

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 45/1998 vp

Hallituksen esitys laiksi vakuutustarkastuksen kustantamisesta annetun lain muuttamisesta

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Talousvaliokunta on 2 päivänä helmikuuta 1999 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä laiksi vakuutustarkastuksen kustantamisesta annetun lain muuttamisesta (HE 280/1998 vp). Lausuntoa on pyydetty säätämisjärjestystä koskevilta osin.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Tarmo Pukkila ja vanhempi hallitussihteeri Hannu Hakkola, sosiaali- ja terveysministeriö
- lainsäädäntöneuvos Sami Manninen, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Kaarlo Tuori..

HALLITUKSEN ESITYS

Vakuutustarkastuksen kustantamisesta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että osa vakuutustarkastusmaksuista saatavista tuloista ohjataan sellaiseen koulutukseen ja tutkimukseen, jolla harkitaan olevan yleistä merkitystä vakuutusvalvonnan ja vakuutustoiminnan edistämiseksi. Nämä tulot ohjattaisiin vakuutusalan tätä tar-

koitusta varten perustamalle säätiölle, jonka toimintaa valvoisi Vakuutusvalvontavirasto.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.1999.

Esitykseen ei sisälly säätämisjärjestysperusteluja.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksessä tarkoitettu tutkimus- ja koulutusmaksu on valtiosääntöoikeudelliselta merkitykseltään hallitusmuodon 61 §:n mukainen vero eikä 62 §:ssä säännelty maksu. Ehdotettu maksu ei nimittäin ole sen kaltainen vastike maksuvelvollisen saamasta suoritteesta, mitä maksuvel-

vollisen suorituksen pitäminen valtiosääntöoikeudellisena maksuna edellyttää. Kysymyksessä on siten vero, joka peritään määrättyyn tarkoitukseen (tutkimuksen ja koulutuksen edistäminen).

Perustuslakivaliokunta totesi hallitusmuodon 61 §:ää uudistettaessa, että vakiintuneen käytän-

nön mukaan verolakiin kohdistuvia vaatimuksia ovat "ensiksikin verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteiden säätäminen niin tarkasti, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa, ja toiseksi sen säätäminen, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa" (PeVM 17/1990 vp, s. 3). Verovelvollisuuden perusteet tutkimus- ja koulutusmaksun osalta käyvät vaaditulla tarkkuudella ilmi vakuutustarkastuksen kustantamisesta annetun lain 1 §:stä. Oikeusturvan kannalta puolestaan on riittävä lain 4 § muutoksenhausta korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jonne voidaan valittaa sekä maksun perusteita että maksun määräämistä koskevista ministeriön päätöksistä. Lakiehdotuksessa asetetaan tutkimus- ja koulutusmaksun vuotuiselle kokonaistuotolle pelkkä yläraja, mikä sääntely ei vastaa hallitusmuodon 61 §:n vaatimusta veron suuruuden perusteista säätämisestä. Tältä osin edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä on, että laissa säädetään peruste, jonka mukaan kunkin maksuvelvollisen suorituksen suuruus määräytyy yksiselitteisesti, ja näin poistetaan ministeriön harkintavalta maksun suuruuteen nähden.

Tutkimus- ja koulutusmaksusta kertyvät tulot ohjataan lakiehdotuksen mukaan vakuutusalan vakuutusvalvontaan ja vakuutustoimintaan liittyvän tutkimuksen ja koulutuksen edistämistä varten perustamalle säätiölle. Tarkoituksena on, että suoritukset tuloutetaan suoraan tälle säätiölle, eivätkä ne kulje valtion talousarvion kautta. Valtion talousarvion sivuuttaminen järjestelyssä on selkeästi poikkeuksellinen seikka, mikä ilman erityisten perusteiden olemassaoloa johtaisi valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin maksuvelvollisten omaisuudensuojaan ja budjetin ulkopuolisten rahastojen perustamiskieltoon liittyviin kysymyksiin.

Ehdotus ei kuitenkaan ole ainutlaatuinen, kuten ilmenee esimerkiksi siitä, että työttömyysva-

kuutusmaksuina kertyneet varat suoritetaan maksut periviltä vakuutuslaitoksilta suoraan työttömyysvakuutusrahastolle (PeVL 18/1998 vp) ja että metsänhoitomaksu maksetaan metsänhoitoyhdistykselle (PeVL 1/1998 vp ja PeVL 1 a/1998 vp). Työttömyysvakuutusrahasto ja metsänhoitoyhdistykset ovat lakiehdotuksessa tarkoitettuun rahastoon verrattuna sikäli eri asemassa, että niiden tehtävä ja toiminta perustuvat selvästi lakiin ja nimenomaan että niiden tehtäviä on vakiintuneesti pidetty julkisoikeudellisina. Vakuutusvalvontaan ja vakuutustoimintaan liittyvän tutkimuksen ja koulutuksen edistämisen luonne julkisena tehtävänä ei ole samalla tavoin ilmeinen. Lisäksi tehtäväalue on varsin suppea, minkä vuoksi ehdotetut poikkeusjärjestelyt voidaan perustellusti kyseenalaistaa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tässä tehtäväkokonaisuudessa voi kuitenkin olla siinä määrin julkisoikeudellisia piirteitä, että esityksessä ehdotettua järjestelyä voidaan pitää valtiosäännön kannalta sinänsä mahdollisena. Edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä on, että ehdotusta täydennetään säännöksiin kyseisen säätiön organisaatiosta ja että ehdotuksen säännökset säätiön tehtävistä ja säätiön toimintaan kohdistuvasta julkisesta valvonnasta saatetaan yksityiskohtaisemmiksi.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotus on käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 67 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, mutta se voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, jos valiokunnan lakiehdotuksesta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 10 päivänä helmikuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok
vpj. Johannes Koskinen /sd
jäsen. Tuija Brax /vihr
Esko Helle /vas
Gunnar Jansson /r
Juha Korkea-aho /kesk
Valto Koski /sd

Heikki Koskinen /kok
Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /kok
Maija-Liisa Veteläinen /kesk
vjäs. Juhani Alaranta /kesk
Jouko Jääskeläinen /skl
Vuokko Rehn /kesk.