

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 15/2013 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi säätiön valvontamaksusta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä syyskuuta 2013 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi säätiön valvontamaksusta (HE 137/2013 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Mika Kotala, työ- ja elinkeinoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jyrki Jauhiainen, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Taina Eckstein, valtiovarainministeriö

- tuloksellisuustarkastuspäällikkö Marko Männikkö, Valtiontalouden tarkastusvirasto
- yhdistys- ja säätiörekisteripäällikkö Juha Viertola, Patentti- ja rekisterihallitus
- lakimies Anneli Pahta, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry
- toimitusjohtaja Liisa Suvikumpu, Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta ry
- toiminnanjohtaja Juha A. Pantzar, Takuu-Säätiö
- professori Jukka Mähönen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- korkein hallinto-oikeus
- Helsingin hallinto-oikeus.

HALLITUKSEN ESITYS

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 suuruinen 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.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lakivaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja puoltaa esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Säätiövalvonnan rahoituksen uudistaminen

Patentti- ja rekisterihallitus valvoo säätiöitä niiden toimittamien vuosiselvitysten sekä erityistoimenpiteiden, kuten erityistarkastusten ja oikeudenkäyntien, avulla. Säätiövalvonnan kulojen kattamiseksi säätiöiltä on vuodesta 2011 lähtien peritty sadan euron vuosiselvitysilmoituksen käsittelymaksu. Näistä maksuista on kertynyt tuloa vuosittain noin 250 000 euroa. Säätiövalvonnan kustannukset ovat kuitenkin jo vuosia olleet käsittelymaksuista kertyneitä tuloja suuremmat, ja kuluvana vuonna alijäämä on noin 253 000 euroa. Taustalla ovat erityisesti säätiövalvonnan erityistoimenpiteistä aiheutuneet kustannukset. Säätiövalvonnan alijäämää on käytännössä rahoitettu muilla Patentti- ja rekisterihallituksen tuloilla.

Säätiövalvonnan rahoittamiseksi ja kustannusvastaavuuden saavuttamiseksi hallituksen esityksessä ehdotetaan uuden valvontamaksun käyttöönottoa. Kaikilta säätiöiltä perittävä valvontamaksu korvaisi nykyisen vuosiselvitysilmoituksen käsittelymaksun. Koska valvontamaksulla rahoitettaisiin säätiövalvontaa yleisesti, kyse ei ole viranomaisen suoritteesta perittävstä maksusta. Perustuslakivaliokunnan käytännön valossa tällaista maksua on valtiosääntöoikeudellisesti pidettävä verona, mistä seuraa, että valvontamaksusta on säädettävä lailla.

Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että Patentti- ja rekisterihallituksella on riittävät voimavarat lakisääteisen valvontatehtävänsä hoitamiseen. Koska saadun selvityksen perusteella on ilmeistä, että säätiöiltä nykyisin perittävillä vuosikäsittelymaksuilla ei kateta säätiövalvonnan kustannuksia, valiokunta pitää säätiövalvonnan rahoituksen uudistamista tarpeellisenä. Ottaen huomioon, että säätiövalvonnan rahoitus on verraten pitkään ollut huomattavan alijäämäinen, on

tärkeää, että tilanne korjataan mahdollisimman ripeästi.

Oikeusministeriössä on parhaillaan vireillä säätiölain kokonaisuudistus. Tarkoitus on, että hallituksen esitys uudeksi säätiölaiksi annetaan eduskunnalle keväällä 2014. Voimaan uusi lain-säädäntö voisi tulla aikaisintaan vuoden 2015 alusta. Kyse on säätiöiden kannalta erittäin merkittävästä ja laaja-alaisesta uudistuksesta, jossa pohditaan myös säätiöiden valvontaan ja sen rahoittamiseen liittyviä kysymyksiä. On siten mahdollista, että säätiölain kokonaisuudistuksesta melko piankin seuraa heijastusvaikutuksia nyt toteutettavaan uudistukseen.

