

KIRJALLINEN KYSYMYS 401/2003 vp

Metsänomistajan yhdistymisvapaus

Eduskunnan puhemiehelle

Metsänhoitomaksu perustuu metsänhoitoyhdistyslain (MHYL) 1 §:ään. Jokainen kiinteistönomistaja, jonka hallinnassa oleva maa tai sen osa on käytettävissä metsätalouteen ja jonka tilan pinta-ala ylittää alueellisesti määritellyn vähimmäispinta-alan, on metsänhoitomaksuvelvollinen. Metsänhoitomaksu on kansainvälisestikin poikkeuksellinen tapa järjestää tietyn valtion alueelle metsänhoidollista neuvontaa ja ammattiapua.

Metsänhoitoyhdistyksen (MHY) jäsenyys on niin sanottua automaattijäsenyyttä. Jäseniä ovat ilman erillistä tahdonilmaisua kaikki, jotka omistavat metsää MHY:n alueella ja jotka ovat maksuvelvollisia. Jäsenyydestä voi erota kirjallisesti, mutta maksuvelvollisuudesta ei vapaudu tällöinkään. Metsänhoitomaksusta voi vapautua MHYL:ssä säädetyin edellytyksin, joihin kuuluu mm. se, että käytettävissä on ammattilainen ja ettei metsässä ole selviä hoidollisia puutteita. Vapauttamispäätökset perustuvat metsäkeskusten tulkintaan, joka saattaa olla vaihteleva maan eri osissa.

Perustuslaki suojaa yhdistymisvapautta. Vapautteen sisältyy negatiivinen oikeus eli oikeus olla kuulumatta yhdistyksiin. Metsänhoitoyhdistyksen automaattijäsenyys on yhdistymisvapauden kannalta ongelmallinen erityisesti, kun maksuvelvollisuudesta ei vapaudu eroamalla jäsenyydestä. Maksusta vapautuneen henkilön kohdalla ei puolestaan toteudu positiivinen yhdistymisvapaus, sillä hänellä ei ole mahdollisuutta

osallistua MHY:n toimintaan esimerkiksi hallinnossa tai muulla tavoin yhteisen metsätalouden hyväksi.

Metsänhoitoyhdistykset hoitavat osaltaan tärkeää tehtävää maamme metsävarantojen hoitajina esimerkiksi tarjoamalla ammattiapua sitä haluaville metsänomistajille. Voidaan kuitenkin kysyä, onko metsänomistajien yhdistymisvapauden rajaaminen oikeudellisesti kestävää MHY-toiminnan talouden turvaamiseksi. Metsänhoitomaksussa tapahtuu tavallaan tulonsiirto niille metsänomistajille, jotka käyttävät MHY:n palveluja. Läheskään kaikki metsänomistajat eivät tarvitse yhdistysten palveluja. Ei ole oikein, että taloudellista hyötykäyttöä joutuu tukemaan sellainenkin omistaja, jolla metsäomaisuuden tarkoituksena on vain virkistyskäyttö tai luonnonsuojelu. Omaisuudensuojaan kuuluu ajatus, että omistaja antaa omaisuudelle haluamansa tarkoituksen. Yhdenvertaisuus ei toteudu, jos kansalainen asetetaan eri asemaan omaisuuden laadun perusteella.

Edellä olevan perusteella ja eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ään viitaten esitän valtioneuvoston asianomaisen jäsenen vastattavaksi seuraavan kysymyksen:

Miten hallitus aikoo parantaa metsänomistajille metsänhoitomaksusta aiheutuvia yhdistymisvapauden ja omaisuudensuojan puutteita?

KK 401/2003 vp — Päivi Räsänen /kd

Helsingissä 7 päivänä lokakuuta 2003

Päivi Räsänen /kd

Eduskunnan puhemiehelle

Eduskunnan työjärjestyksen 27 §:ssä mainitussa tarkoituksessa Te, Herra puhemies, olette toimitaneet valtioneuvoston asianomaisen jäsenen vastattavaksi kansanedustaja Päivi Räsänen /kd näin kuuluvan kirjallisen kysymyksen KK 401/2003 vp:

Miten hallitus aikoo parantaa metsänomistajille metsänhoitomaksusta aiheutuvia yhdistymisvapauden ja omaisuusuojan puutteita?

Vastauksena kysymykseen esitän kunnioittaen seuraavaa:

Metsänhoitoyhdistyslaki (534/1998) uudistettiin 1990-luvun loppupuolella metsälainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä. Uudistus tapahtui ennen nykyisen perustuslain voimaantuloa. Hallitusmuodon yhdistymisvapautta ja omaisuusuoja koskevat säännökset oli kuitenkin jo tuolloin uudistettu. Ne vastasivat asiallisesti nykyisen perustuslain vastaavia säännöksiä. Perustuslakivaliokunta arvioi metsänhoitoyhdistyslakiesityksen valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.

