

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,
2 päivänä kesäkuuta 1982
Lausunto n:o 3

Lakivaliokunnalle

Lakivaliokunta on kirjeellään 9 päivänä helmikuuta 1982 pyytänyt perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä n:o 247 (1981 vp.) oikeustoimen kohtuullistamista koskevaksi lainsäädännöksi. Asian johdosta ovat olleet kuultavina lainsäädäntöjohtaja Leif Sevón ja lainsäädäntöneuvos Karin Buure-Hägglund oikeusministeriöstä, oikeustieteen tohtori Erkki Ailio laintarkastuskunnasta, professori Pirkko-Liisa Aro, oikeustieteen tohtori Erkki Aurejärvi, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki ja professori Ilkka Saraviita. Käsiteltävään asiaa yksinomaan valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan oikeustoihilakiin lisättäväksi yleinen säännös oikeustoi-
mien kohtuuttomien ehtojen sovittelusta. Esityksen tarkoituksena on täydentää ja selventää nykyistä lainsäädäntöä, johon sisältyy säännöksiä tiettyjen oikeustoimityyppien kohtuullistamisesta. Hallituksen esityksen mukaan voitaisiin sovitella tai jättää huomioon ottamatta oikeustoimen ehto, joka on kohtuuton tai jonka soveltaminen johtaisi kohtuuttomuuteen. Voimassa olevien säännösten mukaan sovittelu tulee yleensä kysymykseen vain mikäli ehdon soveltaminen johtaisi ilmeiseen kohtuuttomuuteen. Tosin oikeustieteessä jo nyt valiokunnan saaman selvityksen mukaan katsotaan, että kohtuuttoman sopimusehdon sovittelu tuomioistuimessa on mahdollista. Uutta sovittelusäännöstä olisi esityksen mukaan sovellettava myös ennen lain voimaantuloa tehtyihin oikeustoiimiin. Hallituksen esityksen mukaan korvattaisiin myös eräitä voimassa olevia säännöksiä oikeustointen kohtuullistamisesta viittaussäännöksillä ehdotettuun yleiseen kohtuullistamisäännökseen oikeustoilain 36 §:ssä. Kun näin muutettavaksi ehdotettujen säännösten mukaan sovittelu voi tapahtua vain oikeustoimen ehdon

soveltamisen ollessa ilmeisen kohtuutonta, esitys merkitsee lakiin kirjoitettujen kohtuullistamismahdollisuuksien laajentamista myös näiltä osin, koska ehdotuksen mukaan kohtuullistaminen olisi mahdollista muunkinlaisen kuin ilmeisen kohtuuttomuuden osalta.

Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotuksia sovellettaisiin myös ennen niiden voimaantuloa tehtyihin oikeustoiimiin. Valtiosääntöoikeudelliseen tarkasteluun on hallituksen esityksen johdosta aihetta siltä osin kuin on kysymys voimassa olevan lainsäädäntö- ja oikeuskäytännön mukaisen kohtuullistamisvallan ylittävstä puuttumisesta tehtävien tai jo tehtyjen oikeustoi-
mien ehtoihin. Puuttuminen yksityisoikeudellisten, varallisuusarvoisten oikeustoi-
mien ehtoihin saattaa olla hallitusmuodon 6 §:n mukaisen omaisuuden suojan vastaista.

Viitaten mietintönsä n:o 10 (1981 vp.), jossa perustuslakivaliokunta edellytti, että hallitus ryhtyy kiireellisesti asianmukaisiin ja tehokkaisiin toimenpiteisiin yrittäjien turvaamiseksi kohtuuttomilta sopimusehdoilta heidän yrittäjän- ja toimintavapautensa varmistamiseksi, perustuslakivaliokunta katsoo, että yrittäjien suojaaminen kohtuuttomilta sopimusehdoilta tavalla, joka on sopusoinnussa yrittäjänvapauden ja kuluttajien etujen kanssa, on tarpeellinen ja kiireellinen toimenpide. Valiokunta toteaa, ettei käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvän lainsäädännön hyväksyminen vielä ratkaise kaikkia ongelmia, vaikka yleisen kohtuullistamisäännösten hyväksyminen sinänsä onkin oikeasuuntainen toimenpide.

