

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi poikkeusolojen vakuutustakuusta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki poikkeusolojen vakuutustakuusta. Vakuutustakuuta koskevat valmiuslain säännökset kumottaisiin.

Laki koskisi jälleenvakuutuksenluonteista valtioneuvoston takuuta, jonka tarkoituksena olisi turvata väestön toimeentulolle, talouselämän toimivuudelle ja huoltovarmuudelle tärkeiden kuljetusten jatkuminen poikkeusoloissa ja vakavissa häiriötilanteissa. Tällaisissa olosuhteissa valtioneuvosto voisi antaa määräajaksi vakuutustakuun tietyt ehdot täyttävälle vahinkovakuutukselle, jos asianmukaista jälleenvakuutusta ei ole saatavilla markkinoilta.

Vakuutustakuun soveltamisala kattaisi eri

kuljetusmuodot eli meri-, ilma-, raide- ja maaliikenteen. Laissa säädettäisiin myös vakuutustakuun enimmäismäärästä, takuumaksusta ja käsittelymaksusta.

Valtioneuvoston asettaman poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnan tehtävänä olisi osaltaan seurata ja arvioida huoltovarmuuteen liittyviä tekijöitä ja hoitaa eräitä muita vakuutustakuita koskevia selvitys-, tutkimus- ja valmistelutehtäviä. Toimikunta myös hallinnoisi vakuutustakuita.

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

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYSLUETTELO	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1. Nykytila.....	3
1.1. Lainsäädäntö.....	3
1.2. Käytäntö	4
1.3. Kansainvälinen kehitys ja EU:n lainsäädäntö	5
1.3.1. Ruotsi.....	5
1.3.2. Norja	5
1.3.3. Tanska	6
1.3.4. EU-oikeus.....	6
1.4. Nykytilan arviointi	7
2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	8
3. Esityksen vaikutukset.....	10
3.1. Taloudelliset vaikutukset.....	10
3.2. Muut vaikutukset	11
4. Asian valmistelu	11
5. Riippuvuus muista esityksistä	12
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	13
1. Lakiehdotuksen perustelut	13
1.1. Laki poikkeusolojen vakuutustakuusta	13
1 luku. Poikkeusolojen vakuutustakuun antaminen	13
2 luku. Poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunta	16
3 luku. Erinäiset säännökset.....	17
2. Tarkemmat säännökset ja määräykset	18
3. Voimaantulo.....	18
4. Säättämisjärjestys	18
LAKIEHDOTUS.....	20
poikkeusolojen vakuutustakuusta	20

YLEISPERUSTELUT

1. Nykytila

1.1. Lainsäädäntö

Valmiuslainsäädännön tavoitteena on varmistaa väestön turvallisuus ja elinmahdollisuudet sekä yhteiskunnan toimivuus poikkeusoloissa. Tähän liittyen keskeisten kuljetusten jatkumiseksi välttämättömien vakuutusten saatavuus pyritään turvaamaan poikkeusolojen vakuutustakuuta koskevilla valmiuslain (1080/1991) säännöksillä.

Poikkeusoloja ovat valmiuslain 2 §:n mukaan Suomeen kohdistuva sodanuhka, aseellinen hyökkäys, sota, sodan jälkitila ja Suomen alueellisen koskemattomuuden vakava loukkaus. Niitä ovat myös vieraiden valtioiden välinen sota tai sodanuhka ja sellainen sodanuhkaa merkitsevä vakava kansainvälinen jännitystilä, joka edellyttää välttämättömiä toimenpiteitä Suomen puolustusvalmiuden kohottamiseksi, sekä muu vaikutuksiltaan näihin verrattava Suomen ulkopuolella sattunut erityinen tapahtuma, jos siitä voi aiheutua vakava vaara valmiuslaissa tarkoitettuille kansallisen olemassaolon ja hyvinvoinnin perusteille. Poikkeusoloja ovat välttämättömien polttoaineiden ja muun energian sekä raaka-aineiden ja muiden tavaroiden tuonnin vaikeutumisesta tai estymisestä taikka muusta vaikutuksiltaan näihin verrattavasta kansainvälisen vaihdannan äkillisestä häiriintymisestä aiheutuva vakava uhka väestön toimeentulolle tai maan talouselämän perusteille. Myös suuronnettomuus voi johtaa poikkeusoloihin. Tilanteen katsominen poikkeusoloksi edellyttää aina, ettei sen hallitseminen ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Valmiuslain 12 b §:n mukaan valtioneuvosto voi määrämillään ehdoilla ja vastavakuutta vaatimatta antaa poikkeusoloissa takuun vakuutuslaitoksen myöntämälle vahinkovakuutukselle sen varalta, että vakuutustapahtuman sattuessa vahingon määrä ylittää takuusitoumuksessa määrätyn enimmäismäärän. Poikkeusolojen vakuutustakuu saadaan antaa ainoastaan, jos vahinkovakuutusta voidaan pitää välttämättömänä väestön toimeen-

tulon tai maan talouselämän turvaamiseksi poikkeusoloissa ja jos poikkeusolojen luonne huomioon ottaen asianmukaista jälleenvakuutussuojaa ei ole saatavilla.

Vakuutustakuun kohteena tai vakuutettuna voi olla suomalainen kauppa-alue, ilma-alue, ajoneuvo tai raideajoneuvo taikka näissä kuljetettava tavara. Kohteena tai vakuutettuna voi olla ulkomainenkin alue tai ajoneuvo ja siinä kuljetettava tavara, jos tavara on Suomelle tärkeä. Suomalaisessa tai ulkomaisessa aluksessa tai ajoneuvossa työskentelevä henkilö voi olla vakuutustakuun kohteena tai vakuutettuna, jos kysymyksessä on lakisääteinen tapaturmavakuutus. Vakuutustakuun kohteena tai vakuutettuna voi olla myös muu etuus, joka on välttämätön väestön toimeentulon tai maan talouselämän turvaamiseksi.

Valtion vastuun määrä saa olla enintään 200 miljoonaa euroa kutakin vahinkoa kohden ja yhteensä enintään 2 000 miljoonaa euroa kaikista vahingoista kalenterivuotta kohden. Vakuutustakuusta voidaan periä takuumaksu ja vakuutustakuupäätöksistä käsittelemäksu.

Poikkeusolojen vakuutustakuun, kuten muidenkin valmiuslain toimivaltuuksien, käyttöönottoa edeltää valmiuslain 2 luvun mukainen menettely. Poikkeusolojen valtitessa voidaan tasavallan presidentin asetuksella oikeuttaa valtioneuvosto enintään vuoden pituiseksi ajaksi kerrallaan käyttämään valmiuslaissa säädettyjä toimivaltuuksia. Asetus on heti saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Valtioneuvosto voi käyttää asetuksessa yksilöityjä toimivaltuuksia, jos eduskunta päättää, että asetus saa jäädä voimaan.

Jos edellä kuvattua menettelyä ei ole mahdollista noudattaa vaarantamatta merkittävästi valmiuslain tarkoituksen saavuttamista, voidaan tasavallan presidentin asetuksella säätää, että valtioneuvosto saa käyttää asetuksessa säädettyjä toimivaltuuksia välittömästi. Tällainen asetus voidaan antaa enintään kolmeksi kuukaudeksi, ja se on heti saatettava eduskunnan käsiteltäväksi.

Valtioneuvosto voi antaa vakuutustakuita saatuaan siihen valtuudet. Päätökset on heti saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Ne on

kumottava, jos eduskunta niin päättää.

Kun poikkeusolot tai poikkeusolojen vakuutustakuun käyttöedellytykset lakkaavat, niitä koskevat asetukset on kumottava. Samalla päättyy vakuutustakuupäätösten voimassaolo.

Valmiuslain 40 b—40 d §:ssä säädetään poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnasta. Valtioneuvoston asettaman toimikunnan tehtävänä on seurata ja arvioida sosiaali- ja terveysministeriön apuna huoltovarmuuteen vaikuttavia tekijöitä vakuutustakuisiin liittyvissä kysymyksissä sekä valmistella vakuutustakuihin sovellettavat yleiset ehdot ja takuumaksun ja käsittelymaksun perusteet. Toimikunta hoitaa myös muut ministeriön määräämät vakuutustakuihin liittyvät selvitys-, tutkimus- ja valmistelutehtävät.

Valtioneuvosto voi poikkeusoloissa päättää, että vakuutustakuiden myöntäminen ja hallinnointi kokonaan tai osaksi siirretään toimikunnan tehtäväksi.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa koskevassa valtioneuvoston periaatepäätöksessä 27 päivältä marraskuuta 2003 katsotaan maan ulkoiseen toimintakykyyn liittyen, että ulkomaankaupan edellytykset on turvattava mahdollisuuksien ja tilanteen mukaan kaikissa oloissa. Väestön huollon ja elinkeinoelämän toiminnan kannalta välttämättömän tuonnin ja viennin jatkuminen on turvattava niin häiriöttä kuin se kussakin tilanteessa on mahdollista. Erityisen tärkeää on pyrkiä varmistamaan Euroopan unionin sisämarkkinoiden häiriötön toiminta. Erityistä huomiota kiinnitetään kaupan jatkuvuuden kannalta elintärkeisiin tavaroihin ja palveluihin sekä infrastruktuuriin, kuten maksuliikkeeseen ja kuljetuksiin.

Periaatepäätöksen mukaan liikenteen ja kuljetusten järjestelyjä kehitetään siten, että saavutetaan valmius reagoida joustavasti häiriötilanteisiin joka hetki sekä siirtyä suunnitellusti järjestelyihin, joiden avulla tärkeät kuljetukset ja liikenne turvataan poikkeusoloissa. Erityisesti kiinnitetään huomiota ulkomaankaupan jatkuvuuden edellyttämien kuljetusten turvaamiseen.

Huoltovarmuuden tavoitteista annetun valtioneuvoston päätöksen (350/2002) 1 kohdan mukaan huoltovarmuutta koskevilla varautumistoimenpiteillä on tarkoitus turvata väes-

töä palvelevat ja maan taloutta tukevat perustoiminnot sekä kriittisten materiaalien saataavuus. Yleistavoitteena on väestön turvallisuuden ja yhteiskunnan perustoimintojen kannalta riittävän huoltovarmuuden turvaaminen. Varautumisen lähtökohtana on 12 kuukautta kestävä valmiuslaissa tarkoitettu kriisitilanne, johon voi sisältyä puolustustilailaissa (1083/1991) tarkoitettu puolustustila. Keskeisin uhka on kriisitilanne, jossa mahdollisuus tuottaa tai hankkia ulkomailta huoltovarmuuden kannalta kriittisiä tavaroita ja palveluja on väliaikaisesti vaikeutunut.

Valtioneuvoston päätöksen 3 kohdan mukaan eri hallinnonaloilla kehitetään edelleen lainsäädäntöä, jonka perusteella viranomaiset voivat luoda huoltovarmuutta tukevia rakenteita niitä tilanteita varten, joissa ei tarvita valmiuslaissa tarkoitettuja erityistoimivaltuuksia mutta joissa markkinat eivät tuota riittävää huoltovarmuutta.

