

Miljörätt och Europakonventionen

JAN DARPÖ

I denna artikel diskuteras några vanliga rättsliga konstruktioner inom miljörätten och deras förenlighet med den Europeiska konventionen om skydd för mänskliga rättigheter.

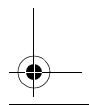
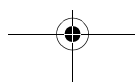
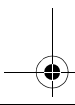
Inledning

Sveriges införlivande av Europakonventionen om skydd för mänskliga rättigheter (EKMR) har tidvis lett till en ganska intensiv diskussion om svensk rätts förenlighet med konventionen i olika avseenden. Diskussionen har emellertid varit koncentrerad till rättsområden som legat utanför miljörätten (skatterätt, straffrätt m.fl.). Med denna uppsats vill jag i någon mån råda bot på detta förhållande. Avsikten är att här lyfta fram några typiska rättsliga konstruktioner ur miljörätten och jämföra dem med de krav som ställs i Europakonventionen. Det rör sig om tre olika frågeställningar, om än under två huvudrubriker.¹

Den första frågeställningen handlar om miljörättens användning av s.k. preliminärer. Med detta uttryck menar jag krav på utredning m.m. som kan ställas på en adressat redan utifrån en misstanke om miljöstörning eller redan utifrån det faktum att han bedriver en verksamhet som typiskt sett medför en sådan störning. Är en sådan konstruktion förenlig med förbudet mot "självangivelse"² i art. 6

¹ Stort tack till Petter Asp, Per Ole Träskman, Anders Bengtsson och Carl Henrik Ehrencrona för kritiska synpunkter.

² Det engelska uttrycket är "selfincrimination".





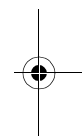
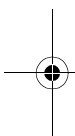
Jan Darpö



EKMR, d.v.s. förbudet mot att tvinga någon att själv ta fram bevisning som kan användas mot honom i ett efterkommande brottmål?

I samma artikel i Europakonventionen finns den s.k. oskuldspresumtionen. Vad den innebär och presumtionens betydelse på skatterättens område har debatterats flitigt i den svenska doktrinen.³ Såväl Högsta domstolen som Regeringsrätten har också behandlat frågan om skattetilläggens förenlighet med Europakonventionen i några domar under de senaste åren. I det andra avsnittet i uppsatsen drar jag några slutsatser av denna rättspraxis och relaterar den till skattetilläggens motsvarighet på miljörettens område, miljöstraffsavgifterna. I samma avsnitt behandlar jag en annan frågeställning som också har med miljöstraffrätten och sanktionsavgifterna att göra. Är det förenligt med förbudet mot dubbelbestraffning i art. 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen att ha ett system som möjliggör att någon dels får betala en sanktionsavgift, dels straffas för samma gärning?

Min ambition med artikeln är främst att behandla frågeställningen om en viss miljörettslig konstruktion är förenlig med Europakonventionen. I viss mån försöker jag ändå att komma vidare och diskutera vissa av dessa konstruktioner i ett framåtblickande perspektiv ”de lege ferenda”. Denna diskussion förs dels i den löpande texten, dels i ett kortare avsnitt på slutet av artikeln.

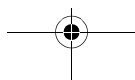


Förbudet mot ”självangivelse”

Miljörettsliga ”preliminärer”

Som redan framgått menar jag med uttrycket ”preliminär” en regel som gör det möjligt att ställa krav på information eller utredning av en adressat redan utifrån en misstanke, eller utifrån att denne bedriver en verksamhet som typiskt sett kan medföra vissa konsekvenser. Skyldigheten är ”preliminär” på så vis att den syftar till att ta

³ Se Asp, P: Skattetilläggen och oskuldspresumtionen (Skattenytt 1999 s. 702) och Skattetilläggens förenlighet med Europakonventionen (JT 2000 s. 606) samt Cameron, I: Skattetilläggen och Europakonventionen (SvJT 2001 s. 745), för åtskilliga hänvisningar till debatten.





Miljörätt och Europakonventionen

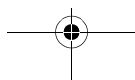


fram underlag för utredning av förhållanden i miljön som adressaten eller någon annan i slutänden har ett ansvar för att åtgärda. Miljörätten innehåller sedan länge denna typ av regler. Exempel på sådana ges i 26 kap. 21 och 22 §§ miljöbalken (MB), direkt övertagna från 43 § i 1969 års miljöskyddslag (ML).⁴ Den förstnämnda bestämmelsen innebär att en tillsynsmyndighet kan förelägga den som bedriver en verksamhet enligt balken att lämna ut de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Enligt 26 kap. 22 § MB är var och en som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller miljön skyldig att utföra de undersökningar som behövs för tillsynen. Typiskt sett kan det röra sig om att en tillsynsmyndighet förelägger någon som bedriver miljöfarlig verksamhet att göra recipientundersökningar eller provtagningar i marken för att utröna om föroreningar från verksamheten har spritt sig.

Bestämmelser av detta preliminära slag finns i de flesta europeiska länders miljölagstiftning. Den typiska miljöregimen stadgar om båda de slag av skyldigheter som beskrevs ovan, d.v.s. dels att lämna ut information, dels att genomföra utredningar (undersökningar) om verkningarna av en verksamhet. Ett typiskt sådant exempel är 40 § i den danska jordföroreningsloven (JFL) från 2000. Här sägs att miljömyndigheten kan förelägga lagens adressater att ge upplysningar som har betydelse för värderingen av vilka åtgärder som behövs för att åtgärda en eventuell förorening. Sådana åtgärder kan inbegripa provtagningar, analyser och mätning av olika substanser för att klarlägga orsaken och verkningarna av en förorening samt för att klargöra hur dessa ska avhjälpas eller förebyggas.

En fråga som har debatterats i Danmark är om bestämmelsen i 40 § JFL (och dess föregångare i 72 § miljøbeskyttelsesloven) strider emot förbudet mot "självangivelse" i art. 6:1 EKMR, med följande lydelse:

⁴ Paragrafen fick i ML sin slutliga utformning 1973 (prop. 1973:141), se Darpö: Vem har ansvaret. SNV Rapport 4354 (Naturvårdsverket 1994), s. 46 f. (lagstiftningsärendet) och s. 86 ff. (rättspraxis).



Jan Darpö

”Envar skall, när det gäller att pröva hans civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse emot honom för brott, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en avhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.”

Att de danska bestämmelserna kan strida mot detta förbud förespråkas bl.a. av Peter Pagh. Han menar att frågan har bagatelliserats i förarbetena till JFL, där regeringen uttalade att endast i undantagsfall kan det bli fråga om en konflikt mellan art. 6 EKMR och 40 § JFL.⁵ Pagh anser tvärtom att sådana konflikter regelmässigt blir följderna då det sedan länge har rått ett allmängiltigt och straffsanktionerat förbud i 19 § MBL mot att släppa ut eller gräva ned avfall i marken. Mot denna bakgrund skulle det följaktligen strida emot Europakonventionen att ställa krav på någon att undersöka ett område som är förorenat av substanser som kan komma från en viss verksamhet, eftersom detta kunde användas emot adressaten i ett efterkommande brottmål. Pagh föreslår därför att det införs ett tillägg i 40 § JFL med innebörd att om myndigheten använder sig av möjligheten till föreläggande enligt det lagrummet, utsläcks möjligheten att väcka åtal för den gärning som orsakade föroreningarna.

Den danska miljörättsliga debatten kan ibland upplevas som att den ”hängar i luften” på så vis att man inte sneglar utanför det egna landets gränser.⁶ Inte heller i detta fall anger Pagh något stöd för påståendet att undersökningsplikten strider emot Europakonventionen. Jag ska ändå försöka mig på att polemisera mot denna hans ståndpunkt eftersom frågan är av allmänt intresse. En genomgång av den gängse litteraturen på området och den rättspraxis som utvecklats i EG-domstolen och i Europadomstolen visar nämligen

⁵ Pagh, P: Jordföreningensloven med kommentarer (Gad Jura 2000), på s. 240 ff. med hänvisningar till jordföreningenslovens förarbeten, bl.a. FT 1998–99 A s. 4345.

⁶ Se kapitel 5 om Danmark i min avhandling ”Eftertanke och förutseende – en rättsvetenskaplig studie om ansvar och skyldigheter kring förorenade områden (Juridiska Institutionen/Uppsala universitet 2001) för exempel, se även avsnitt 7.5.5.4 för en redogörelse om den märkliga diskussionen om ”rådighet” i Danmark.



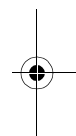
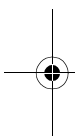
Miljörätt och Europakonventionen

enligt min åsikt att hans inställning knappast har något stöd. Att så är fallet illustreras också av House of Lords avgörande i februari 2000 i ett mål som rör just denna fråga. Jag inleder därför diskussionen med en redogörelse för domen i det s.k. Green-målet.⁷

House of Lords dom i Green-målet

Miljörätten i Storbritannien⁸ påminner i mångt och mycket om den svenska. Miljöbalkens motsvarighet är 1990 års Environmental Protection Act (EPA), en samlad lag för många slags verksamheter och störningar.⁹ I EPA finns tillståndsregimer för miljöfarliga verksamheter och avfallshantering. Här finns också regler för genmanipulerade organismer, hälsoskydd, förorenade områden, luftfrågor och buller m.m.

Förhållandena i Green-målet var följande: Vid en inspektion 1995 hade miljömyndigheten vid Hertfordshire City Council hittat över 100 ton sjukhusavfall på en fastighet som användes av företaget Green Environmental Industries Inc. Något tillstånd för sådan deponering fanns inte. Miljömyndigheten vände sig därför till företaget och dess verkställande direktör (mr. Moynihan) och påpekade att deponeringen var ett allvarligt brott mot EPA, samt förelade företaget att ta bort avfallet.¹⁰ Fjorton dagar senare meddelade man ett andra föreläggande, nu med krav om all slags information rörande avfallet; hur det hade kommit på plats, vem som hade lämnat det, transportörer o.s.v. Det rättsliga stödet för denna begäran var sec. 71(2) EPA som bemyndigar tillsynsmyndigheten på

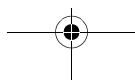


⁷ House of Lords dom 2000-02-17 i mål R v. Hertfordshire C. C. V., ex p. Green Environmental Industries, [2000] All. E.R. 773, se även på House of Lords hemsida: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk>.

⁸ Egentligen England och Wales då både Nordirland och Skottland har egen lagstiftning och myndighetsorganisation.

⁹ Vattenförorenande verksamheter är dock fortfarande föremål för särreglering genom 1991 års Water Resources Act (WRA). Lagen omfattar "controlled waters", vilket i stort sett är alla vattenområden (inklusive grundvatten) inom landet och vid kusten. I WRA ges bestämmelser om utsläppstillstånd och vattenskyddsområden.

¹⁰ Moynihan dömdes så småningom till 18 månaders fängelse för brott mot tillståndsplikten m.m. enligt sec. 33 EPA.





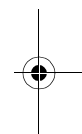
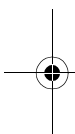
Jan Darpö



avfallsområdet att meddela de förelägganden ("orders") som skäligen kan krävas för tillsynen.

Green och Moynihan vägrade att lämna ut den begärda informationen med hänvisning till det inhemska och det europarättsliga förbudet mot självangivelse. När miljömyndigheten därefter väckte åtal för denna underlåtenhet,¹¹ begärde Green och Moynihan laglighetsprövning – "judicial review" – vid High Court.¹² High Court bedömde emellertid miljömyndighetens förelägganden som lagliga, vilket fastställdes av Court of Appeal och House of Lords.

Vid den sistnämnda domstolen var det lord Hoffman som formulerade de huvudsakliga domskälen. Han börjar med att konstatera att principen om förbud mot självangivelse går mycket långt tillbaka i den engelska rättshistorien, liksom de undantag som gäller från denna princip. Han pekar på att det på flera rättsområden finns en rätt för myndigheter att utkräva information av olika adressater och att denna reglering indirekt innebär en begränsning av rätten till tystnad. Med hänvisning till rättsfallet *Bank of England v. Riley*¹³ menar han att en annan och vidare förståelse av denna rätt helt skulle omintetgöra ändamålet med dessa bestämmelser som är vanligt förekommande i det moderna samhällslivet. Vid en jämförelse mellan den banklagstiftning som var aktuell i det rättsfallet och miljölagstiftningen uttalade lord Hoffman (min kursiv och not):¹⁴

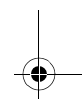
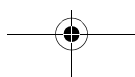
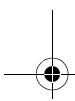


¹¹ Det förvaltningsrättsliga genomdrivandet av miljölagstiftningen bygger överlag på att det är straffbart att inte följa ett föreläggande utan "reasonable excuse".

