



27.2.2018

ESAVI/109/2018

Maa- ja metsätalousministeriö
kirjaamo(at)mmm.fi

Viite Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnokseen lainajyvästöistä ja siemenrahastoista annetun lain kumoamisesta

Etelä-Suomen aluehallintoviraston Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueen lausunto

Lausunnossa on käytetty hyväksi ja seurattu esitysluonnoksen numerojärjestystä.

2. Ehdotetut muutokset

Maa- ja metsätalousministeriön esityksen mukaan lainajyvästöt ja siemenrahastot lakkautettaisiin kumoamalla niitä säätelevä laki.

Lakimuutosta perustellaan hallituksen normien purulla ja säädösten sujuvoittamisella. Lain kumoamista perustellaan sen tarpeettomuudella. Lain kumoamista perustellaan myös tulossa olevalla hallintorakenteen uudistuksella.

Lakiesitysluonnoksessa ehdotetaan, että lainajyvästöjen ja siemenrahastojen tulisi tehdä omaisuuttaan, varojaan ja velkojaan koskeva selvitys sekä luovuttaa omaisuus ja varat maataloutta edistävään toimintaan niiden toimialueella kahden vuoden kuluessa lain voimaantulosta. Niiden omaisuus tultaisiin joka tapauksessa siirtämään kunnille tai manttaalikunnille, vaikkei edellä mainittuja toimenpiteistä tehtäisiäkään.

Aluehallintoviraston kanta luonnokseen

Omistusoikeus ei vanhene.

Lakiesitystä lainajyvästöistä ja siemenrahastoista annetun lain kumoamiseksi perustellaan sillä, että laki olisi vanhentunut ja menettänyt merkityksensä. Esitysluonnoksen perusteluista ilmenee kuitenkin, että Suomessa on vielä olemassa sellaisia yh-

teisöjä, joihin nyt kyseessä oleva laki tulee sovellettavaksi. Laki ei tämän vuoksi ole vielä vanhentunut tai menettänyt merkitystään.

Laki halutaan kumottavaksi kuitenkin sillä perusteella, että hallitusohjelmassa on ilmoitettu haluttavan purkaa ennalta määrittelemätön määrä erilaisia normeja. Summittainen normien purkamisen halu ei voi olla perusteena omistusoikeuden loukkaamiselle.

Perusteluiden mukaan vielä olemassa olevat lainajvästöt ja siemenrahastot olisivat velvollisia selvittämään varansa, velkansa ja muun omaisuutensa sekä luovuttamaan varallisuutensa korvauksetta jollekin maataloutta edistävälle yhdistykselle. Jotta toimintaa voitaisiin jatkaa, lainajvästön tai siemenrahaston tulisi perustaa yhdistys tai säätiö, joka vuorostaan voisi jatkaa toimintaa.

Mikäli lainajvästöt ja siemenrahastot eivät olisi huomanneet lain muuttumista eivätkä toimisi vaaditulla tavalla muuttamalla toimintansa esimerkiksi yhdistyspohjaiseksi, niiden omaisuus vietäisiin korvauksetta joka tapauksessa.

Varojen säätiöiminen tuskin tulee käytännössä toteutumaan, vaikka se toimintamuotona olisi lähinnä kumottavaksi esitetyn lain henkeä siinä, että se olisi jotakin tarkoitusta varten olemassa oleva omaisuusmassa. Säätiölain 3 §:n mukaan perustettavan säätiön peruspääoman on oltava vähintään 50 000 euroa. Millään lainajvästöllä tai siemenrahastolla ei tule olemaan tällaista varallisuutta ainakaan siinä vaiheessa, kun se olisi joutunut käyttämään asianajoapua säätiön perustamisessa.

Sen sijaan, että pyrittäisiin vähentämään tai pitämään samana jo olemassa olevan yhteisön hallinnollisen taakka, hallinnon järjestämisellä perustellaan lainajvästöille ja siemenrahastoille esitetty velvollisuus järjestää toimintansa yhdistyksen tai säätiön muotoon. Yhdistys ja säätiö, toisin kuin nykyinen lainajvästö tai siemenrahasto, on velvollinen määräjain pitämään kokouksia, jotta yhteisö voisi toimittaa patentti- ja rekisterihallitukselle tuon viranomaisen edellyttämät pöytäkirjat, ettei yhteisöä lakautettaisi vuorostaan sen takia, ettei pöytäkirjoja ole laadittu ja toimitettu viranomaiselle.