1.2. Käytäntö

Poikkeusolojen vakuutustakuuta koskevat valmiuslain säännökset tulivat voimaan elokuussa 2003, eikä niiden perusteella ole myönnetty vakuutustakuita kertaakaan. Sitä ennen lainsäädäntöön sisältyi 1930-luvulta peräisin olevia säännöksiä valtion mahdollisuudesta myöntää vakuutusyhtiöiden antamien vakuutusten jälleenvakuutuksia, mutta näiden myöntäminen oli nykyistä selkeämmin sidottu sodanaikaan tai sodasta välittömästi johtuneisiin poikkeuksellisiin olosuhteisiin.

Yhdysvalloissa 11 päivänä syyskuuta 2001 tapahtuneiden terrori-iskujen seurauksena lentoyhtiöiden vakuutukset sota- ja terrori-iskuja vastaan irtisanottiin maailmanlaajuisesti kolmansille osapuolille aiheutuvien henkilö- ja esinevahinkojen osalta. Lentoliikenteen vakuutusehtoihin tehtyjen muutosten vuoksi jälleenvakuutusmarkkinoilla ei ollut terrori-iskujen jälkeen saatavilla näiden vahinkojen kattamiseen riittäviä vakuutuksia. Vakuutukset ovat lentoliikenteen jatkumiseksi välttämättömiä lainsäädännön ja ilmailuviranomaisten määräysten takia, lentoyhtiöiden kaluston leasing- ja rahoitussopimusten ehtojen täyttämiseksi sekä lentotoimintaan liittyvän riskienhallinnan järjestämiseksi kestävä-

le pohjalle.

Eduskunta myönsi 25 päivänä syyskuuta 2001 valtioneuvostolle määräaikaiset valtuudet valtioneuvoston antamiseksi suomalaisille lentoyhtiöille edellä mainittujen riskien varalta (talousarviosarja 6/2001). Asia tuli eduskuntaan vireille hallituksen esityksellä (HE 126/2001 vp), sillä valtiollista sotariskien jälleenvakuutusta koskeneiden säännösten soveltamisala ei kattanut kyseistä tilannetta. Eduskunta jatkoi valtuuksien voimassaoloa kahdesti (talousarviosarja 3/2002 ja 6/2002) aina 30 päivään huhtikuuta 2003 saakka, mutta vakuutusmarkkinoiden alettua toimia tyydyttävästi valtioneuvosto ei jatkanut takuiden voimassaoloa enää 31 päivänä loka-kuuta 2002 jälkeen.

Takuun piiriin tulivat alkuvaiheessa kymmenen suomalaisen kansainvälistä lentoliiketoimintaa harjoittavan yhtiön ilma-alukset. Olosuhteiden vähitellen vakiintuessa yhtiöitä jäi vaiheittain pois sen piiristä, ja takuiden päättyessä lokakuussa 2002 mukana oli Finnair Oyj:n lisäksi vain kolme yhtiötä. Takuu kattoi enintään yhden miljardin dollarin, enintään kuitenkin puolentoista miljardin euron suuruisen vahingon vahinkotapahtumaa kohden. Valtiolla ei takuiden voimassa ollessa esitetty korvausvaatimuksia.

Takuumaksuja kertyi valtiolle noin 4,8 miljoonaa euroa. Valtioneuvoston myöntämistä ja takuumaksujen periaatteista oli sovittu Euroopan unionin neuvostossa sekä Ecofin-että liikenne- ja televiestintäministerien kokouksissa.

Valtioneuvosto on asettanut poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnan toimikaudeksi 1.2.2004—31.12.2006. Toimikunta on valmistellut poikkeusolojen vakuutustakuihin sovellettavia yleisiä ehtoja. Se on myös selvittänyt erityisesti nykyisiä meri- ja lentoliikenteen vakuutusjärjestelyjä. Lisäksi toimikunta on selvittänyt kansainvälistä, etenkin pohjoismaista käytäntöä valtion osallistumisesta poikkeusolojen aikaisiin vakuutuksiin.

1.3. Kansainvälinen kehitys ja EU:n lainsäädäntö

1.3.1. Ruotsi

Ruotsissa on säädetty laki vakuutustoimin-

nasta sodan tai sodanuhkan aikana (lag om försäkringsverksamhet under krig eller krigsfara m.m.; 1999:890). Sen 4 luku koskee valtiollista vakuutusta. Luvun keskeisiä säännöksiä sovelletaan, jos Ruotsi on sodassa. Lisäksi hallitus voi määrätä säännösten soveltamisesta erityisissä olosuhteissa, jotka johtuvat sodasta Ruotsin ulkopuolella, Ruotsin käymästä sodasta tai maata uhanneesta sodasta. Määräys on saatettava eduskunnan käsiteltäväksi kuukauden kuluessa sen antamisesta.

Valtio voi myöntää kuljetusalaa koskevan vahinkovakuutuksen sotariskiä vastaan. Toiseksi vakuutus voidaan myöntää sen varalta, että vieras valtio tai taho, joka on ottanut vallan tai pyrkii valtaan, saartaa tai kaappaa omaisuuden tai asettaa sen alttiiksi muulle vastaavalle toimenpiteelle. Edellä mainittuja riskejä vastaan valtio voi myöntää vakuutuksen myös omaisuudelle, joka on varastoitu ulkomailla Ruotsiin tuontia varten tai joka liittyy Ruotsista vientiin. Lisäksi valtio voi antaa mainittujen vakuutusten jälleenvakuutuksia.

Vakuutusasioita käsittelee Sotavakuutuslautakunta (Krigsförsäkringsnämnden). Lautakunta voi myöntää vain sellaisia vakuutuksia, joilla on olennaista merkitystä puolustusvoimille, kansanhuollolle tai elinkeinoelämälle.

Lautakunta voi sotaolosuhteiden ajaksi tehdä sopimuksia vakuutuksenantajien kanssa siitä, että se ottaa haltuun edellä tarkoitettuja, olemassa olevia ensivakuutuksia. Lautakunta voi tehdä vastaavan sopimuksen myös vahinkovakuutuksen jälleenvakuutuksesta.

1.3.2. Norja

Norjassa on voimassa laki valtiollisesta sotavakuutuksesta (lov om statleg varekrigsforsikring; 2003-12-12 nr 115). Valtio voi myöntää kuljetusvakuutuksia Norjassa tai ulkomailla vallitsevan sodan, sodanvaaran tai tavallisuudesta poikkeavan kriisitilanteen varalta, jos nämä vaikuttavat norjalaisiin etuihin ja voivat häiritä tarjontaa ja tavarakuljetuksia ja jos yksityistä vakuutustarjontaa ei ole saatavilla. Tavallisuudesta poikkeavat kriisitilanteet eivät liity sotaan tai sodanvaa-

raan, vaan niillä tarkoitetaan normaalia toimintaa koskevia vakavia tapahtumia, ei kuitenkaan lähtökohtaisesti poliittisia levottomuuksia tai lakkoa.

Vakuutus voidaan myöntää maahan tuotaville, maasta vietäville ja maan sisällä kuljettaville tavaroille sekä sellaisille ulkomaiden valtioiden välisille tavarakuljetuksille, jotka liittyvät Norjan etuihin. Vakuutus voi koskea myös norjalaisia varustamoita ja aikarahaajien matkakohtaista rahtia sekä rahauspalkkioita ja norjalaisten vakuutusnottajien vastuulla olevia haverirahoja. Vakuutus voi kattaa muitakin etuja, jos se katsotaan aiheelliseksi. Voi esimerkiksi olla aiheellista kattaa kuljetusten sotariskejä, jotka eivät koske norjalaisia etuja, mutta joiden kattaminen on erityisistä syistä perusteltua tai joiden kattamiseen on kansainvälisoikeudellinen velvoite.

Sotavakuutusasioiden päivittäistä hallinnointia varten voidaan asettaa erityinen toimielin, joka koostuu riittävän vakuutusalan pätevyyden omaavista henkilöistä. Toimielimellä on oma sihteeristö.

1.3.3. Tanska

Tanskassa on säädetty laki alusten sotavakuutuksista (lov om krigsforsikring af skibe; 1997-06-10 nr. 387). Sitä sovelletaan Tanskan lipun alla oleviin aluksiin, joiden koko on 20 tuhatta bruttorekisteritonnia tai tätä suurempi ja jotka ovat kaupallisessa käytössä. Lakia ei sovelleta arvoltaan alle yhden miljoonan kruunun (134 000 euron) aluksiin, huvialuksiin, Tanskan valtion aluksiin eikä pääsääntöisesti kalastusaluksiin.

Tanskassa toimii Sotavakuutuslaitos (Krigsforsikringsinstituttet). Varustamo on pääsääntöisesti velvollinen vakuuttamaan lain soveltamisalaan kuuluvan aluksen Sotavakuutuslaitoksessa sotavahinkojen varalta. Sotavahingoilla tarkoitetaan ilmenemismuodosta riippumatta vahinkoja, jotka aiheutuvat Tanskan ja vieraan valtion välisestä sodasta tai sodankaltaisista tapahtumista tai kahden tai useamman suurvallan (Ranska, Kiina, Venäjä, Iso-Britannia ja Yhdysvallat) välisestä sodasta. Sotavahingoiksi katsotaan myös sodanaikaisista tai sotaan liittyvistä kapinoista ja levottomuuksista aiheutuvat va-

hingot.

Tanskan elinkeinoministeri päättää vakuutusajasta eli siitä, milloin Sotavakuutuslaitoksen vastuu alkaa ja päättyy. Käytännössä päätös on sidoksissa siihen, onko vakuutusmarkkinoilta saatavissa vakuutuksia sotavahinkojen varalta. Päätös vakuutusajan alkamisesta voidaan tehdä esimerkiksi, jos jälleenvakuutukset on irtisanottu sotavahinkojen osalta. Tarkoituksena on varmistaa kauppalavaston riittävä vakuutusturva.

Laissa on säännöksiä myös muun muassa Sotavakuutuslaitoksen kokoonpanosta, vakuutusmaksuista ja vahinkojen ilmoittamisesta.

1.3.4. EU-oikeus

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/68/EY jälleenvakuutuksesta ja eräiden ensivakuutusta koskevien direktiivien muuttamisesta annettiin 16 päivänä marraskuuta 2005. Direktiiviä sovelletaan 1 artiklan mukaan sellaisten vain jälleenvakuutusta harjoittavien jälleenvakuutusyritysten itsenäisen jälleenvakuutustoiminnan aloittamiseen ja jatkamiseen, jotka ovat sijoittautuneet tai haluavat sijoittautua johonkin jäsenvaltioon.

Soveltamisalan ulkopuolelle jää muun muassa jäsenvaltion hallituksen harjoittama tai täysimääräisesti takaama jälleenvakuutus toiminta, kun jäsenvaltio toimii tärkeään yleiseen etuun liittyvistä syistä viimeisenä mahdollisena vakuutusenantajana, myös sellaisesta markkinatilanteesta johtuvissa olosuhteissa, jossa on mahdotonta saada riittävää kaupallista vakuutusuojaa. Direktiivin johdannon 13 kohdan mukaan riittävän kaupallisen vakuutusuojan puutteella olisi tarkoitettava tässä yhteydessä pääasiassa markkinahäiriöitä, joille on ominaista riittävän laajan vakuustarjoustun valikoiman puuttuminen, vaikka ylisuurten vakuutusmaksujen ei yksinään olisi merkittävä tällaisen kaupallisen vakuutusuojan riittämättömyyttä.

