

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi säätiön valvontamaksusta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki säätiön valvontamaksusta. Uudessa laissa säädettäisiin säätiön taseen loppusumman perusteella määräytyvästä valvontamaksusta, joka korvaisi nykyisen vuosiselvitysilmoituksen käsittelymaksun. Valvontamaksua olisi valtiosääntöoikeudellisesti pidettävä verona. Laissa säädettäisiin verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Valvontamaksun määräisi ja perisi Patentti- ja rekisterihallitus.

Valvontamaksutulot tuloutettaisiin valtion talousarviossa bruttomääräisinä tuloina. Tarkoitus on, että talousarviossa vastaavan suuruisen määräraha osoitettaisiin Patentti- ja rekisterihallitukselle.

Esitys liittyy valtion vuoden 2014 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Patentti- ja rekisterihallituksesta annetun lain (578/2013) 2 §:n mukaan Patentti- ja rekisterihallituksen tehtäviin kuuluu säätiörekisterin pitäminen sekä säätiöiden valvonta. Säätiölain (109/1930) 13 §:n mukaan Patentti- ja rekisterihallituksen on valvottava, että säätiön hallintoa hoidetaan lain ja säätiön sääntöjen mukaisesti. Valvontaa toteutetaan tarkastamalla säätiön toimittama vuosiselvitys. Säätiöiden on toimitettava vuosiselvityksensä Patentti- ja rekisterihallitukselle kuuden kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä. Vuosiselvityksessä tulee olla toimintakertomus, tuloslaskelma, tase liitetietoineen, tase-erittelyt ja tilintarkastuskertomus. Patentti- ja rekisterihallitus perii nykyisin vuosiselvitys ilmoituksen käsittelystä 100 euron käsittelymaksun. Säätiön on tarvittaessa annettava Patentti- ja rekisterihallitukselle toiminnastaan muitakin valvontaa varten tarvittavia selvityksiä. Patentti- ja rekisterihalli-

tuksella on, milloin siihen on syytä, oikeus toimittaa säätiön tilien ja hallinnon tarkastus ja muullakin tavalla tarkastaa säätiön toimintaa.

Patentti- ja rekisterihallitus on nettobudjetoitu virasto, jonka on katettava kaikki kustannuksensa asiakkailtaan saamallaan tuloilla. Ainoastaan yhdistysrekisterin toimintaa on tuettu valtion budjettivaroista yhteiskuntapoliittisista syistä.

Valtion suoritteiden maksullisuuden ja maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään valtion maksuperustelaissa (150/1992). Patentti- ja rekisterihallituksen nettobudjetointi toteutetaan patentti- ja rekisterihallituksen suoritteista perittävistä maksuista annetun lain (1032/1992) nojalla siten, että laissa tarkemmin määritellyin kriteerein suoritteista perittävät maksut määritetään vastaamaan suoritetuotannosta syntyviä kustannuksia täysimääräisesti.

Suomessa oli Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämään säätiörekisteriin merkitty vuoden 2013 toukokuussa 2841 säätiötä. Patentti- ja rekisterihallituksen toteuttaman sää-

tiövalvonnan työ määrä on viime vuosina ollut merkittävässä kasvussa säätiöiden toimintaan ja oikeudellisiin tulkintoihin liittyvien kysymysten voimakkaamman esille nousun myötä. Tämän seurauksena myös säätiövalvonnan kustannukset ovat kasvaneet. Patenti- ja rekisterihallituksen kustannusvastaavuuslaskennan mukaan on arvioitavissa, että säätiövalvonnan alijäämä on kuluva vuonna arviolta noin 253 000 euroa. Eri tuomioistuimissa vireillä olevien asioiden määrästä ja laadusta voidaan arvioida kustannusten olevan vuonna 2014 merkittävästi suuremmat kuin vuonna 2013. Alijäämään vaikuttaa keskeisesti vireillä olevien oikeudenkäyntien kulut ja kulloinkin tarve käyttää ulkopuolisia asiantuntijoita esimerkiksi erityistarkastusten suorittamisessa.

Oikeusministeriö asetti 5 päivänä tammikuuta 2012 työryhmän valmistelemaan säätiölain uudistusta. Työryhmän mietintö julkaistiin 15 päivänä toukokuuta 2013 (OM mietintöjä ja lausuntoja 23/2013 ”Uusi säätiölaki”). Mietinnössä arvioidaan muun muassa säätiövalvontaa ja sen rahoitusta. Näiden arvioiden edellyttämät jatkotoimet on tarkoitus määrittää työryhmän mietinnön jatkovalmistelun yhteydessä.

