

22.12.2006

Dnro 646/2/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Raino Marttunen

PATENTTI- JA REKISTERIHALLITUS LAIMINLÖI VELVOLLISUUTENSA VALVOA SÄÄTIÖTÄ

[Päätöksessä selostetut verotustiedot, jotka ovat verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) mukaan salassa pidettäviä, on poistettu tästä verkkoselosteesta.]

1

ASIAN VIREILLETULO

Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio toimitti marraskuussa 2004 tarkastuksen Keskusrikospoliisissa (KRP). Tällöin tuli esille, että KRP oli vuodesta 2001 alkaen tutkinut oululaiseen Riihi säätiö r.s:öön (Riihisäätiö) liittyviä rikosepäilyjä. Jutun tutkinnassa kerrottiin olleen ongelmia muun muassa siitä syystä, ettei säätiötä valvova viranomaisena eli Patentti- ja rekisterihallitus (PRH) ollut ryhtynyt tarvittaviin toimenpiteisiin asiassa.

Asiassa hankittiin alustavaa asiakirja- ja puhelinselvitystä KRP:stä, Valtion asuntorahastosta (ARA) sekä jutun viralliselta syyttäjältä ja tutkinnanjohtajalta. Saatujen selvitysten perusteella päätin ottaa omana aloitteena selvitettäväksi, oliko PRH menetellyt asiassa valvontavelvollisuutensa edellyttämällä tavalla.

2

HANKITUT SELVITYKSET

2.1

Tapahumatietoja ennen asian tutkittavaksi ottamista

Selvitysten mukaan ARA aloitti 15.5.2001 yleishyödyllisiä yhteisöjä koskevaan valvontatoimintaansa liittyvän tarkastuksen Riihisäätiössä ja sen omistamissa kiinteistöyhtiöissä. ARA:n alustava tarkastuskertomus valmistui 26.9.2001. Tarkastuskertomus lähetettiin tiedoksi myös valtioneuvoston tarkastusvirastolle, joka ilmoitti kirjeessään 13.11.2001, että ARA:n tulisi harkita rikosilmoituksen tekemistä ja toiminnan saattamista myös veroviranomaisten käsiteltäväksi. ARA:n johtokunta päätti 12.12.2001 tehdä Riihisäätiöstä tutkintapyynnön KRP:lle sekä Oulun ja Kainuun verovirastolle. ARA:n alustava tarkastuskertomus lähetettiin 12.12.2001 tiedoksi PRH:lle.

ARA:n johtokunta päätti 28.1.2002 peruuttaa Riihisäätiön nimeämisen yhteisöksi, joka harjoittaa aravalaisissa tarkoitettua asuntojen vuokraamista sosiaalisin perustein. Oulun hallinto-oikeus hylkäsi 6.5.2004 päätöksestä tehdyn valituksen. Päätöksessään hallinto-oikeus muun muassa totesi, että

säätiö oli toiminut tällaiselle yhteisölle hyväksyttävänä pidettävien toimintatapojen ja käytäntöjen vastaisesti suunnitelmallisesti sekä että säätiön hallituksen puheenjohtajaa ja hänen lähipiiriään suosivat menettelytavat olivat jatkuneet useiden vuosien ajan. Hallinto-oikeuden päätöksestä on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen, missä asia on edelleen vireillä.

Riihisäätiötä ja sen omistamia kiinteistöosakeyhtiötä koskeva ARA:n lopullinen vuosia 1996–2000 koskenut tarkastuskertomus annettiin 20.1.2003. Tarkastukseen osallistui myös kolme ARA:n ulkopuolista ammattitilintarkastajaa (Deloitte & Touche Oy, KHT -yhteisö). Tarkastuskertomuksen mukaan Riihisäätiön toiminta oli ollut mm. osakeyhtiölain, tilintarkastuslain sekä arava- ja korkotukilainsäädännön vastaista. Kertomuksen mukaan säätiön lähipiiriä oli eri tavoin suosittu. Muun muassa säätiön hallituksen puheenjohtajan perheen lapsia oli asunut korkotuella tai aravalainalla rahoitetuissa asunnoissa muita asukkaita alhaisemmalla vuokralla. Myös perheen elantokustannuksia oli maksatettu kiinteistöyhtiöillä ja jossain määrin myös säätiöllä. Lainaa oli annettu osakeyhtiölain vastaisesti lähipiirille. Kiinteistöyhtiöille kuuluvia tuloja oli ohjattu Riihisäätiölle. Sisäinen valvonta säätiössä oli ollut olematonta ja siitä olivat päättäneet tahot, joiden toimintaa olisi tullut valvoa. Harjoitettujen menettelytapojen seurauksena kiinteistöyhtiöille ja säätiölle saattoi tarkastuskertomuksen mukaan syntyä huomattavia verotuksellisia ongelmia ja jälkiveroja viivästysseuraamuksineen.

