

GRUNDLAGSUTSKOTTET

Utlåtande 22/1996 rd

Regeringens proposition 63/1996 rd

Till Jord- och skogsbruksutskottet

Riksdagen remitterade den 21 maj 1996 regeringens proposition 63/1996 rd med förslag till skogslag samt till lagar om finansiering av hållbart skogsbruk och om ändring av 48 kap. 1 § 3 mom. strafflagen till jord- och skogsbruksutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande i saken till jord- och skogsbruksutskottet.

Utskottet har hört biträdande avdelningschefen Sampsa Sivonen, regeringsrådet Matti Setälä och yngre regeringssekreteraren Marketta Lehtonen vid jord- och skogsbruksministeriet, lagstiftningsrådet Pekka Vihervuori vid justitieministeriet, professorn Mikael Hidén, juris doktorn, förvaltningsrådet Erkki J. Hollo, professor Antero Jyränki, professorn Ilkka Saraviita, biträdande professorn Martin Scheinin och juris doktorn, kansler Kauko Sipponen.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

Regeringens proposition

Den föreslagna skogslagen avser att främja en i ekonomiskt, ekologiskt och socialt hänseende hållbar skötsel och användning av skogarna med målet att värna en uthållig virkesproduktion och bevara deras biologiska mångfald. För att säkerställa virkesproduktionens kontinuitet stadgas om en skyldighet att åstadkomma återväxt i stället för avverkad skog. Likaså föreslås inskränkningar i alltför kraftiga gallringsavverkningar i produktiva skogar och i förnyelseavverkning av ungskog.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft vid ingången av 1997.

I motiven till lagstiftningsordningen behandlas nödvändiga begränsningar i skogsanvändningen för att främja en hållbar skötsel och användning av skogarna, markägarens skyldigheter i samband med förnyelseavverkning och in-

satser för att värna livsmiljöer som är särskilt viktiga för skogarnas biologiska mångfald. Från markägarens synpunkt är skyldigheterna enligt skogslagen skäliga och ligger i linje med samhällsutvecklingen enligt motiveringen. De föreslagna inskränkningarna och skyldigheterna inverkar inte i någon större utsträckning på skogsägarens möjligheter att dra ekonomisk nytta av sin skogsegendom. I lagen stadgas inte om inskränkningar i äganderätten till förmån för enskilda. Regeringen anser att förslaget till skogslag kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Den föreslagna ändringen i strafflagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning på grund av den uttryckliga bestämmelsen om tillämpning av principen om lindrigare lag.

Utskottets ställningstaganden

Det har sedan gammalt funnits vissa inskränkningar i privata skogsägars rätt att använda sina skogar. Syftet har varit att bevara samhällsekonomiskt viktiga skogstillgångar och värna återväxten. Denna typ av inskränkningar är konstitutionellt viktiga utgående från grundlagsskyddet för egendom. Till den lagstiftning som avser att bevara naturvärdena räknas i konstitutionellt hänseende numera också den nya 14 a § i regeringsformen.

Skogsägares skyldigheter gäller skogsavverkning och skogsförnyelse (2 kap.), tryggande av skogsnaturens mångfald (3 kap.) samt skyddsskogar och skyddsområden (4 kap.). Av dessa skall skyldigheterna i 2 kap. i sak ersätta bestämmelserna i lagen om enskilda skogar, och skyldigheterna i 4 kap. träder i stället för lagen om skyddsskogar. Bestämmelserna i 3 kap. är helt nya i skogslagstiftningen. En bedömning utifrån 12 § 1 mom. regeringsformen av inskränkningar i rätten att använda egendom måste ske med hänsyn till de allmänna villkoren för inskränkningar i grundläggande fri- och rättighe-

ter. Grundlagsutskottet har gjort en samlad bedömning av dem i sitt betänkande om de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUB 25/1994 rd).

De föreslagna inskränkningarna i användningen är till sina grunder förenliga med *kravet att det skall stadgas om dem genom lag* och dessutom med *kravet på att de skall vara exakta och noga avgränsade*. Vissa bestämmelser som innebär delegering av lagstiftningsmakt är det dock skäl att uppmärksamma.

