainitun korkeimman oikeuden ratkaisun myötä tämä ero on entisestään syventynyt. VSL:n muutoksia koskeneissa lain perusteluissa hallituksen jäsenen oikeussuoja ei erityisesti korostu, mutta aiemmassa lainvalmisteluvaiheissa on tästä kannanottoja.¹⁰⁰⁶ Oikeusministeriössä ei ole pidetty säätiöiden ja niissä toimivien oikeussuojan kannalta hyväksyttävänä antaa väliaikaistakaan erottamisoikeutta valvovalle viranomaiselle. Oikeussuojan kannalta on pidetty tärkeänä, että toimivalta pysyy tuomioistuimella. Hallituksen tai sen jäsenen erottamista on pidetty pitkälle vietynä valvontakeinona.¹⁰⁰⁷

Suomen säätiöoikeus on hallituksen jäsenen vaihtamisen näkökulmasta tiukka ja hallituksen jäsenen oikeutta suojaava, eikä viranomaisen kontrollivallassa ole kyse omistaja- tai jäsenvalvonnan korvaamisesta. Valvonnan tavoitteena oleva tehokkuus ja säätiöiden oikeussuoja eivät toteudu hallituksen vaihtamisessa kalliissa ja hitaassa sekä edellytyksiltään hyvin tiukassa oikeudenkäyntimenettelyssä – tai juuri edellä mainituista syistä vaihtamatta jäämisessä. SL rajoittaa myös säätiön omaa sisäistä valvontaa, koska hallituksella itsellään ei ole jäsenen vaihtamisoikeutta.

6.4.4 Erottamisen uhka trust-oikeuden näkökulmasta

Trusteen vaihtaminen, vaihtamiskynnys ja erottamisen uhka ovat relevantteja kysymyksiä trust-oikeudessa.¹⁰⁰⁸ Perusteet, joilla edunsaajat voivat vaihtaa trusteen luovat jännitteen edunsaajien ja asettajan välille.¹⁰⁰⁹ Asettajan valitseman trusteen on todettu nauttivan erottamiskynnyksen osalta erityissuojelua.¹⁰¹⁰ Mikäli ensimmäinen trustee on jo vaihtunut toiseen, ei asettajalla ole siihen välttämättä enää suhdetta. Myös säätiöoikeudessa voisi ajatella, että säätiön perustajan valitsemilla hallituksen jäsenillä olisi erilainen asema verrattuna myöhemmin valittuihin hallituksen jäseniin. Säätiön on toteutettava säännöistä ilmenevää perustajan tahtoa. Vaikka säätiö on perustajastaan erillinen oikeushenkilö, perustajan tahto on sääntöjen kautta olennainen säätiön toiminnassa. Perustajan valitsemien hallituksen jäsenten aseman suojaaminen voisi olla perusteltua tai ainakin perustellumpaa kuin säätiön itsensä myöhemmin valitsemien hallituksen jäsenten erityinen suoja. Myös Aron väitöskirjassa

¹⁰⁰⁶ OM arviomuistio 2007 s. 4, 9 ja 13; OM Tiivistelmä PRH:n säätiölain uudistamista koskevasta aloitteesta annetuista lausunnoista s. 11.

¹⁰⁰⁷ OM arviomuistio 2007 s. 4, 9 ja 13.

¹⁰⁰⁸ Sitkoff 2003 s. 663–666.

¹⁰⁰⁹ Sitkoff 2003 s. 663.

¹⁰¹⁰ Sitkoff 2003 s. 664.

on todettu, että luottamussuhde korostuu hallituksen jäsenen ja hänen valitsijansa välillä.¹⁰¹¹

Trustin asettajan intressissä on trustee, joka valvoo asettajan etuja, kun taas edunsaajat viimesijaisina riskinkantajina ovat kiinnostuneet trusteeen toiminnasta omaksi edukseen. Tämä voi muodostaa edunsaajille valvontakannustimen. Kontrollivallan olennainen elementti on oikeus erottaa valvottava tehtävästään. Ratkaisevaa on erottamiskynnyksen korkeus. Trust-oikeudessa on todettu, että kynnyksen on oltava riittävän korkea, jotta trustee voi toteuttaa trustin asettajan tahtoa ja ottaa huomioon myös tulevien edunsaajien edut.¹⁰¹² Epärehellisyys ja vakava luottamuksen rikkominen on mainittu esimerkkeinä erottamisperusteista. Kynnys erottaa asettajan valitsema trustee voi olla korkeampi.¹⁰¹³

Trust-oikeudessa trusteeen on siis katsottu tarvitsevan suojaa olemassa olevilta edunsaajilta, jotta se voi toteuttaa asettajan tahtoa sekä myös tulevien edunsaajien etua. Suomalaisissa säätiöissä ei hallituksella lähtökohtaisesti ole vastaavaa suojan tarvetta. Säätiön edunsaajilla ei tyypillisesti ole oikeutta hallituksen jäsenten nimitämiseen tai erottamiseen. Jos kuitenkin edunsaajista tai heidän edustajistaan muodostuvalla säätiön hallintoneuvostolla tai muulla elimellä on oikeus nimittää hallitus tai sen jäseniä, sille voidaan myös antaa erottamisoikeus (SL 3:13.1). Ellei säätiön säännöissä määrätä erityisistä erottamisperusteista, SL:ssa ei ole sellaisia muuhun kuin viranomaisaloitteeseen erottamismenettelyyn.

Trust-oikeudessa asettajalla voi olla myös mahdollisuus helpottaa trusteeen vaihtamista. Kynnyksen laskemisella on todettu voivan olla positiivinen vaikutus edunsaajien kannalta.¹⁰¹⁴ Tässä on mielestäni kysymys juuri erottamisen uhan merkityksestä. SL 14:10:n mukaisen erottamiskynnyksen alentaminen ei ole mahdollista, koska kyseessä on valvojan viranomaisen laissa säädetystä valvontakeinosta. Yksitysoikeudellisen oikeushenkilön säännöissä ei voida määrätä viranomaisen toimivaltuuksista. Säätiön säännöissä voidaan määrätä muun valitsijan kuin hallituksen itsensä valitsemien jäsenten erottamisoikeudesta. SL:ssa ei tältä osin säädetä erottamisperusteita. Niistä on siis mahdollista määrätä säätiön säännöissä. Valvojan erottamisoikeuden osalta tätä mahdollisuutta ei ole. Suomen säätiöoikeudessa edunsaajilla ei ole pelkän edunsaaja-aseman perusteella oikeutta erottamiseen tai sen hakemiseen. Mikäli säätiön perustaja haluaa perustamansa säätiön johdolle erotettavaksi tulemiseen liittyvän kannustimen, hänen on määrättävä hallituksen valinta ja erottaminen tai ainakin osan jäsenistä valinta ja erottaminen säännöissä jonkun muun tahon kuin hallituksen itsensä tehtäväksi.

¹⁰¹¹ Aro 1971 s. 236–237.

¹⁰¹² Sitkoff 2003 s. 663–664.

¹⁰¹³ Sitkoff 2003 s. 664.

¹⁰¹⁴ Sitkoff 2003 s. 665–666.

6.5 Valvontaresurssit

Kontrollivallalla ja viranomaisen laissa säädettyillä valvontakeinoilla ei ole merkitystä, jos valtuuksien käyttämiseen ei ole taloudellisia resursseja. Tarvitaan rahaa valvonnan järjestämiseksi. Geir Woxholt on aikanaan todennut, että Norjan ja Ruotsin kattavista valvontasäännöksistä ja valvonnan kunnianhimoisista tavoitteista ei välttämättä vielä seuraa tehokasta valvontaa käytännössä.¹⁰¹⁵ Sama tilanne on ollut Suomessa, kuten edellä on kuvattu. Laissa säädetyn valvonnan tehoa voidaan käytännössä täysin säädellä siihen osoitettavilla resursseilla. Siltä osin kuin valvontakeinot edellyttävät oikeudenkäyntiä yleisessä tuomioistuimessa resurssitarve on oikeudenkäyntikulujen vuoksi merkittävän suuri. Resurssien riittävyyttä tulisi myös aktiivisesti seurata ja puuttua siihen, mikäli valvonnan resurssitarve muuttuu. SL:n perusteluissa on todettu, että säätiövalvonnan riittävästä rahoituksesta on huolehdittava.¹⁰¹⁶

Resurssien riittämättömyys on ollut yhteinen nimittäjä koko Suomen säätiövalvonnan historian. Valvontakeinoja on muutettu valvonnan tehostamiseksi ilman, että on puututtu valvonnan resursseihin, vaikka aiempiakaan keinoja ei ollut käytetty resurssien puuttuessa. Oikeusministeriössä on kiinnitetty huomiota siihen, että resurssien lisääminen tehostaisi valvontaa enemmän kuin valvontakeinojen laajentaminen.¹⁰¹⁷ Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksessa vuonna 2010 on myös kiinnitetty huomiota resurssipuutteeseen ja mainittu syynä PRH:n ja työ- ja elinkeinoministeriön passiivisuus toimenpiteisiin ryhtymiseksi asiassa.¹⁰¹⁸ Valvonnan voimavarat on vielä SL:n valmisteluvaiheessa nähty riittämättöminä säätiötoiminnan epäkohtiin puuttumiseen.¹⁰¹⁹

Vastaavasti Ruotsissa on todettu rajallisten resurssien olevan käytännössä valvonnan karu rajoite, vaikka tietoa puuttumista edellyttävistä tilanteista olisi tarjolla.¹⁰²⁰ Norjassakin on säätiövalvonnan keskittämistä toteutettaessa todettu, että säätiövalvonnan sanktiot olivat jääneet osin juuri budjettisyydestä vähälle käytölle tai eteneminen valvonta-asioissa oli jouduttu keskeyttämään korkean taloudellisen riskin vuoksi.¹⁰²¹ Resurssit tehokkaaseen valvontaan todettiin riittämättömiksi kahdessa suhteessa ennen kuin valvonta keskitettiin yhdelle säätiövalvontaan erikoistuneelle viranomaiselle: niukat resurssit ja lisäksi samoilla viranomaisilla useita muita tehtäviä.¹⁰²²

¹⁰¹⁵ Olsson – Andersen 2000 s. 23; Woxholt 2000 s. 115 ja 132.

¹⁰¹⁶ HE 166/2014 vp, s. 40.

¹⁰¹⁷ OM arviomuistio 2007 s. 4.

¹⁰¹⁸ VTV 210/2010 s. 63, 75 ja 122; HE 93/1994 vp, s. 5–6: ”Patentti- ja rekisterihallitus on esittänyt yhden henkilön palkkaamista kaupparekisterin tilinpäätösvalvonnan tehostamiseksi. Tämän henkilön työpanoksesta osa olisi käytettävissä säätiövalvontaan.”

¹⁰¹⁹ OM 23/2013 s. 70 ja 215; HE 166/2014 vp, s. 40 ja 172; Halila DL 2013 s. 598.

¹⁰²⁰ Olsson 1996 s. 411 ja 453; Olsson – Andersen 2000 s. 22–23 ja 25.

¹⁰²¹ NOU 2016:21 s. 82.

¹⁰²² Woxholt 2000 s. 133 ja 151.

Kun valvontamaksulakia valmisteltiin vuonna 2013, todettiin, että säätiöiden toimintaa ja oikeudellisia tulkintoja koskevien kysymysten lisääntyminen on kasvattanut säätiövalvonnan työmäärä ja kustannuksia. Tuomioistuimissa vireillä olevien asioiden määrän ja laadun perusteella arvioitiin, että kustannukset ovat seuraavana vuonna aiempaa merkittävästi suuremmat.¹⁰²³ Vastaavasti oikeusministeriössä todettiin SL:n valmistelussa, että edeltävinä vuosina PRH:n säätiövalvontaa on olennaisesti tehostettu ja että siihen käytetään aiempaan oikeusministeriön suorittamaan valvontaan verrattuna moninkertaisesti resursseja.¹⁰²⁴ Edellä mainitusta voi päätellä, että säätiövalvonnan toimintaa oli siis PRH:ssa muutettu jo ennen valvontamaksusta säätämistä. Valvontamaksulaki tuli voimaan 1.1.2014. PRH on vuodesta 2016 alkaen julkaissut vuosiraporttia säätiövalvonnan toimenpiteistä.¹⁰²⁵

Rahoitusta tarvitaan määrältään ja asiantuntemukseltaan riittävän henkilökunnan palkkaamiseksi. Säätiövalvonta edellyttää juridiikan, taloushallinnon sekä säätiötoiminnan osaamista. Norjassa lainvalmistelija on kiinnittänyt huomiota myös valvontaorganisaation ammattitaitoon. Valvonta on organisoitava siten, että se voidaan toteuttaa parhaalla mahdollisella tavalla. Se tarkoittaa, että valvontaviranomaisella on oltava mahdollisuus korkean juridisen ammattitaidon hankkimiseen. Tehokkaaseen valvontaan tarvitaan kokemusta, riittävästi asiantuntijoita, tehokas prosessi, rutiinit sekä yhtenäinen käytäntö.¹⁰²⁶

Halila on kiinnittänyt huomiota PRH:ssa tehtyyn valvontatoimintojen organisatoriseen yhdistämiseen ja sen valvontaa tehostavaan vaikutukseen.¹⁰²⁷ Vaikka valvonnan kohteena oleva lainsäädäntö olisi eri, valvonnassa on menettelynä paljon yhteisiä tekijöitä, kuten esimerkiksi hallintolain ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) soveltaminen valvonta-asian käsittelyssä. Säätiövalvonta ja tilintarkastusvalvonta kytkeytyvät toisiinsa myös siten, että arvioitaessa säätiön hallituksen toimintaa tulee osassa tapauksia arvioitavaksi myös tilintarkastajan menettely samassa tilanteessa. Vuosina 2016–2023 on tilintarkastusvalvonnan ja säätiövalvonnan käsittelyssä ollut yhteensä 27 asiaa, joissa on ollut vireillä sekä säätiön että sen tilintarkastajan valvonta-asia.¹⁰²⁸

¹⁰²³ HE 137/2013 vp, s. 2.

¹⁰²⁴ OM 23/2013 s. 40.

¹⁰²⁵ www.prh.fi/fi/saatiorekisteri/valvonta/valvonta/saatiovalvontaratkaisut.html vierailupäivä 25.7.2022.

¹⁰²⁶ NOU 1998:7 s. 63–64; Woxholt 2000 s. 117.

¹⁰²⁷ Halila Liikejuridiikka 2023 s. 239.

¹⁰²⁸ Huovinen ja Teräskallio 2024. Tilintarkastusvalvonnassa vireillä olleista edellä mainituista asioista kahdeksan on esitelty tilintarkastuslautakunnassa. Kuudessa tapauksessa säätiön tilintarkastaja sai huomautuksen, yksi johti varoitukseen ja yksi jätettiin määrittämättä seuraamukseen.

Norjassa on kiinnitetty huomiota säätiövalvonnan edellyttämään asiantuntemukseen sekä ensimmäisessä että valitusasteessa. Säätiöasioita varten on erillinen valituselin, jossa on tarvittava erityisasiantuntemus.¹⁰²⁹ Suomeen verrattuna säätiövalvonnan osaamistarpeisiin on kiinnitetty Norjan lainsäädännössä enemmän huomiota. Suomessa säätiövalvonta-asiat jakautuvat jo ensimmäisessä asteessa kahteen eri menettelyyn: 1) siviiliprosessiin (kuten SL 14:10) ja 2) hallintomenettelyyn (SL 14:9) sekä muutoksenhakuun Helsingin hallinto-oikeudessa (SL 14:16.1). Säätiövalvonta-asioiden keskittäminen ensimmäisessä vaiheessa yhteen instanssiin ja yhteen muutoksenhakukanavaan vahvistaisi myös asiantuntemusta näissä asioissa. Kun otetaan huomioon säätiöiden pieni lukumäärä, esimerkiksi säätiön hallituksen jäsenen erottamishakemusta koskeva oikeudenkäynti voi säätiön kotipaikan mukaan olla kyseisen käräjäoikeuden ainut säätiövalvonta-asia kymmeneen vuosiin tai ikinä. Kun OYL:ia säädettiin, hallitus esitti yhtiöoikeudellisten riita-asioiden keskittämistä kahdeksaan käräjäoikeuteen.¹⁰³⁰ Tämä ei toteutunut, mutta säätiöasioiden harvalukuisuus tuomioistuimissa huomioon ottaen, perusteet keskittämislle pätsivät myös säätiöihin.

Valvonta edellyttää rahoitusta myös tekniselle kehittämiselle. Tehokas valvonta ei toteudu lukemalla säätiöiden toimittamaa tietoa paperista tai pdf-kuvista ihmisilmin. Käytännössä tämä on kuitenkin tilanne Suomessa. Näin on siitakin huolimatta, että noin 10 vuotta sitten SL:n perusteluissa pidettiin lähtökohtana sähköistä valvontaa. Pidettiin tarpeellisena kehittää säätiövalvonnan vuosi-ilmoituskäytäntöä siten, että säätiöt voivat tehdä ilmoituksen sähköisesti koneellisesti käsiteltävässä muodossa. Perusteluissa todettiin, että vuosi-ilmoitusten sähköistäminen vähentää säätiöiden hallinnollista taakkaa ja ilmoitusten käsittelykustannuksia. Se on myös ”käytännössä edellytys sille, että teknisen kehityksen mahdollistamia keinoja voidaan käyttää tehokkaasti hyväksi säätiövalvonnan tehostamiseksi”.¹⁰³¹ Kun säätiölain kokonaisuudistusta valmisteltiin, oli esillä myös vaihtoehto, jossa pienet säätiöt olisivat jääneet valvonnan ulkopuolelle. Niitä olisi koskenut ainoastaan tilinpäätöksen julkistamisvelvollisuus. Nimenomaan sähköistämistä ja valvonnan kohdentamista pi-

¹⁰²⁹ *Stiftelsesklagenemnda* (Stiftelsesloven 2001-06-15-59 § 297 a). NOU 1998:7 s. 67; Woxholt 2000 s. 117 ja 119.

¹⁰³⁰ HE 109/2005 vp, s. 33, 207 ja 287: ”Osakeyhtiöoikeudellisten riita-asioiden määrä on tuomioistuinten käsittelemiin juttumääriin suhteutettuna vähäinen: koko maan alioikeuksissa on viime vuosina ratkaistu osakeyhtiölain soveltamista koskevia riita-asioita yhteensä vain reilut sata asiaa vuodessa. Tämän vuoksi osakeyhtiöoikeudellisten asioiden erityisosaamista ei muodostu tuomioistuimissa ilman juttujen keskittämistä tiettyihin tuomioistuimiin. Näin ollen ehdotetaan, että osakeyhtiöoikeudelliset riita-asiat keskitettäisiin kahdeksaan käräjäoikeuteen.”

¹⁰³¹ HE 166/2014 vp, s. 33, 50 ja 57–58.

dettiin lain perusteluissa säätiövalvonnan tehostamisen keinoina, joilla pienetkin säätiöt voivat pysyä valvottuina.¹⁰³²

Sähköisen valvonnan kehittäminen on edennyt PRH:ssa hitaasti. Sähköinen valvonta tarkoittaa, että säätiöt toimittavat valvojalle tiedot koneluettavassa muodossa ja valvojalla on tekniset valmiudet koneluettavan tiedon hyödyntämiseen. Valvontatyö perustuisi asiantuntijatyössä määriteltyjen riskitekijöiden perusteella koneen valikoimiin tapauksiin.¹⁰³³ PRH teetti loppuvuodesta 2020 säätiöille kyselyn, joka koski sähköistä vuosi-ilmoittamista. Tehdyn kyselyn perusteella säätiöt kannattivat ja toivoivat sähköistä raportointia. Noin 70 prosentissa vastauksista asiaan suhtauduttiin positiivisesti. Kyselyyn vastasi yli 500 säätiötä.¹⁰³⁴

Norjan lainvalmistelussa on kiinnitetty huomiota myös valvonnan käytettävissä olevien varojen kriittisyyteen tilanteissa, joissa johdolta pitäisi vaatia korvausta säätiölle aiheutetusta vahingosta. Kun valvoja on erottanut säätiön hallituksen, uuden hallituksen tehtävänä on arvioida edellisen hallituksen vahingonkorvausvastuuta ja sen toteuttamista. Säätiön taloudellinen tilanne voi olla huono tai epäselvä tapahtuneiden väärinkäytösten vuoksi, ja kanteiden nostaminen on mahdollista vain säätiövalvonnan varoin.¹⁰³⁵ Kun SL:n valvontakeinoja on valmisteltu, ei ole kiinnitetty huomioita tähän käytännössä merkittävään vahingonkorvauskanteiden kustannuskysymykseen. Lisäksi Suomessa jo säätiön hallituksen vaihtaminen aiheuttaa merkittävän resurssikysymyksen.

Laissa on säädetty säätiön hallituksen jäsenten henkilökohtaisesta vahingonkorvausvastuusta ja valvojan viranomaisen toissijaisesta kanneoikeudesta. Käytännössä hallituksen erottaminen ja korvausvastuun toteuttaminen ovat oikeudenkäyntikulut ja PRH:n valvontabudjetti huomioon ottaen vaikeasti toteutettavissa. Myös näytön hankkiminen on valvojalle tavanomaista hankalampaa tai kalliimpaa, koska valvojan on erikseen pyydettävä ja osattava pyytää kaikki relevantti näyttö vastapuolelta eli säätiön johdolta – näyttö ei lähtökohtaisesti ole valvojan eli kantajan hallussa.¹⁰³⁶

¹⁰³² HE 166/2014 vp, s. 40.

¹⁰³³ PRH:n nykytila ja tavoitteet sähköisessä vuosi-ilmoittamisessa: PRH - Säätiöt - Sähköinen vuosiselvitys vierailupäivä 23.3.2024 ”Tilitoimisto voi lähettää säätiön sähköisen vuosiselvityksen säätiörekisteriin kirjanpito-ohjelmasta, joka käyttää PRH:n IXBRL-tilinpäättäösrajakainta. Tavoitteena on, että tulevaisuudessa kaikki säätiöt ilmoittavat vuosiselvityksensä sähköisesti. PRH tulee tarjoamaan korvaavan menettelyn niille säätiöille, joille IXBRL-muotoisen vuosiselvityksen lähettäminen kirjanpito-ohjelmasta ei ole mahdollista.”

¹⁰³⁴ PRH - Säätiöt - Sähköinen vuosiselvitys vierailupäivä 23.3.2024.

¹⁰³⁵ NOU 2016:21 s. 83.

¹⁰³⁶ ”Käytännössä usein näyttökysymyksillä on ratkaiseva merkitys pohdittaessa vastuun toteuttamismuotojen toimivuutta.” Knuts – Norros LM 2011 s. 1420.

6.6 Riittävät tiedot valvonnan toteuttamiseksi

6.6.1 Informaatioepäsymmetria säätiön johdon ja valvojan välillä

SL:n valvontaa koskevat uudistukset liittyivät PRH:n oikeuteen saada säätiövalvon-
nassa tarvittavaa tietoa eri tahoilta, erityisesti toisilta viranomaisilta.¹⁰³⁷ Valvojan tie-
donsaantioikeutta parannettiin tilintarkastajilta (SL 14:3.1 ja 14:6), muilta mahdolti-
silta tahoilta, joilla voi olla valvonta-asian kannalta välttämättömiä tietoja (SL
14:3.1) sekä toisilta viranomaisilta (SL 14:8). Vuosittainen tietojennantovelvollisuus
valvojalle on ollut voimassa jo pitkään, ja sitä oli hiljalleen laajennettu VSL:ssa. SL
5:2–4:n säännösten perusteella säätiöllä on nyt huomattavan kattava raportointivel-
vollisuus sekä yksityisten valvojen, kuten perustajien, edunsaajien ja rahoittajien,
että viranomaisvalvojan hyödynnettäväksi.

