

## METSÄRIKOLLISUUS EMPIIRISEN OIKEUSTUTKIMUKSEN KOHTEENA

*(Waldkriminalität als Gegenstand der empirischen Rechtsuntersuchung)*

### 1 Metsälaissa korostuu jälkivalvonnan merkitys

Vuoden 1997 alusta voimaan tulleen metsälain (1093/1996) tavoitteena on yleisellä tasolla tarkasteltuna estää metsiköiden liian varhaiset uudistushakkuut, rajoittaa kasvatushakkuiden voimakkuutta ja toteutustapaa sekä varmistaa metsän uudistaminen uudistushakkuun jälkeen. Toisen lain keskeinen tavoite on suojella metsien monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeitä elinympäristöjä niiden ominaispiirteitä muuttavilta toimilta.<sup>1</sup>

Metsälailalla uudistettiin metsien käyttöä koskevaa ohjausta. Aikaisemmasta viranomaispäätöksentekoon perustuneesta ennakkovalvonnasta siirryttiin ensinnäkin kevyempään informatiiviseen ilmoitusmenettelyyn. Metsänkäyttöilmoitus (metsälaki 14 §) on valvonnan keskeinen apuväline. Maanomistajan tai muun erityisen oikeuden haltijan on annettava ilmoitus metsäkeskukselle vähintään 14 päivää ennen hakkuun tai muun toimenpiteen aloittamista. Metsänkäyttöilmoituksen antamisen laiminlyöminen on ran-

gaistavaa ja siitä voidaan tuomita sakkoa (metsälaki 18.1 §).

Toiseksi metsälain säätämisen yhteydessä ohjauksen painopiste siirtyi jälkivalvontaan. Rikosoikeudellisten seuraamuksien merkitys metsälaissa asetettujen velvoitteiden noudattamisen varmistamisessa korostui. Niiden ohella metsälain noudattaminen pyritään varmistamaan erilaisin hallintopakkoinstrumentein. Metsäkeskukset voivat epäillyissä rikkomistapauksissa päättää hallintomenettelyssä käsittelykiellon antamisesta (metsälaki 16 §) sekä rikkomistapauksissa korjaavista toimenpiteistä (metsälaki 20 §). Päätösten tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko.

Metsärikoksen ja -rikkomuksen tunnusmerkitöjä uudistettiin ja metsärikoksen tunnusmerkistö (RL 48a:3) siirrettiin uuteen rikoslain luonnonvararikoksia koskevaan 48a lukuun 1.9.2002 voimaan tulleessa luonnonvararikoksia koskeneessa uudistuksessa (515–520/2002). Metsälain sanktiojärjestelmän vaikuttavuuden kannalta tärkeä uudistus on myös 1.1.2002 voimaan tullut me-

<sup>1</sup> Metsälailalla metsien hoidon ja käytön tavoitteet laajennettiin kattamaan myös mm. biologisen monimuotoisuuden säilyttäminen. Jo aikaisemmin Ruotsissa lainsäädäntöä oli kehitetty ympäristölliset tavoitteet paremmin huomioon ottavaksi. Ks. Pappila 1998 ja Laakso 2003 eri kohdin. – Kiitämme prof. Matti Tolvasta artikkelin käsikirjoituksesta saamistamme kommentteista.

nettämisseuraamuksia koskeva rikoslain muutos (875/2001) Menettämisseuraamuksen tuomitsemisen perusteista metsärikosten yhteydessä säädetään metsälain 19 §:ssä.

Metsärikkomuksesta tuomitaan sakkoon metsälain 18.2 §:n mukaan, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Metsärikkomuksina rangaistavia tekoja ovat *tahallisia tai huolimattomuudesta*:

- 1) metsänkäyttöilmoituksen laiminlyöminen tai sen tekeminen säädetyn määräajan jälkeen,
- 2) metsälain 5.1–5.4 §:n vastainen puuston hakkuu,
- 3) metsälain 8 §:ssä säädetyn uuden puuston aikaansaamista koskevan velvoitteen rikkominen,
- 4) ympäristöstään selvästi erottuvan, luonnontilaisen tai luonnontilaisen kaltaisen metsien monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeän elinympäristön (metsälain 10.2–3 §) käsittely elinympäristön ominaispiirteitä vahingoittavalla tavalla ja
- 5) suojametsiä tai suoja-alueita koskevien metsälain säännösten (12.1–2 § ja 13 §) rikkominen.

Metsärikkoksesta tuomitaan rikoslain 48a:3:n mukaan se, joka *tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta* hakkaa metsää metsälain 5.2 §:n tai 5.4 §:n vastaisesti tai rikkoo suojametsiä tai suoja-alueita koskevia säännöksiä. Metsärikkoksesta tuomitaan myös se, joka *tahallaan* vahingoittaa metsän hoito- tai käyttötoimenpiteellä ympäristöstään selvästi erottuvaa metsäluonnon monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeää luonnontilaista tai luonnontilaisen kaltaista elinympäristöä (metsälain 10.2–3 §) siten, että *teko on omiaan vaarantamaan* elinympäristön ominaispiirteiden säilymisen. Metsärikkoksen tunnusmerkistön täyttymiskynnys on käytännössä

ennen luonnonvararikosuudistusta tulkittu hyvin korkealle. Epäiltyjä metsälain rikkomistapauksia on tähän saakka tutkittu metsärikkoksina vain hyvin harvoin. Metsärikkoksista on annettu Suomessa vasta yksi tuomio metsälain voimaantulon (1.1.1997) jälkeen.

Metsärikollisuutta koskeva rikosoikeudellinen kysymyksenasettelu on verrattuna aikaisempaan lainsäädäntöön metsälain säätämisen ja sitä seuranneiden uudistusten johdosta kokonaan muuttunut. Metsälain esitöissä korostetaan, että yksityismetsälain (412/1967) aikaisesta, ensisijaisesti metsänrauhoitukseen perustuvasta seuraamusjärjestelmästä siirrytään suoriin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin eli tuomioistuimen tuomitsemaan rangaistukseen ja menettämisseuraamukseen perustuvaan järjestelmään.<sup>2</sup>

Yksityismetsälaisakin (12 §) toki säädettiin rikosoikeudellisista seuraamuksista, mutta lain seuraamusjärjestelmä oli käytännössä olennaisesti erilainen kuin metsälakiin omaksuttu suoraa rikosoikeudellisia seuraamuksia painottava järjestelmä. Seuraamusjärjestelmä oli yleensä kaksivaiheinen, koska yksityismetsälain 1.1 §:n metsän hävittämisen kiellon vastainen hakkuu ei ollut sellaisenaan rangaistava teko. Keskeinen seuraus metsän hävittämisestä oli metsän rauhoittaminen. Vasta rauhoitusmääräyksen, rauhoitussopimuksen tai hakkuukiellon vastainen metsän käyttö oli rangaistavaa.<sup>3</sup> Yksityismetsälain 12 §:n tekemuodoista nykyisen lain tekemuotoihin rinnastuu vain silloinen hakkuuilmoituksen tekemättä jättäminen (sekin vain osittain, koska lakien ohjausjärjestelmä on erilainen).

Vaikka metsärikkokset ja -rikkomukset ovat myös laajasti ymmärrettynä ympäristörikkoksia, ne ovat motiiveiltaan pohjimmiltaan *taloudellista rikollisuutta*. Lyhytnäköisten yksiköiden taloudellisten etujen tavoitteluun pohjautuu esimerkiksi uudistushakkuu siten, että hakkuun minimi-ikävaatimusta jätetään noudattamatta: met-

<sup>2</sup> HE 63/1996 vp, 18 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

<sup>3</sup> Ks. yksityismetsälain rikosoikeudellisesta seuraamusjärjestelmästä Lehtinen 1992, s. 149–160.

sästä halutaan tuloja aikaisemmin kuin lain mukaan olisi mahdollista. Samoin jos harvennushakkuut tehdään lain sallimaa voimakkaampina ja laadultaan parhaat puut poistaen yritetään maksimoida hakkuutuloja. Metsänuudistaminen voidaan laiminlyödä, koska uudistamistöistä aiheutuu aina kustannuksia. Tällaiset toimenpiteet ovat tunnusmerkistön täytyessä lainvastaisia ja rangaistavia. Metsälaki pyrkii kansantaloudellisten etujen ja puuntuotannon turvaamiseen.

Metsälaissa metsien käytön kansantaloudelliset tavoitteet on yhteensovitettu metsien biologisen monimuotoisuuden säilyttämistavoitteen kanssa. Tältäkin osin metsälain säännösten rikkomisella tavoitellaan yleensä taloudellista etua. Esimerkiksi arvokkaina luontokohteina tavanomaisen talouskäytön ulkopuolelle rajattujen metsälain 10.2 §:n erityisen tärkeiden elinympäristöjen lainvastaisen käsittelyn motiivit lienevät yleensä taloudellisia. Elinympäristöjä voidaan hakata liian voimakkaasti tulojen saamiseksi. Koska elinympäristöjen säilyttämiseen saa korvausta valtiolta vain tietyn omavastuuosuuden ylittävältä osalta (ks. metsälain 11 §, kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain 1094/1996 19 § ja MMM:n päätös metsätalouden ympäristötuesta 144/2000), maanomistajalle on taloudellisesti edullista hakata lainvastaisesti tällainen elinympäristö. Esimerkiksi kaikkiin luonnonsuojelurikoksiin ei välttämättä samalla tavoin liity taloudellisen edun tavoittelua<sup>4</sup>.

Tarkastelemme tässä artikkelissa metsärikoksina suppeasti vain metsälaissa ja RL 48a luvussa rangaistaviksi säädettyjä tekoja. Metsärikollisuus on kuitenkin ymmärrettävä laajemmaksi ilmiöksi, sillä metsien hoidossa ja käytössä voidaan syyllistyä rikosoikeudellisesti rangaistavaan tekoon

myös muiden kuin metsälain ja RL 48a luvun säännösten perusteella. Toisen maalla luvottomasti suoritettuja metsänkätötoimenpiteitä arvioidaan rikosoikeudellisesti varkausrikoksina, lähinnä hallinnan loukkauksena (RL 28:11). Metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annettun lain (263/1991) mukaisten velvoitteiden rikkomisesta on säädetty sakkorangaistus kyseissä laissa (12 §). Metsän käyttöä koskevien velvoitteiden rikkominen tulee metsälain ja RL 48a luvun sijasta rikosoikeudellisesti arvioitavaksi rakentamisrikkomusta (maankäyttö- ja rakennuslaki, MRL, 132/1999, 185 §) tai ympäristön turmelemista (RL 48:1–4) koskevien säännösten perusteella, kun teko tapahtuu MRL:n mukaisessa kaavassa suojelualueeksi osoitetulla alueella, oikeusvaikutteisen yleiskaavan alueella ja asemakaava-alueella (lukuun ottamatta maa- ja metsätalouteen ja yleiskaavojen osalta myös virkistykseen osoitettuja alueita) sekä alueella, joilla on voimassa toimenpiderajoitus asemakaavan laatimiseksi. Laajasti ymmärrettynä metsärikollisuudeksi on luettava myös metsien käyttäminen sellaisella tavalla, että luonnonsuojelurikoksen (RL 48:5) tai luonnonsuojelurikkomuksen (luonnonsuojelulaki, LSL, 1096/1996, 58 §) tunnusmerkistö täyttyy. Metsänhakkuussa tai muussa metsän käytössä voidaan esimerkiksi hävittää tai heikentää luontodirektiivin liitteessä IV (a) tarkoitettua eläinlajin (esimerkiksi liito-oravan) lisääntymis- ja levähdyspaikkaa (LSL 49 §) tai vaarantaa alueellisen ympäristökeskuksen päätöksellä rajatun LSL 29 §:ssä tarkoitetun luonnontilaisen tai luonnontilaisen kaltaisen luontotyypin (esimerkiksi tervaleppäkorpi) ominaispiirteiden säilyminen.

<sup>4</sup> Tyypilliset tuomioihin johtaneet luonnonsuojelurikokset, kuten rauhoitettujen lintujen luvaton ampuminen, ovat luonteeltaan pikemminkin harrastuksiin ja virkistykseen liittyviä tekoja kuin ainakaan kovin merkittävän taloudellisen hyödyn tavoittelua. Ks. luonnonsuojelurikoksista laajemmin *Pirjatanniemi* 2001, s. 121–135.

