

EDUSKUNNAN
PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Helsingissä

6 päivänä kesäkuuta 1991

Lausunto n:o 2

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Maa- ja metsätalousvaliokunta on kirjeellään 4 päivältä kesäkuuta 1991 pyytänyt säätämisyjärjestyksen osalta perustuslakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 39 laiksi maa-seutuelinkeinolain muuttamisesta.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina erikoistutkija Esko Juvonen maa- ja metsätalousministeriöstä, ylijohtaja Eero Nordberg maatilahallituksesta, lakiasiainjohtaja Outi Antila-Rantanen Maataloustuottajain keskusliitosta, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki ja professori Ilkka Saraviita.

Käsiteltyään asian lähinnä valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan aikaisemman maatalain, maankäyttölain, maankäyttölainoista annetun lain ja porotilalain mukaisten lainojen ja valtion myyntihintasaamisten korkojen tarkistamista keskimäärin 1,5 prosenttiyksiköllä. Lainasta ja saamisesta maksettava vuotuinen korko olisi kuitenkin vähintään 4 prosenttia. Tarkistus ei koskisi eräitä lainoja.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että maankäyttölain ja porotilalain mukaisissa kauppa- ja velkakirjoissa on ollut ehto koron korottamisesta. Sitä ei ole ollut maatalalain mukaisissa velkakirjoissa, mutta näidenkin lainojen korkoa voitaneen esityksen mukaan korottaa tavallisella lailla maaseutuelinkeinolain 57 §:n 2 momentin säännökset huomioon ottaen, koska maatalalain 69 §:ssä on aiemman maankäyttölain tapaan varattu mahdollisuus korottaa korkoa lailla.

Ehdotettu laki on tarkoitus saattaa voimaan mahdollisimman pian ja sitä sovellettaisiin 1.7.1991 alkaen.

Valiokunnan kannanotot

Esityksessä ehdotetussa erinäisten valtion myyntihintasaamisten sekä lainojen ja korkotukilainojen korkojen korottamisessa on valtiosääntöoikeudellisesti luonnehtien kysymys puutumuksesta sellaisiin vallitseviin oikeussuhteisiin, jotka ovat syntyneet asianmukaisesti kulloinkin voimassa olleen lainsäädännön perusteella. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen, varallisuus-oikeudellisten oikeustointen ja niiden ehtojen pysyvyyttä koskevan tulkintakäytännön mukaan (esim. PeVL 13/1986 vp ja 3/1982 vp) pääsääntönä — joskaan ei poikkeuksettomana — on se, että uusi laki ei saa muuttaa tai järkyttää sitä ennen voimassa olleeseen lakiin perustuen syntyneitä olosuhteita. Tämä tulkintakäytäntö pohjautuu hallitusmuodon 6 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan.

Lakiehdotuksessa tarkoitetut lainat ja korkotukilainat ovat sellaisia oikeustoimia, joiden lailla tehtävää koron korottamista eli ehtojen muuttamista tulee arvioida edellä mainitun omaisuuden suojaan koskevan tulkinnan valossa. Koron korottaminen kohdistuu esityksen mukaan oikeustoimiin, joihin on ryhdytty maankäyttölain, porotilalain tai maatilalain pohjalta. Hallituksen esitykseen sisältyvän ja valiokunnan asiaa käsitellessään saaman tarkemman selvityksen mukaan niin maankäyttölain kuin porotilalainkin mukaisiin velkakirjoihin on otettu ehto koron korottamisesta muun muassa lailla. Tästä valiokunnan käsityksen mukaan seuraa, ettei näihin lakeihin pohjautuvien lainojen ja korkotukilainojen koron nyt ehdotettu korottaminen voi olla aikanaan asianmukaisesti syntyneen oikeussuhteen perustuslainvastaista muuttamista.