Siinä missä informaatioepäsymmetriaa on yhteisön johdon ja sen omistajien tai
jäsenten välillä, sitä on myös säätiön johdon ja valvojan välillä. Agenttiteorian mu-
kaan yrityksen johdolla on aina informaatioylivoima suhteessa omistajiin. Johdon
informaatioylivoima ilmenee myös yhteisölaeista: johdolla on rajaton pääsy ja omis-
tajilla sekä jäsenillä rajoitettu pääsy yhteisön tietoihin. Johdon informaatioylivoimaa
kompensoi johdon lojaliteettivelvollisuus yhteisöä ja sen omistajia ja jäseniä kohtaan
sekä sisäpiiritransaktioiden rajoitus. Tilintarkastukseen kuuluvalla hallinnon tarkas-
tuksella on vastaava tehtävä.¹⁰³⁸

Säätiön johdolla ei ole lojaliteettivelvollisuutta valvojaa kohtaan. Säätiön johdon
on ”ilman aiheutonta viivytystä toimitettava rekisteriviranomaiselle sen pyytämät
tiedot ja selvitykset”. Viranomaisen on siis osattava pyytää relevantit asiakirjat, ja
ne ovat tyypillisesti niiden henkilöiden hallussa, joiden mahdollista lain vastaista
menettelyä selvitetään. Vaikka säätiön valvonta-asiassa tyypillisesti tutkitaan, onko
johto toiminut SL:n tai sääntöjen vastaisesti tai aiheuttanut säätiölle vahinkoa, joh-
dolla ei ole erityistä myötävaikutusvelvollisuutta valvonta-asian selvittämisessä.
Päinvastoin johto voi käytännössä säätiön varoilla palkata asiantuntijan vastaamaan
puolestaan – tai puolustautumaan – viranomaisen tieto- tai selvityspyyntöön.¹⁰³⁹

Viranomaisvalvonnan kohteena olevilla tilintarkastajilla on nimenomainen vel-
vollisuus myötävaikuttaa valvonta-asian käsittelyssä. TTL 8:1.1:n mukaan tilintar-
kastajan on salassapitosäännösten estämättä toimitettava tilintarkastusvalvonnalle il-
man aiheutonta viivästyttä sen pyytämät valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot ja
selvitykset avoimesti ja totuudenmukaisesti sekä muutoinkin avustettava valvonta-

¹⁰³⁷ HE 166/2014 vp, s. 1, 40, 50, 58 ja 171–172.

¹⁰³⁸ Ks. esimerkiksi Mähönen 2015 s. 153; Ruohonen Edilex 2021 s. 1.

¹⁰³⁹ Huovinen ja Teräskallio 2024.

asian selvittämisessä. Maininta selvitysten antamisesta avoimesti ja totuudenmukaisesti lisättiin voimassa olevaan lakiin täydentämään jo aiemmin säädettyä tietojen ja selvitysten antovelvollisuutta.¹⁰⁴⁰

Ilman edellä mainittua lisäystäkin tilintarkastajan on noudatettava tehtävissään – ja myös valvonta-asiaan vastaamisessa – tilintarkastajan ammattietiikkaa, johon sisältyy muun muassa rehellisyys- ja objektiivisuusvaatimukset (TTL 4:1). Nimenomaista säännöstä asiasta pidettiin kuitenkin tarpeellisena. Velvollisuutta vahvistaa mahdollisuus määrätä TTL 10 luvussa tarkoitettu hallinnollinen seuraamus. Perus- ja ihmisoikeussuoja (oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, itsekriminoinnin suoja) ja hyvän hallinnon takeet on otettava huomioon.¹⁰⁴¹ Vastaavasta velvollisuudesta tietojen antamisessa on säädetty myös asianajajista annetussa laissa (496/1958, 6 d §) ja luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa (715/2011, 15.3 §).

Johdon tehtävänä on luonnollisesti huolehtia säätiön edun mukaisesti viranomaisasioinnista sekä puolustaa säätiötä tarvittaessa esitetyiltä väitteiltä. Valvonta-asiaassa on kuitenkin kyse samalla tyypillisesti juuri kyseisen säätiön johdon omasta menettelystä.¹⁰⁴² Johdon tulisi SL 1:2:n ja 1:4:n perusteella arvioida myös valvonta-asiaan vastaamisessa, mikä on säätiön tarkoitus ja etu ja miltä osin on perusteltu käyttää puolustautumiseen säätiön varoja. Säätiön ja sen johdon oikeussuoja ovat valvonta-asiaassa tyypillisesti yhtä aikaa esillä. Ennakkopäätöksen KKO 2024:35 perusteella on nyt selvää, että säätiön tarkoituksen mukaista ei ole maksaa hallituksen jäsenten erottamista koskevaan hakemukseen puolustautumista säätiön varoista. Säätiön hallituksen jäsenen henkilökohtainen intressi pysyä hallituksessa on erillinen säätiön intressistä.¹⁰⁴³

De lege ferenda pitäisi arvioida, olisiko tarpeen säätää erityinen myötävaikutusvelvollisuus säätiön johdolle valvonta-asian selvittämisessä. On huomattava, että tie-

¹⁰⁴⁰ HE 254/2014 vp, s. 76.

¹⁰⁴¹ Ibid.

¹⁰⁴² Säätiön uskottuna miehenä toiminut asianajaja laskutti säätiötä vastatessaan PRH:n säätiövalvonnan tiedusteluun uskotun miehen toiminnan säätiölain mukaisuudesta. Suomen Asianajajaliiton valvontalautakunnan ratkaisu, 3. jaosto / 14.4.2022 § 2, antamispäivä 17.6.2022. Julkinen ratkaisuseloste valvonta-asiaassa dnro 09821: ”Valvontalautakunta katsoi, että säätiöiden uskotun miehen toimintaan liittyvään viranomaistiedusteluun vastaamista ei voitu tässä yhteydessä pitää toimeksiantoon kuuluvana laskutettavana työvaiheena.”

¹⁰⁴³ Kumotussa Helsingin hovioikeuden ratkaisussa 8.11.2022 numero 1515 hovioikeus katsoi, että ”PRH:n Säätiöön ja hallituksen jäseniin kohdistamia vaatimuksia on tarkasteltava yhtenä kokonaisuutena, jolloin myös hallituksen jäseniin kohdistuva toissijainen vaatimus voidaan nähdä osana pyrkimystä turvata Säätiön pysyvyys, ja päätöksen 9.5.2008 olevan siten myös hallituksen jäsenten oikeudenkäyntikuluista vastattavaksi ottamisen osalta sovitettavissa yhteen Säätiön tarkoituksen kanssa”.

tojen ja selvitysten viivytyksettä toimittamista ei ole myöskään mahdollista tehostaa uhkasakolla, kuten vuosiselvityksen toimittamista ja valvontapäätöksen noudattamista (SL 14:9.2). Tällä hetkellä tietojen viivytyksetöntä toimittamisvelvollisuutta ei voi tehostaa uhkasakolla, ellei PRH ensin anna määräystä tietojen toimittamisesta ja tehosta sitä päätöstä uhkasakolla.

Kun selvitetään säätiölle mahdollisesti aiheutunutta vahinkoa, tulisi johdon – SL 1:4:n mukaisesti huolellisesti säätiön etua edistäessään – ensimmäisenä kysymyksenä ratkaista, kenen toimesta ja johdolla on säätiön kannalta parasta selvittää johtoa itseään koskevaa epäilyä vahingon aiheuttamisesta säätiölle. Yleisen elämäkokemuksen perusteella henkilö itse ei yleensä ole paras taho selvittämään objektiivisesti omaa mahdollista korvausvastuutaan. Lopputulos ei myöskään välttämättä parane, jos tehtävään tulee edellä mainitulle henkilölle jollain tavalla läheinen henkilö.¹⁰⁴⁴

Viranomaisen tietojen pyyntö- ja tarkastusoikeus on sinänsä laaja – salassapitosäännösten estämättä – ja kattaa kaikki mahdolliset tahot, joilla voi olla relevanttia tietoa valvonnan kohteena olevasta asiasta (SL 14:2–4, 6 ja 8). Osuuskunnan johdon on osuuskunnan kokouksessa annettava jäsenen pyynnöstä tarkempia tietoja seikoista, jotka voivat vaikuttaa kokouksessa käsiteltävän asian arviointiin (OKL 5:27). Vastaava oikeus on osakkeenomistajalla yhtiökokouksessa (OYL 5:25.1). Kyselyoikeus kuuluu yleisiin yhteisöoikeudellisiin periaatteisiin.¹⁰⁴⁵ Tietoja ei kuitenkaan saa antaa, jos niiden antaminen tuottaisi osuuskunnalle tai osakeyhtiölle olennaista haittaa (OKL 5:27 ja OYL 5:25.1). Viranomaisen tiedonsaantioikeus säätiöstä on siis laajempi kuin omistajan tai jäsenen tiedonsaantioikeus yhteisöstä, kunhan viranomaisen osaa esittää oikeat kysymykset. Kuten edellä on todettu, SL:n perusteella viranomaisella ei ole osallistumisoikeutta säätiön toimielimen kokoukseen. Ruotsin säätiölain perusteella tilanne on siis toinen. *De lege ferenda* tämäkin olisi valvontaa tehostava muutos.

Kuten OYL 22:1.3:ssa on säädetty, niin vastaavasti myös SL 8:1.3:n perusteella on voimassa käännetty todistustaakka, kun säätiölle on aiheutettu vahinkoa lähipiiritoimella, rikkomalla säätiön sääntöjä tai säätiölakia muulla tavalla kuin pelkästään rikkomalla SL 1:4:ssä säädettyä huolellisuusvelvollisuutta. Kun otetaan huomioon säätiön johdon informaatioylivoima, on perusteltua pohtia, pitäisikö näyttötaakan olla käännetty myös SL 1:4:n huolellisuusvelvollisuuden rikkomista koskevissa tilanteissa. SL 1:4:n vastaisella menettelyllä on merkitystä säätiössä vahingonkorvausvaatimusten ohella myös hallituksen erottamista koskevissa oikeudenkäynneissä sekä muissakin valvonta-asioissa. Käännetty todistustaakka koskee ainoastaan vahingonkorvausvaatimusta. Mikäli hallituksella olisi aina velvollisuus näyttää

¹⁰⁴⁴ Ks. korkeasta kynnyksestä luottamushenkilökollegan vastuun toteuttamiseen esimerkiksi Timonen 2009 ja Weidman – Sowden – Berg – Kross 2020 s. 693–708.

¹⁰⁴⁵ Mähönen – Villa 2021 s. 106 ja 125.

toimineensa huolellisesti, vähenisi johdon informaatioylioivoiman vaikutus valvonta-asioiden käsittelyssä.

Tiedonantovelvollisuuksia voidaan myös laajentaa itsesääntelyohjeissa, ja torjua siten johdon informaatioylioivoamaa.¹⁰⁴⁶ Itsesääntelyohjeiden noudattaminen on kuitenkin säätiöille vapaaehtoista. Noudata tai selitä –periaatteen sisältävät hyvää hallinnointia koskevat ohjeet vähentäisivät säätiön johdon informaatioylioivoamaa selvästi.¹⁰⁴⁷

6.6.2 Vuosittainen raportointi

Yksittäistä valvonta-asiaa koskevien tietojen lisäksi säätiövalvontaviranomaisella on vuosittain, vastaavasti kuin yhteisön omistajilla ja jäsenillä, käytettävissään tilinpäätösinformaatio. Valvojalla on lisäksi käytettävänäään salassa pidettävät tase-erittelyt sekä säätiön koosta riippumatta aina toimintakertomus ja tilintarkastuskertomus (SL 4:1, 5:2.1 ja 5:5). Riittävä näkyvyys säätiön toimintaan ja talouteen on edellytys, jotta viranomaisvalvonta tai sidosryhmien tai suuren yleisön valvonta on mahdollinen. Vuosiselvitys rekisteröidään, ja se on julkinen lukuun ottamatta tase-erittelyitä.

Lisäksi säätiön tilintarkastus- ja toimintakertomuksissa on oltava säätiöspesifiä lisätietoa (SL 4:2.2 ja 5:2). SL:n perusteluissa on todettu, että toimintakertomuksessa annettavat lisätiedot mahdollistavat tehokkaamman viranomaisvalvonnan siitä, toimiiko säätiö tarkoituksensa toteuttamiseksi ja noudattaako se lähipiirisäännöksiä. Säätiöspesifit erityiset toimintakertomus- ja konsernitilinpäätösvaatimukset on otettava huomioon myös tilintarkastuksessa.¹⁰⁴⁸

Viime vuosina PRH:n säätiövalvonnassa on tehty paljon töitä säätiöiden vuosiselvitysasiakirjojen – mukaan lukien tilintarkastuskertomusten – saamiseksi rekisteriin niin valvojan kuin suuren yleisön hyödynnettäväksi.¹⁰⁴⁹ Osakeyhtiöiden tilintarkastuskertomusten osalta tilanne näyttää toisenlaiselta. Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö teki vuonna 2023 selvityksen tilintarkastusta koskevien velvoitteiden noudattamisen tasosta suomalaisissa tilintarkastusvelvollisissa osakeyhtiöissä.¹⁰⁵⁰ Selvityksen perusteella osakeyhtiöiden tilinpäätösinformaatiota koskeva tilintarkastuskertomus ei usein ole käytettävissä, vaikka sitä koskevien säännösten mukaan sen pitäisi olla.

¹⁰⁴⁶ Mähönen – Villa 2015 s. 203–204 ja 343–345.

¹⁰⁴⁷ Mähönen 2007 s. 13–14; Mähönen LM 2008 s. 338–339.

¹⁰⁴⁸ HE 166/2014 vp, s. 124.

¹⁰⁴⁹ prh.fi/fi/saatiorekisteri/valvonta/saatiovalvontaratkaisut vierailupäivä 8.3.2024.

¹⁰⁵⁰ Harmaan talouden selvitysyksikkö 6/2023. ”Harmaan talouden selvitysyksikön selvityksissä esitetyt näkemykset ja tulkintakannanotot ovat yksikön omia, eivätkä ne sido Verohallintoa tai muita viranomaisia.”

Selvityksen kohteena olevat yhtiöt olivat pääsääntöisesti tietoisia velvollisuudestaan toimittaa tilintarkastus, ja tilintarkastustiedot ilmoitettiin lähtökohtaisesti yhtiön veroilmoituksessa. Sen sijaan kaupparekisteritiedoissa oli tältä osin yleisesti puutteita.¹⁰⁵¹ Laiminlyönti oli todennäköisempää yhtiöillä, jotka tavoittelivat verojen välttelystä ja harmaasta taloudesta saatavaa taloudellista etua (veroriskiset yhtiöt).¹⁰⁵² Selvityksessä todettiin, että tarvittaisiin tilintarkastusvelvollisuuden noudattamisen valvontaa ja että laiminlyönti tulisi ilmetä kaupparekisteritiedoista. Lisäksi tarvittaisiin Verohallinnon ja PRH:n välistä tietojenvaihtoa. Kyseisen valvonnan mahdollistaisi vasta kattava velvollisuus tilinpäätöstietojen rekisteröintiin rakenteisessa muodossa.¹⁰⁵³

Osakeyhtiöiden tilintarkastus- ja tilintarkastuskertomuksen rekisteröintivelvollisuuden osalta peräänkuulutettu puuttuva valvonta vaikuttaa tänä päivänä toteutuvan säätiöiden tilintarkastusvelvollisuuden osalta. Tilintarkastuskertomuksen puuttuminen on ollut tyypillinen syy PRH:n säätiövalvonnan säätiön vuosiselvityksen täydentämiskehotukselle. Kehotuksia on lähetetty aktiivisesti ja viimekädessä tehostettuna uhkasakolla.¹⁰⁵⁴ PRH:n säätiövalvontaraportissa vuodelta 2023 ei mainita enää tyypillisenä puutteena tilintarkastuskertomusta. Raportin mukaan suurin osa korjauskehotuksista koski puuttuvia tase-erittelyjä tai toimintakertomukselta puuttuvia hallituksen jäsenten allekirjoituksia.¹⁰⁵⁵

31.12.2023 voimaan tulleella kirjanpitolain muutoksella (1249/2023) pantiin täytäntöön yritysten kestävyysraportointia koskeva Euroopan unionin direktiivi¹⁰⁵⁶. Uusi sääntely tarkoittaa sen soveltamisalaan kuuluville yrityksille seikkaperäistä tiedonantovelvollisuutta yrityksen toiminnan vaikutuksista kestävyysseikkoihin samoin kuin niiden vaikutuksesta yritykseen. Tiedot esitetään toimintakertomuksessa omana osionaan eli kestävyysraporttina.¹⁰⁵⁷ Kestävyysraportointivelvollisuudet eivät koske SL:n soveltamisalaan kuuluvia säätiöitä.

Tietojen käytettävyys ja hyödynnettävyys eli käytännössä digitaalisuus olisi tärkeää niin yksityisten valvojen kuin myös viranomaisvalvojan näkökulmasta.¹⁰⁵⁸ Perustajien, edunsaajien, rahoittajien ja suuren yleisön osalta merkittäviä tekijöitä ovat myös tietojen saavutettavuus, maksuttomuus ja sujuvat hakutoiminnot. Rekisteröi-

¹⁰⁵¹ Harmaan talouden selvitysyksikkö 6/2023 s. 11–12.

¹⁰⁵² Harmaan talouden selvitysyksikkö 6/2023 s. 18–19.

¹⁰⁵³ Harmaan talouden selvitysyksikkö 6/2023 s. 1–2 ja 20.

¹⁰⁵⁴ prh.fi/fi/saatiorekisteri/valvonta/saatiovalvontaratkaisut vierailupäivä 8.3.2024.

¹⁰⁵⁵ prh.fi/fi/saatiorekisteri/valvonta/saatiovalvontaratkaisut vierailupäivä 8.3.2024.

¹⁰⁵⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2464 asetuksen (EU) N:o 537/2014, direktiivin 2004/109/EY, direktiivin 2006/43/EY ja direktiivin 2013/34/EU muuttamisesta yritysten kestävyysraportoinnin osalta.

¹⁰⁵⁷ HE 20/2023 vp, s. 5.

¹⁰⁵⁸ Huovinen ja Teräskallio 2024.

tyjen pdf-kuvien hyödynnettävyys suurempana joukkona on haastavaa. Säätiöiden rekisteröidyt vuosiselvitykset ovat maksullisia ja tietosisältöihin ei ole hakutoimintoja. Vuosiselvitykset sinänsä ovat haettavissa PRH:n Virre-tietopalvelusta.¹⁰⁵⁹ Ensimmäinen kysymys on toimitettujen tietojen muoto ja mahdollisuus niiden käsitteilyyn ja analysointiin. Siltä osin kuin tiedot ovat rekisterissä kuvina ja järjestelmät eivät hyödynnä tarjolla olevia tietoja, on vaikeaa, hidasta ja kallista saada käsitystä eri säätiöiden toiminnasta.

Keväällä 2022 oli lausuntokierroksella kirjanpitolain muuttamista koskeva luonnos hallituksen esitykseksi, joka sisälsi myös säännökset digitaalisesta tilinpäätöksestä säätiöille. Lausuntopyynnössä todettiin, että säätiöiden vuosiselvityksistä pystytään tarkastamaan nyky menetelmin vain pieni osa, muuten kuin vain muutoseikkojen osalta. Lisäksi todettiin, että digitaalisuus edesauttaisi ”säätiökentän yhteiskunnallisen vaikuttavuuden jäsentämistä” ja ”tietojen hyödynnettävyyttä yleisölle, sidosryhmille ja viranomaisille”. Se taas lisäisi säätiötoimintaa kohtaan tunnettua luottamusta, läpinäkyvyyttä ja avoimuutta.¹⁰⁶⁰

Mainittua esitysluonnosta koskeva lopullinen hallituksen esitys (HE 99/2023 vp) rajattiin koskemaan vain veroraportointidirektiivin¹⁰⁶¹ täytäntöönpanoa ja tilinpäätöstietojen digitaalisuutta koskevat velvollisuudet siirrettiin jatkovalmisteluun kesävyysraportointidirektiivin täytäntöönpanon yhteyteen (HE 20/2023 vp).¹⁰⁶² Hallituksen esityksessä 20/2023 vp tarkoitetuista muutoksista on nyt säädetty kirjanpitolain muutoksilla (1249/2023), mutta säätiöitä tilinpäätöksen digitaalisuutta koskevat velvollisuudet eivät koske.

6.6.3 Tilintarkastuksen merkitys säätiövalvonnalle

Relevantin taloustiedon saamiseksi ja valvonnan mahdollistamiseksi niin yhteisössä kuin säätiössä on tilintarkastus. Säätiöiden julkinen valvonta perustuu tilintarkastuksessa tehtyihin havaintoihin. Viranomaisvalvonnan onnistumisessa säätiöiden tilintarkastuksella on keskeinen rooli. Niin VSL:n muutoksen kuin SL:n perusteluissa tilintarkastusta on pidetty julkisen valvonnan mahdollistajana.¹⁰⁶³ ”Säätiötoimintaa kohtaan tunnetun luottamuksen ja säätiövalvonnan toimintamahdollisuuksien säilyttämiseksi on tarpeen, että kaikilla säätiöillä on oltava vähintään yksi tilintarkas-

¹⁰⁵⁹ Ks. virre.prh.fi.

¹⁰⁶⁰ VN/5716/2022 s. 8–9.

¹⁰⁶¹ Direktiivin 2013/34/EU muuttamista siltä osin kuin on kyse tiettyjen yritysten ja sivuliikkeiden tuloverotietojen ilmoittamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2021/2101.

¹⁰⁶² HE 99/2023 vp, s. 4.

