

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 49/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om försäkringsgaranti för undantagsförhållanden

Till ekonomiutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 juni 2006 en proposition med förslag till lag om försäkringsgaranti för undantagsförhållanden (RP 80/2006 rd) till ekonomiutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till ekonomiutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef, överdirektör Tarmo Pukkila och överinspektör Mikko Määttä, social- och hälsovårdsministeriet
- juris licentiat Maija Sakslin.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- professor Mikael Hidén
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en lag om försäkringsgaranti för undantagsförhållanden. Genom den upphävs bestämmelserna om försäkringsgaranti i beredskapslagen.

Lagen gäller en statsgaranti av återförsäkringskaraktär vars syfte är att trygga kontinuiteten i transporter som är viktiga för befolkningens försörjning, landets näringsliv och försörjningsberedskapen under undantagsförhållanden och allvarliga störningar. Lagen föreslås också få bestämmelser om maximibelopp, garantiavgift och handläggningsavgift för försäkringsgarantier.

Den av statsrådet tillsatta försäkringsgarantikommissionen för undantagsförhållanden ska för sin del kontrollera och bedöma faktorer som

hänför sig till försörjningsberedskapen och sköta vissa andra utrednings-, forsknings- och beredningsuppgifter i anknytning till försäkringsgarantier. Kommissionen ska också administrera försäkringsgarantierna.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den antagits och blivit stadfäst.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen försäkringsgarantierna för undantagsförhållanden mot grundlagens 82 § 2 mom., garantiavgiften och handläggningsavgiften mot grundlagens 81 § 2 mom. och försäkringsgarantikommissionens uppgifter mot grundlagens 119 § 2 mom. Enligt regeringen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Riksdagens samtycke till statsgaranti

Den i 1 § definierade försäkringsgarantin är till sin art en statsborgen enligt 82 § 2 mom. i grundlagen som får beviljas med riksdagens samtycke. Samtycket kan också ges i form av en lag, förutsatt att det föreskrivs om garantiernas högsta belopp (RP 1/1998 rd, s. 136/I, GrUU 57/2002 rd, s. 3/I). Lagförslaget uppfyller kravet, eftersom det finns en bestämmelse om statsgarantins maximibelopp i 2 § 2 mom.

Garantiavgift och handläggningsavgift

För försäkringsgaranti för undantagsförhållanden tas enligt 4 § 1 mom. ut en garantiavgift, vars storlek bestäms med beaktande av arten och omfattningen av risken för staten. Försäkringskommissionen för undantagsförhållanden ska enligt 7 § 1 mom. 3 punkten bereda grunderna för den i 4 § nämnda garantiavgiften och handläggningsavgiften. I 14 § föreskrivs det att närmare bestämmelser om fastställandet av garantiavgiften och handläggningsavgiften för försäkringsgaranti för undantagsförhållanden utfärdas genom statsrådsförordning.

Bestämmelserna är relevanta i förhållande till 81 § 2 mom. i grundlagen där det står att bestämmelser om avgifter samt de allmänna grunderna för storleken av avgifter för de statliga myndigheternas tjänsteåtgärder, tjänster och övriga verksamhet utfärdas genom lag. I förarbetena till grundlagen sägs att det genom lag ska utfärdas bestämmelser om avgiftsberäkningen, t.ex. vilka självkostnadsvärden eller företagsekonomiska principer som ska iakttas (RP 1/1998 rd, s. 135/II). Utskottet har av hävd ansett att det typiska för konstitutionella avgifter är att de är ersättningar eller vederlag för tjänster från det allmännas sida. I bedömningen av om det finns en motprestation till betalningen eller inte bör hänsyn tas till bl.a. om betalningen går att specificera, om den motsvarar kostnaderna och om den är frivillig eller obligatorisk (GrUU 12/2005 rd, s. 3—4, GrUU 3/2003 rd, s. 2/I, GrUU 67/2002 rd,

