

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 49/2006 vp**

Hallituksen esitys laiksi poikkeusolojen vakuutustakuusta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 13 päivänä kesäkuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi poikkeusolojen vakuutustakuusta (HE 80/2006 vp) valmistelevalle talousvaliokunnalle samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- osastopäällikkö, ylijohtaja Tarmo Pukkila ja ylitarkastaja Mikko Määttä, sosiaali- ja terveysministeriö
- oikeustieteen lisensiaatti Maija Sakslin.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Mikael Hidén
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki poikkeusolojen vakuutustakuusta, jolloin vakuutustakuuta koskevat valmiuslain säännökset kumoutaisiin.

Laki koskisi jälleenvakuutusluonteista valtiontakuuta, jonka tarkoituksena on turvata väestön toimeentulolle, talouselämän toimivuudelle ja huoltovarmuudelle tärkeiden kuljetusten ja kautuminen poikkeusoloissa ja vakavissa häiriötilanteissa. Laissa säädettäisiin myös vakuutustakuun enimmäismäärästä, takuumaksusta ja käsittelymaksusta.

Valtioneuvoston asettaman poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnan tehtävänä on osallistua seurata ja arvioida huoltovarmuuteen liittyviä tekijöitä ja hoitaa eräitä muita vakuutusta-

kuita koskevia selvitys-, tutkimus- ja valmistelu-tehtäviä. Toimikunta myös hallinnoisi vakuutustakuuta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisperusteluissa poikkeusolojen vakuutustakuuta arvioidaan perustuslain 82 §:n 2 momentin valossa, takuumaksua ja käsittelymaksua perustuslain 81 §:n 2 momentin kannalta sekä vakuutustakuutoimikunnan tehtäviä perustuslain 119 §:n 2 momentin perusteella. Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotus olisi mahdollista käsitellä tavallisen lain säätämisperusteluissa.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunnan suostumus valtioneuvostolle

Lakiehdotuksen 1 §:ssä määritelty vakuutustakuu on luonteeltaan perustuslain 82 §:n 2 momentissa tarkoitettu valtioneuvostotakuu, joka voidaan antaa eduskunnan suostumuksen nojalla. Suostumuksesta, joka voidaan antaa lain muodossa, tulee ilmetä takuiden enimmäismäärä (HE 1/1998 vp, s. 135/II ja PeVL 57/2002 vp, s. 3/I). Lakiehdotus täyttää nämä edellytykset, sillä valtioneuvostotakuun enimmäismäärästä on oma säännöksensä ehdotuksen 2 §:n 2 momentissa.

Takuumaksu ja käsittelymaksu

Poikkeusolojen vakuutustakuusta peritään lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin perusteella takuumaksu, jonka suuruutta määrättäessä otetaan huomioon valtiolle aiheutuvan riskin laatu ja laajuus. Poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnan tehtävänä on ehdotuksen 7 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan valmistella 4 §:ssä tarkoitettua takuumaksun ja käsittelymaksun perusteet. Valtioneuvoston asetuksella annetaan ehdotuksen 14 §:n nojalla tarkemmat säännökset poikkeusolojen vakuutusturvatakuun takuumaksun ja käsittelymaksun määräytymisestä.

Sääntelyllä on merkitystä perustuslain 81 §:n 2 momentin näkökulmasta. Sen mukaan valtion viranomaisten, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Perustuslain esitöiden mukaan lailla on säädettävä maksujen suuruuden määrittämisessä noudatettavista periaatteista, kuten omakustannusarvon tai liiketaloudellisten perusteiden noudattamisesta (HE 1/1998 vp, s. 135/I). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan valtiosääntöoikeudellisille maksuille on ominaista, että ne ovat korvausta tai vastikkeita julkisen vallan palveluista. Maksujen vastikesuhdetta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota muun muassa suoritteiden yksilöitävyyteen, kustannusvastavuuteen sekä siihen, onko maksu pakollinen vai vapaaehtoinen (PeVL 12/2005 vp, s. 3—4, PeVL

3/2003 vp, s. 2/I, PeVL 67/2002 vp, s. 3/II, PeVL 66/2002 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on valmiuslain säätämisen yhteydessä lyhyesti todennut vastaavanlaisen sääntelyn osalta, että säännökset takuu- ja käsittelymaksusta vastaavat niitä edellytyksiä, joita valtion maksujen sääntelyyn kohdistuu perustuslain 81 §:n 2 momentin perusteella (PeVL 57/2002 vp, s. 3/I). Nyt ehdotetun sääntelyn muotoilu eroaa valmiuslain 12 b §:n 3 momentista siinä, että ehdotuksessa esitetään otettavaksi huomioon "riskin" laatu ja laajuus, kun taas valmiuslaissa mainitaan "poikkeusolojen luonne ja mahdollisuuksien mukaan valtiolle aiheutuvan riskin laatu ja laajuus".