Lainsäädäntökäytäntö

Sopimusten sitovuuden periaatetta voidaan pitää sopimusoikeuden ja koko oikeusjärjestyksen kulmakivenä. Sopimusten sitovuuden peri-

aatetta ei kuitenkaan ole käsitetty siten, että sopimuspuolet olisivat aina velvolliset noudattamaan sopimusta kokonaan riippumatta sopimusta tehtäessä vallitsevista olosuhteista ja myöhemmästä kehityksestä. Oikeustoimilakiin (228/29) sisältyy säännöksiä, joiden perusteella oikeustoimi voidaan selittää pätemättömäksi tai tehottomaksi. Sopimusvapauten ja sopimusten sitovuuteen on puututtu myös sääntelemällä sopimusten sisältöä pakottavin säännöksin uhalla, että pakottavien säännösten vastainen sopimus on siltä osin pätemätön. Tällaisia määräyksiä on esimerkiksi vakuutuslainsäädännössä (132/33), huoneenvuokralaissa (82/61) ja kuluttajansuojalain (38/78). Lisäksi tuomioistuimille on annettu tai ne ovat katsoleet itsellään olevan oikeuden sovitella kohtuuttomia oikeustoimen ehtoja. Oikeustoimen kohtuuttomia ehtoja sovitteluun oikeuttavia säännöksiä on merilain (167/39), lapsen elatuksesta annetussa laissa (704/75), vakuutuslainsäädännössä (132/33), osamaksukaupasta annetussa laissa (9/66), velkakirjalain (622/47), huoneenvuokralaissa (82/61), tekijänoikeudesta kirjallisiin ja taiteellisiin teoksiin annetussa laissa (404/61), oikeudesta työntekijän tekemiin keksintöihin annetussa laissa (656/67), työsopimuslainsäädännössä (320/70), maanvuokralaissa (303/74), kauppaedustajista annetussa laissa (389/75) ja kuluttajansuojalain (38/78). Näistä kohtuullistamissäännöksistä useimmat ehdotetaan muutettaviksi viittaussäännöksiksi oikeustoimilain 36 §:ään ehdotettuun yleiseen kohtuullistamissääntöön.

Perustuslakivaliokunnan aikaisemmat ratkaisut

Täysin vakiintuneena voidaan pitää käytäntöä, että sopimuslainsäädännön sääntely sinänsä kuuluu tavallisen lainsäädännön alaan. Tavallisella lailla voidaan säätää oikeustoimien tyypeistä, tekemistapasta, sallituista ja kielletyistä ehdoista sekä tulkintaa koskevista kysymyksistä. Tällöin on kysymys sääntelystä, joka koskee vast'edes tehtäviä oikeustoimia. Puuttumista voimassa oleviin yksityisoikeudellisiin ja varallisuusarvoisiin oikeustoimiin ja niiden ehtoihin koskeva pääsääntö ilmenee valiokunnan useista lausunnoista, joiden mukaan meillä valitseevaksi tunnustetun oikeusperiaatteen mukaan uusi laki ei saa muuttaa tai järkyttää sitä ennen voimassa olleen lain pohjalla syntyneitä oikeussuhteita, ei edes sosiaalilainsäädännön

tai sosiaalisista näkökohdista vaikutteita saaneen lainsäädännön alalla. Toisaalta tätä oikeusperiaatetta ei voida tulkita niin ahtaasti, ettei se sallisi tavallisen lain säätämisympäristössä taannehtivillakin säännöksillä selvittää ja täydentää voimassa olevia oikeussuhteita ellei siten aineelliseen oikeuteen tuoda mitään oleellisesti uutta (3/1960 vp. ja 5/1969 vp.). Noudatetun käytännön perusteella on selvää, että laillisesti tehtyjen oikeustoimien sisältöön voidaan vain rajoitetusti puuttua tavallisilla laeilla taannehtivasti. Hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset eivät tosin välittömästi puutu voimassa oleviin oikeustoimiin kieltämällä tai säätämällä pakollisiksi niissä joitakin ehtoja. Tuomioistuimille annetaan kuitenkin nimenomainen toimivalta muuttaa voimassa olevien sopimussuhteiden sisältöä siitä mitä osapuolet ovat laillisesti sopineet.

