



18.6.2013

Dnro 54/61/13

Oikeusministeriö
PL 25
00023
VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntönnö 15.5.2013 OM 11/41/2010

Säätiölakityöryhmän mietintö

Oikeusministeriö on pyytänyt Valtakunnansyyttäjänvirastolta lausuntoa otsikossa mainitun mietinnön johdosta.

1 Yleisiä näkökohtia

Olennaisinta säätiöiden toiminnassa on toimiminen säätiön tarkoitusta vastaavalla tavalla. Säännöissä määritellyt tarkoitus ja sen toteuttamistavat määräävät säätiön johdon toimintakentän ja harkintavallan rajat. Kun säätiöiden toiminnassa aiheutuu ongelmia, kysymys on yleensä siitä, että säännöissä määrätyn tarkoituksen rinnalle, tai sen sijaan, on otettu vieraita tarkoituksia. Kysymys voi olla säätiön johdon tai lähipiirin suosimisesta tai toiminnan suuntaamisesta muilla tavoin tarkoitukseen, jota säännöt eivät tunne.

Säätiöitä koskeneissa vaalirahaoikeudenkäynneissä, jotka on jo pääosin saatu lainvoimaiseen päätökseensä, on ollut muun ohella kysymys siitä, voitiinko poliittisen tuen jakamisen katsoa kuuluvan säätiöiden säännöissä määritellyn tarkoituksen ja sen toteuttamistapojen piiriin. Helsingin kärjäoikeus, joka on ratkaissut asiat kolmen tuomarin kokoonpanossa, on todennut Urheiluopistosäätiötä koskeneessa ratkaisussaan 30.1.2013 nro 13/946 (R11/10253) seuraavaa:

"Tiivistettynä oikeustieteellisessä kirjallisuudessa on siis lausuttu, että säätiön tarkoitus ja säätiön säännöt muodostavat säätiön toiminnan perustan. Tarkoitus on säätiössä vallitseva vieras tahto, joka säätiön hallituksen tulee ottaa kaikessa toiminnassaan huomioon. Tarkoitus ja sen toteuttamistapa on säätiökohtainen, joten tarkoitussidonnaisuuden sisältö ei ilmene laista vaan säätiön säännöistä. Hallituksen toimivallan rajat toteuttaa tarkoitusta, määräytyvät säätiön säännöissä, joiden määräyksiä hallitus on velvollinen säätiölain 10§:n 1 momentin nojalla noudattamaan. Edellä mainittu sää-



dös siis rajaa hallituksen toimintamahdollisuudet sekä säätiön tarkoituksen toteuttamisessa, että säätiön omaisuudenhoidossa eri disponointitilanteissa."

Säätiön tarkoituksen merkitystä johdon toimivallan rajaajana on ehdotuksen perusteluissa käsitelty jäljempänä todettavin tavoin pistemäisesti - ja melko pinnallisesti - useiden eri pykälien kohdalla. Valtakunnansyyttäjänviraston käsityksen mukaan joko 1 luvun 2 §:n tai 4 §:n perusteluissa tulisi kattavasti selostaa säätiön toiminnan tarkoituksen merkitys johdon toimimisvallan rajaajana. Sen lisäksi 12 luvun 1 §:n perusteluissa tulisi viitata näihin kohtiin. Ehdotetussa säätiörikoksessahan olisi kysymys nimenomaan säätiön varojen käyttämisestä säätiön tarkoituksen vastaisesti.

Työryhmän ehdotuksen tavoitteena on ollut, että laki antaisi mahdollisimman hyvät puitteet rehelliselle säätiötoiminnalle. Ehdotuksessa on väärinkäytöksiä silmällä pitäen kiinnitetty jonkin verran huomiota oikeussuojajärjestelmän tosiasialliseen tehostamiseen. Työryhmä ei ole kuitenkaan Valtakunnansyyttäjänviraston näkemyksen mukaan kiinnittänyt riittävästi huomiota säätiöoikeudellisiin peruskysymyksiin, jotka ovat nousseet esille viimeaikaisissa säätiöihin liittyneissä rikosprosesseissa. Valtakunnansyyttäjänvirasto keskittyy sen vuoksi lausunnossaan nostamaan esille säätiöoikeudellisia seikkoja, jotka ovat rikosasioissa osoittautuneet ongelmallisiksi.