## 2 Metsärikollisuuden seuranta- ja arviointiprojekti: empiirinen tutkimus metsärikollisuuteen liittyvistä viranomaiskäytännöistä

### 2.1 Projektin taustaa

Joensuun yliopiston oikeustieteiden laitoksella käynnistettiin keväällä 2002 systemaattinen metsärikollisuuden seuranta- ja arviointiprojekti. Oikeustieteiden laitoksen metsäoikeuden tutkimusryhmän toteuttaman tutkimushankkeen ensimmäisen vaiheen rahoitti sisäasiainministeriön talousrikostorjunnan johtoryhmä.<sup>5</sup>

Metsärikollisuuden seuranta- ja arviointiprojektin tavoitteena on seurata ja analysoida kattavasti metsärikollisuuteen liittyvää *metsäviranomaisten*<sup>6</sup>, *syyttäjien ja tuomioistuinten* ratkaisutoimintaa. Hanke on ensimmäisessä vaiheessa rajattu suppeasti vain metsälaisissa ja RL 48a luvussa säädettyihin rikostunnusmerkistöihin. Kerättävän materiaalin perusteella voidaan arvioida metsälain valvontajärjestelmän ja rikosoikeudellisten sanktioiden toimivuutta ja vaikuttavuutta.

Tutkimushankkeen taustalla on osaltaan tuore luonnonvararikoksia koskeva uudistus. Eduskunta edellytti luonnonvararikosuudistusta hyväksyessään, että metsärikosta ja -rikkomusta koskevien säännösten toimivuutta seurataan ja tarvittaessa ryhdytään toimiin niiden tarkistamiseksi.<sup>7</sup> Nyt kerätty aineisto kohdistuu ajalle ennen uudistusta, mutta vertaamalla tulevaisuudessa aineistoa luonnonvararikosuudistuksen jälkeiseen käytäntöön voidaan arvioida myös uudistuksen tavoitteiden toteutumista.

Luonnonvararikoksia koskeva uudistus oli poliittisesti joiltakin osin kiistanalainen. Uudistusta koskevassa lakivaliokunnan mietinnössä todetaan muun muassa useiden valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden arvostelleen sitä, että rikoslain metsärikosta koskevassa säännöksessä metsälain 10 §:n rikkomisen rangaistavuuden edellytyksenä on vain tahallisuus, kun muut tämän säännöksen mukaan rangaistavat teot ovat rangaistavia tahallisesti tai törkeästi huolimattomuudesta tehtyinä. Samoin lakialoite metsänhakuun estämisen kriminalisoinnista torjuttiin oikeudellisesti ongelmallisena ja tarpeettomana.<sup>8</sup>

Esittelemme tässä kirjoituksessa metsärikollisuuden seurantaprojektin ensimmäisen vaiheen toteuttamista. Analysoimme myös alustavia hankkeen tuloksia. Arvioimme hankkeessa saamiemme kokemusten perusteella tällaisen empiirisen tutkimusotteen tarvetta erityisesti ympäristöoikeuden alueella. Pohdimme myös kokemustemme perusteella, minkälaisia haasteita laajaa viranomaisaineistoa hyödyntävään empiiriseen tutkimukseen liittyy.

### 2.2 Lähes 400 ilmitullutta metsälain rikkomistapausta

Metsärikollisuuden seuranta- ja arviointiprojektissa kerätty aineisto sisältää kaikki viranomaisten tutkittavina olleet epäillyt metsälain rikkomistapaukset metsälain voimaantulosta toukokuulle 2002 eli runsaan viiden vuoden ajanjaksolta. Epäiltyjä metsälain rikkomistapauksia kertyi yhteensä lähes 400 tapausta. Aineisto koottiin keräämällä kaikista Suomen metsäkeskuk-

<sup>5</sup> Seurantaprojekti toteutetaan yhteistyössä Suomen Akatemian luonnonvarojen kestävä käytön tutkimusohjelmaan kuuluvan Joensuun yliopiston monitieteisen LINK-FOREST -tutkimushankkeen (nro 76703) kanssa.

<sup>6</sup> Metsäkeskukset eivät ole muodollisesti viranomaisia, vaan ns. välilliseen julkiseen hallintoon luettavia elimiä, joille laila on annettu viranomaistehtäviä (ks. laki metsäkeskuksista ja metsätaloudenkehittämiskeskuksesta 1474/1995, 2 §). Kun seuraavassa puhumme viranomaisista, tarkoitamme myös metsäkeskuksia niiden hoitaessa viranomaistehtäviä.

<sup>7</sup> EV 62/2002 vp

<sup>8</sup> LaVM 7/2002 vp, yleisperustelut, RL 48a luvun 3 §:n yksityiskohtaiset perustelut. Ennen luonnonvararikosuudistusta katsottiin perustellusti, että metsärikos ja -rikkomus ovat syyksiluettavia vain tahallisesti tehtynä. Tahallisuus edellyttää, että tekijä tietää kohteen metsälain 10.2–3 §:ssä tarkoitetuksi elinympäristöksi. Tällaisen seikan näyttäminen toteen on vaikeaa, eivätkä säännökset motivoineet toimijoita selvittämään ennakoita, onko kohde lain tarkoittama elinympäristö vai ei. Metsälain tavoite elinympäristöjen säilyttämisestä ei toteutunut tarkoitettulla tavalla. Yhä edelleen samat ongelmat ovat olemassa metsärikoksen osalta.

sista metsälain voimassaoloajalta

- 1) kaikki metsälakia koskevat metsäkeskusten tekemät rikosilmoitukset,
- 2) metsäkeskusten päätökset jättää tekemättä rikosilmoitus,
- 3) syyttäjien metsärikoksia koskevat päätökset,
- 4) tuomioistuinten metsärikoksia koskevat tuomiot ja rangaistusvaatimukset,
- 5) metsälain rikkomistapauksiin liittyvät katselmuspöytäkirjat sekä metsäkeskuksen laatimat muistiot.

Metsälain 22 §:n mukaan metsäkeskuksen on metsälain vastaisen teon todettuaan ilmoitettava asiasta syyttäjälle syytteen nostamista varten. Säännös on muotoiltu ennen 1.12.1997 voimaantullutta syyttäjälaitosta koskenutta uudistusta. Uudistuksen keskeisiä päämääriä oli syyttäjän ja poliisin tehtävien erottaminen toisistaan sekä paikallis- että aluetasolla. Metsälain 22 §:ssä tarkoitettu metsäkeskuksen ilmoitus onkin siis poliisille tehtävä rikosilmoitus esitutkintaa varten (ks. esimerkiksi ympäristönsuojelulain 86/2000, YSL, 94 §, tai MRL 186 §, joissa asia on muotoiltu täsmällisemmin). Lain harhaanjohtavan sanamuodon sijasta kutsumme metsälain 22 §:ssä tarkoitettua ilmoitusta tässä yksinkertaisuuden vuoksi *rikosilmoitukseksi*.

Materiaali pyydettiin kirjeitse metsäkeskuksista. Lisäksi pyyntöä jouduttiin joidenkin metsäkeskusten osalta yksilöimään ja täsmentämään

puhelimitse. Tällä tavoin toteutettuun näin laajan aineiston keräämiseen liittyy helposti epävarmuustekijöitä. Aineistosta ei välttämättä tule kattavaa tai metsäkeskusten välillä vertailukelpoista. Kokemuksemme mukaan kerätty aineisto antaa kuitenkin riittävästi perusteita arvioida viranomaisten metsärikollisuuden tutkimiseen liittyvien käytäntöjen lainmukaisuutta.

Kaikki metsäkeskukset lähettivät pyydetty syyttäjien ja tuomioistuinten päätökset ja tuomiot. Osa metsäkeskuksista lähetti pyydetty metsäkeskusten päätökset ja niihin liittyvät katselmuspöytäkirjat. Verrattaessa kerättyä aineistoa metsälain valvontataulukoihin<sup>9</sup> on kuitenkin havaittavissa, että kaikki metsäkeskukset eivät ole lähettäneet kaikkia metsänkäyttöilmoitusten laiminlyöntitapauksia. Tämä tarkoittaa ilmeisesti päätöksiä olla tekemättä rikosilmoitus. Tämä aiheuttaa jonkin verran virheitä aineiston määrälliseen analyysiin. Vajeet eivät kokonaisuuden kannalta muodostuneet kuitenkaan sellaisiksi, että aineiston kattavuutta olisi tullut ryhtyä olennaisesti paikkaamaan. Aineistosta muodostui lopulta varsin laaja. Esimerkiksi yksistään Lapin metsäkeskukselta, jossa metsälain rikkomustapauksia on tullut ilmi kaikkein eniten, saatu aineisto on noin 1 000 sivua<sup>10</sup>.

Metsäkeskuksista saadun aineiston perusteella laadittiin metsäkeskuksittain jaoteltu tiivistetty kuvaus kaikista tapauksista.<sup>11</sup> Tapauskuvaus sisältää tiedot juttua käsitelleistä viran-

<sup>9</sup> Metsäkeskukset tilastoivat metsälain valvontaan liittyviä tietoja alueillaan. Tiedot löytyvät esimerkiksi metsäkeskusten kotisivuilta [www.metsakeskus.fi](http://www.metsakeskus.fi). Näihin tilastoihin tulee kuitenkin nykyisin suhtautua kriittisesti. Kuten ns. ESSU-työryhmän mietinnössä todetaan (ESSU 2000, s. 185–186), rikkomusepäilyjen tilastoinnissa on eroja metsäkeskusten välillä. Yhtäältä epäilyksi voi kirjautua maastotarkastajan ennakkotieto hakkuualueella sijaitsevasta erityisen tärkeästä elinympäristöstä, toisaalta epäilyksi voidaan kirjata vasta syyttäjälle lähetetty ilmoitus. Kun metsätalouden kehittämiskeskus Tapio näitä tilastoja kokoaa, olisi sen nykyistä täsmällisemmin määriteltävä tilastointiperuste eli mitä tietoa kerätään, jotta tilastojen luotettavuus paranisi.

<sup>10</sup> Ilmitulleiden rikkomistapausten lukumäärä ei luonnollisesti tarkoita välttämättä, että rikkomuksia esiintyisi todellisuudessa kyseisen metsäkeskuksen alueella eniten, vaan tulos voi kertoa myös siitä, että kyseinen metsäkeskus on ottanut sille metsälain 25 §:ssa annetun tehtävän vakavasti.

<sup>11</sup> Tältä osin menettelytapamme ja kokemuksemme siitä näyttäisi olevan samantyyppinen kuin Helsingin yliopiston insolvenssioikeuden tutkimusryhmän kokemukset laajoihin käräjäoikeusaineistoihin perustuvien empiiristen tietokantojen laatimisesta oikeustieteellisen tutkimuksen tueksi. Ks. *Korkea-aho – Koulu – Lindfors* (Oikeus 2002, s. 354, 362–368), joiden mukaan ”oikeustieteellisen tutkimuksen tueksi soveltuvat parhaiten sanalliset, vakioidut kuvaukset yksittäisistä oikeustapauksista (case-tiedot)”.

omaisista, päätösten ja tuomioiden asiakirjanumerot sekä tapahtuneeseen liittyvät tärkeimmät päivämäärät sekä päätöspäivämäärät. Tapauskuvaus sisältää myös lyhyen selostuksen tapahtuneesta ja siitä, mitä metsälain säännöstä on rikkottu ja mihin toimenpiteisiin tapauksen perusteella on ryhdytty. Vanhentuneiksi ja vähäisiksi teoiksi todettujen tapausten osalta on kerrottu, miksi tapauksen tutkimisesta tai jatkotoimenpiteistä on luovuttu. Tässä suhteessa tärkeä tieto on se, onko tapauksesta päätetty tehdä rikosilmoitus vai ei. Tuomioista on kirjattu rangaistuksen ja mahdollisen konfiskaation suuruus sekä lainvoimaisuustieto. Raportoinnissa on tapauskohtaisesti kerrottu myös tapaukseen liittyviä erityispiirteitä, jotka ovat johtaneet siihen, että jutussa on päädytty tiettyyn lopputulokseen. Mahdollisesta korjaaviin toimenpiteisiin velvoittamisesta on myös maininta.

Tapauskuvaukset laadittiin seuraavan kaavan mukaisesti:

*KeS 2: Laukaa [tilan yksilöintitiedot]:* Metsälain 10 §:n lähteikkö.

