

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 7/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till revidering av bestämmelserna om naturresursbrott

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 november 2001 en proposition med förslag till revidering av bestämmelserna om naturresursbrott (RP 203/2001 rd) till lagutskottet för beredning.

Lagmotioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat

- en lagmotion med förslag till lag om ändring av 73 § jaktlagen (LM 7/2002 rd — Lauri Kähkönen /sd m.fl.), som remitterades till utskottet den 1 mars 2002
- en lagmotion med förslag till lag om ändring av 48 kap. strafflagen (LM 26/2002 rd — Sulo Aittoniemi /alk), som remitterades till utskottet den 21 mars 2002
- en lagmotion med förslag till lag om ändring av 2 a kap. 9 § strafflagen (LM 29/2002 rd — Sulo Aittoniemi /alk), som remitterades till utskottet den 21 mars 2002.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Lena Andersson, justitieministeriet
- överdirektör Timo Kotkasaari och jurist Tuire Taina, jord- och skogsbruksministeriet

- regeringsråd Hannu Karjalainen, miljöministeriet
- tingsdomare Kalevi Julkunen, Joensuu tingsrätt
- statsåklagare Matti Nissinen, Riksåklagarämbetet
- häradsåklagare Marja Vanamo, åklagarämbetet i Joensuu härad
- försöksskogschef Eino Piri, Skogsforskningsinstitutet
- jurist Maija-Liisa Niskala, Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio
- specialplanerare Jukka-Pekka Jäppinen, Finlands miljöcentral
- organisationschef Risto Vesa, Centralförbundet för fiskerihushållning
- chefsjurist Risto Airikkala, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK r.f.
- advokat Harri Niinimäki, Finlands Advokatförbund
- projektansvariga Tapani Veistola, Finlands naturskyddsförbund r.f.
- utbildningschef Jari Pigg, Jägarnas Centralorganisation
- professor Raimo Lahti.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från professor Ari-Matti Nuutila.

PROPOSITIONEN OCH LAGMOTIONERNA

I propositionen föreslås revideringar av straffbestämmelserna om jakt, fiske samt skötsel och användning av skog. Propositionen är ett led i totalrevideringen av strafflagen. Strafflagen föreslås få ett nytt kapitel om naturresursbrott med bestämmelser om jakt-, fiske- och skogsbrott, döljande av olagligt byte, åtalsrätt och jaktförbud.

I överensstämmelse med den princip som totalrevideringen av strafflagen föreslår regeringen att de straffbestämmelser gällande jakt-, fiske- och skogsbrott där fängelse ingår i straffskalan flyttas över till strafflagen.

Naturresursbrott i strafflagen skall som regel vara straffbara då de begåtts uppsåtligt eller av grov oaktsamhet. I dagsläget kan sådana brott bestraffas med böter eller fängelse i högst två år. Regeringen föreslår inga ändringar i straffskallorna.

I bestämmelsen om jaktbrott föreslås inga större ändringar i sak när det gäller straffbarheten. I propositionen har bestämmelserna om fiskebrott sammanjämkats med strafflagens bestämmelser om miljöbrott. I fortsättningen skall också olovlig utplantering eller överföring inom vattenområden av fisk- eller kräftarter eller fisk- eller kräftstammar kunna bestraffas som fiskebrott. Avverkning i strid med förpliktelse i skogslagen eller överträdelser av bestämmelserna om skyddsskogsområden eller skyddsområden skall kunna bestraffas som skogsbrott. Dessa gärningar bestraffas som skogsbrott om de begås uppsåtligt eller av grov oaktsamhet. För skogsbrott döms också den som uppsåtligt vid skogsskötsel eller skogsanvändning skadar en från omgivningen tydligt avvikande livsmiljö som befinner sig i naturtillstånd eller ett tillstånd som påminner om detta och som är särskilt viktig med tanke på skogsnaturens mångfald, om

gärningen är ägnad att äventyra bevarandet av livsmiljöns särdrag.

