

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/2004 vp

Lakialoite laiksi metsälain muuttamisesta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Maa- ja metsätalousvaliokunta on kirjeellään 1 päivänä huhtikuuta 2004 pyytänyt lakivaliokunnalta lausunnon lakialoitteesta laiksi metsälain muuttamisesta (LA 154/2003 vp — Sirkka-Liisa Anttila /kesk ym.).

- metsäneuvos Jouko Paloniemi, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jarmo Hirvonen, oikeusministeriö
- professori Raimo Lahti.

Lisäksi valiokunta on saanut professori Ari-Matti Nuutilalta kirjallisen lausunnon.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

LAKIALOITE

Lakialoitteessa ehdotetaan, että metsälakiin otetaan metsätyön häirintää koskeva rikostunnusmerkistö. Rangaistus metsätyön häirinnästä olisi sakkoa. Ehdotetun säännöksen mukaan rangaistaisiin sitä, joka estääkseen tai häiritäkseen laillista metsätyötä oikeudettomasti oleskelee maastoon selvästi merkityllä metsätyömaalueella ja siten estää tai häiritsee käynnissä ole-

vaa metsätyötä. Ehdotettu rangaistussäännös olisi toissijainen, joten sitä sovellettaisiin vain, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Metsätyön häirinnästä saadun taloudellisen hyödyn menettämisen osalta noudatettaisiin, mitä rikoslain 10 luvun 2 §:ssä säädetään.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Rangaistussäännösten säätämisperiaatteet

Lakialoitteessa tarkoitettu metsätöiden häirintää koskeva rangaistussäännös ehdotetaan sijoitettavaksi rikoslain ulkopuolelle metsälakiin (1093/1996) ja rangaistusasteikon ehdotetaan sisältävän vain sakkoa. Näistä seikoista huolimatt-

ta ehdotuksen tulee täyttää samat edellytykset, joita rangaistussäännösten hyväksyttävälle käytämiselle yhteiskunnallisina sääntelyvälineinä yleensäkin asetetaan. Näiden edellytysten mukaan kaikelle rikoslainsäädännölle tulee ensinnäkin olla *hyväksyttävä peruste*. Toiseksi on kyettävä osoittamaan, että on *painava yhteiskunnallinen tarve*, joka edellyttää juuri uuden rikos-

tunnusmerkistön säätämistä hyväksyttäväksi arvioidun tavoitteen saavuttamiseksi. Tällöin huomioon tulevat otettaviksi ennestään voimassa oleva muu sääntely samoin kuin mahdolliset tavoitellun päämäärän saavuttamiseen johtavat vaihtoehtoiset menettelyt. Kolmanneksi säädettävän kriminalisoinnin tulee olla *ennaltaehkäisevä* eli uuden rangaistussäännöksen on voitava perustellusti olettaa edes jossain määrin vaikuttavan tarkoitettulla tavalla. Neljänneksi jo perustuslain 8 §:ssä säädetyistä rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuu, että tunnusmerkistön on oltava *täsmällinen ja tarkkarajainen*.

Sääntelyn tarve

Lakialoitteen sisältämän ehdotuksen tarkoituksena on edistää mahdollisuuksia laillisten metsän hakkuiden häiriöttömään suorittamiseen. Tällainen sääntelytavoite muodostaa sinänsä epäilyksettä hyväksyttävän perusteen kriminalisoinnille varsinkin, kun sääntelyn tavoite on kiinnitettävissä perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinon ja ammatin harjoittamisen vapautteen. Toisaalta on huomattava, että metsätoille aiheutuva häiriö voi liittyä myös sanan- ja mielenosoitusvapauden käyttämiseen, joka sekun on perustuslain 12 ja 13 §:ssä nimenomaisesti suojattu.

Lakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen lakialoitteen perusteluistakin ilmevään seikkaan, että lakiehdotuksessa tarkoitettu metsätöiden häiritseminen on eri tekotapojen osalta jo voimassa olevien säännösten mukaan varsin laajasti rangaistavaa. Metsätyön ja metsätyöntekijän rikosoikeudelliseksi suojaamiseksi voi tulla sovellettavaksi ensinnäkin *hallinnan loukkausta* koskeva säännös (RL 28:11). Sen mukaan rangaistaan esimerkiksi sitä, joka luvattomasti ottaa haltuunsa toisen hallinnassa olevaa irtainta omaisuutta tai toisen hallinnassa olevaa maata. Niin ikään sovellettavaksi voi tulla *pakottamista* koskeva tunnusmerkistö (RL 25:8). Pakottamiseen syyllistyy muun muassa se, joka oikeudettomasti väkivallalla tai uhkauksella pakottaa toisen sietämään tai jättämään tekemättä jotakin. Pakottamissäännöstä onkin aiemmassa oikeuskäytännössä sovellettu myös