Avohakkuu noin 120-vuotiaassa kuusikossa oli ulotettu luonnontilaiseen lähteikköön saakka, aliskasvos jätetty. Alueella pidettiin 17.8.2001 katselmus, jossa hakkuu todettiin metsälain vastaiseksi, mutta korjaavia toimenpiteitä ei tarvita. Jyväskylän kihlakunnan syyttäjä 8.11.2001 sjp 01/1677 dn-ro 01/1944 rikosilmoitus 6160/R/18093/03. Syyttämättä jätetty konekuski: ei ole tapahtunut rikosta, konekuskin osalta ei tahallisuutta eikä huolimattomuutta. Sjp: 01/1675 syyttämättä jätetty leimikon suunnittelija. Lähteikköä ei ole merkitty peruskarttaan eikä sitä ole havaittu avainbiotooppikartoituksessa. Leimikko on suunniteltu talvella, myöskään kaksi opiskelijaa eivät ole lähteikköä havainneet. Syyttäjä korostaa kuitenkin, että talvea, peruskarttaa ja opiskelijoita ei pidetä sellaisena perusteena, jotka poistaisivat vastuuta. Leimikon suunnittelijan katsotaan näillä perusteilla syyllistyneen metsärikkomukseen, mutta tekoa pidetään vähäisenä, joten jätetään syyttämättä (ROL 1 luku 7 §, 1-k.). Rikosta on kokonaisuutena arvioiden pidettävä vähäisenä. Sjp 01/1676: syyttämättä jätetty hakkuun

toteutusvastaava, joka on saanut tietää kohteesta konekuskin soitettua hänelle ja kerrottua tilanteesta. Tämän vuoksi toteutusvastaava ei ole syyllistynyt rikokseen.

Tapauksen otsikossa on kerrottu metsäkeskus, jonka alueella tapaus on sattunut, tilan nimi sekä sen sijaintipaikkakunta ja -kylä. Näillä tunnistetiedoilla tapaukseen liittyviä lisätietoja voidaan tiedustella tarvittaessa metsäkeskuksesta (valtaosassa metsäkeskusten päätöksiä ei ole asiakirjanumerointia ja samalla päivämäärällä on voitu tehdä useita päätöksiä).

Metsänkäyttöilmoitusten laiminlyöntien osalta ei tapauksen kuvausta esitetty, mikäli kyseiseen tapaukseen ei liittynyt muuta metsälain säännösten rikkomista, koska metsänkäyttöilmoitusten laiminlyöntejä aineistossa on paljon. Ne ovat useimmiten luonteeltaan rutiinijuttuja. Nämä tapaukset kirjattiin lyhyesti seuraavasti:

*PK 9 Valtimo, [tilan yksilöintitiedot] 31.7.2000: metsänkäyttöilmoituksen laiminlyönti*

16.3.2000 ilmoitus jo tehdystä hakkuusta. Hakkuu on pinta-alaltaan 3 aaria, lisäksi on hakattu harventaen 25 kuutiota puuta. Kyseessä vähäinen hakkuu ja näyttää kotitarvehakkuulta. Ei rikosilmoitusta.

Kuvausten kirjaaminen muodosti perustan kiinnostavimpien tapausten lähemmälle analyysille. Tapauskuvausten avulla aineistoa voitiin arvioida myös määrällisin kriteerein. Aineiston analysointia jatketaan ja tarkoitus on myös pitää aineisto tulevaisuudessa ajantasaisena. Keväällä 2003 valmistui kerättyyn aineistoon perustuva Tanja Leppänen pro gradu -tutkielma *Metsien hakkuut, uudistaminen ja metsärikokset*<sup>12</sup>, jossa tätä kirjoitusta laajemmin on raportoitu hankkeen tuloksia erityisesti metsien uudistamisvelvoitteen osalta.

Aineistosta tehdyn yhteenvedon perusteella aineistoa voitiin analysoida tilastollisesti ja verrata tuloksia muihin luonnonvara- ja ympäristörikok-

<sup>12</sup> Julkaistu teoksessa Metsäoikeudellisia tutkimuksia I. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 4. Joensuu 2003.

siin.<sup>13</sup> Tilastollisen analyysin tulosten pohjalta on hankkeen ensimmäisessä vaiheessa ennen kaikkea keskitytty muotoilemaan tutkimushypoteeseja tulevaa tutkimusta varten.

### 2.3 Rikosilmoitus kolmasosasta tapauksia

Metsälain 22 §:n mukaan metsäkeskukselle on jätetty jonkin verran harkinnanvaraa sen päättäessä rikosilmoituksen tekemisestä ilmoitulleesta metsälain vastaisesta teosta. Lähtökohtaisesti rikosilmoituksen tekeminen on metsäkeskuksen velvollisuus. Ilmoitus saadaan säännöksen mukaan kuitenkin jättää tekemättä, jos tekoa tai laiminlyöntiä olosuhteet huomioon ottaen on pidettävä vähäisenä eikä yleisen edun ole katsottava vaativan syytteen nostamista. Säännös on samansisältöinen kuin muutkin ympäristösäädösten vastaavat valvontaviranomaisten toimintaa rikosasioissa ja rikosilmoituskynnystä määrittävät säännökset<sup>14</sup>.

Aineiston perusteella rikosilmoituksia tehdään varsin pidättyvästi. Metsäkeskus on tehnyt rikosilmoituksen vain kolmasosassa niistä tapauksista, jotka on metsäkeskuksessa tilastoitu metsärikokseksi.<sup>15</sup>

Metsäkeskusten rikosilmoitukset johtivat lähes aina siihen, että poliisin *esitutkinnassa* todettiin rikos tapahtuneeksi. Vain noin 3 % metsälain mukaisista rikosilmoituksista päättyi esitutinnan keskeyttämiseen ja näistäkin puolet syyteoikeuden vanhentumisen vuoksi. Tästä voinee päätellä, että rikosilmoituksia tehtiin mieluummin liian vähän kuin liian paljon. Metsärikokset poikkeavat ympäristörikoksista tältä osin huomattavasti: poliisin tietoon tulleista ympäristörikoksista vain pieni osa päättyi edes syyteharkintaan<sup>16</sup>.

*Syyteharkintaan* päätyneistä tapauksista kuitenkin peräti 68 % on johtanut syyttämättäjäättämispäätökseen.<sup>17</sup> Määrä on huomattavan suuri verrattuna kaikkien rikosten keskimääräiseen syyttämättäjäättämisprosenttiin, joka on tutkimusajanjakson aikana ollut 26–32 %<sup>18</sup>.

Kerätyn aineiston perusteella *tuomioistuinkäsittelyyn* päätyneistä metsälain rikkomisista on annettu metsälain voimaantulosta toukokuuhun 2002 mennessä 31 tuomiota, joista yksi metsärikoksista<sup>19</sup> ja loput metsärikkomuksista. Syytteet on käräjäoikeudessa hylätty kokonaan vain yhdessä tapauksessa. Metsäkeskusten tietoon tulleista metsälain rikkomistapauksista tuomioon

<sup>13</sup> Vertailussa on käytetty Oikeustilastollisen vuosikirjan tietoja.

<sup>14</sup> Esimerkiksi YSL 94 § ja MRL 186 §.

<sup>15</sup> Kiinnostava havainto on, että epäillyistä *hakkuurikkomuksista* on metsäkeskuksen päätöksellä 41 % todettu vähäisiksi ja 14 % jo ennen ilmoituloaan vanhentuneiksi. Hakkuurikkomuksilla tarkoitetaan tässä kaikkia muita metsälain rikkomuksia kuin metsänkätöilmoituksen laiminlyöntitapauksia. Vaikka metsälain 10.2 ja 10.3 §:n mukainen elinympäristön ominaispiirteitä voidaan vahingoittaa myös muillakin metsien hoito- ja käyttötoimenpiteillä kuin hakkuulla, käytännössä vahingoittamiset tapahtuvat hakkuissa ja niihin liittyvissä toimenpiteissä.

<sup>16</sup> Esimerkiksi vuonna 1996 poliisin tietoon tulleista ympäristörikoksista noin 20 % päätyi syyteharkintaan samana vuonna. *Oikeustilastollinen vuosikirja 1997*, s. 48–49.

<sup>17</sup> Osa näistä oli seuraamusluonteisia eli syyllisyys todettiin. Kerätyn aineiston perusteella näiden tapausten tarkka erittely ei luotettavasti ole mahdollista. Seuraamusluontoisen syyttämättäjäättämispäätösten osuus oli kokonaisuudessaan kuitenkin suhteellisen vähäinen.

<sup>18</sup> *Oikeustilastollinen vuosikirja 2002*, s. 124.

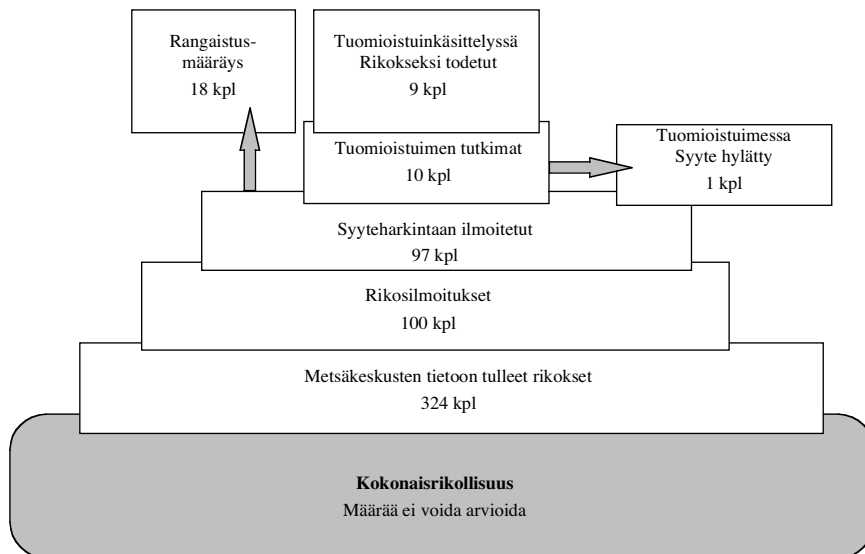
<sup>19</sup> *Lapuan käräjäoikeus 25.4.2002 tuomio 02/82*. Metsälain 10.3 §:n elinympäristöksi katsotun puron vartta oli avohakattu 85 metrin matkalta ja hakkuun jälkeen puro oli perattu ja kaivettu avo-ojaksi. Kyseinen alue oli määritelty metsänkätöilmoituksessa erityisen tärkeäksi elinympäristöksi ja määrätty hakattavaksi harvennushakkuuna. Maanomistajan osalta teko katsottiin tahalliseksi ja hänet tuomittiin metsärikoksesta 30 päiväsakkoon ja menettämään valtiolle rikoksen tuottamana taloudellisena hyötynä 770,64 €, joka oli metsälain vastaisesta hakkuusta kertyneen puutavaran kantoraha-arvo. Hakkuuoikeuden haltijan nimissä hakkuuta hoitanut metsänhoitoyhdistyksen toimihenkilö tuomittiin metsärikkomuksesta 10 päiväsakkoon. Lainvoimainen.

(sakkorangaistukseen) on aineistomme perusteella johtanut siten noin 8,5 %. Vaihtelut metsäkeskuksittain ovat kuitenkin hyvin suuria.

Sakkorangaistusten suuruus metsärikkomuksista on vaihdellut kahdesta neljäänkymmeneen päiväsakkoon. Rangaistukseen johtaneissa tapauksissa oli kyse seuraavista tekotyypeistä: 7 rangaistusta perustui metsälain 10 §:n erityisen tärkeiden elinympäristöjen lainvastaiseen käsitte-

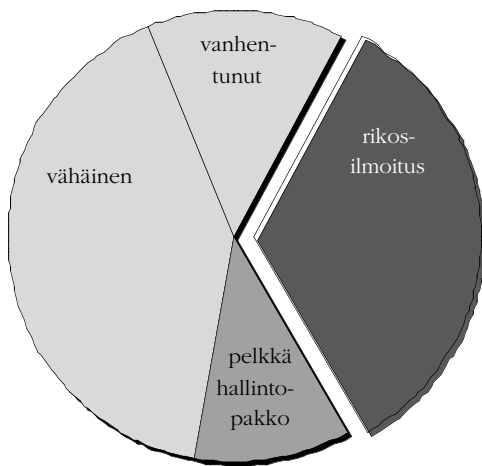
lyyn, 10 rangaistuksessa oli kyse liian voimakkaasta harvennushakkuusta ja/tai uudistushakkuusta ilman vaadittavia edellytyksiä sekä 14 kappaleessa metsänkäyttöilmoituksen laiminlyönnistä. Tuomiot ovat lähinnä käräjäoikeuksista<sup>20</sup>: kaksi metsärikkomustapausta on käsitelty hovioikeudessa, mutta korkeimman oikeuden käsiteltävänä ei ole vielä ollut yhtään uuden metsälain aikaista metsärikosjuttua.

**Kuvio 1.** Tutkimusajanjaksolla loppuun käsitellyt tapaukset. Kuvion luvuista puuttuu aineiston puutteellisuuden vuoksi yhden metsäkeskuksen alueella tapahtuneet metsärikkokset.