1.2 Nykytilan arviointi

Säätiölaissa on säädetty merkittävästä valvontavastuusta valtion viranomaiselle. Säätiövalvontaa on pidettävä yhteiskunnallisesti tarpeellisena säätiöihin liittyvien merkittävien taloudellisten arvojen vuoksi. Säätiöillä ei esimerkiksi ole sellaista omistajavalvontaa, joka on tyypillinen osakeyhtiöille.

Säätiövalvonnan jatkuva alikatteisuus edellyttää toimenpiteitä kustannusvastaavuuden palauttamiseksi. Patenti- ja rekisterihallituksen julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteiden tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää. Nykyisen vuosiselvitys ilmoituksen käsittelymaksun osalta tämä tarkoittaa käytännössä, että maksulla voidaan kattaa ilmoituksen käsittelystä aiheutuvat kustannukset. Patenti- ja rekisterihallituksen muista valvontatehtävistä aiheutuvien kulujen kattaminen vuosiselvitys ilmoituksen käsittelymaksulla ei olisi patenti-

ja rekisterihallituksen suoritteista perittävistä maksuista annetun lain periaatteiden mukaista.

Vaihtoehtoisina tapoina ratkaista rahoituksen alikatteisuus on harkittu budjettirahoitusta, valtion maksuperustelain mukaisten uusien suoritteiden käyttöönottoa tai vuosittaisen valvontamaksun käyttöönottoa.

Budjettivarojen osoittamista säätiövalvontaan ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena. Säätiön perustajat ovat valinneet tämän toimintamuodon parhaiten omiin tarkoituksiinsa soveltuvana. Tällöin on asianmukaista, että valvontatoiminnan kustannukset katetaan säätiöille osoitettavilla maksuilla.

Toisena mahdollisuutena on pohdittu, tulisiko nykyistä enemmän maksuja periä valvojan yksittäisistä suoritteista (tuotteistaminen). Valtion maksuperustelain 6 §:n 1 momentin mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun tulee vastata suoritteiden tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo). Patenti- ja rekisterihallituksen suoritteista perittävistä maksuista annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan Patenti- ja rekisterihallituksen julkisoikeudellisesta suoritteesta perittävä maksu voidaan kuitenkin määrätä suoriteryhmäkohtaisen kustannusvastaavuuden perusteella. On epäselvää, missä määrin olisi mahdollista periä toimenpidemaksuja sellaisista Patenti- ja rekisterihallituksen säätiövalvonnan suoritteista, jotka eivät perustu valvottavan hakemukseen. Perusvaatimuksena suoriteperusteisen maksun perimiselle on, että se kohdistuu yksilöityyn valvottavaan. Lisäksi edellytetään, että suoritteiden hinta vastaa suoritteiden tuottamisesta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää. Säätiövalvontaan liittyvien tarkastusten tuotteistamista eli erillisten tarkastusmaksujen määräämistä vaikeuttaa suoritteiden sattumanvaraisuus ja toimenpiteiden korkea hinta. Maksaja ei myöskään itse tilaa tuotetta kuten yleensä valtion maksuperustelain mukaisten toimenpidemaksujen maksaja, vaan kyse on valvontaviranomaisen harkintaan liittyvästä toimenpiteestä.

Kun tarkastuksen kohteena on pieni valvottava säätiö, todellisten kustannusten mukaan laskettu tarkastusmaksu voi korottaa valvontata- ja tarkastusmaksut huomattaviksi. Toi-

saalta valvontaviranomaiselta ei voida edellyttää täyttä varmuutta lain tai säätiön sääntöjen vastaisesta toiminnasta pelkän valvontatoimenpiteen käynnistämiseksi, joten väistämättä osa valvontatoimenpiteistä osoittautuu jälkikäteen aiheettomiksi. Tällaisessa tilanteessa olisi kohtuutonta periä toimenpiteistä aiheutuneita kuluja tarkastuksen kohteelta. On myös otettava huomioon, että hyöty tarkastusten suorittamisesta ei koidu pelkästään tarkastettavalle säätiölle vaan sillä edistetään yleisesti säätiötoiminnan nauttimaa luottamusta.

Edellä esitetyistä syistä olisi valvontatoimintaa tarkoituksenmukaista rahoittaa tasapuolisesti kaikilta säätiöiltä perittävällä valvontamaksulla, jolloin maksut eivät kohdistuisi vain tarkastuksen kohteeksi joutuneeseen säätiöön. Näin perittävällä maksulla voitaisiin yleisesti turvata tehokkaan säätiövalvonnan edellytykset ja samalla ottaa huomioon edellä esitetyt näkökohdat.