s. 3—4, GrUU 66/2002 rd, s. 3). Utskottet konstaterade i anknytning till likartade regler i beredskapslagen helt kort att bestämmelserna om garanti- och handläggningsavgift svarar mot de villkor som 81 § 2 mom. ställer på reglering av statliga avgifter utifrån (GrUU 57/2002 rd, s. 3/I). Den nu föreslagna bestämmelsen skiljer sig i fråga om skrivningen från 12 b § 3 mom. i beredskapslagen genom att som en faktor ska beaktas arten och omfattningen av "risken" medan beredskapslagen talar om "undantagsförhållandenas art och i mån av möjlighet arten och omfattningen av risken för staten".

Det räcker inte med enbart riskens art och omfattning för att till fullo styra försäkringsgarantikommissionen när den bereder grunderna för garantiavgiften och handläggningsavgiften. De allmänna grunderna för avgiftens storlek bör tydligare framgå direkt av lagen för att tillgodose kraven i grundlagens 81 § 2 mom (GrUU 46/2004 rd, s. 3/I, GrUU 66/2002 rd, s. 4—5). Därför bör bestämmelserna preciseras genom tillägg av andra faktorer som utöver riskens art och omfattning påverkar avgiften storlek. Sådana faktorer kunde enligt utskottet vara hur väl avgiften motsvarar risken, hur allvarliga de exceptionella förhållandena är, deras territoriella omfattning och hur förhållandena påverkar respektive transportform. En viss vägledning får man också från 8 § 2 mom. i lagen om statliga exportgarantier, enligt vilket garantiavgiften bestäms utgående från riskperiodens längd, kreditvärdigheten hos föremålet för risken, kreditvärdigheten hos landet där föremålet för risken finns och andra omständigheter som inverkar på den risk som ska täckas samt konkurrensfaktorer.

Försäkringsgarantikommissionen för undantagsförhållanden

Enligt 15 § 2 mom. upphävs beredskapslagens 12 b och 40 b—40 d § om ställande av försäkringsgaranti och om statsrådets förordning om försäkringsgarantikommissionen för undantagsförhållanden. I 2 kap. i lagförslaget ingår be-

stämmelser om försäkringsgarantikommissionen för undantagsförhållanden, hur den tillsätts, vilken sammansättning och vilka uppgifter den har och vilken rätt den har att få uppgifter, om kommissionens beslutförhet, om sakkunniga och arvoden och om tjänsteansvar. Kommissionens uppgifter inbegriper knappast alls utövning av offentlig makt då det inte är kommissionen som beviljar försäkringsgarantierna (GrUU 57/2002 rd, s. 3/II). Grundlagens 119 § 2 mom. kräver att de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt. Med de allmänna grunderna avses främst enhetens namn, bransch och huvudsakliga uppgifter (RP 1/1998 rd, s. 174/II). Regleringen fyller dessa kriterier.

Kommissionen ska enligt 7 § 1 mom. 4 punkten "administrera" försäkringsgarantier för undantagsförhållanden. Trots att begreppet administrera förekommer i nyare lagstiftning (t.ex. lagen om statliga exportgarantier och beredskapslagen), blir innehållet något diffust utan

närmare bestämmingar. Samma uttryck har använts i den föreslagna 8 § om rätt att få uppgifter. Till följd av kravet på exakthet och noga avgränsning bör bestämmelserna preciseras genom att i lagen räkna upp de uppgifter som administreringen omfattar. Man kan få en fingerisning av bland annat propositionsmotiven som pekar på en lång rad praktiska uppgifter såsom att bevaka situationen och ge akt på att garanti-villkoren efterlevs, göra riskbedömningar, vara expert på olika transportformer och försäkrandet av dem, hålla kontakt med försäkringsgivare, försäkringstagare, transportaktörer och myndigheter samt inhämta uppgifter om bl.a. lagring och importbehov i fråga om nyttigheter som är nödvändiga för försörjningsberedskapen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 9 januari 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Heidi Hautala /gröna
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst

Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
Jan Vapaavuori /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.