2 Säätiölaki 1 luku 2 § (Toiminnan tarkoitus)

Ehdotetun säännöksen mukaan säätiö "tuottaa hyötyä sen säännöissä määrättyyn tarkoitukseen". Tarkoituksena ei voi olla liiketoiminnan harjoittaminen eikä erityisen taloudellisen edun tuottaminen 7 §:ssä määrättyyn lähipiiriin kuuluvalla. Säätiön tarkoitus ja toimintamuodot määrätään säätiön säännöissä.

Ehdotetun lainkohdan yksityiskohtaiset perustelut ovat melko suppeat, vaikka kysymyksessä on yksi lainsäädäntöpaketin tärkeimmistä säännöksistä. Hyödyn tuottamisen ulottuvuuksia olisi syytä perusteluissa avata ja täsmentää.

Säätiöitä koskeneiden rikosoikeudenkäyntien kokemusten valossa olisi aiheellista tuoda perusteluissa selvästi esille, että säätiö voi laillisesti käyttää varallisuuttaan omaisuudenhoitoon ja hallintoon sen lisäksi, että se käyttää varojaan säännöissä määrätyn tarkoituksensa välittömään toteuttamiseen esimerkiksi apurahoja myöntämällä. Apurahasäätiökin voi siis esimerkiksi korjauttaa ja kalustaa sijoitusasuntojaan tai toimistoaan ilman, että kysymys olisi varainkäytöstä, jota säännöt eivät salli. Vasta, jos hankinnoissa on tosiasiallisesti kysymys esimerkiksi vaalituen jakamisesta, tulee arvioitavaksi, onko toiminta tuottanut



18.6.2013

Dnro 54/61/13

hyötyä säätiön säännöissä määrättyyn tarkoitukseen vai onko edistetty vierasta tarkoitusta.

Ehdotuksen perusteluissa olisi selvyiden vuoksi syytä mainita perinteen säätiölle sallitun varainkäytön kolmijako:

a) Välitön tarkoituksen toteuttaminen (yleensä rahanjako tai muu varojen käyttäminen säännöissä määrättyyn tarkoitukseen).

b) Omaisuudenhoito, jolla pidetään huolta omaisuusmassasta ja mahdollisesti myös kartutetaan sitä (esim. talojen kunnossapito, sijoitustoiminta).

c) Hallinto (toimisto, kirjanpito, hallitus).

Ilmaisuna "säätiö tuottaa hyötyä sen säännöissä määrättyyn tarkoitukseen" näyttäisi mahdollistavan hyvinkin välilliset toimintatavat hyödyn tuottamiseksi. Väljä sanamuoto saattaisi mahdollistaa esimerkiksi säätiön tarkoituseriä edistävän poliitikon rahallisen tukemisen, vaikka vaalituen jakamisesta ei olisi säännöissä muuten mainintaa. Tällaisessa tapauksessa voitaisiin nimittäin väittää, että tukemalla jotakuta poliitikkoa myöntämällä hänelle vaikkapa suuri apuraha, tuotettaisiin välillisesti hyötyä säätiön säännöissä määrättyyn tarkoitukseen.

Pykälän perusteluissa tulisi mainita lainlaatijan näkemys siitä, missä määrin säätiön tarkoituksen toteuttamisessa sallitaan välillisyyys. Vanhojen säätiöiden kohdalla tilanteet voivat olla erityisen ongelmallisia, jos säännöissä olevat maininnat tarkoituksen toteuttamiseen liittyvistä toimintamuodoista ovat ylimalkaisia.