Normgivningsbefogenheten i föreslagna 5 § 4 mom. binds i tillräcklig grad genom de övriga bestämmelserna i paragrafen. Befogenhetsbestämmelsen i 8 § 5 mom. inskränks i sin tur i tillräcklig grad på de punkter som hänför sig till 1 och 2 mom. Däremot är befogenheten bristfälligt bunden vad gäller åtgärderna i 3 mom. Befogenheten blir tillräckligt noggrant avgränsad i konstitutionellt hänseende, om 3 mom. kompletteras på det sätt som anförs i motiveringen. Delegeringen i 10 § 4 mom. och 13 § förefaller relativt öppen. Regleringen spelar dock en förhållandevis liten roll i sak, eftersom det i vanliga fall är fråga om små områden med egenskaper som avviker från det normala. Av denna orsak kan inga anmärkningar anföras mot dessa befogenheter i konstitutionellt avseende. Däremot är befogenheten i 12 § 1 mom. för statsrådet att meddela föreskrifter inom ett skyddsskogsområde alltför öppen med tanke på statsförfattningen. Den blir dock preciserad i tillräcklig grad, om det till exempel skrivs in en regel i lagen om att skogen inom ett skyddsskogsområde skall vårdas och användas med iakttagande av särskild försiktighet.

De samhällsekonomiska intressen och det intresse för att bevara naturvärdena som ligger till grund för regleringen uppfyller villkoret *godtagbar grund*, som måste ställas på en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna. Behovet av att trygga skogsbruket är ett livsviktigt intresse för vår samhällsekonomi. Med hänsyn till att verkets naturliga kretslopp inom skogsbruket tar en mycket lång tid sammanfaller inskränkningarna på sikt med ett objektivt fastighetsekonomiskt intresse. Vad gäller skyldigheterna i 3 kap. 10 § är det dessutom skäl att nämna bland annat våra internationella förpliktelser att skydda den biologiska mångfalden.

Inskränkningar i den fria rätten att använda egendom bör också vara förenliga med *proportionalitetskravet*. Detta betyder att inskränkningen bör vara nödvändig för att uppnå ett godtagbart

syfte, och den får inte gå längre än vad som är motiverat med hänsyn till hur vägande det samhälleliga intresse är som ligger till grund för inskränkningen i relation till egendomsskyddet. Vid bedömning av inskränkningens omfattning och proportionalitet är det i sista hand fråga om huruvida inskränkningen kränker ägarens rätt till normal, skälighets och förnuftig användning av sin egendom.

Inskränkningarna i avverknings- och förpliktelseerna att förnya trädbeståndet enligt 2 kap. är enligt utskottets uppfattning lämpligt avvägda i förhållande till det samhällsekonomiskt viktiga intresset att trygga skogsbruket och de privatekonomiska möjligheterna att utnyttja skogs-egendom. Med tanke på avsikterna med det första lagförslaget är 6 § om avverkning på speciella områden särskilt betydelsefull. Avverknings- ar som tar hänsyn till områdenas särart, till exempel för att bevara skogens mångfald eller landskapet, fullföljer i praktiken också syftena i 14 a § regeringsformen.

De livsmiljöer som nämns i 10 § är i normala fall inte av central betydelse för skogsbruket. Inskränkningarna i användningen till följd av detta förslag spelar en mindre ekonomisk roll än inskränkningarna i 2 kap. De är inte heller ovillkorliga skyddsforpliktelser utan avser att ta hänsyn till naturvärdena i skogsbruket. Ur ägarens synvinkel är inskränkningen relativt liten. Men om situationen vore en annan medger möjligheten till undantagslov enligt 11 § att inskränkningen hålls inom acceptabla gränser med tanke på proportionalitetskravet.

