

Miljöbrott och åtalsrätt

Jan Darpö

Inledning

Åtalen vid Hallandsåsen

Överåklagare Sven-Erik Alhem beslutade den 30 augusti förra året att lägga ned åtalet mot tre ledande befattningshavare inom Banverket för brott mot 1983 års vattenlag (VL). Samtidigt återkallade han talan mot Banverket om företagsbot på tre miljoner kronor. Åtalet väcktes i juni 2000 och var då resultatet av drygt tre års utredningsarbete. Efter det att åtalet var väckt inkom Banverket med ett yttrande av Rolf Strömberg som ifrågasatte om det som lades verket till last kunde betraktas som brott mot vattenlagen. Mycket översiktligt beskrivet menade Strömberg att det som åtalet gällde – bortledande av grundvatten – visserligen var vattenföretag i lagens betydelse, men att åtgärden inte var tillståndspliktig eftersom skadorna (den omtalade grundvattensänkningen på Hallandsåsen) inte var orsakade av bortledandet grundvattnet. Skadorna var istället i sin helhet orsakade av själva tunneldrivningen, d.v.s. en åtgärd som inte var tillståndspliktig enligt VL. Det var med andra ord och med vattenlagens terminologi, "uppenbart att varken enskilda eller allmänna intressen hade skadats genom vattenföretagets inverkan på vattenförhållandena".¹ Att så var fallet illustrerade Strömberg med att hänvisa till att bortledningen skedde med självfall, utan pumpanordningar. Som motvikt till Strömbergs skrivelse hade Alhem begärt in yttrande av Staffan Westerlund som hade kommit till en helt annan slutsats; bortledandet var vattenföretag och undantaget från tillståndsplikten kunde inte vara tillämpligt eftersom

1. 4 kap. 2 § 1 st. VL.

det förutsatte att det inte ens fanns risk för skada av åtgärderna. Att så inte var fallet illustrerade Staffan med att skadan kunde ha förebyggts genom att grundvattnet samlades in och fördes upp till Hallandsåsens yta och där återinfiltrerades till akvifären.² Utifrån dessa två motstridiga yttranden ansåg Alhem därefter att rättsläget var oklart och lade ned åtalet med följande motivering (min kursiv):³

“I den för bedömningen av ifrågavarande brottmål avgörande frågan om tillståndsplikt enligt vattenlagen förelegat eller ej har således de sakkunniga, som ingående har yttrat sig efter åtals väckande, framfört helt olika slutsatser. Oavsett vilken uppfattning som i strikt vattenrättslig mening är den riktiga tillkommer i detta mål den straffrättsliga dimensionen att det ankommer på åklagaren att styrka alla för den förda talan relevanta omständigheter såväl på den objektiva som på den subjektiva sidan. Den oklarhet i den vattenrättsliga frågan som nu uppkommit genom de två sakkunnigas olika bedömningar medför att jag i straffrättsligt hänseende anser en sådan betydande oklarhet föreligga i berört hänseende att jag inte längre anser mig på objektiva grunder kunna emotse en fällande dom avseende brott mot vattenlagen och ett bifall till den förda talan om företagsbot i denna del.”

Inriktningen på denna artikel

Alhems beslut fick stor uppmärksamhet och blev även föremål för RÅ:s prövning.⁴ Meningen med denna artikel är dock inte primärt att ifrågasätta riktigheten i Alhems agerande.⁵ Min avsikt är istället att utifrån nedläggningsbeslutet diskutera några principiella frågor som rör straffrättens roll inom miljörätten som helhet. Jag tycker att en sådan diskussion fyller sin plats i en festskrift till Staffan av flera skäl. Inte bara därför att han anlätades som sakkunnig i de vattenrättsliga frågorna i brottmålet om Hallandsåsen, utan än mer för att Staffan i sin forskargärning på senare tid har återkommit till och betonat de straffrättsliga reglernas betydelse för miljörettens genomdrivandesystem.⁶ Samtidigt kan det också konsta-

-
2. Referatet är en mycket kortfattad beskrivning av den diskussion som Rolf Strömberg och Staffan förde i fem olika yttranden mellan oktober 2000 och augusti 2001 (Strömbergs yttrande 2000-10-10 och 2001-03-07 och Staffans 2001-02-08, 2001-08-20 och 2001-08-24).
 3. Beslut av Åklagarmyndigheten i Malmö 2001-08-30 (dnr. C 01-10-1847-98), undertecknat av Sven-Erik Alhem.
 4. RÅ beslutade 2001-09-21 att återkalla Alhems beslut att lägga ned åtalet och uppdrog åt överåklagare Krister Wearn att föra talan i målet.
 5. En kort men träffande kommentar har redan skrivits av jur. dr. Annika Nilsson på Juridiska fakultetens i Lund nättidning (www.jur.lu.se/lexlundensis), se Nilsson, A: Skärpt syn på miljöbrottslighet, eller ännu en miljöskandal på Hallandsåsen?

teras att miljöstraffrätten har spelat en blygsam roll i den miljörettsforskning som bedrivits i vårt land de senaste 20 åren. Endast ett mindre antal uppsatser har producerats,⁷ och det avhandlingsarbete som var på gång i Uppsala för några år sedan har avbrutits. Därför kan denna artikel ses som ett försök att med hjälp av en komparativ metod fästa uppmärksamheten på de straffrättsliga frågorna, som jag menar är av avgörande betydelse för allmänhetens tilltro till miljöretten som helhet.

Artikeln är uppbyggd kring en jämförelse mellan miljöretten i Sverige och Storbritannien med inriktning på en beskrivning av reglerna för genomdrivandet av de miljörettsliga kraven. Den traditionella miljöretten i våra länder påminner mycket om varandra och anpassningen till EG-rätten har förstärkt denna bild. Samtidigt finns det också avgörande skillnader, vilka främst har att göra just med straffreglernas roll för att genomdriva de miljörettsliga kraven gentemot lagens adressater. Jag inleder därför med en beskrivning av den engelska motsvarigheten till miljöbalken, 1990 års Environmental Protection Act, en lagstiftning som i hög grad bygger på ett straffrättsligt genomdrivande. Därefter övergår jag direkt till en diskussionen kring två frågor som är intressanta i dessa sammanhang; förhållandet mellan de förvaltningsrättsliga och de straffrättsliga reglerna inom miljöretten samt åtalsplikt och åtalsmöjlighet. Utgångspunkten är att läsaren har en grundläggande kunskap om miljöbalkens övergripande bestämmelser. I viss utsträckning väver jag emellertid in en beskrivning av de viktigaste förvaltningsrättsliga genomdrivandereglererna och straffbestämmelserna i balken. Inriktningen i denna del är att diskutera de lege ferenda om vi i Sverige har något att lära av det engelska exemplet.

-
6. Se hans ansökan till BRÅ den 8 januari 2001 om finansiering av ett forskningsprojekt om "Hållbar hantering av miljöbrottslighet".
 7. Bl.a. Christensen, J: Ansvarslokalisering vid brott mot miljön inom enskild och offentlig verksamhet (Examensuppsats i straffrätt 20 p. Stencil Juridiska institutionen/Uppsala universitet, 1989), Westerlund, S: Europeiskt miljöbrottsseminarium 1992 (Miljörettslig tidskrift, MRT 1993:1, s. 121), Lindskog, K: Miljöbrottskonferens i Kairo 1995 (MRT 1995:2, s. 248), Ardesjö, K: Singapores miljöstraffrätt (MRT 1995:3, s. 325), Petrén, J & Larsson, M: Lag (1985:426) om kemiska produkter (Examensuppsats i miljörett 10p/20 p. Stencil Juridiska institutionen/Uppsala universitet, 1996), Andersson, A: Företagaransvar för miljöbrott inom privat och offentlig verksamhet (Examensuppsats i miljörett 20 p. Stencil Juridiska institutionen/Uppsala universitet, 1997) och Högberg Björck, G: Miljöbrottslighet på Åland (Delrapport till landskapsstyrelsen, Mariehamn 1991) och Hur hanteras misstänkta miljöbrott (Examensuppsats 20 p. Stencil, Juridiska institutionen, Stockholms universitet, 1990).

Miljörätten i Storbritannien (England och Wales)⁸

Rötterna från common law

Framväxten av det industrialiserade samhället i Storbritannien, och en till dessa förhållanden avpassad lagstiftning, kan i stora drag liknas med utvecklingen i Sverige. Det finns emellertid två skillnader som är tydliga. Det ena är att den engelska industrialiseringen skedde 50-100 år före den svenska. Den andra är att motståndet mot att lagstiftningvägen ingripa mot de negativa följderna av denna utveckling var starkare i det engelska samhället. Det första skyddet mot industrialismens baksidor utvecklades därför genom domstolspraxis ("common law"). I domstolarna utvecklades olika aktioner,⁹ främst till stöd för enskilda skadelidande som med hjälp av dessa kunde ställa krav på störande verksamheter. Men även det allmänna kunde ställa krav på sådana verksamheter vars störningar nådde en vidare och mer obestämd krets av medborgare genom aktionen "public nuisance". Genom att myndigheterna grundade en talan på en sådan aktion kunde den ansvarige straffas och nödvändiga skyddsåtgärder förordnas genom domstolens försorg.

Den common law-baserad regleringen av miljöstörningar kom att så småningom i huvudsak ersättas av uttrycklig lagstiftning. I den hälsoskyddslagstiftning som kom i slutet av 1800-talet föreskrevs att de lokala myndigheterna måste motverka vissa former av störningar, vilka benämndes "statutory nuisances". Ungefär vid samma tidpunkt kom den första lagstiftningen som syftade till att motverka den kraftiga föroreningen av de engelska vattendragen. Utöver lagstiftningen om hälsoskydd och vatten kom den tidiga engelska miljörätten att byggas utifrån att varje fara eller sektor i samhället och miljön reglerades för sig. Först i och med 1974 års Control of Pollution Act fick landet en lag för integrerad miljökontroll. Här uppträder för första gången "miljön" som skyddat intresse. Ytterligare ett steg i den riktningen togs med 1990 års Environmental Protection Act (EPA), en samlad lag för många slags verksamheter och störningar. Vattenförorenande verksamheter är dock fortfarande föremål för särreglering genom 1991 års Water Resources Act

-
8. Uttrycket "engelsk rätt" täcker England och Wales. Miljörätten i Nordirland påminner mycket om denna, medan Skottland har en egen och kontinentalt influerad rättstradition.
 9. Den engelska skadeståndsrätten är uppdelad i olika rättstitlar som ger grund för en talan, "writs" eller "actions". Svensk rätt är ju inte indelad med inriktning på formalia på samma sätt, och i brist på ett motsvarande uttryck på vårt språk använder jag genomgående uttrycket "aktion" i beskrivningen av engelsk rätt.

(WRA). I denna ges bestämmelser om utsläppstillstånd och vattenskyddsområden.

1990 års Environmental Protection Act

I Environmental Protection Act (EPA) finns tillståndsregimer för miljöfarliga verksamheter och avfallshantering samt regler för genmanipulerade organismer, luftfrågor, hälsoskydd och buller m.m. 1995 gjordes viktiga tillägg i EPA, varav bestämmelserna i Part IIA om förorenade områden var de viktigaste.

Kontrollen av industriella verksamheters miljöpåverkan sker genom den s.k. IPC-regimen i EPA Part I. Syftet med den integrerade kontrollen är att göra en allsidig prövning av miljöfarliga verksamheter som hanterar farliga substanser, oavsett om det är luften, marken eller vattnet som påverkas. En omfattande tillståndsplikt gäller för dessa verksamheter. Tillstånden följer med verksamheten och ska omprövas vart fjärde år. Förutom omprövning kan miljömyndigheten ändra villkoren i ett tillstånd genom ändringsförelägganden ("variation notices"), om det är nödvändigt med hänsyn till miljön.

När det gäller avfallsdeponering regleras detta genom särskilda tillståndsregler i EPA Part II. Ett sådant tillstånd kan inte föras över till annan person utan medgivande från tillståndsmyndigheten. När deponien ska avslutas måste tillståndshavaren likaså söka medgivande för detta ("surrender"). Efter en sådan ansökan görs en inspektion av området ifråga. Om avslutningsarbetena är väl genomförda och det inte föreligger någon fara för miljön eller människors hälsa, ska medgivande ges. Då utfärdas ett certifikat som befriar verksamhetsutövaren från vidare ansvar enligt EPA.