¹² Judicial review begärs vid High Court, överklagas till Court of Appeal och avgörs slutligt av den högsta domstolen i Storbritannien, House of Lords. Avgörandena refereras som t.ex. "R v. Secretary of State, ex parte John Smith", där R:et står för drottningen (regina), d.v.s. kronan, beslutande myndighet är Secretary of State och sökanden John Smith. Domstolen kan kassera beslutet utifrån olika grunder som fastställts i rättspraxis. 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.

¹³ [1992] Ch. 475.

¹⁴ [2000] All. E.R. 773, på s. 778.



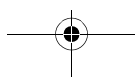


Miljörätt och Europakonventionen

”Mutatis mutandis, it seems to me that this reasoning is applicable to the powers of investigation conferred by section 71(2). Those powers have been conferred not merely for the purpose of enabling the authorities to obtain evidence against offenders *but for the broad public purpose of protecting the public health and the environment*. Such information is often required urgently and the policy of the statute would be frustrated if the persons who knew most about the extent of the health and environment hazard were entitled to refuse to provide any information on the ground that their answers might tend to incriminate them. Parliament is more likely to have intended that the question of whether the obligation to provide potentially incriminating answers has caused prejudice to the defence in a subsequent criminal trial should be left to the judge at the trial, exercising his discretion under the Act of 1984.¹⁵ For these reasons, I would regard the case for implied exclusion of the privilege as even stronger than it was in the cases under the Banking and Companies Act.”

Lord Hoffman menade vidare att det visserligen var sant att ett av syftena med den begärda informationen var att den skulle ligga till grund för myndighetens åtal mot Green och Moynihan. Ett annat och lika viktigt syfte var emellertid att få fram information för att kunna göra en bedömning av de miljömässiga riskerna med avfallshandlingen, bl.a. genom att studera transportdokument m.m. Man måste enligt Hoffman också se till helheten; sec. 71 (2) EPA är i sig inte en del av den straffrättsliga proceduren och ett föreläggande om information leder inte automatsikt till åtal. Det är inte heller fråga om några muntliga svar som måste ges och adressaten är oförhindrad att konsultera ett juridiskt ombud innan han följer föreläggandet. Den information som begärs avser vidare inte själva skuldfrågan, utan endast faktiska förhållanden som namn, adresser och lokaliteter. Till detta kommer att domstolen i ett efterkommande brottmål kan utesluta viss bevisning med hänvisning till förbudet mot självangivelse. Enligt lord Hoffman talade detta sammantaget för att miljömyndighetens föreläggande i detta fall inte stred mot förbudet och därför var tillåtet enligt engelsk lag.

¹⁵ Här avses 1984 års Police and Criminal Evidence Act.



Jan Darpö

Därefter övergick lord Hoffman att redogöra för den europarättsliga inställningen i frågan, med särskild hänvisning till Europakonventionen som numera gäller som engelsk lag.¹⁶ Han menade att art. 6 EKMR stadgar en princip om ”rättvis rättegång”, vilken utsluter att information (”answers”) som framtvings i brottmål används som bevis. Detta är emellertid något annat än sådan information som kan framtvings med stöd av andra bestämmelser av ”extrajudiciell” natur. I denna del hänvisade Hoffman till den rättspraxis som utvecklats i Europadomstolen och i EG-domstolen. Innan jag fortsätter med hans resonemang i denna del, vill jag därför först göra en liten utvikning för att återge de viktigaste rättsfallen i denna praxis:

Rättspraxis från Europadomstolen och EG-domstolen

Det är främst tre rättsfall i Europadomstolen som har stått i centrum för diskussionen om förbudet mot självangivelse i art. 6:1 EKMR; Funke (1993), Saunders (1996) och Serves (1998). Till detta kommer EG-domstolens avgörande i målet Orkem mot Kommissionen (1989).

Det sistnämnda rättsfallet Orkem mot Kommissionen¹⁷ handlade om den EG-rättsliga lagstiftningen mot konkurrensbegränsning. Enligt denna har EG-kommissionen rätt att utkräva viss information av marknadsaktörer för att utreda och motverka otillbörlig prissamverkan (”prize-fixing”). I rättsfallet uttalade EG-domstolen att marknadsaktörer inte kan vägra att lämna sådan information, tvärtom, de måste medverka för att all information ska bli tillgänglig för Kommissionen, trots att den kan komma användas belastande i ett efterkommande brottmål.¹⁸ EG-domstolen pekade på att den tillåtna informationsskyldigheten täckte faktiska omständigheter, men däremot inte sådant ”(...) which might involve an admis-

¹⁶ Europakonventionen aktualiseras i engelsk rätt dels indirekt genom medlemskapet i EU, dels direkt genom att landet implementerade konventionen genom Human Rights Act 1998.

¹⁷ Mål 374/84 Orkem v. The Commission, ECR 1989 s. 3283 (EGD 1989-10-18).

¹⁸ Domen p. 27 (på s. 3350).

Miljörett och Europakonventionen

*sion on its part of the existence of an infringement which it is incumbent upon the Commission to prove.”*¹⁹ I enlighet med detta synsätt var det godtagbart att Kommissionen ställde frågor om faktiska förhållanden såsom vilka möten som hade hållits, vilka som hade närvarit på dessa, metoder som företagen hade använt för att hålla en rimlig pris m.m. samt skriftliga dokument som kunde klargöra dessa förhållanden (*”seeks factual clarifications to the subject-matter and implementation of those measures”*). Däremot var det inte godtagbart att ställa frågor om inställning och avsikter med åtgärderna (*”the position is different as regards those which relate to the purpose of the action taken and the objective pursued by those measures.”*)²⁰

Europadomstolens mål Funke mot Frankrike²¹ gällde en person som var misstänkt för skattebedrägeri genom transaktioner i utländska banker. Tullmyndigheten beordrade Funke att tillhandahålla vissa dokument som handlade om hans utlandsaffärer, vilket skedde under hot om straff. För underlåtenhet att följa dessa förelägganden dömdes Funke så småningom till kraftiga böter. När Funke anmälde saken till Europadomstolen argumenterade den franska regeringen bl.a. att det hade varit fråga om en administrativ process före rättegång. Denna inställning delades inte av domstolen, som uttalade:²²

”The Court notes that the customs secured Mr Funke conviction in order to obtain certain documents which they believed must exist, although they were not certain of the fact. Being unable or unwilling to procure them by some other means, they attempted to compel the applicant himself to provide the evidence of offences he had allegedly committed. The special features of customs

¹⁹ Domen p. 35 (på s. 3351).

²⁰ Domen p. 38 (s. 3352).

²¹ Funke v. France (1993-02-23). Europadomstolens domar och beslut finns i stor utsträckning tillgängliga på internet (www.echr.coe.int). När det gäller avgöranden som är tillgängliga på denna adress nöjer jag mig att hänvisa till målets namn och datum för avgörandet samt målnummer när det gäller avvisningsbeslut.

²² Domen p. 44. I det relativt färskta avgörandet JB mot Schweiz (2001-03-05, se Danelius i SvJT 2001 s. 602) fann Europadomstolen också att en kränkning av art. 6:1 EKMR hade skett under liknande omständigheter.

Jan Darpö

law (see paragraphs 30–31 above) cannot justify such an infringement of the right of anyone "charged with a criminal offence", within the autonomous meaning of this expression in Article 6 (art. 6), to remain silent and not to contribute to incriminating himself. There has accordingly been a breach of Article 6 para. 1 (art. 6-1)."

Saunders²³ var VD vid ölföretaget Guinness och han anklagades för insideraffärer i samband med en avyttring av bolaget. Under utredningen utfrågades han av inspektörer från det engelska industridepartementet (DTI) under tvångsmässiga förhållanden (hot om böter o.s.v.). Utskrifter av förhören användes därefter i brottmålet mot Saunders och han dömdes till 2,5 års fängelse. Saunders anmälde saken till Europadomstolen, som menade att det i målet var inte var fråga om att bedöma DTI-förhören i sig, utan det faktum att de användes i det efterkommande brottmålet (min kursiv och noter).²⁴

"(...) In this respect the Court recalls its judgment in *Fayed v. the United Kingdom*²⁵ where it held that the functions performed by the inspectors under section 432 (2) of the Companies Act 1985 *were essentially investigative in nature and that they did not adjudicate either in form or in substance*. Their purpose was to ascertain and record facts, which might subsequently be used as the basis for action by other competent authorities – prosecuting, regulatory, disciplinary or even legislative.²⁶ As stated in that case, a requirement that such a preparatory investigation should be subject to the guarantees of a judicial procedure as set forth in Article 6 para. 1 (art. 6-1) *would in practice unduly hamper the effective regulation in the public interest of complex financial and commercial activities*.²⁷

Accordingly the Court's sole concern in the present case is with the use made of the relevant statements at the applicant's criminal trial."

²³ Saunders v. U.K. (1996-12-17), se SvJT 1997 s. 57 (Danelius).

²⁴ Domen p. 67.

²⁵ Fayed v. the United Kingdom (1994-09-21).

²⁶ Hänvisning till Fayed-domen p. 61.

²⁷ Hänvisning till Fayed-domen, p. 62.

Miljörätt och Europakonventionen

Domstolen menade också att det var av betydelse att det hade varit fråga om muntliga förhör med Saunders:²⁸

”The right not to incriminate oneself is primarily concerned, however, with respecting the will of an accused person to remain silent. As commonly understood in the legal systems of the Contracting Parties to the Convention and elsewhere, it does not extend to the use in criminal proceedings of material which may be obtained from the accused through the use of compulsory powers but *which has an existence independent of the will* of the suspect such as, inter alia, documents acquired pursuant to a warrant, breath, blood and urine samples and bodily tissue for the purpose of DNA testing.”

I sin slutliga bedömning menade emellertid Europadomstolen att utskrifterna hade använts i rättegången på ett sätt som kränkte art. 6:1 EKMR. Här pekade man särskilt på att utskrifterna från förhöret hade utgjort en stor del av bevisningen mot Saunders, att de innehöll medgivande som var belastande för honom samt att de användes av åklagare och medåtalade för att påvisa Saunders kunskap om vissa förhållanden och för att betvivla hans ärlighet.

Slutligen i målet *Serves mot Frankrike*²⁹ stod fyra soldater ur franska armén – varav en var Paul S – anklagade för att ha mördat en person under tjänstgöring i Centralafrikanska republiken. Under förundersökningen – som ännu inte var riktad emot honom – försökte förundersökningsdomaren att tvinga Paul S att vittna, vilket han vägrade. Han dömdes så småningom dels för denna vägran (böter), dels för medhjälp till mord (fyra års fängelse). I målet uttalade Europadomstolen att uttrycket ”anklagad för brott” ska förstås autonomt, vilket innebär att den nationella etiketteringen inte spelar någon roll. I rättspraxis har ibland en administrativ myndighets prövning ansetts utgöra en anklagelse om brott och uttrycket ska förstås så att en sådan anklagelse föreligger när det finns en officiell anmälan mot någon vilken påtagligt försämrar hans situation.³⁰ Paul S var i den betydelsen anklagad för brott redan vid den

²⁸ Saunders, domen p. 69.

²⁹ *Serves v. France* (1997-10-20).

Jan Darpö

inledande förundersökningen. Däremot ansåg domstolen inte att art. 6:1 EKMR hade kränkts. Denna artikel syftar till att förhindra att åklagare använder sig av bevis som tagits fram under tvång, vilket inte är avsikten med vittnesplikten. Enligt Europadomstolen syftar den till att försäkra att det som sägs är sant, inte att tvinga någon att yppa belastande information. Paul S borde därför ha avlagt eden, för att därefter vägra att yttra sig om förhållanden som talade emot honom.

För att återgå till House of Lords avgörande i Green-målet, hänvisade Hoffman till samtliga dessa rättsfall. När det gällde Saunders menade han att rättsfallet helt klart innebar att "(...) *it was casting no doubt upon the propriety of the use of compulsory powers at the examination stage*". Han ansåg vidare att Europadomstolen genom detta rättsfall klart tydligt hade tagit ställning för det tillåtliga i sådana instrument i den offentlighetsliga lagstiftningen, som annars skulle bli ineffektiv som reglering av komplicerade finansiella och affärsmässiga förhållanden.³¹ Därefter tillade Hoffman:³²

"Thus the European jurisprudence under Article 6(1) is firmly anchored to the fairness of the trial and is not concerned with extra-judicial inquiries. Such impact as Article 6(1) may have is upon the use of such evidence at a criminal trial. Although it is true that the Council, unlike the DTI inspectors, had powers to prosecute in criminal proceedings, I do not think that the request for information under section 71(2) could be described as adjudication, "either in form or substance." The Saunders case is therefore no authority for allowing the appellants to refuse to answer."

Hoffman menade vidare att även annan rättspraxis av Europadomstolen (rättsfallen Funke och Serves) och EG-domstolen (rättsfallet Orkem) talade för att en undersökningsplikt som den i sec. 71(2)

³⁰ Här hänvisade domstolen till rättsfallen Deweer mot Belgien (ECHR 1980-02-27, Ser. A no. 35) och Eckle mot Tyskland (ECHR 1982-07-15, Ser. A no. 51). Se även Bendenoun mot Frankrike (1994-02-24).