ARA:n johtokunta irtisanoi 7.2.2003 kolmen Riihisäätiön omistaman kiinteistöosakeyhtiön aravalainat ja lakkautti kahdeksan kiinteistöosakeyhtiön asuntolainoille myönnetyn korkotuen maksamisen. Päätöksestä tiedotettiin PRH:ta. Oulun hallinto-oikeus hylkäsi 6.5.2004 ARA:n päätöksestä tehdyn valituksen. Hallinto-oikeus totesi muun muassa seuraavaa: "Kun otetaan huomioon väärinkäytösten laatu ja järjestelmällisyys sekä toistuvuus säätiössä ja kaikissa tarkastuksen kohteena olleissa 11 kiinteistöosakeyhtiössä jokaisena tarkastuksen kohteena olleena tilikautena, asuntorahasto on harkinnassaan voinut päätyä siihen, etteivät korjaukset ja muutokset ole sellaisia, jotka tekisivät uskottavaksi sen, että tuleva toiminta rakentuisi yleishyödyllisyyden edellytyksille". Tästäkin hallinto-oikeuden päätöksestä on valitettu korkeimpaan hallinto-oikeuteen, missä asia on edelleen vireillä.

KRP:n apulaispäällikkö kutsui PRH:n edustajat 18.12.2003 KRP:n tiloihin keskustelemaan Riihisäätiön asiasta. Keskustelussa oli esillä KRP:n päällikön kirje 23.11.2003, jossa kerrottiin Riihisäätiön ja sen lähiyhtiöiden toimintaan liittyvistä epäilyistä törkeistä avustuspetoksista, törkeistä kavalluksista, kirjanpitorikoksista, veropetoksista sekä luottamusaseman väärinkäytöstä. KRP:n taholta esitettiin, että tutkinnan ja tulevan oikeusprosessin turvaamiseksi olisi välttämätöntä ryhtyä toimenpiteisiin Riihisäätiön hallituksen vaihtamiseksi. Tutkintaa vaikeuttavana pidettiin sitä, että kaikki Riihisäätiön hallitukseen kuuluvat henkilöt olivat rikoksista epäiltyjä.

KRP:ssä käydystä palaverista laaditun PRH:n jaostopäällikön Jyrki Ahdeojan muistion 19.12.2003 mukaan keskustelun perusteella voitiin katsoa, että säätiön tilanne on kestävämpiä niin kauan kuin väärinkäytöksistä epäillyt käyttävät edelleen päätäntävaltaa säätiön asioissa. Muistion mukaan niin

ARA:n edustaja kuin syyttäjänkin olivat olleet vakuuttuneita väärinkäytöksistä. Asiasta tuli muistion mukaan sellainen kuva, että kyse oli hyvin poikkeuksellisesta tilanteesta. Tähän antoi muistion mukaan osviittaa jo sekin, että koollekutsujana toimi KRP:n apulaispäällikkö. Muistiossa ehdotettiin, että PRH palkkaisi asian hoitamiseen asianajajan, jolle annettaisiin ensiksi tehtäväksi selvittää, oliko asiassa riittävästi perusteita ryhtyä tuomioistuimen kautta hakemaan säätiön lakkauttamista tai hallituksen erottamista.

Oulun ja Kainuun veroviraston vanhempi verotarkastaja Kari Lipponen on laatinut 23.11.2004 päivätyn muistion Riihisäätiön jakamista apurahoista ja avustuksista vuosina 1994–2002. - - -

- - -

- - -

- - -

2.2

KTM:lle lähetetty selvitys- ja lausuntopyyntö

Pyysin 28.2.2005 päivätyssä selvityspyynnössä kauppa- ja teollisuusministeriötä (KTM) hankkimaan PRH:n selvityksen muun muassa siitä, mihin toimenpiteisiin PRH oli eri viranomaisten toimenpiteiden ja toimenpide-esitysten johdosta ryhtynyt sekä siitä, miten säätiölain mukaista valvontatehtävää oli toteutettu Riihisäätiön asiassa. Lisäksi pyysin KTM:tä antamaan oman lausuntonsa.

Ylijohtaja Eero Mantereen saatekirjeen 18.4.2005 mukaan PRH oli hyvin aktiivisesti tutkinut Riihisäätiön toimintaa ja tämä työ jatkui edelleen. Riihisäätiön asiaa hoiti käytännössä jaostopäällikkö Ahdeoja. PRH oli selvityksen aikana ollut jatkuvasti yhteydessä poliisiviranomaisiin ja pyrkinyt parhaansa mukaan edesauttamaan tutkinnan etenemistä. Poliisin näkemys siitä, että asia ei ollut johtanut toimenpiteisiin PRH:ssa, ei vastannut todellisuutta. PRH on katsonut toimineensa asiassa lainmukaisesti. Säätiön hallituksen tai sen jäsenen erottamista toimestaan voidaan säätiölain perusteella esittää aikaisintaan esitutkinnan valmistuttua syytekäsittelyn yhteydessä tai kun PRH:n omissa selvityksissä on saatu riittävä näyttö vahingon aiheuttamisesta säätiölle. Esitutkinnan pitkittyminen ei PRH:n näkemyksen mukaan ollut johtunut PRH:sta.

Linjanjohtaja Olli Koikkalaisen ja apulaisjohtaja Risto Hietasen

allekirjoittamassa selvityksessä 18.4.2005 selostetaan lähemmin asian selvittämistä PRH:ssa. Asia tuli ajankohtaiseksi ARA:n toimittaessa joulukuun 2001 ja helmikuun 2003 välisenä aikana aineistoa, josta ilmeni suuri määrä erilaisia Riihisäätiöön ja sen omistamiin kiinteistöyhtiöihin liittyviä epäilyjä tapahtuneista väärinkäytöksistä. KRP:ssä 18.12.2003 järjestetyssä tapaamisessa käsiteltiin eri mahdollisuuksia valvontatoimien käynnistämiseksi. Tapaamisesta laadittu muistio käsiteltiin PRH:ssa 22.12.2003 pidetyssä palaverissa. PRH oli tämän jälkeen useaan kertaan yhteydessä

tutkinnanjohtajaan. Häneltä elokuussa 2004 saadun tilannekatsauksen mukaan valvontatoimia tukevaa aineistoa oli kertynyt huomattavan paljon.

