

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lainajyvästöistä ja siemenrahastoista annetun lain kumoamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi lainajyvästöistä ja siemenrahastoista annettu laki. Lainajyvästöt ja siemenrahastot eivät enää nykyisin toimi kyseisen lain mukaisessa tarkoituksessa ja lisäksi lain kumoaminen poistaisi tarpeetonta sääntelyä.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi siitä, että lainajyvästöjen ja siemenrahastojen tulisi kahden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta tehdä selvitys niiden omaisuudesta, varoista ja veloista sekä luovuttaa omaisuus ja varat velkojen maksamisen jälkeen maataloutta edistävään toimintaan ja ilmoittaa toimenpiteiden suorittamisesta maa- ja metsätalousministeriölle mainitussa määräajassa. Jos toimenpiteitä ei toteuteta säädetyssä määräajassa, siirtyisivät lainajyvästöjen ja siemenrahastojen omaisuus, varat ja velat kunnalle tai manttaalikunnalle. Kunnan ja manttaalikunnan tulisi käyttää omaisuus ja varat maataloutta edistävään toimintaan alueellaan.

Laki on tarkoitettu tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

PERUSTELUT

1 Nykytila

Lainajyvästö- 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.

Ennen lainajyvästöistä ja siemenrahastoista annetun lain (164/1934), jäljempänä *lainajyvästö- ja siemenrahastolaki*, voimaantuloa lainajyvästöjen ja siemenrahastojen lainsäädännöllisenä perustana olivat vuosien 1810 ja 1857 asetukset sekä vuoden 1864 asetus, joilla lainajyvästöjen osakkaille myönnettiin oikeus senaatin luvalla muuttaa jyvästön käyttämisestä olevia määryksiä ja muuttaa viljavirastot kokonaan varoiksi.

Lainajyvästö- ja siemenrahastolain mukaan lainajyvästön tarkoituksena on hankkia, säilyttää ja velaksi antaa siemen- tai syömäviljaa tai molempia. Siemenrahaston tarkoituksena on puolestaan antaa etupäässä kadon aiheuttaman pulan vallitessa rahavaroja velaksi siemenviljan hankintaa varten.

Lainajyvästö tai siemenrahasto on voitu lainajyvästö- ja siemenrahastolain 2 §:n mukaan perustaa maalaiskuntaan kunnanvaltuuston taikka manttaaliin pannun maan omistajain ja haltijain kuntakokouksen päätöksellä. Lainajyvästön ja siemenrahaston asioita hoitaa hoitokunta, jonka valitsee kunnanvaltuusto, manttaalikunnan kuntakokous taikka lainajyvästön tai siemenrahaston osakasten kokous.

Lainajyvästö tai siemenrahasto voidaan lainajyvästö- ja siemenrahastolain 14 §:n mukaan lakkauttaa maa- ja metsätalousministeriön luvalla. Lakkauttamista koskeva hakemus jätetään aluehallintovirastolle, joka toimittaa sen ja oman lausuntonsa asiasta maa- ja metsätalousministeriölle. Edelleen 14 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriön on tehdessään päätöksen lainajyvästön tai siemenrahaston lakkauttamisesta määrättävä, millä tavalla lainajyvästön tai siemenrahaston varat on käytettävä. Lakkauttamista koskevassa päätöksessä varat on määrättävä käytettäväksi maatalouden edistämiseksi lainajyvästön tai siemenrahaston toimialueella eikä niitä saa jakaa lainajyvästön tai siemenrahaston perustajille tai heidän oikeudenomistajilleen.

1.1 Nykytilan arviointi

Maataloushallintoviranomaiset ovat useaan eri otteeseen selvittäneet lainajyvästöjen ja siemenrahastojen määrää ja toimintaa. Kunnille vuosina 1979 ja 1990 lähetetyissä selvityspyynnöissä on todettu, että lainajyvästöt ja siemenrahastot olivat nykyoloissa menettäneet lain tarkoittaman merkityksen. Selvityspyynnöissä kuntia oli pyydetty tarvittaessa hakemaan lainajyvästön tai siemenrahaston lakkauttamista. Hakemusten perusteella on lakkautettu kymmeniä lainajyvästöjä ja siemenrahastoja.