Perusteluissa olisi myös syytä selvästi todeta, että vain kulloinkin voimassaolevien sääntöjen tarkoituksomäärityllä on merkitystä ja lisäksi se, ettei säätiön perustajan ajatuksilla, pohdinnoilla ja luonnosteluilla ole merkitystä, jollei niitä ole voimassaoleviin sääntöihin kirjattu. Siten esimerkiksi säätiön perustajien aatemaailmalla ei ole itsenäistä merkitystä säätiön tarkoituksen määräytymisen kannalta. Perustajan motiivit voivat kuitenkin olla sääntöjen tulkinnan apuväline, jos säännöt ovat tulkinnanvaraiset ja säättäjän motiivit ovat jälkikäteen selvitettävissä.

3 Säätiölaki 1 luku 4 § (Johdon tehtävät)

Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin säätiön johdon yleisistä tehtävistä. Ehdotuksen mukaan johdon tehtävänä on edistää säätiön säännöissä määrätyn tarkoituksen toteutumista.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa operoidaan "huolellisuusvelvollisuuden" käsitteellä. Sillä tarkoitettaneen lähinnä hallituksen jäsenil-



18.6.2013

Dnro 54/61/13

le kuuluvia tehtäviä ja velvollisuuksia tai joka tapauksessa pikemminkin "huolenpitovelvollisuutta" kuin velvollisuutta olla huolellinen. Eräiden muidenkin (esim. AsOyL) lakien esitöissä on käytetty vastaavaa ilmaisu kuvattaessa hallituksen jäsenten velvollisuuksia. Rikosjuristin näkökulmasta "huolellisuusvelvoite" tarkoittaa kuitenkin esimerkiksi velvollisuutta pysyä tarkkaavaisena liikenteessä. Se viittaa siis käänteisesti huolimattomuuteen eli tuottamukseen eikä siis esimerkiksi säätiön johdon tehtäviin ja velvollisuuksiin sinänsä. Johto voi laiminlyödä velvollisuuksiaan joko huolimattomuudesta tai tahallaan. Yksityiskohtaisissa perusteluissa käytetyt ilmaisut vaikuttavat vakiintuneen rikos oikeudellisen tuottamusterminologian näkökulmasta oudoilta:

"Huolellisuusvelvollisuuden piiriin kuuluu myös siitä huolehtiminen, että säätiön varoja ei käytetä 2 §:n 1 momentissa säädetyn lähipiirikiellon vastaisesti."

Jos hallituksen jäsen tai jäsenet rikkovat tahallaan vaikkapa lähipiirikieltoa, he eivät Valtakunnansyyttäjänviraston käsityksen mukaan silloin riko "huolellisuusvelvollisuuttaan" vaan syyllistyvät tahalliseen rikokseen. Huolellisuusvelvollisuudesta puhuminen vie ajatukset harhaanjohtavasti tuottamukselliseen menettelyyn tai laiminlyöntiin, vaikei selaisesta olisikaan kysymys.

Tämänkään pykälän esitöissä ei ole käytetty hyväksi niitä kokemuksia, joita on saatu rikosasioista. Säätiön johdon tehtävien positiivinen määrittely ei nimittäin ole niin tärkeää kuin tehtävien negatiivinen määrittely - siis harkintavallan ja toimintakentän rajojen määrittely. Tämä näkökohta on pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa sivuutettu.

Voimassa olevan säätiölain 10 §:n 1 momentin mukaan säätiön hallituksen tulee hoitaa säätiön asioita lakia ja sääntöjä noudattaen. Sääntös on säätiöomaisuuden suojarakenteen perusta. Se määrittää säätiön hallituksen ja toimihenkilöiden toimintakentän ja harkintavallan äärrajat. Säätiön päätöksentekojärjestelmä on sidottu säätiön kulloinkin voimassa olevissa säännöissä määrätyn tarkoituksen toteuttamiseen. Säätiön varoja ei voida jakaa tai luovuttaa muuhun kuin säännöissä määrättyyn tarkoitukseen, ellei kysymys ole omaisuudenhoidosta tai hallinnosta, jotka säätiön rakenteellisina osina välillisesti palvelevat säännöissä määrätyn tarkoituksen toteuttamista. Tämän lähtökohdan tulisi selvästi ilmetä myös tulevasta laista ja sen esitöistä.