I Part III EPA återfinns reglerna om "statutory nuisance". Översatt till svenska förhållanden kan denna störning sägas vara en blandning av sådant som omfattas av hälsoskyddslagstiftningen och grannelagsrätten; rök, ångor eller gaser, damm, lukt eller andra luftburna störningar, deponerade material, djur, ljud och vibrationer och annat som kan spridas från en "byggnad, fastighet eller farkost" och därmed utgöra en fara för hälsan eller en omgivningsstörning. Regleringen utgår från ett strängt markägaransvar som innebär att det i sista hand är denne som ska se till att fastigheten är i ett skick som inte stör omgivningen.

Den engelska miljövardfamiljen och domstolsorganisationen

Högst upp i hierarkin för miljövardens organisation i England och Wales befinner sig miljödepartementet.¹⁰ Departementet har en starkt styrande roll genom att det meddelar förordningar, föreskrifter och allmänna råd.¹¹

Central myndighet för hela miljöområdet är sedan 1996 Environmental Agency (EA).¹² Det är EA som meddelar tillstånd enligt både EPA och vattenlagstiftningen (WRA). Det finns likheter mellan vårt Naturvårdsverk och den engelska myndigheten, men det finns också en viktig skillnad: EA är inte enbart en central myndighet utan arbetar operativt i åtta regioner. En annan skillnad är att EA har större befogenhet att ingripa i enskilda ärenden och kan beordra den lokala miljömyndigheten att besluta i viss riktning. Länsstyrelserna (county boards) saknar en uttalad roll i miljöarbetet med undantag för planeringsfrågor. Huvudrollen i det lokala miljöarbetet ligger istället på kommunerna (district councils).

Man stöter emellanåt på påståendet att Storbritannien saknar förvaltningsrätt.¹³ Detta är sant i så måtto att landet saknar en allmän förvaltningslag och speciella förvaltningsdomstolar. Lika sant är emellertid att man har regler för förvaltningsbeslut och dess överklagande, om än något annorlunda än vad vi är vana vid. De förra regleras i vanlig offentligrättslig lagstiftning. Distinktionen mellan civilrätt och offentligrätt är klar och myndigheterna har i allmänhet inte tillgång till civilrättsliga remedier i sitt arbete.¹⁴ Däremot har man tillgång till straffrättsliga instrument eftersom åtalsrätten är fri, något som jag återkommer till nedan. Överklagande av förvaltningsbeslut sker normalt inom myndighetsorganisationen, vanligtvis genom besvär direkt till det berörda departementet. Denna möjlighet att överklaga är dock endast tillgänglig för sökanden i ett ärende. Motstående intressen får istället förlita sig på en laglighetsprövning ("judicial review") vid allmän domstol. Denna form av prövning kan även användas av sökanden för att besvara sig över regeringens beslut. Domstolen kan kassera beslutet utifrån olika grunder som fastställts i rättspraxis.¹⁵

-
10. Tidigare DoE (Department of the Environment), numera DETR (Department of the Environment, Transport and the Regions).
 11. De två förra kallas "regulations" resp. "orders", skillnaden är liten. "Guidances" är allmänna råd som har en viss styrande effekt genom att domstolarna kan beakta dessa vid "judicial review".
 12. Tidigare var tillsynen över EPA och WRA uppdelad mellan HMIP ("Her Majesty's Inspectorate for Pollution") och NRA ("National Rivers Authority").
 13. Se t.ex. Jones i *Comparative environmental law in Europe. An introduction to public environment law in the EU member states* (Red. Seerden, R & Heldeweg, M. Maklu/ Juridik & Samhälle/Blackstone/Schulthess 1996), sid. 395f.
 14. Med undantag för en civilprocessuell möjlighet att vända sig till High Court om begära domstolsföreläggande mot en brottslig verksamhet ("injunction"), vilket i vissa fall kan vara mycket effektivt (Tromans, S: *The Environmental Acts 1990-1995*. Sweet & Maxwell 1996, sid. 83). Denna möjlighet utnyttjas emellertid ytterst sällan.
 15. De viktigaste av dessa är att myndigheten inte har tillämpat lagen rätt, att den inte har skött sina lagliga förpliktelser, att den gått utanför sina befogenheter ("ultra vires") samt att det föreligger formella felaktigheter i hanteringen.

Genomdrivandet av de miljörättsliga kraven

Som framgått ovan, genomdrivar miljömyndigheterna lagstiftningen med stöd av tillstånd och förelägganden ("notices"). Adressaten för ett föreläggande kan överklaga på sakliga och formella grunder till den lokala domstolen, Magistrates Court.¹⁶ Domstolen gör en full prövning, d.v.s. sätter ett nytt beslut i det gamlas ställe.¹⁷

En avgörande skillnad mot Sverige är att administrativa viten inte existerar i Storbritannien. Det normala är istället att om något görs i strid mot tillstånd eller förelägganden utgör detta en straffbar handling. Reglerna för "statutory nuisance" i Part III EPA ger en bra illustration av detta; det är ett brott att utan skälig ursäkt ("reasonable excuse") bryta mot ett föreläggande enligt dessa regler.¹⁸ När det gäller industriella och kommersiella verksamheter kan företagaren ursäkta sig med att han har tillämpat "BPM", d.v.s. "best practicable means". Även om bedömningen i dessa mål är straffrättslig, anses företagaren ha bevisbördan för att så är fallet.¹⁹ Slutligen gäller också att om adressaten inte följer ett föreläggande kan myndigheten utföra de behövliga åtgärderna på eget bevåg. Myndigheten kan därefter söka de kostnader åter som anses skäliga i sammanhanget.²⁰

Även överträdelser mot reglerna i IPC-regimen i EPA Part I är straffrättsligt sanktionerade. Så är det ett brott att bedriva tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd eller i strid mot givna villkor.²¹ Det straffrättsliga ansvaret under IPC-regimen är objektivt och här finns inte något utrymme för att överträdelsen kan vara skälig ursäktad.²² Avslutningsvis bör det också noteras att det straffrättsliga ansvaret enligt IPC-regimen även omfattar förelägganden och vissa allmänna kravregler.²³

16. Domstolsorganisationen i Storbritannien är uppdelad i två linjer beroende på vad målet gäller. I brottmål är den lägsta instansen den lokalt baserade Magistrates Court som för det mesta består av lekmän utan juridisk skolning (s.k. fredsdomare). Nästa instans i dessa mål är de länsbaserade Crown Court där rätten består av en domare och 12-mannajury. I civilmål är istället County Court första instans. Dess domar överklagas till High Court, som i dessa sammanhang brukar benämnas Divisional Court. Både brottmål och civilmål överklagas därefter till Court of Appeal (Criminal resp. Civil Division), och slutligen till House of Lords. High Court, Court of Appeal och House of Lords benämns "Supreme Court of Judicature", de är londonbaserade och anses samtliga vara prejudikatbildande. Judicial review anhängiggörs direkt vid High Court. Utöver de allmänna domstolarna finns även vissa tribunaler och specialdomstolar för olika ändamål, varav Committee of Privy Council är den viktigaste som högsta domstol för samväldesländerna.

17. Det uttryck som ibland används är att domstolen "sits in the chair".

18. Sec. 80(4).

19. Tromans sid. 267.

20. Secs. 81(3) och 81(4) EPA.

21. Sec. 23 EPA.

Grunden för ansvar

De straffrättsliga reglerna i EPA Part I är uttryck för ett synsätt som skiljer den engelska miljörätten från den svenska i fråga om grunden för ansvar.²⁴ Som nämnts ovan har arvet från äldre tiders hälsovårdslagstiftning medfört en lagkonstruktion som bygger på straffrättsligt sanktionerade kravregler. Dessa kravregler konstituerar ofta ett strikt ansvar på så vis att de inte förutsätter uppsåt eller oaktsamhet. Tanken bakom lagstiftningen har varit att uppnå en preventiv effekt genom ett system byggt på ett strängt ansvar för överträdelser. Detta synsätt accepterades tidigt av domstolarna som menade att dessa förseelser "...are not criminal in any real sense, but are acts which in the public interest are prohibited under a penalty".²⁵ Den stränga synen på överträdelser av lagstiftningen inom den engelska miljöstraffrätten kan illustreras av det färska avgörandet i *Empress Car*.²⁶ Här var det fråga om ett företag som lagrade dieselolja i tankar på en fastighet. Oljan tappades genom en kran och eventuellt spill samlades upp i en tunna. En natt lämnades kranen öppen, tunnan överfylldes med dieselolja som därefter rann ut på backen och sedermera förorenade ett närliggande vattendrag. Kranen gick inte att låsa och det kunde inte utrönas vem som hade lämnat den öppen. Bolagets verksamhet var emellertid kontroversiell i bygden och sabotage kunde inte uteslutas. Trots detta ansåg House of Lords att företaget hade brutit mot lagstiftningen genom att lagra oljan på ett sätt som möjliggjort utsläppet. Visserligen var den *direkta* orsaken att någon öppnade kranen, men denna händelse kunde inte betraktas som en fullständig onormal eller oväntad händelse för företaget.

-
22. Detta framgick med tydlighet i rättsfallet *HMIP v. Drum Laundry Services (ENDS 1993 (nr. 218), s. 44)*. Företaget åtalades för brott mot tillståndsvillkor genom utsläpp i en bäck. Utsläppet var orsakat av en entreprenör som utan den tilltalades kännedom hade installerat ett rör i en skyddsvall som omgärdade en deponi på verksamhetsområdet. Trots att ingen skada påvisades bötfälldes företaget och ålades dessutom att vidta reparativa åtgärder. Enligt Thornton, J & Beckwith, S: *Environmental Law (Sweet & Maxwell 1997, sid. 127)* var böterna 5.000 £ och åtgärderna kostade lika mycket.
 23. Så fördes 1995 ett framgångsrikt åtal mot företaget *ICI i Weston* för att det hade misslyckats med att tillämpa *BATNEEC* avseende kemikaliespill i verksamheten, något som var oreglerat i tillståndet (*ENDS Februari 1995 sid. 37*).
 24. Mer om ansvarsgrunden finns att läsa i min avhandling *Eftertanke och förutseende – en rättsvetenskaplig studie om ansvar och skyldigheter kring förorenade områden (Uppsala universitet 2001)*, avsnitt 4.3.3.
 25. *J Wright i rättsfallet Sherras v. De Rutzen ([1895] 1 Q.B. 918, citerat efter Hughes, D: Environmental law (3:e uppl. Butterworths, 1996), sid. 5. Uttalandet upprepas av Lord Salmon i det vägledande rättsfallet Alphacell Ltd v. Woodward ([1972] 2 All E.R. 475 på sid. 490 f)*.
 26. *Empress Car Company (Abertillery) Ltd. v. NRA, [1998] All. E.R. 481*.

House of Lords anger uttryckligen i *Empress Car* att det straffrättsliga ansvaret är *strikt* på så vis att åklagaren inte behöver visa att någon i företaget agerat med avsikt eller av oaktsamhet.²⁷ På så vis jämför man ansvaret med det som gäller för "public nuisance". Ansvaret är däremot inte *absolut* i den betydelsen att det omfattar alla slags utlösande händelser. Det ska vara fråga om något som är normalt, naturligt och någorlunda bekant. En terroristattack mot en anläggning tas som exempel på något som inte anses vara förutsebart på detta sätt. På så vis kan man nog även beskriva detta strikta eller objektiva ansvar som ett culpabaserat "systemansvar".