Keväällä 2004 pyydettiin myös ulkopuolisen tilintarkastajan asiantuntija-apua, ja myöhemmin samana vuonna suoritettiin Riihisäätiössä tarkastuskäynti, jonka tavoitteena oli selvittää säätiön taloudelliset toimintaedellytykset. Selvityksen mukaan lisäselvitystä tullaan jatkossa pyytämään säätiön ja sen omistamien kiinteistöyhtiöiden välisestä laskutuksesta ja kirjanpidosta. PRH oli selvityksen mukaan päättänyt ryhtyä aktiivisesti selvittämään säätiölle mahdollisesti aiheutetun vahingon määrää. PRH ei selvityksen mukaan voinut jäädä odottamaan esitutkinnan valmistumista.

Säätiölain edellyttämä valvonta on selvityksen mukaan pääosin jälkijätteistä, loukatun oikeustilan ennalleen palauttamiseen tähtäävää toimintaa. Näin asian oli tulkinnut myös OTT Pirkko-Liisa Aro väitöskirjassaan Säätiön tarkoituksesta ja sen toteuttamisen takeista (1971). PRH oli selvityksen mukaan tulkinnut voivansa ryhtyä Riihisäätiön hallituksen tai sen jäsenten erottamiseen siinä vaiheessa, kun poliisin esitutkinta on valmistunut ja juttu siirtynyt syyteharkintaan. PRH:n tulkinnan perusteena ovat olleet yleinen oikeusperiaate, jonka mukaan kukaan ei ole syyllinen rikokseen ennen kuin laillinen tuomioistuin on sen todennut sekä säätiölain 14 §:n muutoksen yhteydessä vuonna 1987 lausuttu edellytys vahingonkorvauskanteen nostamiselle, jota voidaan analogisesti soveltaa tässäkin tapauksessa. Aro oli selvityksen mukaan kiinnittänyt huomiota säännöksen sanamuotoon, jonka mukaan kante voidaan nostaa vasta kun on todettu säätiölle tuotetun vahinkoa. Pelkkä todennäköisyys vahingon aiheuttamisesta ei Aron mukaan näytä oikeuttavan kanteen nostamiseen.

Jaostopäällikkö Ahdeojan selvityksessä 14.4.2005 on myös selvitetty lähemmin Riihisäätiön asiassa eri vaiheissa suoritettuja toimenpiteitä. Ahdeoja oli laatinut muun muassa KRP:n kanssa käydyistä keskusteluista omaan käyttöön 19.12.2003 päivätyn muistion. KRP:ssä pidetyssä tilaisuudessa sovittiin, että PRH:n taholta tullaan esittämään lyhyesti, minkä tapaista selvitystä PRH tulisi tarvitsemaan, jos se päättäisi hakea säätiön lakkauttamista tai hallituksen jäsenten erottamista. Ahdeoja on selostanut yhteydenpitoaan syyttäjään ja tutkijaan. Sähköpostiviestistä 21.10.2004 ilmeni tutkinnanjohtajan pitävän välttämättömänä, että PRH ryhtyy toimiin säätiön hallinnon vaihtamiseksi. Ahdeoja oli välittänyt tiedon edelleen esimiehilleen. Ahdeoja kertoi lähettäneensä myös verottajan 23.11.2004 apurahoista laatiman muistion esimiehilleen oman muistionsa kera.

Ahdeoja on kertonut laatineensa myös ennen KRP:n tapaamista säätiövalvontaa koskevan taustamuistion. Ahdeojan selvityksen alaviitteessä on todettu, että muistiossa oli hallituksen erottamisen osalta virheellistä tietoa. Muistiota laadittaessa oli jäänyt huomaamatta säätiölain 14 a §:n 1 momentti, jonka mukaan tuomioistuin voi määrätä, että erottamista koskeva päätös pannaan muutoksenhausta huolimatta heti täytäntöön. Ahdeoja on kertonut ilmoittaneensa tekemästään virheestä esimiehilleen heti sen 23.11.2004 havaittuaan.

Ahdeojan selvityksessä on tuotu esiin myös säätiövalvonnan resurssien puutteellisuus. Säätiön asioihin PRH:ssa oli käytetty viime vuosina noin 3- 4½ henkilötyövuotta. Ahdeojan käsityksen mukaan Riihisäätiön valvontaan oli PRH:ssa panostettu vähintään niin paljon kuin kohtuudella voidaan odottaa säätiörekisterin käytettävissä olevilla henkilö- ja talousresursseilla sekä nykyisillä säätiölain säännöksillä. Riihisäätiön tapaus oli erittäin laaja ja moniongelmainen ja luonteeltaan lisäksi sellainen, että sen selvittämiseen PRH:lla ei ollut riittävästi omia henkilöresursseja, ei määrällisesti eikä asiantuntemuksellisesti.

