

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 36/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain muuttamisesta annetun lain voi- maanpanosta annetun lain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä kesäkuuta 2010 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain muuttamisesta annetun lain voimaanpanosta annetun lain muuttamisesta (HE 73/2010 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- vanhempi hallitussihteeri Katriina Pessa, maa- ja metsätalousministeriö
- professori Mikael Hidén.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeustieteen tohtori, dosentti Pekka Län-
sineva
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maaseutuelinkeinojen rahoituslain muuttamisesta annetun lain voimaanpanosta annettua lakia. Esityksen mukaan eräiden maaseutuelinkeinojen rahoituslain nojalla vuodesta 2000 alkaen myönnettyjen valtionlainojen ja korkotukilainojen vuotuinen vähimmäiskorko alennettaisiin kahdesta prosentista yhteen prosenttiin vuosina 2011 ja 2012, jolloin se näinä vuosina vastaisi uusien, vastaaviin tarkoituksiin myönnettyjen korkotukilainojen vähimmäiskorkoa. Vähimmäiskoron alennus ei koskisi asumisen tukemista eikä maanhankintaan tai elollisen irtaimiston hankintaan myönnettyä investointitukea.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Lakiehdotuksen säätämisyjärjestysperusteluisa käsitellään ehdotetun sääntelyn taannehtivuutta perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuus- ja elämänsuojan kannalta sekä lain voimaantulosta säätämistä valtioneuvoston asetuksella suhteessa perustuslain 79 §:n 3 momenttiin. Lisäksi tarkastellaan lakiehdotuksen asetuksenantovaltuutta. Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Asiaan liittyvien omaisuus- ja elämänsuojaa koskevien näkökohtien vuoksi hallitus on kuitenkin pitänyt asianmukaisena, että esityksestä hankitaan myös perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lakiehdotuksen tausta

Lakiehdotuksen tarkoituksena on lisätä maaseutuelinkeinojen rahoituslain muuttamisesta annetun lain voimaansaattamista annettuun lakiin uudet 1 a—1 f §:t. Niillä alennettaisiin määräaikaisesti maaseutuelinkeinojen rahoituslain nojalla myönnettyjen valtionlainojen ja korkotukilainojen vähimmäiskorko kahdesta prosentista yhteen prosenttiin. Lailla puututaan siis voimassa oleviin sopimusehtoihin, ja se on siten luonteeltaan taannehtiva.

Valtionlainoilla tarkoitetaan lainoja, jotka on myönnetty maatilatalouden kehittämisrahoitusta luottolaitosten välityksellä. Korkotukilainat taas ovat luottolaitosten myöntämiä lainoja, joiden koron alentamiseksi valtio maksaa korkotukea. Valtionlainojen koroissa siirryttiin vuodesta 2000 alkaen pitkiin euribor-korkoihin. Korkotukilainoissa korkosidonnaisuus sen sijaan jätettiin luottolaitoksen ja lainansaajan väliseksi asiaksi. Hallituksen esityksen perusteluista (s. 6) selviää, että keskimääräinen laina-aika valtionlainoissa on 14,4 vuotta ja korkotukilainoissa 12,4 vuotta. Molemmat tukimuodot ovat siis hyvin pitkäkestoisia. Kuten esityksen perusteluissa (s. 7) yksityiskohtaisesti selvitetään, lainoitukseen perustuva maatalouden rakennetukijärjestelmä on luotu tilanteeseen, jossa rahoituksen kustannukset ovat olleet olennaisesti erilaiset kuin ne nyt ovat. Talouden vakavan taantumana vuoksi korkotaso on painunut alas erittäin nopeasti. Seurauksena tästä on, että osa siitä tuesta, joka vuosina 2000—2009 on tuettujen lainojen yhteydessä myönnetty, jää käyttämättä. Hallituksen esityksestä on pääteltävissä (s. 11), että tätä ei pidetä elinkeinopoliittisesti tarkoituksenmukaisena, koska maatalouden kannattavuutta pyritään parantamaan vaikuttamalla elinkeinon harjoittamisen kustannustekijöihin.