Metsänhoitoyhdistyslaki säädettiin poikkeuslakina. Syynä ei kuitenkaan ollut lakiesitysten ristiriita yhdistymisvapauteen tai omaisuusuojaan nähden. Metsänhoitoyhdistyslain 9 §:n 1 momentin mukaan metsänhoitoyhdistys päättää kalenterivuodeksi kerrallaan metsänhoitomaksun hehtaarikohtaisen suuruuden laissa säädettyissä rajoissa. Perustuslakivaliokunta katsoi, että hallitusmuodon 61 §:ssä säädetty verosta lailla säätämisen vaatimus olisi edellyttänyt hehtaarikohtaisen maksun täsmällisempää määrittämistä lain tasolla (PeVL 1/1998 vp sekä PeVL 1a/1998 vp). Perustuslakivaliokunta ei kuiten-

kaan pitänyt metsänhoitomaksua omaisuuden suojan kannalta merkityksellisenä maksuna. Metsänhoitomaksun suuruus on keskimäärin noin kaksi prosenttia kantorahatuloista.

Perustuslakivaliokunta tarkasteli lakiesitystä myös yhdistymisvapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta piti yhdistymisvapauden tulkinnassa lähtökohtana, ettei yhdistyksen jäsenyyden yleisenä periaatteena voi olla automaattinen, suoraan lain nojalla määräytyvä jäsenyys, vaikka siitä voisikin kieltäytyä. Lähtökohtana tulee olla henkilön omaan tahdonilmaisuuksiin perustuva, vapaaehtoinen jäsenyys. Tästä lähtökohdasta voidaan perustuslakivaliokunnan mukaan poiketa lähinnä silloin, kun yhdistys järjestetään lailla julkista tehtävää varten. Metsänhoitoyhdistyksen tarkoitus (1 §) sekä tehtävä (3 §) huomioon ottaen perustuslakivaliokunta katsoi, ettei metsänhoitoyhdistyksen automaattinen jäsenyys ole ristiriidassa yhdistymisvapauden kanssa. Lain 1 §:n mukaan metsänhoitoyhdistyksen tarkoituksena on muun muassa edistää taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää metsien hoitoa ja käyttöä. Tämä tarkoittaa metsien taloudellisen hyötykäytön ohella myös virkistyskäyttöä ja luonnonsuojelua.

Lisäksi perustuslakivaliokunta arvioi sitä seikkaa, ettei metsänhoitoyhdistyksen jäsenyydestä vapautuminen merkitse vapautumista velvollisuudesta suorittaa yhdistykselle metsänhoitomaksua. Metsänhoitoyhdistyslain 4 §:ssä säädetään metsänhoitoyhdistyksen velvollisuudesta kohdella metsänhoitomaksua maksavia metsänomistajia tasapuolisesti. Yhdistys ei voi rajoittaa palvelujen tarjoamista pelkästään jäseniinsä eikä muutenkaan asettaa jäseniä etusijalle palvelujen tarjonnassa. Lain 12 §:ssä säädetään puolestaan metsänhoitomaksujen käyttökohteet.

Näillä perusteilla ja myös metsänhoitomaksun pitkäaikaisen historiallisen taustan huomioon ottaen perustuslakivaliokunta katsoi, ettei metsänhoitoyhdistykseen kuulumattomien metsänomistajien velvollisuus suorittaa metsänhoitomaksua vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Metsänhoitoyhdistykseen kuulumattomia metsänomistajia on erittäin pieni osa kaikista metsänhoitomaksua maksavista metsänomistajista.

Metsänhoitoyhdistyslaki on arvioitu perusteellisesti valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Hallituksella ei ole suunnitelmia lain muuttamisesta. Sen sijaan hallitus seuraa aktiivisesti lain säännösten toteutumista käytännössä muun muassa yhdenmukaistamalla metsäkeskusten metsänhoitoyhdistyksiin kohdistamaa valvon-

taa. Vuoden kuluttua valitaan metsänhoitoyhdistyksiin ylin päättävä elin, valtuusto, postiäänestyksellä. Tähän liittyen monet metsänhoitoyhdistykset käyvät parhaillaan yhdistymisneuvotteluja pystyäkseen tarjoamaan metsänomistajille entistä parempia palveluja kustannustehokkaasti. Postiäänestyksen käyttöönotto toteutettiin, koska metsänomistuksen rakennemuutoksen seurauksena metsänomistajat ovat koko ajan kauempana metsistään. Ensimmäisissä vaaleissa äänestysaktiivisuus nousi yli 50 prosentin, mikä osoittaa postiäänestyksen oikeaan osuneeksi valinnaksi. Hyvä äänestysaktiivisuus varmistaa osaltaan, että metsänomistajien näkemykset otetaan mahdollisimman monipuolisesti huomioon metsänhoitoyhdistysten toiminnassa.

Helsingissä 28 päivänä lokakuuta 2003

Maa- ja metsätalousministeri Juha Korkea-
oja

Till riksdagens talman

I det syfte som anges i 27 § i riksdagens arbetsordning har Ni, Herr talman, till den minister som saken gäller översänt följande skriftliga spörsmål SS 401/2003 rd undertecknat av riksdagsledamot Päivi Räsänen /kd:

På vilket sätt ämnar regeringen råda bot på de brister i föreningsfrihet och egendomsskydd som skogsvårdsavgiften medför för skogsägare?