Valiokunta on toisaalta lausunnoissaan katsonut, että lain tai hyvän tavan vastaiset taikka kohtuuttomat oikeustoimet eivät nauti perustuslainsuojaa (3/1960 vp., 3/1963 vp. ja 10/1973 vp.). Lausunnoissaan n:o 10/1973 vp. valiokunta totesi, etteivät kiskomista sisältävät ja kohtuuttomat ehdot nauti perustuslainsuojaa, joten hyvän tavan vastaiset ja kohtuuttomat sopimusehdot sitomattomiksi julistava laki voitiin säätää tavallisessa järjestyksessä varsinkin, jos tällaista puuttumista oli pidettävä yhteiskunnallisesti ja puuttumisen sosiaaliset päämäärät huomioon ottaen hyväksyttävänä.

Lakiehdotusten säätämisympäristö

Käsiteltävänä olevat lakiehdotukset muodostavat kokonaisuuden, joka mahdollistaa laajan ja yleisen puuttumisen tehtyjen ja tehtävien oikeustoimien ehtoihin niiden kohtuullistamiseksi. Puuttumisen tavoitteita ei ole rajoitettu jonkin havaitun epäkohdan korjaamiseen tai oikaisemiseen tai tiettyjen yleisten yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamiseen. Puuttumista ei ole myöskään rajoitettu sopimussuhteisiin, joissa osapuolilla ei ole yhdenvertaista vaikutusmahdollisuutta oikeustoimen sisältöön. Kohtuullistamismahdollisuus ei rajoitu määrättyihin oikeustoimen ehtoihin tai määrättyihin kohtuullistamisen seurauksiin. Ottaen kuitenkin huomioon hallituksen esityksen tavoitteet sekä *aikaisempi* lainsäädäntö- ja *oikeuskäytäntö* sekä toisaalta perustuslakivaliokunnan

edellä selostettu tulkintakäytäntö voidaan todeta, että tuomioistuimille ehdotettu valta puuttua tehtyihin oikeustoimiin on käytännön seuraamuksiltaan sillä tavoin vähäinen ja tavoittelee siinä määrin merkittäviä etuja, että ehdotus ei sinänsä vaadi perustuslainsäätämistä.

Ei ehdotetussa oikeustoimilain 36 §:ssä eikä hallituksen esityksen perusteluissa nimenomaisesti mainita, että kohtuullistaminen voisi merkitä jo tehtyjen suoritusten palauttamista. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan kuitenkin, että nykyisen oikeustoimilain 36 §:n mukaan ehdoista suoritettua sopimussakkoa ei käy kohtuullistaminen, ja lausutaan, ettei vastaavaa säännöstä ole syytä ottaa yleiseen sovitteelusäännökseen. Kun nykyisessä oikeustoimilain 36 §:ssä puhutaan suoritetun sopimussakon takaisinvaatimisesta, merkitsee perustelu-lausuma, paitsi palautusedellytysten väljentämistä sopimussakon osalta, myös vastaavanlaisen palautusmahdollisuuden hyväksymistä muissakin tapauksissa. Kun lakiehdotuksessa tai voimassa olevassa laissa ei ole nimenomaista säännöstä asiasta, palautusmahdollisuus jää yleisten oikeusperiaatteiden nojalla ratkaistavaksi. Kysymykseen tulevat ns. edunpalautusta koskevat oikeusohjeet, jotka meillä ovat kehittyneet lähinnä oikeuskäytännön kautta ja joiden mukaan pätemättömäksi todetun veloitteen nojalla tehdyt suoritukset ovat palautettavissa. Tilanne on tältä osin periaatteessa sama oikeustoimen pätemättömyysperusteesta riippumatta. Kun ei ehdotetussa oikeustoimilain 36 §:ssä eikä voimassa olevassa lainsäädännössä ole erityissäännöstä siitä, mitä ajanjaksoa palauttaminen voisi koskea, sovelletaan yleistä kymmenen vuoden vanhentumisaikaa. Periaatteessa edunpalautus tapahtuu ns. täyden korvauksen periaatteen mukaisesti, mutta kohtuullistamistapauksessa tuomioistuimen asiaksi jää harkita kohtuuttomuusarviointiin liittyen, millä ajanjaksolta ja missä laajuudessa aikaisemmat kohtuuttomaan ehtoon perustuvat suoritukset on palautettava.