lakiehdotuksessa tarkoitettuun toimintaan verrattavissa olevissa tapauksissa (ks. KKO 1983 II 159). Lakivaliokunta muistuttaa tässä yhteydessä myös poliisilain (493/1995) 20 §:n 1 momentista, jonka mukaan poliisimiehellä on oikeus poistaa paikalta henkilö, jos tämän uhkauksista tai muusta käyttäytymisestä voidaan päätellä, että hän syyllistyisi muun muassa vapautteen tai omaisuuden kohdistuvaan rikokseen. Saman pykälän 3 momentin mukaan henkilö voidaan ottaa myös kiinni ja pitää säilössä enintään 24 tuntia, jos paikalta poistaminen on ilmeisesti riittämätön toimenpide eikä vaaraa tai häiriötä voida muutoin poistaa.

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ei ole voinut täysin vakuuttua siitä, että lakiehdotuksen sisältämälle uudelle kriminalisoinnille on osoitettavissa sellainen painava yhteiskunnallinen tarve kuin uusien rangaistussäännösten säätämiselä on valiokunnan mielestä välttämättä edellytettävä. Valiokunnan arvion mukaan ehdotettu säännös, joka jo lähtökohtaisesti olisi vain yhden elinkeinon harjoittamista turvaava, voisi tulla sovellettavaksi lähinnä eräänlaisilla nykyisten rikosoikeudellisten säännösten katveja reuna-alueilla. Toisaalta tällaisen sääntelyn tarvetta ei lakivaliokunnan mielestä voida ehdottomasti sulkea poiskaan ottaen erityisesti huomioon metsätöiden estämisellä aiheutettu haitta lailliselle elinkeinolle. Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta laintulkinnalle johtuvien rajojen vuoksi voi kenties myös esiintyä tilanteita, joissa edellä tarkasteltujen, nykyisin voimassa olevien säännösten soveltaminen ei ole aivan ongelmatonta. Jos maa- ja metsätalousvaliokunta päätyy ehdottamaan lakialoitteessa tarkoitettun erityiskriminalisoinnin säätämistä metsälakiin, lakivaliokunnan mielestä kyseessä voi olla vain väliaikaisratkaisu. Valiokunnan näkemyksen mukaan maa- ja metsätalousvaliokunnan tulisi-kin mietintönsä perusteluissa vaatia, että hallitus selvittää mahdollisuuden säätää rikoslakiin yleinen laillisen elinkeinon harjoittamista suojaava rangaistussäännös ottaen samalla huomioon rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta ja muista perusoikeuksista tällaiselle sääntelylle asetuvat rajoitukset.

Sääntelyn täsmällisyys

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittäväällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (PeVL 48/2002 vp, PeVL 41/2001 vp ja PeVL 10/2000 vp). Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus korostuu erityisesti lakialoitteessa tarkoitetun kaltaisissa kriminalisoinneissa, joiden tunnusmerkistössä kuvattu käyttäytyminen voi omata liittymäkohdista toisten perusoikeuksien käyttämiseen. Ehdotettu metsätöiden häirintää koskeva tunnusmerkistö on täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta altis arvostelulle. Erityisen ongelmallista laillisuusperiaatteen kannalta on se, että ehdotuksen mukaan rangaistavaan tekoon syyllistyisi myös se, joka "häiritsee" käynnissä olevaa metsätyötä. "Häiritä"-teoksena on jo itsessään monitulkintainen ja soveltamisalaltaan laaja. Lakivaliokunnan mielestä tällaisen "häiritsevän" toiminnan säätäminen rangaistavaksi koettelee myös niitä rajoja, joita suhteellisuusperiaatteesta johtuu kriminalisointien hyväksyttävyydelle. Valiokunnan arvion mukaan ehdotuksen sääntelytavoitteen kannalta keskeistä on turvata laillisten metsätöiden jatkuminen, jolloin juuri toiminnan estämisen tulee olla kriminalisoinnin ydin. Tällöin rangaistavan käyttäytymisen alaan kuulisivat kaikki ne tapaukset, joissa meneillään oleva työ on jätettävä tekemättä.

