

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 1/1998 vp

### Hallituksen esitys laiksi metsänhoitoyhdistyk- sistä

### *Maa- ja metsätalousvaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 22 päivänä lokakuuta 1997 lähettäessään hallituksen esityksen 171/1998 vp valmistelevasti käsiteltäväksi maa- ja metsätalousvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Pentti Lähteenoja, maa- ja metsätalousministeriö
- dosentti Heikki Halila
- professori Mikael Hidén
- oikeustieteen lisensiaatti Kalevi Laaksonen
- professori Ilkka Saraviita
- professori Kaarlo Tuori
- oikeustieteen lisensiaatti Veli-Pekka Viljanen.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki metsänhoitoyhdistyksistä. Metsänhoitoyhdistyksen perustehtävänä säilyy metsänomistajien palveleminen metsätalouden harjoittamiseen liittyvissä asioissa. Yhdistyksen tulee kohdella tasa-arvoisesti metsänomistajia. Puukauppaa koskeissa asioissa yhdistys ei saa saattaa puun ostajia keskenään eriarvoiseen asemaan.

Metsänhoitoyhdistyksen toimialueen metsänomistajat katsotaan yhdistyksen jäseniksi, jolleivät he kieltäydy siitä. Metsänhoitoyhdistyksillä olisi edelleen oikeus metsänhoitomaksuun metsänhoidon ja metsätalouden edistämistä varten.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 1998 alusta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään muun muassa metsänhoitomaksua veronluonteisena maksuna ja sen tästä ominaisuudesta johtuvaa hallitusmuodon 61 §:n merkitystä sekä metsänhoitoyhdistyksen jäsenyyttä koskevia ehdotuksia hallitusmuodon 10 a §:n kannalta. Esityksessä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt aiheellisena, että lakiehdotuksen perustuslainmukaisuus ratkaistaan perustuslakivaliokunnassa.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Metsänhoitoyhdistyksen jäsenyys*

Lakiehdotuksen 6 §:n mukaan metsänhoitoyhdistyksen jäsenyys määräytyy lähtökohtaisesti ns. automaattijäsenyyden perusteella. Metsänhoitoyhdistyksen jäseniä ovat ne metsänomistajat, joilla on hallintaoikeus yhdistyksen toimialueella sijaitsevaan metsään. Yhteisomistuksessa olevan kiinteistön tai alueen kaikki omistajat ovat yhdistyksen jäseniä. Jäsenyys ei kuitenkaan ole muodollisesti pakollinen, vaan jäsenyydestä on oikeus kieltäytyä. Jäsenyys päättyy kirjallisen eroilmoituksen saavuttua metsänhoitoyhdistykselle. Eroamisoikeutta ei voida rajoittaa esimerkiksi yhdistyksen säännöissä. Metsänhoitoyhdistyksen jäsenyydestä kieltäytyminen ei vapauta velvollisuudesta suorittaa metsänhoitomaksua.

Ehdotusta on arvioitava yhdistymisvapautta koskevan hallitusmuodon 10 a §:n perusteella. Sen 2 momentin mukaan perusoikeutena turvattuun yhdistymisvapauteen sisältyy ”oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan”. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Pykälän 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Perustuslain kirjaimen mukaan ns. negatiivinen yhdistymisvapaus eli oikeus olla kuulumatta yhdistykseen on nimenomaisesti turvattu. Tästä huolimatta perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 60) todettiin, että säännös ei estäisi vastaisuudessa perustamasta nykyiseen tapaan lainsäädäntöteitse julkisoikeudellisia yhdistyksiä julkista tehtävää varten ja että myös jäsenyydestä tällaisessa yhdistyksessä voitaisiin edelleen säätää laissa. Huomionarvoista on, että tässä yhteydessä viitattiin perustuslakivaliokunnan aikaisempaan lausuntoon, joka nimenomaisesti koski metsänhoitoyhdistyksiä (PeVL 12/1957 vp). Lisäksi perusoikeusuudistuksen yhteydessä mainittiin, että ”yhdistymisvapautta turvaavan perustuslainsäädännön voidaan tällöin-

kin katsoa puoltavan pidättyvää suhtautumista pakkojäsenyyteen”.