Bestämmelsen om döljande olagligt byte utsträcks till att inte bara omfatta byte genom jaktbrott utan också döljande av byte som fås genom fiskebrott. Maximistraflet för döljande av olagligt byte höjs från fängelse i tre månader till fängelse i sex månader.

Tillämpningsområdet för ordningsbot utsträcks till att gälla försummelse av fiskevårds- eller spöfiskeavgift eller försummelse av att inom utsatt tid uppvisa bevis över att avgifterna har betalats, om de är straffbara enligt lagen om fiske. Ordningsbot skall föreläggas av polisen eller gränsbevakningsmyndigheterna.

Dessutom medför ändringarna i strafflagen ändringar och mindre justeringar i en rad andra lagar.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft tre månader efter att de har blivit stadfästa.

Lagmotionerna

I lagmotion LM 7/2002 rd föreslås att maximistraflet för döljande av olagligt byte enligt 73 § jaktlagen höjs från fängelse i tre till fängelse i sex månader.

I lagmotion LM 26/2002 rd föreslås att 48 kap. om miljöbrott i strafflagen kompletteras med en ny 3 a § som föreskriver att det är straffbart att hindra avverkning av skog.

I lagmotion LM 29/2002 rd föreslås ändringar i 2 a kap. 9 § strafflagen. Ordningsbot skall kunna dömas ut för jaktförseelse, överträdelse av bestämmelserna i jaktlagen, fiskeförseelse och äventyrande av fiskevatten. Dessutom föreslås det att förverkandepåföljd skall kunna verkställas för hjälpmedel vid brott, byte och fördel av brott, om deras värde uppgår till mindre än 250 euro.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Propositionen ingår i totalrevideringen av strafflagen. Strafflagen föreslås få ett nytt 48 a kap. I enlighet med koncentrationsprincipen i totalrevideringen samlas alla straffbestämmelser om jakt-, fiske- och skogsbrott med fängelse i straffskalan och som nu ingår i speciallagstiftning i ett och samma kapitel i strafflagen. De gällande bestämmelserna är relativt nya och reformen medför inga större ändringar vad det gäller straffbarhet eller straffskalor. Ett undantag är dock döljande av olagligt byte, där maximistraffet höjs. Utskottet finner propositionen nödvändig och lämplig och tillstyrker lagförslagen men anför följande anmärkningar och ändringsförslag.

Förhindrande av skogsavverkning

I samband med propositionen har utskottet behandlat lagmotion LM 26/2002 rd. I motionen föreslås att strafflagen kompletteras med en straffbestämmelse om olagligt hindrande av skogsavverkning. I diskussionerna kring ämnet kom utskottet också in på aktionerna mot lagliga näringsgrenar, till exempel pälsdjursnäringen. Att frågan är aktuell och viktig visar både lagmotionen och de många skriftliga spörsmålen (t.ex. SS 1192/1998 rd, SS 233/1999 rd, SS 1048/2000 rd, SS 1425/2001 rd, SS 177/2002 rd och SS 257/2002 rd).

Aktionerna för att förhindra skogsavverkning och protestera mot en laglig näringsgren är ofta förknippad med en verksamhet som i grund och botten avser att utnyttja den lagliga och konstitutionella rätten att ge uttryck för sin åsikt. Om aktionerna överskrider de lagliga gränserna kan de prövas med stöd av ett flertal bestämmelser i strafflagen.

Om våld eller hot om våld förekommer vid aktioner för att förhindra skogsavverkning eller en laglig näringsgren kan gärningen vara straffbar som olaga tvång enligt 25 kap. 8 § strafflagen. I det så kallade Koijärvmålet (HD 1983 II 159) dömdes de åtalade för olaga tvång när de hade kedjat fast sig i grävmaskinen på byggarbetsplatsen för att förhindra dränering av kärret.