Direktiivin 5 artiklassa todetaan jälleenvakuutusyritykselle sallittuihin yhtiömuotoihin liittyen, että jäsenvaltiot voivat tarvittaessa perustaa julkisoikeudellisia yrityksiä, sikäli kuin näiden yritysten tarkoituksena on harjoittaa jälleenvakuutusliikettä vastaavilla

edellytyksillä kuin yksityisoikeudelliset yritykset.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87 artikla koskee valtion tukea. Jollei perustamissopimuksessa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu yhteismarkkinoille siltä osin, kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Yhteismarkkinoille soveltuvana voidaan kuitenkin pitää muun muassa tukea Euroopan yhteistä etua koskevan tärkeän hankkeen edistämiseen tai jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen.

Perustamissopimuksen 297 artiklasta käy epäsuorasti ilmi, että jäsenvaltiolla on mahdollisuus poiketa perustamissopimuksen velvoitteista toimenpiteillä, joihin jäsenvaltio voi joutua turvautumaan yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa vakavissa sisäisissä levottomuuksissa, sodassa tai sodan uhkaa merkitsevässä vakavassa kansainvälisessä jännitystilassa taikka täyttääkseen velvoitteet, joihin se on sitoutunut rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden ylläpitämiseksi.

1.4. Nykytilan arviointi

Väestön toimeentulolle, elinkeinoelämän toimivuudelle ja huoltovarmuuden ylläpitämiselle keskeisten kuljetusten riittävä vakuutusturva pyritään nykyisin varmistamaan poikkeusoloissa viimesijaisesti poikkeusolojen vakuutustakuulla. Kuljetusten jatkuminen edellyttää riittäviä vakuutuksia, mikä johtuu lainsäädännöstä ja viranomaisten määräyksistä sekä alusten ja ajoneuvojen rahoitussovimuksista. Vakuutukset ovat tarpeen myös riskienhallinnan asianmukaiseksi järjestämiseksi.

Näistä syistä on välttämätöntä turvata kuljetusten riittävä vakuutusturva myös poikkeuksellisissa olosuhteissa. Samaan on päädytty vertailluissa Pohjoismaissa, sillä niissä on säädetty tätä tavoitetta palvelevista valtiollisista vakuutuksista.

Nykyisten vakuutustakusäännösten toimivuudesta ei ole käytännön kokemusta. Säännösten toimivuutta voidaan silti arvioida mahdollisissa vakuutustakuiden antamista

edellyttävissä tilanteissa ja myös syyskuun 2001 terrori-iskujen jälkeen lentoyhtiöille myönnettyjen valtioneuvoston valossa. Säännökset ovat ongelmalliset vakuutustakuun soveltamisalan, enimmäismäärien ja käytönottomenettelyn osalta.

Poikkeusolojen vakuutustakuun antaminen edellyttää muun muassa, että valmiuslaissa määritellyt poikkeusolot vallitsevat. Poikkeusoloja ovat 1.1 kohdassa tarkemmin selostetut sotaan liittyvät olosuhteet, suuronnettomuus ja eräät muut olosuhteet, jotka saattavat aiheuttaa vakavaa vaaraa kansallisen olemassaolon ja hyvinvoinnin perusteille, väestön toimeentulolle tai maan talouselämän perusteille. Tilanteen katsominen poikkeusoloiksi edellyttää aina myös sitä, ettei tilanteen hallitseminen ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Oikeusministeriön asettama toimikunta on valmistellut ehdotuksen uudeksi valmiuslaiksi (Oikeusministeriö. Komiteanmietintö 2005:2). Muun muassa poikkeusolojen määritelmää muutettaisiin osittain. Määritelmässä esimerkiksi mainittaisiin erityisen vakavaan suuronnettomuuteen verrattavissa oleva vaarallinen tartuntatauti ja pyrittäisiin tuomaan nykyistä paremmin esiin se, että poikkeusolot voivat liittyä raaka-aineiden saatavuuden lisäksi esimerkiksi tietoteknisten tai logististen järjestelmien toimivuuden vakavaan horjumiseen.

Poikkeusolojen vakuutustakuun kannalta niin olemassa olevan kuin ehdotetunkin poikkeusolojen määritelmän ongelmana on se, että vakuutustakuun antaminen on eräissä tilanteissa perusteltua, vaikka poikkeusolojen tunnusmerkit eivät täyty. Käytännössä olosuhteet eivät silloin ole kokonaisuutena arvioiden vakavuudeltaan määriteltävissä valmiuslaissa tarkoitetuiksi poikkeusoloiksi, mutta ne johtavat silti alus- tai ajoneuvoliikenteen vaikeutumiseen siinä määrin, että siitä aiheutuu merkittävää häiriötä väestön toimeentulolle, talouselämän toimivuudelle tai huoltovarmuudelle.

Esimerkiksi syyskuussa 2001 tehtyjen terrori-iskujen seurauksena lentoliikenne olisi pysähtynyt ilman valtioneuvoston valmiuslaia, sillä markkinoilta ei ollut saatavissa riittäviä vakuutuksia tämän uhkan varalta. Olosuhteet eivät kuitenkaan olleet sellaiset, että kysymyksessä

olisivat Suomessa olleet valmiuslaissa tarkoitettujen poikkeusolot. Merikuljetuksille voi aiheutua samantyyppisiä ongelmia esimerkiksi levottomuuksista öljyntuotantoalueilla ja maakuljetuksille levottomuuksista Suomelle tärkeiden tuotteiden kauttakuljetusvaltioissa.

Huoltovarmuuskeskus on arvioinut huoltovarmuuden tavoitteita koskevan valtioneuvoston päätöksen pohjalta, että huoltovarmuuden kannalta kriittisen tuonnin arvo on noin 27 miljardia euroa vuodessa eli lähes 70 prosenttia kokonaistuonnin arvosta, joka on noin 40 miljardia euroa. Jos tuotantotoiminnalle välttämättömien koneiden ja laitteiden sekä kuljetusvälineiden tuontia ei oteta huomioon, kriittisen tuonnin arvo on noin 17 miljardia euroa eli vieläkin yli 40 prosenttia kokonaistuonnin arvosta. Tuonti koostuu elintarvikkeista, teollisuuden raaka-aineista ja komponenteista, energiatuotteista ja lääkkeistä. Suomen tuonnista noin 70 prosenttia tapahtuu merikuljetuksina. Lentorahdin osuus on määrällisesti pieni, mutta se edustaa yli kuutta prosenttia tuonnin arvosta.

Poikkeusolojen vakuutustakuun voimassa olevia enimmäismääriä voidaan pitää huoltovarmuuden kannalta alimitoitettuina. Valtion vastuun enimmäismäärä saa nykyisin olla enintään 200 miljoonaa euroa kutakin vahinkoa kohden ja yhteensä enintään 2 000 miljoonaa euroa kaikista vahingoista kalenterivuotta kohden. Kalenterivuositainen enimmäismäärä on alhainen verrattuna huoltovarmuuden kannalta kriittisen tuonnin arvoon. Lisäksi vakuutustakuun mahdollisina kohteina olevien vakuutusten vakuutusmäärät ovat usein suurempia kuin nykyinen vahinkokohtainen enimmäismäärä. Tämä johtuu hyödykkeiden arvon lisäksi siitä, että etenkin meri- ja lentoliikenteessä kuljetuskaluston arvo on erittäin suuri. Lisäksi esimerkiksi lentoliikenteen harjoittajia ja ilma-alusten käyttäjiä koskevista vakuutusvaatimuksista annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 785/2004 tarkoitettujen ilma-alusten vastuuvakuutusten vähimmäismäärä on 7 artiklan mukaan enimmillään 700 miljoonaa erityistä nosto-oikeutta (840 miljoonaa euroa). Nykyisistä vakuutustakuun enimmäismääristä seuraa, että vakuutustakuita annettaessa jouduttaisiin käytännössä nopeastikin pyytämään edus-

kunnalta lisävaltuuksia takuiden antamiseen.

Poikkeusolojen vakuutustakuun antamista edeltää aina valmiuslain mukainen päätöksentekomenettely. Valtioneuvosto voi antaa vakuutustakuita pääsääntöisesti sen jälkeen, kun se on saanut siihen toimivaltuudet asetuksella, jonka eduskunta on hyväksynyt. Lisäksi eduskunta käsittelee erikseen jokaisen vakuutustakuun antamispäätöksen, jonka valtioneuvosto on tehnyt. Myös ehdotettu uusi valmiuslaki sisältää samantyyppisen asetusten antamis- ja hyväksymismenettelyn, mutta ei valtioneuvoston päätösten jälkitarkastusta.

Päätöksentekomenettelyä voidaan pitää valmiuslakia kokonaisuutena tarkastellen perusteltuna, sillä monilla valmiuslain mukaisilla toimivaltuuksilla voidaan puuttua perusoikeuksiin merkittävästikin. Sen sijaan vakuutustakuun antaminen ei rajoita perustuslaissa turvattuja vapauksia tai oikeuksia, vaan valtio päinvastoin pyrkii jälleenvakuutuksenluonteisella järjestelyllä turvaamaan kuljetusten jatkumisen poikkeuksellisissa olosuhteissa. Vakuutustakuu on saajansa näkökulmasta valtion järjestämä, yleensä vastikkeellinen etu.

Nykyistä vakuutustakuun käyttöönottomennettelyä voidaan pitää vakuutustakuun luonteeseen nähden tarpeettoman monivaiheisena. Valmiuslailla eduskunta on antanut suostumuksensa vakuutustakuun antamiseen valtioneuvoston päätöksellä. Valtioneuvoston päätös vakuutustakuun antamisesta on perustuslain 82 §:n 2 momentin edellytykset täyttävällä tavalla. Lisäksi eduskunta käsittelee toimivaltuuksien käyttöönottoasetuksen ja yksittäiset takuupäätökset.

Käyttöönottomennettelyn monivaiheisuudesta aiheutuvana ongelmana on menettelyn hitaus. Etukäteen arvioituna ehkä todennäköisimmät vakuutustakuun antamiseen johtavat tilanteet syntyvät äkillisesti ja ennalta arvaamattomana ajankohtana, jolloin vakuutustakuut olisi voitava ottaa käyttöön joutuisasti.

2. Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Poikkeuksellisissa olosuhteissa tarvittava lainsäädäntö on tarpeen valmistella etukäteen normaalioloissa. Näin voidaan varmistua siitä, että asianmukaisiin toimenpiteisiin voi-

daan ryhtyä tarvittaessa ripeästi ja että toimenpiteet ovat silloin oikeassa suhteessa olosuhteisiin nähden. Samalla lainsäädäntö tuo yritystoimintaan varmuutta ja ennakoitavuutta, ja tätä kautta se turvaa yhteiskunnan taloudellisia toimintaedellytyksiä.