¹⁰⁶³ HE 89/1985 vp, s. 9; HE 166/2014 vp, s. 33.

taja.”¹⁰⁶⁴ Samoin oikeuskirjallisuudessa on korostettu tilintarkastuksen merkitystä sekä tilintarkastajan ja viranomaisvalvonnan välistä suhdetta.¹⁰⁶⁵ Käytännössä valvonta myös perustuu tilintarkastuskertomuksista saatavaan informaatioon.¹⁰⁶⁶ Vastaavasti muissa Pohjoismaissa on korostettu tilintarkastusta julkisen valvonnan toteuttamisen välttämättömänä edellytyksenä. Säätiön tilintarkastuksella on keskeinen merkitys valvojan viranomaisen tiedonsaannin kannalta. Lisäksi tilintarkastus on jo itsessään väylä säätiön tarkoitussuojaan, varmistamaan, että säätiö ja sen hallitus toteuttavat tarkoitusta.¹⁰⁶⁷

Ratkaisussa KKO 2008:115 oli kysymys tilintarkastajan vahingonkorvausvastuusta säätiölle aiheutuneesta vahingosta. Säätiön vaatimuksen perusteena oli tilintarkastajan laiminlyönnit, joiden seurauksena hallituksen puheenjohtaja oli päässyt jatkamaan yksityisnostoja säätiön varoista. KKO tuomitsi tilintarkastajan maksamaan vaaditut 170 884 euroa. Ratkaisun perusteluissa todettiin, että johtoa valvojan omistajatahon tai jäsenistön puuttuminen korostaa tilintarkastuksen merkitystä säätiössä muihin yhteisöihin verrattuna. Odotukset säätiön tilintarkastajaa kohtaan ovat siis korkeammalla verrattuna muuhun tilintarkastettavaan oikeushenkilöön. Timonen on todennut, että mahdollisesti tämän vuoksi tilintarkastaja velvoitettiin korvaamaan vahinko yksin ilman, että hallituksen jäsenten korvausvastuuta arvioitiin.¹⁰⁶⁸

Myös oikeuskirjallisuudessa on omistajien tai jäsenten puuttumista pidetty tilintarkastuksen merkitystä korostavana ja mahdollisesti vastuuta tiukentavana perusteena.¹⁰⁶⁹ Säätiöiden ja niiden tarkoitusten näkökulmasta tilintarkastajan vastuun korostuminen on positiivinen asia. Kun tilintarkastajan korvausvastuu on lähtökohtaisesti toissijaista suhteessa johdon vastuuseen,¹⁰⁷⁰ ei olisi johdonmukaista, että toissijainen vastuu korostuu, mutta ensisijainen vastuu ei korostu. Tilintarkastuksessa on kuitenkin kyse auktorisointia edellyttävästä ammattihenkilön toiminnasta, mikä voi vaikuttaa mainittua argumentaatiota vastaan.

Korostuneen merkityksen lisäksi säätiön tilintarkastamiseen liittyy samasta rakenteellisesta syystä toinenkin erityispiirre: tilintarkastajan valinta kuuluu lähtökoh-

¹⁰⁶⁴ HE 166/2014 vp, s. 33.

¹⁰⁶⁵ Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 203, 216 ja 421; Mähönen LM 2008 s. 341; Halila Liikejuridiikka 2023 s. 231.

¹⁰⁶⁶ Valvontakäytännön perustumisesta tilintarkastuksen havaintoihin ks. prh.fi/fi/saatiorekisteri/valvonta/valvonta/saatiovalvontaratkaisut.html vierailupäivä 26.7.2022 ja 8.3.2024.

¹⁰⁶⁷ Olsson – Andersen 2000 s. 23–24; Woxholt 2000 s. 133; NOU 2016:21 s. 14 ja 70.

¹⁰⁶⁸ Timonen 2009.

¹⁰⁶⁹ Ståhlberg – Karhu 2020 s. 220: ”Muista yhteisöistä poiketen säätiöissä ei ole sellaista omistajatahoa tai jäsenistöä, joka valvoisi säätiön johdon toimintaa. Tämä on omiaan korostamaan tilintarkastuksen merkitystä ja voi vaikuttaa tilintarkastajan vastuuseen tiukentavasti.”

¹⁰⁷⁰ Ruohonen 2020 s. 286; Ståhlberg – Karhu 2020 s. 219.

taisesti valvottavalle itselleen eli hallitukselle (SL 4:3:n olettasäännös). Myös käytännössä hallitus valitsee tilintarkastajan suurimmassa osassa säätiöitä.¹⁰⁷¹ Vaikka säätiössä valvottava valitsee itse valvojansa, varmistaa tilintarkastuslainsäädäntö tilintarkastuksen riippumattomuutta. Kuitenkin on mahdollista, että tilintarkastajan valintaan vaikuttaminen vaarantaa riippumattomuutta. Valvottavalla eli johdolla on tällöin mahdollisuus vaikuttaa itselleen mieleisen valvojan valintaan.¹⁰⁷² Tähän haasteeseen on SL:ssa vastattu tilintarkastajan rotaatiolla eli vaihtamisvelvollisuudella seitsemän vuoden välein (SL 4:5.2).¹⁰⁷³ Säätiöiden pieni määrä huomioon ottaen haastavampi kysymys voi kuitenkin olla tilintarkastajien säätiötuntemus ja riittävä paneutuminen säätiön erityispiirteisiin tarkastuksessa.

Tilintarkastuksen kohteena oleva säätiön hallinnon tarkastus tarkoittaa lakien ja sääntöjen noudattamisen valvontaa eli laillisuustarkastusta. Siis samaa tehtävää, joka on PRH:lla säätiövalvojana. Tilintarkastaja valvoo yleisen huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuuden noudattamista.¹⁰⁷⁴ Hallinnon tarkastus pitää sisällään säätiön toimielinten pöytäkirjoihin, toimintakertomukseen ja mahdollisiin sijoitus- ja liiketoimintasuunnitelmiin tutustumisen. Siinä arvioidaan tilintarkastusaineiston perusteella säätiön toiminnan lain ja sääntöjen mukaisuutta. Tilintarkastajan on tarkastettava SL:n johdolle asettamien velvoitteiden noudattamista, kuten onko johto edistänyt huolellisesti säätiön sääntöjen mukaista tarkoitusta ja etua, onko varainhoito (varojen hoitaminen, sijoittaminen ja liiketoiminta) ollut huolellista ja suunnitelmallista sekä onko lähipiirisäännöksiä huolellisesti noudatettu ja ovatko johdon palkkiot olleet lain, sääntöjen ja säätiössä tehtyjen päätösten mukaisia.¹⁰⁷⁵

Tarkastuksen perusteella tilintarkastaja raportoi havainnoistaan tilintarkastuskertomuksella. SL:n perusteluissa on todettu, että kansainvälisen tilintarkastuskäytännön mukaisesti julkinen tilintarkastuskertomus pyritään antamaan vakiomuotoisena aina, kun se on mahdollista. Tämän on todettu voivan rajoittaa säätiöiden erityispiirteiden huomioon ottamista tilintarkastuskertomuksissa, mikä taas voi vaikuttaa olennaisesti säätiövalvontaan.¹⁰⁷⁶ Tämän vuoksi tilintarkastajalla on oikeus informoida säätiövalvontaa asioista, jotka tilintarkastajan arvion perusteella eivät edellytä huomauttamista tilintarkastuskertomuksessa.¹⁰⁷⁷ SL mahdollistaa tilintarkastajalle säätiövalvojan informoinnin matalalla kynnyksellä. SL 14:6.1:n mukaan tilin-

¹⁰⁷¹ OM 47/2012 s. 29; HE 166/2014 s. 12.

¹⁰⁷² Horsmanheimo – Kaisanlahti – Steiner 2017 s. 57.

¹⁰⁷³ HE 166/2014 vp, s. 34, 46 ja 124. Säätiöiden hallintokäytäntöä koskevaan kyselyyn vastanneista säätiöistä vain kymmenessä prosentissa oli ollut sama tilintarkastaja yli 10 vuotta. OM 47/2012 s. 47.

¹⁰⁷⁴ Horsmanheimo – Kaisanlahti – Steiner 2017 s. 91.

¹⁰⁷⁵ Perälä – Viertola 2018 s. 114–117.

¹⁰⁷⁶ HE 166/2014 vp, s. 35.

¹⁰⁷⁷ HE 166/2014 vp, s. 35 ja 46.

tarkastaja voi oma-aloitteisesti ilmoittaa PRH:lle tehtävää suorittaessaan saamastaan tiedosta. Samoin tilintarkastaja voi toimittaa PRH:lle kopion (ei julkisesta) tilintarkastuspöytäkirjasta, jonka hän on antanut säätiön hallitukselle. Kumpikin on siis kuitenkin vain mahdollisuuksia tilintarkastajalle. Velvollisuutta ilmoittamiseen tai toimittamiseen ei ole.

Pohjoismaille on yhteistä säätiöiden laaja tilintarkastusvelvollisuus.¹⁰⁷⁸ Norjassa tilintarkastajalla on lisäksi jatkuva velvollisuus informoida valvojaa.¹⁰⁷⁹ Suomessa valvojan informointi on tilintarkastajan omassa harkinnassa julkista tilintarkastuskertomusta lukuun ottamatta (SL 14:6). SL:n esitöissä harkinnanvaraisuutta perustellaan tilintarkastajan ja tarkastuskohteen välisellä luottamuksella: ”tilintarkastuspöytäkirjan toimittamisen tulisi olla tilintarkastajan harkinnassa, jotta tilintarkastuksen asianmukaisen suorittamisen edellytyksenä oleva luottamus säätiön ja tilintarkastajan välillä voidaan säilyttää.”¹⁰⁸⁰ Tilintarkastajalle on siis jätetty oikeus pitää valvojan ulottumattomissa olennaista tietoa, vaikka saman hallituksen esityksen mukaan tilintarkastus on juuri valvonnan perusta. Kun tilintarkastuksessa on kyse säätiön ulkoisesta valvonnasta, olisi perusteltua pohtia *de lege ferenda*, annetaanko etusija valvottavan ja ensisijaisen ulkoisen laillisuusvalvojan (tilintarkastajan) väliselle suhteelle vai ulkoisten laillisuusvalvojen väliselle suhteelle. SL 14:1:n ja SL 14:6:n säännökset ovat ristiriidassa keskenään. Kun SL säädettiin, on edellytetty tehokasta valvontaa, mutta tässäkin kohtaa on valittu vähemmän tehokas lainsäädäntöratkaisu. Mainittu lainsäätäjän valinta ei perustu taloudellisen tehokkuuden tavoitteluun.

Kun tilintarkastuksen kohteena on valvojalle toimitettavaa vuosiselvitystä (SL 5:5) laajempi aineisto ja tilintarkastajalla siten paremmat edellytykset lain tai sääntöjen vastaisen menettelyn tai sellaisen riskin havaitsemiseen, olisi oma-aloitteinen ilmoitusvelvollisuus viranomaiselle perusteltu ja tarpeellinen säätiövalvonnan tehokkaan ja luotettavan toiminnan näkökulmasta. Pykäläinen-Syrjänen on jo VSL:n voimassa ollessa tuonut esiin ”Norjan mallin” tilintarkastajan jatkuvasta raportointivelvoitteesta viranomaisvalvojalle. Hän on esittänyt valvontaedellytysten kehittämiseksi valvojan ja tilintarkastajan yhteistyön tiivistämistä velvoittavalla säännöksellä. Hän on nostanut esiin myös viranomaisen määräämän tilintarkastajan keinona korjata säätiön tilintarkastajan valintaan liittyvää ongelmaa (valvottava valitsee valvojansa). Hän on pitänyt tätä kuitenkin liikaa säätiöiden yksityisautonomiaan puuttavana.¹⁰⁸¹

¹⁰⁷⁸ Woxholt 2000 s. 133. Tanskassa molempien säätiölakien mukaan säätiöllä on tilintarkastusvelvollisuus (Erhvervsfondsloven § 69 ja Fondsloven § 23).

¹⁰⁷⁹ Stiftelsesloven 2001 § § 44: ”Kopi av revisors brev med påpekninger som nevnt i revisorloven § 5–21 fjerde ledd skal fortløpende sendes til Stiftelsestilsynet.”

¹⁰⁸⁰ HE 166/2014 vp, s. 35.

¹⁰⁸¹ Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 264–265 ja 387.

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tuloksellisuustarkastuksessaan 2010 todennut, että tilintarkastajan riippumattomuuden vaarantuminen johtaa tehottomaan viranomaisvalvontaan. Syynä riippumattomuuden vaarantumiseen pidettiin sitä, että valvottava valitsee itse tilintarkastajan.¹⁰⁸² Ruotsin oikeuskirjallisuudessa on myös kiinnitetty huomiota samaan ja pidetty säätiön tilintarkastuksessa heikkoutena tilanteita, joissa hallitus itse valitsee tilintarkastajan.¹⁰⁸³ Mähönen on sen sijaan nostanut esiin kysymyksen, onko säätiön tilintarkastajan valinta hallituksen toimesta oikea ongelma. Hän on todennut, että yhtäältä tilanne sinänsä aiheuttaa *governance*-ongelman: ”tarkastettavan ei todellakaan pitäisi valita tarkastajaansa”. Toisaalta Mähönen on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että tilintarkastuslailla tarkastus on säädetty ammattilaisten tehtäväksi.¹⁰⁸⁴

Tilintarkastus on olennainen tietolähde viranomaisvalvonnalle, ja mahdolliset puutteet tilintarkastuksessa heijastuvat suoraan viranomaisvalvonnan toimivuuteen. Mikäli tavoitteena on tehokas tai toimiva säätiövalvonta, on tilintarkastajan ja viranomaisvalvonnan suhde yksi ydinkysymyksistä. *De lege ferenda* toistan noin 15 vuoden jälkeen Pykäläinen-Syrjäsen ehdotuksen tilintarkastajan velvollisuudesta valvojan informointiin ”Norjan mallin” mukaisesti.¹⁰⁸⁵ Kun ottaa huomioon tilintarkastuksen suorittamista, tilintarkastajien riippumattomuutta ja ammattitaitoa koskevan sääntelyn sekä tilintarkastajien viranomaisvalvonnan alaisuuden (TTL 4:1, 4:3.1 ja 7:1), tilintarkastajan säännönmukainen valinta viranomaisen toimesta olisi byrokraattista, turhia kustannuksia aiheuttavaa ja liiaksi säätiöiden toimintaan puuttuvaa.¹⁰⁸⁶ Väijäämättä säätiössä kuitenkin valvottavalle jää mahdollisuus vaikuttaa valvojansa valintaan.¹⁰⁸⁷ Tilintarkastajan rotaatio on säädetty pienentämään tätä riskiä. Tilintarkastajan riippumattomuuden varmistamiseksi säätiön erityispiirteet huomioon ottaen on todettu olevan tarpeellista säätää tilintarkastajan vaihtamisvelvollisuudesta seitsemän vuoden välein (SL 4:5.2).¹⁰⁸⁸

¹⁰⁸² VTV 210/2010 s. 19.

¹⁰⁸³ Hemström 2010 s. 85.

¹⁰⁸⁴ Mähönen LM 2008 s. 336 ja 339.

¹⁰⁸⁵ PRH on tehnyt oikeusministeriölle ehdotuksen säätiölain muuttamiseksi vuonna 2022. Tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuus on mukana ehdotuksessa. Tältä osin on todettu asian käsittelyn edellyttävän yhteydenottoa työ- ja elinkeinoministeriöön. PRH 10.6.2022 s. 4.

¹⁰⁸⁶ HE 166/2014 vp, s. 33: ”Toisaalta ei ole tarkoituksenmukaista suoraan laissa siirtää tilintarkastajan nimeämisoikeutta tietyille säätiön ulkopuoliselle taholle, kuten rekisteriviranomaiselle, koska tällainen järjestely voisi muun muassa hämärtää vastuusuhteita.”

¹⁰⁸⁷ Ks. riippumattomuudesta ja tilintarkastajan valintapäätöksen valmisteluun liittyvästä vaikuttamismahdollisuudesta osakeyhtiössä. Horsmanheimo – Kisanlahti – Steiner 2017 s. 57.

¹⁰⁸⁸ HE 166/2014 vp, s. 34, 46 ja 124. Säätiöiden hallintokäytäntöä koskevaan kyselyyn vastanneista säätiöistä vain kymmenessä prosentissa oli ollut sama tilintarkastaja yli 10 vuotta. OM 47/2012 s. 47.

6.7 Valvontakannustin

Mähönen ja Pykäläinen-Syrjänen ovat korostaneet kannustimen olemassaoloa tehokkaana säätiövalvonnan edellytyksenä.¹⁰⁸⁹ Molemmat ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että siinä missä johto on säätiötarkoituksen agentti, myös valvoja toimii säätiötarkoituksen puolesta eli on toinen agentti. Siitä seuraa säätiölain todellinen kannustinongelma: ”agentti valvoo agenttia”. Pykäläinen-Syrjäsen mukaan säätiön tarkoituksen tehokas toteutuminen riippuu viime kädessä tämän välillisen valvontasuhteen tehokkuudesta, eikä valvontaviranomaisella ole todellista kannustinta valvonalle.¹⁰⁹⁰ Oikeuskirjallisuudessa myös Jauhiainen on kiinnittänyt huomiota kannustimen puuttumiseen viranomaisvalvonnassa.¹⁰⁹¹

Hansmann on todennut, että *non profit*-organisaatioiden hallintoelinten jäsenten vastuusta on vähän oikeuskäytäntöä, koska kanneoikeudet ovat harvassa ja niillä on heikko kannustin oikeudenkäyntiin. Valvontaviranomaisilta puuttuu yleensä kannustin tai resurssit tai molemmat. Kanneoikeus tulisi Hansmannin mukaan olla laaja eli lahjoittajilla, edunsaajilla sekä potentiaalisilla edunsaajilla. Kanneoikeuden laajentamisen jälkeenkin haasteena olisivat korkeat oikeudenkäyntikulut eli resurssit. Vaikka käytettävissä olisi riittävät resurssitkin, menisi edelleen vuosia saada riittävästi ohjaavaa oikeuskäytäntöä.¹⁰⁹²

Pykäläinen-Syrjäsen tutkimuksen johtopäätös oli, että valvoja ei osoita aktiivisuutta valvonnan toteuttamiseksi.¹⁰⁹³ Hän on pitänyt ongelmallisena valvojan erittäin laajaa harkintavaltaa valvontatoimenpiteisiin ryhtymisessä. VSL yhtäältä antoi viranomaiselle valtuudet tehokkaaseen valvontaan, mutta ei toisaalta edellyttänyt valtuuksien käyttämistä. ”Viranomaiseen itseensä ei kohdistu lainsäädännöllisiä kannustimia toteuttaa laissa sille säädettyä valvontavelvollisuutta.”¹⁰⁹⁴ SL 14 luvussa säädettyjä viranomaisen valvontakeinoja ei SL:n kokonaisuudistuksessa muutettu, ja ne ovat edelleen Pykäläinen-Syrjäsen tarkoittamalla tavalla oikeuksia eikä velvollisuuksia. Keinojen tehokkuudesta olen eri mieltä Pykäläinen-Syrjäsen kanssa, kuten olen edellä esittänyt. Ruotsin säätiölain sanamuodossa valvoja sen sijaan velvoitetaan toimiin.¹⁰⁹⁵ Li-

¹⁰⁸⁹ Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 235 ja 265–266; Mähönen 2007 s. 10–11.

¹⁰⁹⁰ Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 113 ja 235; Mähönen LM 2008 s. 337–338 ja 340: ”Toisaalta agentilla (valvontaviranomainen) ei ole kannustimia toimia fiktiivisen päämiehen agenttina. Keskeiset pelurit ovat tavallaan tuuliajolla kannustinmielessä.”

¹⁰⁹¹ Jauhiainen 2014 s. 636.

¹⁰⁹² Hansmann 2001 s. 261–262.

¹⁰⁹³ Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 94–95.

¹⁰⁹⁴ Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 235 ja 243.

¹⁰⁹⁵ ”Tillsynsmyndigheten skall ingripa, om det kan antas att stiftelsens förvaltning eller revisionen av stiftelsen inte utövas i enlighet med stiftelseförordnandet eller bestämmelserna i denna lag eller att en styrelseledamot eller förvaltaren annars missköter sitt uppdrag.” Ruotsin säätiölaki 9:3.

säksi lain perusteluissa sekä oikeuskirjallisuudessa tuodaan esiin valvojan oikeus ja velvollisuus valvontakeinojen käyttämiseen.¹⁰⁹⁶

Viranomaisvalvojalla ei ole mitään säätiölakiin perustuvaa tai taloudellista kannustinta valvontaan. Kyse on viranomaisen velvollisuudeksi laissa säädetyn tehtävän hoitamisesta virkatyönä, ja viranomaisen on noudatettava lakia ja suoritettava laissa sille säädetty tehtävät. Virkamies tekee työtään virkavastuulla (perustuslaki 118 §: vastuu virkatoimien lainmukaisuudesta). Virkatyötä säätelevät lait tavoittelevat niin kansalaisten oikeusturvan toteutumista kuin myös asioiden tuloksellista käsittelyä. Hallintolain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa, oikeusturvaa hallintoasioissa sekä edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta (hallintolaki 1:1). Valtion virkamieslain (750/1994) tavoitteena on turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja oikeusturvavaatimukset täyttäen (valtion virkamieslaki 1:2).

Vuosienkaan puuttumattomuus säätiöiden toimintaan ei ole Suomessa johtanut virkavastuun toteutumiseen, eikä sellaista liene säätiöitä koskevassa oikeuskirjallisuudessakaan nostettu esiin. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ottanut kantaa säätiövalvontaviranomaisen toimimattomuuteen.¹⁰⁹⁷ Saksan säätiöoikeudessa on kiinnitetty huomiota valvojan virkavastuuseen, ellei valvontakeinoja käytetä silloin kun niitä koskevat edellytykset ovat käsillä.¹⁰⁹⁸ PRH on nettobudjetoitu virasto ja säätiövalvonnasta aiheutuvat kustannukset katetaan säätiövalvontamaksutuloilla. SL:n perusteluissa on todettu, että valvonnan tasoa ja kohdentumista seurataan PRH:n tulohajauksen yhteydessä työ- ja elinkeinoministeriössä.¹⁰⁹⁹ Lainsäädännön yleisluonteisuuden vuoksi valvonnan konkreettisten tavoitteiden ja valvonnan tason määrittely on käytännössä jätetty suurelta osin PRH:n tehtäväksi.¹¹⁰⁰

Oikeuskirjallisuudessa sekä VTV:n tarkastusraportissa on tarjottu viranomaisen valvontakannustimeksi säätiön muokkaamista myös yritysmuodoksi. Sen on todettu voivan kannustaa julkista valtaa määrittelemään säätiöiden valvonta tehokkaasti. Myös säätiövalvonnan eriyttäminen omaksi viranomaiseksi nähtiin valvontaa tehostavaksi toimeksi. Erillinen viranomaisen mahdollistaisi Mähösen mukaan keskittymisen säätiöiden valvontaan ja valvonnan toteuttamisen kannalta keskeisen tiiviin tilintarkastajan ja viranomaisen välisen yhteistyön. Mähönen on pitänyt ongelmana resursseja. Ongelma voitaisiin ratkaista valvontamaksulla tai valvontaviranomaisen tulospalkkiojärjestelmällä. Kun säätiöt ovat pääsääntöisesti yleishyödyllisiä, on lo-

¹⁰⁹⁶ Prop. 1993/94:9 s. 194–195, 198 ja 219; Olsson 1996 s. 412 ja 414; Isoz 1997 s. 207–208 ja 210.

¹⁰⁹⁷ Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 22.12.2006, dnro 646/2/05.

¹⁰⁹⁸ Hof 2014 s. 265.

¹⁰⁹⁹ HE 166/2014 vp, s. 173.

¹¹⁰⁰ OM 23/2013 s. 43; HE 166/2014 vp, s. 18.

pulta esitetty kysymys, riittäisikö sittenkin vain veroviranomaisen suorittama valvonta.¹¹⁰¹

Kun yritysten toimintaa omien sääntöjensä ja oikeushenkilömuotoa koskevan lain mukaisesti ei sellaisenaan valvota, herää kysymys – säätiövalvonnalle esitettyjen perusteluiden valossa – miksi yritystoimintaa säätiömuodossa pitäisi ylipäänsä valvoa. Ruotsissa tosin elinkeinoa harjoittavat säätiöt ovat poikkeuksettoman valvonnan piirissä (Ruotsin säätiölaki 9:10.1). Tanskassa elinkeinoa harjoittavia säätiötä koskee erillinen, tiukempi säätiölaki. Perustelu palautuu puuttuvaan omistajatai jäsenvalvontaan. Se taas on kuitenkin vain mahdollisuus.