<sup>20</sup> Rangaistusmääräysmenettelyssä on rangaistus määrätty 18 tapauksessa, joista 14 metsänkäyttöilmoituksen laiminlyöntejä.

**Kuvio 2.** Metsäkeskusten tietoon tulleiden metsälain säännösten rikkomistapausten käsittely metsäkeskuksissa.

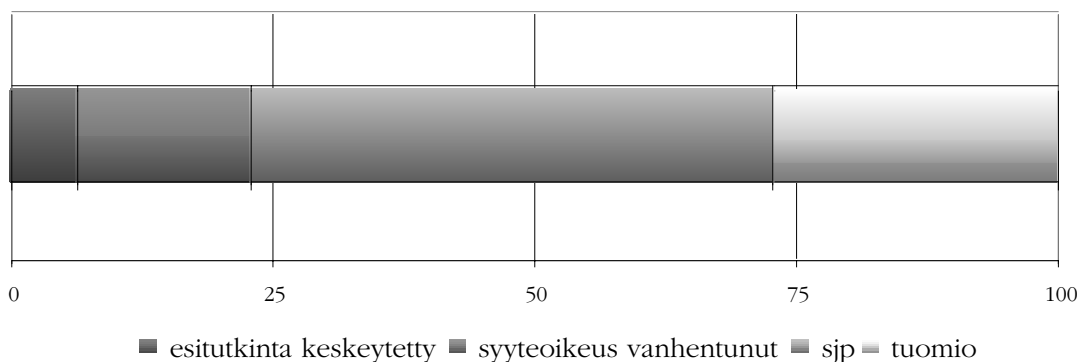


Kaaviona esitettynä metsäkeskusten tietoon tulleita metsälain säännösten rikkomistapauksia käsiteltiin esitutkinta- ja rikosprosessissa seuraavasti. Kuviossa 2 hakkuurikokset, kuviossa 3 käsittely rikosilmoituksen jälkeen.

Rikosoikeudellinen arviointi ja metsälain mahdollistamat hallintopakkeineet lomittuvat metsäkeskusten päätöksenteossa toisiinsa. Instrumenttien suhde on ilmeisestikin viranomaiskäytännöissä jossakin määrin ongelmallinen.<sup>21</sup> Tuomioistuinkäsittelyssä rikosvastuun ja hallintopakopäätösten lainmukaisuuden arviointi eriytyvät. Hallinto-oikeus ja viime kädessä KHO arvioivat rikosprosessista irrallaan, ovatko metsäkeskuksen velvoittamat korjaavat toimenpiteet lainmukaisia. Tapauksen jääminen rikosoikeudellisesti rankaisematta – ja yleensä myös kokonaan tuomioistuimen arvioimatta – ei millään tavoin merkitse, että maanomistajaa ei voitaisi velvoittaa korjaaviin toimenpiteisiin.

Esimerkiksi tapaus *Kuopion HaO 28.11.2000 n:o 82/3* havainnollistaa rikosoikeudellisten sanktioiden ja korjaavien toimenpiteiden suhdetta. Metsälain soveltamiskäytäntöjä ajatellen tapauksessa lähinnä linjattiin metsän uudistamismenetelmän valinnan oikeudellisia perusteita

**Kuvio 3.** Käsittely rikosprosessissa metsäkeskuksen rikosilmoituksen jälkeen. Luvut ovat prosenttiosuuksia.



<sup>21</sup>Metsäkeskusten hallintopakopäätöksiä analysoimme lähemmin toisessa yhteydessä.

luontaisen uudistamisen (metsälain 5.2 §) osalta. Tapauksessa olennaiseksi muodostui tosiseikkojen (alueella olevien kuusen taimien määrän) arviointi, eikä tapauksella siksi ole juuri yleistettävää merkitystä.

*Kuopion HaO 28.11.2000 n:o 82/3:* Sysmässä ta-  
pahtuneessa hakkuussa Hämeen-Uudenmaan met-  
säkeskus neuvotteli maanomistajan kanssa kuusen  
suojuspuuhakkuun muuttamisesta viljelyksi, kos-  
ka hakkuu oli metsäkeskuksen mielestä metsälain  
vastainen. Metsäkeskus katsoi, että koska hakkuus-  
sa on jäänyt vain 2. ja 3. latvuserroksen puita sie-  
menpuiksi, eikä alueella ollut riittävää taimettumis-  
ta, tulisi maanomistajan suorittaa avohakkuu, kai-  
vurilaikutus, heinäntorjunta ja kuusen istutus. Yh-  
teistä näkemystä maanomistajan kanssa ei kuiten-  
kaan syntynyt. Heinolan kihlakunnan syyttäjä teki  
syyttämättäjättämispäätöksen syyteoikeuden van-  
hentumisen vuoksi (31.7.2000 sjp 00/1084). Met-  
säkeskus velvoitti maanomistajan mainittuihin kor-  
jaaviin toimenpiteisiin metsälain 20.1 §:n perus-  
teella. Maanomistaja valitti velvoittavasta päätök-  
sestä. Kuopion hallinto-oikeus kumosi metsäkes-  
kuksen päätöksen, vaikka HaO katsoikin hakkuun  
kohdistuneen liikaa suuriin puihin. Päätös perus-  
tui katselmuksessa laskettuihin taimimääriin, jossa  
otettiin huomioon ne taimet, jotka olivat olleet pai-  
kalla jo ennen hakkuuta. MMMp (224/1997) 8 §:  
n mukaan kuusivaltaisessa taimikossa taimien vä-  
himmäismäärä on 1 200 tainta/ha. Metsäkeskuksen  
päätös perustui taimiarviioon 722 tainta/ha ja hallin-  
to-oikeuden päätös arviioon 1 628 tainta/ha.<sup>22</sup>

#### 2.4 Metsärikollisuuden luonne

Metsänkättilmoituksen laiminlyöminen on aineiston perusteella selvästi yleisin metsälain säännösten rikkomistilanne. Kaikista epäillyistä metsälain säännösten rikkomistapauksista yli puolet oli metsänkättilmoitusten laiminlyön-  
tejä. Metsäkeskusten tietoon tuli tarkastellulla ajanjaksolla aineiston perusteella ainakin 176

metsänkättilmoituksen rikkomistapausta. Met-  
sälain valvontataulukoiden mukaan vuonna 2001  
koko Suomessa todettiin 70 metsänkättilmoi-  
tusten laiminlyöntitapausta. Metsänkättilmoi-  
tuksista annettiin tarkastelujaksolla sakkorangai-  
tus 14 tapauksessa, eli alle kymmenesosa met-  
sänkättilmoitusten laiminlyönneistä johti sak-  
korangaistukseen.

Ilmitulleet metsälain hakkuusäynnösten rikko-  
mistilanteet kohdistuivat lähinnä monimuotoisuu-  
den kannalta tärkeisiin elinympäristöihin. Hak-  
kuurikkomuksista 2/3 kohdistui metsälain 10 §:  
n erityisen tärkeisiin kohteisiin. Loput 1/3 koski  
lähinnä metsälain 5 §:n vastaisia tekoja, kuten  
uudistushakkuun edellytysten rikkomista ja liian  
voimakkaita harvennushakkuuta. Hakkuurikko-  
muksista vähän yli puolet päättyi vähäisyyspää-  
tökseen tai oli jo ennen ilmituloaan vanhentui-  
neita. Vaikka epäillyistä rikkomuksista valtaosa  
kohdistui tärkeisiin elinympäristöihin, annettiin  
näistä tuomioita vähemmän kuin metsälain 5 §:  
n rikkomuksista.

### 3 Vähän tuomioita suhteessa epäiltyihin tapauksiin

#### 3.1 Useita syytä vähäiseen tuomioiden määrään

Tuomioita metsärikkomuksista ja -rikoksista on metsälain voimassaoloaikana annettu varsin vähän. Verrattuna muihin luonnonvararikoksiin (metsästys- ja kalastusrikoksiin) tai ympäristöri-  
koksiin määrä ei kuitenkaan ole mitenkään poik-  
keuksellisen vähäinen. Ympäristörikosten ilmitu-  
loon, tutkintaan ja syytteenpanoon liittyy eri-  
tyisongelmia, minkä vuoksi niitä ei käsitellä tuo-  
mioistumisissa kovin usein.<sup>23</sup> Poliisin tietoon tul-  
leistakin ympäristörikostapauksista huomattava

<sup>22</sup> Maanomistaja valitti KHO:een oikeudenkäyntikulujensa ja hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen osalta. Päätöksel-  
lä KHO 11.10.2001 t. 2445 jätettiin valitus perusteluiden osalta tutkimatta ja hylättiin (ään. 4–1) oikeudenkäyntikulujen kor-  
vaamista koskeva vaatimus.

<sup>23</sup> Ks. Nuotio 2002, s. 1407.

osa jää syyttämättä, useimmiten riittämättömäksi arvioidun näytön perusteella.<sup>24</sup>

Yllättävää on kuitenkin se, että tuomioihin johtaneiden metsärikostapausten osuus viranomaisten tietoon tulleista epäillyistä tapauksista on hyvin alhainen, alle kymmenesosa. Suurin osa metsärikosepäilyistä jää metsäkeskuksen suorittaman harkinnan jälkeen viemättä esitutkintaan. Kiinnostavaa on arvioida, mistä tämä suhteen alhaisuus mahtaa johtua ja ilmentääkö vaje mahdollisesti jotain koko metsälain ohjausjärjestelmän toiminnan ongelmia. Voidaan myös kysyä, onko yleisen lainkuuliaisuuden näkökulmasta pidemmän päälle perusteltua, että suurin osa metsärikosepäilyjä jätetään metsäkeskuksen päätöksellä ilmoittamatta esitutkintaa varten poliisille. Tällöin ei myöskään pääse syntymään metsälain materiaalien säännösten tulkintaa täsmentävää ja hallintokäytäntöä yhtenäistävää oikeuskäytäntöä muiden lainsäädännön lohkojen tapaan.<sup>25</sup>

Asiaa voidaan lähestyä myös arvioimalla metsäkeskusten edellytyksiä hoitaa niille osoitettuja viranomaistehtäviä. Käyttävätkö metsäkeskukset laissa tarkoitettulla tavalla niille uskottua harkintavaltaa tehdä tai olla tekemättä rikosilmoitus? Miten esimerkiksi tahallisuutta tai rikoksen vanhentuneisuutta arvioidaan metsärikosten yhteydessä? Täyttävätkö metsäkeskusten käytännöt ja päätösten perustelut perustuslaissa säädetyn hyvän hallinnon vaatimuksen ja yleishallinto-oikeudessa hyvälle hallintopäätökselle asetetut edelly-

tykset? Jos metsäkeskuksessa on joidenkin metsälain rikkomistapauksien osalta tehty linjapäätös olla tekemättä koskaan rikosilmoituksia tai jopa päätetty, ettei metsäkeskus tee rikosilmoituksia koskaan mistään teoista – kuten käsitellyn aineiston perusteella täytyy mitä ilmeisimmin olettaa olevan – herää jo varsin vakavia kysymyksiä viranomaiselle uskottujen jälkivalvontatehtävien hoitamisen laadusta.

Analysoimamme aineiston perusteella syitä metsärikoksista annettujen tuomioiden vähäiseen määrään suhteessa epäiltyihin tapauksiin näyttäisi olevan useita. Ainakin seuraaviin seikkoihin on syytä kiinnittää tulevaa tarkempaa analyysiä ajatellen huomiota:

- 1) metsäkeskusten kynnys tehdä rikosilmoitus,
- 2) metsäkeskuksilta, syyttäjiltä ja tuomioistuimilta vaadittavan erityisasiantuntemuksen merkitys syyttämisen- ja tuomitsemiskynnyksessä,
- 3) metsälain mukaisten metsärikkomusten lyhyt vanhentumisaika,
- 4) RL:n metsärikosten tunnusmerkistöissä edellytettävyyden tahallisuuteen liittyvät näyttöongelmat,
- 5) vastuun kohdentamisen vaikeudet sekä
- 6) menettämisseuraamusten vaikuttavuus.

Johtopäätöksiä arvioitaessa on huomattava, että analysoitavana ollut aineisto on kokonaisuudessaan ajalta ennen 1.9.2002 voimaan tullutta luonnonvararikosuudistusta. Nyt kerätty ai-

<sup>24</sup> Ks. myös *Nissinen YJ 2000*, s. 107–108, joka mainitsee, että tuomioistuimiin ohjautuu vuosittain vain yksittäisiä ympäristörikosjuttuja, niissäkin on usein kyse jätteistä, luvattomista kaatopaikoista ja roskaamisesta. Ks. myös *Utriainen 2002*, s. 345.