Den engelska åtalsrätten

När det gäller tillgången till de straffrättsliga instrumenten finns vidare en avgörande skillnad mellan det engelska systemet och det svenska. I vårt land är rollfördelningen mellan miljömyndigheten och åklagarmyndigheten klar; den förra anmäler överträdelser till polisen eller åklagaren, och den senare prövar förutsättningarna för att väcka åtal. Rätten att väcka åtal är i stort sett ett monopol för åklagaren. I England och Wales är däremot grundregeln att åtalsrätten är fri om inte något uttryckligt undantag framgår av lag. Något sådant undantag finns inte inom miljö-rätten och därmed är åtalsrätten tillgänglig för såväl myndigheter, som enskilda och organisationer. Även om det förekommer att enskilda och organisationer (t.ex. Greenpeace) väcker åtal, är det främst de engelska miljömyndigheterna som utnyttjar denna möjlighet vid överträdelser mot miljölagarna.²⁸ Vid en jämförelse mellan våra länder kan man säga att, där

27. Detta är också det uttryck som används i den engelska doktrinen, se t.ex. Thornton & Beckwith sid. 218, Hughes sid. 573 och Tromans bl.a. på sid. 81.

28. Enligt uppgift från engelska Greenpeace (Nick Barnes, e-mail 2001-08-29) väcker organisationen numera sällan åtal. Enligt EA är det dock vanligt att olika miljöorganisationerna använder sig av denna möjlighet som en påtryckning för att förmå myndigheten att väcka åtal (muntlig uppgift 1998-05-19 av Anne Silvester, EA North-east Region, Prosecution Office). När det gäller enskilda kan dessa begära judicial review av EA:s beslut att inte åtala. Det är emellertid vanligare att de åtalar själva. Det kan också nämnas att enskilda som drabbas av en omgivningsstörning även i övrigt har en förhållandevis stark ställning i engelsk rätt. Den som drabbas av "statutory nuisance" kan – efter att ha uppmärksammat den ansvarige på problemen – vända sig till Magistrate Court för att få hjälp. Domstolen kan nämligen meddela förelägganden i samma utsträckning som den lokala myndigheten. Den kan dessutom förse dessa förelägganden med viten, vilket brukar bidra till adressatens beredvillighet att följa beslutet. Om han ändå inte följer domstolens föreläggande, eller ingen adressat går att finna, kan slutligen domstolen beordra den lokala myndigheten att vidta de nödvändiga åtgärderna (Hughes sid. 14).

de svenska myndigheterna agerar i förvaltningsdomstol för att få viten utdömda, där väcker de engelska åtal i allmän domstol.²⁹

På så vis erbjuder det engelska systemet en helt annan öppenhet mellan det förvaltningsrättsliga och det straffrättsliga systemet för genomdrivande av miljökraven i och med att där är det tillsynsmyndigheten som väcker åtal.³⁰ Givetvis måste också den myndigheten göra bedömningar om vad som är värt att åtala eller ej. Enligt den åtalspolicy som utvecklats inom det engelska miljödepartementet ska åtal väckas om det finns en realistisk möjlighet att få den tilltalade dömd.³¹ Man gör emellertid också en indelning utifrån graden av överträdelse, där man delar in dessa i allvarliga (alltid åtal), ordinära (åtal om särskilda skäl) eller mindre (åtal endast vid upprepade överträdelser). I policyn betonas också att åtal alltid bör väckas vid avsiktliga överträdelser samt att den ansvarige beteende efter upptäckten bör tillåtas inverka på bedömningen. Ett vanligt skäl att inte väcka åtal är att den förväntade påföljden är låg och det därför inte ligger i det allmännas intresse att gå vidare. I vissa fall använder sig miljömyndigheten av "mjukare medel" vid miljöbrott. Ett sådant är att utfärda en varning ("caution") som är en formell skrivelse som den ansvarige skriver på under hot om åtal.³²

Andra straffrättsliga skillnader

Utöver det faktum att straffet ersätter vitet inom den engelska miljörätten, finns det även andra skillnader i rättssystemen i våra länder som kan inverka på valet mellan förvaltningsrättsliga och straffrättsliga remedier. Något som underlättar för de engelska myndigheterna att välja de senare är att straffbestämmelserna är mera precist formulerade och utan undantag samt att, som nämnts ovan, ansvarsgrunden är strikt eller objektiv. Detta är även fallet med villkoren i tillstånd, vilket är ägnat att underlätta att lägga dem till grund för ett straffrättsligt förfarande.³³ Den engelska miljömyndighetens arbete underlättas dessutom av att den har tillgång

29. Attorney General, som annars är den allmänne åklagaren, är endast aktiv om det blir fråga om att begära "injunction" vid High Court. Detta förekommer som sagt endast ytterst sällan.

30. Det är dock inte den lokala miljömyndigheten som väcker åtal, utan speciella avdelningar ("prosecution offices") inom EA:s provinskontor.

31. "A realistic prospect of conviction" (Enforcement and prosecution. Draft for public consultation, DoE mars 1998, sid 3, punkt 21).

32. Anne Silvester enligt ovan.

33. Hurst, J: A comparative essay on the laws of Sweden and England relating to water pollution control. Stencil. Stockholms universitet, 1986, avsnitt 7.6. Enligt uppgift från Anne Silvester betonas EA i sina riktlinjer för villkor att dessa måste vara "reasonable, workable and enforceable".

till rent polisiära befogenheter. Så kan exempelvis myndigheten stoppa och inspektera misstänkta transporter. Det bör dock betonas att den engelska straffrättsprocessen är mera formell än den svenska och ställer högre krav på myndighetens förarbete. Detta medför bl.a. att noggranna och formaliserade mätrutiner måste följas för att resultaten ska godtas som bevis. Till detta kommer att man i huvudsak får förlita sig på teknisk bevisning eftersom det är svårare att höra vittnen innan rättegången. Man kan inte utesluta att sådana processuella frågor har inverkat på de engelska domstolarnas bedömning av möjligheten att visa personlig oaktsamhet i dessa sammanhang. Inverkande kan också vara att juridiska personer är straffrättsliga subjekt i England. Det vanliga är att det är företaget som åtalas, även om det också förekommer att denna möjlighet utnyttjas mot högre befattningshavare om de bidragit med eget, oaktsamt agerande. Till detta kommer att de engelska domstolarna är betydligt friare i påföljdsvalet. Så förekommer det t.ex. att man "villkorar" en dom på så vis att den dömden kan undvika påföljden om han vidtar vissa åtgärder inom en viss tid.

En sista och betydelsefull skillnad mellan våra system rör möjligheten att ta ut kostnader för teknisk bevisning och förundersökning. I det svenska straffrättsliga systemet kan detta endast ske med uttryckligt lagstöd, vilket förekommer ytterst sparsamt.³⁴ I det engelska systemet är undantaget regel när det gäller företag som döms för miljöbrott. De engelska domstolarna är klart benägna att tillerkänna den åtalande miljömyndigheten sådana kostnader, vilket dock kan ske på bekostnad av påföljden. Kostnadsfördelningsreglerna vid brottmål är dock tämligen fria och erbjuder ett stort utrymme för domstolen att göra egna bedömningar efter skälighet. Den tilltalade får dock endast stå för dessa kostnader om han blir fälld, blir han frikänd har han rätt till ersättning från statskassan.

Sammanfattande slutsatser

Det är min uppfattning att betydligt fler åtal för miljöbrott väcks i England jämfört med vårt land.³⁵ Det är troligen också så att de höga engelska

34. Egentligen bara ersättning enligt 31 kap. 1 § rättegångsbalken för kostnader för läkarundersökning och blodprovstagning när någon är misstänkt för att köra bil onykter eller drogpåverkad.

35. I Hurst (avsnitt 6.5, 6.6 och 7.13) finns en jämförelse mellan de två länderna med avseende på antalet väckta åtal. Där antalet i Sverige under 1970-talet var enstaka per år, var det många gånger fler i England. Hurst tar som exempel att enbart i Wales väcktes 28 åtal under ett år (1982) och att han själv medverkade i ett hundratal åtal under sju år i slutet av 1970-talet. Enligt senare uppgifter väckte enbart den engelska vattenmyndigheten (NRA) 237 åtal under 1994, varav 222 med fällande utgång. Hurts rapport har visserligen några år på nacken (1986), men bekräftas av en bild som förmedlas av tidskriften ENDS månatliga genomgångar.

talen vida överskrider antalet väckta åtal sammanräknat med utdömda viten i Sverige. Vid en hastig jämförelse mellan de våra länders miljömyndigheter på miljöområdet framstår de engelska som överlag mera offensiva i sin tillsyn.³⁶ Detta hindrar naturligtvis inte att även i England finns det en debatt och en kritik mot myndigheterna för underlåtenhet i tillsynsarbetet. Kritiken har bl.a. gällt att myndigheterna är alltför förhandlingsbenägna och borde väcka flera åtal.³⁷ Man har även menat att bötesnivåerna är alldeles för låga för att motverka denna typ av ekonomisk brottslighet. Det bör dock nämnas att dessa nivåer är vida högre än de som förekommer i vårt land.³⁸ Det engelska miljödepartementet har svarat på denna kritik genom att avisera att en skärpt åtalpolicy. Enligt denna bör flera överträdelser leda till åtal och dessa bör väckas vid högre instans, Crown Court. På så vis kan man yrka på högre böter och fängelse som påföljd.

Straffrättens roll i genomdrivandet av miljölagstiftningen

Allmänna utgångspunkter

Vid en jämförelse mellan miljöbalken och det engelska systemet framstår det senare som klart mer orienterat mot ett straffrättsligt genomdrivande av de miljörättsliga kraven. Orsaken till detta är att hämta i de rättsliga och politiska traditionerna i respektive land och en del av skillnaderna är så nationellt särpräglade att de bara kan fungera i en viss miljö. Emellertid är detta inget hinder mot en komparativ studie och även en diskussion om vi har något att lära av varandra. Min avsikt i denna del är inte att miljöbalken ska bli mer "engelsk" på så vis att jag förespråkar ett okritiskt övertagande av ett helt system. Jag tror dock att vi har något att lära av det engelska synsättet på förhållandet mellan de miljörättsliga kraven och sättet för deras genomdrivande. I detta avseende har nämligen miljöbalken påtagliga brister, vilket har flera orsaker. En är den brådska som lagstiftningsarbetet präglades av, vilket gjorde att samordningen av de 16

36. Detta är den slutsats som Hurst drar i sin rapport.

37. Hughes sid. 5.

38. Bötesnivåer över 100.000 £ är inte ovanliga, se bl.a. ENDS 2001:313 (Feb), s. 53 (Total Oil) och 2001:317 (June), s. 45 (Magna Electric). Läger man därtill kostnaderna för sanering o.likn. kan räkningen för de dömda företagen sluta på över 250.000 £, se bl.a. ENDS 2000:301 (Feb), s. 50 (Thames Water) och 2000:305 (June), s. 54 (BP Fuels). Som ett uppmärksammat exempel kan också nämnas att företaget Castle Cement i juli 2000 dömdes för villkorsöverträdelse i form av luktstörningar vid tre tillfällen. Påföljden blev 45.000 £ i böter och 76.600 £ i kostnadsersättning (ENDS 2000:306 (July), s. 48).

lagar som samlades i balken blev illa utförd. En annan är det okritiska övertagandet av vissa av dessa lagars genomdrivanderegler som av tradition var svaga. Den tredje är att tyngdpunkten i genomdrivandet i miljöbalken ligger på förvaltningsrättsliga instrument som tillstånd och beslut av tillsynsmyndigheter. Att reglerna också måste fungera i ett straffrättsligt sammanhang är något som ägnats liten uppmärksamhet. Inte desto mindre är det ett faktum att i vissa viktiga avseenden bygger balkens genomdrivande på de straffrättsliga reglerna, samtidigt som samordningen är mindre övertänkt.

Detta sista är något förvånande, eftersom den straffrättsliga aspekten på reglerna under lång tid i allt högre grad har betonats från politiskt håll. Inte minst gällde detta under lagstiftningsarbetet med miljöbalken, där dessa frågor kom i centrum för uppmärksamheten under de partipolitiska förhandlingarna i slutskedet. Politikernas lyhördhet i detta avseende har givetvis sin grund i den allmänna debatten om miljöbrott, som från och till har varit intensiv under mer än trettio års tid.³⁹I samband med de återkommande miljöskandalerna som vi i Sverige – i likhet med många andra länder – har drabbats av, har allmänhetens uppmärksamhet nästan undantagslöst varit fokuserad kring det straffrättsliga efterspelet kring händelserna. B T Kemi i Teckomatorp 1978, Scandust i Landskrona 1985-86 och nu senast Hallandsåsen är bara några exempel. Den kritik som har rests mot systemet har främst gällt de materiella reglernas ofullkomlighet. Den har emellertid även gällt andra frågor som att ytterst få anmälningar leder till åtal och, om så ändå blir fallet, att påföljderna är låga. En annan sak som har aktualiserats och som illustreras just i Hallandsåsen är att vårt straffrättssystem är slutet på så vis att många ärenden avskrivs inom åklagarmyndigheten. Här tas viktiga avgöranden om vad som är "ringa brott" och andra frågor kring straffrihet och åtalsunderlåtelse, utan möjlighet till offentlig insyn och bedömning i domstol.