Optimina on valvottavien oikeuksien näkökulmasta pidetty hallinnosta riippumattonta valvontaorganisaatiota.¹¹⁰² Suomessa säätiövalvontatehtävät kuuluvat SL:n terminologian mukaan rekisteriviranomaiselle (SL 14:1). Valvonnan tehokas toteuttaminen viranomaisessa, jossa on paljon muitakin kuin valvontatehtäviä, jää riippumaan viranomaisen organisoitumisesta ja johtamisesta. Norjassa on edellä mainitusti kiinnitetty lainvalmistelussa huomiota siihen, että viranomaisen useat tehtävät ovat riski valvonnan toteutumiselle. Erillinen viranomainen mahdollistaisi Mähösen mainitsemien tavoin keskittymisen säätiöiden valvontaan. Valvontayksikön perustamisella viranomaisessa voisi myös saavuttaa vastaavia hyötyjä. Halila on edellä todetusti pitänyt tilintarkastusvalvonnan ja säätiövalvonnan organisatorista yhdistämistä PRH:ssa valvontaa tehostavana. Kun otetaan huomioon sekä valvonnan keskittäminen erilleen muunlaisista viranomaistoiminnoista ja riittävän samankaltaisten valvontatoimintojen yhdistäminen, voitaisiin saada sekä keskittämis- että synergiaetuja. Kun yhteisöihin ja säätiöihin liittyvää valvontaa kehitetään *de lege ferenda*, voisi toimiva ratkaisu olla erilaisten, eri ministeriöidenkin alaisuudessa olevien valvontatoimintojen yhdistäminen yhteen viranomaiseen.¹¹⁰³

De lege ferenda säätiölainsäädännössä voisi vähintäänkin harkita säätiövalvonnan tunnistamista laissa rekisteröintitehtävästä erillisenä toimintona. Se voisi antaa säätiövalvonnalle varmemman lainsäädännöllisen tuen pitkällä aikavälillä, mikäli valvontaa pidetään tarpeellisena ja tavoitteeksi otetaan sen tehokkuus. Tilintarkastajan ja viranomaisen tiivis yhteistyö pitäisi onnistua riippumatta valvonnan organisoitavasta. Edellytyksenä on, että säätiölain säännökset tukisivat yhteistyötä parhaalla mahdollisella tavalla.

¹¹⁰¹ Mähönen LM 2008 s. 341; VTV 210/2010 s. 22.

¹¹⁰² Van der Ploeg – van Veen – Versteegh 2017 s. 278 ja 281–283.

¹¹⁰³ Esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla olevat säätiövalvonta ja tilintarkastusvalvonta sekä oikeusministeriön hallinnonalalla oleva maksukyvyttömyysmenettelyiden hallintoa koskeva valvonta (Laki konkurssipesien hallinnon valvonnasta (109/1995)).

6.8 Johdon fidusiaariset velvollisuudet ja hallinnointikoodit valvonnassa

Säätiöiden viranomaisvalvonnan alaisuutta on perusteltu sillä, ettei säätiössä ole omistajia eikä jäseniä ja että sen toiminnasta puuttuu omistaja- ja jäsenhallinnointiin liittyvä toiminnan valvonta. Samalla perusteella on trust-oikeudessa perusteltu tiukempia fidusiaarivelvollisuuksia. Vaikka säätiöiden viranomaisvalvonta ei korvaa, eikä sillä ole SL:n perusteella edellytyksiä korvata omistaja- tai jäsenhallinnointiin liittyvää toiminnan valvontaa, viranomaiselle on säädetty toimivalta puuttua yksityisoikeudellisen säätiön toimintaan.

Säätiöiden viranomaisvalvonta on jälkikäteistä laillisuusvalvontaa. Ensisijainen toimintavelvollisuus on säätiön johdolla. Kun SL 1:4:n johdon huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuutta tulkitaan, on otettava huomioon myös se, että säätiössä on poikkeuksellinen johdon valvontajärjestely. Johdon fidusiaariset velvollisuudet toimivat yhteisössä välineenä omistajien ja jäsenten tai yhteisön edun turvaamiseksi. Säätiössä tarvitaan sama väline säätiön edun turvaamiseksi, mutta sen merkitys korostuu, koska siihen vetoavalla ulkopuolisella – yksityisellä tai julkisella valvojalla – on lähtökohtaisesti yhteisön rakenteeseen kuuluvia omistajia tai jäseniä heikommalla edellytyksellä valvonnan toteuttamiseen. Korostunut säätiön hallituksen huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuus on omistaja- ja jäsenvalvontaa heikommassa asemassa olevan valvojan väline valvonnan toteuttamiseksi. Se, toteuttaako valvontaa kunkin säätiön toiminnasta kiinnostuneet yksittäiset (yksityiset tai julkiset) tahot vai säädetäänkö valvonta tietyn viranomaisen nimenomaiseksi tehtäväksi, on oikeuspoliittinen kysymys.

Kun säätiössä johdon valvonta on ulkopuolisen tehtävänä, pidän tärkeänä, että SL:ssa on nimenomainen säännös johdon huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuudesta. Yhteisössä omistajat tai jäsenet voivat parhaaksi katsoessaan ilman erityisiä perusteluja vaihtaa yhteisön johdon, jos he katsovat, että johto ei edistä heidän intressejään tai nauti heidän luottamustaan. Julkisessa valvonnassa erottaminen on perusteltava laissa säädettyjen edellytysten mukaisesti. Vastaavaa erottamisen uhkaa kuin on yhteisöjen hallituksella ei ole saatavissa säätiön hallitukselle, vaikka SL:n erottamisperusteita lievennettäisiin tai menettelyä kevennettäisiin. Säätiöiden johtoa valvovalle lain nimenomainen säännös huolellisuusvelvollisuudesta on selkeä normi, jonka noudattamista valvomalla säätiön tarkoitusta ja etua voidaan turvata ja edistää.

Pykäläinen-Syrjänen on ennen SL:n voimaantuloa pitänyt tarpeellisena huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuuden säätämistä laissa hallituksen vastuun sekä sen arvioinnin selkeyttämiseksi.¹¹⁰⁴ Huolellisuusvelvollisuussäännös nimenomaan sääti-

¹¹⁰⁴ Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 348. KHO 2013:51 ja KHO 2017:149

össä tarjoaa ulkopuoliselle valvojalle, olipa tämä perustaja, potentiaalinen edunsaaja tai viranomainen, normin, joka selkeyttää ja edesauttaa säätiötarkoituksen toteutumisen valvontaa. Ennen SL 1:4:n säätämistä valvovan viranomaisen käytäntöä hallituksen huolellisuusvelvollisuuden soveltamisesta ei syntynyt, vaikka velvollisuus oli olemassa. Nyt viranomaisen valvontakäytäntöä on tämän osalta syntynyt runsaasti. Osasta valvojan päätöksiä on saatu myös tuomioistuinkäytäntöä.¹¹⁰⁵

SL:n perusteluissa nimenomaista huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuussäännöstä ehdotettiin lakiin, ”koska säätiöissä toimivien, säätiöiden velkojien ja muiden sidosryhmien kannalta on tärkeää, että säätiön johdon yleiset velvollisuudet säätiötä kohtaan ilmenevät suoraan laista”.¹¹⁰⁶ Säätiöissä toimiville ja sidosryhmille kysymys on siis informaatiosta, olemassa olevan velvollisuuden esiin tuomisesta sen noudattamisen varmistamiseksi. Perustelutekstissä säännöstä ei ole pidetty tärkeänä valvojan kannalta tai ainakaan valvojaa ei ole erikseen mainittu, vaikka fidusiaariset velvollisuudet ovat niin olennaisia juuri johdon opportunistisen käyttäytymisen torjumisessa ja säätiössä on muihin oikeushenkilöihin verrattuna niin poikkeuksellinen johdon valvontajärjestely. Viranomaisvalvontaa on kuitenkin samassa hallituksen esityksessä perusteltu säätiön toiminnasta puuttuvalla omistaja- ja jäsenhallintoihin liittyvällä toiminnan valvonnalla. Omistajavalvonnan olennaista välinettä ei ole kuitenkaan liitetty lain perusteluissa viranomaisvalvontaan.

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty huolestuneita kannanottoja yleisillä periaatteilla ohjaamisesta, kun OYL 1:8:n ja SL 1:4:n säännöksiä ja ylipäänsä kyseisten lakien ensimmäisten lukujen yleisistä periaatteista säädettiin.¹¹⁰⁷ OYL:n perusteluissa joustavamman sääntelyn on todettu asettavan aikaisempaa enemmän vaatimuksia tuomioistuinten ratkaisutoiminnalle.¹¹⁰⁸ Yhtiöoikeudessa yleisten periaatteiden toimivuuden on todettu edellyttävän niiden tehokasta soveltamista ja asettavan paineita periaatteiden soveltajille, kuten yhtiöiden sidosryhmille, markkinavalvojille ja tuomioistuimille. Myös oikeustieteellisellä tutkimuksella on todettu olevan osavastuu periaatteiden toimivuudesta.¹¹⁰⁹

OYL 1 luvun periaatteet saavat sisältönsä yhdessä lain korvaussäännösten kanssa (OYL 22 luku ja vahingonkorvausoikeuden yleiset periaatteet).¹¹¹⁰ OYL 1 luvun pe-

¹¹⁰⁵ Ks. esimerkiksi korkeimpiin oikeusasteisiin edenneet valvonta-asiat KHO 22.8.2019 (taltionro 3767), KKO 2020:93, KHO 2022:13 sekä muutoin valvontakäytännöstä www.prh.fi/fi/saatiorekisteri/valvonta/valvonta/saatiovalvontaratkaisut.html vierailupäivä 26.7.2022. Huolellisuusvelvollisuussäännökseen on mainittuun päivään mennessä vedottu lähes jokaisessa valvontapäätöksessä.

¹¹⁰⁶ HE 166/2014 vp, s. 72.

¹¹⁰⁷ Af Schultén JFT 2006 s. 317–318; Halila DL 2013 s. 602.

¹¹⁰⁸ HE 109/2005 vp, s. 33.

¹¹⁰⁹ Mähönen – Villa 2015 s. 462.

¹¹¹⁰ Nyström 2016 s. 6.

riaatteilla on myös opetuksellinen funktio. OYL:n aineellisen sisällön ei katsottu muuttuneen, kun periaatteet kirjoitettiin lakiin.¹¹¹¹ Sama tilanne on säätiöissä, joissa on edellä mainittujen lisäksi viranomaisen valvomassa ja soveltamassa periaatteita. Kun ottaa huomioon säätiöiden erot yhteisöihin, paine periaatteiden soveltamiseen on vielä suurempi säätiöissä.¹¹¹² Opetus- ja ohjaustarkoituksella on vastaavasti funktionsa myös säätiöissä.

Tuomioistuin- ja viranomaiskäytäntö osoittavat, että SL 1:4:ssä säädetyllä huolellisuusvelvollisuudella on käytännössä ollut merkitystä nimenomaan säätiön johdon valvonnan toteuttamisessa. Säännös ei ole jäänyt ”kuolleeksi kirjaimeksi”, kuten kävi esimerkiksi VSL:n sijoitusnormille (VSL 10.2 §).¹¹¹³ Vaikka sijoitusnormin kirjaimelliset vaatimukset olivat sisäisesti ristiriitaisia ja yhdessä epärealistisia, se sisälsi periaatteellisen ilmauksen säätiövarallisuuden suojaksi.¹¹¹⁴ Sen noudattamista ei aikanaan valvottu, joten valvontakäytäntö jäi tältä osin syntymättä. Tämä on konkreettinen esimerkki siitä, että valvonnalla tai sen puuttumisella on vaikutusta säännösten vaikuttavuuteen.

Toinen kysymys on huolellisuus- ja lojaliteettivelvollisuuden sisältö. Säätiövalvontahan koskee säätiölain ja säätiön sääntömääräysten valvontaa eikä ulotu hyvän hallinnon tai hyvän säätiötavan valvontaan.¹¹¹⁵ Huolellisuus on tulkinnanvarainen ilmaus laissa ja vaatii arviointia niin sen noudattajalta kuin valvojalta. Valvottavien oikeusturvan kannalta on merkitystä laissa säädetyssä huolellisuusvelvollisuuden ja hyvän hallinnon noudattamisen välisellä rajanvedolla. Kun huolellisuusvelvollisuudesta on säädetty SL:ssä, sen noudattamisen valvonta kuuluu kiistatta valvojan toimivaltaan. Velvollisuuden noudattamisen valvonnasta ja laiminlyönteihin puuttumisesta on myös korkeimpien oikeuksien ratkaisuja.¹¹¹⁶

Fidusiarivelvollisuudet tai lojaliteetti- ja huolellisuusperiaatteet sellaisenaan ovat kuitenkin varsin väljiä säätiöiden hallinnosta vastaavien ohjeeksi. Trust-oikeudessa on todettu, että fidusiarivelvollisuudet ovat käytännössä avuksi edunsaajille, mikäli niistä on yksityiskohtaisempia alasääntöjä (*sub-rules*).¹¹¹⁷ Kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa Salo on vastaavasti todennut, että yhtiön johdon velvollisuuksien määrittely kaipaa yksityiskohtaisia kriteerejä. Johdon velvollisuuksien sisältö ei

¹¹¹¹ Nyström 2016 s. 209 ja 211.

¹¹¹² Hansmann 2001 s. 254–255 ja 258–261: Non profit-organisaatioissa on tukeuduttava vahvemmin ja suuremmin johdon fidusiarivelvollisuuksiin ja tarvitaan tuomioistuinten aktiivisuutta ja osaamista näiden asioiden ratkaisutoiminnassa.

¹¹¹³ Hovi 2005 s. 4, 8–9, 210–212 ja 334–337; Halila DL 2013 s. 598; HE 166/2014 vp, s. 75.

¹¹¹⁴ Aro 1971 s. 207–209: Säännöksen tarkoituksena on estää spekulointi säätiövaroilla.; Hovi 2005 s. 321; Tiitta 2018 s. 135 ja 165.

¹¹¹⁵ HE 166/2014 vp, s. 178–179.

¹¹¹⁶ KHO 22.8.2019 (taltionro 3767), KKO 2020:93, KHO 2022:13.

¹¹¹⁷ Sitkoff 2003 s. 682–683.

aukea periaatesäännöksistä, vaan ne tarvitsevat tuekseen täsmentämistä, yksityiskohtaisempia soveltamisohjeita.¹¹¹⁸ Hansmann on pitänyt selkeitä tapaohjeita *non profit*-organisaatioiden hallintoelinten jäsenille parhaimpana vaihtoehtona lojaliteetin varmistamisessa.¹¹¹⁹ Toimialan itsesääntelyohjeet tai hallinnointikoodit voivat toimia julkisen valvonnan vaihtoehtoina tai täydentäjinä.¹¹²⁰ Uhka viranomaisvalvonnan toimista on yksi kannustin sille, että itsesääntelyä tehdään.¹¹²¹

Pohjoismaista löytyy esimerkki hallinnointikoodeista keinona viranomaisvalvonnan toteuttamisessa. Tanskassa elinkeinoa harjoittavia säätiöitä koskevassa laissa on säätiön hallitukselle säädetty *comply or explain* -periaatteen¹¹²² mukainen raportointivelvollisuus kirjallisten hyvän säätiötavan suositusten (*anbefalinger for god fondsledelse*) noudattamisesta.¹¹²³ Säätiövalvontaviranomaisella on toimivalta valvoa suositusten noudattamista.¹¹²⁴ Hyvää säätiötapaa koskevista suosituksista päättää erillinen komitea (*komitéen for god Fondsledelse*).¹¹²⁵

Säätiöiden yhteistyöelin, Säätiöt ja rahastot ry, on laatinut ohjeiston *Hyvä säätiötapa* ja *Säätiön hyvä hallinto*. Säätiön hyvän hallinnon ohjeiden noudattamista ei valvota. Ohje on tarkoitettu auttamaan kullekin säätiölle sopivien hyvien käytäntöjen löytämisessä. Hyvä säätiötapa sen sijaan sitoo yhdistyksen jäseniä, ja yhdistys voi

¹¹¹⁸ Salo 2015 s. 262–263.

¹¹¹⁹ Hansmann 2001 s. 260–262.

¹¹²⁰ Itsesääntelylliset keinot yhdistettynä julkiseen valvontaan. Pykäläinen-Syrjänen 2007 s. 375. *Non profit*-organisaatioiden sääntelyssä itsesääntely on yhtäältä voimistunut, mutta toisaalta on kehittynyt myös hybridejä, yhteissääntelymalleja. Breen – Dunn – Sidel 2017 s. 1 ja 11–14; Van der Ploeg – van Veen – Versteegh 2017 s. 277–279.

¹¹²¹ Breen – Dunn – Sidel 2017 s. 11.

¹¹²² *Corporate governance* –suositukset (koodit) perustuvat tyypillisesti *comply or explain* –periaatteeseen. Yhtiön tulee lähtökohtaisesti noudattaa kaikkia hallinnointikoodin suosituksia, mutta perustellusta syystä voidaan poiketa yksittäisestä suosituksesta. Tämä on tehtävä julkiseksi. Johdon toimintaa valvovalla on siis keino toiminnan arvioinnille. Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021 OYL 6 luku johdanto.

¹¹²³ *Erhvervsfondsloven* § 60.1: ”Bestyrelsen skal redegøre for, hvorledes de forholder sig til de af Komitéen for god Fondsledelse udarbejdede anbefalinger for god fondsledelse. Bestyrelsen skal i sin redegørelse oplyse, om fonden følger de enkelte anbefalinger, eller om den fraviger en eller flere anbefalinger og i givet fald hvilke. Hvis bestyrelsen fraviger en anbefaling, skal bestyrelsen redegøre for grundene hertil og for, hvordan man i stedet har indrettet sig.”

¹¹²⁴ *Erhvervsfondsloven* § 60.2: ”Fondsmyndigheden kan påbyde bestyrelsen at redegøre for, hvorledes den forholder sig til de af Komitéen for god Fondsledelse udarbejdede anbefalinger, jf. stk. 1.”

¹¹²⁵ <https://godfondsledelse.dk/baggrunden-komiteen-god-fondsledelse> vierailupäivä 24.8.2024. ”I marts 2012 nedsatte den daværende erhvervs- og vækstminister et udvalg (erhvervsfondsudvalget), der fik til opgave at modernisere lov om erhvervsdrivende fonde. Samtidig skulle udvalget udarbejde udkast til *Anbefalinger for god Fondsledelse*, hvis udvalget fandt, at nogle forhold var bedre egnet til anbefalinger fremfor egentlig lovgivning.”

kohdistaa kurinpitotoimia jäseneneen, joka kehotuksesta huolimatta rikkoo hyvän säätiötavan periaatteita. Ohjeissa on todettu, että ne eivät sellaisenaan kuitenkaan sovellu kaikille säätiöille ja perustellusta syystä säätiö voi jättää ohjeen noudattamatta.¹¹²⁶ Johdon valvonnan näkökulmasta Mähönen on korostanut noudata tai selitä –periaatteen merkitystä myös säätiöiden hallinnointikoodeissa. Säätiön hyvän hallinnon ohjeisiin sellaista ei siis sisälly.¹¹²⁷

Kun SL:n varsin tuoreissa perusteluissa todetaan, että PRH:lla ei ole toimivaltaa velvoittaa säätiöitä noudattamaan hyvää hallintotapaa¹¹²⁸, ja Suomen säätiövalvontasääntely on perinteisesti ollut pidättyväinen valvontakeinojen suhteen, vaikuttaisi merkittävältä muutokselta ottaa hallinnointikoodit osaksi säätiövalvontaa. ”Tanskan malli” voisi kuitenkin olla kustannustehokas keino valvonnan kehittämiseen *de lege ferenda*. Ohjeen sitovuuden aste voimistuisi, kun ohjeen noudattamisesta säädettäisiin laissa.¹¹²⁹

Kun hyvän säätiötavan noudattamisvelvollisuudesta ja sen valvomisesta säädettäisiin laissa, voitaisiin edistää säätiötarkoitusten toteutumisen lisäksi myös säätiöissä toimivien etua. Voimassa olevan lain perusteella huolellisuusvelvollisuuden sisältö määräytyy valvonta- ja tuomioistuinkäytännössä, kun käytäntö vähitellen luo soveltamisohjeita yksittäistapauksiin. Valvottavalla hallinnointikoodilla voitaisiin nopeammin ja kustannustehokkaammin saada yhteiseen tietoon selkeät pelisäännöt, joita noudatetaan ja valvotaan. Kun huolellisuusvelvollisuuden tarkempaa sisältöä ratkotaan tuomioistuimissa, se aiheuttaa kustannuksia yhteiskunnalle ja vähentää säätiöiden varoja. Oikeudenkäyntikulut kuormittavat säätiöiden varoja kahteen kertaan: valvontamaksuina valvojan kustannukset sekä omat kustannuksensa suoraan. Kuitenkin myös hyvää tapaa koskevat ohjeet voisivat aiheuttaa tulkintakysymyksiä, joista riideltäisiin tuomioistuimissa. Ohjeen sisällöstä päättämään tarvittaisiin riippumaton elin, jossa niin säätiöt kuin valvoja olisivat edustettuina.

¹¹²⁶ saatiotrahastot.fi/tietoa-saatiosta/oppaat/vierailupäivä 9.8.2022.

¹¹²⁷ Mähönen 2007 s. 13–14; Mähönen LM 2008 s. 338–339.

¹¹²⁸ HE 166/2014 vp, s. 178–179.

¹¹²⁹ Salo 2015 s. 86. Esimerkkinä on mainittu vakuutusyhtiöiden velvollisuus noudattaa hyvää vakuutustapaa. Vakuutusyhtiölaki 25:1 (20.3.2015/303): ”Finanssivalvonnan tehtävänä on valvoa, että vakuutusyhtiöt noudattavat vakuutustoimintaa koskevaa lainsäädäntöä ja hyvää vakuutustapaa.” Lisäksi esimerkiksi konkurssipesien hallinnon valvonnan annettussa laissa (109/1995) säädetty valvonta kattaa myös hyvän pesänhoitotavan (1.1 2) kohta). TTL 3:3.1: ”Tilintarkastajan on noudatettava hyvää tilintarkastustapaa tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä suorittaessaan.” TTL 7:2:n mukaan tilintarkastusvalvonta valvoo tätä.

6.9 Kokoavat näkökohdat viranomaisvalvonnan edellytyksistä

SL:n hallituksen esityksessä vuodelta 2014 on useampaan kertaan todettu, että valvontaa toteutetaan käytännössä säätiöiden vuosiselvityksiä tai tilinpäätöksiä tarkastamalla.¹¹³⁰ Näin onkin asian laita, vaikka aiempina vuosikymmeninä tehtyjen havaintojen perusteella kyse oli ennemmin vuosiselvitysten tallentamisesta kuin tarkastamisesta. Voinee todeta, ettei valvonnalla milloinkaan tule olemaan – eikä olisi perusteitakaan olla – niin paljon resursseja, että noin 2 700 säätiön tilinpäätösasiakirjat voitaisiin manuaalisesti ja riittävällä asiantuntemuksella vuosittain tarkastaa. Kun jokaisessa säätiössä on kultakin tilikaudelta toimitettava hallinnon, kirjanpidon ja tilinpäätöksen tilintarkastus, ei olisi taloudellisesti tehokasta käyttää säätiövaroja vielä toiseen vuosittaiseen tarkastukseen. Valvonnan on perustuttava tilintarkastajan tekemässä tarkastuksessa tehtyihin havaintoihin, kun tilintarkastusvelvollisuus on jokaisella säätiöllä ja tavoitellaan kustannustehokkuutta.