Vaikka valvontamaksuja ei kohdennettaisi tarkastuksen kohteelle osoitettuihin yksittäisiin toimenpiteisiin, olisi säätiön valvontamaksun suuruus kuitenkin asianmukaista suhteuttaa siihen työmäärään, jonka Patentti- ja rekisterihallituksen arvioidaan kohdistavan kuhunkin säätiöön. Toisaalta esityksellä ei ole tarkoitus merkittävästi haitata pienimuotoisen säätiötoiminnan edellytyksiä. Tästä syystä maksuun ehdotetaan porrastusta, joka sidottaisiin viranomaisen työmäärää kuvaavaan tunnuslukuun. Maksun porrastuksella voidaan turvata erityisesti pienimuotoisen säätiötoiminnan edellytykset jatkossakin.

Työmäärään vaikuttaa muun muassa säätiön toiminnan laajuus ja luonne. Lisäksi maksun perusteen tulisi olla mahdollisimman yksiselitteinen ja aiheuttaa mahdollisimman vähän hallinnollista taakkaa ja viranomaistyötä. Määräytymisperusteena tulisi sen vuoksi käyttää niitä tietoja, jotka säätiö nykyisinkin toimittaa Patentti- ja rekisterihallitukselle. Tällaisia ovat etenkin tilinpäätöstietoihin sisältyvät tase ja tuloslaskelma. Vaihtoehtoisina maksun perusteina on harkittu taseen loppusummaa sekä tuloslaskelman mukaisten tuottojen summaa.

Oikeusministeriön asettama säätiölakityöryhmä esitti mietinnössään määräytymisperusteeksi tuloslaskelman yhteenlaskettuja

tuottoja. Työ- ja elinkeinoministeriö on asiaa yhdessä Patentti- ja rekisterihallituksen kanssa arvioituaan pitänyt kuitenkin taseen loppusummaa perusteltuna. Taseen loppusumma on vaihtoehdoista yksinkertaisemmin poimitavissa suoraan säätiöiltä vuosittain kerättävistä tiedoista, joten sitä käyttämällä maksun perimisestä aiheutuvat kustannukset jäävät mahdollisimman pieniksi. Sitä vastoin tuottojen summa olisi tapauskohtaisesti laskettava tuloslaskelman tiedoista. Tuottojen rinnalla tulisi ottaa huomioon tuloslaskelman mukaiset kulut, mikä myös lisäisi viranomaisen työtä. Maksupäätökset tehtäisiin taseen perusteella koneellisesti, mikä säästäisi kustannuksia tuloslaskelman mukaisiin tuottoihin verrattuna. Jokainen erikseen laskettava kriteeri lisäisi viranomaisen työtä ja pakottaisi myös nostamaan valvontamaksuja vastaavasti. Tasearvon vaihtelu on myös tuottoja vähäisempää, jolloin valvontamaksun määrässä ei olisi merkittävää vuotuista vaihtelua. Taseen loppusummaan perustuva maksu olisi säätiöiden kannalta paremmin ennakoitavissa. Säätiön tuottoihin liittyvä vuotuinen vaihtelu tekisi myös maksukertymästä suhdanteista riippuvaisen, vaikka säätiövalvonnan kustannuksissa ei vastaavaa vaihtelua ole havaittavissa. Näin ollen valvontamaksun määrä ehdotetaan määrättäväksi taseen loppusummaan sidotun porrastetun maksutaulukon mukaan. Siinä tapauksessa, että tasetta ei ole vielä laadittu tai sitä ei muusta syystä ole säätiölain mukaisti toimitettu Patentti- ja rekisterihallitukselle, voidaan periä alin mahdollinen valvontamaksu.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksellä pyritään saavuttamaan Patentti- ja rekisterihallituksen suorittaman säätiövalvonnan kustannusvastaavuus. Edellä esitetyn perusteella tämä olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa korvaamalla nykyinen vuosiselvitys ilmoituksen käsittelymaksu säätiön valvontamaksulla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan valvontaan liittyvät maksut on pitkälti katsottu perustuslain 81 §:n näkökulmasta veroiksi. Myös nyt esitettävää säätiön valvontamaksua olisi valtiosääntöoikeudellisesti katsoen pidettävä verona. Maksusta

olisi siksi säädettävä lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Koska verot on tuloutettava valtion talousarvioon, säädettävä maksu tuloutetaan valtion talousarvioon ja tarkoitus on, että vastaava määräraha osoitetaan Patentti- ja rekisterihallitukselle. Olisi erittäin tärkeää varmistaa, että säätiön valvontamaksulla kerättävät varat ohjattaisiin lyhentämättöminä kattamaan Patentti- ja rekisterihallituksen säätiövalvonnasta aiheutuvia kuluja.