Min uppfattning är man bör ta allvarligt på denna kritik. Det är av avgörande vikt för allmänhetens tilltro till det miljörättsliga systemet i sin helhet att de straffrättsliga instrumenten fungerar bra i dessa sammanhang. Nu menar jag inte att vi i Sverige bör avrusta det förvaltningsrättsliga genomdrivandet till förmån för ett straffrättsligt. Min utgångspunkt i denna artikel är istället att utifrån det engelska exemplet som jag har redogjort för ovan, diskutera en samordning och förbättring av dessa regler i några enstaka avseenden. En rimlig arbetshypotes för denna diskussion bör kunna vara den som anges av Staffan i BRÅ-ansökan.⁴⁰

39. Som exempel på en mycket tidig miljöskandal nämner Staffan i sin BRÅ-ansökan (p. 15) när Hylte Bruk byggde en anläggning utan tillstånd 1969.

40. BRÅ-ansökan p. 31.

“Det är å andra sidan troligen inte ändamålsenligt att göra allt genomförande av miljökontrollen miljöstraffrättsligt. Dock är det en rimlig hypotes att kriminalisering är ett av flera sätt att effektivisera miljökontrollen.”

Förvaltningsrättsliga och straffrättsliga regler i miljöbalken

Inledning

Under denna rubrik redogör jag för förhållandet mellan det förvaltningsrättsliga och det straffrättsliga genomdrivandet i miljöbalken. Därefter diskuterar jag – med Hallandsåsen i färskt minne – om tolkningarna av de miljörättsliga plikterna skiljer sig åt beroende på om det är fråga om ett genomdrivande av det ena eller det andra slaget.

Förvaltningsrättsligt genomdrivande

När det gäller miljömyndigheternas möjlighet att genomdriva kraven mot de ansvariga, bygger miljöbalkens regler väsentligen på den instrumentering som tidigare fanns i 1969 års miljöskyddslag (ML). Detta innebär att kontrollen av följsamheten med de allmänna hänsynsreglerna enligt 2 kap. MB i huvudsak sker på två sätt; dels genom tillstånds- eller anmälningsplikt för större anläggningar, dels genom miljömyndigheternas tillsyn. I det senare arbetet har myndigheterna möjlighet att meddela förelägganden, med eller utan vite, samt vidta rättelse på bekostnad av den ansvarige (26 kap. MB).

Tillstånden enligt miljöbalken bygger på samma koncessionstanke som präglade dess föregångare, 1942 års ändringar av 8 kap. i 1918 års vattenlag, 1983 års VL och 1969 års ML. För verksamheter med tillstånd enligt dessa lagar, kan de allmänna hänsynsreglerna sägas vara översatta till villkor i tillståndsbeslutet. Detta beslut ger verksamhetsutövaren ett visst “rättsskydd” som innebär att nya krav endast kan ställas på verksamheten under särskilda förutsättningar och i en viss ordning.⁴¹ Detta sker främst genom omprövning av villkor. Möjligheten för tillsynsmyndigheten att meddela vanliga förelägganden är i motsvarande grad begränsad när verksamheten bedrivs med tillstånd. Omprövning av villkor kan endast sökas av Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen. Förutsättningen för en sådan prövning är att det förflutit tio år sedan det ursprungliga tillståndsbeslutet, eller i förtid under vissa, relativt snävt formulerade förutsättningar.⁴²Förutsättningarna är i stort de-

41. 24 kap. MB.

samma som gällde för VL och ML och i praktiken har förtida omprövning skett ytterst sällan.⁴³

Den stora majoriteten av de miljöstörande verksamheterna träffas inte av någon tillståndsplikt.⁴⁴ Det kan vara fråga om verksamheter som påbörjats före tillståndspliktens ikraftträdande eller som helt enkelt aldrig sökt tillstånd, verksamheter som endast varit anmälningspliktiga eller s.k. U-verksamheter (sådana som inte omfattas av vare sig tillstånds- eller anmälningsplikt). Gentemot dessa adressater kan de allmänna hänsynsreglerna genomdrivas genom att tillsynsmyndigheten meddelar förelägganden, eventuellt förenade med vite.⁴⁵ Sådana förelägganden måste avse konkreta krav på åtgärder. Det gör att det i vissa situationer kan vara lämpligare att tillsynsmyndigheten själv utför åtgärderna på de ansvarigas bekostnad. Det finns tre olika bestämmelser om detta i miljöbalken, direkt övertagna från ML och inte alldeles enkla att tillämpa. En allmän utgångspunkt kan dock sägas vara att förutsättningen för sådan rättelse är att ett föreläggande inte blir åtlytt eller att det annars finns särskilda skäl.⁴⁶

Miljösanktionsavgifter

Miljösanktionsavgifter är ett slags mellanting mellan förvaltningsrättsligt och straffrättsligt genomdrivande som kom som en nyhet med miljöbalken (30 kap. MB). Det är fråga om en avgift som tillsynsmyndigheten kan förelägga en näringsidkare vid vissa, typiskt sett mindre överträdelse av balkens regler.⁴⁷ Påförandet av miljösanktionsavgift görs på objektiva grunder och förutsätter inte uppsåt eller oaktsamhet från den ansvarige. På ett allmänt plan anges att det ska vara fråga om ett åsidosättande av föreskrifter, underlåtenhet att söka tillstånd eller göra anmälan inför

42. 24 kap. 5 § 2-11 pp..

43. I många fall sker emellertid omprövning av villkoren i samband med att tillstånd söks för ändringar i verksamheten.

44. En nyhet i balken är dock att tillståndsplikten även gäller för befintliga verksamheter som är sådant slag som måste ha tillstånd vid anläggandet. Dessa verksamheter får dock tid på sig till utgången av 2004 att söka tillstånd (A- och B-verksamheter). C-verksamheter har haft tid på sig till utgången av år 2000 att göra anmälan.

45. 26 kap. 9 och 14 §§.

46. 26 kap. 17, 18 och 22 §§.

47. Miljööverdomstolen har i fyra domar bedömt frågan om vem som ska bedömas som näringsidkare i dessa sammanhang (MÖD 2001-05-21 i målen M 1175-00, M 4660-00, M 6957-00 och M 6958-00). I de två förra bedömdes köksverksamheten vid en fångvårdsanstalt och landstingets verksamhet vid ett sjukhus inte som näringsverksamhet. Motsatt utgång blev det i de två senare målen som handlade om kommunalt bedrivna avloppsreningsverk och vattenverk.

påbörjandet av en verksamhet eller åsidosättande av villkor i ett tillstånd enligt miljöbalken. Vilka överträdelser som är förenade med avgift framgår av en särskild förordning.⁴⁸

Det straffrättsliga genomdrivandet

De straffrättsliga reglerna för miljöbrott är numera samordnade i miljöbalken (29 kap. MB).⁴⁹ Straffreglerna förutsätter överlag inte någon påvisad negativ effekt i miljön. Det räcker med att förfarande medför en beaktansvärd, typisk (abstrakt) risk för skada. Översiktligt beskrivet kan bestämmelserna delas upp i två kategorier. I den första återfinns de som ger självständiga beskrivningar av det brottsliga förfarandet och en särskild benämning på brottet. Dessa är miljöbrott och vållande till miljöstörning, miljöfarlig kemikaliehantering och nedskräpning.⁵⁰ I den andra kategorin återfinns sådana bestämmelser som är mer eller mindre osjälvständiga på så vis att de anknyter till föreskrifter som ges i balken (blankettstraffbud). Så är det exempelvis svårt att veta vad som ska betraktas som otillåten miljöverksamhet utan att samtidigt känna till vilka verksamheter och åtgärder som är förenade med tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i balken.⁵¹ Detsamma kan sägas när det gäller brotten försvärande av miljökontroll, bristfällig miljöinformation och obehörig befattning med skyddade växt- och djurarter.⁵² I än högre grad gäller detta förstås för de renodlade blankettstraffbudena som enbart hänvisar till en viss, annan bestämmelse.⁵³

48. Förordningen (1998:950) om miljöstraffsavgifter. Som exempel ur förordningen kan ges att någon anlägger en miljöfarlig verksamhet utan tillstånd (p. 1.1; 250 000-600 000 kr), utför markavvattning utan tillstånd (p. 2.1; 5 000-50 000 kr), åsidosätter föreskrifter om begränsning av antalet djur i jordbruk under vissa förhållanden (p. 3.4; 5 000-20 000 kr), tillverkar kemiska produkter utan att göra föreskriven anmälan till produktregistret (p. 5.1; 5 000-100 000 kr), använder CFC för påfyllnad av befintlig kylanläggning (10 000 kr plus 1 200 kr/kg otillåtet använt ämne) eller släpper ut en kemisk produkt på marknaden utan att lämna föreskrivet varuinformationsblad (p. 5.4; 15 000 kr).

49. Dessa regler är dock underordnade reglerna i brottsbalken, t.ex. de om spridande av gift eller smitta samt förgöring enligt 13 kap. 7 och 8 §§ BrB. Den förra paragrafen har f.ö. förekommit i den tidiga diskussionen om överträdelserna på Hallandsåsen.

50. 29 kap. 1 och 2, 3 resp. 7 §§ MB.

51. 29 kap. 4 § MB.

52. 29 kap. 5, 6 och 10 §§.

53. 29 kap. 8 och 9 §§.

Förelägganden och straff

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler och andra kravregler är inte straffsanktionerade i sig. Det är först när dessa kommer till uttryck i olika generella eller individuella myndighetsbeslut – föreskrifter, förprövningsplikt, villkor, förbud etc. – som straffreglerna träder in. Denna beskrivning gäller dock inte helt för miljöfarlig kemikaliehantering. Här kan säga att den allmänna kravet på produktval i 2 kap. 6 § är straffsanktionerad på så vis att straffregeln i 29 kap. 3 § uttryckligen hänvisar till denna. Till skillnad från de övriga straffbuden, som stadgar om ansvar för uppsåtliga beteenden och sådant som skett av (enkel) oaktsamhet, är förutsättningen för ansvar enligt den senare paragrafen uppsåt eller grov oaktsamhet. I rättspraxis har dock denna bedömning varit sträng och här finner vi flera fällande domar som gällt olaga tippning och andra klandervärda beteenden vid omhändertagande eller påfyllning av kemikalier.⁵⁴

En annan utgångspunkt är att det inte är straffbart att bryta mot ett föreläggande enligt balken. Den bakomliggande tanken har jag uppfattat vara att dessa myndighetens bud bäst låter sig genomdrivas med viten. Detta innebär i sin tur att ett föreläggande *utan vite* får betraktas som ett tillsynsråd till adressaten, om än överklagbart. Från huvudregeln om att förelägganden inte är straffsanktionerade finns dock två undantag. Det ena har med informationsskyldigheten att göra; ett föreläggande om att lämna en uppgift eller underrättelse enligt balken är direkt straffsanktionerad i 29 kap. 5 §.⁵⁵ Det andra är att förelägganden indirekt kan sägas vara straffsanktionerade på så vis att följsamhet med sådana kan vara en del av den aktsamhetsbedömning som görs i brottmål. För att ta ett exempel ur det verkliga livet som visserligen gäller äldre lagstiftning, men där situationen är identisk: En arbetsledare på SJ åtalades för att ha besprutat en banvall i strid mot ett föreläggande som meddelats av den lokala tillsynsmyndigheten.⁵⁶ Hovrätten friade mannen med hänvisning till att det inte var straffbart att överträda ett sådant myndighetsbeslut. Vad hovrätten – och åklagaren för den delen – emellertid missade var att just detta att bryta mot ett klart myndighetsbud är något som talar för att en hantering är grovt oaktsam. Detta gäller särskilt på kemikalieområdet, där som nämnts

54. Se exempelvis Svea hovrätt 1991-10-28 (mål B 289/91) och Huddinge tingsrätt 2000-01-24 (mål nr. B 766-99). Målen gällde visserligen brott mot 5 § lagen om kemiska produkter (LKP), men konstruktionen var identisk med den i 29 kap. 3 § MB. Se vidare om det förra rättsfallet i Karlmark, S: Miljörätt ur straffrättsligt perspektiv. Norstedts, 2:a uppl. 1999, sid. 117.