Hallitusmuodon 10 a §:n tulkinnassa on lähdettävä siitä, ettei yhdistyksen jäsenyyden yleisenä periaatteena voi olla automaattinen, suoraan lain säännösten perusteella määräytyvä jäsenyys, vaikka siitä voisikin kieltäytyä. Yhdistymisvapauden lähtökohtana tulee olla vapaaehtoinen ja nimenomaiseen tahdonilmaisuu perustuva liittyminen yhdistykseen. Vain näin toteutuu täysimääräisesti vaatimus, että jokaisella on oikeus kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen.

Näistä lähtökohdista voidaan tietyyppisten yhdistysten osalta poiketa vain, jos poikkeamiselle on olemassa erityiset yhdistymisvapauden kannalta hyväksyttävät perusteet. Yhdistymisvapautta koskevan perusoikeussäännöksen esitöiden valossa tällaisena perusteena voi lähinnä olla se, että yhdistys järjestetään lailla julkista tehtävää varten.

Lakiehdotuksen 1 §:n mukaan metsänhoitoyhdistyksen tarkoituksena on muun muassa edistää metsätalouden kannattavuutta sekä taloudellisesti, ekologisesti ja sosiaalisesti kestävää metsien hoitoa ja käyttöä. Ehdotuksen 3 §:ssä metsänhoitoyhdistyksen tehtäväksi osoitetaan sellaisten palvelujen tarjoaminen metsänomistajille, joita he tarvitsevat metsätalouden harjoittamisessa, ja ammattiavun järjestäminen heille. Näiden tavoitteiden saavuttaminen ja tehtävien hoitaminen on, kun erityisesti otetaan huomioon metsätalouden suuri kansantaloudellinen merkitys, sillä tavoin yhteiskunnan intressissä, että kysymyksessä on sellainen tärkeä julkinen tehtävä, joka voi muodostaa hyväksyttävän perusteen normaalista yhdistystoiminnasta poikkeaville jäsenyysjärjestelyille. Tähän viittaa myös se, että metsänhoitoyhdistykset ovat jo vakiintunut ja olennainen osa metsätalouden edistämistä tarkoittavaa järjestelmää (vrt. PeVL 3/1997 vp). Valiokunta katsoo, että ehdotettu jäsenyysjärjestely ei ole ristiriidassa hallitusmuodon 10 a §:n kanssa.

Yhdistymisvapauden kannalta on merkitystä vielä sillä seikalla, että metsänhoitoyhdistyksen

jäsenyydestä vapautuminen ei merkitse vapautumista velvollisuudesta suorittaa yhdistykselle metsänhoitomaksua. Maksuvelvollisuuden säätäminen kaikille metsänomistajille on sopusoinnussa yhdistymisvapauden kanssa ainoastaan, jos maksuvelvollisuus voidaan perustaa yhteiskunnan yleisiin intresseihin ja siihen, että maksut käytetään metsänhoitoyhdistysten julkisten tehtävien hoitamiseen. Lakiehdotuksen 4 §:ssä säädetään metsänhoitoyhdistyksen velvollisuudesta kohdella metsänhoitomaksua maksavia metsänomistajia tasapuolisesti. Tämän vuoksi yhdistys ei voi rajoittaa palvelujaan vain jäseniinsä eikä jäsenyys myöskään saa vaikuttaa palvelujen etusijajärjestykseen. Ehdotetussa 12 §:ssä on puolestaan metsänhoitomaksujen käyttötarkoitukset määritelty hyväksyttävästi. Näiden seikkojen perusteella ja ottaen huomioon myös metsänhoitomaksun pitkäaikaisen historiallisen taustan valiokunta katsoo, ettei metsänhoitoyhdistykseen kuulumattomien metsänomistajien velvollisuus suorittaa metsänhoitomaksua vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Tässä yhteydessä valiokunta uudistaa mietinnössä 8/1991 vp esittämänsä: ”Metsänhoitoyhdistysten lakisääteinen asema ja niiden julkisoikeudellinen rahoitusjärjestelmä asettavat erityisiä vaatimuksia yhdistysten toiminnalle. Niiden on noudatettava toiminnassaan muun muassa tiettyjä tasapuolisuusperiaatteita. Ne koskevat paitsi yhdistyksen sisäisiä asioita, myös suhtautumista yhdistyksen ulkopuolisiin metsänomistajiin ja puutavaran ostajiin (ks. oikeuskanslerin kertomus vuodelta 1983 s. 85—89). Valiokunnan käsityksen mukaan esimerkiksi etujärjestön rooli tämän käsitteen yhteiskunnallisessa merkityksessä ei sovellu metsänhoitoyhdistysten lakisääteiseen asemaan ja rahoitusjärjestelmään.”