Lain kumoamisella ollaan siten korjaamassa tilannetta tai asiaa, joka ei ole millään tavalla rikki tai toimimaton. Itse asiassa nykyinen toiminta on ollut kansalaista palvelevaa. Siinä tilanteessa, että omaisuutta halutaan siirtää muihin käsiin, ministeriö ja sen apuna tuolloinen lääninhallitus ovat auttaneet lainajvästöjä ja siemenrahastoja siirtämään varat edullisesti ja turvallisesti lainajvästön tai siemenrahaston tarkoitusta parhaiten jatkavalle organisaatiolle. Näin voitaisiin toimia jatkossakin.

Kunnalle tai manttaalikunnalle ei ole ehdotettu säädettäväksi mitään selvitysvelvollisuutta tai muuta seurantaa siitä, miten nuo niille siirretyt varat tosiasiasa käytetään.

Tämä lainmuutos avaakin toteutuessaan länsimaisen oikeustajun vastaisen mahdollisuuden siirtää muutakin alkuperäistä toimintatarkoitustaan menettänyttä ja muussa kuin suoranaيسessa yksityisessä omistuksessa olevaa varallisuutta korvauksetta uuteen omistukseen, vaikkapa kunnalle.

Vastaavankaltainen tilanne on esimerkiksi aikanaan kyläkunnittain rakennetuilla rukoushuoneilla tai pienten pitäjien pienillä osuusteurastamorakennuksilla, maamiessuureiden taloilla, joita ei ole korjattu tai työväenyhdistysten taloilla, joita ei ole pystytty enää kunnostamaan jäsenten vähäisyyden tai toiminnan hiipumisen takia. Myös niiden toiminta on voinut menettää alkuperäisen merkityksensä. Omaisuus ei ole suoranaudessa yksityisessä omistuksessa. Myös edellä esimerkkeinä mainitut alkuperäisen käyttötarkoituksensa menettäneet omistukset voitaisiin yhdenmukaisuuden perusteella esittää siirrettäviksi vastaavankaltaisin perusteluin toteutettavalla lainsäädännöllä vaikkapa kunnille, jotka puolestaan voisivat seurannan puuttuessa vaikkapa kaavoittaa ja myydä hyvällä voitolla rakennuspaikoiksi niiden kiinteistöjen rakennuspaikat.

Lainajvästöillä ja siemenrahastoillakin voi olla hallussaan makasiini- tai muun vastaavan rakennuksen alla ja ympärillä oleva maapohja, vaikka saantoa ja omistusta ei olisi koskaan huudatettukaan. Lainhuudatus luo vain omistusolettaman, joten omistuksen huudattamattomuus ei poista omistusoikeutta.

3. Esityksen vaikutukset

Esityksen mukaan ehdotus lainajvästö- ja siemenrahastoin kumoamisesta poistaisi vanhentunutta lainsäädäntöä.

Aluehallintoviraston kanta luonnokseen

Edellä kohdassa kaksi on otettu kantaa siihen, miksi tätä lainsäädäntöä ei voida pitää vanhentuneena. Edellisestä kohdassa on otettu kantaa myös seurauksiin, joita esityksessä muodossa toteutuvalla lailla voi olla muuhun alkuperäisen tarkoituksensa suurelta osin menettäneeseen omaisuuteen ja tuollaiseen omaisuuteen kohdistuvaan tulevaan lainsäädäntöön, mikäli tässä muodossa olevalla lakiesityksellä avataan mahdollisuus omaisuuden korvauksettomaan menettämiseen ja siirtämiseen uusiin käsiin.

6. Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksen mukaan lakiehdotus voitaisiin käsitellä tavallisessa säätämisjärjestyksessä. Ehdotuksessa on lausuttu, että lainajvästöjen ja siemenrahastojen lakkauttamista lailla tulisi arvioida perustuslain omaisuudensuojaa koskevan 15 §:n, jonka mukaan jokaisen omaisuus on turvattu, valossa. Ehdotuksen mukaan lainajvästö ja siemenrahaston varoja ei saa käyttää lainajvästö- ja siemenrahastolain 4 §:n mukaan muihin kuin sen omiin tarkoituksiin. Lisäksi lainajvästö ja siemenrahaston lakkauttamisen yhteydessä määrätään, miten niiden varat on käytettävä, ja varat saadaan käyttää ainoastaan maatalouden edistämiseen lainajvästö ja siemenrahaston toimialueella.

Esityksen mukaan perusoikeussäännösten uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 209/1993 s. 23 vp.) todetaan, että perusoikeussäännöksissä ”jokaisella” tarkoitetaan luonnollista henkilöä. Edelleen lain esitöiden mukaan perusoi-

keussäännökset ulottuvat oikeushenkilöihin vain välillisesti, sillä oikeushenkilöiden asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksityishenkilön oikeuksiin.

Esityksen mukaan lainajvästön ja siemenrahaston taustalla tai perustajina eivät ole luonnolliset henkilöt. Lisäksi lainajvästö- ja siemenrahastolain 4 §:ään sisältyy nimellinen säännös siitä, että sellaisen ennen lain voimaantuloa muun kuin kunnan tai manttaalikunnan perustaman lainajvästön tai siemenrahaston osakkaat eivät vastaa henkilökohtaisesti lainajvästön tai siemenrahaston sitoumuksista. Ehdotuksessa katsotaan, ettei ehdotus olisi ongelmallinen perustuslain 15 §:n omaisuusuoja koskevan säännöksen kannalta.

Aluehallintoviraston kanta luonnokseen

Lakiesitysluonnoksen perustelujen "1 Nykytila" -kohta alkaa selvityksellä siitä, että lainajvästö- ja siemenrahastojärjestelmä on maassamme peräisin Ruotsin vallan ajalta. Kun isonvihan jälkeen tarvittiin toimenpiteitä viljelyksen elvyttämiseksi ja samalla myös varustautumiseksi mahdollisten katovuosien varalta, sopivaksi keinoksi katsottiin makasiinien perustaminen, joista katojen sattuessa lainattaisiin viljaa siemeneksi ja syötäväksi.

"Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys" -osiossa sivulla 5 on kerrottu, että lainajvästön ja siemenrahaston taustalla tai perustajina eivät olisi luonnolliset henkilöt.

Lainajvästön ja siemenrahaston taustalla ja perustajina ovat olleet myös luonnolliset henkilöt 1700-luvulta lähtien.

Väitöskirjassa Teerijoki Ilkka, Nälkävuosien turva? Pitäjänmakasiinit Suomessa 1700-luvulla, 1993, todetaan sivulla 43 seuraavaa:

"Pitäjänmakasiinien perustamisinnostus saavutti myös Suomen. Täällä asia oli suomalaisen deputaation osoittaman kiinnostuksen takia ollut esillä 1740-luvullakin. Sysmän käräjillä pitäjänmakasiineista oli keskusteltu jo 1743. Siellä suuri osa rahvaasta oli vastustanut makasiinien perustamista vedoten köyhyyteensä. Kun kieltäytyjien nimiä alettiin merkitä pöytäkirjaan, pääosa joukosta poistui käräjätuvasta. Jäljelle jääneet rahvaan miehet suostuivat yhdessä säätyläisten kanssa tallettamaan hyvinä vuosina vanhaan kymmenysaittaan kaksi kappaletta äyrinmaalta. Päätöksestä huolimatta kymmenen nimeltä mainittua talollista kieltäytyi suostumasta talletuksiin. Ei ole ihme, että vähemmistön kannattaman myönteinen päätös ei joutunut mihinkään, vaan koko hanke hautautui Sysmässä puoleksitoista vuosikymmeneksi."

Teoksen sivulla 44 kertomus jatkuu seuraavasti:

"Syksyllä 1750 viranomaiset saattoivat mielihyväkseen ja ehkä yllätykseenkin todeta pyrkimystensä johtaneen tuloksiin. Vuoden 1750 puolella solmittiin pitäjänmakasiinin perustamissopimus peräti 17 pitäjässä. Vuoteen 1752 mennessä sopimus oli tehty miltei kaikissa Uudenmaan ja Hämeen läänin pitäjissä. Makasiini oli luvattu perustaa kaikkialla Pälkäneen kärjäkuntaa sekä Sääksmäen alisen kihlakunnan pitäjiä lukuun ottamatta – viimeksi mainitussa sopimus oli syntynyt ainoastaan Hattulassa."