Myös "metsätyömaa-alueen" määrittelyyn liittyy useita ongelmia, joita myös lakialoitteen perusteluissa on tarkasteltu. Jos tunnusmerkistön mukainen seuraus kuitenkin rajoitetaan käynnissä olevan metsätyön estämiseen, lakivaliokunnan mielestä rikoksen tekotavat voidaan säännöksessä rajata tapauksiin, joissa metsätyön käynnissä ollessa sen estämiseksi asetetaan metsälain mukaista metsätyötä toimeenpanevan työsuorittajan työn välittömään vaikutuspiiriin siten, että työ estyy. Tällöin erillisen "metsätyömaa-alueen" määrittäminen ei valiokunnan käsityksen mukaan enää ole tarpeen.

Lakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös "metsätyö"-käsitteen epämääräisyyteen. Käsitettä ei ole metsälaisissa määritelty, eikä sitä siinä edes käytetä. Tällainen soveltamisalaltaan avoin käsite on laillisuusperiaatteen kannalta pulmallinen. Lakialoitteen perustelut huomioon ottaen valiokunta pitää kuitenkin selvänä, että uudella rangaistussäännöksellä pyritään suojaamaan nimenomaan metsän hakkuun häiriötöntä suorittamista. Laillisuusperiaatteen kannalta selvästi parempi vaihtoehto lakivaliokunnan mielestä onkin se, että uuden tunnusmerkistön soveltaminen rajataan niihin tapauksiin, joissa kyse on meneillään olevan laillisen metsän hakkuun estämisestä.

Edellä olevilla perusteilla lakivaliokunta esittää, että

jos maa- ja metsätalousvaliokunta päätyy ehdottamaan lakialoitteessa tarkoitettua rangaistussäännöksen säätämistä, se rajaa tunnusmerkistön soveltamisalan niihin tapauksiin, joissa joku metsälain mukaisen metsän hakkuun käynnissä ollessa asettuu hakkuuta toimeenpanevan työsuorittajan työn välittömään vaikutuspiiriin ja siten oikeudettomasti estää metsän hakkuun.

Menettämisseuraamus

Lakialoitteessa ehdotetaan myös metsälain 19 §:n muuttamista lisäämällä siihen viittaus uuteen 18 a §:ään. Muutoksen tarkoituksena on ilmeisesti muistuttaa lainsoveltajaa siitä, että ehdotetun metsätyön estämistä koskevan rikoksen yhteydessä voi syntyä menetettäväksi tuomitavaa taloudellista hyötyä. Lakialoitteen perusteluissa mainitaan tällaisesta tapauksesta esimerkkinä kahden metsänomistajan välinen kiista. Lakivaliokunta huomauttaa, että tällaisessa tilanteessa vahinkoa kärsineen oikeus vahingonkorvaukseen on rikoslain 10 luvun mukaan ensisijainen hyödyn menettämiseen nähden (RL 10:2.3). Valiokunnan mielestä on myös vaikea nähdä, millaisia olisivat tilanteet, joissa hakkuuden toimeenpanon estäminen voisi ylipäänsä tuottaa menetettäväksi tuomitavaa taloudellista

hyötyä siihen syyllistyneille. Jos tällaisia tilanteita poikkeuksellisesti esiintyisi, rikoslain menettämisseuraamussäännökset ovat sovellettavissa asiaan ilman metsälakiin lisättävää viittaustakin, aivan kuten lakialoitteen perusteluisakin todetaan. Käsitellessään menettämisseuraamuksia koskevan rikoslain 10 luvun säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä lakivaliokunta nimenomaisesti totesi, että uudet menettämisseuraamussäännökset ovat yleissäännöksiä ja että rikoslain ulkopuoliset erityissäännökset ovat tarpeellisia vain silloin, kun on perusteltua syytä poiketa näistä yleissäännöksistä

(LaVM 14/2001 vp — HE 80/2000 vp). Näistä syistä lakivaliokunta esittää, että

jos maa- ja metsätalousvaliokunta päätyy ehdottamaan lakialoitteessa tarkoitettua rangaistussäännöksen säätämistä, se ei kuitenkaan hyväksy metsälain 19 §:ää koskevaa ehdotusta.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää maa- ja metsätalousvaliokunnalle,

että maa- ja metsätalousvaliokunta ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 23 päivänä huhtikuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Tuija Brax /vihr	Heli Paasio /sd
vpj.	Susanna Rahkonen /sd	Jukka Roos /sd
jäs.	Esko Ahonen /kesk	Tero Rönni /sd
	Lasse Hautala /kesk	Petri Salo /kok
	Reijo Kallio /sd	Minna Sirmö /vas
	Petri Neittaanmäki /kesk	Timo Soini /ps
	Lauri Oinonen /kesk	Jan Vapaavuori /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.