Högsta domstolen ansåg också att civil olydnad inte var något kriterium för att anse att gärningen inte var straffbar. Att vägra följa ett förbud eller en order som en polisman ger inom ramen för sina befogenheter eller att försvåra för en polisman att utföra sina tjänsteåligganden kan enligt 16 kap. 3 § strafflagen bestraffas som hindrande av tjänsteman eller enligt 4 § som tredska mot polis. I vissa fall kan också 28 kap. 11 § strafflagen om besittningsintrång tillämpas. Den som de facto hindrar den som besitter egendom att använda lös eller fast egendom kan straffas med stöd av bestämmelsen om besittningsintrång.

Behovet att skydda lagliga näringar mot olagliga kränkningar har beaktats i den reviderade versionen av 24 kap. strafflagen, som föreskriver om kränkning av integritet och frid och om ärekränkning. De boendes privata områden, gården och byggnader i direkt anslutning till dem är skyddade av hemfriden. Enligt 2 § är det grovt hemfridsbrott om någon uppenbart har för avsikt att skada egendom. Utöver platser som ingår i hemfriden skyddas bestämmelserna i 24 kap. också bl.a. affärslokaler, produktionsanläggningar och omgärdade gårdar kring dem. Enligt 4 § kommer grovt brott mot offentlig frid i fråga till exempel när gärningsmannen uppenbart har för avsikt att skada egendom.

Av ministerns svar på det skriftliga spörsmålet SS 233/1999 rd framgår det att justitieministeriet har utrett om det är befogat att komplettera de gällande bestämmelserna i strafflagen med särbestämmelser för att skydda rätten att utöva näring. Följande alternativ var aktuella:

— Strafflagen kompletteras med en självständig bestämmelse om kränkning av rätten att idka näring.

— Bestämmelsen om olaga tvång i 25 kap. 8 § ändras så att där direkt nämns olaga tvång i syfte att få någon att upphöra med en näring och att också olaga tvång som stannar vid försök skall vara straffbart.

— Den allmänna bestämmelsen om straffmätning i 6 kap. 2 § strafflagen kompletteras så att brottsmotiven tillmäts större betydelse vid

straffmätningen. De tre alternativen är förknippade med en del problem och ministeriet har därför meddelat att det inte blir aktuellt att ändra strafflagen på detta sätt.

Utskottet anser att det inte är befogat att komplettera det föreslagna 48 a kap. om naturresursbrott eller det gällande 48 kap. om miljöbrott med en bestämmelse om hindrande av skogsavverkning, som det föreslås i lagmotion LM 26/2002 rd. De gällande bestämmelserna i strafflagen täcker relativt väl den olagliga verksamhet som det är befogat att kriminalisera. Förslaget överlappar dessutom delvis de gällande bestämmelserna. En bestämmelse med det föreslagna innehållet rimmar inte heller så väl med bestämmelserna i 48 eller 48 a kap. som skyddar andra rättsobjekt än bestämmelsen i lagmotionen avser att göra.

Det är inte helt okomplicerat eller oproblematiskt att förbättra skyddet för skogsavverkning eller en laglig näringsgren med mer omfattande straffbestämmelser. Enligt den straffrättsliga legatlitetsprincipen måste straffbestämmelserna vara exakt formulerade. Dessutom får bestämmelserna inte utan grund begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna, som åtnjuter skydd i grundlagen. Meningarna går i sär när det gäller hur nödvändigt det är med nya bestämmelser. Enligt utskottet skall olagliga aktiviteter i första hand bestraffas inom ramen för de gällande bestämmelserna, vilket betyder att insatserna för att förebygga olagligheter måste bli effektivare, brotten utredas och de ansvariga ställas till svars både skadestands- och straffrättsligt. Det är viktigt att det görs en bedömning av hur aktuell strafflagstiftningen är och vilka områden den täcker in med avseende på olaglig verksamhet som syftar till att förhindra att en laglig näringsgren utövas och rättspraxis i samband med detta. Utskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande om detta (*Utskottets förslag till uttalande 1*).

