

Viite

Asia

Laittomien hakkuiden torjunta Venäjällä

Asiasanat	VENÄJÄ, KESTÄVÄ METSÄTALOUS, KAUPPAPOLITIikka
Hoitaa UM	ITÄ-22
Hoitaa UE	MOS
Koordinoi	
Tiedoksi	AVS-KPO; EUR-01; EUR-13; GLO-01; GLO-02; GLO-54; ITÄ-01; ITÄ-02; ITÄ-23; ITÄ-24; ITÄ-25; KEO-12; KPO-01; KPO-02; KPO-03; KPO-05; KPO-06; KPO-07; OIK-33; POL-06; STU-00 EUE; KSL-05; MSK; PET; PIE; VAR KTM; MMM/MEO; SM/UO; SP/BOFIT; VM; VNK; YM; YM/ALO; YM/KVY

Laittomien hakkuiden torjunta on noussut yhdeksi tärkeimmäksi tavoitteeksi metsäviraston toiminnassa. Puun laittomuuden määritelmä on kuitenkin vielä avoin.

Metsävirasto on ottanut käyttöön satelliitti- ja lentokuvaan perustuvan hakkuiden valvontajärjestelmän, jonka avulla on paljastettu jo yli 0,5 miljoonaa m³ laittomasti hakattua puuta sekä väärinkäytöksiä metsähallinnossa.

Suunnitteilla on myös metsäkuljetusten kontrollijärjestelmä ja puunjalostusyritysten seurantajärjestelmä. Näiden käyttöönottoon liittyy myös puun merkinnän, sähköisen puupörssin ja puutavaran liikkeiden seurannan kehittäminen.

Yhdessä hakkuulupatietokannan kanssa edellä mainitut johtaisivat metsäviraston tavoitteena olevan "yhtenäisen metsävarojen kirjaus- ja valvontajärjestelmän" käyttöönottoon.

Kansainvälisellä tasolla Venäjä on sitoutunut ENA FLEG prosessiin, jossa sillä on kansallisen tavoitteena viennin vaikeuttaminen

Venäjän toimet laittomien hakkuiden konkreettisessa torjunnassa näyttävät vilpittömiltä ja ovat jo nykyiselläänkin osoittaneet tehonsa.

Laittomien hakkuiden määritelmä

Laittomia hakkuuta vastaan käytävää taistelua vaikeuttaa ongelman määrittelymisen vaikeus ja eri määritelmien moninaisuus. Perinteisesti laittomat hakkuut on määritelty ns. kapean määritelmän mukaan hakkuiksi, joissa puu on kaadettu ilman lupaa ja/tai olemassaolevaa lainsäädäntöä ja ohjeistusta rikkoen. Viime aikoina on kannatusta saanut ns. laaja määritelmä, missä puu on laitonta jos jossain sen toimitusketjun vaiheessa on esiintynyt laittomuutta. Siten puu on laitonta, vaikka se olisikin kaadettu täysin laillisesti mutta esimerkiksi työ-, työsuojaus-, verotus, kuljetus tai

tullilainsäädäntöä on rikottu. Kaikkein laajin viimeaikoina satunnaisesti välähdellyt määritelmä ottaisi huomioon myös puun jalostusprosessissa tehdyt laittomuudet. Sen mukaan esimerkiksi jalostuslaitoksen tilapäinen päästönormien ylitys tekisi puutuotteesta "laittoman".

Tällä hetkellä Venäjällä käytetään laittomien hakkuiden määrittelyssä yleisesti kapeaa määritelmää, mutta yhteiskunnalle aiheutuvista tappioista ja varsinkin ulkomaisen puunostajan velvollisuuksista puhuttaessa sovelletaan usein myös laajaa määritelmää.