Vasta kun valmisteltiin säännöksiä digitaalisesta tilinpäätöksestä, todettiin todellista käytäntöä vastaavasti, ettei säätiöiden vuosiselvityksistä pystytä nyky menetelmin varsinaisesti tarkastamaan kuin vain pieni osa.¹¹³¹ Tulevaisuudessa digitaalinen tilinpäätösaineisto ja sen koneellinen käsittely mahdollistavat uudenlaisen valvonnan ja tietojen hyödynnettävyyden niin suurelle yleisölle, medialle, sidosryhmille kuin viranomaisille.¹¹³² Sinänsä on todettava kuten Olsson, että vuosiselvitysten perusteella tapahtuva jälkikäteinen valvonta voi olla myöhässä – vahinko voi ja usein onkin jo tapahtunut.¹¹³³ Korvauksen vaatiminen säätiölle hallituksen jäsenten henkilökohtaisen korvausvastuun perusteella on pitkä ja kallis prosessi. Jollei säätiön johdon vahingonkorvausvastuun varalta ole otettu vakuutusta, henkilökohtaisia korvausvastuita todennäköisesti sovitellaan, eikä oikeudenkäynnillä välttämättä saavuteta säätiölle taloudellista kompensatiota.¹¹³⁴

Edellä on todettu maineen menettämisen uhan kannustava vaikutus. Pieneenkin korvausvastuuseen velvoittava tuomio voi vaikuttaa negatiivisesti henkilön maineeseen, kuten todennäköisesti jo pelkkä oikeudenkäynnin vastapuoleksi joutuminen.¹¹³⁵ Mikäli vahingonkorvauskanneoikeutta ei käytetä, menetetään sen merkitys

¹¹³⁰ HE 166/2014 vp, s. 6, 17, 172 ja 173.

¹¹³¹ VN/5716/2022 s. 8–9.

¹¹³² PRH - Säätiöt - Sähköinen vuosiselvitys vierailupäivä 23.3.2024.

¹¹³³ Olsson 1996 s. 453.

¹¹³⁴ Länsi-Uudenmaan käräjäoikeuden päätöksessä 18.2.2022 (22/609) säätiön hallituksen jäsenet veloitettiin maksamaan vahingonkorvausta säätiölle, mutta korvausvastuu soviteltiin siten, että lopulliseksi korvausvastuuksi jäi noin 10 prosenttia vaaditusta vahingon määrästä.

¹¹³⁵ Riittävä seuraamus voisi olla arvostusta tuovan tehtävän menettäminen, jopa oikeuden toimia enää non profit-organisaatioiden hallintoelimissä. Hansmann 2001 s. 261.

tehosteena. Tämän vuoksi onkin tärkeää, että valvoja käyttää toissijaista vahingonkorvauskanneoikeuttaan, jollei säätiö käytä itse ensisijaista kanneoikeuttaan. Säätiön hallituksen pitäisi ymmärtää varmistaa säätiön taloudellinen kompensatiomahdollisuus hallinnon vastuuvakuutuksella. Sen sijaan valvojan tehtävänä olisi aktiivisella kanneoikeuden käyttämisellä luoda ja ylläpitää ennaltaehkäisevää vaikutusta säätiön hallituksen säätiötarkoituksen toteuttamisen tehosteena.

Olsson on edelleen todennut, että valvojan viranomaisen rooli on Ruotsissa kasvanut vuoden 1929 valvontalakiin verrattuna, mutta ei varsinaisen säätiölainkaan aikana ole ollut erityisen menestynyt. Tehokkaan valvonnan lainsäädännölliset sekä taloudelliset esteet olisi kuitenkin helppo ratkaista. Perimmäinen ja ratkaiseva kysymys on oikeuspoliittinen.¹¹³⁶ Ruotsissa liian kattavan valvontanormiston on pelätty ja pelätään laskevan lahjoitushalukkuutta. Suomessa pelot tiukemmista valvontasäännöksistä näyttävät liittyneen erityisesti säätiön hallituksen jäsenten toimintapauteen ja oikeuteen pysyä tehtävässään.

SL:n perusteluissa on nostettu valvontaedellytyksistä haasteeksi resurssit: ”Säätiövalvonnan tosiasiallisen toteutumisen esteenä onkin pidetty sitä, että valvontatehtävän hoitamiseen ei ole ollut varoja.”¹¹³⁷ Kun valvonnan edellytyksiä tarkastelee eriteltyinä, havaitsee, ettei resurssien puute ole ollut eikä ole ainoa este valvonnan toteutumiselle. Kun resurssit ovat olleet niukat tai puuttuneet, ei valvontaa ollut vuosikymmeniin juurikaan toteutettu ja muut toteutumisen edellytykset haasteineen jäivät vähäisemmälle huomiolle ja osittain kokonaan huomaamatta.

Yhteenvetona tehokas säätiövalvonta edellyttää:

- 1) Resurssija palkata riittävästi ja riittävän asiantuntevaa henkilökuntaa, kehittää teknisiä järjestelmiä ja varoja oikeudenkäynteihin.
- 2) Kontrollivallan ydintä eli oikeutta säätiön hallituksen vaihtamiseen kohtuullisin keinoin, kustannuksin ja kohtuullisessa ajassa.
- 3) Valvonnan kannalta relevanttia tietoa. On otettava huomioon, että säätiön johdolla on informaatiolyivoima. Säätiön johto pitää hallussaan omaa toimintaansa koskevaa tietoa. Pois lukien pienet säätiöt, johdolla on myös taloudellinen ylivoima. Valvonta-asian vireillä ollessa varakas säätiö pystyy rahoittamaan parhaan asiantuntemuksen johdon käyttöön valvontasiaan vastaamisessa viranomaiselle. Ratkaisun KKO 2024:35 perusteella on kuitenkin selvää, että säätiön varoista ei voi rahoittaa hallituksen jä-

¹¹³⁶ Olsson 1996 s. 410 ja 453; Woxholt 2000 s. 112 ja 151; Van der Ploeg – van Veen – Versteegh 2017 s. 278.

¹¹³⁷ HE 166/2014 vp, s. 172.

senten puolustautumista heidän erottamistaan koskevassa oikeudenkäynnissä.

- 4) Kannustinta valvoa. Lähtökohtaisesti kyse on viranomaisen virkavelvollisuuden hoitamisesta. Tämän tutkimuksen perusteella voi kuitenkin todeta, että viranomainen ei aina huolehdi valvontatehtävästä, vaikka se olisi sille säädetty tehtävä. Viranomaisenkin kannustimena toimii käytännössä – vaihtelevalla teholla – mainehaitan pelko. Sosiaalisen ja perinteisen median palautteita seurataan tänä päivänä aktiivisesti. Julkinen paine voi kannustaa laissa säädetyn tehtävän tehokkaaseen hoitamiseen. Sinänsä tuomioistuimissa toteutettavat valvontakeinot sisältävät merkittävän oikeudenkäyntikuluriskin, ja tarkasti lakia noudattava ja aktiivisesti tehtävänsä suorittava viranomainenkin voi kustannus- ja varovaisuussyistä luopua oikeudenkäynnistä.¹¹³⁸
- 5) Säätiön hallituksen huolellisuusvelvollisuuden korostuminen on valvonnan väline oikeushenkilössä, jonka rakenteesta puuttuvat valvojat.

Mikäli tavoitellaan tehokasta valvontaa, on pystyttävä vastaamaan niin valvojan asiantuntemus- kuin tiedonsaantihaasteisiin. Norjan säätiölaista ja valvonnan järjestämisestä löytyvät valmiit ratkaisut näihin molempiin. Mikäli näin tehokkaat valvonnan edellytykset säätiötarkoitusten turvaamiseksi eivät ole lainsäätäjän valinta, Ruotsin säätiölain valvontaratkaisut edustavat välimuotoa Norjan ja Suomen säätiölakeihin verrattuna.¹¹³⁹ Lisäksi on mahdollista etsiä kustannustehokkaita ratkaisuja tarkastelemalla SL:n ja sen tulkintaa ohjaavien esitöiden keskinäisiä ristiriitoja. Säätiövaroja käytetään SL 1:14:n mukaiseen valvontaan, mutta valvontaa vaikeutetaan tai hidastetaan ainakin seuraavissa kohdissa:

- 1) *Business judgement rule* SL:n perusteluissa johdon huolellisuusvelvollisuuden ja korvausvastuun tulkintaohjeena.
- 2) Hallituksen jäsenten erottaminen kalliissa ja hitaassa menettelyssä. Uuden hallituksen nimittämisvaltaa ei ole lainkaan.
- 3) Edellytykset hallituksen jäsenten erottamiselle ovat tiukat ja lain sanamuodon ja KKO:n ennakkopäätöksen perusteella vain jo tapahtunutta menettelyä koskevia.

¹¹³⁸ Kuluriskin vahingonkorvauskanteen kynnystä nostavasta vaikutuksesta. Ks. esimerkiksi Knuts – Norros LM 2011 s. 1425.

¹¹³⁹ Harju on kiinnittänyt huomiota julkiselta valvonnalta puuttuviin resursseihin ja keinoihin ja todennut, että säätiölaki olisi ollut mahdollista uudistaa myös muutoin kuin osakeyhtiölakia kopioimalla. Harju 2022 s. 36.

4) Tilintarkastaja määrittelee itse tietojen antamisen laajuuden valvojalle.

Ruotsin vuoden 1929 valvontalain valmistelussa säätiöiden julkista valvontaa pidettiin epäilyksettä erittäin tarpeellisenä. Sitä piti kuitenkin harjoittaa mahdollisimman kevyesti.¹¹⁴⁰ Valvojan ja säätiön välisen kommunikaation oli oltava mahdollisimman yksinkertaista ja sujuvaa. Tätä perusteltiin säätiötoiminnan vapaaehtoisella ja epäitsekkäällä hyvän tekemisellä yhteiskunnan hyväksi. Säätiövalvojalta kaivattiin niin henkilö- kuin paikallistuntemusta, yhteistyökykyä sekä rohkeutta olla puuttumatta muodollisuuksiin.¹¹⁴¹ Vastaavasti Suomessa samalla vuosikymmenellä valvontaa pidettiin tärkeänä, mutta valvontakeinoja ensimmäiseen säätiölakiin ei käytännössä juurikaan tullut.

Ristiriitainen suhtautuminen valvonnan kiistattomaan tarpeellisuuteen, mutta samalla sen suorittamiseen puuttumatta liiaksi säätiön toimintaan heijastaa edelleen kysymystä viranomaisen puuttumisesta yksityisen oikeushenkilön toimintaan. Säätiövalvonnan on todettu jääneen väliinputoajan asemaan juuri tästä syystä – yksityisautonomian ja julkisen vallan väliin.¹¹⁴² Säätiöiden julkinen valvonta on koettu tarpeelliseksi, sitä on vuosikymmeniä edellytetty laissa, mutta riittävät toimintaedellytykset ovat olleet pitkään ratkaisematon kysymys. Tavoitetta säätiötarkoituksen toteutumisen sekä säätiövarojen käytön ja sijoittamisen lainmukaisuuden varmistamisesta on käytännössä erittäin vaikea tai mahdotonta saavuttaa, ellei edellä kuvatut valvonnan edellytykset ole olemassa. Sujuva kommunikaatio ja toimenpiteiden suhteellisuus ovat viranomaistoiminnan olennaisia osia. Toimiva valvonta on kuitenkin useamman vaativan ja merkittävän osatekijän summa, joten tavoitteessa on mahdollista epäonnistua.

¹¹⁴⁰ ”men den bör å andra sidan övas med mjuk och lätt hand” Prop. 1929:83 s. 90.

¹¹⁴¹ Prop. 1929:83 s. 90–91; Isoz 1997 s. 199.

¹¹⁴² Mähönen LM 2008 s. 341; VTV 210/2010 s. 26.

7 Johtopäätökset ja *de lege ferenda*

7.1 Johtopäätökset

Säätiöt ovat tyypillisesti yksityisiä oikeushenkilöitä, jotka on alistettu julkisoikeudelliselle valvontasääntelylle – säätiövalvonnalle. Säätiöt ja niiden valvonnanalaisuus ovat globaaleja ilmiöitä. Vastakkain ovat yhtäältä säätiöiden oikeudet yksityisoikeudellisina kansalaisyhteiskunnan toimijoina ja toisaalta valtion oikeus puuttua niiden toimintaan. Tutkimukseni näkökulma on yksityisoikeudellinen. Olen tutkinut säätiön julkiselle valvonnalle esitettyjä perusteita, edellytyksiä ja välineitä omistaja- ja jäsenvalvonnan näkökulmasta. Tavanomainen perustelu säätiöiden viranomaisvalvonnalle on omistaja- tai jäsenvalvonnan puuttuminen. Yhteisöjen tarkoitusten toteuttaminen omien sääntöjensä mukaisesti ei tyypillisesti ole vastaavan viranomaisvalvonnan alaista. Niin yhteisöihin kuin säätiöihin kohdistuu poliisi- ja veroviranomaisen sekä julkisia tukia myöntäneiden viranomaisten valvontaa. Finanssi- valvonta valvoo muun muassa pankkeja, vakuutus- ja eläkeyhtiöitä systeemiriskin perusteella.

Säätiöt ja yhdistykset ovat kumpikin voittoa tavoittelemattomia oikeushenkilöitä, joten niiden vertailu on perusteltua. Yhdistystä ja säätiötä käytetään myös samanlaisten tarkoitusten edistämiseen. Osakeyhtiö on puolestaan voittoa tavoitteleva oikeushenkilömuoto. Se muodostaa kuitenkin keskeisen näkökulman tähän tutkimukseen. SL:n valmistelussa on käytetty mallina OYL:ia. Säätiöiden erityispiirteet ovat säilyneet laissa, mutta on tärkeää, että säätiöoikeudellisessa tutkimuksessa otetaan huomioon sääntelyn tausta. Tutkimuksessa on mahdollista nostaa esiin sääntelytaustan ja säätiöiden erityispiirteiden eroja ja yhtäläisyyksiä verrattuna osakeyhtiöihin. Säätiöoikeutta koskevan tutkimuskohteeni yksi ydinkysymys on osakeyhtiön osakkeenomistajien valvontaoikeudet ja -keinot. Lisäksi osakeyhtiöoikeudessa on runsaasti aineistoa niistä kysymyksistä, joihin pyrin löytämään vastauksen säätiöoikeudessa. Vertailua on tehty myös Suomen oikeusjärjestelmään kuulumattomaan trust-järjestelyyn, joka on, samoin kuin säätiö, vahvasti luottamukseen perustuva institutio.

Säätiöiden julkista valvontaa on perusteltu myös niiden yhteiskunnallisesti merkittävällä toiminnalla. Säätiötä on pidetty yhtäältä kansalaisyhteiskunnassa tärkeänä kansalaistoiminnan mahdollistajana ja edistäjänä mutta toisaalta myös epädemo-

kraattisena instituutiona. Jälkimmäiseen on viitattu käsitteellä ”kuolleen käden ongelma” eli yksikin ihminen voi määrätä merkittävän omaisuuden vuosisadoiksi määräämäänsä tarkoitukseen. SL:ssa suhtautuminen kuolleen käden ongelmaan on melko liberaali. Säätiöitä on mahdollista perustaa niin yleishyödyllisiin kuin myös yksinomaan yksityistä intressiä hyödyttäviin tarkoituksiin. Säätiön perustamiseen ei tarvita enää viranomaisen lupaa. Säätiön tehtävänä on tukea tai harjoittaa sen säännöissä määrättyä tarkoitusta edistävää hyödyllistä toimintaa eli ”kuollut käsi” voi määrätä ”haudan takaa”, kunhan määräykset ovat säätiön säännöissä. Säätiön tarkoituksen muuttamisen aineellisoikeudellisista edellytyksistä on säädetty laissa. SL:n perusteella tarkoituksen muuttamisedellytyksiä voidaan kuitenkin säätiötä perustettaessa väljentää sääntömääräyksellä.

Kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta viranomaisvalvontaa on pidetty mahdollisena mutta ei välttämättömänä. Pääperiaatteena on, että valvonnan kohteen oikeudellista toimintakykyä rajoitetaan mahdollisimman vähän. Suomessa säätiövalvontaa ei ole perusteltu laissa. Säätiölainsäädäntöä koskevissa hallituksen esityksissä valvonnan perustelut ovat olleet niukat koko säätiövalvonnan historian ajan. Julkisen valvonnan vasta-argumentteja tai vaihtoehtoja ei ole avattu niissä. Säätiöstä puuttuva oma valvova taho, kuten yhteisöissä omistajat tai jäsenet, on yksinkertaisena toteamuksena mainittu viranomaisvalvonnan perusteena. Tätä ovat tukeneet säätiöiden suuret varallisuusarvot, yhteiskunnallinen merkitys ja vastikkeettomat varojen luovutukset säätiöille. Kuitenkaan ei ole tuotu esiin edes ydinkohtia omistaja- tai jäsenvalvonnan sisällöstä, tai sitä miten ja millä edellytyksillä viranomainen voisi korvata omistaja- tai jäsenvalvontaa. Myös säätiöoikeutta koskevassa kotimaisessa väitöskirjatutkimuksessa viranomaisvalvonnan on nähty seuraavan välttämättömyytensä säätiön rakenteesta eli omistajakontrollin puuttumisesta.

Valvonnan sisältöä koskevia tavoitteita ei ole avattu SL:ssa tai sen esitöissä. Ratkaisuissa KKO 2020:93 ja KKO 2024:35 säätiövalvonnan tavoitteena pidettiin säätiön tarkoituksen edistämisen varmistamista. Sen sijaan menettelyä koskevaa tehokkuustavoitetta on toistettu vuosikymmenten ajan, kun säätiölainsäädäntöä on valmisteltu tai muutettu. Keinoja sen saavuttamiseksi on kuitenkin säädetty vain vähän kerrallaan, ja edelleen keinojen tehokkuudessa on kehitettävää. Ensisijaisena valvonnan esteenä ollut resurssikysymys ratkaistiin vasta yli 80 vuoden kuluttua säätiövalvontatehtävän ja tehokkuustavoitteen asettamisesta.

Myös muissa Pohjoismaissa ja Saksassa merkittävänä argumenttina valvonnalle on pidetty säätiön rakenteesta puuttuvia omistajia tai jäseniä. Suomeen verrattuna Ruotsissa on lain perusteluissa avattu enemmän valvonnan vasta-argumentteja. Perustajan ja potentiaalisten perustajien vapautta sekä lahjoitustahdon ylläpitoa on pidetty tärkeänä. Norjassa on lain perusteluissa kyseenalaistettu valvonta. Siinä missä Ruotsissa vasta-argumentit ovat liittyneet perustajaan ja lahjoitustahtoon, Norjassa ne ovat liittyneet säätiöön itseensä yksityisoikeudellisena oikeushenkilönä: Säätiöi-

den valvonta ei kuulu viranomaisen tehtäviin. Säätiön oma etu ja suoja korostuvat myös Saksassa. Siellä painottuvat lisäksi valvonnan rajat (laillisuusvalvonta), mutta samalla se, että näissä rajoissa valvojan on hoidettava tehtävänsä säätiötarkoitusten voimassa pysymisen ja toteuttamisen takaajana. Pohjoismaisesta säätiöoikeudesta poiketen esillä on myös valvojan rooli tarvittaessa puolustaa säätiötarkoitusta säätiön toimielimiä vastaan. ”Kuolleen käden” -retoriikassa viranomaisvalvoja on tuon ”käden jatke”.

Vertailumaista Yhdistynyt kuningaskunta eroaa selvästi muista, koska julkinen valvonta perustuu harjoitetun toiminnan luonteeseen – hyväntekeväisyystarkoitukseen – eikä oikeushenkilömuotoon. Valvonnan laissa mainittuna perusteluna ja tarkoituksena on nimenomaan luottamuksen ylläpito organisaatioiden toimintaan. Luottamuksen edistäminen säätiö- tai hyväntekeväisyystoimintaa ja -alaa kohtaan on esillä kaikissa vertailun kohteena olevissa maissa joko nimenomaisesti tai välillisesti valvonnan perusteluna ja tehtävänä.

Ensimmäinen tutkimusväitteeni oli, että omistajien tai jäsenten ja siten omistaja- ja jäsenvalvonnan puuttumisesta ei välttämättä seuraa tarvetta säätiöiden viranomaisvalvonnalle.

Riski johdon tai muun vastuuvollisuuden opportunistisesta käyttäytymisestä on olemassa kaikissa organisaatiomuodoissa, järjestelyissä ja ylipäänsä tehtävissä, joissa joku tekee jotakin toisen puolesta. Omistajavalvonnan lähtökohta on omistuksen ja vallan eriytyminen, ja sen toteutumisen edellytyksiä ovat kontrollivalta, erityisesti oikeus vaihtaa organisaation johto, vallan käyttämiseen tarvittavat resurssit, mahdollisuus saada tietoa valvottavan toiminnasta sekä kannustin valvoa. Valvonnan tehokkuuteen ja kustannuksiin vaikuttavat myös valvojien tai mahdollisten valvojien lukumäärä ja keskinäinen homogeenisuus tai heterogeenisuus. Vaikka omistajat tai jäsenet voivat valvoa yhteisön johtoa, ne eivät välttämättä valvo sitä ja niiden edellytykset valvontaan vaihtelevat.

Tosiasiallinen johdon toiminnan valvonta voi puuttua niin yhteisöstä kuin säätiöstä. Säätiöissä lainsäätäjällä on korvannut mahdollisesti puuttuvan valvontapotentiaalin viranomaisvalvonnalla. Viranomaisvalvonnan perusteluihin liittyy potentiaaleja tekijöitä kahdella tavalla. Yhtäältä sen vuoksi, että yhteisössä omistajat tai jäsenet joko harjoittavat tai eivät harjoita valvontaa, ja toisaalta säätiön toimintaan voi kuulua määräysvaltaa käyttävä, valvontaa harjoittava taho tai olla kuulumatta. Tyypillisesti säätiössä ei ole johdosta erillistä määräysvallan käyttäjää, enemmistössä säätiötä hallitus täydentää itse itsensä. Mahdollinen hallintoneuvostokin on hallituksen ohella osa säätiön johtoa.

Valvontamahdollisuutta merkittävämpänä erona voittoa tavoittelevien ja tavoittelemattomien organisaatioiden välillä on pidetty markkinoita, joilla ne toimivat. Säätiöt toimivat vaikeasti mitattavilla luottamusmarkkinoilla. Osakeyhtiössä vaih-

dettava osake mahdollistaa markkinavalvontamekanismit. Sijoittajien toiminta markkinoilla vaikuttaa pörssiyhtiöiden osakkeiden arvoon, mikä puolestaan vaikuttaa yhtiön johdon toimintaan. Säätiössä ei ole vaihdettavaa osaketta tai sen kaltaista ”välinettä” ja markkinoita johdon toiminnan mittaamiseen. Vastaavasti julkisesti noteerattujen ja muiden osakeyhtiöiden välillä tilanne on käytännössä erilainen. Toisin kuin säätiössä, yhteisössä omistajat tai jäsenet muodostavat johdon yläpuolella olevan toimielimen, joka voi puuttua yhteisön johdon toimintaan, kun siihen on tarvetta. Kuitenkin yhteisöissäkin johto voi koostua omistajista tai jäsenistä siten, että kyseessä ovat täysin samat tai sama henkilö.