55. Detta framgår av uttryckliga uttalanden i förarbetena och motsägs inte av lagtexten (prop. 1997/98:45 del 1, sid. 307f). Den bakomliggande filosofin om varför just dessa förelägganden och inga andra ska vara straffsanktionerade är dock hölj i dunkel.

56. RH 19991:17. Arbetsledaren var åtalad för brott mot LKP (5, 16 och 20 §§).

ovan rättspraxis är sträng. Med miljöbalkens termer borde man alltså ha gått vidare och prövat om inte brott enligt 29 kap. 3 § begåtts.

När det gäller förelägganden bör det slutligen nämnas att det finns ett förbud mot dubbelbestraffning som gäller straff för gärningar som har omfattats av vitesföreläggande. Däremot finns inget hinder att döma till ansvar för en överträdelse där den ansvarige också har blivit förelagd att betala miljö sanktionsavgift.⁵⁷

Förhållandet mellan tillståndsplikt och straff

Tillståndsplikten är straffsanktionerad, liksom följsamhet med villkor i tillstånd. Det är inte alltid lätt att särskilja tillståndet från villkoren, men man brukar säga att det förra framgår av tillståndsmeningen i beslutet. Här anges vanligen omfattningen av verksamheten i form av produktionsmängd per år, kapacitet, drifttid eller ytstorlek.⁵⁸ De närmare kraven för verksamheten anges genom allmänna och särskilda villkor. I det förra stadgas egentligen bara att verksamheten ska bedrivas i huvudsaklig överensstämmelse med vad sökanden har uppgivit. De senare kan avse utformningen av driften och bestämmelser om utsläpp till luft, vatten och mark, bullerbekämpande åtgärder, avfallshantering m.m. De kan även avse skyldigheter av mer administrativ karaktär, t.ex. kontroll och utredningar. I straffrättsligt hänseende behandlas överträdelser av såväl tillstånd som villkor numera som otillåten miljöverksamhet.⁵⁹

Genomdrivandereglerna ställs på sin spets om någon bedriver tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd eller – kanske vanligare – en verksamhet med tillstånd och vidtar en tillståndspliktig förändring utan att söka tillstånd därtill. En enligt min uppfattning självklar ordning i denna situation vore att tillsynsmyndigheten kunde förelägga vederbörande att söka tillstånd för verksamheten/ändringen. Detta är emellertid endast möjligt under förutsättningar att det är fråga om en miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. MB samt att verksamheten medför "risk för betydande föroreningar eller annan betydande olägenhet" för människor eller miljö.⁶⁰ I praktiken innebär denna tröskel att bestämmelsen får ett mycket be-

57. 29 kap. 11 § 3 st. MB. Se min kommande artikel Miljörätt och Europakonventionen i Skrifter från rättsfonden 2002, med hänvisningar till rättspraxis från Europadomstolen samt till beslut av Högsta domstolen beslut 2001-03-15 (mål Ö 4242-99) och dom av Göta hovrätt 2001-05-18 (mål B 1282-00).

58. Bjällås & Rahmn: Miljöskyddslagen. Handbok i miljörätt. Publica, 2:a uppl. 1996, sid. 105. Se även beslutet av Koncessionsnämnden för miljöskydd i ärendet om Eka Chemicals i Bohus (KN 73/98).

59. 29 kap. 4 § MB. Före miljöbalken hade det en viss straffrättslig betydelse om det var fråga om överträdelse av själva tillståndet, eller av villkor i detta.

60. 9 kap. 6 § 2 st. MB.

gränsat användningsområde.⁶¹Vad tillsynsmyndigheten istället får göra är att förelägga verksamhetsutövaren att upphöra med den tillståndspliktiga verksamheten eller att inte vidta den d:o förändringen av driften. Det är dock inte alldeles självklart att ett sådant föreläggande håller vid en överprövning, då det kan uppfattas som en alltför ingripande åtgärd att stoppa en verksamhet som ändå hade tillåtits vid en tillståndsprövning. Det är möjligen detta som är orsaken till att denna typ av förelägganden är mycket ovanliga och att tillsynsmyndigheterna många gånger hellre förlitar sig på att anmäla överträdelsen till åtal. Det innebär i sin tur att tillståndspliktens omfattning till syvende og sidst kommer att avgöras i straffrättslig ordning. Det är också därför som Strömbergs och Alhems resonemang om två tolkningar av tillståndspliktens omfattning – en förvaltningsrättslig och en straffrättslig – enligt min uppfattning blir missvisande.⁶²Det är ju fråga om en och samma plikt och den måste bedömas på samma sätt eftersom den genomdrivs med straffrättsliga medel. Frågan är väl snarast, vad innebär en straffrättslig tolkning av en förvaltningsrättslig plikt? Enligt min uppfattning bör denna fråga besvaras med utgångspunkt från den tolkningsmetod som är lämplig att använda inom rättsområdet i sin helhet. Vad som menas med detta ska jag utveckla nedan. Först bara några ord om legalitetsprincipen.

Om miljöretten och legalitetsprincipen

I den miljörettsliga doktrinen är det en vanlig uppfattning att ändamålsskäl bör betonas som en viktig tolkningsfaktor vid tillämpningen av rättsreglerna på området. Man lyfter även fram att styrkeförhållandena kan skilja från andra områden inom förvaltningsretten då det är fråga om myndighetsutövning mot enskilda. De miljörettsliga reglerna ska många gånger tillämpas i situationer där andra förhållanden gäller och där andra intressen står på spel. Här kan det vara fråga om att andra enskilda står emot intresset av att bedriva en verksamhet, en verksamhet som dessutom kan orsaka irreparabla skador på miljön. På så vis kan man även tala om att framtida generationers intressen äventyras. Det är mot denna bakgrund som frågor om lagstöd på miljörettsområdet bör bedömas, såväl när det är fråga om ett förvaltningsrättsligt genomdrivande

-
61. Nu skriver visserligen Bjällås i Miljöbalkskommentaren att tillsynsmyndigheten kan förelägga en verksamhetsutövare att söka tillstånd så snart det uppstår en oenighet om en ändring är tillståndspliktig eller inte (Bengtsson & Bjällås & Rubenson & Strömberg: Miljöbalken. En kommentar, del 1; kap. 1-15. Norstedts 2000, på sid. 9:20). Han anger dock inte något stöd för denna uppfattning och lagtexten menar jag är entydig.
 62. Strömbergs uttalar att "ändamålssynpunkter måste vika för legalitetssynpunkter", se hans yttrande nr. 2 (2001-03-07) på sid. 1. Se vidare Alhems motivering av nedläggningsbeslutet i det inledande avsnittet ovan.

som ett straffrättsligt. I denna del vill jag gärna referera till den norske rättsvetaren Inge Lorange Backer när han diskuterar legalitetsprincipen och dess förhållande till målsättningen om en hållbar utveckling.⁶³ Han menar att denna princip ursprungligen blev formulerad som ett skydd för enskilda gentemot statlig övermakt. Idag utgörs "de enskilda" av alla privata rättssubjekt, från individer till stora multinationella företag. På så vis kan styrkeförhållandena rent faktiskt vara så att det är de allmänna intressena som behöver skydd mot ett övermäktigt, enskilt intresse. Dessutom går ofta miljökonflikter på tvärs mot skiljelinjen mellan stat och enskild. Här kan det vara fråga om en enskild som förorenar för en annan enskild, men där det är nödvändigt att miljömyndigheterna agerar för att begränsa skadorna. Frågan om lagstöd för ett sådant ingripande eller i andra, liknande sammanhang måste enligt Backer bedömas mot denna bakgrund (min fotnot):⁶⁴

"Det er en vanlig oppfatning i dag at legalitetsprinsippet ikke tilsier noen streng tolking av forvaltningens hjemmelslover, men at man får legge til grunn den tolking som alle rettskildefaktorer tatt i betraktning – medregnet reelle hensyn – har mest for seg. Grl. § 110 b⁽⁶⁵⁾ vil dessuten ha betydning også i denne forbindelse. Når miljøvernlovgivningen skal tolkes, må formålet ha stor vekt og ofte føre til at man unnlater en innskrenkende tolking av forvaltningens kompetanse. Miljøretten er altså ikke noe sted for et strengt legalitetsprinsipp – det kunne lett bety at langsiktige fellesinteresser ble prisgitt til fordel for enkeltpersoners kortsiktige interesse."

Ett annat exempel på en tolkningsmetod som utgår från reglernas sammanhang utvecklades av Gabriel Michanek i hans avhandling om den svenska energirätten.⁶⁶ Den metod som han visade på kan kallas en systematisk tolkning eftersom den betonar att en regel bör förstås så att den stämmer överens med lagstiftningens utformning i sin helhet. Tolknningen sker efter de eventuella mönster som utbildats på rättsområdet för likartade situationer. Metoden kan också sägas innebära att man slutligen frågar sig hur en regel är tänkt att fungera tillsammans med andra regler i lagen och närstående lagar.

63. Backer, IL: Innføring i naturressurs- og miljøretten (Ad Notam Forlag, 3:e uppl. 1999), kap. V:5.

64. A.a. sid. 119.

65. 110 b § i norska grundloven ger ett starkt skydd åt miljön. Paragrafens inledningsstycke har följande lydelse: "Enhver har ret til et milieu som sikrer sundhed og til en natur hvis produktionsævine og mangfold bevares. Naturens ressourcer skulle disponeres ut fra en langsiktig og alsidig betragtning, der ivaretager denne ret ogsaa for efterslægten."

66. Michanek: Energirätt. Iustus 1990, sid. 34f.

De grundtankar som Backer och Michanek ger uttryck för går också igen i Staffans miljörettsliga forskargärning. Valet av tolkningsmetod är enligt hans uppfattning inte bara betydelsefullt för förståelsen av dagens miljö rätt, den är också avgörande för de rättsliga styrmedlens mål-effektivitet i en ny och förbättrad miljö rätt.⁶⁷

Tillståndsplikten i miljörettslig tolkning

På ett allmänt plan kan följaktligen sägas att en tolkningsmodell som medverkar till uppnåendet av de miljömål som sätts upp i lagstiftningen bör vara inriktad på lagstiftningens ändamål och lagsystemet i sin helhet. Mera konkret innebär detta exempelvis att definitionen av en tillståndsplikt måste göras så att den fungerar i det miljörettsliga sammanhanget; det går inte att använda sig av en definition i relationen mellan myndigheten och verksamhetsutövaren, för att sedan använda sig av en annan vid den straffrättsliga bedömningen. I ett system där straffet utgör den ultimata sanktionen blir effekten av ett sådant tillvägagångssätt att den senare definitionen blir styrande för hela tillämpningsområdet. Till detta faktum kan man förhålla sig på olika sätt. Ett är att liksom engelsmännen anpassa det miljörettsliga genomförandet till en i det närmaste renodlad straffrättslig modell. En annan och för oss närmare tror jag är att dels använda en gemensam tolkningsmodell för de miljörettsliga plikterna, dels att förbättra samordningen mellan de olika reglerna.