Venäjän viralliset tilastot aliarvioivat laittomia hakkuita

Luonnonvaraministeriön suhtautuminen laittomiin hakkuihin on muuttunut takavuosisista. Vielä 1990 - luvun puolivälissä aiheesta oli vaikea keskustella viranomaisten kanssa. Kun jopa kyseenalaisesti laaditut tilastot osoittavat huomattavia ja kasvavia taloudellisia tappioita, äänenpainot ovat muuttuneet. Virallisten tilastojen mukaan laittomia hakkuita on viime vuosina ollut noin 1 milj. m³ vuodessa, mikä tarkoittaa valtiolle noin 3,0 mrd ruplan menetyksiä vuosittain. Nykyisin luonnonvaraministeriö myöntää ongelman olemassaolon ja vakavuuden ja käsittelee sitä avoimesti eri tahojen kanssa.

Laittomien hakkuiden kehitys Venäjällä 1996 - 2001 virallisen tilastoinnin mukaan

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Laittomasti hakattu puu, m ³ /v	400700	389100	526500	720500	715400	941400
Tapausten määrä, kpl/v	22400	21700	23600	30000	30100	29400
Laittoman puun arvo, miljoonaa ruplaa	94,3	80,5	141,6	340,1	485,9	2850,5

(Lähde: Russian forests 2003)

Metsävirasto ei halua esittää tarkkoja arvioita laittomasti hakatun puun kokonaismäärästä. Se kuitenkin kertoo, että laittomien hakkuiden määrä lienee huomattavasti suurempi kuin viralliset tilastot osoittavat, jopa noin 5% koko hakatusta puumäärästä. Tämä tarkoittaa 8 - 9 miljoonaa m³/v nykyisellä hakkuutasolla. Metsäviraston johtaja Rotšupkinin mukaan laittomat hakkuut ovat yleisimpiä merkittävien vientimaiden lähialueilla. Sisäisessä kielenkäytössä nämä ongelma-alueet on jaettu kolmeen vyöhykkeeseen: Kiinan vyöhyke (Kauko-Itä ja Siperia) sekä Suomen ja Euroopan vyöhykkeet (Luoteis-Venäjä).

Euroopan metsäinstituutin (EFI) tekemässä selvityksessä Luoteis-Venäjän laittomista hakkuista päädyttiin siihen, että 5% - 15% alueella hakattavasta puusta on laitonta. Venäjän WWF on arvioinut, että laitonta puuta olisi noin 20% - 30% markkinoilla olevan puun kokonaismäärästä. Jotkut länsimaiset kansalaisjärjestöt ovat arvioineet jopa kaiken venäläisen puun olevan laitonta. Eri arvioiden vertailua vaikeuttaa laittomien hakkuiden määritelmän epämääräisyys.

Venäjällä laittomuutta esiintyy metsänkäytön kaikissa vaiheissa. Lainsäädännön ja ohjeiden heikkoudet hyödynnetään tarkasti. Varsinkin seuraavat laittomuuden muodot ovat yleisiä:

- tietoiset virheet ja epätarkkuudet metsätalouden suunnittelussa hakkuuvolyymien määrittelyssä
- hakkuuoikeuksien myöntämisen asiakirjojen väärennökset lahjusten tai uhkailun avulla
- väärinkäytökset metsien vuokrausprosessissa
- kaupallisten hakkuiden toteutus nimeten ne hoitohakkuiksi (sanitaari- ja harvennushakkuut).
- talousmetsien suojeltujen osien hakkuut ja hakkuut luonnonsuojelualueilla
- puulajisuhteiden väärennökset
- hintojen ja tilavuuksien väärennökset vientiasiakirjoissa
- vientipuun alkuperää koskevien asiakirjojen väärennökset
- fiktiiviset sopimukset ja laittomat maksujärjestelyt
- viennin volyymeissa hyödynnetään tuojamaiden ja Venäjän laadun määrittelyn ja mittauksen eroja (Suomi, Ruotsi, Japani)

Viranomaisten toimenpiteet

Laittomien hakkuiden torjunta on noussut yhdeksi tärkeimmäksi tavoitteeksi metsäviraston toiminnassa. Torjunta on tarkoitus toteuttaa eri hallinnonalojen yhteistyönä. Jo huhtikuusta 2005 lähtien Venäjällä on suunniteltu pidettäväksi aiheesta viranomaiskokous, johon kutsutaan edustajia "voimaviranomaisista" (poliisi, turvallisuuspalvelu ja armeija), tullista ja metsävirastosta. Osa valmistelevalta dokumentaatiosta on jo tehty ja käytännön toimenpiteet ja suunnitelmien toteuttaminen ovat meneillään.