Edellä tarkoitetun selvityksen mukaan maatilalain mukaisissa velkakirjoissa ei sen sijaan ole vastaavanlaista ehtoa mahdollisuudesta korottaa korkoa lailla. Velkakirjoihin on valiokunnan

saaman selvityksen mukaan kylläkin merkitty, että kysymys on maatilalain mukaisesta valtionlainasta tai korkotukilainasta. Erityisesti on huomattava, että kuluven vuoden alussa voimaan tulleen maaseutuelinkeinolain 57 §:n perusteella noudatetaan muun muassa maatilalain nojalla syntyneen valtion ja rahalaitoksen saamisen koron osalta maaseutuelinkeinolain voimaan tullessa voimassa olleita eli tuossa yhteydessä kumotun maatilalain säännöksiä ja niiden mukaisia sopimusehtoja. Maatilalain 69 §:n säännöksissä puolestaan ilmaistiin mahdollisuus erinäisten lainojen koron korottamiseen lailla. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan lakiehdotuksen mukaiset, maatilalakiin pohjautuvien lainojen koron korotukset kohdistuvat juuri maatilalain 69 §:ssä tarkoitettuihin lainoihin. Valiokunnan mielestä tulisi kuitenkin täsmällisyysyistä ja eräiden lakiteknisten seikkojen takia harkita lakiehdotuksen 59 a §:n 1 momentin muuttamista esimerkiksi seuraavasti:

”Sen estämättä, mitä muualla lainsäädännössä tai *edellä* tässä luvussa on (*poist.*) säädetty, peritään maatilalain 69 §:ssä tarkoitetuista myyntihinnoista, (*poist.*) lainoista ja (*poist.*) korkotukilainoista sekä vuoden 1962 jälkeen syntyneistä maankäyttölainsäädännön ja porotilalain mukaisista valtion ja luottolaitoksen saamisista aikaisempaa korkeampaa vuotuista korkoa sen mukaan kuin 2 momentissa säädetään.”

Maatilalain mukaisissa lainoissa on edellä esitetyn mukaisesti kysymys siitä, että laissa on ilmaistu olevan mahdollista korottaa korkoa säätämällä tästä lailla, kun taas velkakirjoihin ei ole nimenomaisesti otettu vastaavaa mainintaa. Asiaa valtiosääntöoikeudelliselta kannalta arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota maatilalain erityisluonteeseen: lailla luotiin järjestelmä, jossa määrätarkoituksin järjestettiin maan ja muun omaisuuden hankkimista sekä säänneltiin tarkoin tähän liittyvää lainoitusta ja muuta rahoitusta. Muun muassa valtionlainojen vyöhykkeittäin vaihtuvasta korosta ja luottolaitos- eli korkotukilainojen valtion korkotukiosuudesta säädettiin tässä säädöksessä, jossa säädettiin myös mahdollisuudesta korottaa eräiden lainojen korkoa lailla. Maa-

tilalain muodostaman sääntelyn tällaiseen kiirteään kokonaisuuteen ja velkakirjan tekstin yleseen sisältöön nähden valiokunta katsoo, että velalliset ovat tienneet tai heidän on kohtuudell tullut tietää velkasuhteen perustumisesta maatilalakiin ja siten tämän lain mukaisesta mahdollisuudesta korottaa korkoa uudella lailla. Valiokunta pitääkin lain 69 §:n mainintaa lainsäätäjällä olevasta koron korottamismahdollisuudesta osana maatilalakiin perustuvaa velkasuhdekokonaisuutta ja siksi velkakirjaan nimenomaisesti otettuun, lakiin viittaavaan koronmuutosehtoon rinnastettavana. Näin ollen kyseisen ehdon puuttuminen maatilalain mukaisista velkakirjoista ei voi estää lakiehdotuksen käsittelemistä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Asiaa arvioidessaan valiokunta on ottanut huomioon myös sen, että ehdotettua koron korotus on suuruudeltaan maatilalain 6 §:n vaatimusten mukainen.