### *Metsänhoitomaksu*

Metsänhoitomaksu on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan ns. veronluonteinen maksu, mikä on todettu jo lausunnossa 12/1957 vp. Tällaista maksua on arvioitava hallitusmuodon 61 §:ssä verolaille asetettujen vaatimusten kanalta.

Hallitusmuodon 61 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, jossa ovat säännökset vero-

velvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslakivaliokunta totesi kyseistä perustuslainsäännöstä uudistettaessa, että vakiintuneen käytännön mukaan verolakiin kohdistuvia vaatimuksia ovat ”ensiksikin verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteiden säätäminen niin tarkasti, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa, ja toiseksi sen säätäminen, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa” (PeVM 17/1990 vp, s. 3).

Maksuvelvollisten oikeusturvaa hallitusmuodon 61 §:n vaatimalla tavalla suojaavat säännökset sisältyvät lakiehdotuksen 13 ja 20 §:ään.

Metsänhoitomaksun perusteita koskee lakiehdotuksen 8 §. Metsänhoitomaksu jakautuu metsänomistajakohtaiseen perusmaksuun ja hehtaarikohtaiseen maksuun. Niiden laskenta-perusteista säädetään suoraan laissa. Perusmaksu määräytyy tietyinä prosenttiosuutena kokonaan kolmen edellisen kalenterivuoden puukuutiometrin keskikantohinnan aritmeettisesta keskiarvosta. Hehtaarikohtaisen maksun suuruus määräytyy laissa säädettyjen vyöhykkeiden osalta erikseen vastaavaan tapaan tietyinä prosenttiosuutena edellä tarkoitettua aritmeettisesta keskiarvosta. Hehtaarikohtaiselle maksulle säädetään laissa kuitenkin yläraja.

Asianomainen ministeriö vahvistaa 9 §:n 3 momentin nojalla kyseisen aritmeettisen keskiarvon vuosittain Metsäntutkimuslaitoksen esityksestä. Kysymys on teknisluonteisesta, tosiasiatietoihin perustuvasta päätöksestä, jossa ministeriön toimivalta on täysin sidottua. Ehdotus on rinnastettavissa siihen elintarviketuotteiden valmisteveroa koskeneeseen järjestelyyn, jonka käsittelemisen tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä valiokunta aikanaan hyväksyi (PeVL 5/1989 vp). Lakiehdotuksen 8 § ja siihen liittyvä 9 §:n 3 momentin toimivaltasäännös eivät vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Lakiehdotuksen 9 §:n 1 momentin mukaan metsäkeskus voi metsänhoitoyhdistyksen esityksestä erityisestä syystä alentaa yhdistyksen alueelta kannettavaa hehtaarikohtaista maksua. Alentamisen perusteista säädetään asianomaisen ministeriön päätöksellä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt (esim. PeVL 17/1982 vp ja 4/1991 vp)

tämän kaltaisia huojennusmahdollisuuksia siinänsä valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisina. Huojennusvaltuudet eivät kuitenkaan saa olla niin laajat, että niitä käyttäen kulloisenkin lain sanamuodon mukainen, verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteita koskeva oikeustila muuttuisi olennaisesti. Huojennusmahdollisuuden tulee siten jäädä selvästi poikkeukselliseksi suhteessa laissa säädettyihin veron määräytymisperusteisiin. Valiokunta on lisäksi pitänyt asianmukaisena, että huojennusmahdollisuuksista säädettyä laista käy ilmi, missä tarkoituksessa huojennuksia voidaan myöntää. Huojennusvaltuuksia sovellettaessa on lisäksi otettava asianmukaisesti huomioon hallitusmuodon 5 §:n säännökset.

Tämän aikaisempaan käytäntöön viitaten valiokunta pitää mahdollisena, että 9 §:n 1 momentti säädetään tavallisessa laissa, jos ehdotusta täydennetään luettelolla hyväksyttävistä alentamisperusteista ja jos toisaalta näitä perusteita ei säädetä niin laajoiksi, että huojennusvaltuudet voivat merkitä 8 §:n mukaisen oikeustilan olennaista muuttumista.

Lakiehdotuksen 10 §:ään perustuva valta vapauttaa metsänhoitomaksusta on 9 §:n 1 momentin mukaista huojennusvaltaa merkittävämpi. Vapauttaminen voi koskea koko metsänhoitomaksua enintään 10 vuodelta. Säännöksessä ei ole ilmaistu vapauttamisen tarkoitusta, mutta sen myöntäminen liittyy metsän hyvään hoitamiseen. Vapauttamisen edellytyksistä säädetään tarkemmin asetuksella.