Metsävirasto on konkreettisesti aloittanut taistelun laittomia hakkuita vastaan rakentamalla vuoden 2004 aikana satelliitti- ja lentokuvaan perustuvan valvontajärjestelmän (Ks myös MOS5041-34). Lisäksi metsävirasto suunnittelee (mahdollisesti satelliittiperustaisen) metsäkuljetusten kontrollijärjestelmän ja puunjalostusyriyten läpi menevän puun seurantaan soveltuvan valvontajärjestelmän rakentamista. Edellä mainittujen järjestelmien käyttööntoon liittyy läheisesti kaadetun puun merkinnän kehittäminen, sähköisen puupörssin luominen sekä puutavaran liikkeen seuraamisen vaatiman viranomaisten välisen koordinaation kehittäminen. Yhdessä hakkuulupatietokannan kanssa edellä mainitut johtaisivat metsäviraston tavoitteena olevan "yhtenäisen metsävarojen kirjaus- ja valvontajärjestelmän" käyttööntoon.

Edellisten lisäksi metsävirasto ajanut kansallinen vapahtoisen sertifiointijärjestelmän käyttööntoa ja metsäpoliisin perustamista.

Kansainvälisellä tasolla Venäjä on ollut aloitteellinen laittomien hakkuiden ehkäisyssä ENA FLEG (Europe and Northern Asia Forest Law Enforcement and Governance) -ministeriprosessin alkuunpanijana ja isännöijänä. Venäjä on ilmoittanut prosessin tavoitteeksi mm. lisätä metsäteollisuuden investointeja Venäjällä. Keinoina se on esittänyt mm. metsäsertifiointin, väliaikaisia vientilisenssejä ja kasvavaa tulliyhteistyötä. Venäjän valmistelemista dokumenteista on havaittavissa pyrkimys käyttää ENA FLEG prosessia viennin esteeksi (Ks tarkemmin MOS5041-5 ja MOS5041-27).

Rotšupkinin mukaan ENA FLEG konferenssin keskustelut ovat olleet raskaita. Kesäkuun kokouksessa Venäjän metsäviraston johto oli melko passiivinen ja jopa haluton osallistumaan keskusteluihin. Aktiivisin osanotto nähtiin loppuasiakirjojen tekstiä valmistelevalta komiteasta luonnonvaraministeriön kansainvälisen osaston johtaja Bantsekinin toimesta, kun hän valitti ettei Venäjän "Concept paper"iä joulukuulta 2004 ole huomioitu tarpeeksi. Venäjän vähäinen innostus järjestävänä maana herättää kysymyksen sen motiiveista ja tavoitteista sekä Venäjän hallituksen tuesta prosessille.

Maantieteellisesti sekä viennin kannalta ehkä tärkein maa, Kiina, vahvasti osallistumisensa ENA FLEG prosessiin viime kesäkuussa. Metsäviraston mukaan Kiina on valmis myös kahdenvälisiin toimenpiteisiin laittomien hakkuiden torjumiseksi. Tätä varten perustetaan työryhmä (kuten on Venäjän mukaan on muodostettu Suomen kanssa). Ensimmäinen kiinalaisten delegaatio vieraillee Venäjällä elokuussa 2005 aloittaakseen keskustelut työryhmän perustamisesta.

Saavutetut (ennakko)tulokset

Jo vuoden 2004 aikana käynnistetyn metsänhakkuiden satelliitti- ja lentovalvonnan toiminta on ilmeisen tehokasta. Ensimmäisen vuosipuoliskon 2005 raportit puhuvat karmaisevaa kieltä laittomuuksien yleisyydestä metsien käytössä. Vain kahden subjektin alueelta puolen vuoden aikana ja vain todennäköisimpiin väärinkäyttötapauksiin keskittyen löytyi yli 0,5 miljoonaa kuutiota laittomasti hakattua puuta. Pääosin tämä puumäärä on peräisin laillisen hakkuualueen ulkopuolelta (samassa yhteydessä) hakatusta puusta ja volyymi on arvioitu inventaariotietojen perusteella.