Ryhtyminen varsinaisiin valvontatoimenpiteisiin nykyisen lainsäädännön aikana tulee Ahdeojan mukaan edellyttämään, että PRH palkkaa asianajajan perehtymään tapaukseen yhteistyössä asiaa selvittävien viranomaisten kanssa. Mahdollinen oikeudenkäynti olisi Ahdeojan mukaan monella tavalla ennakkotapaus. Ahdeojan tiedossa ei ollut tapausta, jossa tuomioistuimessa olisi riita-asiana käsitelty viranomaisaloitteisesti säätiön hallituksen erottamista, säätiön lakkauttamista tai säätiön hallituksen jäsentä vastaan kohdistettua vahingonkorvauskannetta.

KTM:n lausunnon 28.4.2005 mukaan PRH:n tulkintaa niistä edellytyksistä, joiden tulee täytyä, jotta toimenpiteisiin säätiön hallituksen jäsenten erottamiseksi voidaan ryhtyä, ei voida pitää virheellisenä. Tulkintaa voidaan kuitenkin pitää varovaisena, mihin oma vaikutuksensa lienee ollut käytettävissä olevien resurssien vähäisyydellä ja prosessista mahdollisesti aiheutuvilla ylimääräisillä ja osin ennakoimattomilla kustannuksilla. Ainakin tarkoituksenmukaisuusnäkökohdista tarkastellen perusteltuna voisi pitää myös tulkintaa, että erottamismahdollisuuden käyttö rinnastettaisiin muihin turvaamistoimenpiteisiin vaadittavan näytön pitä vyyden osalta. PRH:n toimintaan nyt esillä olevassa Riihisäätiön tapauksessa, ottaen huomioon myös rekisteriviranomaisen käytettävissä olevat resurssit, ei KTM:llä ole ollut huomautettavaa.

KTM:n mukaan säätiöiden valvonnassa keskeinen merkitys on tilintarkastusinstituutiolla. Säätiölain tarjoama mahdollisuus toimittaa säätiön tilien ja hallinnon tarkastus tai muutoin tarkastaa säätiön toimintaa käytetään harvoin. Käytännössä valvonnan tehoa säätelee siihen käytettävissä olevat resurssit. Ministeriön mukaan PRH:ssa on sisäisesti tehty selvitys lainsäädännön muutostarpeesta, joka nyttemmin on johtanut muutoksia koskevan ehdotuksen valmisteluun.

PRH on 11.7.2005 toimittanut tänne oikeusministeriölle samana päivänä lähetetyn aloitteen säätiölain uudistamisesta. Aloitteen mukaan nykyiset säätiölain säännökset eivät kaikissa tapauksissa takaa riittävän nopeata ja tehokasta puuttumista lainvastaiseen toimintaan.

Jaostopäällikkö Ahdeoja on 5.12.2005 ja 16.2.2006 toimittanut tänne pyydettyä Riihisäätiön valvontaan liittyvää asiakirja-aineistoa.

2.3

Selvitys tämänhetkisestä tilanteesta

Rikosjutun tutkinnanjohtajan mukaan kaikki aloitetut esitutkinnot on saatettu päätökseen. PRH:n puuttuminen asiaan olisi hänen mukaansa edelleenkin ajankohtaista ja hyvin tärkeää. Säätiön puhevaltaa käyttävän tahon pitäisi olla riippumaton rikoksista epäillyistä henkilöistä.

Syyttäjän toimittaman selvityksen mukaan Riihisäätiön entiselle hallituksen puheenjohtajalle on 8.3.2006 päivätyssä haastehakemuksessa vaadittu rangaistusta mm. lukuisista törkeistä kavalluksista ja törkeistä avustuspetoksista. Jo syyskuusta 2004 lähtien on ollut vireillä entistä puheenjohtajaa vastaan ajettu syyte luottamusaseman väärinkäytöstä samoissa asioissa, joista on kysymys myös 8.3.2006 päivätyssä haastehakemuksessa. 31.10.2006 päivätyssä haastehakemuksessa on edelleen vaadittu entiselle puheenjohtajalle rangaistuksia törkeistä kavalluksista ja luottamusaseman väärinkäytöstä. Osa tutkituista asioista on syyttäjän mukaan edelleen syyteharkinnassa.

Juttua käsittelevältä kärjätuomarilta 19.12.2006 saadun tiedon mukaan osapuolten kesken on sovittu, että käynnissä oleva jutun kirjallinen valmistelu päättyy viimeistään 30.4.2007. Jutun pääkäsittele tulee kärjätuomarin mukaan alkamaan syyskuussa 2007.

3

ARVIOINTIA

3.1

Oikeusohjeita

Säätiölain 5 §:n 1 momentin mukaan lupa säätiön perustamiseen on haettava patenti- ja rekisterihallitukselta, jolta samalla on pyydettävä säätiön sääntöjen vahvistamista.

Säätiölain 5 §:n 3 momentin mukaan perustamislupa on annettava, jos säätiön tarkoitus on hyödyllinen, ja säännöt vahvistettava, jos ne on laadittu tämän lain säännösten mukaisesti eikä niiden sisältö ole vastoin lakia tai hyviä tapoja. Perustamislupaa älköön kuitenkaan annettako, jos säätiön tarkoituksena sen sääntöjen mukaan on liiketoiminnan harjoittaminen tai jos sen pääasiallisena tarkoituksena ilmeisesti on välittömän taloudellisen edun hankkiminen sääntäjälle tahi säätiön toimihenkilölle, taikka milloin säätiön perustaminen olisi sääntöperinnöstä voimassa olevien säännösten kiertämistä. Lupaa säätiön perustamiseen ei myöskään saa antaa, jos säätiölle tuleva omaisuus on asetuksella säädettävää määrää pienempi tai sellaisessa epäsuhteessa säätiön tarkoitukseen, ettei säätiön perustamiselle ole edellytyksiä.