³¹ Här citerar Hoffman Europadomstolens uttalande i Saunders, p. 67.

³² Green-målet, på s. 781.

Miljörätt och Europakonventionen

EPA inte var oförenlig med förbudet mot självangivelse. I enlighet med det sistnämnda rättsfallet menade han slutligen att man måste skilja på krav på att någon ska tillhandahålla information om faktiska omständigheter, och krav på att någon ska erkänna skuld (min anm. i kursiv).³³

”It seems to me clear that all the Council’s request for information fell on the right side of the line drawn by the Court of Justice (*d.v.s. EG-domstolen*) in this case. They were all requests for factual information. None invited any admission of wrongdoing. For this reasons I think that the appellants were obliged to answer the request for information and I would dismiss the appeal.”

Diskussionen i den juridiska doktrinen m.m.

Förbudet mot självangivelse enligt art. 6:1 EKMR är inte en fråga som tagit mycket utrymme i diskussionen om Europakonventionen. I den europarättsliga litteraturen har frågan har mest aktualiserats i anknytning till referat av de ovan angivna rättsfallen. I Sverige har den också kommenterats i samband med de förändringar som gjordes i skattelagstiftningen för några år sedan. Man kan säga att kommentarerna – varav visserligen en del har några år på nacken – följer två spår; den ena gäller vad slags material som omfattas av förbudet, den andra gäller den tidpunkt när förbudet börjar gälla.

Iain Cameron poängterar i en kommentar till Funke- och Saunders-målen att förbudet omfattar muntliga svar och inte material som är oberoende av den misstänktes vilja, såsom dokument, blodprov, DNA-tester o.s.v.³⁴

Hans Danelius påpekar att rätten till ”fair trial” enligt art. 6:1 innefattar såväl rätten att vara tyst, som rätten att inte belasta sig själv. Innebörden är att en brottsmisstänkt inte ska behöva medverka i rättegången genom att tvingas göra medgivanden eller till-

³³ Green-målet, på s. 783.

³⁴ Cameron, I: National security and the European convention on human rights. Iustus 2000, s. 327.

Jan Darpö

handhålla belastande material samt att han inte är skyldig att underlätta för åklagaren.³⁵ Angående Funke säger Danelius att kränkningen bestod i ett föreläggande som innebar att tullmyndigheten försökte tvinga honom att ta fram bevis om brott som han misstänktes ha begått. Saunders kommenterar Danelius bara med att man ibland måste göra undantag från vittnesplikten. Han påpekar också Europakonventionen inte förhindrar att en domstol drar slutsatser av det faktum att en misstänkt vägrar att yttra sig.

Ungefär samma inriktning har analysen av dessa rättsfall i den välenommerade kommentaren till Europakonventionen av Harris & O'Boyle & Warbrick.³⁶ Diskussionen här – som dock har några år på nacken (1995) – är enbart inriktad på den straffrättsliga processen, även om författarna erkänner att Saunders har vidare betydelse.

Förbudet mot självangivelse diskuterades något mer ingående i 1997 års lagstiftningsärende om införandet av vitesförbudet i 3 kap. 5 och 12 §§ taxeringslagen (1980:324). De utredningar som föregick lagstiftningen hade föreslagit inrättandet av särskilda skattebrottsenheter inom skatteförvaltningen ("skattekriminal") och – med ledning av Europadomstolens rättspraxis – att tvångsåtgärder inte skulle få användas för att framtvunga material av någon som var "skäligen misstänkt" för skattebrott.³⁷ Dessutom skulle skattemyndigheternas skyldighet att anmäla brott till åklagaren inte längre utlösas av att "anledning att anta att brott förövats"³⁸ utan istället i ett senare skede av utredningen då de ovan nämnda förutsättningarna enligt 23 kap. 1 § RB föreligger. I propositionen diskuterades frågan om förbudet mot självangivelse vidare och regeringens ståndpunkt var att det "(d)et finns inget som tyder på att Europadomstolen skulle hysa den uppfattningen att skattskyldiga

³⁵ Danelius, H: Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. Norstedts Juridik 2000, s. 188 f.

³⁶ Harris, D J & O'Boyle, M & Warbrick, C: Law of the European convention on human rights. Butterworths 1995, s. 213.

³⁷ SOU 1996:116 och Ds 1997:23. Uttrycket markerar den tidpunkt då den misstänkte vid förhör måste underrättas om misstanke om brott (23 kap. 18 § RB)

³⁸ Tidpunkten för när förundersökning ska inledas enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken (RB).



Miljörätt och Europakonventionen

*inte skulle ha en allmängiltig skyldighet att medverka vid skatteutredningar.”*³⁹ Regeringen menade att en sådan informationsskyldighet är ett naturligt element i ett modernt samhälle. När det gällde rättsfallet Funke, menade man att det gällde den speciella situation då någon tvingas att tillhandahålla handlingar som faktiskt inte kan komma att bli annat än bevis på lagöverträdelser.⁴⁰ En så begränsad tillämpning av förbudet enligt art. 6:1 EKMR ville emellertid inte regeringen förespråka. Istället föreslog man en regel som uteslöt tvång (vite) mot en skattskyldig i fall som rörde gärningar som redan omfattades av brottsmisstanke. När det gällde tidpunkterna för tvångets upphörande resp. anmälningsskyldighets inträdande borde dessa sammanfalla och de bestämdes därför till den minsta graden av misstanke (”anledning att anta”). Med hänvisning till RÅ 1996 ref. 97, påpekade också regeringen att regeln om vitesförbud inte omfattade tvångsmässig revision. I detta rättsfall hade nämligen Regeringsrätten uttalat (min kursiv):⁴¹

”Det finns dock skäl att anta att skyddet enligt artikeln i vart fall inte inträder innan den skattskyldige skäligen kan misstänkas för att ha förfarit i strid mot någon författning eller vederbörande myndighet vidtagit någon åtgärd som tyder på att misstanke föreligger. Enbart den omständigheten att den mot vilket ett förfarande av här nämnt slag, d.v.s. en urvalsrevision, inletts *tycker sig ana en misstanke om brott* räcker inte för att konventionens regelsystem om rätt till en opartisk och offentlig rättegång skall träda i tillämpning.”

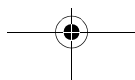
I denna del kan slutligen nämnas att i kommentaren av Saunders-fallet i tidskriften *European public law*⁴² betonas att den allmänna skyldigheten att tillhandahålla material enligt annan lagstiftning upphör när det finns en konkret misstanke om brott. Enligt kommentatorn är det emellertid oklart när den tidpunkten infaller.

³⁹ Prop. 1997/98:10 s. 62.

⁴⁰ A. prop. s. 63.

⁴¹ RÅ 1996 ref. 97, på s. 450.

⁴² *European public law*. Kluwer Law International. 1998 s. 148; Saunders case.



*Jan Darpö***Slutsatser av redovisad rättspraxis**

House of Lords domar är knappast en rättskälla som omedelbart kan tillämpas för förståelsen av svensk rätt, inte ens i europarättsliga frågor. Det finns emellertid så stora likheter mellan de europeiska miljörettsliga regelsystemen att domen förtjänar den internationella uppmärksamhet som den har väckt. Avgörandet har av givna skäl av många författare setts som en framgång för miljömyndigheterna i deras arbete. Man har emellertid också pekat på att flera oklarheter kvarstår och att domen egentligen inte säger så mycket om i vilka fall som domstolarna kan tänkas utesluta viss bevisning med hänvisning till förbudet mot självangivelse i art. 6:1 EKMR.⁴³

Det finns emellertid två viktiga skillnader mellan det engelska och det svenska systemet som i viss utsträckning kan inverka på dessa frågor och som därför bör kommenteras. För det första gäller formalbevisning i den engelska brottmålsrättegången; domaren kan utesluta ("preclude") viss bevisning, som om den aldrig hade funnits, vilket inte är möjligt i det svenska systemet med fri bevisprövning. Detta bör vara ett förhållande som talar för en mer generös bedömning av vilka krav som är europarättsligt tillåtet att ställa i administrativ ordning i Storbritannien. Vad som talar i motsatt att den engelska åtalsrätten för miljöbrott allmän, vilket gör att den är tillgänglig för såväl myndigheter, som enskilda och organisationer. Även om det förekommer att de senare (t.ex. Greenpeace) väcker åtal, är det dock främst miljömyndigheterna i Storbritannien som utnyttjar denna möjlighet vid överträdelser mot miljölagarna. På så vis kan man säga att gränsen mellan det allmänna miljöarbetet och förundersökning om brott är mindre skarp än här i Sverige, även om åtalen handläggs av speciella enheter inom miljömyndigheterna. Arbetet med att väcka åtal för miljöbrott är så att säga en del av det vardagliga miljöarbetet och den åtalspolicy som finns på miljöområdet är också utarbetad inom den engelska motsvarigheten

⁴³ Se exempelvis Richard Macrory i ENDS no. 301 (feb 2000), på s. 51 och Angela Ward: The European prohibitions on self-incrimination; can they thwart the enforcement of environmental standards? *Environmental Liability*, EL 2000 s. 103.



Miljörätt och Europakonventionen



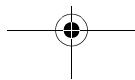
till Naturvårdsverket, Environmental Protection Agency.⁴⁴ Denna skillnad mellan våra länder tror jag är nog så viktig som den som utgörs av domstolens möjlighet att utesluta viss bevisning.

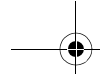
Trots dessa skillnader menar jag att viss ledning kan hämtas från House of Lords resonemang när det gäller den allmänna, miljö-rättsligt grundade plikten att tillhandahålla information och frågan om dess förenlighet med art. 6:1 EKMR. Fördelen med den domen är att den faktiskt rör just en sådan miljörettslig plikt som diskuteras i denna artikel. De ovan angivna rättsfallen från Europadomstolen och EG-domstolen måste av givna skäl tillmätas stort värde som rättskällor, samtidigt som begränsningen är klar; de situationer som behandlas i rättsfallen är alltför säregna eller polisiära för att kunna ge någon riktig vägledning på miljörettens område. Några slutsatser bör ändå gå att dra utifrån materialet.

Cameron m.fl. pekar på att förbudet mot självangivelse enligt art. 6:1 endast skulle täcka muntliga uppgifter och hänvisar till det ovan angivna uttalandet i Saunders-målet. Mot detta står Europadomstolens avgörande i Funke mot Frankrike, som onekligen gällde skriftliga dokument. Med tanke på att det förra rättsfallet är senare än Funke skulle man ändå kunna gå på Camerons linje och då skulle varje krav på utredning i annan form vara tillåten enligt Europakonventionen, oavsett hur långt brottsmisstankarna har gått i ett miljöärende. Denna inställning är emellertid inte självklar, och jag utgår därför i mitt fortsatta resonemang från att förbudet mot självangivelse täcker såväl muntliga uppgifter under tvång, som alla andra slags uppgifter under motsvarande förhållanden. Som rättsfallet Orkem mot Kommissionen i EG-domstolen visar, är det emellertid en klar skillnad på material som utvisar faktiska förhållanden, och sådant som innehåller ett erkännande om skuld eller avsikt. Det är möjligt att man kan säga att muntliga förhör ökar risken för sådana utsagor och på så vis kanske man kan påstå att *formen* för informationen kan ha viss betydelse.

En annat och som jag tror mer avgörande kriterium när det gäller att bedöma upplysningspliktens förenlighet med Europakonventio-

⁴⁴ "A realistic prospect of conviction". Enforcement and prosecution. DoE 1998.

