

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om skogsvårdsföreningar

Till Jord- och skogsbruksutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 oktober 1997 proposition 171/1997 rd till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i frågan till jord- och skogsbruksutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Pentti Lähteenoja, jord- och skogsbruksministeriet
- docent Heikki Halila
- professor Mikael Hidén
- juris licentiat Kalevi Laaksonen
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kaarlo Tuori
- juris licentiat Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om skogsvårdsföreningar. Skogsvårdsföreningarnas primära uppgift skall fortfarande vara att tillhandahålla service för skogsägarna i skogsbruksfrågor. Föreningarna skall behandla skogsägarna opartiskt. I frågor som gäller virkeshandel får föreningarna inte försätta virkesköparna i en inbördes ojämlig ställning.

Skogsägarna inom skogsvårdsföreningens verksamhetsområde anses vara medlemmar i en skogsvårdsförening, om de inte avböjer medlemskap. Skogsvårdsföreningarna har även i fortsättningen rätt att ta ut en skogsvårdsavgift för att därigenom gynna skogsvården och skogsbruket.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft vid ingången av 1998.

I propositionens motivering till lagstiftningsordningen behandlas bland annat skogsvårdsavgiften som en avgift av skattenatur och den därav följande betydelsen av 61 § regeringsformen samt förslagen gällande medlemskap i en skogsvårdsförening utifrån 10 a § regeringsformen. Enligt propositionen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen ansåg det dock lämpligt att grundlagsutskottet tar ställning till om lagförslaget är grundlagsenligt.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Medlemskap i en skogsvårdsförening

Enligt lagförslaget 6 § är medlemskapet i en skogsvårdsförening i regel automatiskt. Medlemmar i en skogsvårdsförening är de skogsägare som har besittningsrätt till skog inom föreningens verksamhetsområde. I fråga om en fastighet eller ett område som ägs av flera gemensamt är alla ägare medlemmar i skogsvårdsföreningen. Det är dock inte formellt obligatoriskt att vara medlem, utan skogsägarna kan avböja medlemskap. Medlemskapet upphör när skogsvårdsföreningen har fått skogsägarens skriftliga anmälan om utträde. Rätten att utträda kan inte begränsas till exempel i föreningens stadgar. Skyldigheten att betala skogsvårdsavgift kvarstår även efter utträde ur skogsvårdsföreningen.

Förslaget måste bedömas utgående från 10 a § regeringsformen, som gäller föreningsfrihet. Dess 2 mom. föreskriver att till den grundlagsfästa föreningsfriheten hör "rätten att utan tillstånd bilda föreningar, tillhöra eller inte tillhöra föreningar och ta del i föreningars verksamhet". Också den fackliga föreningsfriheten och friheten att organisera sig för att bevaka andra intressen är tryggad. Enligt 3 mom. utfärdas närmare stadganden om mötesfrihet och föreningsfrihet genom lag.

Den så kallade negativa föreningsfriheten, dvs. rätten att inte höra till en förening är uttryckligen tryggad i grundlagen. Det oaktat påpekades det under förarbetet till revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 64) att bestämmelsen inte hindrar att man i fortsättningen på lagstiftningsväg bildar offentligrättsliga föreningar med en offentlig uppgift på samma sätt som förut. Vidare sades det att det också är möjligt att liksom förut genom lag stadga om medlemskap i en sådan förening. Det bör noteras att man i detta sammanhang hänvisade till ett tidigare utlåtande av grundlagsutskottet, som uttryckligen gällde skogsvårdsföreningar (GrUU 12/1957 rd). I samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna sades

dessutom att "stadgandet om föreningsfrihet i grundlagen talar för en återhållsam inställning till tvångsmedlemskap".

Regeringsformens 10 a § måste tolkas så 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. Endast på detta sätt uppfylls till fullo kravet att var och en skall ha rätt att höra eller inte höra till en förening.

I fråga om vissa slag av föreningar kan avvikelser från detta göras, dock endast om det finns några särskilda ur föreningsfrihetens synpunkt godtagbara skäl för det. I ljuset av förarbetet till bestämmelsen om föreningsfrihet som en av de grundläggande fri- och rättigheterna kan ett sådant skäl exempelvis vara att föreningen genom lag bildas för en offentlig uppgift.

Syftet med skogsvårdsföreningarna är enligt lagförslaget 1 § bland annat att främja skogsbrukets lönsamhet och en i ekonomiskt, ekologiskt och socialt hänseende hållbar skötsel och användning av skogarna. I 3 § anges att skogsvårdsföreningarna har till uppgift att erbjuda skogsägarna de tjänster som de behöver när de idkar skogsbruk och att ordna fackmannahjälp för dem. Speciellt med tanke på skogsbrukets stora samhällsekonomiska betydelse ligger dessa mål och uppgifter i samhällets intresse på ett sådant sätt att frågan måste anses gälla en viktig offentlig uppgift som kan utgöra en godtagbar grund vid medlemskapsregleringar avvikande från den normala föreningsverksamheten. Detta framgår också av att skogsvårdsföreningarna redan är en väletablerad och väsentlig del av systemet för att främja skogsbruket (jfr GrUU 3/1997 rd). Utskottet anser att den föreslagna medlemskapsregleringen inte strider mot 10 a § regeringsformen.