Esityksen tavoitteena on turvata väestön toimeentulolle, talouselämän toiminnalle ja huoltovarmuudelle keskeisten kuljetusten jatkuminen silloin, kun riittäviä jälleenvakuutuksia ei ole poikkeuksellisissa olosuhteissa saatavilla markkinoilta olosuhteisiin nähden asianmukaisin ehdoin. Tällainen tilanne voi syntyä sodan tai muun syvän kriisin aikana tai vakavassa häiriötilanteessa, jolloin normaali markkinamekanismi ei toimi.

Vakuutusten tarjoamiseksi ja vakuutusmaksun määrittämiseksi riskit on voitava arvioida ja hinnoitella. Normaalista poikkeavissa olosuhteissa riskien ennakoitavuus vaikeutuu. Ääritilanteissa, esimerkiksi sodan aikana, riskit ovat suuret, mutta vakuutusmaksun määrittämiselle ei ole välttämättä lainkaan käyttökelpoisia perusteita. Teoriassa vakuutusmaksut olisivat huomattavasti korkeampia kuin normaalioloissa, mutta käytännössä vakuutusmaksut lakkaavat tarjoamasta vakuutuksia silloin, kun vakuutusmaksut nousisivat poikkeuksellisen korkealle. Silti poikkeuksellisissa olosuhteissa vakuutusten tarve usein korostuu.

Jos markkinoilta ei ole saatavissa kuljetusten jatkumiseksi riittäviä vakuutuksia, ainoksi vaihtoehdoksi jää käytännössä se, että valtio myöntää vakuutuksia tai antaa vakuutuksia vahinkojen varalta. Esimerkiksi ensivakuutusmaksunantajien velvoittaminen lainsäädännöllä tarjoamaan vakuutuksia myös poikkeuksellisissa olosuhteissa ei yleensä ole käyttökelpoinen vaihtoehto vakuutusmäärien suuruuden takia. Lisäksi ensi- ja etenkin jälleenvakuuttaminen on kansainvälistä toimintaa, sillä muun muassa meri- ja lentoliikenteen vakuuttaminen keskittyy suurelta osin Lontooseen. Mahdollisuudet säädellä kotimaisilla laeilla ulkomaisia vakuutusmaksunantajia ovat varsin vähäiset, eikä asiaan liittyvää lainsäädäntöä ole yhtenäistetty Euroopan unionissa.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki poikkeusolojen vakuutustakuusta. Erillinen laki säädettäisiin, koska vakuutustakuun so-

veltamisalaa ja käyttöönottonettelyä muutettaisiin nykyisestä niin, että säännökset eroaisivat näiltä osin valmiuslaissa omaksutuista ratkaisuksista. Monilta osin säännösten sisältö säilyisi silti ennallaan. Säännökset siirrettäisiin valmiuslaista uuteen lakiin, joten valmiuslain säännökset vakuutustakuusta kumouttaisiin.

Lain 1 luku koskisi poikkeusolojen vakuutustakuun antamista. Valtioneuvosto voisi antaa vakuutustakuun tietynlaiselle vakuutuslaitoksen myöntämälle vahinkovakuutukselle. Vakuutustakuun saaja olisi siten ensivakuutusmaksunantaja.

Vakuutustakuun kohteena oleva vahinkovakuutus voisi koskea sekä meri-, ilma-, rai- että maaliikennettä. Vakuutustakuu edesauttaisi tällaisten ensivakuutusten tarjoamista silloin, kun asianmukaista jälleenvakuutusta ei ole saatavilla markkinoilta.

Vakuutustakuu voitaisiin antaa valmiuslaissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Nykyisestä poiketen vakuutustakuu voitaisiin antaa myös väestön toimeentuloa tai talouselämän toimintaa vakavasti vaarantavissa normaaliolojen häiriötilanteissa.

Lain soveltamisalaa laajennettaisiin, koska kuljetusten jatkuminen voi vaarantua vakuutusten puutteen takia poikkeusolojen lisäksi muissa vakavissa häiriötilanteissa. Muutos olisi yhdensuuntainen lokakuussa 2005 voimaan tulleiden huoltovarmuuden turvaamisesta annetun lain (1390/1992) muutosten (688/2005) kanssa. Huoltovarmuuden käsitteeseen sisällytettiin tuolloin poikkeusoloihin verrattavissa olevat vakavat häiriöt. Tehdyillä muutoksilla pyritään varmistamaan huoltovarmuus paitsi poikkeusoloissa myös vakavissa häiriötilanteissa, joissa markkinamekanismi ei tuota riittävää huoltovarmuutta.

Vakuutustakuu olisi jälleenvakuutusluonteinen järjestely, jossa valtio toimisi kaupallisten jälleenvakuutusten puuttuessa viimesijaisena vakuutustakuun antajana tärkeisiin yhteiskunnallisiin etuihin liittyvistä syistä. Tällaisissa olosuhteissa valtio voi harjoittaa toimintaa jälleenvakuutusdirektiivin säännösten estämättä.

Kohdassa 1.3 selostetun pohjoismaisen lainsäädännön ja Euroopan unionin perustamissopimuksen perusteella voidaan arvioida, että ehdotetut säännökset olisivat sopusoin-

nussa unionin muunkin lainsäädännön kanssa. Perustamissopimuksen 87 artiklan mukaan yhteismarkkinoille soveltuvana voidaan pitää valtion tukea jäsenvaltion taloudessa olevan vakavan häiriön poistamiseen. Vakuutustakuu voitaisiin antaa vain väestön toimeentuloa tai talouselämän toimintaa vakavasti vaarantavissa olosuhteissa.

Vakuutustakuu voitaisiin myöntää enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Aika olisi sama, joksi oikeusministeriön asettaman toimikunnan ehdottaman valmiuslain mukaiset toimivaltuudet voitaisiin ottaa kerrallaan enintään käyttöön.

Vakuutustakuun kalenterivuositainen enimmäismäärä nostettaisiin kymmeneen miljardiin euroon. Yhteiskunnan etuna on säilyttää mahdollisuus jatkuvaan liikenteeseen. Huoltovarmuudelle keskeisen tuonnin vuotuinen arvo on huomattavasti ehdotettuaikin enimmäismäärää suurempi, ja kriisitilanteissa uhanalainen kuljetuskalusto on erittäin kallista. Toisaalta otettaisiin huomioon joustomahdollisuudet ja erityisesti varmuusvarastojen olemassaolo. Lisäksi yrityksillä olisi itsellään oltava kannustimia välttää uhkia myös kriisitilanteissa.

Ehdotettu enimmäismäärä voi silti osoittautua riittämättömäksi vakuutustakuita annettaessa. Tällöin valtioneuvoston olisi tehtävä eduskunnalle esitys lisävaltuuksien myöntämiseksi.

Lain 2 luvussa säädettäisiin poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnasta, muun muassa sen asettamisesta, kokoonpanosta, tehtävistä ja toimivaltuuksista. Säännökset pysyisivät pääosin ennallaan.

Lain 3 luku sisältäisi erinäisiä säännöksiä esimerkiksi muutoksenhausta ja lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön.

Lain seurauksena viranomaisten toimivaltuudet olisivat kolmijakoiset. Vakuutustakuuasioita käsittelevät valtioneuvosto, sosiaali- ja terveysministeriö ja poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunta.

Vakuutustakuita voitaisiin antaa valtioneuvoston päätöksellä. Lisäksi valtioneuvosto vahvistaisi vakuutustakuihin sovellettavat yleiset ehdot. Vakuutustakuuasiat kuuluisivat sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan.

Valtioneuvosto voisi antaa vakuutustakuita

ehdotetussa laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Vakuutustakuiden käyttöönotto ei nykyiseen tapaan edellyttäisi erillistä eduskunnan käsiteltäväksi saatettavaa asetusta, eikä eduskunta käsitelisi yksittäisiä takuupäätöksiä. Tarkoituksena on vakuutustakuun luonne ja 1.4 kohdassa esiintuodut näkökohdat huomioon ottaen yksinkertaistaa nykyistä menettelyä.

Valtioneuvosto asettaisi poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnan. Sille kuuluisi eräitä valmistelevia tehtäviä, esimerkiksi vakuutustakuihin sovellettavien yleisten ehtojen sekä takuumaksun ja takuupäätösten käsittelemäksun perusteiden valmistelu. Lisäksi se hoitaisi muita ministeriön määräämiä, vakuutustakuihin liittyviä selvitys-, tutkimus- ja valmistelutehtäviä. Poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnan tehtäviin kuuluisi myös vakuutustakuiden hallinnointi.

Vakuutustakuutoimikunta voisi tarvittaessa käyttää apunaan asiantuntijoita. Toimikunnan hallinnosta ja toiminnan järjestämisestä voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Nykyisestä poiketen lakiin ei sisältyisi säännöstä valtioneuvoston mahdollisuudesta siirtää vakuutustakuiden myöntäminen ja hallinnointi poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnan tehtäväksi, vaan toimikunnan tehtävistä säädettäisiin suoraan laissa. Mahdollisuus toimivallan siirtämiseen olisi ongelmallinen perustuslain 119 §:n 2 momentin kannalta, sillä siinä tarkoitettuihin lailla säädettäviin valtionhallinnon toimielinten yleisiin perusteisiin kuuluvat myös toimielinten pääasialliset tehtävät.

3. Esityksen vaikutukset

3.1. Taloudelliset vaikutukset

Lailla ei juurikaan olisi vaikutuksia normaalioloissa, sillä poikkeusolojen vakuutustakuita voitaisiin käyttää vain poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa.

Vakuutustakuun avulla voitaisiin ehkäistä ulkomaankaupan ja muiden yhteiskunnallisesti tärkeiden kuljetusten keskeytyminen tai liiallinen väheneminen ja tällä tavoin myötävaikuttaa taloudellisen toiminnan jatkumiseen poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa.

Kuljetusten loppuminen voisi vaikuttaa ulkomaankaupan olennaisen merkityksen takia laajasti muun muassa työllisyyteen ja tätä kautta sosiaalisiin tulonsiirtoihin ja verokerjymiin. Vakuutustakuun käyttämisellä olisi siten myönteisiä välillisiä vaikutuksia yhteiskunnan toiminnalle.

Hyötyjen vastapainoksi vakuutustakuun antaminen voisi lisätä merkittävästi valtion vastuita, joiden toteutumiseen tulisi myös varautua. Tämä korostaisi riskienhallinnan merkitystä valtionhallinnossa. Vakuutustakuun mitoittaminen oikealle tasolle riippuisi väistämättä kulloisenkin tilanteen ja uhkan luonteesta ja arvioidusta kestosta. Vakuutustakuiden käyttämistä ja varsinkin niiden alueellista sekä liikennemuotoihin liittyvää kohdentamista jouduttaisiin harkitsemaan kunkin häiriö- ja kriisitilanteen syntyessä ja kärjistyessä. Vaihtoehdot vaihtelisivat silloin asteittain vakuutustakuiden käytöstä pidättäytymisestä niiden täysimääräiseen käyttämiseen.