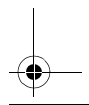
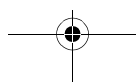
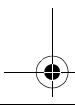
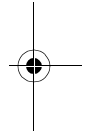
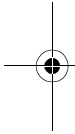




Jan Darpö



nen är dess allmängiltighet och syfte, samt i viss mån vid vilken tidpunkt som kravet framställs. Med *allmängiltighet* menar jag att den ursprungliga skyldigheten är av generell karaktär och inte enbart individuell samt att den fanns redan innan det uppkom en misstanke om brott. Plikten *syftar* vidare till att klargöra förhållanden som har betydelse för tillsynsmyndighetens arbete. Som framgått ovan, har både Europadomstolen och Regeringsrätten uttalat att på många samhällsområden finns det förvaltningsrättsligt grundade krav på information från medborgarna. Detta får ses som en självklarhet i det moderna samhället. När en sådan allmän skyldighet kommer till uttryck genom ett tvingande krav från en myndighet gentemot en enskild adressat, strider detta normalt inte mot förbudet mot självangivelse. Undantaget från denna huvudregel utgörs av de fall som kraven är en del av en utredning om en konkret misstanke om att adressaten har begått ett brott. Däremot bör det inte spela någon roll i den senare situationen vem det är som presenterar kraven, sakmyndigheten eller polis/åklagare. Den fråga som jag menar är avgörande är alltså inte formen för informations-skyldigheten utan *syftet*. I likhet med House of Lords i Green-
domen bör man se till helheten och fråga sig i den konkreta situationen om bestämmelserna är en del i ett regelverk som syftar till att skydda människor och miljö eller om de ingår i den straffrättsliga instrumenteringen. Självklart är det också avgörande för bedömningen av kravens konventionsenlighet om det är fråga om utredning av *faktiska omständigheter* eller om ansvar och skuld. En vanlig uppfattning i den europarättsliga litteraturen är som redan nämnts att utredningar om faktiska förhållanden över huvud taget inte omfattas av förbudet i art. 6:1 EKMR. Jag tror emellertid att även *tidpunkten* för när detta krav ställs har viss betydelse, åtminstone indirekt. Även om syftet med ett upplysningskrav är att klarlägga faktiska förhållanden kan den polisiära utredningen i vissa fall ha kommit så långt att sakmyndighetens agerande inte gärna kan annat än belasta den misstänkte, en situation som väl kan illustreras med rättsfallet Funke mot Frankrike. Kommen så långt bör givetvis försiktighet iakttas. Det är lätt att i allmänna ordalag påstå att denna situation uppstår så snart den särskilda adressaten för kra-





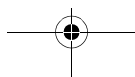
Miljörätt och Europakonventionen

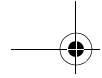
vet är föremål för en konkret brottsmisstanke, när just han är ”skälig misstänkt”. En sådan slutsats vore nog emellertid en förenkling och jag tror att man måste göra en konkret bedömning i det enskilda fallet utifrån de faktorer som jag angivit ovan. Jag avslutar därför denna del med att försöka ge några exempel på några typiska tillämpningssituationer för upplysningsskyldigheten på det miljörättsliga området. Exempelen ska dock ses mot bakgrunden att jag på ett allmänt plan anser att denna skyldighet är förenlig med Europakonventionen. Den är också av grundläggande betydelse i den moderna miljörätten på så vis att det hör så att säga till spelets regler att den som utövar en miljöfarlig verksamhet också skaffar den kunskap som är nödvändig för att bedöma verksamhetens verkningar i miljön. Detta grundläggande krav framgår redan av den allmänna hänsynsregeln i 2 kap. 2 § MB och den återfinns i en eller annan form i de flesta miljörättsliga regimer i Europa.

Miljörättsliga slutsatser

Plikterna i 22 kap. 21 och 22 §§ MB är utformade på något olika sätt. I den första paragrafen sägs bara att tillsynsmyndigheten kan förelägga den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som det finns bestämmelser om i balken att han ska tillhandahålla de uppgifter och handlingar *som behövs för tillsynen*. I den andra sägs att den som utövar en verksamhet eller vidtar en åtgärd *som kan antas medföra olägenheter* för människor eller miljö är skyldig att utföra sådana undersökningar av verksamheten och dess verkningar som behövs för tillsynen. I stort sett kan man tänka sig några typsituationer för dessa bestämmelser.

I den första är det fråga om en industri eller någon annan form av verksamhet som bedrivs fortgående. Många av dessa verksamheter påverkar miljön i mindre eller större utsträckning, vilket alls inte behöver bero på villkorsöverträdelser eller andra brott. Det ingår så att säga i spelets regler att samhället accepterar att verksamheterna påverkar omgivningen, men också att verksamhetsutövarna bör skaffa sig kunskap om dessa verkningar och redovisa detta. Här bedömer jag att reglerna inte är så problematiska att tillämpa; verksamhetsutövaren måste fullgöra sina plikter i den mån som det





Jan Darpö

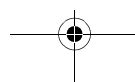
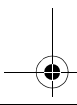


behövs för att miljömyndigheterna ska kunna fullgöra sina uppgifter eftersom informations- och utredningsskyldigheten är ett utslag av de allmänna hänsynsregler som gäller för denna typ av verksamheter. Det innebär att utövaren normalt sett får prestera de handlingar och utföra de undersökningar som begärs av tillsynsmyndigheten och som kan motiveras av miljöarbetet. Åtgärder av det senare slaget avser i normala fall att han får utföra recipientundersökningar och liknande för att utreda verksamhetens påverkan på omgivningen. Det är faktiskt svårt att i denna situation tänka sig ett läge där ett sådant undersökningskrav skulle strida mot förbudet mot självangivelse. I denna situation menar jag följaktligen att utrymmet för den "normale" utövaren av miljöfarlig verksamhet att vägra delta i utredningar och undersökningar med hänvisning till art. 6:1 EKMR är ytterst litet så länge som kravet är motiverade av det allmänna syftet att skydda miljön.⁴⁵ Man kan kanske formulera det som så, att för dessa verksamheter finns en allestädes närvarande och fortgående plikt att utreda verkningarna av verksamheten, alldeles oavsett orsaken till dessa.

Motsvarande resonemang kan föras när det gäller alla som på sin fastighet förvarar något typiskt sett miljöfarligt. Om en villatank springer läck och oljan läcker ut i marken är det något som måste undersökas och åtgärdas. Det rättsliga stödet för detta finns, förutom i de ovan nämnda lagrummen, i 10 kap. MB. Den förvaltningsrättsliga plikten att reparera miljön är "objektiv" på så vis att det inte förutsätter oaktsamhet eller uppsåt. För att det ska bli fråga om brott krävs en handling eller en underlåtenhet som är oaktsam eller uppsåtlig, vilket sällan kan påvisas i fall som dessa. Inte heller i dessa situationer kan jag se någon direkt konflikt mellan de förvaltningsrättsliga kraven och Europakonventionen.

Lite mer problematiskt blir det när det är fråga om ett enstaka utsläpp eller deponering av avfall som inte har samband med en fortgående verksamhet. Typiskt sett är det fråga om någon som påstås ha täckt över eller grävt ned avfall på sina marker ("fly-tip-

⁴⁵ Syftet betonas som avgörande kriterium i Naturvårdsverkets handbok "Handläggning av ärenden om miljöstraffavgift. Handbok med allmänna råd", avsnitt 2.2.1.

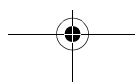
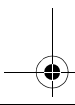
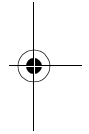
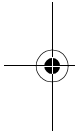




Miljörätt och Europakonventionen

ping”). Den sedvanliga ursäkten i dessa fall är att det är fråga om ”rena massor” av typen rivningsavfall, begagnad asfalt, betong- eller stenmaterial o.s.v. En uppgrävning kan alltså ge besked i båda riktningar, allt från rena massor till farligt avfall kan uppdragas. Om det finns något som tyder på att annat än helt harmlösa massor är nedgrävda, kan undersökning av marken framtvingas med stöd av 22 kap. 26 § MB. Om förbudet mot självangivelse ges ett alltför vidsträckt omfång skulle miljömyndigheten emellertid i denna situation vara förhindrad att ställa ett sådant krav. En sådan förståelse av förbudet framstår som alltför sträng och den har knappast stöd i den rättspraxis som utvecklats av Europadomstolen och EG-domstolen. Jag menar att konkretiseringsgraden när det gäller misstanke om brott måste ha nått ganska långt för att man ska kunna tala om konventionskränkning t.o.m. i fall som dessa. Här kan en jämförelse göras med den situation som gällde i Greenmålet där det var klart att företaget hade deponerat avfall utan tillstånd. Likväl accepterade House of Lords kraven på information som gällde faktiska omständigheter kring avfallshanteringen. En del av denna information gällde f.ö. uppgifter på avlämnare och transportörer, d.v.s. andra personer som kunde misstänkas för brott.

Situationen där man närmar sig det känsliga området för konventionskränkning kan kanske karakteriseras av att det är klart att det skett ett olagligt utsläpp och även vem som bär ansvaret för detta. De prover som då måste tas kan avse att säkra bevis för överträdelser, likaväl som de kan behövas för att bedöma effekterna i miljön. Här har miljömyndigheterna alltså anledning att vara försiktiga med att tvinga fram undersökningar som gäller just det olagliga utsläppet. I Naturvårdsverkets allmänna råd till 30 kap. 3 § 1 st. MB kommer detta till uttryck genom en uppmaning till tillsynsmyndigheterna att inte använda sig vitesbelagda förelägganden i *uteslutande* syfte att ta fram bevis i ett ärende om miljöstraffavgift. Vidare sägs att myndigheten inte bör ta fram uppgifter som *saknar betydelse för tillsynen i syfte* att befrämja en förundersökning.⁴⁶ Detta får väl betraktas som en miniminivå och myndigheten bör enligt min mening noga överväga sina steg så snart ett utsläpp blivit polissak. Det kan dock inte hävdas att tillsynsmyndigheten



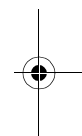
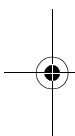


Jan Darpö



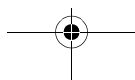
alls inte kan ställa utredningskrav så snart som skyldigheten att anmäla till åtal inträder. Detta ska ju ske så snart "det finns misstanke om brott" (26 kap. 2 § MB), vilket inte förutsätter att det finns någon konkret person att rikta dessa misstankar mot. Så länge som de konkreta brottsmisstankarna inte är inriktade på en viss ansvarig, bör det alltså vara fritt fram för tillsynsmyndigheten att ställa undersökningskraven på verksamhetsutövaren. Emellertid, så snart som misstankarna blir individualiserade bör kraven på undersökningar o.s.v. hanteras av polisen inom ramen för förundersökningen. När det gäller den senare myndighetens arbete med att utreda en viss händelse gäller skyddet mot självangivelse fullt ut.

Slutligen bör man inte glömma att det finns en annan möjlighet att tillgripa i känsliga situationer; tillsynsmyndigheten kan göra utredningen på den ansvariges bekostnad med stöd av 26 kap. 22 § 1 st. 3 men. MB. De förutsättningar som anges i paragrafen för sådan myndighetens "självhjälp" är endast att det är "lämpligare" och över den ribban passerar konventionshänsyn utan problem. Genom att kraven förvandlas till kostnader blir gränsdragningen mellan tillsyn och brottsutredning av mindre betydelse, eftersom förbudet mot självangivelse endast skyddar mot att själv tvingas att utföra den belastande utredningen, inte att bekosta att någon annan utför den.⁴⁷



⁴⁶ Mera bestämt lyder det allmänna rådet: "Tillsynsmyndigheten bör inte ta fram uppgifter som saknar betydelse för tillsynen i syfte att befrämja en förundersökning enligt rättegångsbalken. I de fall överträdelsen även anmäls till åtal, bör tillsynsmyndigheten som huvudregel inte avvakta resultatet av straffprocessen." samt "Tillsynsmyndigheten bör inte förelägga någon vid vite att lämna uppgifter utslutande i syfte att användas som bevis i ett ärende om miljöstraffavgift."

⁴⁷ Här är det f.ö. en väsentlig skillnad mellan det engelska och det svenska systemet för täckning av utredningskostnader. De svenska tillsynsmyndigheterna kan visserligen ta ut sådana som en del av tillsynen och detta gäller även om utredningen skulle komma till användning i ett brottmål. Den engelska miljömyndigheten har i stort sett motsvarande möjligheter enligt miljölagstiftningen. Därutöver



Miljörätt och Europakonventionen

Oskuldspresumtionen och förbudet mot dubbelbestraffning

Inledning

De andra frågorna som jag ska behandla ur ett europarättsligt perspektiv rör miljöstraffavgifterna. Deras förenlighet med Europakonventionen rör två andra principer, dels den s.k. oskuldspresumtionen, dels förbudet mot dubbelbestraffning. Principerna framgår av art. 6:2 EKMR resp. art 4 i sjunde tilläggsprotokollet (P7) med följande lydelse:

”Var och en som blivit anklagad för brott skall betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts.”

och

”Ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat (*”criminal proceedings of the jurisdiction under the same State”*) för ett brott för vilket han redan blivit slutligen frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen (*”penal procedure”*) i denna stat.”

Den debatt som förts i Sverige kring dessa två principer har i sig inte gällt miljöstraffavgifterna i MB, utan om den liknande konstruktionen med skattetillägg enligt 5 kap. taxeringslagen. Problemställningen är emellertid överförbar till det miljörättsliga området. Jag börjar därför med en redogörelse för diskussionen om skattetillägg och ett antal avgöranden som Regeringsrätten och Högsta domstolen meddelat under de senaste åren till belysning av dessa frågor. Därefter överför jag frågeställningarna till det miljörättsliga området.

Skattetilläggen är sanktionsavgifter som är avsedda att komplettera den straffrättsliga regleringen på det skatterättsliga området.

kan den åtalande myndigheten få full ersättning för teknisk bevisning i brottmål vilket alls inte är fallet för den svenska åklagaren. Hon kan endast få ut de kostnader som är särskilt uppräknade under 31 kap. 1 § rättegångsbalken, främst sådana för läkarundersökning och blodprovstagning i samband med att någon är misstänkt för att köra bil onykt eller drogpåverkad.