Som svar på detta spörsmål får jag vördsamt anföra följande:

Lagen om skogsvårdsföreningar (534/1998) reviderades i slutet av 1990-talet i samband med totalreformen av skogslagstiftningen. Reformen skedde innan den nuvarande grundlagen trädde i kraft. Bestämmelserna i regeringsformen om föreningsfrihet och egendomsskydd hade emellertid redan då reviderats. De överensstämde i sak med motsvarande bestämmelser i den nuvarande grundlagen. Grundlagsutskottet bedömde skogsvårdsföreningslagförslaget ur statsförfattningsrättslig synvinkel.

Lagen om skogsvårdsföreningar stiftades som undantagslag. Orsaken till detta var emellertid inte att lagförslagen skulle ha stått i strid med föreningsfriheten eller egendomsskyddet. Enligt 9 § 1 mom. lagen om skogsvårdsföreningar beslutar skogsvårdsföreningen om den hektarbestämda skogsvårdsavgiftens storlek för ett kalenderår i sänder inom den ram som fastställs i lagen. Grundlagsutskottet ansåg att kravet i 61 § regeringsformen om fastställande av skatt genom lag hade förutsatt att den hektarbestämda avgiften fastställs exaktare på lagnivå (GrUU 1/1998 rd samt GrUU 1a/1998 rd). Grundlagsutskottet ansåg emellertid inte att skogsvårdsavgif-

ten är någon betydelsefull avgift med tanke på egendomsskyddet. Skogsvårdsavgiften är i genomsnitt cirka två procent av rotprisinkomsterna.

Grundlagsutskottet såg över lagförslaget även ur föreningsfrihetens synvinkel. Grundlagsutskottet ansåg i fråga om tolkningen av föreningsfriheten att den allmänna principen för medlemskap i en förening är den att medlemskapet inte kan vara automatiskt, en direkt följd av bestämmelserna i lagen, även om det är möjligt att avböja medlemskap. Utgångspunkten för föreningsfriheten måste vara en frivillig anslutning till en förening, grundad på en uttrycklig viljeyttring. Det är möjligt att enligt grundlagsutskottet avvika från denna utgångspunkt främst i sådana fall då föreningen ordnas genom lag för en offentlig uppgift. Med beaktande av syftet (1 §) med samt uppgiften (3 §) för en skogsvårdsförening ansåg grundlagsutskottet att ett automatiskt medlemskap i en skogsvårdsförening inte står i strid med föreningsfriheten. Enligt 1 § är syftet med en skogsvårdsförening bl.a. att främja en i ekonomiskt, ekologiskt och socialt hänseende hållbar skötsel och användning av skogarna. Detta innebär utöver användningen av skogarna för ekonomisk nytta även användning för rekreation och naturskydd.

Dessutom bedömde grundlagsutskottet den omständigheten att befrielse från medlemskap i en skogsvårdsförening inte innebär befrielse från skyldigheten att betala skogsvårdsavgift till föreningen. I 4 § lagen om skogsvårdsföreningar ingår bestämmelser om skogsvårdsföreningens skyldighet att behandla skogsägare som betalar skogsvårdsavgift opartiskt. En förening kan inte begränsa utbudet av tjänster enbart till medlemmarna, och medlemskapet får inte heller ge förtur till tjänster. I 12 § fastställs hur skogsvårdsav-

gifterna skall användas. Utgående från dessa fakta och även med hänsyn till att skogsvårdsavgiften har en lång historia att falla tillbaka på ansåg grundlagsutskottet att behandlingsordningen för lagförslaget inte påverkas av skyldigheten för skogsägare utanför skogsvårdsföreningar att betala skogsvårdsavgift. Andelen skogsägare som inte hör till någon skogsvårdsförening utgör en ytterst liten del av alla skogsägare som betalar skogsvårdsavgift.

Lagen om skogsvårdsföreningar har bedömts grundligt ur statsförfattningsrättslig synvinkel. Regeringen har inte några planer på att ändra lagen. Däremot följer regeringen aktivt genomförandet av lagbestämmelserna i praktiken bl.a. genom att förenhetliga den tillsyn som skogscentra-

lerna utövar över skogsvårdsföreningarna. Efter ett år väljs det högsta beslutande organet, fullmäktige, för skogsvårdsföreningarna genom poströstning. I anslutning härtill förhandlar många skogsvårdsföreningar som bäst om sammanslagning i syfte att kunna erbjuda skogsägarna allt bättre tjänster på ett kostnadseffektivt sätt. Poströstning infördes, eftersom skogsägarna till följd av strukturförändringar i skogsägandet hela tiden finns på allt längre avstånd från sina skogar. I det första valet steg röstningsaktiviteten till över 50 %, vilket visar att poströstning var det rätta valet. En god röstningsaktivitet säkerställer för sin del att skogsägarnas åsikter beaktas på ett så mångsidigt sätt som möjligt i skogsvårdsföreningarnas verksamhet.

Helsingfors den 28 oktober 2003

Jord- och skogsbruksminister Juha Korkeaoja