Vakuutustakuun käyttämistä harkittaessa voitaisiin ottaa huomioon se, että usein tietyille kuljetusmuodolle löytyy korvaavia toimintoja. Esimerkiksi lentoliikenteen loppumista voidaan korvata meri- ja maaliikenteellä ja jossain määrin jopa tietoliikenteellä, joskin toiminnan sisältö ja toimintatavat voivat tällöin muuttua. Varmuusvarastoilla voidaan myös korvata tuontitarvetta jonkin aikaa, ja säännöstelytoimilla voidaan tätä aikaa pidentää.

Esityksessä on lähtökohtana, että vakuutustakuista perittäisiin niistä valtiolle aiheutuvaa riskiä vastaava takuumaksu. Takuumaksun mitoittaminen voisi kuitenkin usein olla vaikeaa, sillä vakuutustakuiden käyttämiseen olisi tyypillisesti tarvetta silloin, kun vakuutusmarkkinat eivät toimi riskien hinnoittelun vaikeuden takia. Takuumaksun mitoittamisessa voitaisiin käyttää apuna muun muassa normaalioloissa vallinneiden vakuutusmaksujen tasoa. Kansainvälisten kriisien aikana takuumaksun perusteista ja tasosta saataisiin todennäköisesti aikaan yhteisiä linjauksia Euroopan unionissa tai laajemminkin.

Vakuutustakuun ja takuumaksun mitoittamisella voitaisiin pyrkiä ohjaamaan käyttäytymistä siten, että hyödyt ja riskit pysyisivät koko yhteiskunnan kannalta järkevässä suhteessa. Samalla olisi mahdollista pyrkiä sii-

hen, että vakuutusmarkkinat saataisiin uudelleen toimimaan, mikä poistaisi vakuutustakuiden tarpeen.

Vakuutustakuu on tuki, joka mahdollistaisi yrityksen liiketoiminnan jatkamisen silloin, kun toimintaa muutoin olisi supistettava tai se kävisi kokonaan mahdottomaksi yrityksen lisääntyneiden riskien takia. Myöntämisedellytystensä seurauksena vakuutustakuut olisivat korostetun väliaikaisia, ja siten niiden käytöstä luovuttaisiin vakuutusmarkkinoiden alettua toimia tyydyttävästi. Väliaikaisuuden takia vakuutustakuista ei aiheutuisi toimintaa pysyvästi vinouttavia vaikutuksia, mikä on useiden tukimuotojen ongelma ja tehottomuuden lähde.

Vakuutustakuusta yritykselle mahdollisesti syntyvän hyödyn määrän arviointi on vaikeaa. Hyödyn arvioimiseksi olisi voitava arvioida vahinko, joka syntyisi yritystoiminnan lakkaamisesta tai sen korvaamisesta muuta kautta. Toiminnan lakkaaminen tai vähentäminen alentaa myös kustannuksia, ja yrityksellä voi olla käytettävissä vaihtoehtoisia toimintatapoja. Vakuutustakuussa olisikin ennen kaikkea kysymys yrityksen riskienhallinnan asemasta yhteiskunnan vahinkojen minimoinnissa.

3.2. Muut vaikutukset

Taloudellisten hyötyjen ohella vakuutustakuilla saavutettaisiin yhteiskunnallista turvallisuutta, joka näkyisi erityisesti yritystoiminnan jatkuvuudessa sekä työllisyydessä. Tätä kautta myös kotitaloudet hyötyisivät.

Lailla ei muutettaisi merkittävästi viranomaisten toimintaa nykyisestä, eikä lailla arvioida olevan ympäristövaikutuksia.

4. Asian valmistelu

Esityksen on valmistellut valtioneuvoston asettama poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunta. Toimikunnassa ovat edustettuina Huoltovarmuuskeskus, kauppa- ja teollisuusministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitto, Vakuutusvalvontavirasto ja valtiovarainministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö pyysi esityksestä lausunnon tasavallan presidentin kans-

lialta, ministeriöiltä, valtioneuvoston oikeuskanslerilta, kymmeneltä virastolta, laitokselta ja muulta viranomaiselta, 12 työmarkkina- ja edunvalvontajärjestöltä sekä Finnair Oyj:ltä ja VR-yhtymä Oy:ltä. Näistä 38 tahosta lausunnon antoi 29. Lausunnoista on laadittu yhteenveto (HAREnro STM011:00/2006).

Noin puolet lausunnonantajista suhtautui yleisesti myönteisesti esityksen sisältöön tai siihen, että poikkeusolojen vakuutustakuusta säädetään erillään valmiuslaista. Keskeisiin nykytilaa muuttaviin ehdotuksiin liittyen vajaa puolet lausunnonantajista kannatti soveltamisalan laajentamista normaaliolojen häiriötilanteisiin. Vakuutustakuun enimmäismäärän korottamista kannatti yhdeksän ja käyttöönottonettelyn yksinkertaistamista kaksi tahoa. Lausunnonantajat eivät esittäneet mainituista seikoista kielteisiä arvioita.

Koska esitys sai lausunnonantajilta kannan-

tusta, sen keskeiseen sisältöön ei tehty muutoksia. Säännöksiä ja perusteluja kuitenkin täsmennettiin tarpeellisiksi katsotuilta osilta.

5. Riippuvuus muista esityksistä

Esityksessä on otettu huomioon oikeusministeriön asettaman toimikunnan ehdotus uudeksi valmiuslaiksi. Lakiehdotus poikkeusolojen vakuutustakuusta on kuitenkin valmisteltu siten, että ehdotetussa muodossaan se voitaisiin saattaa voimaan ennen uuden valmiuslain voimaantulosta.

Voimassa olevaan valmiuslakiin liittyisivät poikkeusolojen vakuutustakuuta koskevassa laissa suoranaisesti 1 §:n 1 momentti, jossa viitattaisiin valmiuslaissa olevaan poikkeusolojen määritelmään, ja 15 §:n 2 momentti, jolla kumottaisiin valmiuslakiin sisältyvät säännökset vakuutustakuusta.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

1.1. Laki poikkeusolojen vakuutustakuusta

Lain nimike. Lain nimikkeenä olisi laki poikkeusolojen vakuutustakuusta. Sitä puoltaisi jatkuvuus, sillä laissa tarkoitettua valtiontakuuta nimitettäisiin poikkeusolojen vakuutustakuuksi, kuten nykyisessä valmiuslaissakin. Nimikkeestä kävisi ilmi lyhyesti ja selkeästi, että vakuutustakuu olisi tarkoitettu poikkeuksellisia tilanteita varten. Nimike olisi toisaalta osittain epätarkka, sillä vakuutustakuun antaminen ei olisi enää yksinomaan sidottu valmiuslain mukaisiin poikkeusoloihin.

1 luku. Poikkeusolojen vakuutustakuun antaminen

Lain 1 lukuun sisältyisi nykyisen valmiuslain 12 b §:n säännöksiä. Niiden sisältö säilyisi pääosin ennallaan. Muutoksena nykyiseen vakuutustakuu voitaisiin antaa poikkeusolojen lisäksi normaaliolojen häiriötilanteissa. Lisäksi muutettaisiin vakuutustakuun käyttöönottonettelyä ja enimmäismäärää.

1 §. Poikkeusolojen vakuutustakuu. Pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvosto voisi antaa valtioneuvoston vakuutuslaitoksen myöntämälle vahinkovakuutukselle. Takuuta nimitettäisiin poikkeusolojen vakuutustakuuksi.

Valtioneuvosto voisi määrätä ehdot, joilla se tarvittaessa vastavakuutta vaatimatta antaa takuun. Takuu olisi valtioneuvoston, mikä tuotaisiin säännöksessä nykyistä selvemmin esiin käyttämällä sanan takuu sijasta sanaa valtioneuvoston takuu.

Valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 12 §:n nojalla päätös vakuutustakuun antamisesta voitaisiin tehdä ministeriössä. Koska vakuutustakuusta säädettäisiin laissa, vakuutustakuun antamisessa ei olisi kysymys valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 4 §:n 2 kohdassa tarkoitettua eduskunnan erilliseen suostumukseen perustuvan ja valtioneuvoston yleisistuntokäsitteilyä edellyttävän valtuuden käyttämisestä.

Vahinkovakuutuksella tarkoitettaisiin va-

kuutusta, joka kuuluu suomalaisten vakuutusyhtiöiden ja vakuutusyhdistysten sekä Suomessa toimivien ulkomaisten vakuutusyhtiöiden vakuutusluokista annetun sosiaali- ja terveysministeriön päätöksen (858/1995) mukaan johonkin vahinkovakuutusluokkaan.

Vakuutustakuu koskisi vahinkovakuutusta. Siten vakuutustakuun antaminen edellyttäisi voimassa olevaa ensivakuutusta, johon vakuutustakuu liittyy. Lain 3 §:ssä rajattaisiin tarkemmin se, mikä voisi olla vahinkovakuutuksen kohteena tai vakuutettuna.

Vakuutustakuu voitaisiin antaa, jos maassa vallitsevat poikkeusolot. Ne on määritelty tyhjentävästi valmiuslain 2 §:ssä, johon momentissa viitattaisiin.

Poikkeusolojen olemassaolo todettaisiin sen perusteella, onko valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia otettu käyttöön valmiuslaissa säädetyllä tavalla. Samaten poikkeusolojen päätyminen kävisi ilmi siitä, että poikkeusoloissa käytetyt toimivaltuudet on lakkautettu valmiuslaissa säädetyllä tavalla. Toimivaltuuksien käyttöönottamista koskevan asetuksen sisältö ei sinänsä jatkossa koskisi lainkaan vakuutustakuuta, koska vakuutustakuun käyttämisestä ei säädettäisi valmiuslaissa.

Poikkeusolojen lisäksi vakuutustakuu voitaisiin antaa väestön toimeentuloa tai talouselämän toimintaa vakavasti vaarantavissa normaaliolojen häiriötilanteissa. Ne eivät sisälly poikkeusolojen määritelmään, mutta ne ovat silti selvästi poikkeuksellisia tilanteita normaalioloihin verrattuna.

Normaaliolojen häiriötilanteen käsitettä on käytetty myös esimerkiksi viestintämarkkina-laissa (393/2003) ja rautatielaissa (198/2003). Käsitteen täsmällinen sisältö riippuu kulloisestakin asiayhteydestä, eli se määräytyy muun muassa kyseessä olevan lainsäädännön tarkoituksen ja tavoitteiden sekä säänneltävän toiminnan luonteen perusteella. Kuljetusten jatkuvuuteen liittyen käsitteen sisältö olisi yhdensuuntainen huoltovarmuuden turvaamisesta annetussa laissa tarkoitettujen vakavien häiriöiden käsitteen kanssa.

Mahdollisuus antaa vakuutustakuu myös normaaliolojen häiriötilanteissa on tarpeen, sillä tällaisissakin olosuhteissa kuljetusten

jatkuvuus voi vaarantua samalla tavalla kuin varsinaisissa poikkeusoloissa. Väestön toimeentulolle tai talouselämän toimivuudelle keskeisten kuljetusten jatkuminen edellyttää yleensä vakuutusten voimassaoloa, ja riittävä vakuutusturva olisi voitava varmistaa poikkeusolojen lisäksi muissa vakavissa häiriötilanteissa.