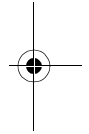
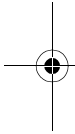


Jan Darpö



De utgår med en viss procentsats (20 eller 40 %) av den skatt som undanhållits genom att oriktiga uppgifter lämnats i självdeklaration eller på annat sätt. Avgiften påförs av skattemyndigheten, med en möjlighet för den skattskyldige att överklaga till förvaltningsdomstol. Förutsättningarna för att avgift ska utgå är enbart objektiva utifrån att en oriktig uppgift har lämnats. Något utrymme för en bedömning av avsikt eller aktsamhet finns inte. Däremot kan tilläggen efterges i det enskilda fallet om underlåtenheten kan antas ha samband med den skattskyldiges ålder, sjukdom, bristande erfarenhet eller något liknande förhållande om den framstår som ursäktlig. Skattetilläggen är avsedda för mindre förseelser och kompletteras som sagt av bestämmelserna om skattebrott. Att någon döms för det senare hindrar emellertid inte att skattetillägg också tas ut.

Skattetilläggen har debatterats ur två synvinklar. För det första har det hävdats i den skatterättsliga litteraturen att en konstruktion som bygger på strikt ansvar strider mot oskuldspresumtionen i art. 6:2 EKMR. För det andra har man också menat att skattetillägg ska jämföras med straff och att det därför strider mot dubbelbestraffningsförbudet (principen om "ne bis in idem") i art. 4 (P7) EKMR att straff och tillägg utgår för samma gärning. Eftersom båda dessa frågor har behandlats av Högsta domstolen och Regeringsrätten i ett antal relativt färskas domar inleder jag med en redogörelse för dessa.

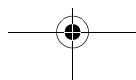
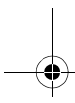


Oskuldspresumtionen i rättspraxis

Frågan om skattetilläggens förenlighet med oskuldspresumtionen i art. 6:2 EKMR har varit uppe till bedömning i fem avgöranden i Regeringsrätten som kom vid årsskiftet 2000–2001.⁴⁸ Det vägledande av dessa avgöranden var det s.k. Volvo-målet.⁴⁹ Här hade skattemyndigheten påfört bilföretaget ett skattetillägg på ca: 16,5 Mkr för skatt som undanhållits genom vilseledande information

⁴⁸ RegR 2000-12-15; RÅ 2000 ref. 66: I (Volvo), RÅ 2000 ref. 66:II (Din Bil Örebro AB), RegR 2001-01-23; RÅ 2000 not 9, RÅ 2000 not 10 och RÅ 2000 not 11.

⁴⁹ RÅ 2000 ref. 66:I (Volvo).





Miljörätt och Europakonventionen



om reservdelsförsäljning inom koncernen. Rättsfallet väckte en rad olika frågor som Regeringsrätten besvarade.

Den första frågan gällde om tilläggen skulle anses vara en brottspåföljd enligt konventionen, något som har ifrågasatts i den svenska debatten. Frågan besvarades jakande av Regeringsrätten som hänvisade till en rad avgöranden där Europadomstolen bedömt olika administrativa sanktioner i flera europeiska länder.⁵⁰ Härvid poängterar domstolen att bestämningen av begreppet ”brottspåföljd” enligt art. 6:1 EKMR inte är bunden vid hur en sanktion betecknas enligt inhemsk rätt, utan begreppet ska tolkas självständigt (”autonomt”) och flexibelt.

Den andra frågan som Regeringsrätten gick in på var om det är förenligt med konventionen att en sanktionsavgift bestäms av en administrativ myndighet och att beslutet kan genomdrivas före domstolsprövning av sakfrågan. Även denna fråga besvarades jakande, nu med hänvisning till Europadomstolens avgörande i Bendenoun-målet som nämndes ovan. Frågan behandlades mera utförligt i Regeringsrättens dom i målet om Din Bil Örebro,⁵¹ som meddelades samma dag. Här pekar domstolen på att i många länder kan vanliga straffrättsliga sanktioner genomdrivas omedelbart på detta sätt. Domstolen menar också att en sådan ordning är rimlig så länge som rättsläget kan återställas genom den efterföljande domstolsprövningen.⁵²

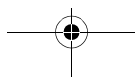
Det tredje spörsmålet rörde just skattetilläggens förenlighet med den s.k. oskuldspresumtionen i art. 6:2. Utesluter denna presumtion sanktioner som bygger på strikt ansvar, en åsikt som förfäktats i den skatterättsliga diskussionen? Här intog Regeringsrätten ett slags medelväg i det man hänvisar till rättsfallet Salabiaku.⁵³

⁵⁰ Rättsfallen Engel (ECHR 1976-06-08, Ser. A, No. 22), Deweer mot Belgien (ovan), Öztürk mot Tyskland (ECHR 1984-02-21, Ser. A, No. 73), Bendenoun mot Frankrike (ovan) och Kadubec mot Slovakien (1998-09-02).

⁵¹ RÅ 2000 ref. 66:II (Din Bil i Örebro).

⁵² Detta var också i stort den slutsats som domstolen drog i de senare två avgörandena Västberga Taxi och Vulic mot Sverige och Janosevic mot Sverige som meddelades samma dag (2002-07-23).

⁵³ Salabiaku mot Frankrike (1988-10-07).



Jan Darpö

Målet handlade om en man som dömdes för smuggling enligt ett lagrum i den franska varusmugglingslagen som stadgade att den som innehade visst gods *presumerades* vara skyldig till detta brott. Salabiaku menade i sin anmälan till Europadomstolen att detta var en ansvarspresumtion som var omöjlig att motbevisa och därför stred mot art. 6:2. Domstolen uttalade att sådana presumtioner kan accepteras om de hanteras med försiktighet med beaktande av de värden som står på spel och den enskildes möjligheter att komma med motbevis. I just detta fall bedömde Europadomstolen att de franska domstolarnas tillämpning visade på en sådan försiktig och rimlig användning av en ansvarspresumtion och ogillade klagomålet.

Regeringsrätten uttalade att ett system som bygger på strikt ansvar kan liknas med ett som bygger på en presumtion om skuld. Domstolen menade att Europakonventionen i sig inte kan sägas förbjuda dessa slags ansvarssystem, men avgörande för systemets tillåtlighet är hur det tillämpas i det enskilda fallet. *Avgörande i denna del är att den enskilde måste ha en möjlighet att förvara sig mot "presumtionen" med hänvisning till subjektiva faktorer och att ansvaret därför inte kunde betraktas som "automatiskt"*. Som framgick i inledningen lämnar reglerna med skattetillägg ett visst utrymme för eftergift p.g.a. ursäktliga misstag eller i andra situationer då det skulle framstå som uppenbarligen oskäligt att ta ut avgiften. Regeringsrätten erkände visserligen att ett system som det med skattetillägg förutsätter likformighet och förutsebarhet vilket talar för enkla och schabloniserade regler. Det måste emellertid också möta de europarättsliga kraven på nyansering och rättssäkerhet. För att skattetilläggen enligt domstolens uppfattning skulle anses vara förenliga med Europakonventionen, måste därför eftergiftsbedömningen i det enskilda fallet göras på nyanserat sätt och inte vara alltför restriktiv.⁵⁴

⁵⁴ Regeringsrättens slutsatser med avseende på oskuldspresumtionen bekräftades i allt väsentligt av Europadomstolen i avgörande *Västberga Taxi och Vulic mot Sverige och Janosevic mot Sverige* (2002-07-23). Däremot fälldes Sverige för brott mot art. 6:1 p.g.a. senfärdigheten i handläggningen av ärendena om skattetillägg. Domstolen menade också att ett system som tillåter verkställighet av betydande belopp innan betalningsskyldigheten fastställts av domstol kan kritiseras. Någon

Miljö rätt och Europakonventionen

Slutligen konstaterar Regeringsrätten att skattetilläggen är förenligt med den europarättsliga proportionalitetsprincipen eftersom systemet syftade till att skydda ett viktigt allmänt intresse och då skattetilläggen aldrig kunde bli mer än en mindre del av den undanhållna skatten. I det fall som Regeringsrätten hade på sitt bord – Volvo-målet – fann domstolen att det bestämda skattetillägget alls inte var oproportionerlig med hänsyn till det undanhållna beloppet och med beaktande av företagets storlek och den expertkunskap som det innehade. Av de fyra andra mål som bedömdes relativt samtidigt av domstolen, accepterades skattetilläggen i det ovan nämnda målet om Din Bil Örebro och två andra.⁵⁵ I ett fall underkändes tillägget på grund av att felinformationen berodde på omständigheter som den skatteskyldige inte rådde över.

Förbudet mot dubbelbestraffning i rättspraxis

Som nämndes ovan har även både Högsta domstolen och Regeringsrätten bedömt frågan om det svenska systemet med straff och skattetillägg för samma handling (eller snarare underlåtenhet) är förenligt med förbudet mot dubbelbestraffning i art. 4 (P7). Båda domstolarna kom till slutsatsen att så var fallet.⁵⁶

I rättsfallet NJA 2000 s. 622 började HD med att peka på att principen om *ne bis in idem* kommer till uttryck på flera håll inom den svenska strafflagstiftningen. Den gäller emellertid endast inom straffrätten som sådan, vilket innebär att en lagakraftvunnen dom i brottmål inte hindrar andra sanktioner i form av särskild rättsverkan av brott eller av administrativt eller skadeståndsrättsligt slag. Domstolen menar vidare att även om uttrycket "brottspåföljd" enligt art. 6 EKMR bör ges en vid och från den nationella rätten fristående tolkning, behöver detta inte vara fallet med motsvarande uttryck i art. 4. Tvärtom hänvisas i den senare artikeln uttryckligen

kränkning av oskuldspresumtionen kunde emellertid inte konstateras i de aktuella målen, bl.a. därför att något skattetilläggsbelopp inte kunde tas ut av adressaterna och att det inblandade bolaget försattes i konkurs redan genom skatteskulden i sig

⁵⁵ RÅ 2001 not 10 och 11.

⁵⁶ NJA 2000 s. 622 resp. RegR 2002-09-13 i mål nr 624-1999.



Jan Darpö

till lagen och rättegångsordningen i medlemsstaten. Redan utifrån denna skrivning kan inte en administrativ avgift – även om den betraktas som brottspåföljd enligt Europakonventionen – täckas av förbudet mot dubbelbestraffning. Till detta kommer att i Europadomstolens rättspraxis har principen endast täckt ”samma brott”, inte en gärning som kan betraktas som två olika brott. I den delen hänvisar HD till rättsfallen Oliveira mot Schweiz samt Ponsetti och Chesnel mot Frankrike (nedan). Domstolen konstaterade att det samma gällde för de svenska skattetilläggen och att Europakonventionen inte heller på denna grund kunde utgöra något hinder för det svenska systemet.

Så här långt kommen i redogörelsen av svensk rättspraxis kan det vara på sin plats med en kortare utveckling i Europadomstolens avgöranden i denna fråga.

Rättspraxis från Europadomstolen

I rättsfallet Gradinger mot Schweiz dömdes en man av schweizisk domstol för att ha orsakat en cyklists död i en bilolycka.⁵⁷ Brottet bedömdes dock inte som grovt eftersom åklagarens medicinska bevis om alkoholhaltens i mannens blod underkändes av domstolen. Senare lades emellertid ett annat medicinskt utlåtande till grund för ett straffreläggande om rattfylleribrott. Här ansåg Europadomstolen att art. 4 (P7) hade kränkts.

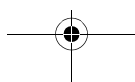
I det liknande fallet Oliveira mot Schweiz blev utgången den motsatta.⁵⁸ Först dömdes Oliveira av schweizisk domstol för vårdslös körning, därefter för vållande till annans död. Detta var enligt Europadomstolen dock ett typiskt exempel på konkurrerande brott och uttalade:⁵⁹

”That is a typical example of a single act constituting various offences (*concoure idéal d’infractions*). The characteristic feature of this notion is that a single criminal act is split up into two separate offences, in this case the failure to control the vehicle

⁵⁷ Gradinger mot Schweiz (1995-10-23).

⁵⁸ Oliveira mot Schweiz (1998-07-30).

⁵⁹ Oliveira, domen p. 26.





Miljö rätt och Europakonventionen

and the negligent causing of physical injury. In such cases, the greater penalty will usually absorb the lesser one.

There is nothing in that situation which infringes Article 4 of protocol 7 since that provision prohibits people being tried twice for the same offence whereas in cases concerning a single act constituting various offences (...) one criminal act constitutes two separate offences. (...)

28. The instant case is therefore distinguishable from the case of *Gradinger* cited above, in which two different courts came to inconsistent findings on the applicant's blood alcohol level.'