<sup>25</sup> Esimerkiksi käytännön metsätalouden toimijoiden mukaan metsäkeskusten välillä ja niiden sisällä esiintyy poikkeavia tulkintoja siitä, mitä kohteita pidetään metsälain 10.2–3 §:n mukaisina elinympäristöinä ja miten ne rajataan maastossa, ks. esim. MTK:n tiedote 17.12.2002. *Metsälain tulkinta ja ympäristötuki ontuvat*. <http://www.mtk.fi/ajankohtaiset.asp?path=2918;50;9790>. Maa- ja metsätalousministeriössä onkin luonnosteltu metsälain muuttamista siten, että maanomistaja tai hakkuu-oikeudenhaltija voisi hakea ennakkotietoa siitä, onko hakijan ilmoittama kohde laissa tarkoitettu elinympäristö, miten se rajataan ja onko hakijan ilmoittama metsänkäsittelytapa lainmukainen (*MMM luonnos*). Tällaista maksullista hallintopäätösmahdollisuutta ei tarvittaisi, jos metsälain 6 voimassaolovuoden aikana olisi aktiivisesti synnytetty täsmentävää oikeuskäytäntöä. Luonnos antaa kyllä aihetta pohtia myös sitä, onko metsälaisissa käyttöönotettu uusi ohjaustapa, jossa laissa suoraan ilman luonnonvaralupaa asetetaan velvoitteet, joiden noudattamista sitten tehostetaan rikosoikeudellisilla sanktioilla, ollut toimiva ratkaisu.

neisto antaakin tulevaisuudessa hyvän pohjan arvioida luonnonvararikosuudistuksen tavoitteiden toteutumista metsärikollisuuden osalta.

### 3.2 Metsäkeskusten rikosilmoituskynnys vaihtelee

Kerätyn aineiston perusteella kaikkein kiinnostavimmaksi kansalaisten oikeusturvaan ja metsälain tavoitteiden toteutumiseen vaikuttavaksi kysymykseksi muodostui metsäkeskusten kynnys tehdä rikosilmoitus.<sup>26</sup> Aineiston perusteella eri metsäkeskusten välillä on yllättävän suuria eroja rikosilmoituskäytännöissä. Metsäkeskusten välisille eroille metsärikkomusepäilyjen ja rikosilmoitukseen johtaneiden juttujen määrien suhteen osalta voi ehkä olla joitakin oikeudellisesti hyväksyttävistä perusteluja. Niiden osoittaminen jää tulevien tutkimusten tehtäväksi. Jos oletetaan, että metsänomistajat ja muut metsätalouden toimijat ovat yhtä lainkuuliaisia eri puolilla maata, ja esimerkiksi laissa tarkoitettuja erityisen tärkeitä elinympäristöjä olisi tasaisesti eri puolilla maata, aineistossa ilmenevät erot näyttäisivät kertovan kuitenkin oikeudellisesti kyseenalaisesta laintulkinnan sekä kiinnijäämisriskin erilaisuudesta maan eri osissa. Kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta asia on huolestuttava.

Metsäkeskusten rikosilmoituskäytäntöjen ja laajemminkin metsälain jälkivalvontainstrumenttien soveltamiskäytäntöjen ongelmallisuutta ilmentää esimerkiksi oheinen Etelä-Savon metsäkeskuksen päätös olla ryhtymättä mihinkään toimenpiteisiin metsien monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeän elinympäristön ilmeisen lainvastaisen avohakkuun johdosta. Oikeudellisesti arvioiden päätös ilmentää suuria ongelmia

metsälain jälkivalvonnan vaikuttavuudessa. Valvontaviranomainen ensiksikin viivyttelää selvältä näyttävän rikostapauksen selvittämisessä (teko havaitaan syyskuussa, mutta selvitetään vasta seuraavana kesänä; päätös asiassa tehdään vasta seuraavassa maaliskuussa), toisaalta päätöksessä ei millään tavoin yksilöidä, miksei metsäkeskuksen mahdollisesti ei-vähäisenä pitämästä teosta tehty rikosilmoitusta metsälain 22 §:n selkeän sanamuodon mukaisesti tai miksi yleinen etu ei vaadi ilmoituksen tekemistä.

*Etelä-Savon metsäkeskuksen 22.3.2002 tekemässä päätöksessä* todetaan, että metsäkeskus pitää kevään ja kesän 2001 aikana hankkimansa selvityksen perusteella hakkuun kohteena ollutta puron välitöntä lähiympäristöä selkeänä metsälain 10 §:ssä tarkoitettuna elinympäristönä, puron varrella on ollut paikoitellen runsaasti lahoa maapuuta. Hakkuuoikeuden haltijana ollut suuri metsäyhtiö oli avohakannut 5.1.2000 saapuneen metsänkäyttöilmoituksen mukaisesti puron eteläpuolelta noin 250 metrin matkalta puuston kokonaan tai osittain siten, että jäljelle jäänyt puusto on selvästi riittämätön ominaispiirteiden säilyttämiseksi. Myös syyskuussa 2000 metsäsertifioinnin auditoinnin yhteydessä riippumaton auditoija oli todennut elinympäristön ominaispiirteiden tuhoutuneen. Metsäkeskus toteaa, että tapauksessa on piirteitä, joiden perusteella hakkuuta ei voitaisi pitää metsälain tarkoitetulla tavalla vähäisenä. Asiaa tarkemmin perustelematta metsäkeskus kuitenkin päättää jättää rikosilmoituksen tekemättä, jättää asian sikseen eikä ryhdy muihin toimenpiteisiin.

Hämmästyttävää on, että yksi metsäkeskus ei ollut koko viiden vuoden tarkastelujaksolla tehnyt yhtään rikosilmoitusta.<sup>27</sup> Lisäksi aineiston perusteella näyttää siltä, että neljässä metsäkeskuksessa *metsänkäyttöilmoitusten laiminlyönneistä ei tehdä lainkaan rikosilmoituksia*. Havainto on hämmentävä, kun viisi metsäkeskusta

<sup>26</sup> Myös ympäristörikosten osalta valvontaviranomaiset tekevät rikosilmoituksia liian harvoin ja erot eri viranomaisten (alueellisten ympäristökeskusten ja kuntien) käytännöissä ovat ongelmallisen suuria. Ks. Suomen ympäristökeskuksen tiedote: *Ympäristörikos johtaa turhan harvoin syytteen ja tuomioon*. <http://www.vyh.fi/ajankoht/tiedote/syke/tied02/t020903.htm>

<sup>27</sup> Toisaalta esimerkiksi Pohjois-Savon metsäkeskuksen alueella kaikista metsäkeskuksen tietoon tulleista tapauksista 25 % on johtanut rangaistuksen tuomitsemiseen.

tekee noin puolesta kaikista ilmitulleista metsänkäyttöilmoitusten laiminlyöntitapauksista rikosilmoituksen. Kokonaisuudessaankin vain kolmasosasta metsänkäyttöilmoitusten laiminlyönneistä on tehty rikosilmoitus. Määrä on yllättävän vähäinen verrattuna metsälain esitöiden linjauksiin. Metsälain 22 §:n hyvin suppeissa perusteluissa todetaan vain yksi asia: metsänkäyttöilmoituksen laiminlyöntiä ei tulisi ilman erityisiä syitä katsoa vähäiseksi laiminlyönniksi, josta ilmoitus syytteen nostamisesta voitaisiin jättää tekemättä.<sup>28</sup> Metsäkäyttöilmoitus on metsälain valvonnan keskeisin väline, mikä selittää lainsäätäjän tarkoituksellisen tiukkuuden tässä suhteessa.

Jos metsäkeskus on päättänyt olla aina tekemättä rikosilmoituksen metsänkäyttöilmoituksen laiminlyönneistä, käytäntö johdonmukaisesti noudatettuna on ilman muuta metsälaisissa metsäkeskuksille säädettyjen virkavelvoitteiden vastainen. Linjaus ei voi perustua oikeudellisesti hyväksyttäviin perusteisiin. Kun metsälain säännösten noudattamisen valvonnassa metsänkäyttöilmoituksella on keskeinen merkitys, juuri tältä osin valvontaviranomaisen rooli olisi lain tavoitteiden toteutumisen kannalta keskeinen, kuten metsälain esitöistäkin selvästi ilmenee.

Metsäkeskusten käytännöissä rikosilmoituksen kynnukseen näyttäisi – oikeudellisesti osin kyseenalaisellakin tavalla – vaikuttaneen myös valtakunnansyyttäjän yksittäinen ratkaisu metsärikokomuksen syytekynnyksestä (ns. Ryönän tapaus). Valtakunnansyyttäjän ratkaisusta on käytännössä muodostunut varsin keskeinen metsäkeskus- ja syyttäjäkäytäntöjä linjaava päätös, vaikka sen muodollista oikeuslähdeopillista painoarvoa on pidettävä vähäisenä. Ratkaisussa valtakunnansyyttäjä otti kantaa syyttäjän syytekynnykseen. Tapauksessa syyttäjän syyttämättäjäättämispäätök-

sen perusteluna oli se, ettei syytetyn toiminnan tahallisuudesta saatu näyttöä. Syyttäjän päätökseen tyytymätön metsäkeskus saattoi asian valtakunnansyyttäjän arvioitavaksi. Valtakunnansyyttäjä katsoi päätöksessään 18.8.2000 dnro 155/21/00, että koska metsärikkomus edellytti (ennen luonnonvararikosuudistusta) tekijältään tahallisuutta, ei asiaa ollut syytä ottaa uudelleen ratkaistavaksi. Päätöksessä katsottiin myös, että puutteellisen tai virheellisen metsänkäyttöilmoituksen antaminen ei ole rangaistavaa metsälain 18 §:n mukaan. Tämä päätös on linjannut metsälain soveltamista varsinkin metsäkeskuksissa ja johtanut siihen, että jo metsäkeskuksen päätösharkinnassa suoritetaan syyttäjälle kuuluvaa tahallisuusarviointia. Tämä on ollut omiaan nostamaan kynnystä tehdä rikosilmoitus ehkä liiankin korkealle.

### 3.3 Metsäkeskuksilta, syyttäjiltä ja tuomioistuimilta vaaditaan erityisasiantuntemusta

Läpikäymämme aineiston perusteella on ilmeistä, että metsälain säännökset ja rikostunusmerkistöt ovat osittain tulkinnanvaraisia erityisesti metsälain uuden sääntelykohteen, erityisen tärkeiden elinympäristöjen osalta. Asiat voivat olla erityisasiantuntemusta vaativina vaikeita metsäkeskuksille, esitutkintaa suorittaville poliiseille ja syyttäjille mutta myös tuomioistuimille.<sup>29</sup> Metsärikostapaukset eivät ole usein toistuvia rutiinjuttuja, vaan harvemmin esille tulevia rikoslain ulkopuoliseen lainsäädäntöön perustuvia juttuja. Tältä osin metsärikokset rinnastuvat moniin muihinkin erikoisrikoksiin. Erikoistuneiden avainsyyttäjien verkoston odotetaan tehostavan muun muassa ympäristörikosten tutkintaa.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> HE 63/1996 vp, s. 37.

<sup>29</sup> Ks. myös Utriainen 2002, s. 343.

<sup>30</sup> Ks. Penanen YJ 1998, s.49 ja Pirjatanniemi 2001, s. 10.

Sääntelyteknisessä mielessä voi havaita myös jännitettä ympäristöoikeudellisen säännösten joustavuuden ja toisaalta jäykän rikosoikeuden välillä; seikka, johon esimerkiksi *Pirjatanniemi* on kiinnittänyt huomiota<sup>31</sup>.