Valvontamaksu

Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista on katsonut, että ehdotetun valvontamaksun sijasta säätiövalvonta pitäisi rahoittaa kokonaan tai osittain budjettivaroin tai tarkastuksen kohteiksi joutuneilta säätiöiltä perittävillä toimenpidemaksuilla. Vaihtoehtoisia tapoja rahoittaa säätiövalvontaa on pohdittu myös hallituksen esitystä valmisteltaessa, mutta tarkoituksenmukaisimpana on esityksessä päädytty pitämään kaikilta säätiöiltä perittävää valvontamaksua. Myös lakivaliokunta on päättänyt kannattamaan ehdotettua rahoitusmallia, koska kyse on säätiövalvonnan rahoittamisesta yleisesti ja koska ehdotetulla tavalla säätiövalvontaa voidaan rahoittaa samalla rahoitusmallilla kuin muutakin Patentti- ja rekisterihallituksen toimintaa.

Valvontamaksut tuloutetaan valtion talousarvioon, ja tarkoitus on, että vastaava määräraha osoitetaan Patentti- ja rekisterihallitukselle. Valvontamaksulla arvioidaan saatavan tuloja noin 590 000 euroa, jolla voidaan turvata nykyisen tasoinen säätiövalvonta ja myös varautua kustannusten vaihteluun. Valvontamaksutulojen riittävyyttä on kuitenkin valiokunnan mukaan tarpeen seurata, sillä säätiövalvonnan toimenpiteet ja säätiövalvonnan tarve ovat viime vuosina lisääntyneet.

Valvontamaksuun ehdotetaan säätiöiden maksukykyyn ja toiminnan laajuuden huomioon

ottamiseksi porrastusta kolmeen maksuluokkaan. Ehdotetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan 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

Työ- ja elinkeinoministeriö on toimittanut valio-kunnalle suuntaa-antavan arvion säätiöiden ja maksukertymän jakautumisesta valvontamaksun eri maksuluokkiin. Suuntaa-antava arvio perustuu Patentti- ja rekisterihallituksen säätiörekisteristä saatuihin tasetietoihin. Arvion mukaan ensimmäiseen maksuluokkaan (120 euroa) kuuluu 503 säätiötä ja maksukertymä on 60 360 euroa. Toisessa maksuluokassa (250 euroa) säätiöitä on 1 730 ja maksukertymä 432 500 euroa. Kolmanteen maksuluokkaan (500 euroa) kuuluu vuorostaan 188 säätiötä ja maksukertymä on 94 000 euroa. Kaiken kaikkiaan säätiöt (2 421 kpl) maksaisivat valvontamaksua yhteensä 586 860 euroa vuodessa.

Suurimmalta osalta säätiöitä (noin 71 %) perittäisiin 250 euron maksua, jonka arvioidaan vastaavan valvonnan keskimääräisiä kustannuksia. Tästä poikettaisiin pienimpien ja suurimpien säätiöiden kohdalla. Valiokunta pitää maksun porrastusta sinällään perusteltuna, mutta on kiinnittänyt huomiota siihen, että keskimäinen porras on väljä ja kattaa hyvin erikokoisia säätiöitä. Porrastuksen toimivuutta ja tasapuolisuutta säätiöiden kannalta on siksi jatkossa aiheellista seurata.

Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista on pitänyt ehdotusta valvontamaksun kytkemisestä säätiön taseen loppusummaan ongelmallisena, koska tasearvojen ei katsota kuvaavan säätiön todellista varallisuusasemaa eikä eri säätiöihin kohdistetusta valvonnasta aiheutuvaa työmäärää. Taseen loppusumman sijasta on esitetty, että valvontamaksun peruste pitäisi kytkeä säätiön tuloslaskelman yhteenlaskettuihin tuot-

toihin, jotka perustuvat käypiin arvoihin ja kuvastavat säätiön maksukykyä.

Hallituksen esityksessä maksun sitomista taseen loppusummaan perustellaan sillä, että se vähentää viranomaisen työtä ja alentaa maksun perimisestä aiheutuvia kustannuksia, koska taseen loppusumma on poimittavissa maksupäätöksen perusteeksi suoraan säätiöiltä vuosittain kerättävistä tiedoista. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan Patentti- ja rekisterihallituksen rekisteristä ei sen sijaan ole saatavissa sähköisessä muodossa tietoja tuloslaskelman mukaisen tuottojen summasta, jota voitaisiin käyttää maksun määräytymisperusteena tasetta vastaavin kustannuksin.