Valet av en gemensam tolkningsmodell kan illustreras med just ärendet om Hallandsåsen. Den tolkning som Strömberg gör sig till talesman för medför märkliga konsekvenser. Utgångspunkten är ju att lagstiftaren har bestämt en tillståndsplikt (för grundvattenbortledning oavsett ändamål) som i förarbetena har exemplifierats med situationen då man driver en tunnel. Samtidigt ska vi alltså tolka plikten så att den kopplas ur efter som all tänkbar skada (d.v.s. att grundvattnet försvinner) är orsakad av tunneldrivningen, inte bortledandet av grundvatten. För att använda Staffans ord, ett sådant resonemang framstår som ganska pressat, i synnerhet som den strider mot vattenlagens ändamål och syfte samt uttalanden i förarbetena. Även det faktum att enskilda intressen skadas av en sådan förståelse av undantaget från tillståndsplikten talar mot en sådan tolkning.⁶⁸

Strömbergs resonemang får dessutom till följd att Banverkets tillståndsansökan måste betraktas som en frivillig ansökan om att leda bort 33 liter grundvatten/s, inte mer. Tillståndets rättskraft täcker alltså inte den 34:e litern, vilken därmed är fullt angripbar av såväl tillsynsmyndigheten som den som har ansökt om tillstånd.

67. Se särskilt Westerlund: En hållbar rättsordning. Åmyra förlag 1999.

68. Staffan yttrande 2001-02-08, sid. 8.

digheter som enskilda sakägare. En sådan förståelse av reglerna är milt uttryckt överraskande och skulle medföra svåröverskådliga konsekvenser för tillståndssystemet. Att hänvisa till legalitetsprincipen och samtidigt till en lagtolkning som ingen – inbegripet Banverket – trodde var möjlig före åtalet är inte heller särskilt trovärdigt. I denna situation betyder principen att plikten ska kunna utläsas och förstås i förhand i den betydelse som den har i vattenrättsliga sammanhang. Det hör till saken att den rättspraxis som utvecklats angående undantaget från tillståndsplikten är synnerligen sträng. Av lagtexten framgår dessutom att det är den som påstår att undantaget från den allmängiltiga tillståndsplikten är tillämpligt som måste visa detta. Det ska nämligen vara "uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas", eller som Strömberg själv uttalar i sin kommentar till 4 kap. 2 § vattenlagen:⁶⁹

"Utformandet av stadgandet medför i processuellt hänseende att bevisbördan i en process angående skadestånds- eller straffansvar för olaga utförande av ett vattenföretag läggs på företagaren. Denne måste alltså visa att det var uppenbart att företaget inte skulle medföra någon skada för att han ska undgå ansvar."

Enligt min uppfattning illustrerar som sagt detta exempel att de miljörättsliga reglerna bör tolkas utifrån en helhetssyn på regleringen. Legalitetsprincipen innebär att plikten ska läsas som den står i lagen. Är ordalydelsen oklar bör plikten tolkas utifrån bestämmelsens ändamål och rättsliga sammanhang i enlighet med den förvaltningsrättsliga praxis som utvecklats på området.

Samordning av genomdrivandereglerna

I avsnittet ovan påstod jag också att en samordning bör ske av miljöbalkens pliktregler och de straffrättsliga reglerna. Detta kan ske på en mängd olika sätt där inspiration kan hämtas ur det engelska exemplet i avsnittet ovan. Här ska endast en aspekt kort kommenteras.

Förelägganden enligt miljöbalken kan som sagt endast avse konkreta åtgärder. Ett undantag från denna regel finns och det avser situationen då en verksamhet som bedrivs utan tillstånd kan orsaka betydande miljöstörningar. Först då kan tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd för verksamheten. Motivet bakom denna "tröskel" är inte alldeles enkel att förstå. Ursprungsförslaget, som kom från en arbetsgrupp under Naturvårdsverket, innebar att tillsynsmyndigheten skulle få en allmän möjlighet att meddela denna typ av förelägganden så snart

69. Strömberg: Vattenlagen med kommentar. Publica 1984, sid. 72f. Undantaget framgår numera av 11 kap. 12 § 1 st. MB.

som man bedömde att tillståndsplikt förelåg.⁷⁰Förslaget utgick från att det många gånger är svårt att ge en klar definition av tillståndsplikten. Från såväl tillsynsmyndigheternas som verksamhetsutövarnas synpunkt kan det då vara bättre att ha en vidsträckt anmälningssplikt i lagen och komplettera den med en allmän möjlighet att förelägga verksamhetsutövaren att söka tillstånd.

Detta menar jag fortfarande är ett bra förslag. Det är egentligen svårt att se varför en sådan regel endast ska gälla för sådana verksamheter som kan medföra kvalificerade störningar. Dessa omfattas ju regelmässigt redan av tillståndsplikt. Så är emellertid inte alltid fallet med verksamheterna i andra änden av skalan, de som är mindre i storlek och störning och därför svårare att fånga in under en tillståndsplikt. I de flesta fall kan det också räcka med en anmälningssplikt för dessa verksamheter. Om det emellertid i det enskilda fallet skulle vara önskvärt med en samordnad prövning av en sådan verksamhet kan detta lösas med en möjlighet att meddela förelägganden därom. Verksamhetsutövaren lider knappast några onödiga rättsförluster av ett sådant system då han alltid kan överklaga föreläggandet till miljödomstol. Därmed får också den domstol som är särskilt insatt på området – miljödomstolen och slutligen Miljööverdomstolen – sista ordet i frågan om tillståndspliktens omfattning. Ett sådant system framstår för mig som betydligt enhetligare och därmed rättssäkrare än dagens; Ängelholms tingsrätt kan knappast vara rätt forum för att finna den rätta tolkningen av den vattenrättsliga tillståndsplikten vid Hallandsåsen.⁷¹

Åtalsplikt och åtalsmöjlighet

Inledning

I detta avsnitt övergår jag till frågan om åtal. Först redogör jag för åtalsprövning och överprövning enligt rättegångsbalken (RB). Därefter diskuterar jag frågan om åtalspliktens utformning i ett rättssystem som bygger på prejudikat. Även i denna del kommer jag i viss utsträckning beröra det allhemska nedläggningsbeslutet vid Hallandsåsen. Avsnittet avslutas med några tankar de lege ferenda om organisationen av miljöbrottsutredningar och frågan om vem som får åtala.

70. Se Om ansvar för miljöskulder i mark och vatten. SNV stencil 1996-02-06, sid. 85f.

71. Ett ytterligare förslag för att göra systemet mer enhetligt vore en ordning som innebar att även miljöbrottmålen avgjordes inom linjen miljödomstol-Miljööverdomstol.

Åtalsprövningen

Den svenska miljöstraffrätten bygger på en traditionell rollfördelning mellan tillsynsmyndigheter och åklagaren. De förra anmäler överträdelse till åtal, medan den senare självständigt fattar beslut om att väcka åtal.

Enligt 26 kap. 2 § MB ska tillsynsmyndigheten anmäla överträdelse av balkens bestämmelser till polis- eller åklagarmyndighet om det finns misstanke om brott. Anmälningsskyldigheten har behandlats av JO i ett flertal ärenden som har pekat på att "det ligger i sakens natur" att tillsynsmyndigheten alltid anmäler till åtal, oavsett om det är reglerat i lagen eller inte.⁷²Innebörden av anmälningsskyldigheten är att så fort som det finns en klar misstanke om att en straffbar överträdelse har skett, ska tillsynsmyndigheten göra en anmälan. Undantag kan dock göras för rent bagatellartade förseelser. Tillsynsmyndigheten bör inte gå in på subjektiva faktorer som uppsåt och oaktsamhet utan överlåta den bedömningen till åklagaren. Vidare ska myndigheten anmäla till åtal även om någon annan, t.ex. en målsägande, har hunnit före och gjort en anmälan. Det finns aninars risk för att polis och åklagare tar tillsynsmyndighetens passivitet som intäkt för att överträdelsen inte är så allvarlig.

En anmälan i ett ärende om miljöbrott går normalt till en särskild miljöåklagare. Åklagarens åtalsprövning sker enligt reglerna i RB samt RÅ:s föreskrifter och cirkulärskrivelser.⁷³Förundersökningen syftar till att utreda om det finns tillräckliga skäl att väcka åtal.⁷⁴Åklagaren har en "absolut" eller "obligatorisk" åtalsplikt som innebär att åtal ska väckas om han "på objektiva grunder kan förvänta sig en fällande dom".⁷⁵Åtalsprövningen kan sägas vara uppdelad i två moment. Den första omfattar *rättsfrågan*, d.v.s. om gärningen som har begåtts innefattar brott. Åklagaren ska därvid beakta alla faktorer, såväl objektiva som subjektiva. Det andra momentet av åtalsprövningen avser *sakfrågan*, d.v.s. om bevisningen är så stark att åklagaren kan förvänta sig en fällande dom. Om åklagaren inte finner "tillräckliga skäl" lägger han ned förundersökningen eller – om slutdelgivning skett med den misstänkte – fattar han ett s.k. negativt åtalsbeslut.⁷⁶Åtalsbeslutet är något som åklagaren tar på sitt tjänstemannaansvar. Det är å ena sidan tjänstefel om åklagaren inte åtar, trots att

72. Bl.a. JO 1988 s. 382.

73. Cirkulärskrivelserna är visserligen numera upphävda, men har fortfarande betydelse för myndighetspraxis i den mån de inte är ersatta med andra bestämmelser.

74. 23 kap. 2 § RB.

75. 20 kap. 6 § RB, se Fitger, P: Domstolsprocessen. En kommentar till rättegångsbalken. Norstedts Juridik 1993, sid. 123. I förarbetena till RB (se NJA II 1943 sid. 258) uttrycks detta som att åklagaren "på objektiva grunder kan motse den misstänktes sakfällande".

76. 23 kap. 4 § 2 st. och 23 kap. 20 § RB, se Ekelöf, P O: Rättegång V. Norstedts, 6:e uppl. 1987, sid. 116.

det finns *tillräckliga skäl*. Å andra sidan kan han dömas för obefogat åtal om han åtalar trots att det inte ens finns *sannolika skäl* att tro att fällande dom kan förväntas.⁷⁷

Om åklagaren fattar ett negativt åtalsbeslut eller lägger ned åtalet, kan detta övertas av målsäganden i enlighet med reglerna om enskilt åtal.⁷⁸ Målsägare är den som brottet är begånget emot, eller som blivit förnärad eller lidit skada därav.⁷⁹ Den som har rätt till skadestånd brukar anses som målsägande i dessa sammanhang.⁸⁰ Om målsäganden förlo rar målet får han stå för sina egna och motpartens rättegångskostnader i enlighet med RB:s regler.⁸¹ En ytterligare förutsättning är att målsäganden anmält överträdelsen till åtal. Om åtalet läggs ned har målsäganden en månad på sig att göra anmälan till rätten om övertagande. Sker inte detta, kan den tilltalade yrka på frikännande dom, vilken ska meddelas utan sakprövning. Domen kan dock överklagas.

Åklagarens avskrivningsbeslut brukar motiveras med standardfraserna "gärningen ej brott" eller "brott kan ej styrkas". Skillnaden mellan uttrycken är inte alldeles klar, men det förra brukar användas då åklagaren på ett tidigt stadium finner att den anmälda förseelsen över huvud taget inte är brottslig. Det finns ingen formell skyldighet att närmare motivera avskrivningsbeslut. RÅ rekommenderar dock utförligare motiveringar i fall där beslutet annars kan missförstås, rör svårare rättsliga bedömningar eller är av stort allmänt intresse.⁸²

Överprövning av avskrivnings- eller nedläggningsbeslut

Åklagaren är bunden av sitt avskrivnings- eller nedläggningsbeslut. Detta innebär att endast om det framkommit nya omständigheter får han ompröva beslutet. Däremot kan berörda eller andra med ett "berättigat intresse" (t.ex. en tillsynsmyndighet) begära överprövning av beslutet hos närmaste överordnad instans inom åklagarväsendet. Överprövning är inte att betrakta som besvär, utan som ett utflöde av "devolutionsprincipen" enligt RB. Denna innebär att RÅ har ansvaret och ledningen inom åklagarväsendet och att överordnad åklagare har rätt att överta ärenden som tillkommer underställd åklagare.⁸³ Överprövningsinstitutet är inte

77. 15 kap. 5 § 3 st. brottsbalken (BrB). Mer om dessa frågor kan läsas i en examensuppsats av U Thorsén: Åklagarens objektivitet. Examensarbete 20 p. Juridiska Fakulteten vid Lunds universitet, stencil vt 2001.

78. 20 kap. 8 och 9 §§, även 47 kap. RB.

79. 20 kap. 8 § 4 st. RB.