Säätiön 1 luvun 4 §:n ja 3 luvun 2 §:n 1 momentin keskinäinen suhde ehdotetun lain systematiikassa on erikoinen. Miksi tarvitaan kaksi pykälää? Eikö kysymys ole samoista velvollisuuksista? Kun kysymys on säätiön säännöissä määrätyn tarkoituksen merkityksestä kaikkien säätiön toiminnassa mukana olevien henkilöiden toimi- ja harkintavallan rajojen asettajana, sääntelyn tulisi olla kattavasti yhdessä pykälässä.



18.6.2013

Dnro 54/61/13

4 Säätiölaki 3 luku 2 § (Hallituksen yleiset tehtävät)

Kun puhutaan säätiön johdon yleisistä tehtävistä, olisi esitöissä syytä nimenomaisesti mainita, että hallituksen jäsenen velvollisuudet alkavat toimikauden ensimmäisestä päivästä lukien eivätkä vasta ensimmäisestä toimikaudella pidetystä hallituksen kokouksesta lähtien. Uuden hallituksen jäsenen velvollisuuksiin kuuluu perehtyä säätiön toimintaan jo ennen ensimmäistä hallituksen kokousta.

Ehdotuksen mukaan hallitus tai hallituksen jäsen ei saa noudattaa päätöstä, joka on pätemätön. Vaikka säännöksessä mainitaan vain pätemättömyys, lienee tarkoitus kattaa myös mitättömyys. Sitä esitöissä ei suoraan kerrota, miten hallituksen tulisi menetellä, jos käsillä on vain pätemättömyyttä koskeva väite. Päätös lienee tällaisessa tapauksessa täytäntöönpantavissa, ellei täytäntöönpanoa tuomioistuimen päätöksellä väliaikaisesti tai pysyvästi kielletä.

Päätös voi olla ehdotetun 9 luvun 2 §:n momentin 3 kohdan mukaan olla mitätön, jos päätöksellä rikotaan 1 luvun 2 §:n 1 momentin mukaista säätiön tarkoitukseen liittyvää kieltoa erityisen taloudellisen edun tuottamisesta säätiön lähipiirille. Päätöksen mitättömyyden edellytyksenä olisi kuitenkin selvä lainvastaisuus. Mitättömyyttä koskevaa normia ei voitaisi perustelujen mukaan soveltaa esimerkiksi tilanteisiin, joissa säätiö tekee päätöksen lähipiirin kanssa solmittavasta sopimuksesta normaalein kaupallisin ehdoin.

Kysymys normaalein kaupallisin ehdoin toimimisesta on käytännössä erittäin tärkeä sen vuoksi, että ehdotetun lähipiirikiellon ulottuvuuksia tullaan varmuudella käytännössä koettelemaan juuri siten, että säätiö esimerkiksi vuokraa kiinteistön lähipiirille ehdoin, jotka eivät välttämättä osoita markkinaehtoisuutta. Kauniaisissa on PRH:n aloitteesta tällä hetkellä käynnissä esitutkinta, jossa tämä kysymyksenasettelu aktualisoituu.

Olisi tärkeää, että esitöissä avattaisiin kaupallisin ehdoin toimimisen vaatimusta hiukan tarkemmin. Parhaiten tämä onnistuisi tukeutumalla niin sanottuun arm's length¹ -periaatteeseen. EU-oikeudessa ja OECD:n suosituksissakin tunnetun periaatteen mukaan vapaan markkinatalouden mekanismit, mikäli kilpailua ei suoraan tai välillisesti rajoiteta, toimivat toisistaan riippumattomien osapuolten välillä automaattisesti siten, että hinta ja muut ehdot asettuvat oikeaan, käyvän hinnan haarukkaan.