Föreslagna 12 och 13 §§ gäller skogsbruk i skyddsskogar och bildande av skyddsområden. När det gäller skyddsskogar och skyddsområden kan inskränkningarna i skogsägarens rättigheter vanligen gå längre än bestämmelserna i 2 kap. Utskottet har den uppfattningen att detta dock bör anses förenligt med proportionalitetsprincipen, om 12 § tar hänsyn till att regleringen har ett fast samband med syftet att förnya skogen inom områden med ogynnsamt klimat. Resultatet är detsamma i fråga om 13 §, för de skyddsområden som där avses har enligt motiveringen liten yta och är de mest utsatta med tanke på skogens bevarande och dess skyddsverkan. Utskottet anser att det i vilket fall som helst bör övervägas om inte dessa inskränkande kriterier bör komma till uttryck i själva lagtexten.

Vad gäller ägarens *rättsskydd* och hans rättsliga ställning över lag kan det framhållas att 23 § om ändringssökande är tillräcklig i kombination

med det faktum att ändringssökande till exempel i beslut av ett ministerium bestäms utifrån lagen om ändringssökande i förvaltningsärenden. Vad gäller skogsägarens materiella rättsliga ställning uppmärksammar utskottet 12 § 2 mom. om skyddsskogar. Med stöd av detta moment är det i undantagsfall möjligt att begränsa eller till och med helt förbjuda ägaren att ta virke för husbehov. För inskränkningar i rätten att ta virke för husbehov skall enligt 3 mom. i samma paragraf betalas en ersättning som motsvarar trädbeståndets avverkningsvärde. Enligt utskottets mening har en reglering av denna typ inte en så stor inverkan på ägarens ställning att det på statsförfattningsrättsliga grunder vore skäl att anmärka på lagförslaget.

Helsingfors den 18 juni 1996

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd samt medlemmarna Esko Helle /vänst, Gunnar Jansson /sv, Ulla Juurola /sd, Anneli Jäätteenmäki /cent, Marjut Kaarilahti

Slutligen uppmärksammar utskottet att skyldigheten att höra vissa instanser enligt 12 § 1 mom. enbart gäller utvidgning av en skyddsskog, även om hörande vore lika väl motiverat och angeläget när en skyddsskogsareal inskränks.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas enligt 66 § riksdagsordningen, det första lagförslaget dock förutsatt att utskottets statsförfattningsrättsliga anmärkningar om 8 § 3 mom. i anknytning till 5 mom. och om 12 § 1 mom. behörigen beaktas.

/saml, Juha Korkeaoja /cent, Heikki Koskinen /saml, Risto Kuisma /sd, Osmo Kurola /saml, Johannes Leppänen /cent, Paavo Nikula /gröna, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /vgr, Jorma Rantanen /sd och Maija-Liisa Veteläinen /cent.

Avvikande åsikt

I motiveringen till 4 § i förslaget till skogslag (regionala målprogram för skogsbruket) sägs (s. 27): "När skogscentralen utarbetar och följer upp programmet skall den samarbeta med skogsägarna och deras organisationer, skogsindustrin, skogsföretagarna, skogsarbetarna, skogsfunktionärerna, statsförvaltningen, kommunerna, naturskyddsorganisationerna och medborgarorganisationerna i området samt med de andra intressenter som är behövliga för uppgörandet av programmet."

Lydelsen i den föreslagna bestämmelsen är väsentligt mera inskränkt än den citerade motiveringen ovan. Enligt 14 a § 2 mom. regeringsför-

men skall det allmänna verka för att var och en har möjlighet att påverka beslutsfattandet i frågor som gäller den egna livsmiljön. Motiveringen till det regionala målprogrammet medger nog att det allmänna kan uppfylla sina förpliktelser på denna punkt.

Med stöd av det ovan anförda anser vi att grundlagsutskottet i sitt utlåtande borde ha uttalat: I det första lagförslaget står 4 § och paragrafmotiveringen i strid med varandra. Det är förenligt med 14 a § regeringsformen att bestämmelsen formuleras i överensstämmelse med det syfte som framgår av motiveringen.

Helsingfors den 18 juni 1996

Paavo Nikula /gröna
Riitta Prusti /sd

Johannes Koskinen /sd
Esko Helle /vänst

Ulla Juurola /sd
Veijo Puhjo /vgr