Velallisen oikeusturvan kannalta valiokunta kuitenkin pitää vakavana puutteena, että kyseistä ehtoa ei ole mainittu maatilalain mukaisissa velkakirjoissa. Valiokunnan käsityksen mukaa hallituksen on huolehdittava tämän epäkohdan korjaamisesta siltä osin kuin siitä vielä voi aiheutua haittoja. Lisäksi hallituksen pitää varmistua siitä, ettei vastaavanlaista tilannetta pääse syntymään esimerkiksi maaseutuelinkeinolain mukaisissa velkakirjoissa.

Lakiehdotuksessa tarkoitettua valtion myyntihintasaamiset voidaan vallitseviin oikeussuhteisiin puuttumattomuuden periaatteen kannalta tässä tapauksessa asiallisesti rinnastaa edellä tarkoitettuihin lainoihin, sillä muun muassa myyntihinnan perimisestä sekä koron suuruudesta vyöhykkeittäin ja koron korottamismahdollisuudesta säädettiin maatilalaissa vastaavaa tapaan kuin lainoista. Edellä esitettyyn ja siihen viitaten, että eri lakien mukaisissa kauppa- ja velkakirjoissa on koron korottamisehto, voidaan lakiehdotus tältäkin osin käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Zyskowitz, jäsenet Jansson, Kaarilahti, Kekkonen, Koski-

nen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Nikula, Siuruainen, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki ja Väistö sekä varajäsen Vuoristo.

Eriäviä mielipiteitä

I

Haluan esittää valiokunnan lausuntoon hallituksen esityksestä n:o 39 laiksi maaseutuelinkeinonlain muuttamisesta eriävänä mielipiteenäni seuraavaa:

Lakiesityksen mukaan myös ennen uuden säännöksen voimaantuloa myönnettyjen maatilalain mukaisten lainojen korko nostettaisiin valtion toimesta yksipuolisesti, vaikka velkakirjoissa aivan ilmeisesti ei ole koron korottamista koskevaa ehtoa.

Asianomaista yksipuolista ja takautuvasti velkasopimusten sisältöön kohdistuvaa lainsäädäntötointa voidaan tarkastella analogiana yksityisoikeudelliseen sopimussuhteeseen. Oikeustoilain 36 §:ää — joka sisältää yleisen sopimuksen kohtuullistamissäännön — säädettäessä lähettiin siitä, että sellaista ylivaltaa on aina pidettävä sopimussuhteessa kohtuuttomana, jossa toiselle sopimuskumppanille tunnustetaan yksipuolinen oikeus määritellä jonkin keskeisen sopimusehdon sisällöstä. Näin ollen se, että esityksessä taataan valtiolle yksipuolinen velkasopi-

musten alkuperäisistä ehdoista poikkeava oikeus koronnostoon, merkitsee valtiosääntöoikeudellisessa doktriinissa suojattuun, omistusoikeuden suojasta johdettuun sopimusvapauteen puuttumista.

Hallituksen esityksen perusteluista näkyy, ettei hallitus itsekään ole täysin vakuuttunut johtolausevalinnastaan. Lisäksi on todettava, että koska kyseessä olevissa velkasuhteissa lainansaajat ovat selkeästi velkojaan (eli valtioon) nähden heikomman sopijapuolen asemassa ja koska esityksen ja olemassa oleviin sopimussuhteisiin puuttumisen tueksi ei ole esitetty merkittäviä sosiaalipoliittisia perusteita, jotta laki voitaisiin säätää yksinkertaisella enemmistöllä, katson, että laki, mikäli se halutaan ylipäätään saattaa voimaan, tulee käsitellä eduskunnassa VJ 67 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että esitys käsitellään VJ 67 §:n mukaisessa säättämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 1991