Mikäli lähipiirikauppa on johtanut toisenlaiseen lopputulokseen kuin kauppa toisistaan riippumattomien osapuolten välillä olisi johtanut, ei

1 <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=7245>



18.6.2013

Dnro 54/61/13

oikeustoimi ole arm's length -periaatteen mukainen vaan kysymys on lähtökohtaisesti edun tuottamisesta lähipiirille. Asian arvioinnissa on olennaista myös menettely, joka oikeustoimeen on johtanut. Jos min-käänlaista kilpailutusta ei normaalista poiketen ole järjestetty eikä ulko-puolisia asiantuntija-arvioita ole hankittu etukäteen, on vaikea lähteä siitä, että olisi aidosti tavoiteltu markkinaehtoista lopputulosta.

Päätös voi ehdotuksen mukaan olla mitätön myös, jos päätöksellä käytetään varoja vastoin säännöissä määrättyä säätiön tarkoitusta. Mitättömyys edellyttää perustelujen mukaan tässäkin tapauksessa sitä, että tarkoituksen vastaisuus on selvää ja varoja siis jaetaan selvästi säätiön toimintaa edistävien tarkoituksien vastaisesti.

Perusteluissa on siis otettu se lähtökohta, että säätiön johto on mitättömyyteen johtavalla tavalla ylittänyt harkintavaltansa rajat vasta, kun rahaa jaetaan "säätiön toimintaa edistävien tarkoituksien vastaisesti". Ei liene kuitenkaan perusteltua lähteä siitä, että vaikkapa luonnonsuojelua edistävässä säätiössä ylittettäisiin harkintavallan rajat vasta, kun rahaa jaetaan esimerkiksi kaivosteollisuuden päästöjä edistävään tarkoitukseen eli "säätiön toimintaa edistävien tarkoituksien vastaisesti". Harkintavallan rajojen ylityksen kannalta lienee pikemminkin ratkaisevaa, ettei rahaa jaeta luonnonsuojelua edistävään tarkoitukseen vaan johonkin muuhun - vaikkapa poliittisen toiminnan tukemiseen.

Perusteluissa todetaan erikseen, ettei säätiön tarkoituksen vastaisena päätöksenä voida pitää varojen käyttöä, jolla välillisesti edistetään tarkoituksen toteutumista. Varojen käyttöä koskeva päätös ei perustelujen mukaan voi myöskään olla mitätön, jos varoja käytetään säätiön tarkoituksen toteuttamiseksi tavalla, josta ei ole määrätty säätiön säännöissä.

Edellä mainitut perustelut säätiön tarkoituksen "välillisestä" toteuttamisesta ja säännöissä määrättyjen toimintatapojen sivuuttamisesta vaikuttavat tutuilta. Nuorisosäätiön asiamiehenä toiminut asianajaja, joka näyttää toimineen myös uutta säätiölakia valmistelleen työryhmän sihteerinä, on käyttänyt käräjäoikeudessa samaa argumentaatiota puolustaessaan vaalituen jakamista poliitikoille, joiden on väitetty edistäneen luottamustoimissaan säätiön tarkoitusta. Kun ehdotetun lain perusteluissa ei ole missään muussakaan kohdassa arvioitu, missä määrin säätiön tarkoituksen välillinen tukeminen esimerkiksi vaalitukea jakamalla on sallittua, sisältävät edellä mainitut perustelukohdat arveluttavan rohkeita ja sallivia kannanottoja. Oikeusministeriössä suoritettavassa jatkovalmistelussa nämä kohdat on syytä lukea objektiivisesti harkiten uudelleen ja muotoilla ne vastaamaan pikemminkin tuomioistuinten kuin Nuorisosäätiön näkemyksiä.



18.6.2013

Dnro 54/61/13

5 Säätiölaki 12 luku 1 § (Säätiörikos)

Säätiörikokseen syyllistyisi ehdotuksen mukaan muun muassa se, joka tahallaan jakaa säätiön varoja 1 luvun 2 §:n 1 momentin vastaisesti eli rikkomalla lähipiirikieltoa tai jakamalla varoja muuhun kuin säännöissä määrättyyn tarkoitukseen. Teko ei olisi ehdotuksen mukaan rangaistava, jos se on vähäinen tai siitä on muualla laissa säädetty ankarampi rangaistus.