Ett liknande resonemang förde Europakommissionen i beslutet om *Ponzetti och Chesnel mot Frankrike*.⁶⁰ Här var det fråga om två personer som var åtalade för skattebedrägeri, men som invände att dubbelbestraffningsförbudet var tillämpligt eftersom de tidigare hade förelagts att betala skattetillägg. Europadomstolen konstaterade dock att rekvisiten för skattebedrägeri skiljer sig från dem som gäller för skattetillägg genom att det tillkom ett krav på uppsåt och att det därför inte var fråga om samma överträdelse.

I beslutet i målet *R.T. mot Schweiz*⁶¹ valde Europadomstolens däremot en annan angreppsvinkel. Här var det fråga om en man som hade kört bil i onyktert tillstånd. När han såväl dömdes för rattfylleri och fråntogs sitt körkort vände han sig till domstolen och klagade. I beslutet betonade Europadomstolen att straffet och körkortsindragningen var olika slags *sanktioner* på ett och samma brott (min anm. i kursiv).⁶²

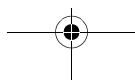
''According to the Court's case-law, the aim of Article 4 of Protocol No. 7 is to prohibit the repetition of criminal proceedings which have been concluded by a final decision (*hänvisning till Gradinger och Oliveira*).

In the present case the Court notes that the Swiss authorities were merely determining the three different sanctions envisaged by law for such an offence, namely a prison sentence, a fine, and the withdrawal of the driving licence.

⁶⁰ *Ponsetti och Chesnel mot France* (2000-09-26).

⁶¹ *R.T. mot Schweiz* (2000-05-30).

⁶² Beslutet under p. 2.





Jan Darpö



These sanctions were issued at the same time by two different authorities, i.e. by a criminal and by an administrative authority. It cannot, therefore, be said that criminal proceedings were being repeated contrary to Article 4 of Protocol No. 7 within the meaning of the Court's case-law."

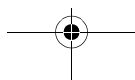
Slutligen, i avgörandet Franz Fischer mot Österrike gällde det en man som var rattfull och körde på en cyklist med dödlig utgång.⁶³ Han dömdes först till böter för brott mot trafiklagstiftningen, sedan för vållande till annans död genom alkoholpåverkan. Europadomstolen uttalade att syftet med förbudet mot dubbelbestraffning är att skydda mot ytterligare rättegångar i saker som en gång blivit slutligt avgjorda. Domstolen menar att det avgörande är om det är fråga om ett eller flera brott och erkänner att avgörandena i målen Gradinger och Oliveira är något motsägelsefulla i denna del. Hur brotten betecknas i den nationella lagstiftningen kan inte fälla utslaget i bedömningen utan domstolarna måste avgöra om brotten innehåller väsentligen samma element ("same essential elements").⁶⁴ När det gällde Franz Fischer fann domstolen att så var fallet och att en kränkning mot art. 4 (P7) hade skett.

Europadomstolens avgörande i Franz Fisher-målet bildade utgångspunkten i Regeringsrättens senaste avgörande om förbudet mot dubbelbestraffning i det s.k. Lundbergs-målet.⁶⁵ Målet gällde återigen skattetillägg. Regeringsrätten började med att konstatera att den inbördes ordningen mellan två rättsliga förfaranden saknar betydelse för tillämpningen av förbudet. Det spelar alltså ingen roll om brottmålsdomen kommer före beslutet om skattetillägg eller vice versa. Det avgörande är istället om det är fråga om ett eller flera brott i Europakonventionens betydelse. Därefter konstaterade domstolen att skattetillägget är en generell och schabloniserad sanktion som påförs utan hänsyn till uppsåt eller oaktsamhet, dock förenad med särskilda möjligheter till eftergift. När det gäller skattebrott utgör emellertid uppsåtet ett konstitutivt element, vilket inne-

⁶³ Franz Fischer mot Tyskland (2001-05-29).

⁶⁴ Domen p. 25.

⁶⁵ RegR 2002-09-13 i mål nr 624-1999.





Miljörätt och Europakonventionen

bär att ytterligare ett väsentligt rekvisit måste vara uppfyllt för att adressaten ska kunna dömas till ansvar. Regeringsrätten menade därmed att skattetillägg och skattebrott ska betraktas som två olika brott i konventionens mening.

Den skatterättsligt inriktade diskussionen

Innan jag går in på den miljörättsliga bedömningen av dessa frågor, vill jag kort beskriva diskussionen i den skatterättsliga doktrinen. I denna har några författare hävdad att Europadomstolens avgörande i rättsfallet *Salabiaku* visar att alla slags former av strikt ansvar strider mot oskuldspresumtionen i art. 6:2 EKMR.⁶⁶ Andra författare går inte så långt men menar att ansvarskonstruktionen måste innebära att det finns en "verklig prövningsrätt".⁶⁷ Detta kan ju också sägas vara kontentan av Regeringsrättens avgörande i *Volvo*-målet, som redovisats ovan. Denna inställning är dock inte självklar inom den juridiska doktrinen. Så skriver exempelvis Harris m.fl., med hänvisning till det ovan nämnda rättsfallet *Salabiaku* (kursiv i original):⁶⁸

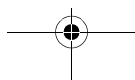
"As the *Salabiaku* case also decided, Article 6(2) does not prohibit offences of strict liability, which are a common feature of the criminal law of the Convention parties. An offence may thus be committed, consistently with Article 6(2), on the basis that a certain act has been committed, without it being necessary to prove *mens rea*. Provided a state respects the rights protected by the Convention, it is free to punish any of activity as criminal and to establish the elements of the offence in its discretion, including any requirements of *mens rea*."

Även inom den svenska juridiska litteraturen finns de som menar att Regeringsrätten övertolkat *Salabiaku*-målet. Så kritiserar både

⁶⁶ Se not 1 i Asps artikel Skattetilläggen och oskuldspresumtionen i Skattenytt 1999 s. 702 för utförlig redovisning av inläggen i den skatterättsliga diskussionen.

⁶⁷ Munck, J: Skattetilläggen och Europakonventionen. Tidskrift för Sveriges domareförbund 2000:1, s. 7, på s. 13. Se även Wennergren, B: Oskuld och objektivt ansvar. Tidskrift för Sveriges domareförbund 2000:2, s. 7.

⁶⁸ Harris m.fl., på s. 244. Samma slutsats dras i van Dijk, P & van Hoof, GJH: Theory and practise of the European Convention on Human Rights. Kluwer, 2:a uppl. 1990, på s. 344.



Jan Darpö

Petter Asp och Iain Cameron Regeringsrättens slutsatser i denna del. De pekar på att system som bygger på strikt ansvar är vanligt förekommande och Europadomstolen och Europakommissionen vid flera tillfällen har uttalat att dessa är förenliga med konventionen.⁶⁹ Den förre författaren utvecklade sin syn på denna fråga i en artikel i tidskriften Skattenytt som föregick Regeringsrättsdomen i Volvo-målet.⁷⁰ I den menade han att det inte går att jämställa Europadomstolens tveksamhet inför ansvarspresumtioner med ett avståndstagande från strikt ansvar. Ordet ”skuld” i art. 6:2 är inte detsamma som uppsåt, uttrycket bör förstås som att det avser de rekvisit som framgår av gärningsbeskrivningen och inget annat.⁷¹ En ansvarspresumtion kan medföra att någon döms för något som inte går att (mot)bevisa. Det är något helt annat än att man döms för något som man gjort, alldeles oavsett den psykiska inställningen. Asp menar således att Europakonventionen alls inte utesluter strikt ansvar. Däremot kan gränser sättas för dessa konstruktioner när det gäller vad slags förseelser som omfattas, straffens stränghet, proportionalitet och skälighet o.s.v.⁷²

”Innebörden av det här förordade tolkningsalternativet är alltså att det inte strider mot artikel 6.2 att utdöma skattetillägg utan att påvisa att den skattskyldige handlat uppsåtligen eller oaktsamt. Eftersom reglerna inte fordrar uppsåt eller oaktsamhet har den skattskyldige skuld (i bemärkelsen ”skyldig till det som krävs”) lagligen fastställts så länge som det är visat att han lämnat en oriktig uppgift. Med andra ord innebär Salabiaku-fallet inte att artikel 6.2 kräver en verklig ”skuldprövning” (prövning av uppsåt eller oaktsamhet), men däremot en verklig prövning av hållbarheten av presumtioner *i den mån sådana används*. Några pre-

⁶⁹ Cameron, I: Skattetilläggen och Europakonventionen. SvJT 2001 s. 745, på s. 761 och Asp, P: Skattetilläggens förenlighet med Europakonventionen. JT 2000 s. 606, bland annat med hänvisning till Europakommissionens beslut 1989-03-06 i målet Källander mot Sverige (mål nr 12693/97) och det danska rättsfallet UfR 1995 s. 9H.

⁷⁰ Asp, P: Skattetilläggen och oskuldspresumtionen. Skattenytt 1999 s. 702.

⁷¹ A.a. s. 711 ff.

⁷² A.a. s. 713.

Miljörätt och Europakonventionen

sumtioner används emellertid inte vid påförandet av skattetil-
lägg, varför denna problematik saknar relevans.”

När det gäller förbudet mot dubbelbestraffning har den frågan alls inte diskuterats med samma intensitet i den skatterättsliga litteraturen. Detta beror nog på att det i denna del numera råder en relativt samstämmig uppfattning om att den som begår ett brott kan, förutom straff, också drabbas av administrativa sanktioner som t.ex. körkortsindragning. Detta synsätt har också direkt stöd i den officiella kommentaren till Europakonventionen.⁷³ Emellertid menar en del författare att ordalydelsen i art. 4 (P7) gör att *ordningen* på sanktionerna kan ha betydelse på så sätt att en lagkraftvunnen brottmålsdom kan utesluta i tiden *senare* sanktioner i t.ex. administrativ form.⁷⁴ Dessa artiklar är emellertid skrivna före Regeringsrättens avgörande i Lundberg-målet. Som nämnts ovan, tog domstolen i det målet klar ställning emot denna invändning.

I den skatterättsliga debatten har även en annan fråga av intresse för miljörätten diskuterats. Den gäller tolkningen av de nationella bestämmelserna i förhållande till Europadomstolens rättspraxis. För några år sedan blev Regeringsrätten kritiserad för att ha gått för långt i sin strävan efter europarättslig harmoni. Debatten gällde ett par avgörandena där domstolen hade tillämpat den s.k. proportionalitetsprincipen och kritikerna menade att domstolen hade uppfunnit en princip som knappast återfinns inom europarätten.⁷⁵ Den närmare innebörden av dessa principer är föremål för en levande diskussion, vilket givetvis är något att sträva efter. Det är i sammanhanget emellertid intressant att se hur HD i målet om skattetil-
läggen och förbudet mot dubbelbestraffning använder sig av en

⁷³ Explanatory report on protocol No. 7 to the Convention for protection of human rights and fundamental freedoms (Strasbourg 1985, p. 32, s. 359). Med hänvisning till denna rapport skriver Danelius i *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* (Norstedts Juridik 2000, på s. 359): ”Bestämmelsen i artikel 4 skyddar mot ett nytt straffrättsligt förfarande, medan en tidigare dom inte utesluter att den dömde exempelvis blir föremål för ett disciplinärt förfarande med avseende på samma gärning.”

⁷⁴ Munck, J: Skattetil-
läggen och Europakonventionen. *Tidskrift för Sveriges domareförbund* 2000:1, s. 7, på s. 19.

Jan Darpö

annan och försiktigare tolkningsmodell för att bedöma europarättens inverkan på inhemsk rätt.⁷⁶ Domstolen poängterade här att det måste finnas klart stöd i Europadomstolens praxis för att underkänna en inhemsk ordning i en fråga där rättsläget är oklart. En sådan försiktig hållning tror jag är klart att föredra jämfört med en ordning där domstolarna går före och röjer väg på bekostnad av uttrycklig lagtext och lagstiftningens ändamål, eller för att citera Asp:⁷⁷

”Det är enligt min uppfattning rimligt att en domstol som själv s.a.s. inte har sista ordet vid tolkningen av konventionen – men vars avgörande får stort genomslag i rättstillämpningen på nationell nivå – inte underkänner nationella regler på grundval av en extensiv och mycket osäker tolkning av konventionen.”