Laissa säädettäisiin verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista. Valvontamaksu ehdotetaan määrättäväksi säätiön taseen loppusummaan sidotun porrastetun maksutaulukon mukaan. Maksun porrastuksella voidaan turvata pienimuotoisen säätiötoiminnan edellytykset jatkossakin. Patentti- ja rekisterihallitus saa maksun määräämiseksi tarpeelliset tiedot säätiön tuloslaskelmasta ja taseesta, jotka säätiölain 13 §:n 2 momentin mukaisesti tulee kuuden kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä toimittaa Patentti- ja rekisterihallitukselle. Säätiön valvontamaksu ei liittyisi erityisesti säätiön tulonhankkimistoimintaan, vaan yleisemmin säätiön lain ja sääntöjen mukaisen toiminnan valvontaan. Näin ollen tuloverotuksen yleisten periaatteiden mukaisesti valvontamaksu ei myöskään olisi tuloverotuksessa vähennyskelpoinen.

Laissa säädettäisiin myös verovelvollisen oikeusturvasta. Laki sisältäisi verotuksen toimittamisen kannalta välttämättömät säännökset maksun oikaisemisesta maksuvelvollisen sekä maksunsaajan hyväksi. Lisäksi laissa säädettäisiin muutoksenhausta. Säätiön valvontamaksua koskevaan päätökseen haettaisiin oikaisua Patentti- ja rekisterihallitukselta. Patentti- ja rekisterihallituksen oikaisuvaatimuksen johdosta tekemään päätökseen haettaisiin muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta. Muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi mahdollista vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Säätiön vuosiselvitys ilmoituksen käsittelemaksun korvaaminen säätiöiltä perittävällä säätiön valvontamaksuksi kutsutulla verolla merkitsi muutosta valvontamaksutulojen budjetointiin valtion talousarviossa. Patentti- ja rekisterihallituksen valvontamaksutuloja ei voitaisi esityksen toteuttamisen myötä enää nettobudjetoita viraston toimintamomentille, vaan tulot tulisi tulouttaa valtion talousarvioon bruttomääräisinä tuloina. Valvonnasta aiheutuvien menojen maksamista varten tulisi varata tarvittava määräraha viraston toimintamomentille.

Säätiöiden kannalta ehdotettu valvontamaksu merkitsee pienimpiä säätiöitä lukuun ottamatta merkittävää korotusta säätiövalvonnasta perittäviin maksuihin. Pienimpien säätiöiden osalta maksu nousisi nykyisestä 100 eurosta 120 euroon. Suurin osa säätiöistä maksaisi 250 euron valvontamaksua, mikä vastaisi suunnilleen valvonnan keskimääräisiä kustannuksia. Kaikista suurimpien säätiöiden osalta maksun korotus vuosiselvityksen käsittelemaksuun verrattuna olisi 400 euroa. Maksu on edelleen varsin maltillinen suhteessa näiden säätiöiden maksukykyyn.

Valvontamaksulla kerättävien tulojen kokonaissumma olisi arviolta 586 860 euroa vuodessa. Näillä tuloilla katettaisiin nykyisten vuosiselvitys ilmoitusten käsitteleykustannukset 250 000 euroa sekä säätiövalvonnan arvioitu alijäämä kuluvalle vuodelle 253 000 euroa. Valvontamaksutuloilla pyritään turvaamaan valvontatoiminnan resurssit nykyisessä laajuudessa. Koska säätiövalvonnasta aiheutuneiden kustannusten määrä on vaihdellut huomattavasti viime vuosina, on valvontamaksun mitoituksessa lisäksi pyritty varautumaan tällaiseen vaihteluun. Valvonnasta aiheutuvien kustannusten arvioidaan kasvavan nykyisestä vuonna 2014.

3.2 Hallinnolliset vaikutukset

Viranomaistoiminnan kannalta maksulla turvataan tehokkaan säätiövalvonnan edellytykset jatkossakin, mitä on säätiöihin liittyvien yhteiskunnallisten ja taloudellisten arvojen kannalta pidettävä tärkeänä. Esityksellä ei ole välittömiä henkilöstövaikutuksia, koska maksupäätökset tehtäisiin säätiörekisterille toimitetuista tiedoista koneellisesti.

Esitys ei myöskään lisää säätiöiden hallinnollista taakkaa, koska maksun määräämisen kannalta tarpeelliset tiedot toimitetaan jo nykyisin vuosiselvityksen yhteydessä. Lisäksi maksulla korvataan nykyinen vuosiselvityksen käsittelymaksu.