80. Fitger sid. 124.

81. 31 kap. 8 § RB.

82. RÅ:s cirkulärskrivelse CI 107.

författningsreglerat utan har utvecklats i praxis och i enlighet med de riktlinjer som ges av RÅ.⁸⁴ En överprövning kan som sagt initieras genom att någon gör en framställan härom, eller genom att överordnad åklagare själv beslutar att undersöka ett ärende. Det finns i princip ingen tidsgräns för när överprövning får ske, även om en naturlig sådan utgörs av reglerna om brottspreskription enligt 35 kap. BrB. Det bör dock observeras att om det är fråga om ett beslut om att lägga ned ett åtal kan det faktum att den tilltalade kan yrka på frikännande dom – i de fall som målsäganden inte vill överta åtalet – i praktiken medföra en viss tidspress i hanteringen.

Att åtala eller inte?

Antalet anmälningar för brott mot miljölagstiftningen har ökat mångdubbelt de senaste åren. Allt fler anmälningar leder också till åtal, även om det fortfarande är drygt 70 % av anmälningarna som avskrivs p.g.a. att förundersökningen läggs ned eller p.g.a. preskription.⁸⁵ Alhems beslut att lägga ned åtalet mot de ansvariga inom Banverket för vad som hänt vid Hallandsåsen var följaktligen inte uppseendeväckande bara därför att det var ett av många nedläggningsbeslut i dessa sammanhang.⁸⁶ Den uppmärksamhet som beslutet väckte berodde istället främst på den dignitet som själva miljöskandalen hade. Till detta kom att här var det inte frågan om att lägga ned en förundersökning; åtal var väckt sedan ett år tillbaka och det var åtalet som lades ned med hänvisning till det oklara rättsläget. Redan detta är efter vad jag har förstått ovanligt i polisiära sammanhang. Den allmänna inställningen är istället att när väl ett åtal har hamnat på domstolens bord, läggs det inte ned om det inte efterhand framstår som helt klart att det kommer att ogillas.⁸⁷ Alhems motivering av

83. 7 kap. 2 och 5 §§ RB

84. RÅ:s cirkulärskrivelse RÅ CI 108, även RÅFS 1997:12.

85. Miljöbrott – en kort lägesrapport (2001-01-17 från RÅ:s miljöbrottsenhet). Enligt rapporten har antalet anmälningar om miljöbrott tredubblats bara mellan 1999 och 2000 (1996/97: ca 350 st, 1999: 750 st, 2000: 3 219 st). Annan intressant statistik återfinns dels i Miljöbrottsenhetens återkommande nyhetsbrev Miljöbrottsbekämpning (på RÅ:s hemsida; www.aklagare.se/Miljuebrott/Informationsblad), dels i två artiklar som Stefan Karlmark skrev under 2001 (Miljöbalken – en skärpt lagstiftning. JT 2001 s. 718 och Miljöbalken och miljöbrott. Tillsynsnytt 2/2001 s. 15). Här berättar han bl.a. att antalet miljöbrottsdomar också har ökat markant de senaste åren, från c:a 50/år under hela 1990-talet till 117 för år 2000. Anmälningarna leder allt oftare till åtal, från 13 % till 33 % under samma period och det är fullt möjligt att det kommer att väckas fler åtal och utfärdas flera strafförelägganden under 2001 än under hela 1990-talet. En viss skärpning av påföljderna kan också förmärkas, se särskilt Göta hovrätts uttalande i domar om nedskräpning (Göta hovrätt 2001-12-19 i mål B 1252-99 och B 1334-99, se även Miljöbrottsbekämpning nr. 2/01 (21 mars)).

sitt beslut väcker emellertid viktiga frågor kring arbetet med brottsutredningar som också är giltiga på förundersökningsstadiet. Motiveringen ger nämligen uttryck för en inställning som är vanlig hos åklagare och som jag menar inverkar negativt på allmänhetens tilltro till den straffrättsliga regleringen på detta område.

Inställningen är att det inte är möjligt att åtala i ett läge där rättsläget är oklart, oavsett hur omständigheterna ser ut i övrigt. Detta har t.ex. varit den gängse förklaringen till varför ytterst få åtal väckts på avfallsområdet. Före miljöbalken kunde detta i viss mån förklaras med att avfallsdefinitionen var så beroende av subjektiva bedömningar hos den som hanterade avfallet att det var svårt att visa kvittblivningsyfte.⁸⁸ I och med inträdet i EU och den därmed anpassade lagstiftningen har emellertid avfallsdefinitionen förändrats i grunden. EG-domstolen har vid upprepade tillfällen betonat att kvittblivning ("discard") enligt avfallsdirektiven är ett objektivt uttryck som inte har något att göra med vare sig om avfallet har ett värde, eller den subjektiva inställningen hos den som hanterar det.⁸⁹ Det förändrade rättsläget har dock haft mycket svårt att tränga igenom bland landets åklagare. Utifrån min erfarenhet från utbildningen av miljöpolis och miljöåklagare sedan 1995 törs jag t.o.m. påstå att inställningen att avfallsdefinitionen är beroende av subjektiva faktorer är oförändrad. Enligt min uppfattning illustrerar exemplet att många åklagare tvekar att väcka åtal i situationer där de inte uppfattar rättsläget som helt klart. Konse-

-
86. Att sedan just Alhem har tagit flera kontroversiella nedläggningsbeslut är väl bara en tillfällighet. Det mest uppmärksammade var när chefen för länskriminalen vid Polismyndigheten i Skåne i september 1997 anmäldes för fortkörning i tättbebyggt område (75 km/tim mot tillåtna 50 km/tim). Polischefen invände att han var i brädskande tjänsteutövning och Alhem lade ned förundersökningen (i två omgångar; först i november 1997 och därefter i mars 1998 efter att den återupptagits efter RÅ:s ingripande). Riksåklagaren överprövade Alhems beslut i oktober 1998 och uppdrog åt annan åklagare att väcka åtal. Polischefen dömdes sedermera i Kristianstads tingsrätt för fortkörningen till penningböter 800 kr (dom 1999-06-01 i mål B 374-99). Domen överklagades, men prövningstillstånd meddelades vare sig i hovrätten eller Högsta domstolen (HD:s beslut 1999-10-04 i mål Ö 3484-99). I samband med överklagandet gick f.ö. Alhem ut i pressen och förklarade att det var bra att så hade skett, eftersom det var av allmänt intresse att få frågan prövad i domstol. (Här kan jag inte ange exakt källa annat än att intervjun var publicerad i Dagens Nyheter, troligtvis under sommaren/hösten 1999. Vid förfrågan hos DN:s artikelservice uppgav de emellertid att Alhem förekom 42 gånger i tidningen under perioden 1/7 – 31/12-99), ett faktum som gör en sökning alltför tidskrävande.
87. Enligt uppgift från RÅ har det utvecklats en praxis som innebär att det närmast ska vara fråga om ett "obefogat" åtal för att det ska läggas ned i ett sent skede.
88. Vägledande rättsfall var på den tiden RÅ 1976 ref. 5 och NJA 1991 s. 460. Belysande för inställningen hos åklagarmyndigheten är det utförligt motiverade beslutet att lägga ned förundersökningen om brott som gällde Stena Trading AB:s export av sättbly till Indien (Åklagarmyndigheten i Göteborg 1996-04-30, dnr. 24043-95).

kvensen av detta blir givetvis att det inte utvecklas någon rättspraxis på vissa områden.⁹⁰ Bidragande till denna torka kan väl också vara att en överdriven betoning av låga balanser och höga "träffprocent" inom åklagarorganisationen. Frågan som måste ställas är emellertid: Är det verkligen riktigt att inte väcka åtal i dessa situationer?

Åtalsplikt och åtalsmöjlighet

Som nämnts ovan, har åklagaren en åtalsplikt om det finns "tillräckliga skäl" för åtal, d.v.s. om han på objektiva grunder kan förvänta sig en fällande dom. Om han däremot väcker åtal i en situation där det inte ens finns sannolika skäl att emotse en sådan dom, kan han fällas för obefogat åtal. "Spannet" mellan åtalsplikt och obefogat åtal är emellertid avsevärt.⁹¹ De senare situationerna kännetecknas av att det är fråga om grova felbedömningar från åklagarens sida som inte kan tolereras från samhällets sida.⁹² Åtalsbeslutet är ett resultat av en avvägning och det kan inte bli fråga om obefogat åtal om det framstår som rimligt att åtal väcktes. Endast om så har skett trots att det är helt klart att gärningen inte faller under en straffbestämmelse kan det bli fråga om obefogat åtal. Vad diskussionen alltså handlar om är vad som gäller i "spannet" mellan åtalsplikt och obefogat åtal i situationer när osäkerheten i åtalsförutsättningarna är begränsad till rättsfrågan. Situationen kan också beskrivas som att åtalsplikt skulle föreligga om det inte vore så att rättsfrågan på ett eller annat sätt vore oklar.

Vid en genomgång av den juridiska doktrinen verkar det råda en samstämmighet om vad som bör gälla i denna situation. Denna samstämmighet har inte mycket gemensamt med den praxis som jag har stött på inom åklagarväsendet. Fitger skriver helt kort att om det föreligger ett allmänt intresse kan åtal ske även när rättsfrågan är oklar.⁹³ Ekelöf

89. EG-direktiv 75/442 EEG (ändrad genom direktiv 91/156 EEG). Vägledande rättsfall av EG-domstolen är mål 206-207/88 Vessoaso & Zanetti, ECR 1990 s. 1461, mål 359/88 Zanetti, ECR s. 1509, mål 422/92 Kommissionen mot Tyskland, ECR 1995 s. 1097, mål 304/94 Tombesi, ECR 1997 s. 3561, mål 126/96 Inter-Wallonie (ECR 1997 s. 7411) och mål 418/97 Arco mot VROM (ECR 2000 s. 4475).

90. Just när det gäller avfallsdefinitionen är detta slående. Det ovan nämnda HD-avgörandet är i stort sett det enda brottmålet som kommit på området, trots – eller som sagt, på grund av – oklarheten i rättsläget.

91. Holmberg, C & Leijonhufvud, M & Wennberg, S: Brottsbalken. En kommentar. Norstedts 7:e uppl. 1998, under 15:5 (sid. 188).

92. A.a. sid. 190f. med hänvisning till NJA 1965 s. 285, även Även Ekelöf, P O: Rättegång V. Norstedts, 6:e uppl. 1987, sid. 123.

93. Fitger, P: Domstolsprocessen. En kommentar till rättegångsbalken. Norstedts Juridik 1993, under 20:6.

har behandlat frågan mer ingående.⁹⁴ Han poängterar att åtalsbeslutet innefattar både sakfrågor och rättsfrågor och att det är en skönsmässig bedömning i stor utsträckning.⁹⁵ När det gäller rättsfrågan uttalar han:

“Stundom är emellertid rättsfrågan svårbedömbär även i brottmål. Skälen för och emot ett straffbuds tillämplighet väger i vissa fall ganska jämnt. Finge åtal aldrig väckas, då så är förhållandet, skulle man tydligen inte få några prejudikat i brottmål.”

Ekelöf menar att detta är en olägenhet som är nödvändigt förbunden med prejudikatväsendet. Finns behov av prejudikat har åklagaren emellertid åtalsplikt även om det väger jämnt, eller t.o.m. om övervägande skäl talar emot. Ekelöf, som annars menar att det krävs avsevärt högre bevisstyrka än blott sannolika skäl för att väcka åtal inom “spannet”, förespråkar också att frågan om brott bör hamna på domstolens bord om det gäller bedömningen av en händelse som väckt allmänhetens oro. Resonemanget i denna del är närmast inriktad på situationer då bevisningen i sakfrågan är tveksam, men hans slutsatser bör vara allmängiltiga då han uttalar att “bevisningen måtte förebibras i en offentlig huvudförhandling och prövas av domstol”.⁹⁶ Han betonar dock att restriktivitet måste iaktas om enskilda kan bli svårt lidande av ett åtal.