Säätiölain 10 §:n 1 momentin mukaan hallituksen tulee hoitaa säätiön asioita lakia ja säätiön sääntöjä noudattaen. Hallituksen tulee erityisesti huolehtia mm. siitä, että säätiön varoja ei saa antaa lainaksi säätiön tai samaan konserniin kuuluvan yhteisön lähipiiriin kuuluville henkilöille.

Säätiö on määrätarkoitukseen käytettäväksi luovutetun omaisuuden hoitamista varten säätiölain mukaisesti perustettu itsenäinen oikeushenkilö.

Säätiö on siitä erikoislaatuinen yhteisö, että sillä ei ole omistajia eikä jäseniä. Säätiö on ainoa yksityisoikeudellinen oikeushenkilö, jonka toimintaa viranomaisen valvoo. Viranomaisvalvonalla korvataan sekä omistajakontrollin puuttuminen että edunsaajien oikeusturvan ja julkisten intressien toteutuminen säätiössä.

Vanhan säätiölain (109/1930) muutoksilla on muun muassa pyritty parantamaan säätiöiden valvontamahdollisuuksia. Vuonna 1987 (349/1987) laajennettiin säätiöiden tiedonantovelvollisuutta ja käytettävissä olevia tehostekeinoja säätiötä kohtaan (HE 89/1985 vp.). Vuonna 1995 säätiöiden valvonta siirrettiin oikeusministeriöltä PRH:lle. Säätiövalvonnan ulottuvuutta ja toteuttamistapaa ei lainmuutoksen (943/1994) yhteydessä pyritty muuttamaan. Pyrkimyksenä oli säätiövalvonnan säilyttäminen asiakkaiden kannalta vähintään siirtoa edeltäneellä tasolla (HE 93/1994 vp.).

Patentti- ja rekisterihallituksesta annetun lain (1173/1994) 2 §:n mukaan PRH:n tehtäviin kuuluu säätiölain mukainen säätiöiden valvonta.

Säätiölain 13 §:n mukaan patentti- ja rekisterihallituksen on valvottava, että säätiön hallintoa hoidetaan lain ja säätiön sääntöjen mukaisesti (1 momentti).

Säätiön tulee kuuden kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä toimittaa patentti- ja rekisterihallitukselle oikeiksi todistetut jäljennökset tuloslaskelmasta ja taseesta liitteineen, tase-erittelyistä sekä toiminta- ja tilintarkastuskertomuksista. Säätiön on tarvittaessa annettava patentti- ja rekisterihallitukselle toiminnastaan muitakin valvontaa varten tarvittavia selvityksiä (2 momentti).

Patentti- ja rekisterihallituksella on, milloin siihen on syytä, oikeus toimittaa säätiön tilien ja hallinnon tarkastus ja muullakin tavalla tarkastaa säätiön toimintaa. Säätiön tilintarkastaja on patentti- ja rekisterihallituksen pyynnöstä velvollinen antamaan patentti- ja rekisterihallitukselle tietoja sellaisista säätiön asioista, jotka hän tehtävänsä suorittaessaan on saanut tietoonsa (3 momentti).

Milloin patentti- ja rekisterihallitus havaitsee säätiön hallituksen menetelleen lain tai sääntöjen vastaisesti taikka laiminlyöneen tässä laissa säädetyt velvollisuutensa, patentti- ja rekisterihallitus voi määrätä hallituksen ryhtymään toimiin oikaisun aikaansaamiseksi tai kieltää virheellisen päätöksen täytäntöönpanon. Patentti- ja rekisterihallitus voi asettaa määräyksen tai kiellon tehosteeksi uhkasakon säätiön hallituksen jäsenille. Uhkasakon määrää maksettavaksi patentti- ja rekisterihallitus (14 §:n 1 momentti).

Jos säätiön hallitus tai sen jäsen on jatkuvasti tai muuten törkeästi toiminut lain tai sääntöjen vastaisesti, voi säätiön kotipaikan tuomioistuin patentti- ja rekisterihallituksen tekemästä hakemuksesta erottaa säätiön hallituksen tai sen jäsenen toimestaan (2 momentti).

Jos hallitus tai sen jäsen on 12 a §:ssä tarkoitetulla tavalla tuottanut säätiölle vahinkoa, patentti- ja rekisterihallitus voi nostaa asiasta johtuvan vahingonkorvauskanteen säätiön kotipaikan tuomioistuimessa (3 momentti).

Milloin hallituksen jäsen on toimeensa syyllistynyt rangaistavaan tekkoon, patentti- ja rekisterihallituksen on ilmoitettava asiasta viralliselle syyttäjälle syytteen nostamiseksi säätiön kotipaikan tuomioistuimessa (4 momentti).

Jos säätiön hallitus 14 §:n 2 momentissa tarkoitetussa tapauksessa erotetaan toimestaan, tulee oikeuden samalla määrätä yksi tai useampia uskottuja miehiä hoitamaan säätiön asioita, kunnes uusi hallitus on säätiön sääntöjen mukaisesti valittu. Oikeudella on valta määrätä, että hallituksen tai sen jäsenen erottamista ja uskottujen miesten määräämistä koskeva päätös on muutoksenhausta huolimatta heti pantava täytäntöön (14 a § 1 momentti).

