

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors
den 6 juni 1991
Utlåtande nr 2

Till Jord- och skogsbruksutskottet

Jord- och skogsbruksutskottet har genom en skrivelse av den 4 juni 1991 begärt utlåtande av grundlagsutskottet om regeringens proposition nr 39 med förslag till lag om ändring av landsbygdsnäringslagen, till den del den gäller lagstiftningsordningen.

Utskottet har hört specialforskaren Esko Juvonen vid jord- och skogsbruksministeriet, överdirektören Eero Nordberg vid jordbruksstyrelsen, lagstiftningsdirektören Outi Antila-Rantanen vid Maataloustuottajain keskusliitto, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki och professorn Ilkka Saraviita.

Efter att ha behandlat ärendet närmast från statsförfattningsrättslig synpunkt anför grundlagsutskottet vördsamt följande.

Regeringens proposition

Regeringen föreslår i propositionen en justering av räntorna på lån och statliga försäljningsprisfordringar enligt den tidigare lagen om gårdsbruksheter, jorddispositionslagen, lagen om jorddispositions lån och lagen om renkötsellägenheter med i medeltal 1,5 procentenhet. Den årliga räntan på fordringar och lån föreslås dock bli minst 4 procent. Vissa lån berörs inte av justeringen.

I motiveringen till lagstiftningsordningen konstaterar regeringen att det i köpe- och skuldebrev enligt jorddispositionslagen och lagen om renkötsellägenheter har ingått ett villkor om höjning av räntan. Detta villkor har inte ingått i skuldebrev som avses i lagen om gårdsbruksheter, men enligt propositionen kan man sannolikt också i normal lagstiftningsordning höja räntan på dessa lån med beaktande av 57 § 2 mom. landsbygdsnäringslagen, eftersom det i 69 § lagen om gårdsbruksheter, i likhet med i den tidigare jorddispositionslagen, tagits med ett stadgande om att räntan kan höjas genom lag.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt och skall tillämpas från och med den 1 juli 1991.

Utskottets ställningstaganden

Statsförfattningsrättsligt sett kan de föreslagna höjningarna av räntorna på statliga försäljningsprisfordringar samt på lån och räntestödslån anses vara ett ingrepp i rådande rättsförhållanden som uppkommit på behörigt sätt i enlighet med då gällande lagstiftning. Enligt grundlagsutskottets vedertagna tolkning av rättshandlingar med förmögenhetsvärde och villkoren i dem (t.ex. GrUU 13/1986 rd och 3/1982 rd) är huvudregeln — om än inte helt utan undantag — att en ny lag inte får ändra eller rubba rättsförhållanden som uppstått med stöd av en lag som varit i kraft före den. Denna tolkningspraxis baserar sig på egendomsskyddet i enlighet med 6 § regeringsformen.

De i lagförslaget nämnda lånen och räntestödslånen hör till den kategori av rättshandlingar som bör tolkas utifrån det ovan nämnda egendomsskyddet när räntan skall höjas genom lag, dvs. villkoren ändras. Räntehöjningen skall enligt propositionen gälla rättshandlingar som baserar sig på jorddispositionslagen, lagen om renkötsellägenheter och lagen om gårdsbruksheter. Enligt uppgifter i propositionen och den närmare utredning utskottet fått ingår det i skuldebrev i enlighet med både jorddispositionslagen och lagen om renkötsellägenheter ett villkor om höjning av räntan bl.a. genom lag. Som utskottet ser det följer av detta att den föreslagna höjningen av räntorna på lån och räntestödslån enligt dessa lagar inte kan anses vara en grundlagsvidrig ändring av en i behörig ordning tidigare uppkommen rättshandling.

Enligt den utredning som nämns ovan innehåller däremot skuldebrev enligt lagen om gårds-

bruksenheter inga liknande villkor om höjning av räntan genom lag. Enligt den utredning utskottet fått nämns det visserligen i skuldebrevet att de gäller statliga lån eller räntestödslån enligt lagen om gårdsbruksenheter. Det bör särskilt uppmärksammas att enligt 57 § landsbygdsnäringslagen, som trädde i kraft vid ingången av 1991, iakttas i fråga om räntan på bl.a. en statlig och en kreditinrättnings fordran som har uppkommit med stöd av lagen om gårdsbruksenheter de stadganden och avtalsvillkor enligt dem som gäller när landsbygdsnäringslagen träder i kraft, dvs. stadgandena och avtalsvillkoren enligt dem i den i detta sammanhang upphävida lagen om gårdsbruksenheter. I 69 § lagen om gårdsbruksenheter sägs däremot att räntan på vissa lån kan höjas genom lag. Enligt den utredning utskottet fått gäller sådana räntehöjningar enligt propositionen som baserar sig på lagen om gårdsbruksenheter just lån som avses 69 § lagen om gårdsbruksenheter. Utskottet anser dock att man med tanke på exaktheten och vissa lagtekniska omständigheter bör överväga att ändra 59 a § 1 mom. exempelvis enligt följande:

”Utan hinder av vad som i annan lagstiftning eller i detta kapitel har stadgats uppbärs för de försäljningspris, *lån och räntestödslån* som avses i 69 § lagen om gårdsbruksenheter (*utesl.*) samt för statens och kreditinrättningsordningarnas fordringar enligt jorddispositionslagstiftningen och lagen om renskötsellägenheter vilka fordringar uppkommit efter 1962, en årlig ränta som är högre än tidigare, på det sätt som stadgas i 2 mom.”

Utgående från det ovan anförda är det beaktande lån i enlighet med lagen om gårdsbruksenheter fråga om att det i den lagen sägs ut att räntan kan höjas genom lag, medan detta inte uttryckligen nämns i skuldebrevet. Vid den statsförfattningsrättsliga bedömningen av ärendet påpekar grundlagsutskottet att lagen om gårdsbruksenheter har sin speciella karaktär: man skapade genom lagen ett system som möjliggjorde mark- och annat egendomsförvärf för vissa ändamål samt reglerade noggrant lånen och annan finansiering i detta sammanhang. Bland annat stadgades det om att räntan på statliga lån skulle variera zonvis samt om statens andel av räntestödet för lån från kreditinrättningar, dvs. för räntestödslån. I samma lagrum stadgas också om att räntan på vissa lån kan höjas genom lag.

Med tanke på att regleringarna i lagen om gårdsbruksenheter bildar en sammanhängande enhet och det allmänna innehållet i skuldebrevet anser utskottet att gäldenärerna har varit medvetna om eller att de skäligen borde ha vetat att skuldförhållandet baserar sig på lagen om gårdsbruksenheter, och därmed varit medvetna om att lagen ger möjlighet att höja räntan genom en ny lag. Utskottet anser att stadgandet i 69 § kan anses ge lagstiftaren en möjlighet att höja räntan som ett led i det skuldförhållandekomplex som baserar sig på lagen om gårdsbruksenheter och därför kan jämföras med ett villkor om räntehöjning med hänvisning till lagen som enkom tagits med i skuldebrevet. Det faktum att detta villkor inte ingår i skuldebrev enligt lagen om gårdsbruksenheter kan inte utgöra något hinder för att lagförslaget behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen. I sin bedömning har utskottet också beaktat att den föreslagna räntehöjningen till storleken stämmer överens med villkoren i 69 § lagen om gårdsbruksenheter.

Med tanke på gäldenärernas rättsskydd är det enligt utskottets förmenande dock en allvarlig brist att det aktuella villkoret inte tagits med i skuldebrev enligt lagen om gårdsbruksenheter. Utskottet anser att regeringen måste se till att detta missförhållande avhjälps till den del detta fortfarande kan medföra olägenheter. Dessutom bör regeringen försäkra sig om att liknande situationer inte uppstår, till exempel i samband med skuldebrev enligt landsbygdsnäringslagen.

De statliga försäljningsprisfordringar som nämns i lagförslaget kan i detta fall med hänvisning till principen om att ingrepp i rådande rättshandlingar inte är möjliga i sak jämföras med de lån som nämns ovan, eftersom det i lagen om gårdsbruksenheter stadgas om indrivning av bl.a. försäljningspris samt om gradering av räntan enligt zon och om möjligheten att höja räntan på samma sätt som det stadgades om lån. På grundval av det ovan anförda och med hänvisning till att köpebrevet enligt flera lagar innehåller ett villkor om att räntan får höjas kan lagförslaget också till denna del behandlas i den ordning som stadgas i 66 § riksdagsordningen.

På grundval av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslaget i regeringens proposition kan behandlas i den ordning som stadgas i 66 § riksdagsordningen.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Zyskowicz, medlemmarna Jansson, Kaarilahti, Kekkonen, Koskinen, Laine, M.

Laukkanen, J. Leppänen, Nikula, Siuruainen, Varpasuo, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö samt suppleanten Vuoristo.

Avvikande åsikter

I

Jag vill komma med följande avvikande åsikt till utskottets utlåtande om regeringens proposition (RP 39) med förslag till lag om ändring av landsbygdsnäringslagen.