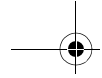
Miljörättsliga utgångspunkter

Från miljörättslig synpunkt måste jag erkänna att ifrågasättandet av strikt ansvar känns lite förvånande. Inom vårt område är nämligen olika ansvarskonstruktioner baserade på ett sådant ansvar vanliga, till att börja med inom det miljöskadeståndsrättsliga och grannelagsrättsliga området. Detta påpekande kan verka perifert i en debatt som handlar om straffrättsliga eller åtminstone offentlig-rättsliga sanktioner (om än i vid bemärkelse). Jag vill ändå peka på att det är en viss skillnad mellan å ena sidan Sverige och Storbritannien och å andra sidan de länder där myndigheter arbetar med grannelagsrättsliga och skadeståndsrättsliga remedier som en del av miljöarbetet. Så är ju fallet i den majoritet av länderna på den europeiska kontinenten som har ett vattenrättsligt system som utgår

⁷⁵ Rättsfallen RÅ 1996 ref. 40 (Örskär) och 1996 ref. 44 (Mättinge strandskydd), vilka bl.a. kritiserades av Staffan Westerlund i Miljörättslig tidskrift, MRT 1996:2, s. 248 (Proportionalitetsprincipen – verklighet, missförstånd eller nydaning). Även Bertil Bengtsson och Staffan Wängby har ställt sig tveksamma till Regeringsrättens tolkning av principen (Bengtsson nu senast i Miljöbalkens återverkningar. Norstedts 2001, s. 63 ff. och Wängby, S: Recension av Westerlunds En hållbar rättsordning i JT 1998–99 s. 237, på s. 240).

⁷⁶ NJA 2000 s. 622.

⁷⁷ Asp, P: Skattetilläggens förenlighet med Europakonventionen. JT 2000 s. 606, på s. 617.

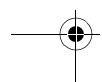
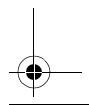
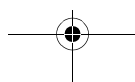
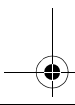


Miljörätt och Europakonventionen

från att det är staten som äger allt vatten och marken under det.⁷⁸ Detta innebär i sin tur att staten/regionen kan försvara sina intressen genom att väcka en grannelagsrättsligt grundad talan mot den som har förorenat dessa vatten och sediment. På detta område är ansvaret i princip strikt, även om det också vanligen bygger på en avvägning mellan de olika markägarnas intressen. Nederländerna är ett exempel på ett land där miljömyndigheterna i stor utsträckning har använt sig av denna möjlighet. Till detta kommer att miljömyndigheterna i många europeiska länder också kan använda sig av allmänna skadeståndsrättsliga grunder för att försvara intresset av en god miljö. Den bakomliggande tanken är här att angrepp på detta intresse har ett dubbelt skydd; dels genom den förvaltningsrättsliga lagstiftningen, dels genom skadeståndsrätten. När det gäller det senare bygger det på ett synsätt som innebär att miljön har ett ersättningsrättsligt skydd vilket förvaltas av den offentliga myndigheten. Den som har orsakat en förorening kan därför få betala skadestånd till miljömyndigheten för de efterbehandlingskostnader som uppkommit därav. Detta ansvar är numera oftast strikt, för äldre försyndelser gäller ett sedvanligt culpaansvar. I dessa länder med "dubbelt" skydd för miljön har det ofta utvecklats kollisionsregler mellan regelsystemen så att de enskilda inte ska drabbas på ett oskäligt sätt.⁷⁹ Men som sagt, i botten av systemet ligger ett skadeståndsrättsligt ansvar till skydd för det allmänna intresset av en god miljö och att detta ansvar är oftast strikt. Ett sådant synsätt finns mer eller mindre utvecklat i exempelvis Danmark, Nederländerna, Belgien och Medelhavsländerna. I Storbritannien, Tyskland och övriga nordiska länder kan man däremot säga att myndigheterna i princip inte har tillgång till de skadeståndsrättsliga instrumenten.

⁷⁸ Dessa vattenrättsliga system går under den något förvirrande beteckningen "privaträttsliga" system, till skillnad från det svenska (och engelska) som kallas "offentlighetsrättsliga", se Strömberg, R: Vattenlagen med kommentarer. Publica 1984, s. 30 f.

⁷⁹ I Nederländerna går dessa under den talande beteckningen "twee-weegenlehr" (doktrinen om två vägar).



Jan Darpö

Det som ändå skiljer det skadeståndsrättsliga systemet som beskrivs ovan med de konstruktioner som varit föremål för den skatterättsliga diskussionen, är att de förra i slutänden handlar om reparation. Detta gör jämförelsen mellan de olika slagen av sanktioner lite haltande. Men även om vi går över mot det straffrättsliga området finns instrument inom miljörätten som liknar skattetilläggen på så vis att de bygger på strikt ansvar. Här tänker jag främst på de s.k. vattenföroreningsavgifterna enligt 8 kapitlet i lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg. En sådan avgift ska beslutas av kustbevakningen så snart som det skett ett utsläpp av olja inom Sveriges sjöterritorium eller Östersjöområdet utanför dessa områden. Avgiften tas ut av den fysiska eller juridiska person som vid överträdelsen var fartygets ägare och storleken beror på utsläppets omfattning och fartygets storlek. Vattenföroreningsavgifterna ska tas ut så snart som de förutsättningar som anges i lagen är för handen och bland dessa ingår inga subjektiva faktorer, ansvaret är med andra ord strikt. Endast om uttaget skulle framstå som uppenbart oskäligt i det enskilda fallet får det nedsättas eller efterges. Det som kan vara intressant för den europarättsliga diskussionen är att vattenföroreningsavgifterna inte är en svensk företeelse utan systemet är grundat på en internationell konvention, 1971/1992 års International Oil Protection Convention. Detta är ett exempel på just det som Europadomstolen påpekar i Salabiakudomen, men som inte verkar ha gjort intryck i den svenska skatterättsliga debatten; sanktionssystem som bygger på strikt ansvar är något som är vanligt förekommande i de europeiska länderna.

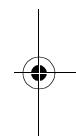
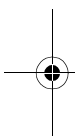
Låt mig slutligen återvända till Storbritannien för att ge ett sista exempel på detta. Bertil Wennergren tar i en artikel i Tidskrift för Sveriges domareförbund upp common-law som ett exempel på ett rättssystem som kan hanterat olika former av oaktsamhetsansvar på ett föredömligt sätt. Jag är inte helt säker på att jag riktigt förstår hans tankegång, men låt mig ändå peka på en sak; just Storbritannien skiljer ut sig jämfört med de flesta andra länder i Europa genom att ha straffrättsliga regler på miljöområdet som är baserat på strikt ansvar. Arvet från äldre tiders hälsovårdslagstiftning har där medfört en lagkonstruktion där genomdrivandet i huvudsak är



Miljörätt och Europakonventionen

straffrättsligt (vite existerar inte). Kravreglerna i Environmental Protection Act 1990 och Water Resources Act 1991 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 överträdelse. 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".⁸⁰ Den stränga synen på överträdelse av lagstiftningen inom den engelska miljöstraffrätten kan illustreras av med avgörandet i *Empress Car Company (Abertillery) Ltd. v. NRA*.⁸¹

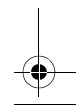
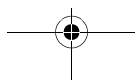
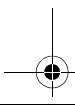
Här var det fråga om ett företag som lagrade dieselolja på sin fastighet i tankar. Oljan tappades genom en kran och eventuellt spill samlades upp i en tunna. En natt lämnades kranen öppen, tunnan överfylldes med dieselolja som därefter rann ut på backen och sedermera förorenade ett närliggande vattendrag. 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 fullständigt onormal eller oväntad händelse för företaget. House of Lords anger uttryckligen i *Empress Car* att man anser att det straffrättsliga ansvaret är strikt eftersom åklagaren inte behöver visa att någon i företaget agerat med avsikt eller av oaktsamhet.⁸² Ansvaret är däremot inte absolut i den betydelsen att det omfattar alla slags utlösande händelser. Det ska vara



⁸⁰ J Wright i rättsfallet *Sherras v. De Rutzen* ([1895] 1 Q.B. 918, citerat efter Hughes, D: Environmental law (Butterworths, 3:e uppl. 1996), på s. 5. Uttalandet upprepas av Lord Salmon i det vägledande rättsfallet *Alphacell Ltd v. Woodward* ([1972] 2 All E.R. 475 på s. 490 f.).

⁸¹ [1998] All. E.R. 481.

⁸² Detta är också det uttryck som används i den engelska doktrinen, se t.ex. Hughes s. 573, Thornton & Beckwith: Environmental law (Sweet & Maxwell 1997), på s. 218 och Tromans: The environmental acts 1990–1995 (Sweet & Maxwell 1996), bl.a. på s. 81.





Jan Darpö

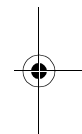
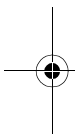


fråga om något som normalt, naturligt och någorlunda bekant. En terroristattack mot en anläggning tas som exempel på något som inte anses vara förutsebart på detta sätt.

Min avsikt med att visa på det engelska exemplet är nu inte att påstå att det skulle vara vanligt med ett straffrättsligt system på miljörättsområdet som uttryckligen bygger på strikt ansvar. Tvärtom där är det nog engelsmännen som är något udda i en europeisk omgivning. Jag menar däremot att exemplet visar på två tendenser som jag uppfattar som betydligt mer spridda.

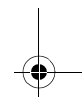
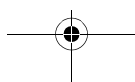
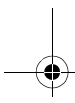
Den första är att det inte finns någon klar gräns mellan culpabaserat och strikt ansvar på miljörettens område. I många situationer är oaktsamhetsbedömningen när det gäller den här typen av förseelser så sträng att det liknar ett strikt ansvar.⁸³ För att ta ett exempel; en vanlig straffbestämmelse är att det förbjudet att av oaktsamhet eller med uppsåt göra utsläpp av vissa substanser i vattenområden. När detta likväl händer finns det enligt min mening en klar tendens hos domstolarna att göra en mycket sträng oaktsamhetsbedömning. Det är inte ovanligt att resonemanget i själva verket blir förvirrande likt det som House of Lords förde i *Empress Car*, som nämndes ovan; verksamhetsutövaren har ett ansvar inte bara för direkta handlingar, utan också att systemet i sig klarar av förutsebara och normala störningar. Det kan faktiskt vara en smaksak om man – som i den engelska doktrinen – väljer att kalla detta ett strikt ansvar, eller om man väljer att kalla det ett systemansvar, baserat på culpa. Ett sådant strängt synsätt har jag uppfattat som relativt vanligt inom de europeiska miljörättsregimerna.⁸⁴

Den andra tendensen har att göra med hur man karakteriserar förseelser mot miljölagstiftningen. Jag har uppfattat att man i flera länder – precis som i Storbritannien – gör en uppdelning på den



⁸³ Detta var något som redan Seve Ljungman påpekade i sin avhandling om grannlagsrätten från 1943 (Ljungman, S: Om skada och olägenhet från grannfastighet. A & W 1943).

⁸⁴ Svenska exempel på stränga oaktsamhetsbedömningar är Högsta domstolens avgöranden i rättsfallen NJA 2001 s. 579 och även dom 2002-11-25 i mål nr B 3702-01.





Miljörätt och Europakonventionen

egentliga straffrätten och sanktioner mot (*mindre*) *förseelser mot offentligrättsliga regler*.⁸⁵ Denna tudelning finns också på miljörättsens område, och det är inom det senare regelverket som konstruktioner som bygger på ett i det närmaste strikt ansvar är vanliga.

Miljöbalkens sanktionssystem

Innan jag övergår till att dra miljörättsliga slutsatser av vad som redovisats ovan, kan det vara på plats med en kort redogörelse för miljöbalkens sanktionssystem.

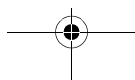
De straffrättsliga reglerna för miljöbrott är numera samordnade i 29 kap. MB. Straffreglerna förutsätter överlag inte någon påvisad negativ effekt i miljön, det räcker med att förfarande medför en beaktansvärd, typisk (abstrakt) risk för skada. För straffansvar enligt 29 kap. krävs överlag uppsåt eller (enkel) oaktsamhet, i något fall grov oaktsamhet. När det gäller företagsrelaterad miljöbrottslighet kompletteras miljöbalkens straffregler med de allmänna reglerna om förverkande i näringsverksamhet och företagsbot (36 kap. 4 och 5 §§ resp. 6–10 §§).

Reglerna om miljöstraffsavgifter infördes med miljöbalken och de finns i 30 kap. MB.⁸⁶ Det uttalade syftet med reformen var att komplettera genomförandesystemet med en sanktion som var avsedd att användas i företagssammanhang och som skulle vara enbart styrande.⁸⁷ Det är fråga om avgifter som tillsynsmyndigheten kan förelägga en näringsidkare att betala vid vissa överträdelse av balkens regler. Påförandet av miljöstraffsavgift görs på objektiva grunder och förutsätter inte uppsåt eller oaktsamhet från den ansvarige. Däremot ska avgiften inte tas ut i det enskilda fallet om det skulle vara uppenbart oskäligt. Överträdelse är beskrivna på ett allmänt plan i 30 kap. 1 § MB. Här anges att det ska vara fråga om ett åsidosättande av föreskrifter, underlåtenhet att söka

⁸⁵ Se ovan i redogörelsen om House of Lords avgörande i rättsfallet *Empress Car*.

⁸⁶ Se även förordningen (1998:950) om miljöstraffsavgifter samt Naturvårdsverkets handbok "Handläggning av ärenden om miljöstraffsavgift. Handbok med allmänna råd." Naturvårdsverkets förlag 2003.