Omistaja- ja jäsenvalvonnan puuttumisesta ei välttämättä seuraa tarvetta säätiöiden viranomaisvalvonnalle, koska omistajat tai jäsenetkään eivät välttämättä valvo tai kykene valvomaan yhteisön toimimista omien sääntöjensä tai yhteisöä koskevan lain mukaan tai johto ja omistajat tai jäsenet ovat käytännössä samat henkilöt. Luottamusta säätiötoimintaa ja -alaa kohtaan voidaan vahvistaa valvonnalla. Valvoja voi olla viranomaisvalvonta tai muu taho, joka pystyy luomaan ja ylläpitämään luotettavuutta. Esimerkiksi pohjoismaisissa säätiöissä on sekä yksityinen (tilintarkastus) että julkinen ulkoinen valvonta. Luotettavuuden tarve korostuu, koska toiminnassa on kyse toisten varojen käyttämisestä kolmannen hyväksi.

Säätiön perustajalla voisi perustellusti olla oikeus poissulkea säätiö julkisen valvonnan alaisuudesta, mikäli hän ei pidä valvontaa tarpeellisenä tai hyödyllisenä. Hänellähän on joka tapauksessa valittavissa menettelytapa, jolla julkinen säätiövalvonta on vältettävissä eli esimerkiksi perustamalla säätiön sijaan yhdistys edistämään aiottua tarkoitusta. Yksinomaan yksityisiä tarkoituksia edistävien säätiöiden julkista valvontaa ei välttämättä voi perustella yhteiskunnallisesti merkittävällä toiminnalla. Suomessa kaikki SL:n soveltamisalaan kuuluvat säätiöt ovat säätiövalvonnan alaisia – riippumatta perustajan tahdosta tai säätiön tarkoituksesta. Valvonta on lainsäätäjän valinta ja oikeuspoliittinen ratkaisu. Luottamuksen edistämistä säätiöitä ja säätiöalaa kohtaan kuitenkin tukee se, että valvonnanalaisuudesta ei ole poikkeuksia, joiden piirissä tehdyt toimet tai laiminlyönnit voisivat vaikuttaa negatiivisesti koko alaan.

Toinen tutkimusväitteeni oli, että säätiöt yhteisöistä erottava tarkoituksen pysyvyys ja sitovuus on säätiöoikeudellisesti relevantti peruste ulkoiselle valvonnalle. Viranomaisvalvonta ei kuitenkaan ole välttämätön seuraus säätiön rakenteesta.

Toisin kuin yhdistystä tai muuta yhteisöä, säätiötä koskee säätiölain aineellisoikeudelliset takeet tarkoituksen pysyvyydelle. Ne voitaisiin kuitenkin sivuuttaa, ellei olisi tahoja, jotka valvoo niiden noudattamista. Säätiötarkoitukselle on tunnusomaista sitovuus, velvoittavuus ja muuttumattomuus. Johto on velvollinen noudattamaan säätiön tarkoitusta sellaisena kuin se ilmenee säännöistä, eikä se voi käyttää säätiön varoja ilman sääntöjen tarkoituksimääräykseen sisältyvää perustetta. Ennakkopäätök-

set KKO 2024:35 ja KHO 2022:13 ovat vahvistaneet, että hallituksen sopimusvapaus rajautuu säätiön säännöissä määrättyyn tarkoitukseen. Johto on myös velvollinen aktiivisesti toteuttamaan säätiön tarkoitusta, kuten ennakkopäätöksessä KKO 2020:93 on todettu. SL:n perusteella säätiön hyödyllistä tarkoitusta ei voi muuttaa. Säännöissä määrättyä säätiön yksilöllistä tarkoitusta voi muuttaa, mutta vain SL:ssa säädetyin aineellisoikeudellisin edellytyksin ja uutta tarkoitusta koskevin rajauksin.

Oikeusjärjestys tarjoaa oikeushenkilömuodon, jota koskee mahdollisuus perustamisvaiheessa hyvin vapaasti määritellä tarkoituksen sisältö ja laajuus sekä rekisteröintiä seuraava lain säännöksin varmistettu määritellyn tarkoituksen pysyvyys. Kysymys on vapaudesta ja mahdollisuudesta luonnollisille ja juridisille henkilöille, jotka järjestävät toimintaansa ja varallisuuttaan. Säätiö on vaihtoehto, joka tarjoaa jotakin, mitä yhteisö ei yhtä vahvasti tarjoa eli tarkoituksen sitovuutta, velvoittavuutta ja muuttumattomuutta. Hyödyllisen eli kolmansille hyötyä tuottavan tarkoituksen toteuttamiseksi ovat säätiömuodon vaihtoehtoina yhdistys ja teoriassa myös osuuskunta tai osakeyhtiö. Näissä yhteisöissä on omistajia tai jäseniä, joilla on niitä koskevien lakien perusteella johdon valvontaoikeus- ja keinot. Omistajilla ja jäsenillä on lähtökohtaisesti myös odotuksia oikeushenkilön taloudellisesta tuloksesta, palveluista tai toiminnasta. Lisäksi heillä on oikeus ja keinot muuttaa oikeushenkilön toimintaa, toimialaa ja tarkoitusta. Säätiön ero oikeushenkilönä ja vaihtoehtona on siinä, että sillä on pysyvä velvollisuus säännöissä määrätyn tarkoituksen toteuttamiseen ja ettei sillä ole omistajia tai jäseniä, joilla on odotuksia säätiön varoista tai eduista ja joilla olisi valta tehdä muutoksia tai lopettaa toiminta.

Säätiölaissa säädetyt takeita tarkoituksen pysyvälle ja jatkuvalle toteuttamiselle voidaan vahvistaa ja globaalisti useimmiten vahvistetaankin julkisella valvonnalla. Säätiön pysyvä tarkoitus, jota on velvollisuus toteuttaa, on looginen, mutta ei välttämätön, peruste julkisen valvonnan järjestämiselle. Kun SL:n mukaista säätiötä ei ole Suomessa mahdollista millään perusteella sulkea pois valvonnan piiristä, tarkoittaa se, että kyse ei ole pelkästä mahdollisuudesta vahvistaa tarkoituksen pysyvyyttä ja toteuttamista.

Kolmas tutkimusväitteeni oli, että Suomen säätiölakiin perustuvalla viranomaisvalvonnalla ei ole säätiölain valvontasäännösten (SL 14 luku) perusteella edellytyksiä korvata valvonnan perusteeksi esitettyä puuttuvaa omistaja- tai jäsenvalvontaa.

SL 1:4:n perusteella johdon ei tule edistää säätiön perustajan, edunsaajien tai yhteiskunnan etua, vaan nimenomaan säätiön tarkoituksen toteutumista ja etua. Myös SL 1:2:ssä säätiön tehtävä on määritelty yksinomaan tarkoituksen kautta eli säätiö tukee tai harjoittaa tarkoitusta edistävää toimintaa. Riippumatta säätiön sääntöjen edunsaajamääräyksen olemassaolosta tai muotoilusta, on johdon sekä säätiövalvonnan päämies SL:n perusteella säätiön tarkoitus, ja johdon toimintaa on arvioitava aina säätiön tarkoituksen ja edun lähtökohdista. Korkeimman oikeuden ratkai-

suissa KKO 2020:93 ja KKO 2024:35 on todettu sama eli valvonnalla varmistetaan ja turvataan säätiön tarkoituksen edistämistä.

Säätiön johdolla ja säätiövalvonnalla on sama suojaamisen ja edistämisen kohde eli säätiön tarkoitus ja etu. Viranomainen ja säätiön johto ovat lähtökohtaisesti samalla puolella eli molempien tehtävänä on huolehtia samasta asiasta omassa roolissaan. Kun ensisijainen säätiön tarkoituksen ja edun toteuttaja eli säätiön johto ei toimi lain ja säätiön sääntöjen mukaisesti, johdosta tulee valvojan vastapuoli. Siinä tapauksessa valvontaviranomaisen tehtävänä on valvoa ja kohdistaa toimia säätiön johtoon säätiötarkoituksen puolesta. Riippumatta siitä kenen tai minkä intressissä valvonnasta säädetään, kun valvonta toimii, se voi hyödyttää kaikkia potentiaalisia suojan tarpeessa olevia.

Tässä tutkimuksessa tarkastellun omistaja- ja jäsenvalvonnan näkökulmasta tehokas säätiövalvonta edellyttää riittäviä resursseja, kontrollivallan ydintä eli oikeutta vaihtaa organisaation johto, riittävästi tietoa valvonnan toteuttamiseksi ja kannustinta valvoa. Suomessa säätiöiltä perittävä valvontamaksu on tarkoittanut merkittävää muutosta säätiövalvonnan resursseihin (valvontamaksulaki tuli voimaan vuoden 2014 alussa). Säätiön johdon informaatioylivoimasta huolimatta säätiövalvojalla on SL:n perusteella laajat tiedonsaantioikeudet. Omistaja- tai jäsenvalvonnan korvaamisesta ei kuitenkaan ole kysymys, koska viranomaisella ei ole kontrollivallan ydintä eli oikeutta vaihtaa säätiön johto. Viranomaisella on oikeus hakea tuomioistuimelta hallituksen jäsenen erottamista. Sekä aineellisoikeudelliset että menettelyä koskevat vaatimukset ovat tiukat. Suomessa säätiön hallituksen jäsenillä on poikkeuksellisen vahva oikeus pysyä tehtävässään. Lisäksi viranomaiselta puuttuu varsinainen kannustin valvoa.

Viimeinen tutkimusväitteeni oli, että säätiön hallituksen jäsenellä on korostunut huolellisuusvelvollisuus. Korostunut huolellisuusvelvollisuus voi toimia viranomaisvalvonnan korvaajana tai sen tehostajana.

Olen perustellut säätiön hallituksen jäsenen huolellisuusvelvollisuuden korostumista usealla argumentilla. Kaikki 14 perustetta kytkeytyvät lopulta säätiön keskeiseen erityispiirteeseen eli siihen, ettei sen rakenteeseen kuulu omistajia tai jäseniä. Voi olla vaikea hyväksyä säätiöiden hallituksissa usein palkkiotta tai pienellä palkkiolla kolmannen hyväksi tehtävää vapaaehtoistyötä koskevaa huolellisuusvelvollisuuden korostumista. Jotta korostuneella huolellisuusvelvollisuudella olisi jotakin vaikutusta, täytyy siitä olla tietoa säätiöiden hallitusten jäsenillä tai mahdollisilla jäsenillä. Vaikutus voi tarkoittaa negatiivisesti säätiön hallitusjäsenten saatavuushaasteita tai jäsenten ylivarovaisuutta tai positiivisesti huolellisia menettelytapoja. Säätiön johdon korostuneessa huolellisuusvelvollisuudessa ja liiketoimintapäätösperiaatteen pohjalta muokatussa säätiön tarkoitussidonnaisuutta korostavassa tarkoitus-

sidonnaisuusperiaatteessa on olennaista asioiden selvittäminen ja säätiön yksilöllisen tarkoituksen huomioon ottaminen ennen päätöksen tekemistä.

Esiin nostettujen riskien ohella tai sijasta korostunut huolellisuusvelvollisuus voisi vaikuttaa säätiöissä positiivisesti huolellisuustason kohoamiseen sekä vahvistuvaan asioiden selvittämiseen ja sen seurauksena tietoisuuteen myös korvausvastuun edellytyksistä kokonaisuutena, sovittelumahdollisuudesta sekä johdon vastuuriskin vakuuttamismahdollisuudesta. Johdon vastuuriskin vakuuttaminen olisi säätiöiden etu, koska se mahdollistaisi säätiöille paremmin taloudellisen kompensaation vahinkotilanteissa.

Säätiöiden hallitusjäsenten mahdollista saatavuushaastetta kompensoiva palkkiotason nousu, lisääntyvä asioiden selvittäminen ja siihen liittyvä mahdollinen asiantuntijapalveluiden hyödyntäminen sekä vakuutusten hankkiminen nostaisivat säätiöiden kustannuksia ja tarkoittaisivat, että hyödyllisten tarkoitusten toteuttamiseen jäisi vähemmän rahaa. Pitkällä tähtäimellä mainitut kustannukset voivat kuitenkin tarkoittaa myös positiivisia vaikutuksia hyödyllisten tarkoitusten toteuttamisen kannalta. Ne voisivat myös kannustaa säätiöfuusioihin ja siten muodostamaan taloudellisia kokonaisuuksia, joissa säätiön tarkoitusta voidaan toteuttaa tehokkaasti.

Myös viranomaisvalvonta käyttää säätiöiden hyödyllisiin tarkoituksiin tarkoitettuja varoja. Paineet säätiöiden valvontamaksun korottamiseen ovat olemassa. Säätiössä toimivalla hallituksella itsellään on merkittävästi paremmat mahdollisuudet vaikuttaa säätiön toimintaan kuin ulkopuolisella viranomaisvalvonnalla. Kustannustehokkuus perusteella on syytä arvioida, kannattaako kustannuksia lisätä pitkällä tähtäimellä ensisijaiselle toimintavelvolliselle vai jälkikäteiselle ulkopuoliselle valvonnalle vai löytyykö niiden välistä kustannustehokas kompromissi. Mikäli pidetään perusteltuna käyttää ja lisätä säätiöiden varoja jälkikäteiseen viranomaiskontrolliin, pitäisi sen olla perusteltua myös tätä edeltävään sisäiseen valvontaan, josta vastaa hallitus.

7.2 *De lege ferenda*

Kun näkökulmana on vertailu toisiin oikeushenkilöihin, ensimmäinen muutosta vaativa asia on mielestäni säätiön hallituksen asema. Sitä olisi tarkasteltava lähempänä yhteisön johdon luottamustehtävää kuin yhteisön jäsenyyttä, mihin se tänä päivänä vertautuu. Toisin kuin vertailumaissa, Suomessa säätiön hallituksen nimittänyt ei voi tyypillisesti itse vapauttaa ja vaihtaa valitsemaansa jäsentä kesken toimikauden. SL:n nimenomaisella säännöksellä on evätty säätiön hallituksen itsensä oikeus vaihtaa nimittämänsä jäsen.

PRH:lla säätiövalvontaviranomaisena ei myöskään ole hallituksen tai sen jäsenen vaihtamisoikeutta, vaan ainoastaan oikeus tehdä hakemus hallituksen jäsenen erottamiseksi tuomioistuimelle. Viranomaisella ei ole edes tuomioistuinprosessia

edeltävää väliaikaista erottamis- tai vaihtamistoimivaltaa. Tuomioistuimella ei myöskään ole velvollisuutta käsitellä erottamishakemusta kiireellisesti, toisin kuin moitekanteen osalta on säädetty. Menettelyä ja edellytyksiä koskevien tiukkojen erottamisvaatimusten vuoksi tämä valvontakeino on lähes saavuttamattomissa. Osassa Pohjoismaita ja Saksassa valvojalla itsellään on erottamisoikeus ja sääntelyssä korostuvat säätiön oikeus saada toimiva ja lakia noudattava hallitus. Suomen erottamissääntelyssä on sen sijaan sanktiopiirteitä ja siinä korostuu säätiön hallituksen jäsenen oikeus pysyä tehtävässään.

SL:n säännösten perusteella viranomaisvalvonnan suojan kohteena on säätiön tarkoitus ja etu. Lain perusteluissa taas korostuu yhteiskunnan etu. SL:n perusteella yhteiskunnan etu toteutuu välillisesti, kun kukin säätiö toteuttaa omien sääntöjensä mukaista tarkoitusta. Olisi perusteltua harkita, edistäisikö säätiötarkoitusten ja sitä koskevan valvonnan toteutumista se, että SL:n valvontasäännöksissä nimenomaisesti mainittaisiin se, miksi ja minkä puolesta valvonta on järjestetty, kuten Saksan säätiölainsäädännöstä löytyy malli.

Säätiön johdolla on informaatioylivoima verrattuna valvovaan viranomaiseen. Se pitää hallussaan omaa toimintaansa koskevaa tietoa. Säännöllinen valvonta perustuu säätiöiden tilintarkastajilta tulevaan tietoon, tilintarkastus on viranomaisvalvonnan perusta. Tilintarkastuskertomukset ovat kuitenkin lähtökohtaisesti vakio- muotoisia, ja julkisen valvonnan toteuttamisen kannalta olisi arvokasta se tieto, joka ei päädy kertomukselle, mutta koskee valvottavan menettelyä. Tilintarkastajan velvollisuutta oma-aloitteiseen viranomaisvalvojan informointiin ”Norjan mallin” mukaisesti on ehdotettu 2000-luvun alkupuolen säätiöoikeudellisessa tutkimuksessa. Vaikka se voisi hieman nostaa säätiöiden tilintarkastuksesta veloittettavia palkkiota, pienentäisi se johdon informaatioylivoimaa ja olisi siten kokonaisuutena kustannustehokas keino lisätä viranomaisvalvonnan tehokkuutta. Kun otetaan huomioon nykyiset etaosallistumismahdollisuudet, myös SL:iin otettava viranomaisen osallistumisoikeus säätiön toimielimen kokoukseen olisi kustannustehokas keino informaation hankkimiseen. Se voisi myös lisätä säätiövalvojan säätiötuntemusta. Esimerkiksi Ruotsin säätiölaissa viranomaisen osallistumisoikeudesta on säädetty.

Kun yksittäinen valvonta-asia on tullut vireille, tietoja ja selvitystä pyydetään säätiön johdolta eli tyypillisesti niiltä, joiden menettelyä tutkitaan – ellei johto ole vaihtunut. Vastuuvollisilla ei kuitenkaan ole erityistä myötävaikutusvelvollisuutta valvonta-asian selvittämisessä. SL:ssa säädettävä myötävaikutusvelvollisuus voisi säästää säätiövalvonnan resursseja ja sitä kautta säätiövaroja. Samoin johdon käännetty todistustaakka omasta huolellisuudestaan myös pelkän SL 1:4:n huolellisuusvelvollisuuden rikkomistilanteissa pienentäisi informaatioepäsymmetriaa. On lisäksi huomattava, että käännetystä todistustaakasta on säädetty SL:n vahingonkorvausvelvollisuutta koskevissa säännöksissä, mutta ei hallituksen erottamishakemusta koskevassa säännöksessä. Pisimmälle menisi noudata tai selitä -periaatteen

sisältävä hyvää hallintoa koskeva ohje, jonka noudattamisvelvollisuudesta olisi säädetty laissa ”Tanskan mallin” mukaisesti.

SL:n mukaiset valvojan viranomaisen omassa käytössä olevat valvontakeinot, määräys ja kielto (SL 14:9.1), kohdistetaan säännöksen sanamuodon mukaan säätiöön. PRH:n määräyksellä ja kiellolla puututaankin nimenomaan säätiön päätöksiin. Korjaaviin toimenpiteisiin olisi kuitenkin mahdollista velvoittaa myös suoraan SL:n tai säätiön sääntöjen kanssa ristiriidassa olevasta toimesta vastanneet hallituksen jäsenet. Valvontaa suoritetaan säätiön tarkoituksen suojaamiseksi, ja virheiden tai laininlyöntien mahdolliset tekijät ovat säätiön puolesta toimivien toimielinten jäseniä. Ruotsin säätiölaissa vastaavat kielto- ja määräyspäätökset kohdistetaan säätiön sijasta hallituksen jäseniin. Tällainen sääntely erottaisi selkeämmin säätiön edun hallituksen jäsenten henkilökohtaisesta edusta. Tämä rajanveto tuli esiin ennakkopäätöksessä KKO 2024:35. Säätiön varoilla ei voi ratkaisun perusteella rahoittaa hallituksen jäsenten puolustautumista viranomaisen erottamishakemusta vastaan. Säätiön varoilla ei myöskään pitäisi rahoittaa hallituksen jäsenten puolustautumista viranomaisen määräystä tai kieltoa vastaan.

Lopuksi kiinnitän huomiota siihen, että säätiölainsäädäntö ei varsinaisesti tunnista säätiövalvontaviranomaista. SL:n terminologiassa valvontatehtävä on rekisteriviranomaisella. Ilmoitusten rekisteröinti ja yksityisten oikeushenkilöiden valvonta ovat erityyppisiä tehtäviä. Kun valvonta sisältää paljon harkintavaltaa, voi valvonnan toteuttaminen riippua viranomaisen organisoinnista. Halila on edellä mainitusti kiinnittänyt huomiota PRH:n nykyisen organisoinnin valvontaa tehostaneeseen vaikutukseen. Hän on pitänyt positiivisena kehityksenä myös tilintarkastusvalvonnan ja säätiövalvonnan organisatorista yhdistämistä. Tehtävien tuleva organisointi on kuitenkin viranomaisen harkinnassa. Mikäli tavoitellaan valvonnan toimivuutta ja tehokkuutta pitkällä aikavälillä, voisi olla perusteltua tunnistaa säätiövalvonta terminologisesti SL:ssa. Laajemmasta näkökulmasta voitaisiin tarkastella, mitkä eri hallinnonaloilla olevat valvontatoiminnot voitaisiin synergiaetujen saavuttamiseksi keskittää hallinnollisesti ja organisatorisesti yhteen viranomaiseen.

Viranomaisvalvonta ei seuraa välttämättömyytenä mistään säätiön oikeushenkilömuotoon liittyvästä ominaisuudesta. Säätiöitä voidaan valvoa luottamuksen edistämiseksi, yhteiskunnan intressissä tai muusta lainsäätäjän perusteltuna pitämästä syystä. Kuitenkin vain luotettavan tehokkaalla valvonnalla on mahdollista tavoitella vaikuttavuutta toisten toimintaan. Mikäli säätiöiden viranomaisvalvontaa pidetään tarpeellisena, pitäisi valvonnalla olla edellytykset toimia tehokkaasti. Samalla yksityisoikeudellisten oikeushenkilöiden oikeussuojasta on huolehdittava. Kun julkista valvontaa kehitetään, tulisi kriittisesti arvioida, miltä osin voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista valvonnan toteuttamista tehokkaasti. Olisi kiinnitettävä huomiota siihen, mitkä säännökset ja tulkintaohjeet tosiasiallisesti suojaavat säätiön vastuuvollisia tai tilintarkastajia ja mitkä säätiöitä ja niiden hyödyllisiä tarkoituksia.