Etukäteen arvioituna ehkä todennäköisimmät häiriötilanteet, joissa vakuutustakuun antaminen voisi olla tarpeen, ovat ulkomailla sattuneet tapahtumat taikka ulkomaisten valtioiden sisäiset tai niiden väliset jännitteet tai levottomuudet. Nämä tilanteet voivat olla kyseisten valtioiden kannalta hyvinkin vakavia, mutta niiden seurauksena ei välttämättä ole Suomessa perusteltua katsoa poikkeusolojen vallitsevan.

Lentoliikenteessä vakuutustakuuta voitaisiin tarvita esimerkiksi Yhdysvalloissa syyskuussa 2001 tapahtuneita terrori-iskuja vastaavissa tilanteissa. Maakuljetuksissa vakuutustakuu saattaisi olla tarpeen esimerkiksi, jos Suomelle tärkeiden kuljetusten kauttakulkuvaltioissa esiintyisi levottomuuksia, joiden takia riittäviä jälleenvakuutuksia ei olisi saatavilla markkinoilta. Merikuljetuksissa vastaavia ongelmia voisi aiheutua ainakin öljyntuotantoalueiden levottomuuksista.

Väestön toimeentuloa tai talouselämän toimintaa saattaa vakavasti häiritä myös esimerkiksi syvä taloudellinen taantuma. Se ei kuitenkaan käytännössä olisi sellaisenaan riittävä edellytys vakuutustakuun antamiselle. Vakuutustakuun antaminen edellyttäisi 2 momentissa säädettävällä tavalla jälleenvakuutusten puuttumista markkinoilta, ja jälleenvakuutuksia on yleensä saatavilla vaikeissakin taloudellisissa olosuhteissa, kuten laskusuhdanteiden aikana.

Säännökseen ei otettaisi nykyistä mainintaa vakuutustakuun myöntämisestä sen varalta, että vakuutustapahtuman sattuessa vahingon määrä ylittää takuusitoumuksessa määrätyn enimmäismäärän. Nykyinen säännös on tarkoituksensa osalta vaikeahkosti tulkittavissa. Lisäksi valtioneuvosto voisi laissa säädetyissä puitteissa joka tapauksessa päättää ehdoista, joilla se antaa vakuutustakuun. Siten valtioneuvosto voisi vakuutustakuun luonteen huomioon ottaen päättää, miltä osin vakuutustakuu kattaa vahinkoja vakuutustapahtu-

man sattuessa.

Vakuutustakuu olisi silti edelleen jälleenvakuutuksenluonteinen, mikä kävisi ilmi myöntämisedellytyksiä koskevasta 2 momentista. Vakuutustakuu olisi yleisesti tarkoitus kohdistaa jälleenvakuutetulle riskin osalle.

Nykyisestä poiketen takuupäätöksiä ei edeltäisi asetuksen antaminen ja sen saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta ei myöskään käsitelisi yksittäisiä takuupäätöksiä. Menettelyn yksinkertaistamista on käsitelty yleisperustelujen kohdassa 1.4.

Valtioneuvoston päätösvalta olisi menettelyn yksinkertaistamisesta huolimatta rajattua, sillä lain 1—3 §:ssä säädettäisiin vakuutustakuun antamisen edellytyksistä, määrästä ja kohteesta.

Pykälän 2 momentin mukaan vakuutustakuu voitaisiin antaa ainoastaan, jos vahinkovakuutusta, jolle vakuutustakuu annetaan, voidaan pitää välttämättömänä väestön toimeentulon tai maan talouselämän turvaamiseksi.

Vakuutustakuun antaminen edellyttäisi myös, ettei olosuhteisiin nähden asianmukaista jälleenvakuutusta ole saatavilla.

Vakuutustakuun antaminen ei edellyttäisi, ettei jälleenvakuutusta ole lainkaan saatavilla markkinoilta. Vakuutustakuu voisi olla tarpeen myös silloin, kun saatavilla olevat vakuutukset ovat olosuhteisiin nähden ehdoitetaan kohtuuttomat. Vakuutustakuun antaminen liittyisi näin ollen jälleenvakuutusdirektiivin 2005/68/EY soveltamisalasta 1 artiklassa poissuljettuihin tilanteisiin, joissa valtio toimii viimesijaisena vakuutuksenantajana riittävän kaupallisen vakuutuspuutteen puutteessa.

Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvosto vahvistaisi poikkeusolojen vakuutustakuihin sovellettavat yleiset sopimusehdot. Ehtojen valmistelu olisi 7 §:ssä säädetyksi poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnan tehtävä.

2 §. *Vakuutustakuun kesto ja enimmäismäärä.* Pykälän 1 momentin mukaan poikkeusolojen vakuutustakuu voitaisiin antaa enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Säännös ei estäisi jo annetun vakuutustakuun jatkamista uudella päätöksellä. Kaikkien vakuutustakuun antamisen edellytysten olisi kuitenkin täytyttävä myös jatkamispäätöstä tehtäessä. Poikkeusolojen vakuutusta-

kuu olisi siten luonteeltaan määräaikainen järjestely.

Vakuutustakuu olisi voimassa antamispäätöksessä määrätyn ajan, enintään siis kuusi kuukautta kerrallaan. Tilanteen mukaan voisi olla perusteltua antaa vakuutustakuu tätä lyhyemmäksi ajaksi. Lisäksi yleisiin sopimusehtoihin ja yksittäisiin takuupäätöksiin voitaisiin ottaa irtisanomisehto, jonka mukaan valtioneuvosto tai vakuutustakuutoimikunta voisi olosuhteiden muuttuessa irtisanoa vakuutustakuun ennen takuuaajan päättymistä.

Käytännössä ei voida todeta täsmällistä ajankohtaa, jolloin olemassa olevan vakuutustakuun jatkaminen ei enää olisi perusteltua. Sen sijaan markkinoille alkaa yleensä vähitellen tulla saataville vakuutusia, joiden puuttumisen takia vakuutustakuu on annettu. Jäisi tapauskohtaisesti arvioitavaksi, milloin vakuutustakuun antamisen edellytykset eivät enää täyty.

Pykälän 2 momentin mukaan valtion vastuun määrä voisi olla yhteensä enintään kymmenen miljardia euroa kalenterivuotta kohti.

Vakuutustakuuta voitaisiin siten antaa enintään niin paljon, ettei samaan kalenterivuoteen kohdistuvien vakuutustakuiden perusteella valtion suoritettaviksi tulevien korvausten yhteismäärä voisi ylittää kymmentä miljardia euroa. Merkitystä ei olisi sillä, maksetaanko korvaus tosiasiallisesti esimerkiksi vasta seuraavan kalenterivuoden aikana.

Esimerkiksi ajalle 1.2.—31.3. annettaisiin vakuutustakuuta, joiden perusteella valtio voisi joutua maksamaan korvauksia enintään seitsemän miljardia euroa. Oletetaan, että valtio joutuisi maksamaan näiden vakuutustakuiden perusteella korvauksia miljardi euroa. Tällöin samana vuonna esimerkiksi ajalle 1.7.—31.10. voitaisiin antaa vakuutustakuuta enintään niin paljon, että valtio voisi niiden perusteella joutua maksamaan korvauksia yhdeksän miljardia euroa. Toisin sanoen voimassa oleva takuukanta yhdessä samana kalenterivuonna suoritettaviksi tulleiden korvausten kanssa ei saisi ylittää kymmentä miljardia euroa.

Vakuutustakuun enimmäismäärä olisi suurempi kuin nykyinen kaksi miljardia euroa. Ehdotettu määrä perustuu Suomen kokonaistuonnin arvoon, huoltovarmuuden turvaami-

seen liittyviin tavoitteisiin ja vakuutustakuun kohteena olevien vakuutusten vakuutusmääriin. Niitä on käsitelty tarkemmin yleisperustelujen kohdassa 1.4 ja 2.

Laissa ei säädettäisi nykyiseen tapaan yhden vahinkotapahtuman enimmäistakuumäärästä. Se rajoittaisi tarpeettomasti vakuutustakuun käyttöä, sillä vakuutustakuun kohteena olevissa vakuutuksissa vakuutusmäärät ylittävät käytännössä monesti nykyisen enimmäismäärän, joka on 200 miljoonaa euroa vahinkoa kohti. Antaessaan takuusitoumuksia valtioneuvosto voisi ilman laissa säädettyä enimmäismäärääkin määrätä tarvittaessa vahinkokohtaisen takuun enimmäismäärän.

3 §. Vakuutustakuun kohde. Säännös vastaisi sisällöltään nykyistä. Pykälän 1—4 kohdan mukaan vakuutustakuu voitaisiin antaa vahinkovakuutukselle, jonka kohteena tai vakuutettuna on suomalainen kauppa-alue, ilma-alue, ajoneuvo tai raidekulkuneuvo taikka aluksessa, ajoneuvossa tai raidekulkuneuvossa kuljetettava tavara. Vahinkovakuutus voisi koskea ulkomaista alustaa, ajoneuvoa tai raidekulkuneuvoa ja siinä kuljetettavaa tavaraa, kun tavara on Suomelle tärkeä. Vakuutettuna voisi olla myös aluksessa, ajoneuvossa tai raidekulkuneuvossa työskentelevä henkilö, kun kysymyksessä on lakisääteinen tapaturmavakuutus.

Sääntely kattaisi siten erilaiset kuljetusmuodot. Vakuutustakuun antamiselle ei olisi merkitystä sillä, kenen käytössä alue, ajoneuvo tai raidekulkuneuvo on.

Pykälän 5 kohdassa säädettäisiin selkeyden ja vastuuvakuutuksen merkittävyyden vuoksi omana kohtanaan, että vakuutuksen kohteena voisi olla aluksen, ajoneuvon tai raidekulkuneuvon käytöstä aiheutuva vahingonkorvausvastuu. Vakuutustakuu voi koskea tällaista vahingonkorvausvastuuta jo nykyiseen lakiin sisältyvän, uudeksi 6 kohdaksi ehdotettavan säännöksen nojalla.

Pykälän 6 kohdan mukaan vakuutuksen kohteena tai vakuutettuna voisi olla väestön toimeentulon tai maan talouselämän turvaamiseksi välttämätön muu etuus.

4 §. Takuumaksu ja käsittelymaksu. Pykälän 1 momentin mukaan poikkeusolojen vakuutustakuusta perittäisiin takuumaksu, jonka suuruutta määrättäessä otettaisiin huomi-

oon valtiolle aiheutuvan riskin laatu ja laajuus.

Poikkeuksellisissa olosuhteissa riskin määrän arviointi on usein vaikeaa. Pääsääntöisesti takuumaksu pyrittäisiin silti mitoittamaan vastaamaan valtiolle takuusitoumuksesta aiheutuvaa riskiä.