Jos säätiön muutoin havaitaan jääneen vaille hallitusta, on patentti- ja rekisterihallituksen määrättävä yksi tai useampi uskottu mies hoitamaan säätiön asioita, kunnes uusi hallitus on säätiön sääntöjen mukaisesti valittu (2 momentti).

Jollei uutta hallitusta 1 tai 2 momentissa tarkoitetussa tapauksessa voida valita sääntöjen määräämässä järjestyksessä, on patentti- ja rekisterihallituksen tehtävä säätiön kotipaikan alioikeudelle hakemus uuden hallituksen määräämiseksi säätiölle. Hallituksen jäseniä määrättäessä on mikäli mahdollista otettava huomioon hallituksen kokoonpano ja toimiaikaa koskevat säätiön sääntöjen määräykset. Uusi hallitus on tarvittaessa oikeutettu täydentämään itse itseänsä (3 momentti).

Uskotuilla miehillä, joita 1 ja 2 momentissa tarkoitetaan, on oikeus saada säätiön varoista korvaus tehtäviensä hoitamisesta (4 momentti).

Säätiölain 18 §:n 3 momentin mukaan jos säätiön toiminta on jatkuvasti ollut lain tai sääntöjen vastaista, voi säätiön kotipaikan tuomioistuin, milloin siihen on erityistä syytä, patentti- ja rekisterihallituksen tekemästä hakemuksesta määrätä säätiön heti lakkautettavaksi.

3.2

Riihisäätiön valvonta

Riihisäätiön tarkoituksena on sääntöjen mukaan työväen ja muun kansanperinteen tallentaminen, biodynaamisen viljelyn edistäminen ja tunnetuksi tekeminen, luonnonsuojelun edistäminen, ammatillisten opintojen tukeminen ja sosiaalisen asuntotuotannon edistäminen Suomessa.

Selvitysten mukaan muut viranomaiset ovat koko ajan vuodesta 2001 lähtien informoineet PRH:ta omista tutkimuksistaan ja toimenpiteistään. PRH:n tiedossa on jo varhaisista vaiheista lähtien ollut se, että poliisin ja syyttäjän mielestä Riihisäätiön hallinnon vaihtaminen olisi erittäin tärkeää. Heidän mukaansa jutun tutkinta ja oikeuskäsittely vaikeutuisivat merkittävästi, jos säätiön hallituksessa toimi samoja henkilöitä, jotka olivat myös rikoksesta epäiltyjä. Muut viranomaiset ovat saamiensa tietojen perusteella ryhtyneet toimenpiteisiin Riihisäätiössä esiin tulleiden väärinkäytösten takia. Muun muassa ARA on peruuttanut säätiön yleishyödyllisen statuksen ja irtisanonut

aravalainoja sekä lakkauttanut useiden kiinteistöyhtiöiden lainojen korkotuen maksamisen. - - -

PRH:n selvityksissä on korostettu sen resurssien riittämättömyyttä. Totean ensinnäkin yleisesti, että viranomaisen ei voi laiminlyödä sille lain mukaan kuuluvia tehtäviä vetoamalla voimavarojen puutteeseen. Toiseksi tässä tapauksessa PRH:n käytettävissä on ollut poikkeuksellisen laaja aineisto muiden viranomaisten jo tekemiä selvityksiä. ARA on jo vuosina 2001-2003 suorittanut ulkopuolisten ammattitilintarkastajien kanssa yhteistyössä tehdyn perusteellisen tarkastuksen. Tämä perusteellinen selvitys on ollut PRH:n käytössä ilman erillisiä omia selvityksiä. Tarkastuskertomus sisältää havaintoja seikoista, joiden perusteella on voitu vetää pitkälle meneviä johtopäätöksiä Riihisäätiön toiminnan laillisuudesta riippumatta asian tulevasta rikosoikeudellisesta arvioinnista. Tarkastuskertomuksessa on todettu useita toiminnan laittomuuksia. Hallinto-oikeuden ratkaisuihin sekä verottajan päätöksistä ja apurahamuistiosta on niin ikään ollut saatavissa valmista selvitystä Riihisäätiön toiminnasta.

PRH on korostanut myös riittävää näyttöä edellytyksenä valvontatoimenpiteille. Tässä tapauksessa on kuitenkin jo ollut riittävä näyttö sille, että ARA on peruuttanut Riihisäätiön nimeämisen yhteisöksi, joka harjoittaa aravalaisissa tarkoitettua asuntojen vuokraamista sosiaalisin perustein. Vastaavasti näyttö on riittänyt siihen, että ARA on irtisanonut Riihisäätiön omistamien kiinteistöyhtiöiden aravalainoja ja kiinteistöyhtiöiden lainojen korkotuki on lakkautettu. Kiinnitän erityisesti huomiota siihen, että ARA:n toimenpiteiden perusteet oli tutkittu ja hyväksytty hallinto-oikeuden päätöksillä. - - - Edelleen näyttö on riittänyt esitutkimuksen aloittamiseen ja sittemmin myös syytteiden nostamiseen Riihisäätiön hallituksen entistä puheenjohtajaa vastaan.