Lyhenteet

AML	arvopaperimarkkinalaki (746/2012)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
DL	Defensor Legis
HE	hallituksen esitys
HelHO	Helsingin hovioikeus
JFT	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
KM	komiteanmietintö
KPL	kirjanpitolaki (1336/1997)
LaVM	Lakivaliokunnan mietintö
LM	Lakimies
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
NOU	Norges Offentlige Utredninger
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KTM	kauppa- ja teollisuusministeriö
OikTL	laki varallisuusoikeudellisista oikeustoimista (228/1929)
OKL	osuuskuntalaki (421/2013)
OYL	osakeyhtiölaki (624/2006)
OM	oikeusministeriö
OTJP	Oikeustiede Jurisprudentia
PRH	Patentti- ja rekisterihallitus
Prop.	Regeringens proposition
RL	rikoslaki (39/1889)
ry	rekisteröity yhdistys
SL	säätiölaki (487/2015)
sr	rekisteröity säätiö
TEM	työ- ja elinkeinoministeriö
TTL	tilintarkastuslaki (1141/2015)
UK	United Kingdom
VN	valtioneuvosto
VSL	vanha säätiölaki (109/1930)
VTV	Valtiontalouden tarkastusvirasto
YhdL	yhdistyslaki (503/1989)

Lähteet

Virallisaineisto

- HE 4/1929 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle säätiölaiksi.
- HE 4/1964 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi säätiölain muuttamisesta.
- HE 27/1977 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi.
- HE 247/1981 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle oikeustoimen kohtuullistamista koskevaksi lainsäädännöksi.
- HE 89/1985 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi säätiölain muuttamisesta.
- HE 64/1988 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle yhdistyslaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 295/1993 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle tilintarkastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 93/1994 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi säätiölain muuttamisesta ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 72/2002 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 109/2005 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi osakeyhtiölainsäädännöksi.
- HE 194/2006 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle tilintarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.
- HE 267/2009 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi yhdistyslain, tilintarkastuslain 57 §:n ja puoluelain muuttamisesta.
- HE 185/2012 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle osuuskuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 137/2013 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi säätiön valvontamaksusta.
- HE 166/2014 vp, Hallituksen esitys säätiölaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 254/2014 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle tilintarkastuslaiksi ja laiksi julkishallinnon ja -talouden tilintarkastuksesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 70/2016 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tilintarkastuslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 20/2023 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kirjanpitolain ja tilintarkastuslain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.
- HE 99/2023 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kirjanpitolain ja tilintarkastuslain muuttamisesta.
- KTM työryhmä- ja toimikuntaraportteja 8/1993 Säätiörekisterityöryhmän muistio. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä- ja toimikuntaraportteja.
- OM 4/2003 Osakeyhtiölakityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä.
- OM arviomuistio 25.9.2007 Oikeusministeriö, lainvalmisteluosasto. Säätiölain uudistaminen.
- OM Oikeusministeriö. Lainvalmisteluosasto. Tiivistelmä Patentti- ja rekisterihallituksen säätiölain uudistamista koskevasta aloitteesta annetuista lausunnoista.
- OM 47/2012 Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 47/2012: Säätiölainsäädännön uudistaminen. Selvitys kansallisten säätiöiden säännöistä ja käytännöistä.
- OM 23/2013 Säätiölakityöryhmä, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 23/2013: Uusi säätiölaki. Säätiölain uudistamistyöryhmän mietintö.

- TEM julkaisuja 2021/15 Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja: Visio 2030 Kohti vastuullista ja osaa-
vaa omistajayhteiskuntaa.
- OM 53/2018 Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita: Selvitys säätiölain toimivuudesta. Kyselytutki-
mus lainsäädäntötarpeen arviointia varten.
- TEM TAE 2022 Talousarvioesitys 2022, Ministeriön ehdotus, julkinen. Pääluokka 32 Työ- ja elinkei-
noministeriön hallinnonala.
- LaVM N:o 6, Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksen johdosta säätiölaiksi (HE 4/1929 vp).
KM 81/1975 Säätiölaitoskomitean mietintö.
- LaVM 6/1986 vp, Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksen 89/1985 vp. johdosta laiksi säätiölain
muuttamisesta.
- Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus 210/2010. (VTV 210/2010)
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011.
- Patentti- ja rekisterihallituksen (”PRH”) ehdotukset oikeusministeriölle säätiölain muuttamiseksi
10.6.2022. (PRH 10.6.2022)
- Lausuntopyyntö VN/5716/2022. Luonnos hallituksen esitykseksi kirjanpitolain ja tilintarkastuslain 3
luvun muuttamisesta sekä valtioneuvoston asetukseksi tuloverokertomuksen sisällöstä.
- Selvitys 6/2023 13.6.2023. Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö, Tilintarkastusta koskevien
velvoitteiden noudattaminen - Luokittelu veroilmoitus- ja kaupparekisteritietojen perusteella.
(Harmaan talouden selvitysyksikkö 6/2023)
- Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023.

Ulkomaiset lait ja lainvalmisteluasiakirjat

Ruotsi

- Prop. 1929:83 Regeringens proposition förslag till lag om tillsyn över stiftelser.
- Prop. 1993/94:9 Regeringens proposition om stiftelser.
- Stiftelselag (1994:1220). www.notisum.se/rnp/sls/lag/19941220.htm. (Stiftelselag (1994:1220)
- Prop. 2008/09:84 Regeringens proposition Stiftelser – frågor om registrering och tillsyn, m.m.

Norja

- NOU 1998:7 Om stiftelser.
- NOU 2016:21 Forslag til ny stiftelseslov.
- Lov om stiftelser (stiftelsesloven) LOV-2001-06-15-59.

Tanska

- Betænkning 970/1982 afgivet af det af justitsministeriet den 14. juli 1978 nedsatte udvalg nr. 970/1982
om fonde.

Saksa

- Gesetz zur Vereinheitlichung des Stiftungsrechts und zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes, vom
16. Juli 2021. www.bgbl.de
www.gesetze-im-internet.de/bgbl/
www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayStG
[www.hamburg.de/contentblob/4276126/42de24c44f12ae72916a33c16543caba/data/stiftungs-
gesetz.pdf](http://www.hamburg.de/contentblob/4276126/42de24c44f12ae72916a33c16543caba/data/stiftungs-
gesetz.pdf)

Yhdistynyt kuningaskunta

- UK Charities Act 2011 www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/25

Kirjallisuus

- Aarnio Aulis, Laintulkinnan teoria, Werner Söderström, Juva 1989. (Aarnio 1989)
- Aarnio Aulis, Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta, Ajatuksia teoreettisesta ja käytännöllisestä lainopista s. 35–56 teoksessa Minun metodini, toimittanut Juha Häyhä, Werner Söderström Lakitieto Oy 1997. (Aarnio 1997)
- Af Schultén Gerhard, Innehåller nya aktiebolagslagens stadganden för mycket dispositiva regler? Tidsskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 2006 s. 309–318. (Af Schultén JFT 2006)
- Agell Anders, Tolkning av stiftelseförordnanden i testamenten, En problemöversikt, Stiftelser i Norden II, Rapport fra et nordisk forsknings-symposium i november-december 2001, toimittanut Lennart Lyngge Andersen, Katarina Olsson, G.E.C. Gads Forlag, Kööpenhamina 2002 s. 21–41. (Agell 2002)
- Ahdekivi Eeva, Säätiöt omistajina, Pörssisäätiö – Börsstiftelsen, 7.10.2014. (Ahdekivi 2014)
- Ahdekivi Eeva, Interactions between non-profit finance, governance and investment style, Aalto University Publication Series, Helsinki 2016. (Ahdekivi 2016)
- Airaksinen Manne, Onnistuiko vuoden 2006 osakeyhtiölakiuudistus? Defensor Legis 4/2013 s. 443–460. (Airaksinen DL 2013)
- Airaksinen Manne – Pulkkinen Pekka – Rasinaho Vesa, Osakeyhtiölaki, Alma Talent Oy 2021. (Airaksinen – Pulkkinen – Rasinaho 2021)
- Andersen Lennart Lyngge, Hvornår foreligger en stiftelse (fond)? Stiftelser i Norden, Rapport från ett forsknings-symposium i september 1999, Juristförlaget i Lund, Lund 2000 s. 27–82. (Andersen 2000)
- Andersen Lennart Lyngge – Norgaard Jorgen – Troldborg Anders, Fonde og foreninger, Fondslovene af 1984 med kommentarer, Beskatning af fonde og foreninger, 2. reviderede udgave, GAD, København 1987. (Andersen – Norgaard – Troldborg 1987)
- Andersen Lennart Lyngge – Olsson Katarina, Hovedpunkterne i diskussionen under symposiet, Stiftelser i Norden II, Rapport fra et nordisk forsknings-symposium i november-december 2001, toimittanut Lennart Lyngge Andersen, Katarina Olsson, G.E.C. Gads Forlag, Kööpenhamina 2002 s. 11–20. (Andersen – Olsson 2002)
- Aro Pirkko-Liisa, Säätiön tarkoituksesta ja sen toteuttamisen takeista, WSOY, Porvoo 1971. (Aro 1971)
- Breen Oonagh B. – Dunn Alison – Sidel Mark, Regulatory Waves: An Introduction, s. 1-20 teoksessa Regulatory Waves, Comparative perspectives on State Regulation and Self-Regulation Policies in the Nonprofit Sector, toimittanut Oonagh B. Breen, University College Dublin, Alison Dunn, Mark Sidel, University of Wisconsin, Cambridge University Press 2017. (Breen – Dunn – Sidel 2017)
- Comparative highlights of foundation laws, The operating environment for foundations in Europe, Donors and Foundations Networks in Europe AISBL (Dafne.), European Foundation centre AISBL (EFC) 1.10.2021. (Comparative highlights of foundation laws 2021)
- Day Martin, Fiduciary duties. Trusts & Trustees, Oxford Volume 15, Issue 6, 2009 s. 447–457. (Day 2009)
- Diefenbach-Trommer Stefan, Über Bewegungen, Politik und das Gemeinnützigkeitsrecht, Forschungsjournal soziale Bewegungen (4) 2018 s. 9–17. (Diefenbach-Trommer 2018)
- Dotevall Rolf, Skadeståndsansvar för styrelseledamot och verkställande direktör: en aktiebolagsrättslig studie i komparativ belysning, Norstedts, Stockholm 1989. (Dotevall 1989)
- Drobnig Ulrich, Grundzüge des Stiftungsrechts in Mittel- und Osteuropa, s. 541–554 teoksessa Stiftungsrecht in Europa: Stiftungsrecht und Stiftungsrechtsreform in Deutschland, den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Schweiz, Liechtenstein und den USA, toimittanut Klaus J. Hopt, Dieter Reuter, Carl Heymanns Verlag KG, Köln 2001. (Drobnig 2001)
- Eriksson Lars D., Mina metoder, s. 57–73 teoksessa Minun metodini, toimittanut Juha Häyhä, Werner Söderström Lakitieto Oy 1997. (Eriksson 1997)

- Fischel Daniel – Langbein John H., ERISA’s Fundamental Contradiction: The Exclusive Benefit Rule, *The University of Chicago Law Review* volume 55 issue 4, 1988 s. 1105–1121. (Fischel – Langbein 1988)
- Fries Richard, *Foundations in British Law*, s. 371–379 teoksessa *Stiftungsrecht in Europa: Stiftungsrecht und Stiftungsrechtsreform in Deutschland, den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Schweiz, Liechtenstein und den USA*, toimittanut Klaus J. Hopt, Dieter Reuter, Carl Heymanns Verlag KG, Köln 2001. (Fries 2001)
- Gelter Martin – Helleringer Geneviève, *Lift not the Painted Veil! To whom are Directors’ Duties Really Owed?* *University of Illinois Law Review* 2015 s. 1069–1118. (Gelter – Helleringer 2015)
- Gevurtz Franklin A., *The Business Judgement Rule: Meaningless Verbiage or Misguided Notion?* *Southern California Law Review* 1994 s. 287–337. (Gevurtz 1994)
- Gold Andrew, *Theories of the Firm and Judicial Uncertainty*, *Seattle University Law Review* 2012 s. 1087–1108. (Gold 2012)
- Gordon Jeffrey N., *The Puzzling Persistence of the Constrained Prudent Man Rule*, *New York University Law Review*, volume 62 number 1, 1987 s. 52–115. (Gordon 1987)
- Halila Heikki, *Toimivaltajako yhdistyksissä, Suomalainen lakimiesyhdistys*, Helsinki 1993. (Halila 1993)
- Halila Heikki, *Säätiöoikeuden tutkimuskysymyksiä, Lakimies* 1998 s. 18–37. (Halila LM 1998)
- Halila Heikki, *5.2 Finland (5. Väsentliga nyheter i nordisk stiftelserätt), Stiftelser i Norden IV, Rapport från ett nordiskt forskningssymposium i augusti 2005*, toimittanut Katarina Olsson, Litteratur Compagniet AB, Tukholma 2008 s. 73–77. (Halila 2008)
- Halila Heikki, *Säätiöyliopisto ja yliopistosäätiö, Oikeustiede-Jurisprudentia XLIII 15.12.2010* s. 1–76. (Halila OTJP 2010)
- Halila Heikki, *Piirteitä säätiölain uudistamisesta, Defensor Legis* 2013 s. 597–620. (Halila DL 2013)
- Halila Heikki, *Onko yhdistysoikeuden ja muun yhteisöoikeuden tutkimuksessa yhdistäviä piirteitä?* *Defensor Legis* 3/2020 s. 355–365. (Halila DL 2020)
- Halila Heikki, *Säätiöoikeutta oikeuskäytännön kautta, Liikejuridiikka 1/2023, juhlanumero Kari Hoppu 60 vuotta* s. 227–246. (Halila Liikejuridiikka 2023)
- Halila Heikki – Tarasti Lauri, *Yhdistysoikeus, Viides, uudistettu painos*, Alma Talent, Helsinki 2017. (Halila – Tarasti 2017)
- Hansmann Henry, *The Ownership of the Enterprise, USA/UK* 1996. (Hansmann 1996)
- Hansmann Henry, *A Reform Agenda for the Law of Nonprofit Organizations*, s. 241–272 teoksessa *Stiftungsrecht in Europa: Stiftungsrecht und Stiftungsrechtsreform in Deutschland, den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Schweiz, Liechtenstein und den USA*, toimittanut Klaus J. Hopt, Dieter Reuter, Carl Heymanns Verlag KG, Köln 2001. (Hansmann 2001)
- Harju Ilkka, *Sijoitusrahaston oikeudellinen muoto – oikeushenkilöopillinen vertailu, Oikeustiede-Jurisprudentia LIII 2020* s. 5–102. (Harju OTJP 2020)
- Harju Ilkka, *Osakeyhtiölainsäädäntö, perustuslaki ja yhtiökaari*, s. 21–37 teoksessa *Yksityisoikeus ja oikeuskulttuuri – Juhlajulkaisu Heikki Halila 1952–26/5–2022*, toimituskunta Mika Hemmo, Kari Hoppu, Olli Norros, Ville Pönkä, Edita Publishing Oy, Helsinki 2022. (Harju 2022)
- Helminen Sakari, *Osakeyhtiön yhtiöjärjestys*, Alma Talent Oy 2006 (Helminen 2006)
- Hemmo Mika, *Vahingonkorvausoikeus, WSOYpro*, Helsinki 2005. (Hemmo 2005)
- Hemström Carl, *Ett par stiftelserättsliga spörsmål – gåva eller icke gåva och gränsen mellan stiftelse och ideel förening, Stiftelser i Norden, Rapport från ett forskningssymposium i september 1999*, *Juristförlaget i Lund, Lund* 2000 s. 83–110. (Hemström 2000)
- Hemström Carl, *Stiftelsernas rättsliga ställning enligt 1994 års stiftelselag, andra upplagan*, *Norstedts Juridik AB, Visby* 2010. (Hemström 2010)
- Hessler Henrik, *Om stiftelser, Studier över stiftelseinstitutet i svensk rätt*, Tukholma 1952. (Hessler 1952)
- Hirvonen Ari, *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan, Yleisen oikeustieteen julkaisuja* 17, 2011. (Hirvonen 2011)

- Hof Hagen, Verfassungsrechtliche Grundlagen, s. 19–82, Die Entstehung der Stiftung 103–179, Stiftungszweck s. 180–226, Stiftungsorganisation 227–288, Stiftungsaufsicht 347–429 teoksessa Stiftungsrechts-Handbuch, Neljäs uudistettu painos, toimittanut Axel Freiherr von Campenhausen, Andreas Richter, C. H. Beck, München 2014. (Hof 2014)
- Hondius Frits, A Panorama of Trends and Developments of Foundation Law in Europe, s. 573–592 teoksessa Stiftungsrecht in Europa: Stiftungsrecht und Stiftungsrechtsreform in Deutschland, den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Schweiz, Liechtenstein und den USA, toimittanut Klaus J. Hopt, Dieter Reuter, Carl Heymanns Verlag KG, Köln 2001. (Hondius 2001)
- Hopt Klaus J. – Reuter Dieter, Stiftungsrecht in Europa: Eine Einführung, s. 1–22 teoksessa Stiftungsrecht in Europa: Stiftungsrecht und Stiftungsrechtsreform in Deutschland, den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Schweiz, Liechtenstein und den USA, toimittanut Klaus J. Hopt, Dieter Reuter, Carl Heymanns Verlag KG, Köln 2001. (Hopt – Reuter 2001)
- Horsmanheimo Pasi – Kaisanlahti Timo – Steiner Maj-Lis, Tilintarkastuslaki ja EU:n uudistunut tilintarkastussääntely -kommentaari, Toinen, uudistettu painos, Alma Talent, Helsinki 2017. (Horsmanheimo – Kaisanlahti – Steiner 2017).
- Hovi Risto, Säätiövarallisuuden suoja, Talentum, Helsinki 2005. (Hovi 2005)
- Hänninen Jyri – Liski Jarno, Keskustan valtakunta – Kertomus rahasta, vallasta ja korruptiosta, Into Kustannus Oy, Riika 2019. (Hänninen – Liski 2019)
- Häyhä Juha, Johdanto, s. 15–34 teoksessa Minun metodini, toimittanut Juha Häyhä, Werner Söderström Lakitieto Oy 1997. (Häyhä 1997)
- Ilmanen Matti – Kontuniemi Ritva, Säätiöhakemisto, julkaisija Suomen Kulttuurirahasto, Karkkila 1977. (Ilmanen 1977)
- Isoz Henning, Stiftelselagen, en kommentar, Norstedts Juridik, Tukholma 1997. (Isoz 1997)
- Jauhiainen Jyrki, Yritystoiminta säätiössä, s. 622–638 teoksessa Yritysoikeus, Kolmas, uudistettu painos, Talentum, Helsinki 2014. (Jauhiainen 2014)
- Jauhiainen Jyrki – Kaisanlahti Timo – Kela Oili, Säätiölaki, Kauppakamari, Viro 2017. (Jauhiainen – Kaisanlahti – Kela 2017)
- Jensen Michael – Meckling William, Theory of the firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, Journal of Financial Economics 3, 1976 s. 305–360. (Jensen – Meckling 1976)
- Jensen Michael C., Value Maximization, Stakeholder Theory, and the Corporate Objective Function, Journal of Applied Corporate Finance, Volume 22 (1) 2020 s. 32–42. (Jensen 2010)
- Joutsamo Kari, Trust-järjestelyt ja velallisen vastuu – erityisesti Englannin ja Man-saaren oikeuden mukaan, Helsingin yliopisto, Eurooppaoikeus julkaisuja, B5, Helsinki 1999. (Joutsamo 1999)
- Jyränki Antero, Toiset työt, toiset menetit, s. 74–89 teoksessa Minun metodini, toimittanut Juha Häyhä, Werner Söderström Lakitieto Oy 1997. (Jyränki 1997)
- Kaisanlahti Timo, Hallitusjäsenen tuottamus ja vastuu säätiötä kohtaan, s. 51–62 teoksessa Oikeuden ja talouden rajapinnassa, Juhlakirja Matti J. Sillanpää 60 vuotta, toimituskunta: Raimo Immonen ja Reijo Knuutinen, toimittajat Ulla-Maija Mylly, Patrik Nyström ja Tuija Viinikka, Edita Publishing Oy, Helsinki 2015. (Kaisanlahti 2015)
- Kaisanlahti Timo, Tilinpäätösinformaation merkitys – onko luotonantajan syytä vaatia korkeampaa korkoa yhdistykseltä ja säätiöltä kuin osakeyhtiöltä ja osuuskunnalta? s. 119–132 teoksessa Yksitysoikeus ja oikeuskulttuuri – Juhlajulkaisu Heikki Halila 1952–26/5–2022, toimituskunta Mika Hemmo, Kari Hoppu, Olli Norros, Ville Pönkä, Edita Publishing Oy, Helsinki 2022. (Kaisanlahti 2022)
- Kangas Urpo, Minun metodini, s. 90–109 teoksessa Minun metodini, toimittanut Juha Häyhä, Werner Söderström Lakitieto Oy 1997. (Kangas 1997)
- Kartio Leena, Esineoikeuden esine tutkimuspöydällä, s. 110–130 teoksessa Minun metodini, toimittanut Juha Häyhä, Werner Söderström Lakitieto Oy 1997. (Kartio 1997)
- Kilpinen Kai – Perälä Johanna – Perälä Samuli – Viertola Juha, Säätiön toiminta ja talous, ST-Akatemia Oy, Helsinki 2015. (Kilpinen – Perälä – Perälä – Viertola 2015).