Ett faktum med relevans för föreningsfriheten är att befrielse från medlemskap i en skogs-

vårdsförening inte innebär befrielse från skyldigheten att betala skogsvårdsavgift till föreningen. En lagfäst betalningsskyldighet för samtliga skogsägare står i samklang med föreningsfriheten bara i det fall att betalningsskyldigheten kan förankras i samhällets allmänna intressen och motiveras med att avgifterna används för skogsvårdsföreningarnas offentliga uppgifter. Föreslagna 4 § ålägger skogsvårdsföreningarna att behandla de skogsägare som betalar skogsvårdsavgift opartiskt. En förening kan följaktligen inte begränsa sina tjänster endast till medlemmarna, och medlemskapet får inte heller ge förtur till tjänster. Föreslagna 12 § åter ger en helt acceptabel definition av hur skogsvårdsavgifterna skall användas. Utgående från dessa fakta och även med hänsyn till att skogsvårdsavgiften har en lång historia att falla tillbaka på anser utskottet att behandlingsordningen för lagförslaget inte påverkas av skyldigheten för skogsägare utanför skogsvårdsföreningar att betala skogsvårdsavgift.

I detta sammanhang vill utskottet upprepa sina åsikter i betänkande 8/1991 rd: "Skogsvårdsföreningarnas lagstadgade ställning och deras offentligrättsliga finansieringssystem ställer speciella krav på föreningarnas verksamhet. De bör bl.a. iaktta vissa opartiskhetsprinciper i sin verksamhet. Principerna gäller utom föreningarnas interna angelägenheter även förhållandet till de skogsägare som inte hör till någon förening och till virkesuppköpare (se justitiekanslerns berättelse för 1983, s. 85—89). Enligt utskottets uppfattning lämpar sig t.ex. rollen som en intresseorganisation i begreppets samhälleliga betydelse inte för skogsvårdsföreningarna med beaktande av deras lagstadgade ställning och finansieringssystem."

Skogsvårdsavgiften

Statsförfattningsrättsligt sett är skogsvårdsavgiften en avgift av så kallad skattenatur, något som framhölls redan i utlåtande 12/1957 rd. En avgift av detta slag bör ställas i relation till kraven på en skattelag enligt 61 § regeringsformen.

Enligt 61 § regeringsformen stadgas om statskatt genom lag som skall innehålla stadganden

om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om de skattskyldigas rättsskydd. När denna paragraf reviderades framhöll grundlagsutskottet att kraven på en skattelag enligt vedertagen praxis är "för det första att det måste stadgas så noggrant om grunderna för skattskyldigheten och skattebeloppet att den prövning de myndigheter som tillämpar lagen anlitar vid påförandet av skatten anses vara bunden prövning och för det andra att det stadgas om den skattskyldiges rättsskydd" (GrUB 17/1990 rd, s. 3).

Med 61 § regeringsformen förenliga bestämmelser som garanterar de betalningsskyldigas rättsskydd ingår i föreslagna 13 och 20 §.

Grunderna för skogsvårdsavgiften regleras i lagförslagets 8 §. Skogsvårdsavgiften består av en skogsägarbestämd grundavgift och en hektarbestämd avgift. Grunderna för uträkning av avgifterna regleras direkt i lagen. Grundavgiften utgör en given procent av det aritmetiska medeltalet för medelrotpriset per kubikmeter virke under de tre närmast föregående kalenderåren i hela landet. Den hektarbestämda avgiften fastställs enligt zon och utgör även den en viss procent av det ovan relaterade medeltalet. För den hektarbestämda avgiften finns dock ett tak i lagen.

Enligt 9 § 3 mom. fastställer det behöriga ministeriet årligen på framställning av Skogsforskningsinstitutet det aritmetiska medeltalet. Det är då fråga om ett tekniskt beslut baserat på fakta som inte ger ministeriet något som helst spelrum. Förslaget är ett parallellfall till en reglering av accisen på livsmedelsprodukter, som utskottet har ansett kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 5/1989 rd). Föreslagna 8 § och den anknytande kompetensbestämmelsen i 9 § 3 mom. påverkar inte lagstiftningsordningen.

I lagförslagets 9 § 1 mom. sägs att skogscentralen på framställning av en skogsvårdsförening kan besluta sänka den hektarbestämda avgiften inom skogsvårdsföreningens verksamhetsområde av särskilda skäl. Grunderna för sänkning bestäms genom beslut av det behöriga ministeriet. Grundlagsutskottet har ansett (exempelvis GrUU 17/1982 rd och 4/1991 rd) att lättnader av denna typ i och för sig kan tillåtas. Befogenheter-

na att bevilja lättnader får dock inte vara så omfattande att man genom att utnyttja dem väsentligt rubbar det rättsläge som ordalydelsen i respektive lag förutsätter i fråga om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek. Möjligheten att bevilja lättnader skall följaktligen vara klart exceptionell i förhållande till de lagfästa fastställelsegrunderna för skatten. Det är också på sin plats, menar utskottet, att det när bestämmelser tas in i lag om befogenheter att bevilja lättnader sägs ut i vilket syfte lättnaderna kan beviljas. När befogenheterna att bevilja lättnader tillämpas skall också 5 § regeringsformen beaktas på lämpligt sätt.