Detaljmotivering

1. Lag om ändring av strafflagen

48 a kap. Om naturresursbrott

3 §. *Skogsbrott*. Enligt 1 mom. är det straffbart att avverka skog i strid med de bestämmelser och föreskrifter som finns i skogslagen eller att bryta mot bestämmelser eller föreskrifter om skyddsskogsområden eller skyddsområden. Enligt 2 mom. döms också den för skogsbrott som uppsåtligen i strid med skogslagen eller bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av den, eller utan sådant tillstånd som förutsätts i lag eller i strid med tillståndsvillkor, vid skogsskötsel eller skogsanvändning skadar en från omgivningen tydligt avvikande livsmiljö som befinner sig i naturtillstånd eller ett tillstånd som påminner om detta och som är särskilt viktig med tanke på skogsnaturens mångfald, så att gärningen är ägnad att äventyra bevarandet av livsmiljöns särdrag.

Gärningen i 1 mom. är straffbar om den begås uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. I 2 mom. krävs bara uppsåt för att gärningen skall vara straffbar. Flera av de sakkunniga som utskottet hörde har anfört kritik mot att gärningen i 2 mom. inte är straffbar om den utförs av grov oaktsamhet. Denna skillnad motiveras i propositionen (s. 19) med att det till och med för experter kan vara svårt att avgöra om en livsmiljö som befinner sig i naturtillstånd eller ett tillstånd som påminner om det är särskilt viktig med tanke på skogsnaturens mångfald i den mening som avses i 10 § 2 mom. skogslagen. Det är heller inte lätt att bedöma följderna av gärningen. Därför är det svårt att exakt avgränsa en straffbestämmelse som bygger på en bestämmelse i skogslagen. Straffbestämmelsen försöker samordna två saker: å ena sidan skyddet för viktiga livsmiljöer och å andra sidan kravet på exakt avgränsning i enlighet med den straffrättsliga legalitetsprincipen.

Bestämmelsen i strafflagen om skogsbrott kompletteras av bestämmelsen i 18 § 2 mom. skogslagen om skogsförseelse. I 4 punkten i sistnämnda lagrum föreskrivs att den som uppsåtli-

gen eller av oaktsamhet i strid med 10 § eller bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av den eller utan tillstånd eller i strid med tillståndsvillkor sköter eller använder en livsmiljö som är särskilt viktig för skogarnas mångfald döms för skogsförseelse.

Straffet för skogsförseelse kan bara vara böter. Därför är preskriptionstiden för åtalsrätten två år. Det är lätt hänt att det går så lång tid innan en skogsförseelse kommer i dagen eller utreds att åtalsrätten hinner preskriberas under förundersökningen. Bestämmelser om straffrättslig preskription behandlas för närvarande av riksdagen. Den 27 februari 2001 antog riksdagen lagar om straffrättslig preskription, men republikens president har inte stadfäst dem. Den icke stadfästa lagen (ISL 3/2001 rd) och en ny proposition RP 45/2001 rd om straffrättslig preskription har remitterats till lagutskottet.

Utskottet anser att bestämmelserna om tillräknenbarhet i 1 och 2 mom. bör godkännas i enlighet med propositionen. Med hänvisning till diskussionen ovan är det dock befogat att extra noga följa upp hur bestämmelserna om skogsbrott och skogsförseelse fungerar och i förekommande fall vidta åtgärder för att se över dem. Utskottet föreslår att uttalande om detta (*Utskottets förslag till uttalande 2*).

6. Lag om ändring av 16 och 18 § skogslagen

18 §. Straffbestämmelser. Enligt 14 § skogslagen skall anmälan om användning av skog göras minst 14 dagar och högst två år innan avverkingen inleds eller någon annan åtgärd vidtas, om inte skogscentralen på ansökan beviljar undantag från tidsfristen. Enligt den föreslagna 18 § 2 mom. 1 punkten straffas den som uppsåtligt eller av oaktsamhet försummar att lämna in en anmälan om användning av skog för skogsförseelse. I praktiken har det varit oklart om den gällande straffbestämmelsen om försummelse av anmälningsplikten också gäller när anmälan görs för sent. Den föreslagna nya bestämmelsen är lika tvetydig.