Enligt lagförslaget tänker staten ensidigt höja räntorna också på lån enligt lagen om gårdsbruksenheter som beviljats innan det nya stadgandet trädde i kraft, trots att det helt uppenbart inte finns något räntehöjningsvillkor i skuldebrevet.

Denna lagstiftningsåtgärd som ensidigt och retroaktivt inverkar på innehållet i en skuldförbindelse kan granskas i analogi med ett privaträttsligt avtalsförhållande. När 36 § lagen om rättshandlingar — där det allmänna jämningsstadgandet för avtal ingår — kom till var målet det att en sådan dominans i ett avtalsförhållande alltid som tillerkänner någondera parten en ensidig rätt att bestämma om innehållet i ett centralt avtalsvillkor måste anses oskälig. Således innebär det faktum att propositionen garanterar staten en ensidig rätt att höja räntorna med

avvikelse från de ursprungliga villkoren i skuldavtal ett ingrepp i den ur egendomsskyddet härledda och i den statsförvaltningsrättsliga doktrinen skyddade avtalsfriheten.

Det framgår av propositionens motivering att regeringen själv inte är helt övertygad om att den valt rätt ingress. Vidare kan det konstateras att låntagarna i de aktuella skuldförhållandena utan vidare utgör den svagare avtalsparten i förhållande till borgenären (staten) och att inga betydande socialpolitiska grunder anförs till stöd för vare sig propositionen eller ingrepp i gällande avtal för att lagen skall kunna stiftas med enkel majoritet, och därför anser jag att lagen, om man över huvud taget vill att den träder i kraft, bör behandlas i riksdagen i den ordning som 67 § riksdagsordningen föreskriver.

Med stöd av det ovan sagda anför jag

att propositionen bör behandlas i den ordning som 67 § riksdagsordningen föreskriver.

Helsingfors den 6 juni 1991

Ensio Laine

II

Enligt lagförslaget kommer räntan också på lån enligt lagen om gårdsbruksenheter som beviljats innan det nya stadgandet träder i kraft att gå upp, även om något räntehöjningsvillkor inte finns inskrivet i skuldebrevet. I dem nämns visserligen att låntagaren får ett lån enligt lagen om gårdsbruksenheter. Det är dock oklart om man av detta kan dra den slutsatsen att gäldenären har bundit sig vid en räntehöjning eller om det bara är fråga om en hänvisning till formen för lånefinansiering. I skuldebrevet nämns inte uttryckligen att lagen om gårdsbruksenheter skall tillämpas.

Enligt utredning som utskottet fått har avtalen om lån enligt lagen om gårdsbruksenheter gjorts upp på borgenärens standardavtalsblanketter. Enligt hävdvunnen tolkning skall avtalet i oklara fall tolkas till nackdel för den som satt upp det, eftersom denne har haft de bästa förutsättningarna att formulera avtalsvillkoren. Denna princip talar för en sådan tolkning att avsaknaden av ett uttryckligt villkor om räntehöjning i de skuldebrev som gjorts upp enligt lagen om gårdsbruksenheter i praktiken innebär att borgenären inte har någon ensidig rätt att höja räntan. I dessa skuldebrev avtalas om en viss räntepro-

cent. I vissa andra standardvillkor i skuldebrevet hänvisas till lagen om gårdsbruksenheter. Också detta stöder den tolkningen att räntan är fast, eftersom det inte hänvisas till respektive stadgande i lagen om gårdsbruksenheter till denna del.

Det är således högst tvivelaktigt om borgenären har rätt att ensidigt höja räntorna på gamla lån, om det vore fråga om ett rent privaträttsligt skuldförhållande. I vissa bostadslånefall har borgenärens ensidiga beslut att höja räntan lett till rättegång, som slutat med att borgenärernas krav ogillats. Något prejudikat från högsta rättsinstans finns dock inte i saken.

Ett problem med tanke på lagstiftningsordningen är att om lagen går igenom, stiger räntorna direkt med stöd av det nya stadgandet när det gäller lån enligt lagen om gårdsbruksenheter som man avtalat om innan lagen träder i kraft. Lagen har således en ensidigt retroaktiv verkan. Gälldenären har dock alltså möjlighet att låta en domstol pröva om en ensidig räntehöjning varit berättigad eller inte.