Aineiston perusteella voidaan havaita, että metsärikosten tutkiminen vaatisi niin poliisilta kuin syyttäjältäkin metsäluonnon ja -talouden erityisasiantuntemusta. Metsäasioiden outous syyttäjille näkyy muun muassa syyttäjien metsäkeskuksille lähettämässä lausuntopyyntöissä. Syyttäjillä on ollut epätietoisuutta esimerkiksi metsänkayttöilmoituksen luonteesta, siinä ilmoitettavista tiedoista ja METE -kartoituksen<sup>32</sup> luonteesta. Syyttäjille on ollut epäselvää myös se, voidaanko sovitut korjaavat toimenpiteet ottaa huomioon rikosvastuuta lieventävänä seikkana. Syyttäjien päätöksistä kuvastuu se, ettei esitutkintaa tai syyteharkintaa suorittavilla henkilöillä ole käsitystä siitä, mikä on metsätaloudessa tavanaimaista tai vähäistä tai kuinka eri toimenpiteet vaikuttavat luonnossa.<sup>33</sup>

Esimerkiksi *syyttämättäjättämispäätöksessään 1020/99 Kuopion seudun kihlakunnansyyttäjä* otti lieventävänä asiana huomioon sen, että ”ottaen huomioon, että hakkuu on tapahtunut – – tilalla voimassa olleen metsänkayttösuunnitelman mukaisesti, ei S:llä [maanomistaja] voida katsoa olleen erityistä syytä erikseen varmistua siitä, että suoritettava hakkuu täyttää metsälain vaatimukset”. Kyseinen metsäsuunnitelma oli laadittu vuonna 1992. Metsälakia koskeva hallituksen esitys annettiin vuonna 1996 ja metsälaki tuli voimaan 1.1.1997, joten suunnitelma ei mitenkään voinut noudattaa metsälain vaatimuksia.

### 3.4 Lyhyt vanhentumisaika ongelmallinen metsärikkomuksissa

Metsärikkomusten *lyhyet vanhentumisajat* (RL 8 luvun 1.2 §:n kohdassa 4 säädettyt kaksi vuotta tekohekestä) aiheuttavat metsärikollisuuden yhteydessä selvästi ongelmia sanktiojärjestelmän toimivuuden näkökulmasta. Rikkomuksina teot helposti väistämättä vanhentuvat, jos niitä ei havaita välittömästi teon jälkeen. Ongelmaksi muodostuu se, että metsärikoksien tutkimisessa välttämättömät maastotarkastukset on tehtävä lumetomana aikana. Kahden vuoden vanhentumisajan vuoksi maastotarkastusten tekemiseen on käytännössä aikaa kaksi kesää epäillyn rikoksen tekemisestä. Metsälain mukaiseen valvontaprosessiin kuuluvien neuvotteluiden (metsälain 15 §) ja katselmuksen (metsälain 17 §) läpikäymiseen menee runsaasti aikaa jo ennen rikosilmoitusharkintaa. Ainakin katselmus on yleensä pidettävä sulan maan aikana.<sup>34</sup>

Vanhentuminen on ongelma lähinnä hakkuurikoksissa. Rikosilmoitukseen johtaneista hakkuurikkomuksista 20 % vanhentui esitutkinnan tai syyteharkinnan aikana. Pelkästä metsänkayttöilmoituksen laiminlyönnistä tehty rikosilmoitus vanhenee harvoin, koska ilmoituksen laiminlyönnin tutkiminen on nopeaa.

Aineiston perusteella rikkomusten vanhentuminen heijastuu ehkä jossakin määrin ongelmallisella tavalla rikosilmoituskynnykseen myös ennakollisesti, selvästi ennen kuin teot ovat todella vanhentuneet. Metsäkeskukset näyttävät jättävän tekemättä rikosilmoituksia selvissäkin metsälain

<sup>31</sup> *Pirjatanniemi* 2001, s. 31–32.

<sup>32</sup> Metsälain 10.2–3 §:ssä tarkoitettujen metsien monimuotoisuuden kannalta erityisen tärkeiden elinympäristöjen kartoitukset yksityismaanomistajien mailla.

<sup>33</sup> Ks. laajemmin *Leppänen* 2003, s. 205.

<sup>34</sup> Ks. myös *HE 203/2001 vp*, s. 20.

rikkomistilanteissa jo ennen vanhentumisajan umpeutumista, jos ne arvioivat ettei esitutkintaa ehditä suorittaa ja syytetä nostaa ennen vanhentumisajan päättymistä. Tällainen ennakoiti voi joissakin tilanteissa olla oikeudellisesti arvioiden ongelmallista.

Esimerkiksi *Etelä-Savon metsäkeskus (päättös 13.2.2001)* jätti tekemättä rikosilmoituksen uudistushakkuusta metsälain 10.2 §:ssä tarkoitetun puron varressa perustellen päätöstään sillä, että koska tapausta arvioidaan metsärikkomuksena ja hakkuu on tehty maaliskuussa 1999, sitä ei ole tarkoitukseenmukaista ilmoittaa syyttäjälle esitutkintaa vaa-tivaan syyteharkintaan enää syksyllä 2000.

### 3.5 Tahallisuuden osoittaminen ollut vaikeaa

Merkittävä osa (noin viidesosa hakkuurikkomuksista) vanhentuu metsälain mukaisina rikkomuksina. Rikkomuksina vanhentuneet tapaukset taas harvoin voidaan todeta RL:n mukaisiksi metsärikoksiksi. Metsäkeskusten päätöksissä jättää rikosilmoitus tekemättä päätöstä perustellen yleensä metsälain 22 §:n mukaisesti luonneh-tien tekoa tai laiminlyöntiä vähäiseksi. Analysoimamme aineiston perusteella todellinen syy jättää tekemässä rikosilmoitus on kuitenkin pikemminkin *näytön puute tahallisuudesta* silloinkin, kun tähän ei nimenomaisesti vedota.

Oikeudellisesti on kyseenalaista, onko metsäkeskuksilla ylipäänsä syytä ryhtyä juurikaan arvioimaan teon tahallisuutta tai huolimattomuutta (teon subjektiivinen puoli), kun poliisin suorittama esitutkintaa ei ole tuossa vaiheessa vielä suoritettu. Metsäkeskus pystynee arvioimaan lähinnä vain lain rikkomista maastossa (teon objektiivinen puoli). Oikeudellisesti perusteltu lähtökohta olisi, että jos objektiivinen puoli täyttyy, pitäisi rikosilmoitus tehdä.

Myös luonnonvararikosuudistuksen esitoissa yhdeksi syyksi siihen, että metsärikoksista ja -rikkomuksista on annettu metsälain voimassa-oloaikana niin vähän tuomioita mainitaan epä-tietoisuus vaadittavan syyksiluettavuuden as-teesta.<sup>35</sup> Näytönarvioinnin osalta erityisesti ta-hallisuuden näyttäminen on ollut ongelmallista. Varsinkin erityisen tärkeiden elinympäristöjen osalta toimenpiteen ja sen aiheuttaman vahin-gon välisen syy-seuraussuhteen osoittaminen on ollut vaikeaa. Tätä ongelmaa lieventää uusi abst-raktin vaaran aiheuttamisen sisältävä teonkuvaus, jolloin ei tarvitse olla todettavissa olevaa vahin-koseurausta.

### 3.6 Vastuun kohdentaminen ongelmallista

Verrattaessa metsärikoksia muihin ympäris-törikoksiin havaitaan metsärikosten erityispiir-teeksi se, että epäilty rikoksentehtäjä on aina tie-dossa. Vain noin kolmasosassa ympäristörikok-sista rikoksesta epäilty kyetään määrittämään.<sup>36</sup> Metsärikokset eivät siis koskaan jää varsinaisesti selvittämättä. Tästä huolimatta metsärikoksissa-kin rikosoikeudellisen vastuun kohdentaminen on ajoittain ongelmallista.

Keräämässämme aineistoissa noin puolessa tuomioistuinten langettamissa 31 tuomioissa rangaistus on määrätty maanomistajalle. Noin kolmasosassa tapauksissa on tuomittu hakkuu-oikeuden haltijan edustaja tai edustajia. Joissakin tapauksissa on tuomittu sekä maanomistaja että hakkaajan edustaja tai tuomio on kohdistettu met-sänhoitoyhdistyksen edustajaan. Kahdessa tapa-uksessa rangaistukset on jätetty tuomioistuimessa tuomitsematta ja yhdessä tapauksessa syytteet on tuomioistuimessa hylätty.

Vastuun kohdentamisongelmat johtuvat osin siitä, että metsälaissa ei ole selkeää hakkuuta

<sup>35</sup> HE 203/2001 vp, s. 16.

<sup>36</sup> Suomessa tehdään vähän ilmoituksia ympäristörikoksista.

<http://www.poliisi.fi/poliisi/bulletin.nsf/HeadlinesPublicFin/3-9A43D3027A8114C2256C8C00513A94>

koskevaa vastuunkohdentamissäännöstä. Metsälaissa vastuu lain noudattamisesta on kohdistettu metsän hakkaajalle (7 §), minkä lisäksi myös leimikon suunnittelijan on katsottu olevan osaltaan vastuussa lain vaatimusten noudattamisesta. Ammattimaisilta toimijoilta voidaankin edellyttää velvollisuutta ottaa *aktiivisesti* selville, mitä rajoitteita hakkuille ja muille toimenpiteille on käsiteltävällä leimikolla. Silloin, kun maanomistaja on antanut puukauppojen hoitamisen metsänhoitoyhdistyksen tehtäväksi, on vastuu virheistä kohdistettu metsänhoitoyhdistyksen edustajaan. Tältä osin emme ole havainneet ongelmia tuomioistuinkäytännössä. Tutkimamme aineiston perusteella rikosoikeudellinen vastuu lain noudattamisesta on kohdistettu ensisijaisesti maanomistajaan vain silloin, kun hän itse aktiivisesti on hoitanut metsäasioitaan ja muut osapuolet ovat pysyneet näyttämään syyllä olleen juuri maanomistajassa. Todettakoon, että ympäristörikosten osalta laissa on nimenomainen vastuun kohdentamista koskeva säännös (RL 48:7), jota vastaavaa säännöstä olisi syytä harkita metsärikostenkin osalta *de lege ferenda*.

Tilanne on ongelmattomampi uudistamisvelvoitteiden osalta. Metsänuudistamisen osalta maanomistajalle on annettu selkeä velvoite huolehtia metsän uudistamisesta uudistushakkuun jälkeen. Tämä velvoite siirtyy kiinteistön luovutustilanteessa uudelle omistajalle. Maanomistajan kuuluu olla selvillä häneen kohdistuvista velvoitteista, joten tietämättömyys uudistamisvelvoitteen olemassaolosta ei vapauta maanomistajaa myöskään uudistamisrästiin kohdistuvasta rikosoikeudellisesta vastuusta.

### 3.7 Menettämisseuraamukset tehottomia

Tutkimusajanjaksolla vain kolmessa tuomiossa oli keräämämme aineiston perusteella tuomittu myös metsälain 19 §:n mukainen menettämisseuraamus. Menettäväksi tuomitun taloudellisen hyödyn suuruus on ollut tähänastisissa tuomioissa noin 200–800 euroa. Taloudellisen hyödyn menettäminen on kohdistettu joko maanomistajaan tai hakkuu-oikeuden haltijaan.

Metsärikoksiin liittyvien menettämisseuraamusten vaikuttavuudessa on ilmeisiä ongelmia.<sup>37</sup> Yksinomaan muutama kymmeniä tai enintään satoihin euroihin nouseva sakkorangaistus ei ole yleisestäävyyden kannalta tarkasteltunakaan riittävä seuraamus, jos metsälain rikkomisesta saatu useisiin tuhansiin euroihin nouseva rikoshyöty jää tuomitsematta valtiolle. Koska metsärikoksissa on kyse taloudellisesta rikollisuudesta, rikosoikeudellisen järjestelmän toiminnan ja uskottavuuden kannalta olisi tärkeää, että rikoksella saatu hyöty saadaan tehokkaasti konfiskoitua valtiolle. On metsähallinnon uskottavuuden ja lainsäädännön toiminnan vaikuttavuuden kannalta äärimmäisen huolestuttavaa, että niissäkin harvoissa tapauksissa, jotka ovat läpäisseet edellä kuvatut sääntelyn ja hallinnon kriittiset kohdat, esimerkiksi puronvarresta hakatun puuston kantoraha-arvo jää useimmiten tuomitsematta valtiolle, jolloin *metsärikos on kannattanut* huolimatta siitä, että on sattunut jäämään kiinni.<sup>38</sup> Seuraavat hovioikeuden tuomiot eivät ole tyyppitapauksia, mutta ilmentävät metsälain säännösten rikkomisesta saadun hyödyn konfiskointiin liittyviä ongelmia.

<sup>37</sup> Kiviniemen (1997, s. 161) arvio, että ”taloudellisen hyödyn menetys on monesti rangaistustakin ankarampi toimenpide” näyttäisi analysoimamme aineiston perusteella koskevan vain äärimmäisen harvoja tilanteita.