PRH on oikeuskirjallisuuteen viitaten korostanut, että säätiölain mukainen valvonta on ensisijaisesti jälkikäteisvalvontaa. Nähdäkseni jo vuonna 2003 on kysymys ollut jälkikäteisvalvonnasta. Selvityspyynnöt ja muut toimenpiteet ovat johtuneet Riihisäätiön aiemmassa toiminnassa ilmitulleista väärinkäytöksistä. PRH on ollut ainoa viranomaistaho, joka on voinut puuttua Riihisäätiön hallintoon.

Edelleen PRH:n selvityksessä on viitattu muun muassa Pirkko-Liisa Aron väitöskirjaan, jossa on korostettu säätiön valvonnan jälkivalvonnan luonnetta. Samassa väitöskirjassa tuodaan esiin myös eräitä säätiötä koskevia peruseräitä. Säätiön perustajalla ei saa olla perustamisen jälkeen erityistä määräysvaltaa säätiössä. Säätiön on toimittava säätiön tarkoituksen mukaisesti. Säätiön tarkoitus ei saa olla pääasiassa edun hankkiminen säätäjälle tai säätiön toimihenkilölle. Säätiö ei voi myöskään perustua liiketoiminnan harjoittamiseen eivätkä säätäjälle tai toimihenkilölle annetut apurahat ole hyväksytyjä. Säätiö ei myöskään voi antaa varoja lainaksi hallitukselle tai sitä lähellä oleville henkilöille. Jo ARA:n tarkastuskertomuksesta on ollut pääteltävissä, että Riihisäätiön toiminta on mitä ilmeisimmin ollut näiden säätiön toiminnalle asetettujen peruseräiden vastaista.

PRH on viitaten mm. vuodelta 1971 olevaan Aron väitöskirjaan ja säätiölain muutoksen perusteluihin (HE 89/1985 vp) katsonut, että hallituksen erottaminen edellyttää näyttöä vahingon aiheuttamisesta säätiölle. Vuonna 1971 voimassa olleessa säätiölain 14 §:n 2 momentissa edellytettiin PRH:n selvityksessä esitetyin tavoin vahingon toteamista vahingonkorvaus- tai rangaistusvaatimusta määrättäessä. Oikeudella oli saman momentin mukaan mahdollisuus tällöin myös erottaa hallitus.

Tämän lisäksi oli säätiölain silloisen 18 §:n 3 momentin mukaan kuitenkin mahdollista erottaa hallitus tai sen jäsen toimestaan myös silloin, kun säätiön toiminta oli jatkuvasti lain tai säätiön sääntöjen vastaista. Aron mukaan hallituksen erottaminen 18 §:n 3 momentissa tarkoitetussa tapauksessa ei edellyttänyt säätiölle aiheutetun vahinkoa. Kysymys oli Aron mukaan pikemminkin siitä, että säätiön toiminta loukkasi niitä edellytyksiä, joiden varassa perustamislupa säätiölle oli aikanaan annettu. Säännös pyrki Aron mukaan suojaamaan yhtä hyvin säätiöomaisuutta vieraalta käyttötarkoitukselta kuin itse yhteiskuntaa säätiövarojen ja säätiömuodon sellaiselta käytöltä, jota se ei ollut toimilupaa myönnettäessä hyväksynyt.

Säätiölain muutoksen (349/1987) yhteydessä säännös erottamisesta jatkuvan lainvastaisen toiminnan johdosta siirrettiin 18 §:stä 14 §:ään omaksi momentikseen. Erottamismahdollisuutta ei mainittu muutoksen jälkeen enää lainkaan momenteissa, jotka koskivat hallituksen jäsenille esitettäviä vahingonkorvaus- ja rangaistusvaatimuksia. Perusteluissa nimenomaan todettiin, että rangaistusvaatimuksen esittäminen sekä hallituksen tai sen jäsenen erottaminen olisivat käytettävissä virheellisen menettelyn seuraamuksina muissakin tapauksissa kuin vain vahingon aiheuttamistilanteissa (HE 89/1985 vp., s 10).

Toimenpiteet hallituksen erottamiseksi eivät siis ole olleet vuoden 1987 säätiölain muutoksen jälkeen riippuvaisia säätiölle aiheutetusta vahingosta. Hallitus voidaan säätiölain voimassa olevan 14 §:n 2 momentin mukaan PRH:n hakemuksesta erottaa, kun toiminta on ollut jatkuvasti tai muuten törkeästi lain tai sääntöjen vastaista.

Käytettävissä olleiden tietojen perusteella on sitä paitsi ollut selvää, että säätiölle oli jo aiheutettu myös konkreettista vahinkoa. Säätiön nimeäminen yhteisöksi, joka voi harjoittaa asuntojen vuokrausta sosiaalisin perustein, on peruutettu. Tämä on luonnollisesti ollut vahingollista säätiölle, jonka yhtenä tarkoituksena on sen sääntöjen mukaan sosiaalisen asuntotuotannon edistäminen Suomessa. Muun muassa säätiön omistamien kiinteistöyhtiöiden aravalainoja on irtisanottu, ja lainojen korkotuen maksaminen lakkautettu. - - - Myös PRH:n palkkaama KHT-tilintarkastaja on muistiossaan 2.6.2004 todennut, että säätiön ja kiinteistöyhtiöiden olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin lähipiirin saaman hyödyn takaisin perimiseksi, koska ARA:n raportin mukaan kiinteistöyhtiöille ja sitä kautta sen omistajalle Riihisäätiölle oli aiheutunut merkittävää haittaa.