4 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy vuoden 2014 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Oikeusministeriössä on vireillä säätiölain uudistaminen. Säätiölain uudistamista arvioineen työryhmän mietintö on julkaistu 15 päivänä toukokuuta 2013. Tämä esitys ei liity välittömästi säätiölain uudistamiseen, vaan säätiölain uudistamistyöryhmän mietinnöstä seuraavat mahdolliset muutokset säätiövalvontaan ja sen rahoitukseen arvioidaan työryhmän ehdotuksen jatkovalmistelun yhteydessä.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä. Keskeisimpien sidosryhmien kannat on selvitetty vuonna 2013 suoritetulla lausuntokierroksella. Lausunnot on saatu seuraavilta tahoilta: oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, Patentti- ja rekisterihallitus, Valtiontalouden tarkastusvirasto, Eläkesäätiöyhdistys, Föreningen Kostsamfundet r.f., Helsingin diakonissalaitoksen säätiö, Jenny ja Antti Wihurin rahasto, Koneen Säätiö, Raha-automaattiyhdistys, Stiftelsen för Åbo Akademi, Suomen kulttuurirahasto, Suomen sosiaali- ja terveys ry, Svenska litteratursällskapet i Finland r.f.,

Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry, Takuu-Säätiö. Lisäksi Yrjö Jahnssonin säätiö on ilmoittanut, että se ei laadi omaa lausuntoa vaan yhtyy Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunnan antamaan lausuntoon.

Lausunnoista voidaan todeta, että Patentti- ja rekisterihallituksen säätiövalvonnan rahoituksen uudistamiselle katsotaan olevan tarvetta. Sen sijaan lausuntopalautteessa on esitetty eräviä näkemyksiä siitä, miten rahoitusta pitäisi uudistaa. Uuden valvontamaksun käyttöönottoa puoltavissa lausunnoissa esitystä kannatetaan sen tarpeellisuuden, tasapuolisuuden ja ennustettavuuden ansiosta. Muissa lausunnoissa toisaalta vastustetaan esityksen mukaista maksua ja ehdotetaan muun muassa säätiövalvonnan kustannusten kattamista valtion budjettivaroista eri organisaatiomuotojen ja erikokoisten säätiöiden tasapuoliseksi kohtelemiseksi.

Useissa lausunnoissa otettiin kantaa ratkaisuun, jossa valvontamaksun suuruus sidottaisiin säätiön taseen loppusummaan. Valvontamaksun perustumista taseeseen pidetään osapuolille helppona ja kustannuksia säästävänä ratkaisuna. Toisaalta eräissä lausunnoissa esitetään maksun perusteeksi jotain muuta vaihtoehtoa kuten tuloslaskelman tuottojen summaa. Suurin osa asiaan kantaa ottaneista lausunnonantajista kuitenkin kannattaa taseen loppusumman käyttämistä maksun perusteena.

Lausunnoissa esitetyt näkemykset eroavat myös ehdotetun valvontamaksun porrastamisen suhteen taseen loppusumman perusteella. Erityisesti säätiöiden antamissa lausunnoissa oltiin eri mieltä valvontamaksun porrastamisesta ja sitä koskevan ehdotuksen oikeudenmukaisuudesta. Kyseisissä lausunnoissa kannatetaan ajatusta siitä, että mikäli valvontamaksuun siirrytään, maksun tulisi olla sama kaikille säätiöille. Lisäksi osassa lausunnoista esitetään, että erityisvalvonnasta voitaisiin periä lisämaksuja niiden kohteeksi joutuvilta. Porrastettua maksua puoltavissa lausunnoissa vedotaan erityisesti pienten säätiöiden maksukykyyn ja esitetyn maksutaulukon kohtuullisuuteen.

Lausunnoissa esitetyt näkökohdat on pyritty huomioimaan mahdollisuuksien mukaan hallituksen esityksessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Tarkoitus ja soveltamisala. Pykälän 1 momentin mukaan ehdotetaan säätiöiden valvontaa varten kerättäväksi säätiöiltä valtiolle vuotuista säätiön valvontamaksua. Vuosittainen säätiön valvontamaksu on valtiotäytäntöoikeudellisesti katsoen vero, joten valvontamaksusta säädettäisiin lailla ja maksutulot tuloutettaisiin bruttomääräisinä tuloina valtion talousarviossa.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 1 momentin 8 ja 36 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat yhdistyksiä ja säätiöitä, yhtiöitä ja muita yksityisoikeudellisia yhteisöjä sekä veroja ja maksuja. Sen vuoksi ehdotettava valvontamaksu, joka olisi säätiön taseen perusteella maksutaulukon mukaisesti määrättyvä kiinteä maksu, on valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva ja ehdotettu laki tulisi sovellettavaksi myös Patentti- ja rekisterihallituksen Ahvenanmaalla valvomiin säätiöihin.

Pykälän 2 momentin mukaan säätiön valvontamaksua olisivat velvollisia maksamaan kaikki Patentti- ja rekisterihallituksen säätiörekisteriin merkityt säätiöt.

Pykälän 3 momentin mukaan lakia ei kuitenkaan sovellettaisi säätiölain 16 §:ssä tarkoitettuihin säätiöihin eli säätiöihin, joiden hallituksena on julkinen viranomaisen tai yleisen laitoksen hallitus.