Vallitsevat olosuhteet huomioon ottaen takuumaksua voitaisiin alentaa tai se voitaisiin jättää perimättä. Takuumaksun alentaminen tai perimättä jättäminen voisi olla perusteltua esimerkiksi, jos takuumaksu muutoin olisi kohtuuttoman suuri vakuutuksenantajalle, mikä välillisesti vaikuttaisi myös ensivakuutuksen tarjoamiseen ja hinnoitteluun. Poikkeaminen takuumaksun riskivastaavuudesta tai maksun perimättä jättäminen saattaisi olla aiheellista esimerkiksi sodan tai muun syvän kriisin aikana.

Pykälän 2 momentin mukaan vakuutustakuuta koskevista päätöksistä voitaisiin periä käsittelymaksu. Se määrättäisiin vastaamaan vakuutustakuuasioden käsittelystä aiheutuva keskimääräisiä kustannuksia.

2 luku. **Poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunta**

Lukuun sisältyisivät nykyisen valmiuslain 40 b ja 40 c §:n sekä 40 d §:n 1 ja 2 momentin säännökset poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnasta ja sen tehtävistä. Säännösten sisältö säilyisi pääosin entisellään.

5 §. Asettaminen. Valtioneuvosto asettaisi poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnan enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

Pykälään lisättäisiin nykyiseen verrattuna selvytyden vuoksi, että toimikunta toimii sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla.

6 §. Kokoontulo. Pykälän 1 momentin mukaan poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnassa olisi puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja vähintään kolme muuta jäsentä. Puheenjohtajalla ja vähintään kahdella muulla jäsenellä olisi oltava sellainen vakuutustoiminnan tuntemus kuin toimikunnan toiminnan laatuun ja laajuuteen katsoen on tarpeen.

Pykälän 2 momentin mukaan jos toimikunnan puheenjohtaja, varapuheenjohtaja tai muu jäsen eroaa tai kuolee kesken toimikauden, sosiaali- ja terveysministeriö määräisi hänen tilalleen jäljellä olevaksi toimikaudek-

si uuden puheenjohtajan, varapuheenjohtajan tai jäsenen.

7 §. Tehtävät. Pykälässä säädettäisiin poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnan tehtävistä.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan toimikunnan tulisi seurata ja arvioida sosiaali- ja terveysministeriön apuna huoltovarmuuteen vaikuttavia tekijöitä lain 1—4 §:n soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä.

Toimikunta toimisi myös vakuutustakuuasioita valmistelevana elimenä. Tämä valmistelutehtävä kattaisi momentin 2 ja 3 kohdan mukaan sekä vakuutustakuihin sovellettavat yleiset ehdot että vakuutustakuuta koskevan takuumaksun ja käsittelymaksun perusteet.

Momentin 4 kohdan mukaan toimikunta hallinnoisi valtioneuvoston antamia vakuutustakuuta. Se olisi perusteltua toiminnan sujumuuden takia, sillä takuupäätöksiä saattaisi tilanteen mukaan olla suuri määrä ja vakuutustakuiden hallinnointi vaatisi tilanteen jatkuvaa seurantaa. Hallinnointi edellyttäisi vakuutettavien riskien arviointia, asiantuntevasta eri kuljetusmuodoista ja näiden vakuuttamisesta sekä tietoa muun muassa huoltovarmuuden ylläpitämiseksi välttämättömien hyödykkeiden varastoinnista ja tuontitarpeesta. Hallinnointiin kuuluisi myös yhteydenpitoa vakuutuksenantajiin, vakuutuksenottajiin ja viranomaisiin.

Toimikunnan ei kuitenkaan olisi tarkoitus esimerkiksi hoitaa takuumaksuihin, käsittelymaksuihin ja mahdollisiin korvauksiin liittyvää rahaliikennettä, vaan se kuuluisi Valtiokonttorille, jonka tehtävänä muutoinkin on järjestää rahoituspalveluja valtion virastoille ja laitoksille.

Momentin 5 kohdan mukaan toimikunnalle kuuluisivat myös muunlaiset vakuutustakuuta koskevat selvitys-, tutkimus- ja valmistelutehtävät siten kuin sosiaali- ja terveysministeriö määrää.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin toimikunnan velvollisuudesta laatia kertomus edellisen vuoden toiminnastaan. Toimikunnan olisi laadittava toimintakertomus vuosittain ja toimitettava se viimeistään maaliskuussa sosiaali- ja terveysministeriölle.

8 §. Tiedonsaantioikeus. Poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnalla olisi oikeus saa-

da tietoja viranomaisilta sekä vakuutus- ja eläkelaitoksilta. Toimikunnalla olisi oikeus saada vakuutustakuiden hallinnointia varten välttämättömät tiedot sen estämättä, mitä sallassapidosta tai tietojen luovuttamisesta muualla laissa säädetään.

9 §. Päätösvaltaisuus, asiantuntijat ja palkkiot. Pykälän 1 momentti koskisi päätösten tekemistä toimikunnassa. Toimikunta olisi päätösvaltainen, kun toimikunnan kokouksessa on läsnä toimikunnan puheenjohtaja ja vähintään puolet muista jäsenistä taikka toimikunnan varapuheenjohtaja ja vähintään puolet muista jäsenistä.

Päätökset tehtäisiin toimikunnassa yksinkertaisella äänen enemmistöllä. Äänen mennessä tasan ratkaisisi kokouksen puheenjohtajan ääni.

Pykälän 2 momentin mukaan toimikunnalla olisi oikeus käyttää asiantuntijoita.

Toimikunta voisi nimetä itselleen asiantuntijan esimerkiksi riskien tai valtion vastuun arviointia varten. Vakuutustakuuasioita käsiteltäessä voitaisiin tarvita muun muassa Ilmailuhallinnon, Merenkulkulaitoksen, Valtiokonttorin tai vakuutuksenantajien asiantuntemusta.

Säännös ei estäisi toimikuntaa tekemästä yksittäistä toimeksiantosopimusta esimerkiksi vakuutustakuuasiana koskevan oikeudenkäynnin hoitamiseksi. Toimeksiantosopimuksen perusteella toimivaa asianajajaa ei pidettäisi momentissa tarkoitettuna asiantuntijana.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö vahvistaisi 3 momentin mukaan toimikunnan puheenjohtajan, muiden jäsenten ja asiantuntijoiden palkkiot.

10 §. Virkavastuu. Pykälän 1 momentin mukaan toimikunnan jäseniin, asiantuntijoihin ja muihin toimikunnan tehtäviä hoitaviin sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä, kun he hoitavat toimikunnan tehtäviä. Vakuutustakuuasioiden valmisteluun ja vakuutustakuiden hallinnointiin liittyvät tehtävät ovat luonteeltaan sellaisia, että olisi asianmukaista ulottaa virkavastuu koskemaan näitä henkilöitä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin selvyden vuoksi, että toimikunnan on vakuutustakuiden käsittelyssä ja hallinnoinnissa noudatettava, mitä hallintolaissa ja kielilaissa

säädetään.

3 luku. Erinäiset säännökset

Luku sisältäisi nykyisen valmiuslain 12 b §:n 3 ja 6 momentin, 40 d §:n 3 ja 4 momentin, 42 §:n ja 48 §:n 1 ja 2 momentin säännöksiä. Niihin ei ehdoteta sisältömuutoksia. Lisäksi luvussa olisi poikkeusolojen vakuutustakuutoimikuntaa koskeva siirtymäsäännös.

11 §. Virka-apu. Poliisin ja muiden viranomaisten olisi annettava tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten täytäntöönpanossa tarvittavaa virka-apua.

Virka-apua voitaisiin todennäköisimmin tarvita takuupäätösten hallinnoinnissa. Tilanteen ja vakuutustakuiden kohteen mukaan kysymykseen voisi tulla virka-apu poliisin lisäksi esimerkiksi Vakuutusvalvontavirastolta, Tullilaitokselta, Merenkulkulaitokselta tai Ilmailuhallinnolta.

12 §. Muutoksenhaku. Laissa tarkoitettuun päätökseen saisi hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

Päätöstä olisi kuitenkin noudatettava heti valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin määrää. Tämä olisi tarpeen järjestelmän toimivuuden takia, ja sillä olisi käytännön merkitystä esimerkiksi takuumaksun suorittamisessa.

13 §. Suhde muuhun lainsäädäntöön. Pykälän 1 momentin mukaan poikkeusolojen vakuutustakuuseen sovellettaisiin tämän lain lisäksi, mitä valtioneuvoston asetuksella säädetään valtion lainannosta sekä valtioneuvoston asetuksella säädetään valtion vakuutustakuusta annetussa laissa (449/1988). Esimerkiksi poikkeusolojen vakuutustakuusta perittävää takuumaksua koskisi lain 15 §:n 3 momentin säännös maksun ulosottokelpoisuudesta ilman tuomiota ja päätöstä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnan toiminnan julkisuudesta. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) lisäksi toimikunnan toiminnan julkisuuteen sovellettaisiin soveltuvin osin vakuutusyhtiölain (1062/1979) 18 luvun 6, 6 b ja 6 c §:ää. Syynä tähän olisi se, että vakuutustakuiden hallinnointiin ja valtion vastuiden selvittämiseen liittyen saattaa syntyä tilanteita, joissa

vakuutussalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja luovutetaan toimikunnan ja eri vakuutuslaitosten kesken.

Pykälän 3 momentti koskisi vakuutustakuutoimikunnan velvollisuutta antaa tietoja valtioneuvostolle, sosiaali- ja terveysministeriölle ja Vakuutusvalvontavirastolle. Nykyiseen verrattuna säännökseen lisättäisiin velvollisuus antaa tietoja Huoltovarmuuskeskukselle, sillä se saattaa etenkin poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa tarvita toimikunnalta huoltovarmuuden turvaamiseksi tietoa kuljetuksista ja myönnettyistä vakuutustakuista.

Tiedot olisi annettava sen estämättä, mitä salassapidosta tai tietojen luovuttamisesta muualla laissa säädetään.

14 §. Tarkemmat säännökset. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkemmat säännökset poikkeusolojen vakuutustakuun takuumaksun ja käsittelymaksun määräytymisestä. Asetuksella voitaisiin säätää myös poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnan hallinnosta ja toiminnan järjestämisestä, kuten toimikunnan toiminnasta jaostoihin jakautuneena, toimikunnan sihteereistä ja muista toimikunnan käytännön toimintaan liittyvistä asioista.

15 §. Voimaantulo ja siirtymäsäännökset. Pykälän 1 momentti sisältäisi normaalin voimaantulosäännöksen. Voimaantuloajankohtaa on käsitelty jäljempänä voimaantuloa koskevassa jaksossa 3.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan kumottavaksi poikkeusolojen vakuutustakuuta koskevat valmiuslain säännökset ja valmiuslain nojalla annettu asetus poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnasta, koska vakuutustakuuta koskisi jatkossa laki poikkeusolojen vakuutustakuusta.

Pykälän 3 momentin siirtymäsäännöksen mukaan valmiuslain nojalla asetetun poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnan toimikausi jatkuisi nykyisen toimikauden loppuun, jollei valtioneuvosto sitä ennen aseta uutta toimikuntaa tämän lain nojalla.