<sup>38</sup> Kiviniemi (1997, s. 165–166) epäilee, saako metsänomistaja ylipäänsä konfiskoitavissa olevaa hyötyä metsälain vastaisesta toiminnastaan. Omien puiden hakkaaminen lainvastaisestikaan ei Kiviniemen mukaan tuottaisi maanomistajalle muuta kuin vaikeasti laskettavaa realisointihyötyä. Kiviniemen mukaan maanomistajalle koituu metsälain vastaisesta metsien käsitelystä pikemminkin vahinkoa kuin hyötyä. – Ongelmatiikkaan ei tässä ole laajemmin mahdollisuutta puuttua, mutta mielestämme Kiviniemen menettämisseuraamuksia koskeviin kannanottoihin on syytä suhtautua varsin kriittisesti. Linjaukset pätevät vain, jos asiaa tarkastellaan metsäekonomisesti pitkällä aikavälillä, mutta metsärikosten taloudellisena motiivina on nimenomaan *lyhyen aikavälin* tulojen tavoittelu, joten laittomasta hakkuusta saatavaa tuloa tulisi lähtökohtaisesti pitää konfiskoitavissa olevana hyötynä.

*Turun hovioikeuden tuomiossa 17.4.2000 nro 845* oli muun ohella kysymys siitä, että hakkuuoikeuden haltija oli hakannut 0,6 hehtaarin suuruiselta 3. kehitysluokan kuviolta lähes kaikki sahauskelpoiset tukkipuut ja jäljelle oli jäänyt ainoastaan vaa- ja puustoinen aliskasvos. Hakkuualueelle ei ollut jäänyt riittävästi kasvatuskelpoista puustoa. Tuomion perustelujen mukaan puuvarasto oli ennen hakkuuta noin 150 m<sup>3</sup>/ha, ja sen jälkeen vaihteli aukeasta noin 60 m<sup>3</sup>/ha:iin. Nämä seikat huomioon ottaen teko ei ollut vähäinen. Hakkuuoikeuden haltijan käräjäoikeudessa saama tuomio 40 päiväsakkoa pysytettiin hovioikeudessa. Käräjäoikeuden tai hovioikeuden tuomioista ei käy selville, että syyttäjä olisi rangaistuksen ohella vaatinut rikoksella saadun hyödyn tuomitsemista valtiolle, joten tuomio-lauselmissakaan ei asiasta lausuta mitään.

*Rovaniemen hovioikeuden tuomiossa 4.11.2002 nro 689* oli kyse puuston voimakkaista hakkuista metsälain 10.3 §:n kohteeksi todetun puron varressa 315 metrin matkalla 30 metrin leveydeltä. Hakkuussa oli poistettu yli kaksi kolmannesta puustosta puron välittömässä läheisyydessä. Metsänkäyttöilmoituksessa puron välittömän lähiympäristön ominaispiirteet oli ilmoitettu säilytettäväksi hakkuussa siten, että puron varresta poistetaan varovasti muutamia puita. Lisäksi ylispuuhakkuu 0,57 ha:n alalla, vaikka ylispuuiden poistolle ei olisi ollut edellytyksiä alueen liian vähäisen taimimäärän takia. Kuumamon käräjäoikeus (26.2.2002 t. 10033) tuomitsi hakkuuoikeuden haltijan kolme toimihenkilöä: yllytys metsärikkomukseen 20 päiväsakkoa, metsärikkomus 20 päiväsakkoa sekä metsärikkomus 15 päiväsakkoa. Hakkuuoikeuden haltijana toiminnut yhtiö tuomittiin menettämään valtiolle rikoksen tuottamana taloudellisena hyötynä 966,24 €. Hovioikeus säilytti käräjäoikeuden tuomiot muilta osin, mutta vapautti yhtiön menettämisseurauksesta. Hovioikeus katsoi, ettei pelkän kantohinnan perusteella voida laskea konfiskaation suuruutta, koska yhtiö on maksanut hakkaamistaan puista maanomistajalle kantohinnan suuruisen kauppahinnan. Rikoksen tuottaman hyödyn määrän arvioimi-

seksi ei ollut esitetty muuta perustetta kuin kantohinta, joten oli jäänyt näyttämättä, oliko yhtiö saanut taloudellista hyötyä. Lainvoimainen.

### 3.8 Johtopäätöksiä ja hypoteeseja jatkotutkimukselle

Metsäkeskuksen rikosilmoituskynnystä on mielekästä verrata poliisin *esitutinnan aloittamiskynnykseen*, joka ylittyy, jos rikoksen mahdollisuutta ei voida sulkea pois.<sup>39</sup> Metsäkeskuksen ilmoituskynnyksen ei tulisi olla ainakaan tätä korkeampi. Analysoidun aineiston perusteella näyttää kuitenkin ilmeiseltä, että useat metsäkeskukset tekevät rikosilmoituksia lähinnä vain niissä tapauksissa, joissa ne ovat täysin vakuuttuneita siitä, että syyte tulee menestymään. Joidenkin metsäkeskusten käytäntöjen (rikosilmoituksia ei tehdä) on joidenkin tekotyyppien osalta syyttä epäillä olevan suoranaisesti lainvastaisia. Metsäkeskusten rikosilmoituskynnystä on aineiston perusteella pidettävä yleensä turhan korkeana.

Metsärikollisuudelle näyttäisi olevan leimallista juuri metsäkeskusten jopa ylikorostunut rooli rikostapausten valikoijina. Tässä saattaisi ollakin yksi laajemman kansalaisaktiivisuuden paikka, metsäkeskuksilla kun ei luonnollisestikaan ole metsärikosten osalta mitään rikosilmoitusmonopolia.<sup>40</sup> Useimpien – ei suinkaan kaikkien – metsäkeskusten varovaisuus rikosasioissa näyttää johtaneen siihen, ettei kunnollisia, yleistettävissä linjaratkaisuja ole muotoutunut. Koska syyttäjälle ilmoitetaan vain törkeimmät rikkomukset, syyttäjä ei saa kokonaiskuvaa metsärikosten todellisesta tasosta, eikä välttämättä huomaa sitä, että syyttäjälle tulevat jutut ovat metsäkeskusten käytäntöjen vuoksi jo varsin tör-

<sup>39</sup> Ks. esitutinnan aloittamiskynnyksestä *Tolvanen DL 2003*, s. 325.

<sup>40</sup> Asiasta annetaan harhaanjohtava kuva luonnonvararikoksia koskevassa *LaVM 7/2002*, yksityiskohtaiset perustelut, laki metsälain 16 ja 18 §:n muuttamisesta, jossa todetaan: ”Syytteen nostaminen metsärikkomuksesta edellyttää metsälain 22 §:n 1 momentin mukaan metsäkeskuksen ilmoitusta”. Lausuma ei pidä paikkaansa, vaan rikosilmoituksen voi tehdä kuka tahansa. Tämä on itsestään selvää jo sen vuoksi, että metsärikokset ovat virallisen syytteen alaisia rikoksia.

keitä.<sup>41</sup> Hovi- ja hallinto-oikeuksiin jutut näytävät päätyneen toistaiseksi sattumanvaraisesti, eikä korkeimpien oikeuksien ennakkopäätöksiä metsälain jälkivalvontainstrumenttien soveltamisesta ole vielä lainkaan. Valtakunnansyyttäjän ns. Ryönän tapauksessa antama yksittäinen ratkaisu on tässä tilanteessa saanut hallintokäytännöissä oikeudellisesti ilmeisen kestävämmällä tavalla ennakkopäätöksen aseman.

Tilanne näyttäisi johtaneen huomattavan suuriin eroihin metsäkeskusten välillä. Metsäkeskusten väliset erot metsälain jälkivalvontainstrumenttien soveltamisessa ovat analysoidun aineiston perusteella olleet niin suuria, että tilannetta on syytä luonnehtia varsin ongelmalliseksi kansalaisten oikeusturvan kannalta. Osaltaan tilanne toki johtuu siitä, että kyse on uuden metsälain sisäajajohvaiheesta, johon ymmärrettävästi voi liittyä tiettyä muutosvastarintaa, vanhoihin arvoihin ja toimintamalleihin jumittumista. Analysoidun aineiston perusteella on mahdollista päätellä, että käytännöt olivat tarkastelujakson loppupuolella suurimmassa osassa metsäkeskuksia yhdenmukaistumassa ja rikosoikeuskynnyskin joissakin metsäkeskuksissa asettumassa oikeudellisesti paremmin perusteltavissa olevalle tasolle.

On myös syytä olettaa, että luonnonvararikosuudistus osaltaan luo edellytyksiä yhdenmukaisemmille hallintokäytännöille. Kun metsärikos ulotettiin luonnonvararikosuudistuksessa – erityisen tärkeitä elinympäristöjä lukuun ottamatta – koskemaan myös törkeätä huolimattomuutta,

tällä toivottiin saatavan aiempaa hieman suurempi osa metsälain vastaisista teoista arvioitavaksi metsärikoksina. Tämän toivottiin osaltaan vaikuttavan siihen, että kyseisten tekojen tutkinnan vanhentumisaika pitenee.<sup>42</sup> Metsälain rikomistapauksia tulisikin yhä enemmän arvioida metsärikoksina, jolloin niille jäisi enemmän tutkinta-aikaa pidemmän syyteoikeuden vanhene- misajan vuoksi.

#### 4 Empiirisen tutkimusotteen tarpeesta ympäristöoikeudessa

Oikeustieteellisen tutkimuksen kentässä tutkimusryhmämme tiedonintressi paikantuu lähinnä lainsäädännön *vaikuttavuustutkimukseksi*.<sup>43</sup> Metsärikosten ja -rikkomusten tunnusmerkistöjä tulkitaan ja systematisoidaan hankkeen laajemmissa raporteissa (kriminaalipoliittisesti värittyneen) lainopin keinoin. Empiirisen oikeustutkimuksen menetelmin seurataan myös jatkossa säännösten soveltamista käytäntöön pitämällä nyt kerättyä aineistoa ajantasalla.

Kerätty aineisto osoitti, että metsärikollisuutta koskevien säännösten soveltamisen käytännön ongelmiin ei voi saada otetta perehtymättä päätöksenteon alkulähteisiin eli tässä tapauksessa esitutkintaa edeltäviin metsäkeskusten käytäntöihin. Monet aineiston analyysissä esille tulleet havainnot ovat kokemustemme mukaan toki olleet esillä metsäkeskusten viranomaistoimintojen

<sup>41</sup> Ns. Ryönän tapauksessa, jossa metsäkeskus pyysi valtakunnansyyttäjää ottamaan tapauksen uudelleen ratkaistavaksi, metsäkeskus korosti valtakunnansyyttäjälle osoittamassaan kirjeessä, että ”tapaukseen liittyvät lieventävät asianhaarat tutkitaan aina ensin, joten *kynnys syyte ilmoituksen tekemiseen on korkealla*”.

<sup>42</sup> Ks. HE 203/2001 vp, s. 19.

<sup>43</sup> Ks. lainsäädännön vaikutuksen tutkimisesta yleisesti *Tala 2001* passim sekä ympäristöoikeuden näkökulmasta *Similä Oikeus 2002* passim. Sääntelyn vaikuttavuusulottuvuuteen on kiinnitetty huomiota lisääntyvässä määrin useissa tuoreissa ympäristöoikeudellisissa tutkimuksissa. Esimerkiksi *Kokko (2003)* analysoi paitsi biodiversiteettiä turvaavia periaatteita ja mekanismeja, myös kiinnittää huomiota niihin liittyviin varmistamiskeinoihin, kuten hallintopakkeinoihin ja rangaistussäännöksiin. Metsälaki näyttäytyy myös Kokon tutkimuksessa ongelmallisena tässä suhteessa (*Kokko 2003*, s. 271–273). Ks. ympäristöoikeudellisesta vaikuttavuustutkimuksesta myös *Ympäristöjuridiikka* -lehden teemanumero 1/2003 ”Uudistetun ympäristönsuojelulainsäädännön vaikutusten arviointi”.

päälliköiden ja esittelijöiden neuvottelutilaisuuksissa ja alan oikeudellisessa täydennuskoulutuksessa. On kuitenkin aivan eri asia tukeutua ”yleisiin käsityksiin” kuin dokumentoitavissa olevaan aineistoon.<sup>44</sup> Kerätyn materiaalin ja sen analyysin arvo onkin juuri siinä, että alan käytäntöjä voidaan arvioida oikeudellisesti kriittisesti riittävän konkreettisella tasolla.

Kiinnostava havaintomme on ollut se, että empirisen aineiston analyysillä on paljon annettavaa myös perinteisten *lainopillisten* kysymysten käsittelylle. Selvää on, ettei kerätylle aineistolle tule antaa oikeuslähdeopillista merkitystä. Aineiston lainopillinen anti on ennen kaikkea käytännössä relevanttien tulkintaongelmien tunnistamisessa. Havaintomme voidaan muotoilla esimerkiksi seuraavaksi menetelmälliseksi teesiksi: jos lainopissa tukeudutaan vain säännösten sanamuotoon, esitöihin ja prejudikaattimerkityksen omaaviin oikeustapauksiin perehtymättä samalla käytännön soveltamisongelmiin myös rutiinijutuilta näyttäviin massatapausten tasolla, lainopillisilla tulkintasuosituksilla on vaara jäädä itseisarvoiseksi teoretisoinniksi<sup>45</sup>.