Tämän sisältöisenä ehdotus on vastoin hallitusmuodon 61 §:ää. Tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen edellytyksenä tältäkin osin on, että lakiin otetaan edellä tarkoitettun kaltainen luettelo hyväksyttävistä vapauttamisperusteista.

#### *Metsänhoitoyhdistyksen itsemääräämisoikeuden rajoituksista*

Hallituksen esityksen luonnehdinta metsänhoitoyhdistyksistä yksityisoikeudellisina yhdistyksinä ei ole täysin asianmukainen, olkoonkin että niiden tehtävät säilyvät keskeisesti yksityisoikeudellisina. Metsänhoitoyhdistykset ovat nimittäin yhdistyslain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuja yhteisöjä, jotka on ”lailla tai asetuksella järjestetty

erityistä tarkoitusta varten”. Niihin sovelletaan yhdistyslakia ”vain sikäli kuin niin on erikseen säädetty”, mitä seikkaa yleisesti koskee lakiehdotuksen 19 §.

Koska metsänhoitoyhdistykset ovat lainsäädäntötoimin järjestettyjä yhdistyksiä, niiden ei tarvitse lähtökohtaisesti nauttia samanlaista itsemääräämisoikeutta kuin tavallisten yhdistyslaila säänneltävien yhdistysten. Toisaalta metsänhoitoyhdistysten autonomiaa ei ole asiallista rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä niiden lakisäätteisten tehtävien kannalta.

Valiokunta on kiinnittänyt tästä näkökulmasta huomiota eräisiin esityksen yhdistyslaista poikkeaviin säännösehdoituksiin. Metsänhoitoyhdistysten itsemääräämisoikeutta rajoitettaisiin muun muassa siten, että metsänhoitomaksun maksanutta metsänomistajaa ei saa erottaa yhdistyksestä (6,3 §) ja valtuutettujen vaalitavaksi säädetään lailla enemmistövaali jättämättä yhdistykselle mahdollisuutta päättää tästä seikasta säännöissään (15,1 §). Lisäksi lakiehdotuksen 17 § rajoittaa tulkinnoille sijaa jättävällä tavalla yhdistysten itsemääräämisoikeutta hallituksen jäsenen valinnassa. Valiokunta huomauttaa, että ei ole valtiosääntöoikeudellisia syitä, jotka puoltaisivat tällaisia sääntelyjä. Niiden tarpeellisuutta onkin vielä syytä erikseen arvioida.

#### *Muita seikkoja*

Lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentissa on rajoitettu metsänhoitoyhdistyksen toimintaa puukauppaa harjoittavassa yhteisössä. Tällaisen rajoituksen ulottaminen koskemaan lailla julkista tehtävää varten perustettua yhdistystä ei ole valtiosääntöön kannalta ongelma (vrt. em. PeVM 8/1991 vp). Ehdotettu sääntely eroaa nykyisestä lainsäädännöstä. Muutokseen liittyy 26 §:n 4 momentin siirtymäsäännös, joka sen paremmin kuin muutkaan 25 ja 26 §:n siirtymäsäännöksistä eivät ole valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä.

Esityksen yleisperusteluissa (s. 17) käsitellään lyhyesti kysymystä valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimivalta, mikä viime kädessä määräytyy asianomaisten perustuslainsäädännösten mukaan. Valiokunta pitää epäasianmukaisena, että tällaisessa yhteydessä on pyritty luomaan kuvaa, jonka mukaan

metsänhoitoyhdistysten toiminnan valvonta jäisi lähtökohtaisesti näiden laillisuusvalvojen toimivallan ulkopuolelle.

### **Lausunto**

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä valtioväijärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, jos valiokunnan sen 9 §:n 1 momentista ja 10 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 13 päivänä helmikuuta 1998

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Ville Itälä /kok  
vpj. Johannes Koskinen /sd  
jäs. Esko Helle /vas  
Gunnar Jansson /r  
Anneli Jäätteenmäki /kesk  
Juha Korkea-  
oja /kesk  
Valto Koski /sd  
Heikki Koskinen /kok

Jorma Kukkonen /sd  
Osmo Kurola /kok  
Johannes Leppänen /kesk  
Jukka Mikkola /sd  
Riitta Prusti /sd  
Veijo Puhjo /va-r  
Maija-Liisa Veteläinen /kesk.