Anmälan om användning av skog spelar en viktig roll för övervakningen av skogslagen. Om

anmälan görs först när tidsfristen har gått ut är det svårare för skogscentralerna att utföra sitt övervakningsuppdrag. En försenad anmälan kan göra förfarandet betydelselöst. Trots behandlingsförbudet är det motiverat att kriminalisera inte bara försummelse att lämna in anmälan om användning av skog utan också försenad inlämning av anmälan. Enligt 16 § 1 mom. kan skogscentralen utfärda behandlingsförbud när anmälan om användning av skog inte lämnats in i tid. Därför föreslår utskottet att bestämmelsen kompletteras med anmälningar som görs efter att tidsfristen gått ut.

Innan åtal för skogsförseelse får väckas måste skogscentralen göra en anmälan enligt 22 § 1 mom. skogslagen. När det prövas om en försenad anmälan skall brottsanmälas och åtal väckas är det viktigt att väga in hur väsentligt dröjsmålet är och om den planerade avverkingen i övrigt följer bestämmelserna.

Lagmotionerna

Beträffande lagmotionerna framhåller lagutskottet följande:

Lagmotion LM 7/2002 rd. I enlighet med propositionen föreslår utskottet att döljande av olagligt byte skall vara straffbart enligt den nya 48 a kap. 4 § strafflagen och att straffbestämmelsen i den gällande jaktlagen upphävs. Samtidigt höjs maximistrafet från fängelse i tre till fängelse i sex månader. Utskottets ståndpunkt gör att lagmotionen måste förkastas.

Lagmotion LM 26/2002 rd. I den allmänna motiveringen ovan behandlar utskottet hindrande av skogsavverkning och drar slutsatsen att strafflagen inte behöver kompletteras med någon bestämmelse om hindrande av skogsavverkning. På grund av utskottets ståndpunkt måste lagmotionen förkastas.

Lagmotion LM 29/2002 rd. I överensstämmelse med propositionen föreslår utskottet att ordningsbot skall kunna vara påföljd också vid underlåtelse att betala fiskevårds- eller spöfiskeavgift enligt lagen om fiske eller underlåtelse att

inom utsatt tid visa upp kvitto på betald avgift. Lagmotionen måste förkastas eftersom utskottet inte föreslår något utvidgat tillämpningsområde för ordningsbot på det sätt som lagmotionen föreslår.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår lagutskottet

att lagförslagen 1—5 godkänns utan ändringar,

att lagförslag 6 i övrigt godkänns enligt propositionen utom att 18 § godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

att lagmotionerna LM 7/2002 rd, LM 26/2002 rd och LM 29/2002 rd förkastas och

att två uttalanden godkänns (Utskottets förslag till uttalanden).

Utskottets ändringsförslag

18 §

Straffbestämmelser

(1 mom. som i RP)

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1) försummar att lämna in en anmälan om användning av skog enligt 14 § *eller gör sin anmälan efter tidsfristen på 14 dygn,*

2) bryter mot bestämmelsen om beståndsavverkning i 5 § eller mot bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av den,

3) bryter mot bestämmelsen om åstadkommande av återväxt i 8 § eller mot bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av den,

4) i strid med 10 § eller bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av den eller utan tillstånd eller i strid med tillståndsvillkor sköter eller använder en livsmiljö som är särskilt viktig för skogarnas mångfald,

5) bryter mot bestämmelserna om skogsbruk i skyddsskogar i 12 § 1 och 2 mom. eller mot föreskrifter som meddelats med stöd av dem,

6) bryter mot bestämmelsen om skyddsområden i 13 § eller mot föreskrifter som utfärdats med stöd av den

skall, om strängare straff för gärningen inte bestäms på något annat ställe i lag, *för skogsförseelse* dömas till böter.

Utskottets förslag till uttalanden

1. Riksdagen förutsätter att det när totalrevideringen av strafflagen slutförs utvärderas om bestämmelserna i strafflagen räcker till för att förhindra verksamhet som avser att förhindra utövningen av en laglig näring eller skogs-

avverkning och vid behov vidtar åtgärder för att komplettera författningarna.

2. Riksdagen förutsätter att det bevakas hur författningarna om skogsbrott och skogsförseelse fungerar och att det vid behov vidtas åtgärder för en översyn av dem.