Sammanfattningsvis kan man säga det finns ett område inom “spannet”, beläget alldeles under gränsen för när åtal ska väckas, där åklagaren kan sägas ha *åtalsmöjlighet*, men inte en åtalsplikt.⁹⁷ I situationer där det råder osäkerhet om rättsläget blir det särskilt tydligt att frågan om att väcka åtal måste *besvaras utifrån en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen*. Det kan å ena sidan inte vara rimligt att enskilda får schavottera i massmedia i en situation där det allmänna intresset av ett åtal är svagt. Det finns å andra sidan situationer där avvägningen helt klart talar för åtal. Ett illustrativt exempel på den senare är just Hallandsåsen; en mycket uppmärksammas miljöskandal där åtalen riktas mot höga befattningshavare inom ett stort företag och där det rättsliga efterspelet har stor betydelse för miljörettens legitimitet i allmänhetens ögon. I situationer där det är direkt stötande för den allmänna rättskänslan att inte väcka åtal bör

94. Ekelöf, sid. 122ff.

95. A.a., sid. 123.

96. A.a. sid. 125.

97. Uttrycket förekommer i den straffrättsliga litteraturen (se Ekelöf sid. 125, not 30). Ekelöf gillade det emellertid inte eftersom det skulle kunna täcka även chikanjöså åtal som ändå låg över den straffrättsliga gränsen för obefogade sådana. Jag tycker dock att det kan användas i den situation som diskuteras här, d.v.s. när tveksamheten i åtalsförutsättningarna är begränsad till rättsfrågan.

man inte underlåta detta med hänvisning till tveksamma juridiska teknikaliteter.⁹⁸

Därmed är vi inne på den sista aspekten på denna fråga, nämligen åklagarens och domstolens roll i det rättsliga systemet. Som nämndes ovan, har en del av de gångna årens debatt handlat om det otillfredsställande i att förundersökningar läggs ned utan att allmänheten eller den anmälande tillsynsmyndigheten har någon insyn i dessa beslut.⁹⁹ Jag menar att domstolsprövningen har ett egenvärde som bör beaktas i den avvägning som föregår ett åtalsbeslut. Endast vid en sådan prövning har allmänheten full insyn och kan ta del av det slutliga beslutsunderlaget, d.v.s. domen. En sådan belysning av rättsfrågorna bidrar också i hög grad till att lagstiftaren får en möjlighet att reagera över sådant som uppfattas som felaktigt. Domstolsprocessen spelar på så vis en viktig roll i det demokratiska systemet, vilket måhända är något som glöms bort i debatten.

Rätten att åtala

Den sista frågan som jag ska diskutera är *vem* som har rätt att åtala för miljöbrott i Sverige. Som framgått ovan är åtalsrätten i Storbritannien allmän och därmed tillgänglig var alla och envar, dock under ansvar för rätttegångskostnaderna. Olikteterna mellan våra rättsliga system kan knappast sägas vara så stora att redan detta talar för att ett sådant system inte bör införas i Sverige. Det ligger onekligen också stora fördelar med att det miljörättsliga genomdrivandet sprids på flera aktörer, vilket även betonas alltmer i den internationella regelbildningen på området.¹⁰⁰ I synnerhet gäller detta för miljörättsregimer som det svenska, som är mycket sparsamma med att erbjuda möjligheter för enskilda skadelidande att ifrågasätta tillåtligheten i verksamheter som påverkar deras välfärd. En allmän åtalsrätt som enskilda, organisationer och myndigheter skulle kunna utnyttja – med de för- och nackdelar som det skulle föra med sig – är en idé som kan diskuteras inför framtiden. För det krävs dock en hel del forskning och även ett helt annat utrymme än vad som erbjuds i denna skrift. Låt mig här bara peka en brist i förhållandet mellan den förvaltningsrättsliga och den straffrättsliga regleringen som har med organisationen av miljötillsynen att göra.

98. En annan situation är när någon förebär sin offentliga ställning för att överträda lagen, vilket ju var fallet med chefen för länskriminalen i Skåne.

99. Det bör påpekas att i detta hänseende har insynens försämrats de senaste åren då sekretessreglerna i samband med förundersökningar har skärpts (se 5 kap. 1 § sekretesslagen).

100. Se Ebbesson, J: XXX JT XXX.

Förra årets ESO-rapport avslöjade vad alla miljöriktintresserade har känt till en längre tid;¹⁰¹ den lokala miljötillsynen är ojämn och i vissa delar mycket bristfällig. Enligt rapporten når 80 % av kommunerna inte upp till den nivå som ställs i lagen och skillnaden mellan kommunerna är stor. Rapporten pekar också på vad som kallas "kommunalt ministerstyre" och menar att detta är särskilt vanligt i de kommuner som inte har självständiga miljönämnder eller miljöförvaltningar. ESO-rapportens recept för att råda bot på denna situation var bl.a. enhetlig finansiering, prioritering av kontroll framför information och rådgivning, att oanmälda inspektioner ska vara huvudregeln vid företagstillsyn samt att varje kommun ska ha egen miljönämnd och miljöförvaltning. Författarna av rapporten pekade emellertid också på att systemet med kommunal tillsyn medför inbyggda konflikter med lagens krav; otillbörlig politisk påverkan, lojalitetskonflikter och kompetensskillnader. Därför föreslog man en förutsättningslös utredning om den lokala miljöorganisationen där en av delfrågorna skulle vara att studera förutsättningarna för statligt huvudmannaskap över delar av tillsynen.

Problemen med den kommunala miljötillsynen påverkar även arbetet med att beivra miljöbrott. Om inte annat är det faktum att det pågår ett tiotal förundersökningar i Sverige om tjänstefel bestående i underlåtenhet i miljötillsynsarbetet ett tecken på detta.¹⁰² Det är emellertid inte endast inom den kommunala miljötillsynen som det finns problem. En återkommande kritik från RÅ:s miljöbrottsenhet är att polisen satsar för lite på att utreda miljöbrott och att man splittrar sina resurser.¹⁰³ Kritiken från det hållet går ut på att polisen måste koncentrera resurserna, låta de som är utbildade på området arbeta med miljöbrott samt anställa naturvetare som sakkunniga inom myndigheten.

Kritiken och förslagen är väl underbyggda och bidrar säkert till ett bättre miljöbrottsarbete. Frågan är emellertid om dessa förslag är tillräckliga. För egen del vill jag lyfta fram de lösningar som valts inom andra specialstraffrättsliga områden, varav vissa faktiskt rör vissa former av miljöbrott. Jag tänker här på den s.k. tullkriminalen, de särskilt uppbyggda skattebrottsenheterna samt de ökade befogenheter som Kustbevakningen nyligen har föreslagits få tillgång till.

101. Rapport från expertgruppen för studier av den offentliga sektorn (ESO); Att granska sig själv. Ds 2000:67.

102. Karlmark i ovan nämnda JT-artikel, sid. 720. Han refererar också till den lagakraftvunna domen mot ordföranden i Skellefteå miljönämnd (Skellefteå tingsrätts dom 2000-06-22 i mål B 250-00).

103. Se den ovan nämnda rapporten Miljöbrott – en kort lägesrapport (RÅ:s miljöbrottsenhet 2001-01-17). Se även intervjun med Catharina Bergqvist Levin i Naturvetaren nr. 10/2001; Miljöbrott leder sällan till åtal.

En bättre miljöbrottsorganisation

Skattebrottsenheterna inom skattemyndigheten är organisatoriskt skild från myndighetens fiskala verksamhet. När det gäller skattebrott är det fortfarande åklagaren som leder förundersökningarna, men han kan begära biträde från skattebrottsenheten. Enheten, som besitter expertkunskaper på denna typ av överträdelser får också utföra förutredningar, förklarade förundersökningar och spaningar i enlighet med den modell som utvecklats av tullkriminalen. När skattebrottsenheterna inrättades, sågs de som ett första steg mot en s.k. skattekriminal som själv kunde besluta om och leda förundersökningar samt utfärda strafförelägganden.¹⁰⁴

Även det färskaste förslaget om ökade befogenheter för Kustbevakningen på oljebekämpningsområdet går i denna riktning.¹⁰⁵ Enligt detta ska myndigheten ges befogenhet att inleda och bedriva förundersökning angående sådana oljeutsläpp som utgör brott mot lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. Kustbevakningen ska också få samtliga polis-mans befogenheter i detta arbete, med undantag för kroppsvisitation och kroppsbesiktning. Exempel på sådana tvångsåtgärder som Kustbevakningen fortsättningsvis ska få använda är följaktligen att hämta någon till förhör, att genomföra beslag och annan bevissäkring samt att utföra husrannsakan.¹⁰⁶ Så snart som någon är skäligen misstänkt för brott tar dock åklagaren över efter anmälan från den utredande myndigheten.¹⁰⁷

Dessa enheter inom respektive myndighetsområde är exempel på hur delar av förvaltningsorganisationen kan utnyttjas i arbetet med att beivra brott. De argument som har legat till grund för att tilldela dessa myndigheter uppgifter och befogenheter i arbetet med brottsutredningar är i stort sett de som återkommer inom miljöbrottsområdet; det är fråga om ett komplext regelverk som styr förhållanden där det krävs särskilda fackkunskaper om naturvetenskap, industriella processer och förhållandet däremellan o.s.v. Det vore därför enligt min mening fördriktigt att ta efter de positiva erfarenheterna från dessa områden och föreslå miljöbrottsenheter inom miljöförvaltningsorganisationen. Dessa enheter – som av uppenbara skäl inte bör vara en del av den kommunala miljötillsynen – bör vara länsbaserade och skilda från den löpande miljötillsynen inom länsstyrelsen. Miljöbrottsenheterna kunde därmed få dubbla roller i en positiv betydelse. Till att börja med kunde de biträda åklagarna i deras arbete. För att underlätta deras arbete i denna del borde miljöbrottsenheterna tilldelas polis-mans befogenheter i ett inledande stadium av förun-

104. Prop. 1982/83:87 Skattemyndigheternas medverkan i brottsutredningar m.m., sid. 39.

105. Se Prop. 2000/01: 139 Åtgärder mot förorening från fartyg.

106. A.prop. sid. 98.

107. Det bör nämnas att Kustbevakningen redan idag har vissa polisiära befogenheter enligt lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.

dersökningarna. Jag har svårt att se varför detta skulle strida emot något rättssäkerhetskrav så länge som det är fråga om en myndighet som är organisatoriskt särskild från den löpande tillsynen på miljöområdet. En annan positiv effekt av dessa länsvis organiserade enheter vore att de så småningom genom sin sakkunskap också kunde påverka miljöbrottsarbetet inom kommunerna.

Slutligen ska sägas att allt detta kan givetvis tyckas vara droppar i det miljörättsliga havet. I ett avseende är ju också dessa förslag traditionella på så vis att de utgår från att miljöarbete är något som främst rör företagen och myndigheterna. Som jag har nämnt ovan betonas de enskildas och de ideella miljöorganisationernas roll alltmer i den internationella miljörätten. Detta påverkar också Sverige och i förlängningen tror jag att tiden är mogen för ett annat betraktelsesätt när det gäller vilka som kan bära det allmänna intresset av god miljö. En vidare syn på denna fråga som innebär att vi i allt högre grad bjuder in enskilda och organisationer att företräda de allmänna intressena tror jag också kommer att påverka vår syn på vem som får åtala för miljöbrott. Så småningom kan tiden vara mogen för att diskutera olika lösningar för att komplettera åklagarens monopolställning i detta avseende.

Avslutning

Diskussionen om förhållandet mellan de förvaltningsrättsliga och de straffrättsliga reglerna inom miljörätten har just börjat. Det är knappast kontroversiellt att påstå att det är av avgörande betydelse för allmänhetens tilltro till miljörettssystemet att dessa genomdrivanderegler fungerar. Som framgått av artikeln, förespråkar jag emellertid inte en ensidig övergång till ett mer straffrättsligt orienterat system i detta hänseende. Regelkomplexen bör dock samordnas bättre och det straffrättsliga genomdrivandet bör utvecklas och förstärkas. I artikeln har några förslag givits i den riktningen. Många andra bör utvecklas och diskuteras, bl.a. med hjälp av en långsiktig rättsvetenskaplig forskning med inriktning på systemet i sin helhet. Jag är övertygad om att en av dem som kommer att gå i bräschen för denna forskning är föremålet för denna festskrift, Staffan Westerlund.