Enligt min uppfattning kunde problemet ha undvikits om 2 mom. i den nya 59 a § i landsbygdsnäringslagen hade formulerats så att det bara ges en möjlighet till räntehöjning och inte så som i regeringens proposition, som innebär att en räntehöjning direkt följer av lagen. Enligt den formulering som jag föreslår kan borgenären

åberopa ett uttryckligt villkor i skuldebrevet för att höja räntan. I lån som beviljats enligt lagen om gårdsbruksenheter och för vilka ett sådant villkor inte gäller, avgörs borgenärens rätt att höja räntan enligt tolkningen av skuldebrevet. Lagen skulle således inte ha någon omedelbar retroaktiv verkan, och således vore det inget problem att tillämpa vanlig lagstiftningsordning.

Den ordalydelse som föreslås i regeringens proposition är enligt vissa sakkunniga som hörts i grundlagsutskottet sådan att den ändrar på redan uppkomna skuldförhållanden till nackdel för gälldenären och ensidigt till förmån för borgenären. Därför föreslogs kvalificerad lagstiftningsordning. Visserligen intog en del av de sakkunniga som utskottet hört, och majoriteten av de statsförfattningsrättsliga experterna, motsatt ståndpunkt.

Med stöd av det ovan sagda och med beaktande dessutom av att det i förmögenhetsrättsliga förhållanden är skäl att gå in för att skydda gälldenären, eftersom han är den svagare parten, är min slutsats den att grundlagsutskottet i sitt utlåtande om det aktuella lagförslaget borde ha anfört

att den nya 59 a § i landsbygdsnäringslagen i den form den ingår i regeringens proposition bör stiftas i grundlagsordning.

Helsingfors den 6 juni 1991

Paavo Nikula

III

Regeringen föreslår i sin proposition en sådan ändring av landsbygdsnäringslagen att räntorna på lån och statliga försäljningsprisfordringar enligt den tidigare lagen om gårdsbruksenheter, jorddispositionslagen, lagen om jorddispositions lån och lagen om renskötellägenheter justeras med i medeltal 1,5 procentenhet, dock så att den årliga ränta som betalas på en fordran eller ett lån blir minst 4 procent. Majoriteten av utskottsmedlemmarna anser att lagen kan behandlas i normal lagstiftningsordning.

Jag anser att lagen borde ha stiftats i kvalificerad lagstiftningsordning. Enligt den föreslagna lagändringen kommer räntan på många lantbrukslån som beviljats med stöd av olika lagar

att stiga. Enligt de expertutlåtanden som utskottet fått ingår det i villkoren för vissa lån en punkt om att räntan kan justeras senare. Villkoret har dock inte skrivits in i skuldebrevet för alla lån, t.ex. skuldebrev enligt lagen om gårdsbruksenheter.

När det gäller lån enligt lagen om gårdsbruksenheter har villkoret i allmänhet varit att myndigheterna skall konstatera att gårdsbruket är livsdugligt och att gårdsbruket kan klara av räntorna och amorteringarna på lånen inom den tid som avtalats och till den ränta som bestäms när låneavtalet ingås. Enligt sakkunniguttalanden kan gälldenärerna bli tvungna att betala 5 000—10 000 mark mer per år, vilket på ett

mycket avgörande sätt kan äventyra gårdsbrukets livsduglighet. Jag anser att det här är fråga om äventyrande av en uppnådd förmån och att lagen därför inte kan stiftas i normal lagstiftningsordning, eftersom detta förfarande kränker stadgandena om egendomsskydd i regeringsformen.

Å andra sidan kan det anses att ett låneavtal av denna typ är ett privaträttsligt avtal mellan banken och jordbrukaren. Enligt min uppfattning är det inte möjligt att ingripa i ett sådant avtal genom den föreslagna lagen, i all synnerhet som detta villkor inte alltid tagits med i skuldebrevet. Enligt min uppfattning kan ett låneavtal inte ändras annat än genom ett gemensamt avtal mellan parterna, om det i avtalet inte särskilt

nämns att denna möjlighet föreligger. I de fall då detta förbehåll inte tagits med kan en höjning anses vara ett grundlagsstridigt ingrepp i gäldenärens förmögenhetsställning.

Dessutom är det enligt mitt förmenande fråga om en retroaktiv lag, som möjliggör en höjning av räntan också på de gällande lån där det i lånevillkoren inte särskilt nämns att räntan kan höjas. Enligt min uppfattning bör den föreslagna lagändringen gälla enbart räntan på sådana lån som beviljas sedan lagen trätt i kraft. Med hänvisning till det ovan sagda anser jag

att lagen bör stiftas i den ordning som nämns i 67 § riksdagsordningen.

Helsingfors den 6 juni 1991

Raimo Vistbacka