Ensio Laine

II

Lakiesityksen mukaan myös ennen uuden säännöksen voimaantuloa myönnettyjen maatilalain mukaisten lainojen korko nousisi, vaikka velkakirjoihin ei ole kirjoitettu koron korottamista koskevaa ehtoa. Näissä velkakirjoissa tosin mainitaan, että velallinen saa maatilalain mukaisen lainan. On kuitenkin epäselvää, voidaanko tästä tehdä se johtopäätös, että velallisen katsotaan sitoutuneen koron nostamiseen, vai tarkoittaako maininta vain viittausta lainan rahoitusmuotoon. Nimenomaista viittausta maatilalain säännösten soveltamisesta velkakirjoissa ei ole.

Maatilalain mukaiset lainat on valiokunnan saaman selvityksen mukaan annettu velkojan laatimaa vakiosopimuskäytösä käyttäen. Vakiintunut tulkinta tällöin on, että epäselvissä tapauksissa sopimusta on tulkittava laatijan vahingoksi, koska tällä on ollut parhaat mahdollisuudet muotoilla sopimusehdot. Tämä periaate puoltaa tulkintaa, jonka mukaan maatilalain mukaisista velkakirjoista puuttuva nimenomainen ehto koron nostamiseen käytännössä merkitsee, että yksipuolista oikeutta nostaa korkoa ei velkojalla ole. Näissä velkakirjoissa korko on sovittu tietyksi prosenttimääräksi. Eräissä muis-

sa velkakirjan vakioehdoissa on viittaus maatalalakiin. Tämäkin tukee sitä tulkintaa, että korko on jätetty kiinteäksi, kun tältä osin ei ole viittausta maatalalain asianomaiseen säännökseen.

On siten sangen kyseenalaista, olisiko velkojalla oikeus yksipuoliseen koronnostoon vanhoissa lainoissa, jos kysymyksessä olisi puhtaasti yksityisoikeudellinen velkasuhde. Yksipuolinen koronnostoyritys velkojan taholta on eräissä asuntolainoissa johtanut oikeudenkäynteihin, jotka ovat päättyneet velkojien vaatimusten hylkäämiseen. Ylimmän oikeusasteen ennakkopäätöstä ei asiassa kuitenkaan ole.

Lain säätämisyjärjestyksen kannalta ongelma on siinä, että jos lakiesitys hyväksytään, korot nousevat suoraan uuden säännöksen nojalla ennen lain voimaantuloa sovitussa maatalalain mukaisissa lainoissa. Lailla on siten yksipuolisesti taannehtiva vaikutus. Velalliselle tosin jää mahdollisuus saattaa yksipuolisen koronnoston oikeutus tuomioistuimen tutkittavaksi.

Käsittääkseni ongelma olisi vältetty kirjoittamalla maaseutuelinkeinolain käsiteltävänä oleva uusi 59 a §:n 2 momentti siten, että koron nostamiseen annetaan vain mahdollisuus, eikä siten kuin hallituksen esityksessä, jonka mukaan koron nousu seuraa välittömästi laista. Esittämäni kirjoitustavan mukaan velkoja voi vedota velkakirjassa olevaan nimenomaiseen ehtoon koron

nostamiseksi. Maatalalain mukaisissa lainoissa, joissa tällaista ehtoa ei ole, velkojan oikeus koron nostamiseen jäisi ratkaistavaksi velkakirjan tulkinnan perusteella. Välitöntä taannehtivaa vaikutusta lailla ei siten olisi, minkä vuoksi tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttäminen ei olisi ongelmallista.

Hallituksen esityksessä ehdotettu sanamuoto on eräiden perustuslakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan sellainen, että se muuttaa jo syntyneitä velkasuhteita velallisen vahingoksi yksipuolisesti velkojan intressissä. Tämän vuoksi esitettiin laille vaikeutettua lainsäädäntöjärjestystä. Valiokunnan kuulemista asiantuntijoista tosin osa, ja valtiosääntöoikeuden asiantuntijoista enemmistö, oli päinvastaisella kannalla.