Satelliittivalvonnan tulokset. Ensimmäinen puolivuosi 2005: Krasnojarsk ja Irkutsk

Rikkomus	Krasnojarsk ja Irkutsk 1-6/2005
Laittomasti hakattua puuta, m ³	542 500
Hakkaamatta jätettyä metsää, m ³	1 030 000
Alikasvos tuhottu, ha	3 200
Metsään jätettyä puuta, m ³	205 500

(Lähde: Luonnonvaraministeriön lehdistöpalvelu)

Samanaikaisesti valvontaa suoritettiin myös Arkangelissa. Alustavien tulosten mukaan rikkeitä löydettiin kaikkiaan 884 kpl. Nämä jakaantuivat seuraavasti:

ei vastaa suunnitelmaa	42%
ei vastaa asetettua hakkuuaikaa	26%
ei vastaa hakkuiden laajuutta	9%
ei vastaa hakkuupaikan olosuhteita	3%
ei vastaa normialuetta (yli 50 ha)	7%
hakkuiden lukumäärä (?) ei vastaa vaatimuksia	- % (3 kpl)
hakkuu suojelualueella	2%

Arkangelissa paljastui myös, että metsäviranomaiset olivat sekaantunut laittomiin hakkuisiin yli 90% havaituista tapauksista. Vallitsevan todellisuuden ilmitulo on voitto valvontajärjestelmälle, mutta samalla kouriintuntuva osoitus systeemin mädännäisyydestä, korruption yleisyydestä ja käsillä olevan ongelman laajuudesta. Jo saavutettujen tulosten valossa on kiistatonta, että kapeankin määritelmän mukaan laittomien hakkuiden määrä ylittää tilastoidun noin 1,0 miljoonaa m³ vuodessa moninkertaisesti.

Seuraamukset

Metsäviraston johtaja Rotšupkinin mukaan vuonna 2004 tapahtuneista 8000 väärinkäyttötapauksesta vain 7 olisi päätytty oikeuteen. Luonnonvaraministeriön mukaan kaikista Venäjän metsälain rikkomuksista 89% on laittomia hakkuuta ja todetuista tapauksista noin 10% päätyy oikeuteen asti. Virallisista tilastoista löytyy myös muita lukuja, mutta niiden tulkinta on vaikeaa, koska hakkuuohje- ym. rikkomuksia ei ole eroteltu selkeästi ilman lupaa kaadetusta puusta. Joka tapauksessa on selvää, että valvonta ja rangaistusmekanismit eivät toimi ja inhimillisen tekijän ansiosta tapaukset eivät päädy oikeuteen. Väärinkäytöksen havaitseminen, osoittaminen ja syytöksen muotoilu onkin Venäjän nykyiselle metsähallintakoneistolle vaikeaa. Oma osansa tässä on myös oikeuslaitoksen toiminnalla (tai toimimattomuudella ja ostettavuudella), vallitsevalla lainsäädännöllä, säädösten päällekkäisyyksillä ja niiden välisillä ristiriidoilla.

Laittomista hakkuista on aikaisemmin ollut hyvin epätodennäköistä joutua vastuuseen. Jos oikeuteen ollaankin päädytty, rangaistusasteikko on ollut suhteellisen lievä. Venäjällä ollaan parhaillaan kehittämässä laittomia hakkuuta koskevaa lainsäädäntöä ja koventamassa rangaistuksia. Metsäviraston mukaan lainsäädännön alalla ensisijaisena tehtävänä on varmistaa rikosvastuun toteaminen niissä tapauksissa, joissa puun laitton hankinta, säilytys, kuljetus tai myynti ovat todennettavissa.

Satelliittivalvonnan avulla todettujen väärinkäytösten tekijöille on jo langetettu seuraamuksia. Krasnojarskin ja Irkutskin alueen kokonaissakkomäärä ei ole vielä selvillä, mutta tähän mennessä sopimussakkoja on kirjoitettu yli 200 miljoonan ruplan edestä. Suurimmat sakot ovat saaneet Jantalles (87,9 milj. ruplaa) ja Igirminskii KLPH (9,2 milj. ruplaa). Arkangelin alueella sattuneista hakkuusuunnitelman rikkomuksista (suunnitelmaa rikottu yli 40% kaikista hakkuista) yli 90% todettiin metsäviranomaisten tekemiksi. Tämän seurauksena Bereznikovin leshozin johtaja Aleksandr Gritsinin on erotettu virastaan.