2 §. Säätiön valvontamaksu. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin säätiön valvontamaksun perusteesta. Maksu määräytyisi säätiön viimeisimmän vahvistetun taseen loppusumman perusteella. Siinä tapauksessa, että säätiö laatii konsernitilinpäätöksen, maksu perustuu konsernitaseen loppusummaan. Patentti- ja rekisterihallitus saa maksun määrittämiseksi tarpeelliset tiedot säätiön tuloslaskelmasta ja taseesta, jotka säätiölain 13 §:n 2 momentin mukaisesti tulee kuuden kuukauden kuluessa tilikauden päättymisestä toimittaa Patentti- ja rekisterihallitukselle.

Pykälän 2 momentti sisältäisi taseen loppusummaan sidotun maksutaulukon. Varallisuudeltaan suuremmille säätiöille säädettäisiin

siin korkeampi valvontamaksu kuin pienemmille. Maksu määräytyisi maksutaulukon mukaisesti 120 euroksi, kun taseen loppusumma on enintään 100 000 euroa, 250 euroksi, kun taseen loppusumma on yli 100 000 euroa mutta enintään 10 000 000 euroa tai 500 euroksi, kun taseen loppusumma on yli 10 000 000 euroa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin maksun määräytymisestä siinä tapauksessa, ettei tasetietoja ole saatavilla. Säännöksen mukaan määräytyisi valvontamaksu esimerkiksi vasta perustetun säätiön osalta. Jos tasetta ei ole vielä laadittu tai sitä ei muusta syytä ole säätiölain mukaisesti toimitettu Patentti- ja rekisterihallitukselle, voitaisiin periä maksutaulukon alin mahdollinen valvontamaksu. Jos säätiö on laiminlyönyt vuosiselvityksen tekemisen, voidaan maksupäätöstä oikaista ja maksamatta jäänyt osuus periä jälkikäteen lain 6 §:n mukaisesti.

Pykälän 4 momentin mukaan maksuvelvolliselle ei palauteta perittyä valvontamaksua tai osaa siitä, jos maksuvelvollisuus päättyy kesken kalenterivuoden, esimerkiksi jos säätiö lakkautetaan.

3 §. Toimivaltainen viranomaisen. Toimivaltainen viranomaisen maksujen määräämisessä ja perimisessä olisi Patentti- ja rekisterihallitus.

4 §. Valvontamaksun suorittaminen. Pykälän 1 momentin mukaan säätiön valvontamaksut erääntyisivät maksettavaksi kalenterivuositain Patentti- ja rekisterihallituksen määräämänä ajankohtana. Patentti- ja rekisterihallitus määräisi valvontamaksun suuruuden lain 2 §:n mukaisesti ja lähettäisi säätiölle maksupäätöksen. Maksupäätös on lähetettävä viimeistään 30 päivää ennen eräpäivää.

Pykälän 2 momentin mukaan Patentti- ja rekisterihallitus voisi antaa yksityiskohtaisia, lähinnä teknisluonteisia määräyksiä maksu-menettelystä.

5 §. Oikaisu maksuvelvollisen hyväksi. Pykälään sisältyisi normaali verotuksen toimitamisen kannalta välttämätön säännös maksun oikaisusta maksuvelvollisen hyväksi.

6 §. Oikaisu maksunsaajan hyväksi. Pykälään sisältyisi normaali verotuksen toimittai-

misen kannalta välttämätön säännös maksun oikaisusta maksunsaajan hyväksi.

7 §. Muutoksenhaku. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin oikaisuvaatimuksen tekemisestä. Säätiön valvontamaksua koskevaan päätökseen haettaisiin oikaisua Patentti- ja rekisterihallitukselta. Hallintolain (434/2003) 7 a luvussa on vuonna 2010 voimaan tulleet yleissäännökset oikaisuvaatimuksen tekemisestä. Näiden mukaan oikaisuvaatimus on tehtävä 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista. Hallintolain 46 §:ssä säädetään myös velvollisuudesta antaa oikaisuvaatimusohjeet. Kun ehdotettavassa laissa ei ole tarkoitus poiketa hallintolain oikaisuvaatimusta koskevista yleissäännöksistä, ei ole syytä erikseen säätää oikaisuvaatimusmenettelystä, vaan on riittävää viitata tältä osin hallintolakiin.

Pykälän 2 momentin mukaan Patentti- ja rekisterihallituksen oikaisuvaatimuksen johdosta tekemään päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla siten kuin Patentti- ja rekisterihallituksesta annetussa laissa (578/2013) säädetään. Lain 7 §:n mukaan Patentti- ja rekisterihallituksen päätökseen saa, jollei muulla toisin säädetä, hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Pykälän 3 momentin mukaan muutoksenhaku hallinto-oikeuden päätökseen olisi mahdollista vain, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Oikeusministeriössä on yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa vireillä hanke valituslupajärjestelmän laajentamiseksi uusiin asiaryhmiin, joissa ylintä oikeusastetta edeltäviä oikeussuojakeinoja voidaan asian laatu huomioon ottaen pitää useimmissa tapauksissa riittävänä. Ehdotettujen korkeinta hallinto-oikeutta edeltävien pykälän 1 ja 2 momentissa säädettyjen muutoksenhakujärjestelmien on arvioitu turvaavan asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvan takeet.