PRH:n selvityksessä on tuotu esiin myös oikeusturvanäkökohta. Asiaa tältä osin arvioitaessa on otettava myös huomioon, että esimerkiksi säätiön hallituksen erottamisesta päätettäessä PRH on ainoastaan hakijana.

Hallituksen jäsenten oikeusturvasta ja erottamisen edellytysten arvioinnista päättää viimekädessä tuomioistuin. Tämäkin seikka voidaan ottaa huomioon harkittaessa sitä, milloin toimenpiteisiin hallituksen erottamiseksi tulisi ryhtyä.

Ahdeojan mukaan vastaavanlaista kannetta ei hänen tietämänsä mukaan ole milloinkaan ollut oikeudessa riita-asiana käsiteltävänä. Hankituista selvityksistä käy ilmi, että PRH on 21.11.2001 tehnyt Kokkolan kärjäoikeudelle sittemmin rauenneen hakemuksen erään säätiön hallituksen erottamiseksi. Siinä säätiön tarkoitus eli maataloudessa ikääntyneiden isäntien ja emäntien vanhuudenkodin rakentaminen ei ollut toteutunut. Tapaus ei ole vakavuudeltaan lainkaan verrattavissa Riihisäätiön tapaukseen.

Riihisäätiön asioista käytännössä vastaava Ahdeoja on KRP:n tapaamisesta ja verottajan apurahamuistiosta laatimissaan muistioissa mm. todennut, että tilanne olisi edellyttänyt säätiön hallinnon vaihtamista ja - - -. PRH:n viralliset toimenpiteet ovat kuitenkin jääneet erilaisten selvittelyjen tasolle. Epäselväksi jää, miksi Riihisäätiön asiaa hoitavan ja säätiölakiin ilmeisesti parhaiten perehtyneen juristin kannanottoja ei ole otettu huomioon valvontatoimenpiteitä Riihisäätiön asiassa harkittaessa.

PRH on tulkinut voivansa ryhtyä Riihisäätiön hallituksen tai sen jäsenten erottamiseen siinä vaiheessa kun poliisin esitutkinta on valmistunut ja juttu siirtynyt syyteharkintaan. Jutun tutkinta on tällä hetkellä jo päätynyt ja asia on vireillä Oulun kärjäoikeudessa. PRH:stä 20.12.2006 saatujen tietojen mukaan asiassa ei ole vielääkään ryhdytty konkreettisiin toimenpiteisiin.

4

LOPPUTULOS JA TOIMENPITEET

Käsitykseni mukaan PRH:n olisi tullut Riihisäätiötä valvovana viranomaisena ryhtyä konkreettisiin toimenpiteisiin viimeistään vuoden 2005 alussa.

Sitä ennen ARA oli jo suorittamassaan perusteellisessa tarkastuksessa todennut, että Riihisäätiön toiminnassa oli ilmennyt useita lainvastaisuuksia. Menettely oli ollut muun muassa osakeyhtiölain, tilintarkastuslain sekä arava- ja korkotukilainsäädännön vastaista. ARA oli jo joulukuussa 2001 tehnyt asiassa tutkintapyynnöt poliisille ja verottajalle. Valtiontalo uden tarkastusvirasto oli sitä ennen kehottanut ARA:aa harkitsemaan rikosilmoituksen tekemistä. ARA oli suorittamiensa tarkastushavaintojen perusteella päättänyt peruuttaa Riihisäätiön nimeämisen yhteisöksi, joka harjoittaa aravalaisissa tarkoitettua asuntojen vuokraamista sosiaalisin perustein, sekä myöhemmin ARA oli irtisanonut Riihisäätiön omistamien kiinteistöyhtiöiden aravalainoja ja lakkauttanut kiinteistöyhtiöiden asuntolainoille myönnetyn korkotuen maksamisen. Oulun hallinto-oikeus oli 6.5.2004 hylännyt ARA:n päätöksistä tehdyt valitukset. Hallinto-oikeus oli perustellut päätöksiään mm. säätiön väärinkäytösten laadulla ja järjestelmällisyydellä sekä säätiön hallituksen puheenjohtajaa ja hänen lähipiiriään suosivilla menettelytavoilla.

- - -

Riihisäätiön hallinnon menettely oli myös johtanut laajaan esitukintaan ja sittemmin syytteiden nostamiseen erästä säätiön hallinnossa toiminutta henkilöä vastaan.

Riihisäätiön hallinnon menettely, joka on johtanut edellä mainittuihin seurauksiin, on aiheuttanut säätiölle konkreettista vahinkoa.

Käsitykseni mukaan Patentti- ja rekisterihallitus on selkeästi laiminlyönyt velvollisuutensa säätiötä valvovana viranomaisena. Se ei ole esittänyt selvityksissään hyväksyttäviä syitä menettelylle.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n nojalla annan Patentti- ja rekisterihallitukselle huomautuksen säätiölain mukaisen valvontavelvollisuuden laiminlyönnistä Riihisäätiön asiassa.

Pyydän Patentti- ja rekisterihallitusta ilmoittamaan 31.3.2007 mennessä, mihin konkreettisiin toimiin se on Riihisäätiön toimintaa valvovana viranomaisena ryhtynyt.

Jäljennös päätöksestä lähetetään tiedoksi kauppa- ja teollisuusministeriölle.

Koska Patentti- ja rekisterihallitus on selvityspyyntöni jälkeen tehnyt oikeusministeriölle aloitteen säätiölain muuttamiseksi, lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni tiedoksi myös oikeusministeriölle.