Pykälän 4 momentin mukaan ennen lain voimaantuloa voitaisiin ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

2. Tarkemmat säännökset ja määräykset

Lain 14 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkemmat säännökset vakuutustakuun takuumaksun ja käsittelymaksun määräytymisestä sekä poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnan hallinnosta ja toiminnan järjestämisestä.

3. Voimaantulo

Laki poikkeusolojen vakuutustakuusta ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu. Tarve vakuutustakuiden käyttämiselle voi syntyä äkillisesti ja ennalta arvaamatta, eivätkä nykyiset säännökset ole kaikilta osiltaan tarkoituksenmukaiset.

Lain valmistelussa on otettu huomioon oikeusministeriön asettaman toimikunnan ehdotus uudeksi valmiuslaiksi. Laki poikkeusolojen vakuutustakuusta on kuitenkin valmisteltu siten, että ehdotetussa muodossa se voitaisiin saattaa voimaan ennen uuden valmiuslain voimaantuloa.

4. Säättämisjärjestys

Poikkeusolojen vakuutustakuut ovat valtioneuvoston asetuksella, joita perustuslain 82 §:n 2 momentin mukaan voidaan antaa vain eduskunnan suostumuksella. Suostumus voidaan antaa lain muodossa, ja samalla on säädettävä lakien muuttamisesta. Enimmäismäärästä säädettäisiin lain 2 §:ssä perustuslain edellyttämällä tavalla. Samantyyppisiä säännöksiä on esimerkiksi valtion vientitakuista annetussa laissa (422/2001).

Lain 4 §:ssä säädettäisiin poikkeusolojen vakuutustakuusta perittävän takuumaksun ja käsittelymaksun perusteista. Perustuslain 81 §:n 2 momentin mukaan valtion viranomaisen virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Kun lain 4 §:ää vastaavat säännökset lisättiin valmiuslakiin, perustuslakivaliokunta katsoi niiden vastaavan perustuslain vaatimuksia (PeVL 57/2002 vp).

Lain 7 §:n mukaan poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnan tehtäviin kuuluisi julki-

sen vallan käytöksi katsottavaa vakuutustakuiden hallinnointia. Lain 2 luvussa säädettäisiin perustuslain 119 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla toimikunnan toiminnan yleisistä perusteista.

Lain 8 §:n mukaan poikkeusolojen vakuutustuotoimikunnalla olisi oikeus saada vakuutustakuiden hallinnointia varten välttämättömät tiedot viranomaisilta sekä vakuutus- ja eläkelaitoksilta. Kun vastaava säännös lisättiin valmiuslakiin, puolustusvaliokunta

täsmensi sitä perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella vastaamaan perustuslain vaatimuksia (PeVL 57/2002 vp ja PuVM 2/2002 vp).

Lakiehdotus olisi mahdollista käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

poikkeusolojen vakuutustakuusta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 luku

Poikkeusolojen vakuutustakuun antaminen

1 §

Poikkeusolojen vakuutustakuu

Valtioneuvosto voi valmiuslain (1080/1991) 2 §:ssä tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja väestön toimeentuloa tai talouselämän toimintaa vakavasti vaarantavissa normaaliolojen häiriötilanteissa antaa määrämillään ehdoilla ja vastavakuutta vaatimatta valtioneuvoston vakuutuslaitoksen myöntämälle vahinkovakuutukselle (*poikkeusolojen vakuutustakuu*).

Poikkeusolojen vakuutustakuu voidaan antaa ainoastaan, jos vahinkovakuutusta voidaan pitää välttämättömänä väestön toimeentulon tai maan talouselämän turvaamiseksi ja jos olosuhteisiin nähden asianmukaista jälleenvakuutusta ei ole saatavilla.

Valtioneuvosto vahvistaa poikkeusolojen vakuutustakuihin sovellettavat yleiset sopimusehdot.

2 §

Vakuutustakuun kesto ja enimmäismäärä

Poikkeusolojen vakuutustakuu voidaan antaa enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan.

Valtion vastuun määrä voi olla yhteensä enintään kymmenen miljardia euroa kalenterivuotta kohti.

3 §

Vakuutustakuun kohde

Edellä 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu vahinkovakuutuksessa vakuutuksen kohteena tai vakuutettuna voi olla:

1) suomalainen kauppa-alue, ilma-alue, ajoneuvo tai raidekulkuneuvo;

2) 1 kohdassa tarkoitettu aluksessa, ajoneuvossa tai raidekulkuneuvossa kuljetettava tavara;

3) ulkomainen kauppa-alue, ilma-alue, ajoneuvo tai raidekulkuneuvo ja siinä kuljetettava tavara, kun kysymyksessä oleva tavara on Suomelle tärkeä;

4) 1 tai 3 kohdassa tarkoitettu aluksessa, ajoneuvossa tai raidekulkuneuvossa työskentelevä henkilö, kun kysymyksessä on lakisääteinen tapaturmavakuutus;

5) 1 tai 3 kohdassa tarkoitettujen aluksen, ajoneuvon tai raidekulkuneuvon käytöstä aiheutuva vahingonkorvausvastuu;

6) väestön toimeentulon tai maan talouselämän turvaamiseksi välttämätön muu etuus.

4 §

Takuumaksu ja käsittelymaksu

Poikkeusolojen vakuutustakuusta peritään takuumaksu, jonka suuruutta määrättäessä otetaan huomioon valtiolle aiheutuvan riskin laatu ja laajuus. Vallitsevat olosuhteet huomioon ottaen takuumaksua voidaan alentaa tai se voidaan jättää perimättä.

Vakuutustakuuta koskevista päätöksistä voidaan periä käsittelymaksu, joka määrätään vakuutustakuuasioden käsittelystä aiheutuvia keskimääräisiä kustannuksia vastaavaksi.

2 luku

Poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunta

5 §

Asettaminen

Valtioneuvosto asettaa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimivan poik-

keusolojen vakuutustakuutoimikunnan enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan.

6 §

Kokoonpano

Poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnassa on puheenjohtaja, varapuheenjohtaja ja vähintään kolme muuta jäsentä. Puheenjohtajalla ja vähintään kahdella muulla jäsenellä on oltava sellainen vakuutustoiminnan tuntemus kuin toimikunnan toiminnan laatuun ja laajuuteen katsoen on tarpeen.

Jos toimikunnan puheenjohtaja, varapuheenjohtaja tai muu jäsen eroaa tai kuolee kesken toimikauden, sosiaali- ja terveysministeriö määrää hänen tilalleen jäljellä olevaksi toimikaudeksi uuden puheenjohtajan, varapuheenjohtajan tai jäsenen.

7 §

Tehtävät

Poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnan tehtävänä on:

- 1) seurata ja arvioida sosiaali- ja terveysministeriön apuna huoltovarmuuteen vaikuttavia tekijöitä 1—4 §:n soveltamiseen liittyvissä kysymyksissä;
- 2) valmistella poikkeusolojen vakuutustakuihin sovellettavat yleiset ehdot;
- 3) valmistella 4 §:ssä tarkoitettun takuumaksun ja käsittelymaksun perusteet;
- 4) hallinnoida poikkeusolojen vakuutustakuuta;
- 5) hoitaa muut sosiaali- ja terveysministeriön määräämät poikkeusolojen vakuutustakuihin liittyvät selvitys-, tutkimus- ja valmistelutehtävät.

Toimikunnan on vuosittain viimeistään maaliskuussa annettava sosiaali- ja terveysministeriölle kertomus edellisen vuoden toiminnastaan.

8 §

Tiedonsaantioikeus

Poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnalla on oikeus saada poikkeusolojen vakuutustakuiden hallinnointia varten välttämättömät

tiedot viranomaisilta sekä vakuutus- ja eläkelaitoksilta sen estämättä, mitä salassapidosta tai tietojen luovuttamisesta muualla laissa säädetään.

9 §

Päätösvaltaisuus, asiantuntijat ja palkkiot

Poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunta on päätösvaltainen, kun kokouksessa on läsnä toimikunnan puheenjohtaja tai varapuheenjohtaja ja vähintään puolet muista jäsenistä. Toimikunnassa päätökset tehdään yksinkertaisella äänten enemmistöllä. Äänten mennessä tasan ratkaisee kokouksen puheenjohtajan ääni.

Toimikunnalla on oikeus käyttää asiantuntijoita.

Sosiaali- ja terveysministeriö vahvistaa toimikunnan jäsenten ja asiantuntijoiden palkkiot.

10 §

Virkavastuu

Poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnan jäseniin, asiantuntijoihin ja muihin toimikunnan tehtäviä hoitaviin sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä heidän hoitaessaan toimikunnan tehtäviä.

Toimikunnan on poikkeusolojen vakuutustakuiden käsittelyssä ja hallinnoinnissa noudatettava, mitä hallintolaissa (434/2003) ja kielilaissa (423/2003) säädetään.

3 luku

Erinäiset säännökset

11 §

Virka-apu

Poliisin ja muiden viranomaisten on annettava tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten täytäntöönpanossa tarvittavaa virka-apua.

12 §

Muutoksenhaku

Tässä laissa tarkoitettuun päätökseen saa hakea muutosta siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään. Päätöstä on kuitenkin noudatettava heti valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

13 §

Suhde muuhun lainsäädäntöön

Poikkeusolojen vakuutustakuusta on tämän lain säännösten ohella muutoin voimassa, mitä valtion lainanannosta sekä valtioneuvoston ja valtioneuvoston annettussa laissa (449/1988) säädetään valtioneuvoston.

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnan tässä laissa tarkoitetun toiminnan julkisuuteen sovelletaan soveltuvin osin vakuutusyhtiölain (1062/1979) 18 luvun 6, 6 b ja 6 c §:ää.

Sen estämättä, mitä salassapidosta tai tietojen luovuttamisesta muualla laissa säädetään, poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnan on annettava valtioneuvostolle, sosiaali- ja terveysministeriölle, Vakuutusvalvontavirastolle ja Huoltovarmuuskeskukselle niiden määräämässä ajassa toiminnastaan tietoja, jotka ovat tarpeen tässä laissa tai vakuutus-

toimintaa koskevissa laeissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tai huoltovarmuuden turvaamiseksi.

14 §

Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset poikkeusolojen vakuutustakuun takuumaksun ja käsittelymaksun määräytymisestä sekä poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnan hallinnosta ja toiminnan järjestämisestä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

15 §

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan 22 päivänä heinäkuuta 1991 annetun valmiuslain 12 b ja 40 b—40 d §, sellaisina kuin ne ovat laissa 696/2003, ja poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnasta 4 päivänä joulukuuta 2003 annettu valtioneuvoston asetus (998/2003).

Valmiuslain nojalla asetetun poikkeusolojen vakuutustakuutoimikunnan toimikausi jatkuu nykyisen toimikauden loppuun, jollei valtioneuvosto sitä ennen aseta uutta toimikuntaa tämän lain nojalla.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

Helsingissä 8 päivänä kesäkuuta 2006

Tasavallan Presidentti

TARJA HALONEN

Sosiaali- ja terveysministeri *Tuula Haatainen*