Med hänvisning till denna tidigare praxis kan 9 § 1 mom. enligt utskottets uppfattning stiftas i vanlig lagstiftningsordning, förutsatt att till förslaget läggs en förteckning över acceptabla nedsettningsgrunder och förutsatt att dessa grunder inte görs så omfattande att befogenheterna väsentligt rubbar rättsläget i 8 §.

Rätten att bevilja befrielse från skogsvårdsavgift med stöd av föreslagna 10 § har större tyngd än rätten att bevilja lättnad enligt 9 § 1 mom. Befrielsen kan gälla hela skogsvårdsavgiften för högst 10 år. I bestämmelsen sägs ingenting om syftet med befrielsen men beviljandet är förknippat med god skötsel av skogarna. Närmare bestämmelser om kriterierna för befrielse från skogsvårdsavgift utfärdas genom förordning.

Som förslaget nu är formulerat strider det mot 61 § regeringsformen. För vanlig lagstiftningsordning krävs också på denna punkt att en förteckning över acceptabla befrielsekriterier tas in i lagen.

Begränsningar i skogsvårdsföreningarnas självbestämmanderätt

Regeringens karakteristik av skogsvårdsföreningarna som privaträttsliga föreningar är inte helt adekvat, låt vara att deras uppgifter i allt väsentligt förblir privaträttsliga. Skogsvårdsföreningarna är nämligen sammanslutningar enligt 2 § 2 mom. föreningslagen, som "genom lag eller förordning har organiserats för ett särskilt ändamål". Föreningslagen tillämpas på dem "endast i den mån så särskilt stadgas", något som helt generellt gäller föreslagna 19 §.

I och med att skogsvårdsföreningarna är genom lagstiftningsåtgärder organiserade föreningar, behöver de i princip inte ha samma självbestämmanderätt som vanliga föreningar reglerade genom föreningslagen. Å andra sidan är det inte ändamålsenligt att begränsa skogsvårdsföreningarnas autonomi mer än vad som är nödvändigt med hänsyn till deras lagstadgade uppgifter.

Sett ur detta perspektiv har utskottet fäst sig vid vissa förslag till bestämmelser i propositionen som skiljer sig från föreningslagen. Skogsvårdsföreningarnas självbestämmanderätt reduceras bland annat på den punkten att en skogsägare som har betalt sin skogsvårdsavgift inte kan utslutas ur föreningen (6 § 3 mom.) och att lagen stipulerar majoritetsval som valsätt för fullmäktige utan att föreningen ges möjlighet att besluta om detta i sina stadgar (15 § 1 mom.). Dessutom begränsar föreslagna 17 § föreningarnas självbestämmanderätt i fråga om val av styrelsemedlemmar på ett sätt som lämnar rum för tolkning. Utskottet påpekar att det inte finns några statsförfattningsrättsliga skäl som talar för en sådan reglering. Det finns anledning att ytterligare analysera behovet av en reglering av denna typ.

Övriga omständigheter

I föreslagna 7 § 3 mom. begränsas skogsvårdsföreningarnas verksamhet i sammanslutningar som idkar virkeshandel. I konstitutionellt hänseende är det inte problematiskt att utsträcka en begränsning av detta slag till en förening som genom lag grundats för ett offentligt uppdrag (jfr GrUB 8/1991 rd). Den föreslagna regleringen skiljer sig från den nuvarande lagstiftningen. En bestämmelse som hänger samman med ändringen är övergångsbestämmelsen i 26 § 4 mom. Varken den eller de övriga övergångsbestämmelserna i 25 och 26 § har någon betydelse statsförfattningsrättsligt sett.

I den allmänna motiveringen till propositionen (s. 17) tar regeringen helt kort upp frågan om befogenheterna för justitieministern i statsrådet och riksdagens justitieombudsman. Deras befogenheter bestäms i sista hand av respektive bestämmelser i grundlagen. Det är inte korrekt, menar utskottet, att i ett sammanhang som detta försöka ge en bild av att dessa laglighetsöverva-

kares befogenheter i princip inte utsträcker sig till övervakningen av skogsvårdsföreningarnas verksamhet.

Utlåtande

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet värdsamt

att lagförslaget kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver, förutsatt att utskottets författningsrättsliga anmärkning gällande 9 § 1 mom. och 10 § beaktas på lämpligt sätt.

Helsingfors den 13 februari 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Anneli Jäätteenmäki /cent
Juha Korkea-
oja /cent
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /saml

Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /saml
Johannes Leppänen /cent
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent.