Viimeisimmän vuosina 2016—2017 tehdyn selvityksen mukaan on vielä olemassa seitsemän lainajyvästöä tai siemenrahastoa. Selvityksessä pyydettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia lähettämään toimialueidensa kunnille selvityspyyntö, jossa pyydetään tietoja lainajyvästöistä ja siemenrahastoista. Maa- ja metsätalousministeriö on kesällä 2017 lähettänyt mainituille seitsemälle lainajyvästölle tai siemenrahastolle kirjeen, jossa niiltä on pyydetty tarkempia tietoja niiden toiminnasta ja varoista sekä tarpeen vaatiessa toimittamaan lakkautushakemuksen maa- ja metsätalousministeriölle. Lainajyvästöjen ja siemenrahastojen varoista

on saatu niukasti tietoja. Siltä osin kuin selvitystä on saatu, lainajyvästöillä ja siemenrahastoilla on vain vähäistä varallisuutta.

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman yksi kärkihankkeista on säädösten sujuvoittaminen. Taavoitteena on muun muassa turhan sääntelyn purkaminen. Tässä tarkoituksessa maa- ja metsätalousministeriössä on selvitetty sen toimialaan kuuluvia säädöksiä, jotka voitaisiin tarpeettomina kumota, joista yksi on lainajyvästö- ja siemenrahastolaki.

Lisäksi vuoden 2020 alusta voimaan tuleva maakuntauudistus muuttaa olennaisesti valtionhallinnon organisatorista rakennetta muun muassa siten, että aluehallintovirastojen ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten toiminta päättyy. Muun muassa tulevasta uudesta hallintorakenteesta johtuen vanhentunutta lainsäädäntöä on tarkoituksenmukaista kumota ennen maakuntauudistuksen voimaantuloa.

2 Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan, että lainajyvästöt ja siemenrahastot lakkautettaisiin kumoamalla lainajyvästö- ja siemenrahastolaki.

Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi siitä, miten lainajyvästöjä ja siemenrahastoja lakkautettaessa meneteltäisiin niiden omistuksessa olevien omaisuuden, varojen sekä velkojen osalta. Lainajyvästöjen ja siemenrahastojen hoitokuntien tulisi kahden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta tehdä omaisuutta, varoja ja velkoja koskeva selvitys, luovuttaa omaisuus ja varat maataloutta edistävään toimintaan ja ilmoittaa toimenpiteitten loppuunsaattamisesta maa- ja metsätalousministeriölle. Muussa tapauksessa lainajyvästön tai siemenrahaston varat siirtyisivät kunnalle tai manttaalikunnalle, joiden tulisi käyttää varat maataloutta edistävään toimintaan alueellaan.

Ehdotetun lainajyvästöistä ja siemenrahastoista annetun lain kumoamisesta annettavan lain, jäljempänä *kumoamislaki*, 1 §:n mukaan lailla kumottaisiin lainajyvästö- ja siemenrahastolaki. Lainajyvästöille ja siemenrahastoille aikaisemmin kuuluneet tehtävät ovat käytännössä joko lakanneet tai ne ovat sulautuneet osaksi kunnan ja manttaalikunnan tehtäviä.

Ehdotetun kumoamislain 2 §:n mukaan lainajyvästöjen ja siemenrahastojen hoitokuntien tulisi kahden vuoden kuluessa kumoamislain voimaantulosta tehdä selvitys lainajyvästön tai siemenrahaston omaisuudesta, varoista ja veloista, luovuttaa omaisuus ja varat velkojen maksamisen jälkeen maataloutta edistävään toimintaan ja ilmoittaa toimenpiteitten loppuunsaattamisesta maa- ja metsätalousministeriölle. Omaisuus voitaisiin luovuttaa esimerkiksi kunnalle tai maataloutta edistäville yhdistyksille. Lainajyvästön tai siemenrahaston omaisuus ja varat voitaisiin myös siirtää lakkauttamisen yhteydessä perustettavalle yhdistykselle tai säätiölle, jotka voisivat tarvittaessa jatkaa lainajyvästön tai siemenrahaston toimintaa.