Käytännössä säätiörikosta koskevan säännöksen soveltamisala jäisi säätiön johdon osalta olemattoman suppeaksi sen vuoksi, että luottamusaseman väärinkäyttö, josta on säädetty ankarampi rangaistus, yleensä kattaisi saman menettelyn. Edes viimeksi mainitun rikoksen tunnusmerkistöön kuuluva vahinkoedellytys ei muuttaisi tilannetta. Aiheutuhan perusteettomasta varojen jaosta tai ylihintoisista kaupoista lähtökohtaisesti aina vahinkoa.

Ehdotuksen perusteluissa on todettu, ettei rikosvastuuta koskevaa säännöstä ole tarkoitettu sovellettavaksi tilanteessa, jossa säätiön tarkoitus on

"tulkinnallinen ja säätiön johto jakaa varoja tarkoituksen mahdollistamassa tulkintarajoissa. Perustaja on voinut jättää säätiön johdolle laajan harkintavallan tarkoituksen toteuttamiseen liittyen. Säätiön johdon tehtävänä on ensisijaisesti määrittää tulkinnallisen tarkoituksen sisältö. Rikosvastuuta koskevaa normia voidaan soveltaa, jos varojen tarkoituksenvastainen käyttö on selvää."

"Tulkinnallisuudella" tarkoitettaneen perusteluissa tulkinnanvaraisuutta. Selvää toki on, että säätiön johto voi käyttää sääntöjen tulkinnassa sille kuuluvaa harkintavaltaa. Harkintavallan laajuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota sääntöjen selkeyteen ja täsmällisyyteen. Mikäli säännöt ovat epäselvät ja mahdollistavat monenlaiset tulkinnat tai niiden soveltuminen esillä oleviin tosiseikkoihin on epävarmaa, ei harkintavallan rajojen voida katsoa ylittyvän silloin, kun on toimittu vilpittömässä mielessä ja valitun ratkaisun puolesta voidaan esittää asianmukaiset perustelut. Tästä huolimatta on pidettävä kirkkaana mielessä, että kirjoitetut säännöt asettavat harkintavallalle rajat. Edellä siteerattuja perusteluja tulisi tältä osin selkeyttää ja täsmentää.

Sekä säätiörikoksen että säätiörikkomuksen tunnusmerkistössä on lähdetty siitä, etteivät vähäiset teot olisi rangaistavia. Perusteluissa ei kuitenkaan arvioida sitä, mitkä kriteerit olisivat vähäisyysarvioinnissa ratkaisevia. Mikäli ajatuksena on, että soveltamistilanteissa voitaisiin tukeutua esimerkiksi virkarikosten osalta muodostuneeseen käytäntöön teon vähäisyyttä arvioitaessa, tulisi tämä mainita perusteluissa. Tässä



18.6.2013

Dnro 54/61/13

yhteydessä tulisi kuitenkin pohtia, missä määrin säätiön johdon velvollisuudet voidaan rinnastaa virkavelvollisuuksiin.

6 Muuta

Lakiehdotuksessa esitetään, että säätiön hallituksen ja hallintoneuvoston jäseneksi voitaisiin valita oikeushenkilö. Valtakunnansyyttäjänviraston näkemyksen mukaan vastuiden tulisi olla säätiön hallinnossa mukana oleville selkeitä ja henkilökohtaisia. Tällä perusteella yhteisöjäsenyys ei olisi toimiva järjestely. Ehdotettu järjestely poikkeaa ilman hyvää syytä suomalaisten yhteisöjen hallinnosta ja yhteisöjä koskevasta lainsäädännöstä.

Muilta osin Valtakunnansyyttäjänvirastolla ei ole mietinnön johdosta huomautettavaa tai lausuttavaa.

Valtakunnansyyttäjä


Matti Nissinen

Valtionsyyttäjä


Jarmo Hirvonen