Omaisuuksensuoja

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään katsonut, että maatalouden rakennetu-

kia on pidettävä maatalouselinkeinon harjoittamisen kannalta erittäin merkittävänä varallisuusarvoisina etuina, jopa tosiasiallisina edellytyksinä elinkeinon harjoittamiselle, sillä tuet muodostavat keskeisen osan tilojen perustointitulosta (ks. PeVL 16/2007 vp, s. 3/I). Toisaalta luottolaitosten näkökulmasta kyseessä on niiden myöntämien lainojen osalta taannehtiva puuttuminen sopimussuhteisiin.

Omaisuuksensuojaa turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskettavuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (ks. esim. PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 63/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 37/1998 vp, s. 2/I). Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojaan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (ks. esim. PeVL 42/2006 vp, s. 4/I, PeVL 21/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 33/2002 vp, s. 3/I). Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 21/2004 vp, s. 3/I). Valiokunta on arvioinut tällaistakin omaisuuden suojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. esim. PeVL 56/2005 vp, s. 2 ja PeVL 13/2003 vp, s. 2—3).

Valiokunnan mielestä lakiehdotukselle on vahvat yhteiskunnalliset perusteet ottaen huomioon edellä todettu rakennetukien merkitys yksittäisen viljelijän kannalta sekä hallituksen esityksen perusteluissa (s. 8) esitetyt tiedot viljelijöiden velkaantumisen. Luottolaitosten kannalta lakiehdotuksen vaikutuksia voidaan pitää varsin vähäisinä ottaen huomioon, että ne ovat kooltaan suuria oikeushenkilöitä, jotka joutuvat

varautumaan korkotason huomattaviinkin muutoksiin jo yksinomaan markkinatalouden toimintaan liittyvistä syistä. Lisäksi on otettava huomioon, että nyt ehdotettu lainsäädäntömuutos olisi voimassa vain lyhyehkön määräajan. Tämän vuoksi valiokunta katsoo, ettei kyseessä ole sellainen kohtuuton lainsäädännön muutos, joka loukkaisi luottolaitosten perusteltujen odotusten suojaa. Ehdotus vähimmäiskoron alentamisesta ei näin ollen vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Voimaantulosäännös

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana. Tämä johtuu perustelujen (s. 12) mukaan siitä, että muutos edellyttää Euroopan unionin komission myötävaikutusta.

Ehdotettu säännös on merkityksellinen perustuslain 79 §:n kannalta. Sen mukaan laista tulee käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Erityisestä syystä laissa voidaan säätää, että sen voimaantuloajankohdasta säädetään asetuksella.

Perustuslain 79 §:n 3 momentissa tarkoitettuna erityisenä syynä on perustuslakivaliokunnan käytännössä pidetty muun muassa sitä, että lainsäädäntö on sidoksissa Euroopan unionin oikeuteen (ks. esim. PeVL 21/2007 vp, s. 2/II, PeVL 46/2006 vp, s. 4/I ja PeVL 41/2006 vp, s. 4/I).

Ehdotus vastaa tätä käytäntöä eikä vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Asetuksenantovaltuus

Lakiehdotuksen 1 f §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin muun muassa valtionlainaan ja korkotukilainaan liittyvän tuen määräytymisestä. Ehdotettu sanamuoto synnyttää vaikutelman asetuksenantajalle jäävästä varsin suuresta harkintavallasta. Hallituksen esityksen perusteluista (s. 13 ja s. 15) käy kuitenkin ilmi, että asetuksella säädettäisiin, miten kuluvan tuen määrä lasketaan silloin, kun vähimmäiskorkoa on alennettu. Kyse on siis todellisuudessa vain laskentavasta, jolla saadaan määritettyä kokonaistuki euroina koko lainaajalta. Tällainen teknisluonteinen sääntely sopii valiokunnan mielestä asetukseen. Koska valtutuksen sanamuoto antaa nyt kuitenkin harhaanjohtavan kuvan asetuksenantovallan laajuudesta, on sen sanamuotoa syytä muuttaa viittamaan esimerkiksi juuri laskentavasta säätämiseen.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 28 päivänä lokakuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Jacob Söderman /sd
jäsen. Tuomo Hänninen /kesk
Ulla Karvo /kok
Esko Kiviranta /kesk
Kari Kärkkäinen /kd
Hannes Manninen /kesk

Elisabeth Naucclér /r
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vas
Tuulikki Ukkola /kok
Antti Vuolanne /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.