Pelkääntäen riskin laatu ja laajuus eivät aivan riittävästi ohjaa vakuutustakuutoimikuntaa sen valmistellessa takuumaksun ja käsittelymaksun perusteita. Maksun suuruuden yleisten perusteiden tulisi selkeämmin ilmetä suoraan laista perustuslain 81 §:n 2 momentin edellyttämällä tavalla (PeVL 46/2004 vp, s. 3, PeVL 66/2002 vp, s. 4—5). Sen vuoksi sääntelyä on tarpeen tämentää luettelemalla laissa riskin laadun ja laajuuden lisäksi muitakin maksun suuruuteen vaikuttavia seikkoja. Valiokunnan mielestä tällaisia ovat esimerkiksi maksun vastaavuus suhteessa riskiin, poikkeuksellisten olojen vakavuusaste, poikkeuksellisten olojen alueellinen ulottuvuus ja olosuhteiden merkitys kuljetusmuodon kannalta. Johtoa voidaan hakea lisäksi valtion vientitakuista annetun lain 8 §:n 2 momentista, jossa takuumaksua määrättäessä otetaan huomioon riskiajan pituus, riskin kohteen luottokelpoisuus, riskin kohteen maan luottokelpoisuus ja muut katettavaan riskiin vaikuttavat seikat sekä kilpailutekijät.

Poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunta

Lakiehdotuksen 15 §:n 2 momentin nojalla kumotaan valmiuslain 12 b ja 40 b—40 d §:n säännökset vakuutustakuun asettamisesta ja vakuutustakuutoimikunnasta sekä vakuutustakuutoimikuntaa koskeva valtioneuvoston asetus. Lakiehdotuksen 2 luvussa säädetään poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnasta, sen asettami-

sesta, kokoonpanosta, tehtävistä, tiedonsaanti-oikeudesta, päätösvaltaisuudesta, asiantuntijoi-
sta, palkkioista ja virkavastuusta. Vakuutusta-
kuutoimikunnan tehtäviin ei sanottavasti kuulu
julkisen vallan käyttöä, koska sille ei kuulu va-
kuutustakuiden myöntäminen (PeVL 57/2002
vp, s. 3/II). Perustuslain 119 §:n 2 momentin
mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä
perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtä-
viin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Yleisillä pe-
rusteilla tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toi-
mialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimival-
tuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174/II). Sääntely täyt-
tää nämä vaatimukset.

Vakuutustakuutoimikunnan tehtävänä on eh-
dotuksen 7 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella
"hallinnoida" poikkeusolojen vakuutustakuuta.
Vaikka käsitettä hallinnointi on ryhdytty viime-
aikaisessa lainsäädännössä käyttämään (esim.
laki rakennerahasto-ohjelmien kansallisesta hal-
linnoinnista, laki valtion vientitakuista ja val-
miuslaki), jää sen sisältö ilman lisämääreitä jos-
sain määrin epäselväksi. Samaa käsitettä on käy-

tetty myös ehdotuksen 8 §:n tietojensaanti-
oikeutta koskevassa säännöksessä. Sen vuoksi
sääntelyä on sille asetettavan täsmällisyys- ja
tarkkarajaisuusvaatimuksen johdosta aiheellista
täsmentää luettelemalla laissa niitä tehtäviä,
mitä hallinnointi pitää sisällään. Johtoa voidaan
ottaa muun ohella esityksen perusteluista, jol-
loin hallinnointi näyttäisi käsittävän erilaisia
käytännön tehtäviä, kuten vakuutustakuun olo-
suhteiden ja ehtojen noudattamisen seuranta,
riskien arviointia, asiantuntemusta eri kuljetus-
muodoista ja näiden vakuuttamista, yhteydenpi-
toa vakuutuksensaajiin, vakuutuksenottajiin,
kuljetuksia hoitaviin tahoihin ja viranomaisiin
sekä tietojen hankkimista muun muassa huolto-
varmuuden ylläpitämiseksi välttämättömien hyö-
dykkeiden varastoimisesta ja tuontitarpeesta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-
lisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 9 päivänä tammikuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
jäsen. Heidi Hautala /vihr
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson /r
Annika Lapintie /vas
Outi Ojala /vas

Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /r
Jan Vapaavuori /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kalevi Laaksonen.