8 §. Valvontamaksun perintä. Säätiön valvontamaksu olisi mahdollista periä ilman ulosottoperustetta siinä järjestyksessä kuin verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007) säädetään.

9 §. Tietojenantovelvollisuus. Pykälän mukaan säätiön olisi pyynnöstä annettava Pa-

tentti- ja rekisterihallitukselle valvontamaksun määräämistä varten tarvittavat tiedot. Säätiön valvontamaksu määrätään pääsääntöisesti niiden tietojen perusteella, jotka säätiö on säätiölain 13 §:n mukaan velvollinen toimittamaan Patentti- ja rekisterihallitukselle. Säätiön olisi kuitenkin pyynnöstä annettava Patentti- ja rekisterihallitukselle muitakin ehdotettavassa laissa säädettyjen maksujen määräämistä varten tarvittavia tietoja.

10 §. Voimaantulo. Pykälä sisältäisi voimaantulosäännöksen.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Valtion verosta säädetään perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden ja maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp) perusteluiden mukaan valtion veroa koskevassa laissa tulee säätää verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista. Laista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee myös olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa. Lisäksi verolaissa edellytetään säädettäväksi, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa hakemalla muutosta verotuspäätökseen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut ehdotetun lain kaltaista valvontamaksua vuonna 2002 uutta viestintämarkkinalakia koskevan hallituksen esityksen (HE 112/2002 vp, PeVL 61/2002 vp) käsittelyn yhteydessä. Tuossa yhteydessä perustuslakivaliokunta linjasi eräitä maksuja, joissa oli mukana myös valvontamaksuja, koskevat perusteet, joita sittemmin on sovellettu viestintämarkkinoiden, postitoiminnan, eri liiken-

nemuotojen, finanssimarkkinoiden sekä lääkkeiden valvontaan.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan valvontaan liittyvät maksut on pitkälti katsottu perustuslain 81 §:n näkökulmasta veroiksi. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan veron keskeisiä tunnusmerkkejä ovat suorituksen vastikkeettomuus, pakollisuus sekä tuotantokustannusten ylittäminen, jos suoritus kannetaan jonkin palvelun tai hyödykkeen yhteydessä. Valtiosääntöisille maksuille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastiketta julkisen vallan palveluista; jos vastikesuhdetta ei ole, niin tällaiset rahasuoritukset valtiolle ovat sen sijaan veroja valtiosääntöoikeudellisessa mielessä (PeVL 61/2002 vp s. 5/II, PeVL 66/2002 vp. s. 3/II, PeVL 67/2002 vp, s. 3/II). Rahasuorituksen mahdollisella rajoitetulla käyttötarkoituksella ei ole merkitystä suorituksen valtiosääntöoikeudellisen luonteen arvioinnissa. Jos rahasuoritus peritään yleisesti jonkin toiminnan rahoittamiseen esimerkiksi virastolle tiettyjen laissa säädettyjen tehtävien hoitamisesta aiheutuneiden kustannusten korvaamiseen, kysymyksessä on pikemminkin valtiosääntöoikeudellinen vero kuin maksu.

Ehdotettu sääntely merkitsisi valtiosääntöoikeudellisesti uuden veron käyttöönottoa. Siksi ehdotettava laki sisältäisi perustuslain edellyttämät säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Näin ollen ehdotus ei ole ongelmallinen perustuslain 81 §:n kannalta.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Perustuslakivaliokunta on hiljattain antamassaan lausunnossa pitänyt tarpeellisenä tarkistaa kantaansa hallinto-oikeudellisen valituslupajärjestelmän poikkeuksellisuudesta todeten lisäksi, että valitus-

lupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi (PeVL 32/2012 vp). Hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on sen sijaan syytä arvioida kokonaisuutena, josta valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan. Valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on syytä kussakin tapauksessa arvioida valiokunnan aiemman käytännön pohjalta.

Perustuslain 21 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa keskeistä on varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyys-ten että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Huomiota tulisi kiinnittää siihen, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. (PeVL 32/2012 vp, PeVL 33/2012 vp, PeVL 35/2009 vp, PeVL 33/2008 vp).