Valvonnan tuottama materiaali on luovutettu kokonaisuudessaan Prirodnadzorille, joka valmistelee väärinkäyttäjien vetämistä oikeuteen. Jo ennen oikeuskäsittelyjä väärinkäytöksistä kiinni jääneet tahot ovat vapaaehtoisesti maksaneet (venäläiset käyttäjä sanaa "palauttaneet") valtiolle yli 2 miljoonaa ruplaa. Vapaaehtoinen maksuherkkyys herättääkin kysymyksen siitä, kuinka paljon on maksettu valtion kassan ohi menneitä "palautuksia" yritettäessä välttää tai pienentää sanktioita?

Arviointia

Perinteinen pienten puumäärien luvaton hakkuu ja varastaminen on muuttunut laajaksi kaupalliseksi toiminnaksi, jolla on vaikutusta puumarkkinoihin ja maan metsäpolitiikkaan. Kyseessä ei ole enää primitiivinen varastaminen vaan laillisten hakkuiden kohteista lähtevä asiakirjaväärennöksiin perustuva rikollinen liiketoiminta, johon valtiokin on herännyt.

Metsävirasto on aiemmin yrittänyt vierittää syyn laittomuuksista ulkomaille. Rotšupkinin viime lokakuun lausunnon mukaan jokaisella venäläisellä laittomasti tai puolilaittomasti toimivalla puunmyyjällä on ulkomainen ostaja, joka väittää itseään lainkuuliaisiksi liikemieheksi. Villeimmillään tämä näkemys on purkautunut nationalistisena retoriikkana venäläisten toimijoiden perimmäisestä hyvyydestä ja siitä, että ulkomaalaiset pakottavat heidät laittomuuksiin maksamalla puusta korkeaa hintaa!

Venäjällä syyllinen on löydettävä ja mieluiten oman pesän ulkopuolelta. Perinteinen ja valtiojohdonkin suosima tapa syyttää ulkomaita johtaa helppoihin ratkaisuihin - lopetetaan vienti, niin ongelma poistuu. Tämä linja näkyy peitetyksi myös Venäjän ENA FLEG-prosessille asettamissa tavoitteissa. Toisaalta viennin vaikeuttaminen toteuttaa sopivasti myös nykyistä metsäteollisuuspolitiikkaa.

Satelliittiperustaisen valvonnan toteuttaminen ja Arkangelin esimerkki antaa viitteitä metsäviraston halusta **oikeasti** ratkaista ongelma. Metsähallinnon osallisuuden tyly paljastuminen ja sitä seuranneet viraltapanot ovat rohkaisevia esimerkkejä pyrkimyksestä puhdistaa kenttää. Myös ulkomaiden syytelyn pitäisi vähentyä, sillä Arkangelista viedään hyvin vähän raakapuuta ulkomaille, joten siellä laittomuudet ovat kiistatta sisämarkkinavetoisia. Toivoa sopiikin, että vientiä vastustava ja siihen painottuva retoriikka on tarkoitettu ensisijassa kotimarkkinoiden toimijoille, jotta suunnitellut uudistukset eivät kohtaisi vastarintaa. Toimiessaan metsäviraston haaveilema, kuvausten mukainen yhtenäinen metsävarojen kirjaus- ja valvontajärjestelmä lopettaisi lähes kaiken metsien kaupallisen väärinkäytön varsinkin sisämarkkinoilla. Kysymys kuuluukin, kuka maksaa viulut, kuinka (tieto)turvalliseksi järjestelmä voidaan saada ja kuinka paljon järjestelmä loukkaa yritysten liikesalaisuutta.