Lakivaliokunta on päätnyt puoltamaan hallituksen esittämää ratkaisua kytkeä valvontamaksu säätiön taseen loppusummaan, mutta pitää tärkeänä, että ratkaisun toimivuutta vielä arvioidaan säätiölain kokonaisuudistuksen yhteydessä. Valiokunnan mielestä olisi myös toivottavaa, että Patentti- ja rekisterihallituksen rekisterijärjestelmää kehitettäisiin niin, että rekisterin tietoja voitaisiin nykyistä laaja-alaisemmin hyödyntää sähköisessä muodossa.

Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin sanamuotoon, jonka mukaan valvontamaksu määräytyy säätiön viimeisimmän vahvistetun taseen loppusumman mukaan. Koska suuressa osassa säätiöitä tasetta ei kuitenkaan erikseen saateta minkään toimielimen vahvistettavaksi, valiokunta ehdottaa ilmaisun "vahvistetun" poistamista momentista.

Oikaisu ja muutoksenhaku

Hallituksen esitys sisältää säännökset valvontamaksua koskevan päätöksen oikaisemisesta sekä muutoksenhausta. Valiokunta pitää ehdotettua sääntelyä lähtökohtaisesti kannatettavana ja viimeaikaisten linjausten mukaisena (ks. PeVL 32/2012 vp). Voidaan arvioida, että valvontamaksusta tehtyjen valitusten määrä jää käytännössä varsin vähäiseksi, sillä valvontamaksun perusteet ovat varsin yksiselitteiset eikä maksun määräämiseen sisälly käytännössä viranomaisen harkintaa. Myös oikaisuvaatimusmenettelyn voidaan arvioida vähentävän tuomioistuimiin tulevien valitusten määrää.

Ehdotetun lain 7 §:n 2 momentin mukaan Patentti- ja rekisterihallituksen oikaisuvaatimuksen johdosta tekemään päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin Patentti- ja rekisterihallituksesta annetussa laissa (578/2013) säädetään. Esityksen perusteluista (s. 4/I ja s. 7/I) ilmenee, että tarkoituksena on hakea muutosta Helsingin hallinto-oikeudelta.

Valitusten keskittäminen Helsingin hallinto-oikeuteen on poikkeus yleisestä hallinto-oikeudellisesta valitusjärjestelmästä, jossa lähtökohdiana on asioiden hajauttaminen kaikkiin hallinto-oikeuksiin. Valiokunta on kuitenkin päättänyt puoltamaan hallituksen esityksessä ehdotettua ratkaisua, koska Helsingin hallinto-oikeus käsittelee jo nykyisen lainsäädännön nojalla muitakin valituksia Patentti- ja rekisterihallituksen päätöksistä yhdistys- ja säätiöasioissa. Esityksessä ehdotettu ratkaisu turvaisi näin yhdenmukaisen muutoksenhakumenettelyn toisiinsa läheisesti liittyvissä asioissa. Muutoksenhakua Patentti- ja rekisterihallituksen päätöksistä tulisi kuitenkin sopivassa yhteydessä arvioida kokonaisuutena, esimerkiksi parhaillaan vireillä olevan hallintolainkäytön tasotyöryhmän mietinnön jatkovalmistelun yhteydessä. Lisäksi valiokunta katsoo, että 7 §:n 2 momentissa käytetty viittaustapa on esityksen perustelujen valossa epäselvä. Momentin selkeyttämiseksi valiokunta ehdottaa, että momenttiin kirjataan nimen-

omaisesti näkyviin, että muutosta haetaan valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen.

Lisäksi valiokunta ehdottaa täsmennystä ehdotetun lain 7 §:n 3 momentin sanamuotoon sen selkeyttämiseksi, että momentissa säädetään muutoksenhausta valitusasiassa annettuun ratkaisuun.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 2 ja 7 § muutettuina seuraavasti:

Valiokunnan muutosehdotukset

2 §

Säätiön valvontamaksu

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

(2—4 mom. kuten HE)

7 §

Muutoksenhaku

(1 mom. kuten HE)

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

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

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Anne Holmlund /kok	Arto Pirttilahti /kesk
jäs.	James Hirvisaari /ml1	Kari Tolvanen /kok
	Arja Juvonen /ps	Ari Torniainen /kesk
	Johanna Ojala-Niemelä /sd	Kaj Turunen /ps
	Aino-Kaisa Pekonen /vas	Peter Östman /kd
	Jaana Pelkonen /kok	vjäs. Raimo Piirainen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.