Helsingfors den 3 maj 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Henrik Lax /sv
vordf. Matti Vähänäkki /sd
medl. Sulo Aittoniemi /alk
Leena-Kaisa Harkimo /saml
Erkki Kanerva /sd
Toimi Kankaanniemi /kd
Annika Lapintie /vänst
Paula Lehtomäki /cent

Kari Myllyniemi /cent
Kirsi Ojansuu /gröna
Veijo Puhjo /vänst
Tero Rönni /sd
Mauri Salo /cent
Marja Tiura /saml
Lasse Virén /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.

RESERVATION

Motivering*Ordningsbotsförseelse*

Ordningsbot är en snabb och billig straffrättslig påföljd. Nu föreslår regeringen att påföljden skall utsträckas till vissa förseelser som ingår i lagen om fiske. Det är ett steg i rätt riktning, men samtidigt hade ordningsboten också kunnat utsträckas till vissa mindre gärningar i 74 och 75 § jaktlagen och 14 kap. 107 och 109 § lagen om fiske. Samtidigt hade det enligt vår mening varit befogat att tillåta förverkandepåföljd för hjälpmedel vid brott, bytet eller vinning av brottet i samband med ordningsboten, förutsatt att deras värde uppgår till högst 250 euro.

Bestämmelserna i 2 a kap. 9 § strafflagen bör få den lydelse som föreslås i lagmotion LM 29/2002 rd.

Förhindrande av skogsarbete.

På senare år har det kommit fram allt fler fall, då någon utomstående har stört eller i värsta fall till och med förhindrat att normalt skogsbruk bedrivs inom ramen för skogslagen. Det har förekommit fall då utomstående försökt försvåra lagliga skogsarbeten bland annat genom obehörig vistelse eller andra störande aktiviteter.

Det finns explicita straffbestämmelser om denna typ av aktiviteter i jaktlagen, lagen om fiske och i kapitlet om miljöbrott i strafflagen. Men när det gäller skogsbruk finns det ingen liknande bestämmelse. För att fylla ut denna lucka i lagstiftningen, föreslår vi att strafflagen får en straffbestämmelse om förhindrande av skogshandling som stämmer överens med skogslagen.

Förslag

På grundval av det ovanstående föreslår vi

att 2 a kap. 9 § i det första lagförslaget godkänns med ändringar och att 48 a

kap. får en ny 4 §, varvid numreringen av paragraferna därefter ändras, som följer:

2 a kap.

9 §

Ordningsbotsförseelse

— — — — —
Ordningsbot kan också bestämmas som påföljd för ringa överträdelse av nedskräpningsförbudet enligt avfallslagen (1072/1993), *jaktförseelse enligt 74 och överträdelse av bestämmelserna i 75 § jaktlagen (1093/1996) samt fiskeförseelse enligt 14 kap. 107 § och orsakande av fara för fiskevatten enligt 109 § lagen om fiske (286/1982).*

Förverkandepåföljden för hjälpmedel vid brott, byte eller vinning av brott kan verkställas i samband med ordningsbot, om deras sammanlagda värde uppgår till högst 250 euro. (Nytt 4 mom.)

Närmare bestämmelser om förseelser som avses i 2 och 3 mom. och förverkandepåföljd som avses i 4 mom. utfärdas genom förordning av statsrådet. (Nytt 5 mom.)

48 a kap.

4 § (Ny)

Förhindrande av skogsarbete

*Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet genom obehörig vistelse i skog förhindrar eller stör lagliga arbeten som utförs där, skall dömas för **försvårande av skogsarbete** till böter eller fängelse i högst sex månader.*

*Den som trots förbudet i 1 mom. begår gärningen, skall dömas för **förhindrande av skogsarbete** till böter eller fängelse i högst två år.*

Helsingfors den 3 maj 2002

Kari Myllyniemi /cent
Sulo Aittoniemi /alk
Toimi Kankaanniemi /kd

Mauri Salo /cent
Paula Lehtomäki /cent