Kumoamislain 3 §:n 1 momentin mukaan, jos 2 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä ei ole toteutettu säädetyssä määräajassa, siirtyisivät lainajyvästöjen ja siemenrahastojen omaisuudet, varat ja velat kunnalle, jonka alueella lainajyvästö tai siemenrahasto sijaitsee. Lainajyvästöt ja siemenrahastot katsottaisiin lakanneiksi tästä ajankohdasta. Jos lainajyvästön tai siemenrahaston on perustanut manttaalikunta, omaisuus, varat ja velat siirtyisivät sille.

Ehdotetun 3 §:n 2 momentin mukaan kunnan tai manttaalikunnan tulisi käyttää tämän lain nojalla saamansa omaisuus ja varat maatalouden edistämiseen alueellaan. Kunta tai manttaalikunta vastaisivat lainajyvästölle ja siemenrahastolle kuuluneista veloista ja muista sitoumuk-

sista sille siirtyneellä omaisuudella ja varoilla, jollei kunta tai manttaalikunta ole sitoutunut laajempaan vastuuseen.

3 Esityksen vaikutukset

Esitykseen sisältyvä ehdotus lainajyvästö- ja siemenrahastolain kumoamisesta poistaisi vanhentunutta lainsäädäntöä.

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia eikä vaikutuksia viranomaisten toimintaan.

Lainajyvästöillä ja siemenrahastoilla oleva, arvioiden mukaan vähäinen varallisuus käytettäisiin maataloutta edistävään toimintaan joko lainajyvästön tai siemenrahaston toimintaa jatkavan yhteisön kautta taikka kunnan tai manttaalikunnan kautta.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriössä.

Asian valmistelun yhteydessä Virallisessa Lehdessä on julkaistu 13 päivänä lokakuuta 2017 hallintolain (434/2003) 62§:n mukainen yleistiedoksianto, jossa on kehoitettu tällä hetkellä vielä mahdollisesti olemassa olevia lainajyvästöjä tai siemenrahastoja hakemaan maa- ja metsätalousministeriöltä lupaa lainajyvästön tai siemenrahaston lakkauttamiseen 31 päivään joulukuuta 2017 mennessä. Yleistiedoksiannossa on myös kerrottu hankkeesta kumota kyseinen laki. Lisäksi vastaava yleistiedoksianto on julkaistu 13 päivänä lokakuuta 2017 maa- ja metsätalousministeriön kotisivuilla.

Esityksestä on pyydetty lausunto oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, aluehallintovirastoilta, Suomen Kuntaliitolta, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:ltä ja Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC rf:ltä.

Esitysehdotuksesta saatiin lausunto oikeusministeriöltä, valtiovarainministeriöltä, Etelä-Suomen aluehallintovirastolta, MTK ry:ltä ja Pelastuslaitosten kumppanuusverkostolta.

Saaduissa lausunnoissa on suhtauduttu hallituksen esitysehdotukseen myönteisesti lukuun ottamatta Etelä-Suomen aluehallintoviraston lausuntoa, jonka mukaan Suomessa on vielä olemassa sellaisia yhteisöjä, joihin nyt kyseessä oleva laki tulee sovellettavaksi ja että laki ei tämän vuoksi ole vielä vanhentunut eikä menettänyt merkitystään. Valtiovarainministeriön lausunnon mukaan maalaiskuntien kunnallishallinnosta annettuun asetukseen perustuvan manttaalikuntalaitoksen lakkauttamista on valmisteltu aiemmin, mutta lakkauttamisen esteenä on käytännössä ollut se, että lainajyvästöjen ja siemenrahastojen hallinto tukeutuu manttaalikuntiin. Valtiovarainministeriön kunta- ja aluehallinto-osaston näkemyksen mukaan manttaalikuntia ei tulisi mainita lainkaan esitysehdotuksessa omaisuuden mahdollisina saajina, koska manttaalikunnilla ei enää olisi mitään muuta tehtävää. Lisäksi lausunnon mukaan on oletettavaa, että manttaalikuntalaitos tullaan jollakin aikavälillä lakkauttamaan, koska manttaalikunnilla itsenäisinä lakiin perustuvina hallinnollisina organisaatioina ei enää olisi tarvetta.

Lausuntojen perusteella lakiehdotukseen on tehty oikeusministeriön esittämä teknisluonteinen muutos siitä, että lainajyvästön tai siemenrahaston hoitokunnan tulisi tehdä lakiehdotuksen 2 §:ssä tarkoitettu selvitys ja ilmoitus maa- ja metsätalousministeriölle. Valtiovarainministeriön esittämää muutosta ei ole tehty, koska kyseisen lain mukaan lainajyvästön tai siemenrahas-

ton on voinut perustaa maalaiskunnan kunnanvaltuusto taikka manttaaliin pannun maan omistajain ja haltijain kuntakokous ja koska manttaalikuntalaitosta ei ole lakkautettu.