Vaikka ympäristöoikeutta ei ole syytä ainakaan vielä luonnehtia erityisen empiriamyönteiseksi oikeudenalaksi<sup>46</sup>, ympäristöoikeuden alueella lainopillista tutkimusta palvelevien empiristen aineistojen systemaattinen ja suunnitelmallinen hyödyntäminen ei oikeastaan ole kovin mullis-

tava muutos alan käytännölliseen tutkimukselliseen perinteeseen. Luontevan perustan empiristen aineistojenkin systemaattiselle hyödyntämiselle muodostaa se, että ympäristöoikeudellisen käytännöllisen lainopin hyvän tutkimuksen kriteeristöissä on jo perinteisesti edellytetty perehtymistä esimerkiksi KHO:n julkaisemattomiin oikeustapauksiin ja jopa alempien tuomioistuinten (kuten aikaisemman vesiylioikeuden) käyttöön. Tällainen eräiltä osin muihin oikeudenaloihin verrattuna omintakeinen tutkimusote periytyy ympäristöoikeuteen historiallisesti jo pitkältä viime vuosisadan alkupuoliskolta maa- ja vesioikeuden alueelta.<sup>47</sup> Edellä lyhyesti esitelty tutkimushanke vahvisti käsitystämme, että tämä ympäristöoikeuden alueella hiljaisena tekijän tietona jaettu ja edelleenkin elinvoimaiselta näyttävä tutkimusmalli on käytännöllisen lainopin alueelle suuntautuvissa tutkimuksissa hyvin perusteltu. Empirian hyödyntämisen näkökulmasta asian voi ilmaista sanomalla, että ympäristöoikeuden käytännöllisen lainopin perinteessä ”todellisuuskynnys”<sup>48</sup> – muun muassa vaatimus soveltamiskäytäntöjen ja sääntelyn käytännöllisten, teknisten ja luonnontieteellisten lähtökohtien tuntemisesta – on ollut perinteisesti yleensä varsin korkealla. Oikeustieteen tutkimusmenetelmiä koskevan teoreettisen keskustelun tasolla olisi kuitenkin ehkä tarpeen perustella tätä tutkimuksellista mallia teoreettisesti (muun muassa ympäristöoi-

<sup>44</sup> Ks. myös *Ervasti* LM 1998, s. 375–376.

<sup>45</sup> Teesi on eri muodoissaan toistettu lukuisia kertoja oikeustieteen ja empirian suhdetta käsittelevässä teoreettisessa keskustelussa, ks. esim. *Ervasti* (LM 1998, s. 384): ”Jollei oikeustieteellä ole mitään yhteyttä ’todellisuuteen’, se jää täysin abstraktiksi oppirakennelmaksi, jolloin sen tulosten mielekkyys ja relevanssi asettuvat kyseenalaisiksi käytännön toiminnan kannalta.”

<sup>46</sup> *Ervasti* (LM 1998, s. 368) arvioi oikeustieteen eri oppialojen suhtautumisen ”reaalimaailmaa” koskevaan tietoon poikkeavan toisistaan. Hänen mukaansa esimerkiksi rikosoikeudessa ”hyväksytään empirisen tiedon tarve ja käyttökelpoisuus – kriminologian muodossa – huomattavasti laajemmin kuin monilla muilla oikeuden aloilla”.

<sup>47</sup> Ks. tutkimusotteen eräistä historiallisista juurista laajemmin *Määttä* 2003 (ilmestyy).

<sup>48</sup> Ks. käsitteestä *Korkea-aho – Koulu – Lindfors* Oikeus 2002, 359, jossa arvioidaan ”todellisuuskynnyksen” sijoittuvan nykyhetken suomalaisessa oikeustieteessä matalalle, ”jonkun mielestä ehkä yllättävänkin alas.” Heidän mukaansa tämä ilmenee siinä, että ”Pääsääntöisesti hyväksytään sattumanvaraisesti ja subjektiivisesti määräytynyt todellisuuskuva. Kun ajatukseenkulu viedään loogiseen päätepiteeseen, lainopin harjoittajan ei tarvitse tieteellisin menetelmin (eli suunnitelmallisesti tai systemaattisesti) perehtyä todellisuuteen silloinkaan, kun hänellä ei ole siitä parempia tietoja kuin keskivertokansalaisella.”

keuden oikeuslähdeopin erityispiirteitä täsmentämällä) ja analysoida sen rajoitteita (muun muassa tuomioistuinpositivismin suunnassa).

Metsärikollisuuden seuranta- ja arviointiprojektissa hyödyntämämme aineisto menee kuitenkin tätä ympäristöoikeudellista perinnettä osin vielä pidemmälle. Systemaattinen hallintokäytäntöjen analysointi edellyttää menetelmällisesti tietenkin jo kehittyneempää välineistöä ja näkökulmaa kuin laajankin oikeuskäytännön sisäänkirjoittaminen lainopilliseen tutkimukseen.<sup>49</sup> Monien ympäristöoikeudellisten teemojen käsittelyn yhteydessä tuomioistuinprosesseja edeltävien hallintokäytäntöjen systemaattinen analysointi voisi laajemminkin olla paikallaan. Tämä koskee ainakin niitä asiaryhmiä, joista lain rakenteen ja sääntelyn lähtökohtien vuoksi ei juuri synny korkeimpien oikeuksien oikeuskäytäntöä – kuten metsälain soveltamiskäytännöt tyypillisesti ovat.

Empiiriselle viranomaisten käytäntöjen havainnoimiselle voidaan asettaa monenlaisia yhteiskunnallisia ja oikeudellisia tavoitteita. Tilastoaineiston tuottaminen vaikkapa metsärikollisuuden tekemuodoista ja rikosilmoituskynnyksistä voi olla *yhteiskunnallisesti* kiinnostavaa ja antaa perusteita myös lain vaikutusten arvioimiselle. *Oikeudellisesti* empiirisen oikeustutkimuksen keskeinen merkitys on kuitenkin tällaisen tutkimusasetelman kautta saavutettavissa

oleva tieto hallinto- ja tuomioistuinkäytäntöjen *lainmukaisuudesta* ja käytäntöihin liittyvistä epäkohdista.<sup>50</sup> Kriittinen ja asianmukaiseen oikeudelliseen argumentaatioon perustuva arviointi empiirisesti havainnoitavien käytäntöjen lainmukaisuudesta edellyttää tietysti riittäviä lainopillisia valmiuksia. Esimerkiksi luonnontieteellisen tai ympäristöpoliittisen koulutuksen saaneilta tutkijoilta ei voi odottaa empiirisesti havainnoitavien hallintokäytäntöjen lainmukaisuuden arvioimista. Tiedonintressi esimerkiksi ympäristöpoliittisessa tai perinteisessä metsätieteellisessä tutkimuksessa suuntautuu toisaalle, vaikka empiiriset aineistot voivat olla aivan samoja kuin tässäkin esitellyssä tutkimushankkeessa. Toisaalta pelkän juristikoulutuksen pohjalta voi olla vaikeata tavoittaa vaikkapa sitä metsätieteellistä rationaalisuutta, joka esimerkiksi metsäkeskuskäytäntöihin voi sisältyä (ympäristöasioissa hallintopäätöksiä tekevät tyypillisesti muut kuin juridis koulutuksen saaneet henkilöt, ymmärrettävästi aina osin myös omista professionaalisista lähtökohdistaan käsin). Hedelmällisimpiä tuloksia hallinto- ja tuomioistuinkäytäntöihin suuntautuvassa empiirisessä oikeustutkimuksessa saavutettaneenkin ympäristöoikeuden alueella sellaisissa monitieteisissä tutkimusryhmissä, joissa oikeudellisen osaamisen ohella on myös riittävää luonnontieteellistä (tai asiasta riippuen esimerkiksi teknistä) asiantuntemusta.

*Tero Laakso – Tanja Leppänen – Tapio Määttä*

<sup>49</sup> Käsiteltävien tapausten määrät liikkuvat viranomaiskäytäntöihin suuntautuvissa tutkimushankkeissa lähes aina vähintään sadoissa.

<sup>50</sup> Ks. myös *Korkea-aho – Koulu – Lindfors* (Oikeus 2002, s. 354), jotka asettavat viranomaisten soveltamiskäytäntöjen empiirisen tarkastelun tavoitteeksi ”paljastaa päätöksenteon jännitteet, sitä ohjaavat tosiasialliset strategiavalinnat tai menettelyä leimaavat epäkohdat”

**Lähteet**

- Ervasti, Kaijus*: Eräitä näkökohtia empiirisen tiedon hyväksikäytöstä oikeustieteessä. LM 1998, s. 364–388.
- ESSU 2000*: Metsien suojelun tarve Etelä-Suomessa ja Pohjanmaalla. Etelä-Suomen ja Pohjanmaan metsien suojelun tarve -työryhmän mietintö. Suomen ympäristö 437. Helsinki 2000.
- EV 62/2002 vp*: Eduskunnan vastaus hallituksen esityksestä luonnonvararikoksia koskevien säännösten uudistamisesta.
- HE 63/1996 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle metsälainsäädännön laiksi sekä laeiksi kestävän metsätalouden rahoituksesta ja rikoslain 48 luvun 1 §:n 3 momentin muuttamisesta
- HE 203/2001 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnonvararikoksia koskevien säännösten uudistamisesta
- Kiviniemi, Matti*: Metsäoikeus. 2. uudistettu painos. Jyväskylä 1997.
- Kokko, Kai*: Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit. Jyväskylä 2003.
- Korkea-aho, Emilia – Koulu, Risto – Lindfors, Heidi*: Empiiristä aineistoako insolvenssioikeuden tutkimukseen? Oikeus 2002, s. 353–369.
- Lehtinen, Lasse*: Uusittu metsälainsäädäntö. Jyväskylä 1992.
- LaVM 7/2002 vp*: Lakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä luonnonvararikoksia koskevien säännösten uudistamisesta (HE 203/2001 vp)
- Laakso, Tero*: Erilainen savotta. Tutkimus metsien biologisen monimuotoisuuden sääntelystä Suomen ja Ruotsin metsälainsäädännössä. Teoksessa Metsäoikeudellisia tutkielmia I. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 4. Joensuu 2003, s. 7–116.
- Leppänen, Tanja*: Metsien hakkuut, uudistaminen ja metsärikokset. Teoksessa Metsäoikeudellisia tutkielmia I. Joensuun yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 4. Joensuu 2003, s. 117–212.
- MMM luonnos*. Luonnos hallituksen esitykseksi metsälain muuttamisesta. 30.6.2003.
- Määttä, Tapio*: Kyösti Haataja – sosiaalireformistinen käsiteläinopin varhaiskriitikko ja taloushistoriallisen oikeustutkimuksen uranuurtaja. 2003 (ilmestyy)
- Nissinen, Matti*: Erään ympäristörikoksen anatomia – muuan kyhmyjoutsen syyttäjälaitoksen murheena. YJ 2–3/2000, s. 107–114.
- Nuotio, Kimmo*: Ympäristörikokset. Teoksessa: Rikosoikeus. Helsinki 2002, s. 1403–1432.
- Oikeustilastollinen vuosikirja 2002*. Tilastokeskus.
- Pappila, Minna*: Metsien käytön sääntely ja biologinen monimuotoisuus. Teoksessa: Ympäristöoikeudellisia tutkielmia 1998. Helsinki 1998, s. 125–214.
- Pennanen, Jaana*: Ympäristörikostilanne Suomessa ja muissa pohjoismaissa. YJ 1/1998, s. 47–52.
- Pirjatanniemi, Elina*: Ympäristörikokset. Helsinki 2001.
- Similä, Jukka*: Ympäristösääntely ja arvioinnin näkökulmat. Oikeus 2/2002, s. 178–201.
- Tala, Jyrki*: Lakien vaikutukset. Lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntötoe-reettisessa tarkastelussa. Helsinki 2001.
- Tolvanen, Matti*: Syyttäjän ratkaisut, asiaesittely ja todistusteemat. Defensor Legis 2003, s. 347–362.
- Utriainen, Terttu*: Onko rikosoikeus ympäristönsuojelun ultima ratio? Teoksessa: Haavisto, Risto (toim.): Professori Kyösti Holman juhla-kirja. Rovaniemi 2002, s. 339–346.