Suurille venäläisille yrityksille laittomien hakkuiden kuriin saaminen olisi hyvin tervetullutta. Nykyisin lähes kaikki ovat joutuneet jossain vaiheessa käyttämään yksityisiä aseistettuja joukkoja vartioimaan metsiensä koskemattomuutta. Ulkopuolisten varkaiden lisäksi ne painivat omien työntekijöidensä ja hakkuuyritystensä epärehellisyyden kanssa. Useimmiten hakkuuluvat ylitetään ylemmän johdon tietämättä. Ylimääräiset kuutiot myydään omaan laskuun ulkopuolelle ja kaikki toiminnan kulut (joskus myös lahjukset) veloitetaan emoyritykseltä. Tämä nostaa yritysten käyttämän puun omakustannehintaa. Lisäksi se kasvattaa tulevaisuuden puunhankintakustannusta, koska luvatta hakatun puumäärän korvaamiseksi uudet kauempana sijaitsevat metsäalueet joudutaan avaamaan aiemmin ja laajempina.

Varsinaisessa tekstissä esitettyjen tilastojen valossa ongelma laittomien hakkuiden määrittelystä tulee entistä tärkeämmäksi. Onko puu laitonta, jos hakattaessa on rikottu hakkuuohjeita ja jätetty muutama kanto ylipitkäksi? Onko puu laitonta, jos se on peräisin leimikolta, jolla on ylitetty leimikon rajat? Onko puu laitonta, jos sen on hakannut yritys, joka on toisella leimikolla syyllistynyt laittomiin hakkuisiin? Kun lisätään vielä vero-, kuljetus- ja tulli- ym. lainsäädännön mahdolliset rikkomukset laajaa määritelmää sovellettaessa päädytään toteamukseen, että haluttaessa tällä hetkellä lähes 100% Venäjällä hakatusta puusta voidaan luokitella laittomaksi.

Ongelman laajuus näyttäisi pakottavan lähtemään liikkeelle kapeasta määritelmästä ja keskittymään siihen, jotta saataisiin konkreettinen aloituspiste laittomuuksia vastustaville toimille. Kun tämä osa saadaan hallintaan, laittomuuksien kitkemistä on helpompi laajentaa koskemaan myös muita väärinkäytöksiä puun hakkuuseen, kuljetukseen ja kauppaan liittyen.

Satelliittivalvonnan perusteella saatu materiaali on lahjomatonta ja se tuotetaan hyvin pienen ihmismäärän voimin. Valvonnan siirtäminen tietokonepohjaiseksi ja paikallistason kontrollin ulottumattomiin pienentää mahdollisuuksia korruptioon ja samalla tehostaa väärinkäytösten ilmituloa. Ilmakuva kartasta todennetut leimikkojen rajojen ylitykset ovat yksiselitteisiä, eivätkä anna samanlaista mahdollisuutta spekuloinnille tai lahjonnalle kuin katselmusmenettely. Satelliittivalvonta on osoittautumassa tärkeäksi palaksi taistelussa laittomia hakkuuta vastaan, sillä se tuo kaivattua legitimizeettiä ja luotettavuutta Venäjän metsähallinnon virallisille dokumenteille. Luottamus metsänkäyttöoikeuksien jakoperusteisiin, hakkuuoikeuden osoittaviin dokumentteihin ja hakkuiden valvontajärjestelmään on välttämätöntä kansainvälisesti uskottavan alkuperäjärjestelmän luomiseksi Venäjän sisä- ja vientimarkkinoille.

Prirodnadzor joutuukin syyllisten edesvastuuseen saattamisen kanssa kovan paikan eteen. Yritysten rahantyrkytys johtaa kiusaukseen tarjota valtion kassan asemesta vastaanottavainen tasku. Kyynisesti voisikin todeta olevan mielenkiintoista nähdä, kuinka kauan kestää ennenkuin rahanjaosta sovitaan ja homma jatkuu entisellään. Mielenkiintoista on myös Rotšupkinin mahdollinen suoraselkäisyys ja aseman vahvuus - kontrollijärjestelmän määrätietoinen kehittäminen luo ympäristölle paineita pullauttaa hänet ulos virasta. Venäjällä kun perinteisesti uudistukset pysähtyvät johtajan vaihtuessa...

LIITTEET

-