Kaikkialla sopimukset eivät suinkaan olleet syntyneet kiistoita. Porvoossa rahvas oli ensimmäisellä kerralla poistunut kesken kokouksen, mutta toisessa tilaisuudessa ei vastarintaa enää ilmennyt. Sipoossa kieltäydyttiin syksyllä 1750 hyvin suurin sanoin: säätyläisten lisäksi vain kaksi talollista olisi suostunut hankkeeseen. Kun rahvasta muistutettiin heidän 1747 tekemästään sopimuksesta, ei kukaan paikalla olleista tunnustanut kannattaneensa asiaa kolme vuotta aikaisemmin. Viikkoa myöhemmin sipolaiset solmivat sopimuksen mukisematta. Mielenmuutos on selvästi johtunut tehokkaasta painostuksesta eikä valtaneuvoston peräänkuuluttamasta esimerkin voimasta, sillä hankkeen toimeenpanossa ei pidetty kiirettä: vuonna 1752 Sipoosta valitettiin aitan rakentamistouhuissa esiintyneestä innottomuudesta.

Viranomaiset saivat tehdä parhaansa myös Hollolan-Kosken-Kärkölän kärjäkunnassa, ennen kuin sieltä suostuttiin jyvästö perustamaan. Osa kärjäkunnasta oli kieltäytynyt ottamasta asiaan kantaa sillä perusteella, ettei poissaolleiden kanta ollut tiedossa. Tuomari huomautti, etteivät kaikki olleet koskaan käräjillä läsnä, mutta tämä ei tehonnut mielestään oivan perääntymistien löytäneeseen rahvaaseen. Tuomarin ei auttanut muu kuin ilmoittaa, että seuraavilla käräjillä asiasta päätettäisiin enemmistön mielpiteen mukaan, ja poissaolevienkin oli siihen tyydyttävä.

Kärjäkansan toiveista huolimatta asia ei unohtunut, vaan siihen palattiin seuraavilla käräjillä. Yleisen hälinän takia mielpiteistä ei alkuun saatu selkoa. Tuomari ryhtyi kutsumaan talollisia yksitellen luokseen ja merkitsi muistiin niiden nimet, jotka eivät olleet suostuvaisia perustamaan makasiinia kuninkaallisessa kirjeessä mainituilla ehdoilla. Näin selvien uhkailujen siivittämänä makasiinin perustamissopimukset lopulta syntyivät.”

Lakiesitysluonnoksesta ei ilmene, mitkä vielä olemassa olevista lainajyvästöistä ja siemenrahastoista on perustettu siihen aikaan, jolloin perustajina olivat luonnolliset henkilöt ja mitkä on perustettu myöhemmin puolestaan myöhemmin esimerkiksi pitäjänkokousten päätöksillä. Tämän vuoksi ei voida edelleenkään olla varmoja, etteikö vielä olemassa olevissa lainajyvästöissä ja siemenrahastoissa perustajina olisi myös luonnollisia henkilöitä.

Varmaa ei ole sekään, etteikö olemassa olisi vielä sellaisiakin lainajyvästöjä tai siemenrahastoja, joista kunnilla ei ole tietoa. Kuntaliitosten myötä vanhaa tietoa katoaa. Kun osa lainajyvästöistä ja siemenrahastoista on perustettu Ruotsin vallan aikana, kunnissa ei välttämättä ole enää tietoa kaikista muista kuin pitäjänkokouksissa perustetuista lainajyvästöistä ja siemenrahastoista.

Edellä kerrotun perusteella lainajyvästöistä ja siemenrahastoista annetun lain kumoaminen edellyttää perustuslain säätämisyjärjestystä.

Lausunnon laatimiseen on osallistunut ylitarkastaja Marja Pietilä.



Marko Peltonen
johtaja



Maritta Castrén
johtava lakimies