Lakiehdotuksen 7 §:n mukainen sääntely merkitsee sitä, että kaikki ehdotetun lain nojalla tehtävät hallinto-oikeuden päätökset kuuluvat valituslupajärjestelmän piiriin. Oikeusturvan takeiden kannalta on olennaista, että Patentti- ja rekisterihallituksen päätöksiin haettaisiin jatkossa muutosta riippumattomalta tuomioistuimelta, hallinto-oikeudelta, jossa noudatettava oikeudenkäynninmenettely täyttää perustuslain 21 §:ssä oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset. Valituslupajärjestelmä todennäköisesti lyhentää keskimääräisiä asioiden käsittelyaikoja tällaisissa asioissa. Tapauskohtaista tarvetta saada asia ylimmän tuomioistuimen käsiteltäväksi turvaa näissä tapauksissa puolestaan se, että korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos siihen on jokin hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa mainittu peruste. Ehdotettu valituslupasääntely ei kaiken kaikkiaan muodostu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n kannalta.

Edellä esitetyistä syistä lakiehdotus täyttää perustuslaissa asetetut vaatimukset, ja laki voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan edus- tus:
kunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehd-

Laki

säätiön valvontamaksusta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tarkoitus ja soveltamisala

Säätiöiden valvontaa varten peritään valtiolle vuotuista säätiön valvontamaksua Patentti- ja rekisterihallituksen pitämään säätiörekisteriin merkityiltä säätiöiltä.

Tätä lakia ei sovelleta säätiölain (109/1930) 16 §:ssä tarkoitettuihin säätiöihin.

2 §

Säätiön valvontamaksu

Säätiön valvontamaksun suuruus määräytyy säätiön viimeisimmän vahvistetun taseen loppusumman mukaan. Siinä tapauksessa, että säätiö laatii konsernitilinpäätöksen, maksu perustuu konsernitaseen loppusummaan.

Valvontamaksua suoritetaan seuraavasti:

Taseen loppusumma	Valvontamaksu
Enintään 100 000 euroa	120 euroa
Yli 100 000 euroa, kuitenkin enintään 10 000 000 euroa	250 euroa
Yli 10 000 000 euroa	500 euroa

Jos tasetta ei ole laadittu tai sitä ei ole toimitettu Patentti- ja rekisterihallitukselle, voidaan periä 2 momentin mukainen alin mahdollinen valvontamaksu.

Jos maksuvelvollisuus päättyy kesken kalenterivuoden, ei maksuvelvolliselle palauteta perittyä valvontamaksua tai osaa siitä.

3 §

Toimivaltainen viranomainen

Säätiön valvontamaksun määrää ja perii vuosittain Patentti- ja rekisterihallitus.

4 §

Valvontamaksun suorittaminen

Säätiön valvontamaksu eräännyttävä maksettavaksi kalenterivuositain Patentti- ja rekisterihallituksen määräämänä ajankohtana. Patentti- ja rekisterihallituksen on lähetettävä maksupäätös säätiölle viimeistään 30 päivää ennen eräpäivää.

Patentti- ja rekisterihallitus voi antaa tarkempia määräyksiä maksumenettelystä.

5 §

Oikaisu maksuvelvollisen hyväksi

Jos maksuvelvolliselle on virheen johdosta määrätty liikaa maksua, maksupäätös on oikaistava, jollei asiaa ole valitukseen annettulla päätöksellä ratkaistu. Oikaisu maksuvelvollisen hyväksi voidaan tehdä vuoden kuluessa maksun määräämistä seuraavan kalenterivuoden alusta.

6 §

Oikaisu maksunsaajan hyväksi

Jos maksuvelvolliselle on laskuvirheen tai siihen verrattavan erehdyksen vuoksi taikka sen johdosta, ettei asiaa ole joltakin osalta tutkittu, jäänyt määräämättä säädetty maksu tai osa siitä, maksupäätös on oikaistava, jollei

asiaa ole valitukseen annetulla päätöksellä ratkaistu. Oikaisu maksunsaajan hyväksi voidaan tehdä vuoden kuluessa sitä seuraavan kalenterivuoden alusta, jolloin maksu määrättiin tai olisi pitänyt määrätä.

7 §

Muutoksenhaku

Säätiön valvontamaksua koskevaan päätökseen haetaan oikaisua Patentti- ja rekisterihallitukselta siten kuin hallintolaissa (434/2003) säädetään.

Patentti- ja rekisterihallituksen oikaisuvaatimuksen johdosta tekemään päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin Patentti- ja rekisterihallituksesta annetussa laissa (578/2013) säädetään.

Edellä 2 momentissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

8 §

Valvontamaksun perintä

Säätiön valvontamaksun perimisestä suoraan ulosottokelpoisena maksuna säädetään verojen ja maksujen täytäntöönpanosta annetussa laissa (706/2007).

9 §

Tietojenantovelvollisuus

Säätiön on pyynnöstä annettava Patentti- ja rekisterihallitukselle valvontamaksun määrittämistä varten tarvittavat tiedot.

10 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta
20

Helsingissä 19 päivänä syyskuuta 2013

Pääministeri

JYRKI KATAINEN

Työministeri *Lauri Ihalainen*