- Kivimäki T. M. – Ylöstalo Matti, Suomen siviilioikeuden oppikirja, Yleinen osa, Neljäs, lyhennetty painos, Toimittanut Matti Ylöstalo, WSOY, Juva 1981. (Kivimäki – Ylöstalo 1981)
- Klami Hannu Tapani, ”Reaaliset” argumentit, *Lakimies* 3/1996 s. 468–476. (Klami 1996)
- Knuts Márten – Norros Olli, Rikos- ja vahingonkorvausoikeudellinen sääntely arvopaperimarkkinoiden ohjausvälineenä, *Lakimies* 7–8/2011 s. 1408–1427. (Knuts – Norros LM 2011)
- Kyläkallio Juhani – Irola Olli – Kyläkallio Kalle, Osakeyhtiö I–II, 8., uudistettu painos, Edita Publishing Oy 2020. (Kyläkallio – Irola – Kyläkallio 2020)
- Langbein John H., The Contractarian Basis of the Law of Trusts, 105 *Yale Law Journal* (625) 1995 s. 625–675. (Langbein 1995)
- Lee Ian B., Efficiency and Ethics in the Debate about Shareholder Primacy, *Delaware Journal of Corporate Law* 2006 s. 533–587. (Lee 2006a)
- Lee Ian B., Corporate Law and the Role of Corporations in Society: Monism, Pluralism, Markets and Politics, *The Canadian Bar Review* 2006 s. 1–28. (Lee 2006b)
- Lindroos-Hovinheimo Susanna, Miten lakia tulkitaan? – Erään oikeusteoreettisen kysymyksen suomalaisista historiaa, *Lakimies* 2/2011 s. 278–298. (Lindroos-Hovinheimo LM 2011)
- Lyytikäinen Eero, Veroparatiisimaiden offshore-yhtiöiden ongelmakenttä arkitodellisuuden läpivalaisussa I, *Defensor Legis* 1998, lyhyempiä kirjoituksia s. 1051–1059. (Lyytikäinen DL 1998)
- Majjala Terhi, Vahingonkorvausvastuulla tehostettu hallituksen jäsenen huolellisuusvelvollisuus säätiössä, *Lisensiaatintutkimus* (hdl.handle.net/10138/304103) 2017 (Majjala 2017).
- Majjala Terhi, Säätiön erityispiirteet hallituksen jäsenen huolellisuusvelvollisuutta arvioitaessa, *Lakimies* 1/2019 s. 51–71. (Majjala LM 2019)
- Majjala Terhi, Huolellisuusvelvollisuus säätiössä, Alma Talent, Helsinki 2021. (Majjala 2021)
- Matthews Paul, The place of the trust in English law and in English life, *Trusts & trustees Volume 19 number 3–4* 2013 s. 242–254. (Matthews 2013)
- Mecking Christoph, Zur Situation der Stiftungen in Deutschland, s. 33–54 teoksessa *Stiftungsrecht in Europa: Stiftungsrecht und Stiftungsrechtsreform in Deutschland, den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Schweiz, Liechtenstein und den USA*, toimittanut Klaus J. Hopt, Dieter Reuter, Carl Heymanns Verlag KG, Köln 2001. (Mecking 2001)
- Mielityinen Sampo, Vahingonkorvausoikeuden periaatteet, Helsinki 2006. (Mielityinen 2006)
- Mikkola Tuulikki, Trust-instituutio: Lainvalintaan ja tunnustamiseen liittyviä näkökohtia, *Edilex* 22.3.2002 s. 1–25. (Mikkola Edilex 2002)
- Mikkola Tuulikki, Trust. Oikeusvertaileva tutkimus, Helsingin yliopiston oikeustieteelliset julkaisut, Kansainvälisen talusoikeuden instituutti, Helsinki 2003. (Mikkola 2003)
- Mikkola Tuulikki, Yhteisomistus, Alma Talent Oy, Toinen, uudistettu painos, 2017. (Mikkola 2017)
- Mikkola Tuulikki, KHO ja trust-edunsaaja, *Liikejuridiikka* 2/2018 s. 78–93. (Mikkola Liikejuridiikka 2018)
- Moffat Graham, Trusts Law: A Song Without End? *The Modern Law Review Volume 55 Issue 1*, 1992 s. 123–139. (Moffat 1992)
- Mähönen Jukka, Taloustiede lain tulkinnassa, *Lakimies* 1/2004 s. 49–64. (Mähönen LM 2004)
- Mähönen Jukka, Governance in foundations: What can we learn from business firm corporate governance? *Nordic & European Company Law, LSN Research Paper Series No. 10-07* 2007 s. 1–16. (Mähönen 2007).
- Mähönen Jukka, Virallisen vastaväittäjän lausunto lyhennettynä väitöskirjasta Ritva Pykäläinen-Syrjänen, Säätiön tehokkuus. Corporate Governance –säännösten vaikutuksesta säätiön tarkoituksen tehokkaaseen toteuttamiseen, *Lakimies* 2/2008 s. 328–342. (Mähönen LM 2008)
- Mähönen Jukka, Tilintarkastaja väärinkäytösten paljastajana, *Defensor Legis* 4/2008 s. 584–605. (Mähönen DL 2008)
- Mähönen Jukka, Osakkeenomistaja-aktivismi – siunaus vai kirous? s. 147–157 teoksessa *Oikeuden ja talouden rajapinnassa*, Juhlakirja Matti J. Sillanpää 60 vuotta, toimituskunta Raimo Immonen ja Reijo Knuutinen, toimittajat Ulla-Maija Mylly, Patrik Nyström ja Tuija Viinikka, Edita Publishing Oy, Helsinki 2015. (Mähönen 2015)

- Mähönen Jukka, Minne menet, velkojiensuoja yhteisöoikeudessa? *Helsinki Law Review* 1/2020 s. 8–11. (Mähönen 2020)
- Mähönen Jukka – Villa Seppo, *Osakeyhtiö I, Yleiset opit*, Kolmas, uudistettu painos, Talentum, Helsinki 2015. (Mähönen – Villa 2015)
- Mähönen Jukka – Villa Seppo, *Osakeyhtiö III – corporate governance*, Kolmas, uudistettu painos, Alma Talent, Helsinki 2019. (Mähönen – Villa 2019)
- Mähönen Jukka – Villa Seppo, *Osuuskunta*, Kolmas, uudistettu painos, Alma Talent, Helsinki 2021 (Mähönen – Villa 2021).
- Mäntysaari Petri, Sopimusajattelun käyttö osakeyhtiöoikeudessa – kommentti, *Lakimies* 1/2013 s. 118–120. (Mäntysaari LM 2013)
- Mäntysaari Petri, Mitä etua yhtiön johdon on edistettävä? *Defensor Legis* 4/2013 s. 579–596. (Mäntysaari DL 2013)
- Mäntysaari Petri, *Osakeyhtiöoikeuden teoriasta*, s. 159–180 teoksessa *Oikeuden ja talouden rajapinnassa*, Juhlakirja Matti J. Sillanpää 60 vuotta, toimituskunta Raimo Immonen ja Reijo Knuutinen, toimittajat Ulla-Maija Mylly, Patrik Nyström ja Tuija Viinikka, Edita Publishing Oy, Helsinki 2015. (Mäntysaari 2015)
- Nielsen Waldemar A., *The Big Foundations, A twentieth century fund study*, Columbia University Press, New York and London 1972. (Nielsen 1972)
- Norio-Timonen Jaana, Toiselle aiheutettujen vahinkojen korvaaminen, vahingontorjunta ja moraalinen uhkapeli, *Lakimies* 2007 s. 807–829. (Norio-Timonen LM 2007)
- Nyström Patrik, *Osakeyhtiön hallituksen fidusiaariset velvollisuudet, Osakeyhtiö- ja vahingonkorvaus-oikeudellinen tutkimus*, Suomalainen lakimiesyhdistys, Helsinki 2016. (Nyström 2016)
- Olsson Katarina, *Näringsdrivande stiftelser, N & S Biblioteket*, Tukholma 1996. (Olsson 1996)
- Olsson Katarina, *Att styra en stiftelse – några ord om förvaltningsuppdraget*, s. 469–483 teoksessa *Festskrift till Lars Gorton, Juristförlaget i Lund*, Lund 2008. (Olsson 2008)
- Olsson Katarina, *Kommersiella truster – ett oundgängligt verktyg i affärslivet*, s. 229–250 teoksessa *Modern Affärsrätt: En antologi*, toimittanut I B. Nyström, N. Arvidsson, & B. Flod-gren, Wolters Kluwer 2017. (Olsson 2017)
- Olsson Katarina – Lennart Lyngge, *Huvudpunkterna i diskussionen under symposiet, Stiftelser i Norden, Rapport från ett forskningsposium i september 1999*, Juristförlaget i Lund, Lund 2000 s. 13–26. (Olsson – Andersen 2000)
- Perälä Samuli – Perälä Johanna, *Yhdistyksen ja säätiön talous, kirjanpito ja verotus*, Kolmas, uudistettu painos, WSOYpro, Helsinki 2006. (Perälä – Perälä 2006)
- Perälä Samuli – Viertola Juha, *Säätiön toiminta ja talous, Säätiölaki käytännössä*, Toinen, uudistettu painos, ST-Akatemia Oy, Helsinki 2018. (Perälä – Viertola 2018)
- Pykäläinen-Syrjänen Ritva, *Säätiön tehokkuus: corporate governance-säännösten vaikutuksesta säätiön tarkoituksen tehokkaaseen toteuttamiseen*, WSOYpro, Helsinki 2007. (Pykäläinen-Syrjänen 2007)
- Pönkä Ville, *Osakassopimuksen tavoitteet ja voimassaolon hallinta*, Edita, Helsinki 2008. (Pönkä 2008)
- Pönkä Ville, *Määräysvallasta osakeyhtiössä*, *Defensor Legis* 5/2008 s. 737–758. (Pönkä DL 2008)
- Pönkä Ville, *Yhtiön etu – osakeyhtiöoikeudellinen näkökulma I*, *Lakimies* 1/2013 s. 21–34. (Pönkä LM 2013a)
- Pönkä Ville, *Yhtiön etu – osakeyhtiöoikeudellinen näkökulma II*, *Lakimies* 2/2013 s. 215–229. (Pönkä LM 2013b)
- Pönkä Ville, *Osuuskunnan jäsenen erottamisesta*, *Lakimies* 5/2016 s. 667–690. (Pönkä LM 2016)
- Pöyhönen Seppo, *Säätiölaki: Muutokset ja muutostarpeet*, *Edilex* 12/2009 s. 1–29. (Pöyhönen Edilex 2009)
- Pöyhönen Seppo, *Osuuskunta ja osuuskuntalaki*, Kolmas, uudistettu painos, Alma Talent, Helsinki 2013. (Pöyhönen 2013)
- Pöyhönen Seppo, *Residuaalioikeudet suomalaisessa osuuskunnassa*, *Defensor Legis* 4/2013 s. 643–659 (Pöyhönen DL 2013)

- Rawert Peter, Der Stiftungsbegriff und seine Merkmale – Stiftungszweck, Stiftungsvermögen, Stiftungsorganisation, s. 109–137 teoksessa *Stiftungsrecht in Europa: Stiftungsrecht und Stiftungsrechtsreform in Deutschland, den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Schweiz, Liechtenstein und den USA*, toimittanut Klaus J. Hopt, Dieter Reuter, Carl Heymanns Verlag KG, Köln 2001. (Rawert 2001)
- Reuter Dieter, *Stiftung und Staat*, s. 139–158 teoksessa *Stiftungsrecht in Europa: Stiftungsrecht und Stiftungsrechtsreform in Deutschland, den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Schweiz, Liechtenstein und den USA*, toimittanut Klaus J. Hopt, Dieter Reuter, Carl Heymanns Verlag KG, Köln 2001. (Reuter 2001)
- Richardson Benjamin J., From fiduciary duties to fiduciary relationships for socially responsible investing: responding to the will of beneficiaries, *Journal of Sustainable Finance & Investment* 1:1, 2011 s. 5–19. (Richardson 2011)
- Rose-Ackerman Susan, An Economic Analysis of Nonprofit Organizations, s. 73–94 teoksessa *Stiftungsrecht in Europa: Stiftungsrecht und Stiftungsrechtsreform in Deutschland, den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Schweiz, Liechtenstein und den USA*, toimittanut Klaus J. Hopt, Dieter Reuter, Carl Heymanns Verlag KG, Köln 2001. (Rose-Ackerman 2001)
- Runciman David – Ryan Magnus, Maitland Frederic William, *State, Trust and Corporation*, London Cambridge University Press, toimittanut David Runciman, University of Cambridge, Magnus Ryan, University of London, verkkojulkaisu 2012 (alkuperäinen 2003). (Runciman – Ryan 2012)
- Ruohonen Janne, Tilintarkastaja osakeyhtiön hallinnon tarkastajana, Alma Talent Oy 2020. (Ruohonen 2020)
- Ruohonen Janne, Hallinnon tarkastus tilintarkastuksessa – kyse myös johdon välineestä vakuuttaa yhtiön sidosryhmät toiminnan asianmukaisuudesta, Edilex 8.1.2021 s. 1–5. (Ruohonen Edilex 2021)
- Salo Marika, Hyvä liiketoimintapäätös ja johdon vastuu, Talentum, Helsinki 2015. (Salo 2015)
- Sandberg Joakim, (Re-)Interpreting Fiduciary Duty to Justify Socially Responsible Investment for Pension Funds? *Corporate Governance: An International Review* 2013 s. 436–446. (Sandberg 2013)
- Savela Ari, Vahingonkorvaus osakeyhtiössä, Kolmas, uudistettu painos, Talentum, Helsinki 2015. (Savela 2015)
- Sillanpää Matti J., Julkisesta ostotarjouksesta, Arvopaperimarkkinaoikeudellinen tutkimus, Suomalaisen lakimiesyhdistys, Helsinki 1994. (Sillanpää 1994)
- Siltala Raimo, Oikeustieteen tieteenteoria, Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 2003. (Siltala 2003)
- Sitkoff Robert H., An agency Costs Theory of Trust Law, *Northwestern University School of Law, Law and Economics Papers, Paper 36*, 2003 s. 621–684. (Sitkoff 2003)
- Ståhlberg Pauli – Karhu Juha, Suomen vahingonkorvausoikeus, Seitsemäs, uudistettu painos, Alma Talent, Helsinki 2020. (Ståhlberg – Karhu 2020)
- Tapani Jussi – Tolvanen Matti – Kempainen Heikki, Rikosoikeus – Rangaistuksen määrääminen ja täytäntöönpano, Neljäs, uudistettu painos, Alma Talent, Helsinki 2022. (Tapani – Tolvanen – Kempainen 2022)
- Tawaststjerna Ilmari, Mietintö ja lakiehdotus säätiöstä 1.9.1921. (Tawaststjerna 1921)
- Tiitta Allan, Tieteen tukijoukot, WSOY, Helsinki 2018. (Tiitta 2018)
- Timonen Pekka, Määräysvalta, hinta ja markkinavoima, Julkisesti noteeratun yrityksen määräysvallan siirtymisen oikeudellinen sääntely, Kauppakaari Oy, Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki 1997. (Timonen 1997)
- Timonen Pekka, Oikeustaloustiede – mitä se on? *Lakimies* 1/1998 s. 100–114. (Timonen LM 1998)
- Timonen Pekka, KKO 2008:115 – Säätiön tilintarkastajan vahingonkorvausvastuu, teoksessa *KKO:n ratkaisut kommentein 2008 II*, toimittanut Pekka Timonen, Alma Talent Oy, Helsinki 2009. (Timonen 2009)
- Timonen Pekka, KKO 2020:93 – Säätiön hallituksen jäsenen erottaminen, teoksessa *KKO:n ratkaisut kommentein 2020 II*, toimittanut Pekka Timonen, Alma Talent Oy, Helsinki 2020. (Timonen 2020)
- Toiviainen Heikki, Poliitiikan kummisedät – pohdintoja erityisesti säätiön oikeudesta tukea poliittisia puolueita ja antaa vaaliavustuksia, Edilex 1/2010 s. 1–38. (Toiviainen Edilex 2010)

- Tolonen Hannu, Oikeus ja sen tulkinnat, s. 279–297 teoksessa *Minun metodini*, toimittanut Juha Häyhä, Werner Söderström Lakitieto Oy 1997. (Tolonen H. 1997)
- Tolonen Juha, Oikeustiede tieteenä, s. 298–310 teoksessa *Minun metodini*, toimittanut Juha Häyhä, Werner Söderström Lakitieto Oy 1997. (Tolonen J. 1997)
- Vahtera Veikko, Osakeomistuksen riski ja sääntely, Lakimiesliiton kustannus, Helsinki 2011. (Vahtera 2011)
- Vahtera Veikko, Millaisille sääntelyratkaisuille Suomen yhteisöläinsäädännön kokonaisuudistukset rakentuvat? – esimerkkinä uusi osuuskuntalaki, *Defensor Legis* 4/2013 s. 626–642. (Vahtera DL 2013)
- Van der Ploeg Tymen J., *Stiftungen im niederländischen Recht*, s. 405–418 teoksessa *Stiftungsrecht in Europa: Stiftungsrecht und Stiftungsrechtsreform in Deutschland, den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Schweiz, Liechtenstein und den USA*, toimittanut Klaus J. Hopt, Dieter Reuter, Carl Heymanns Verlag KG, Köln 2001. (Van der Ploeg 2001)
- Van der Ploeg Tymen J. – van Veen Wino J.M. – Versteegh Cornelia R.M., *Civil Society in Europe: Minimum norms and optimum conditions of its regulation*, Cambridge University Press 2017. (Van der Ploeg – van Veen – Versteegh 2017)
- Van Veen Wino, *Foundations, civil society and state supervision – What’s at stake?* s. 18–19 teoksessa *Comparative highlights of foundation laws, The operating environment for foundations in Europe, Donors and Foundations Networks in Europe AISBL (Dafne.)*, European Foundation centre AISBL (EFC) 1.10.2021. (Van Veen 2021)
- Villa Seppo, Yhtiön johdon oikeudesta puuttua osakkeenomistajien väliseen valtataisteluun, s. 331–342 teoksessa *Oikeuden ja talouden rajapinnassa*. Juhlakirja Matti J. Sillanpää 60 vuotta, toimituskunta Raimo Immonen ja Reijo Knuutinen, toimittajat Ulla-Maija Mylly, Patrik Nyström ja Tuija Viinikka, Edita Publishing Oy, Helsinki 2015. (Villa 2015)
- Villa Seppo, Säätiön tarkoitus ja säätiön kelpoisuuden ylitys, s. 569–585 teoksessa *Yksityisoikeus ja oikeuskulttuuri – Juhlajulkaisu Heikki Halila 1952–26/5–2022*, toimituskunta Mika Hemmo, Kari Hoppu, Olli Norros, Ville Pönkä, Edita Publishing Oy, Helsinki 2022. (Villa 2022)
- Von Campenhausen Axel Freiherr, *Geschichte und Reform*, s. 83–102 teoksessa *Stiftungsrechts-Handbuch*, Neljäs uudistettu painos, toimittanut Axel Freiherr von Campenhausen, Andreas Richter, C. H. Beck, München 2014. (Von Campenhausen 2014)
- Von Campenhausen Axel Freiherr – Stumpf Christoph, *Allgemeine Grundlagen*, s. 1–18 teoksessa *Stiftungsrechts-Handbuch*, Neljäs uudistettu painos, toimittanut Axel Freiherr von Campenhausen, Andreas Richter, C. H. Beck, München 2014. (Von Campenhausen – Stumpf 2014)
- Weidman Aaron C. – Sowden Walter J. – Berg Martha K. – Kross Ethan, *Punish or Protect? How Close Relationships Shape Responses to Moral Violations*, *Personality & social psychology bulletin*, Volume 46 (5) 2020 s. 693–708. (Weidman – Sowden – Berg – Kross 2020).
- Wilhelmsson Thomas, *Sosiaalisen siviilioikeuden metodiset lähtökohdat*, s. 339–358 teoksessa *Minun metodini*, toimittanut Juha Häyhä, Werner Söderström Lakitieto Oy 1997. (Wilhelmsson 1997)
- Wuolijoki Sakari, *Luottolaitoksen johdon korvausvastuu*, *Lakimies* 2011 s. 1428–1447. (Wuolijoki LM 2011)
- Wuolijoki Sakari, *Säätiön sijoitustoiminta*, *Lakimies* 2019 s. 633–653. (Wuolijoki LM 2019)
- Woxholt Geir, *Selvstendighetskriteriet i stiftelsesretten*, s. 1089–1103, teoksessa *Ånd og rett: Festskrift til Birger Stuevold Lassen på 70-årsdagen 19. august 1997*, toimittanut Viggo Hagström, Peter Lödrup, Magnus Aarbakke, Universitetsforlaget, Oslo 1997. (Woxholt 1997)
- Woxholt Geir, *Stiftelser: Tilsyn, Revisjon og Ansvar*, *Stiftelser i Norden, Rapport från ett forskningssymposium i september 1999*, *Juristförlaget i Lund*, Lund 2000 s. 111–152. (Woxholt 2000)
- Ylöstalo Matti, *Eräs aukko säätiöoikeudessamme*, *Lakimies* 6/1964 s. 379–385. (Ylöstalo LM 1964)
- Ylöstalo Matti, *Virallisen vastaväittäjän lausunto lyhennettynä väitöskirjasta Aro Pirkko-Liisa, Säätiön tarkoituksesta ja sen toteuttamisen takeista*, *Lakimies* 7/1971 s. 641–652. (Ylöstalo LM 1971)

Haastattelut, seminaarit, uutiset

- Haastattelu: valvontalakimies Huovinen Kati ja valvontalakimies Teräskallio Outi, PRH 8.4.2024. (Huovinen ja Teräskallio 2024)
- Haastattelu: toimitusjohtaja, dosentti Suvikumpu Liisa, Säätiöt ja rahastot ry 9.9.2024. (Suvikumpu 2024)
- Löfman Martin, ”Säätiön hallinnon järjestäminen hyvän hallintotavan mukaisesti”. Lakimiesliiton säätiöpäivä 16.11.2016. (Löfman 2016)
- Mikkola Tuulikki, Ulosottolaitoksen pakotteita koskeva seminaari 30.11.2023. (Mikkola 2023)
- Hufvudstadsbladet 24.3.2016 s. 5 Maria Gestrin-Hagner: Bensows försöker få tillbaka förlorade renoveringspengar.
- Helsingin Sanomat 16.10.2016 Tuomo Pietiläinen: Kymmenien suomalaisten säätiöiden toiminnassa epäselvyyksiä – HS:n hankkima lista näyttää 34 tutkinnan kohdetta. www.hs.fi/kotimaa, vierailupäivä 29.6.2017.
- Helsingin Sanomat 26.10.2016 Tuomo Pietiläinen: ”Lasten loppumista” ihmeteltyt Bensowin lastenkotisäätiön toiminnanjohtaja sai syytteet useista törkeistä talousrikoksista. www.hs.fi/kotimaa, vierailupäivä 29.6.2017.
- YLE uutiset 26.10.2016 Jyri Hänninen: Nuorisosäätiö järjesteli miljoonien pikavoitot johtajansa kaverille – näin kiinteistökaupat syntyivät. yle.fi/uutiset, vierailupäivä 29.6.2017.
- Hufvudstadsbladet 28.2.2017 s. 1 ja 4–6 Tobias Pettersson: Usel insyn i stiftelseskötsel.
- Uusi Suomi 28.6.2017 Niko Kaistakorpi: Säätiöiden villi länsi. nikokaistakorpi.puheenvuoro.uusi-suomi.fi, vierailupäivä 30.6.2017.

Muita lähteitä

- Patentti- ja rekisterihallituksen säätiörekisteri.
- Patentti- ja rekisterihallituksen kaupparekisteri.
- Patentti- ja rekisterihallituksen säätiövalvontaratkaisut, prh.fi/fi/saatiorekisteri/valvonta/saatiovalvontaratkaisut.
- prh.fi
- saatiotrahastot.fi
- Säätiöt ja rahastot ry:n muistio, Säätiön hallituksen vastuu 20.10.2009. (Säätiöt ja rahastot ry:n muistio 2009)
- Säätiöt ja rahastot ry:n Hyvä säätiötapa ohje 24.4.2006.
- Säätiöt ja rahastot ry:n ohje Säätiön hyvä hallinto, Pekan Offset Oy, Helsinki 2015. (Säätiön hyvä hallinto 2015)
- PE 693.493-May 2021. A statute for European cross-border associations and non-profit organizations, Policy Department for Citizens’ Rights and Constitutional Affairs, Directorate General for Internal Policies.

Oikeuskäytäntö

Korkein oikeus

- KKO 1981 II 48
- KKO 1982 II 103
- KKO 1987:122
- KKO 1991:79
- KKO 1993:107
- KKO 1997:110

Terhi Majjala

KKO 1997:111
KKO 1997:134
KKO 1999:12
KKO 2001:57
KKO 2001:70
KKO 2002:40
KKO 2008:115
KKO 2020:93
KKO 2024:35

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2013:51
KHO 2017:149
KHO 22.8.2019 (taltionro 3767)
KKO 2020:93
KHO 2022:13

Hovioikeudet

HelHO 31.10.2012 nro 2962
HelHO 31.10.2013 nro 2873
HelHO 17.1.2014 nro 103
HelHO 8.11.2022 nro 1515

Käräjäoikeudet

Etelä-Savon käräjäoikeus 4.2.2015 (15/833)
Satakunnan käräjäoikeus 2.6.2016 (16/7235)
Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus 13.3.2017 (17/3161)
Helsingin käräjäoikeus 5.12.2018 (18/71327)
Helsingin käräjäoikeus 27.6.2019 (19/31537)
Kanta-Hämeen käräjäoikeus 25.9.2020 (20/2181)
Helsingin käräjäoikeus 25.8.2021 (21/40698)
Länsi-Uudenmaan käräjäoikeus 18.2.2022 (22/609)

Ruotsi

NJA 2019 s. 335, 2019:26.



**TURUN
YLIOPISTO**
UNIVERSITY
OF TURKU

ISBN 978-951-29-9907-1 (PRINT)
ISBN 978-951-29-9908-8 (PDF)
ISSN 0082-6987 (Print)
ISSN 2343-3191 (Online)