⁸⁷ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 534 ff.





Jan Darpö



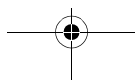
tillstånd eller göra anmälan inför påbörjandet av en verksamhet eller åsidosättande av villkor i ett tillstånd enligt miljöbalken. Vilka överträdelser som är förenade med avgift framgår av en särskild förordning om miljöstraffavgifter (1998:950). Som exempel ur förordningen kan ges att någon anlägger en miljöfarlig verksamhet utan tillstånd, tillverkar kemiska produkter utan att göra föreskriven anmälan till produktregistret eller att någon åsidosätter föreskrifter om begränsning av antalet djur i jordbruk under vissa förhållanden. De flesta avgifterna ligger i intervallet mellan 5000 och 50000 kr.⁸⁸

Miljörättsliga slutsatser

Det material som redovisats ovan ger inte något stöd för att Europakonventionen skulle uttrycka något absolut förbud mot offentligt rättsliga sanktioner som bygger på objektiva ansvar på miljörettens område. Europadomstolen har vid flera tillfällen i allmänna ordalag uttalat att sådana ansvarsregimer är vanliga och i princip tillåtna. Inom den internationella doktrinen verkar det också råda en relativ samstämmig uppfattning om att så är fallet. Till detta kommer att konstruktionen med avgifter som är grundade på objektiva ansvar förekommer i andra internationella konventioner som de europeiska staterna har anslutit sig till. Konstruktioner med "systemansvar" på objektiv grund likt de svenska reglerna om förverkande i näringsverksamhet och företagsbot är också sedan länge allmänt förekommande i Europa. Att mot den bakgrunden hävda att sanktioner som bygger på objektiva ansvar skulle strida mot europarätten får nog betraktas som en något provinsial inställning.⁸⁹

⁸⁸ Enligt 30 kap. 2 § 2 st. MB kan avgifterna ligga på mellan 5000 kr och 1 Mkr. De fåtal avgifter som ligger över 100000 är emellertid reserverade för överträdelser som nog i sammanhanget får betecknas som mycket grova, till gränsen för överklagbara (som exempelvis att anlägga en A-anläggning utan tillstånd).

⁸⁹ Att märka är också att flera författare påpekar att Europadomstolen är försiktig med att helt avvika från de rättsliga traditionerna i konventionsstaterna (Asp i Skattenytt på s. 713 med hänvisning till Harris m.fl. s. 7).

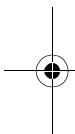




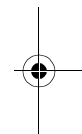
Miljörätt och Europakonventionen



Mot bakgrund av det material som redovisats ovan bör det likaledes stå klart att system med administrativa och liknande sanktioner på grund av brott inte strider mot Europakonventionens förbud mot dubbelbestraffning. Redan mot denna bakgrund är det svårt att se att något annat skulle gälla för miljöstraffavgifterna enligt miljöbalken. Denna inställning har också bekräftats i de svenska domstolarna under de senaste åren. Så beviljade inte Högsta domstolen prövningstillstånd i ett mål som gällde förbudet mot dubbelbestraffning i förhållande till vattenföroreningsavgift och straff för utsläpp av olja.⁹⁰ Göta hovrätt har också nyligen bedömt frågan om straff för försvårande av miljökontroll (29 kap. 5 § MB) i ett fall där den tilltalade tidigare hade ålagts att betala miljöstraffavgift.⁹¹ Tingsrätten hade tidigare ogillat åtalet med hänvisning till förbudet mot dubbelbestraffning i art. 4 (P7) EKMR. Hovrätten menade emellertid, med hänvisning till Europadomstolens avgörande i *Ponsetti och Chesnel*, att det inte var fråga om samma överträdelse eftersom rekvisiten för ansvar skilde mellan miljöstraffavgiften och miljöbrottet.



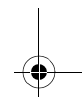
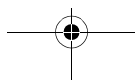
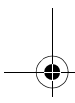
Det finns emellertid två aspekter av den rättspraxis som utvecklats med avseende på skattetilläggen som måste beaktas vid tillämpningen av reglerna om miljöstraffavgifter. För det första bör – i enlighet med Regeringsrättens ställningstagande i *Volvo*-målet – möjligheten till eftergift användas på ett sätt som är nyanserat och inte alltför strikt. Detta kan komma till uttryck dels genom en direkt tillämpning av undantagsregeln som i vissa situationer vidgar det begränsade utrymme som lagtexten och uttalandena i förarbetena bjuder. Dels kan det också vara fråga om att tillämpa avgiftsreglerna på ett förnuftigt sätt. Ett exempel på det senare är att undvika att ta ut dubbla avgifter för något som i grund och botten emanerar från *en* underlåtenhet, t.ex. när en årlig kontroll inte har *utförts* och därför inte heller *rapporterats*.⁹²



Den andra lärdomen från den europarättsliga praxis kring skattetillägg har med verkställigheten att göra. I målen om *Västberga*

⁹⁰ Högsta domstolen beslut 2001-03-15 i mål nr Ö 4242-99.

⁹¹ Göta hovrätt dom 2001-05-18 i mål B 1282-00.





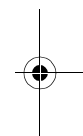
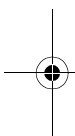
Jan Darpö



Taxi och Janosevic uttalade Europadomstolen tveksamhet till ett system där betydande belopp kan påföras innan betalningsskyldigheten fastställts av domstol. Miljösanktionsavgifterna beslutas av tillsynsmyndigheten och avgifterna ska betalas inom trettio dagar från delgivning med adressaten. Beslutet är verkställbart från denna tidpunkt (30 kap. 5 § MB). Här menar jag att det kan finnas anledning till försiktighet. I vissa situationer är det en klen tröst för adressaten att det finns en möjlighet att få tillbaka avgiften efter överklagande. Det är ju inte säkert att den skada som uppkommit är möjlig att läka. Ett sådant exempel kan vara om näringsidkaren tvingas i konkurs p.g.a. miljösanktionsavgiften. Avgifternas storlek är oftast ringa och situationen därför inte vanlig, men den förekommer.⁹³ Jag menar att miljödomstolarna i dessa lägen bör vara försiktiga och om konkurs eller en annan liknande situation befaras bör möjligheten att inhibera verkställigheten utnyttjas.⁹⁴

Miljösanktionsavgifterna i framtiden

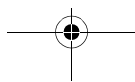
Slutligen några ord om miljösanktionsavgifterna de lege ferenda. Inledningsvis ansluter jag gärna till vad Asp säger om andra europarättsliga principer och straffrättsliga konstruktioner som bygger på strikt ansvar. Kravet på proportionalitet, skälighet m.m. bör enligt min mening förstås på så vis att sådana system främst bör användas för de typer av överträdelser som är enkla att beskriva och



⁹² Exemplet är från köldmediekungörelsen där underlåtenhet att utföra årlig kontroll av en sådan anläggning kostar 5000 kr och underlåtenhet att rapportera kontrollen ytterligare 5000 kr (bilagan till miljösanktionsavgiftsförordningen, p. 5.7). I tre avgöranden har Miljööverdomstolen bedömt att det inte är möjligt att ta ut dubbelavgifter i denna situation (MÖD 2002-12-11 i målen M 5050-01, M 2234-01 och M 2049-01 (DM 107-109).

⁹³ Ett exempel på detta är den miljösanktionsavgift som påfördes Handelsboden i Jävre AB av miljönämnden i Piteå och som fastställdes av miljödomstolen i Umeå till 85600 kr (dom 2002-07-01 i mål M 100-01). Efter att bolagets överklagande till Miljööverdomstolen avvisats (beslut 2002-11-07 i mål M 7450-02) försattes det i konkurs för en fordran på sammanlagt 96600 kr (Luleå tingsrätt 2002-11-13).

⁹⁴ Möjligheten att inhibition erbjuds genom 28 § förvaltningsprocesslagen, se prop. 1997/98:45 del 1 s. 546 och del 2 s. 317.



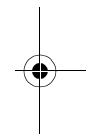
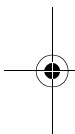


Miljörätt och Europakonventionen



företrädesvis av mindre allvarligt slag. Systemet med objektiva kriterier för dessa typer av överträdelser är effektivt och väl avpassat efter ett förvaltningsrättsligt genomdrivande. Oaktsamhetsbedömningar är knappast något som låter sig förenas med ett genomdrivande som bygger på ett decentraliserat tillsynssystem med ett i huvudsak skriftligt förfarande. Det förslag som finns på det skatterättsliga området att grunda skattetilläggen på en sådan bedömning tror jag är mindre övertänkt då det är avpassat efter ett muntligt, snarast civilprocessuellt förfarande inför domstol.⁹⁵ Jag tror tvärtom att ett sanktionssystem byggt på objektiva ansvar bör renodlas med avseende på de gärningar som omfattas. I det avseendet verkar de gångna tre årens erfarenhet med miljöstraffavgifterna visa att systemet fungerar relativt väl; tillsynsmyndigheternas och miljödomstolarnas ”verkliga prövningsrätt” omfattar gärningsbeskrivningar som är förhållandevis enkla att kontrollera.⁹⁶

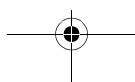
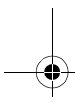
Däremot anser jag att mycket tyder på att den andra sidan av sanktionssystemet bör ses över, d.v.s. tillämpningen av straffreglerna. Vi har under dessa år sett ett antal åtal som har väckts för förseelser som i det närmaste framstår som bagateller och som bättre borde kunna hanteras med sanktionsavgifter. I några fall har detta varit motiverat utifrån behovet av att pröva de nya förutsättningarna för ringa brott (29 kap. 11 § 1 st. MB). I andra fall har inte detta kunna sägas vara fallet och då befrämjar det inte allmänhetens tilltro till regelsystemet att åtal väcks. Jag stöder därför de idéer om avkriminalisering som fanns redan under miljöbalksarbetet och som nu har vidareutvecklats av Miljöbalkskommittén i principbetänkandet SOU 2002:50: Miljöbalken under utveckling.⁹⁷ Kommittén har i denna del tre förslag, varav de två senare ska genomföras omgående: En översyn av straffreglerna som ska resultera i avkriminalisering av mindre överträdelser som inte medför skador på



⁹⁵ Skattetilläggsutredningens betänkande ”Skattetillägg m.m.”, SOU 2001:25.

⁹⁶ Vilket givetvis inte hindrar att många frågor måste besvaras genom praxisbildning. Så har Miljööverdomstolen i fyra domar belyst vem som omfattas av uttrycket ”näringsidkare” (MÖD domar 2001-05-21 i målen M 4660-00, M 6957-00, M 6958-00 och M 8383-00).

⁹⁷ SOU 2002:50, avsnitt 9: Miljöbalkens sanktionssystem, s. 211–252.





Jan Darpö

miljön. En åtalsprövningsregel i avvaktan på denna översyn samt sänkt beloppsgräns för miljöstraffavgifterna till 1000 kr att användas t.ex. för förstagångsförseelser. Den invändning jag har mot förslagen gäller åtalsprövningsregeln. Om inte den är snävt utformad med litet utrymme för skönmässiga bedömningar är risken uppenbar att antalet budgetmotiverade nedläggningsbeslut – som redan idag är stort – når astronomiska höjder.⁹⁸ En betydligt bättre lösning ligger i det som kommittén lanserar för framtiden, d.v.s. en avkriminalisering av typiskt sett mindre allvarliga överträdelser. Däremot finns det knappast någon anledning att undanta grövre överträdelserna från vare sig straff eller avgift. Att avgiftsförelägga den som påbörjar en miljöfarlig verksamhet utan att göra anmälan eller söka tillstånd vid sidan om en eventuell lagföring för miljöbrott är ett effektivt sätt att uppnå följsamhet med lagstiftningen, samtidigt som det dubbla systemet i dessa fall kan motiveras utifrån att det skyddsvärda intresset väger tungt.

Slutord

I artikeln har jag redovisat några vanliga miljörättsliga konstruktioner och jämfört dem med de vissa av de krav på rättvis rättegång som uppställs i den Europeiska konventionen om skydd för mänskliga rättigheter. Härvid har jag dragit slutsatsen att de miljörättsliga konstruktionerna i stort sett är förenliga med förbuden mot självavgivelse och dubbelbestraffning samt den s.k. oskuldspresumtionen i konventionen. Den slutliga bedömningen av vad som är konventionsenligt är emellertid en konkret bedömning som måste göras i varje enskilt fall. Jag har försökt att ge ett bidrag till den diskussionen genom att ge exempel på olika tillämpningssituationer, några som är relativt klara, men också några där försiktighet bör iaktas. Redogörelsen ska alls inte ses som ett försök att vara uttömmande, utan endast som en upptakt till en debatt med miljörättsliga förtecken i dessa frågor.

⁹⁸ Not ang. polismästaren i Sörmland.