Edellä mainitussa lausunnossaan n:o 10 (1973 vp.) koskien hallituksen esitystä maanvuokralain muuttamisesta perustuslakivaliokunta on todennut, että hyvän tavan vastaisen tai muun kohtuuttoman vuokra- tai maksuehdon perusteella saadut varallisuusedut eivät valiokunnan käsityksen mukaan nauti perustuslainsuojaa samalla tavoin kuin hyväksyttävällä tavalla hankittu omaisuus. Valiokunta katsoi,

ettei lakiehdotusta tarvinnut käsitellä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, koska mm. kohtuuttomat ehdot eivät nauti perustuslainsuojaa. Perustuslakivaliokunnan mielestä tämä tulkintaperiaate soveltuu myös hallituksen esitykseen oikeustoimen kohtuullistamista koskevaksi lainsäädännöksi sisältyviin lakiehdotuksiin. Kohtuuttoman tai hyvän tavan vastaisen sopimusehdon nojalla kertyvälle varallisuudelle ei voida myöntää sitä oikeussuojaa, jota voimassa olevan oikeusjärjestyksen mukaisella tavalla kertynyt varallisuus nauttii.

Perustuslakivaliokunta on myös asian valtio-sääntöoikeudellista merkitystä harkitessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että siviilioikeuden yleisten periaatteiden mukaan on katsottava, että pätemättömään tai tehottomaan sopimusehtoon perustuva saanto ei ole laillinen. Tähän arviointiin ei vaikuta se, että sopimuksen pätemättömyys tai tehottomuus todetaan vasta jälkikäteen. Oikeustoimen pätemättömyys oikeustoimilain 28—33 §:ssä säädetyistä syistä ilmenee useimmiten vasta suorituksen tapahtuttua eikä tämä seikka estä vaatimasta suoritusta takaisin. Lisäksi kohtuullistamistapauksissa palautusvastuun rajoittaminen sosiaalisiin perusteisiin tulee vain verraten harvoin kyseeseen. Palautustilanteissa on palautusvelvollisuus useimmiten taloudellisesti vahvemmalla osapuolella. Kun oikeus perusteettoman suorituksen takaisinsaamiseen eli edunpalautussaa-tava kuuluu loukatun osapuolen varallisuuteen, voidaan palautussaatava rinnastaa vahingonkorvaussaatavaan, joka niinkään kuuluu saamis-oikeutena haltijansa omaisuuteen. Tältäkin kannalta tarkasteltuna hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset eivät vaadi poikkeuksellista säätämisyjärjestystä.

Tämän vuoksi perustuslakivaliokunta katsoo, että hallituksen esitykseen sisältyvä ensimmäinen lakiehdotus laiksi varallisuus-oikeudellisista oikeustoimista annetun lain muuttamisesta voidaan säätää valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä. Koska muut hallituksen esitykseen sisältyvät lakiehdotukset osataan vain joko viittaavat ensimmäiseen lakiehdotukseen tai merkitsevät voimassa olevien säännösten selventämistä tavalla, joka ei perustuslakivaliokunnan mielestä ole ristiriidassa perustuslain kanssa, valiokunta katsoo, että hallituksen esitykseen sisältyvät muut lakiehdotukset voidaan myös säätää valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä määrättyssä järjestyksessä. Hallituksen esityksessä on siihen sisältyvät laki-

ehdotukset esitetty säädettäväksi tavallisena lakina. Tarkastettuaan käsiteltävinä olevat lakiehdotukset perustuslakivaliokunta toteaa, ettei valiokunnalla ole niiden suhteen valtiosääntöoikeudelliselta kannalta muuta lausuttavaa, joten valiokunnan mielestä hallituksen esityksen mukaista säätämisyjärjestystä voidaan niiden osalta käyttää.

Edellä esitettyyn viitaten perustuslakivaliokunta kunnioittaen esittää,

että hallituksen esitykseen n:o 247 (1981 vp.) sisältyvät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan puolesta:

Erkki Pystynen

Martti Manninen

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Pystynen, jäsenet Eenilä, Knuutila, Laitinen, Luja-Pent-

tilä, Luttinen, Muroma, Männistö, Peltari, Pursiainen ja Zyskowitz sekä varajäsen Anna-Liisa Jokinen.