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019.

6 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Lainajyvästöjen ja siemenrahastojen lakkauttamista lailla tulisi arvioida perustuslain omaisuusdensuojaa koskevan 15 §:n, jonka mukaan jokaisen omaisuus on turvattu, valossa. Lainajyvästön tai siemenrahaston on voinut perustaa kunta tai manttaalikunta. Lainajyvästön ja siemenrahaston varoja ei saa lainajyvästö- ja siemenrahastolain 4 §:n mukaan käyttää muihin kuin sen omiin tarkoituksiin. Lisäksi edellä todetun mukaisesti lainajyvästön tai siemenrahaston lakkauttamisen yhteydessä määrätään, miten niiden varat on käytettävä ja varat saadaan käyttää ainoastaan maatalouden edistämiseen lainajyvästön tai siemenrahaston alueella.

Perustuslain perusoikeussäännösten uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 209/1993 vp s. 23/II) todetaan, että perusoikeussäännöksissä ”jokaisella” tarkoitetaan luonnollista henkilöä. Edelleen lain esitöiden mukaan perusoikeussäännökset ulottuvat oikeushenkilöihin vain välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksityishenkilön oikeuksiin.

Lainajyvästön tai siemenrahaston taustalla tai perustajina eivät ole luonnolliset henkilöt. Lisäksi lainajyvästö- ja siemenrahastolain 4 §:ään sisältyy nimenomainen säännös siitä, että ennen lain voimaantuloa muun kuin kunnan tai manttaalikunnan perustaman lainajyvästön tai siemenrahaston osakkaat eivät vastaa henkilökohtaisesti lainajyvästön tai siemenrahaston sitoumuksista. Tähän esitykseen sisältyy myös säännösehdotus siitä, että lailla lakkautettavan lainajyvästön tai siemenrahaston varat on käytettävä lain mukaiseen tarkoitukseen eli maatalouden edistämiseen lainajyvästön tai siemenrahaston toimialueella. Esityksen ei siten voida katsoa olevan ongelmallinen perustuslain 15 §:n omaisuusdensuojaa koskevan säännöksen kannalta.

Katsotaan, että ehdotettu laki voidaan käsitellä tavallisessa säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

lainajyvästöistä ja siemenrahastoista annetun lain kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan lainajyvästöistä ja siemenrahastoista annettu laki (164/1934).

2 §

Lainajyvästöjen ja siemenrahastojen hoitokuntien tulee kahden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta tehdä selvitys lainajyvästön tai siemenrahaston omaisuudesta, varoista ja veloista, luovuttaa omaisuus ja varat velkojen maksamisen jälkeen maataloutta edistävään toimintaan ja ilmoittaa toimenpiteitten loppuunsaattamisesta maa- ja metsätalousministeriölle.

3 §

Jos 2 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä ei ole toteutettu säädetyssä määräajassa, siirtyvät lainajyvästöjen ja siemenrahastojen omaisuudet, varat ja velat kunnalle, jonka alueella lainajyvästö tai siemenrahasto sijaitsee. Lainajyvästöt ja siemenrahastot katsotaan lakanneiksi tästä ajankohdasta. Jos lainajyvästön tai siemenrahaston on perustanut manttaalikunta, omaisuus, varat ja velat siirtyvät kuitenkin sille.

Kunnan tulee käyttää tämän lain nojalla saamansa omaisuus ja varat maatalouden edistämiseen alueellaan. Kunta vastaa lainajyvästölle tai siemenrahastolle kuuluneista veloista ja muista sitoumuksista vain lainajyvästöltä tai siemenrahastolta sille siirtyneellä omaisuudella ja varallisuudella, jollei se ole sitoutunut laajempaan vastuuseen. Mitä edellä tässä momentissa säädetään, sovelletaan myös manttaalikuntaan.

4 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 31 päivänä toukokuuta 2018

Pääministeri

Juha Sipilä

Maa- ja metsätalousministeri Jari Leppä