Edellä lausutun perusteella sekä ottaen lisäksi huomioon, että varallisuus oikeudellisissa suhteissa on pyrittävä suojaamaan heikommassa asemassa olevaa velallista, päädyn siihen, että käsiteltävänä olevasta lakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunnan olisi tullut esittää,

että maaseutuelinkeinolain uusi 59 a §, siinä muodossa kuin se on hallituksen esityksessä, on säädettävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 1991

Paavo Nikula

III

Hallitus esittää maaseutuelinkeinolain muutosta siten, että aikaisemman maatalalain, maankäyttölain, maankäyttölainoista annetun lain ja porotilalain mukaisten lainojen ja valtion myyntisaamisten korkoja tarkistettaisiin keskimäärin 1,5 prosenttiyksiköllä kuitenkin niin, että saamisesta tai lainasta maksettava vuotuinen korko olisi vähintään neljä prosenttia. Valiokunnan enemmistö on päättänyt sille kannalle, että laki on mahdollista käsitellä normaalissa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Mielestäni laki olisi tullut säätää vaikeutettuna lainsäätämisyjärjestyksessä. Esitetyn lainmuutosehdotuksen mukaan tultaisiin korottamaan useiden maataloutta koskevien, eri lakien nojalla myönnettyjen lainojen korkoja. Kuultujen asiantuntijalausuntojen mukaan osassa lainoista on

lainaehdoissa mahdollistettu koron myöhempi tarkistaminen. Tätä tarkistusmahdollisuutta ei ole kirjattu kuitenkaan kaikkiin, kuten esimerkiksi maatalalain nojalla myönnettyjen lainojen velkakirjoihin.

Maatalalain mukaisten lainojen ehtona on yleisesti se, että tila on todettu viranomaisen toimesta elinkelpoiseksi sekä että tila pystyy hoitamaan myönnettävien lainojen korot ja lyhennykset sovitun maksuaikataulun mukaan sillä korkotasolla arvioituna, mikä on lainasopimusta tehtäessä sovittu. Asiantuntijoiden mukaan keskimääräinen vuotuinen lisärasitus velallisille saattaa olla 5 000—10 000 markkaa ja saattaa näin merkittävällä tavalla vaarantaa tilan elinkelpoisuuden. Kyseessä on mielestäni saavutetun edun vaarantaminen ja näin ollen

lakia ei voida säätää normaalissa lainsäätämisen järjestyksessä, koska kyseinen menettely loukkaa hallitusmuodon omaisuudensuojasäännöksiä.

Toisaalta kyseinen lainasopimus on pankin ja viljelijän välinen yksityisoikeudellinen sopimus, johon ei käsitykseni mukaan ole mahdollista ehdotetulla lain säännöksellä puuttua varsinkaan, kun velkakirjan ehdoissa ei ole tätä mahdollisuutta aina mainittu. Käsitykseni mukaan lainasopimusta ei ole mahdollista muuttaa kuin osapuolten yhteisellä sopimuksella, jos sopimuksessa ei ole nimenomaista varausta tällaisesta muutoksesta. Kun tällaista varausta ei ole mai-

nittu, on kyse perustuslain vastaisesta puuttumisesta velallisen varallisuusasemaan.

Lisäksi kyseessä on mielestäni taannehtiva laki, joka korottaa jo voimassa olevien sellaistenkin lainojen korkoja, joiden lainasopimukseen ei ole koronkorotusmahdollisuutta kirjattu. Käsitykseni mukaan ehdotetun kaltaisen lainmuutoksen tulisi koskea pelkästään lain hyväksymisen jälkeen myönnettävien lainojen korkoa.

Edellä olevan perusteella katson,

että laki tulisi säätää valtiopäiväjärjestyksen 67 §:n mukaisesti.

Helsingissä 6 päivänä kesäkuuta 1991

Raimo Vistbacka

