

Är vi bra på miljöbrott?

En snabbanalys

WEBBRAPPORT 2006:5

Brå – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott

Brottsförebyggande rådet (Brå) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

Produktion:

Brottsförebyggande rådet, Information och förlag,

Box 1386, 111 93 Stockholm. Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75, e-post info@bra.se

Brå på Internet www.bra.se

Författare: Alfred Skagerö och Lars Korsell

Omslag: Ylva Hellström

© Brottsförebyggande rådet 2006

Innehåll

FÖRORD	5
SAMMANFATTNING	8
Upptäckten är selektiv	8
Anmälan är selektiv	9
Utredningarna är selektiva	9
Åtalen är selektiva	9
Lagföringarna är selektiva	9
Hur kan miljöbrottsbekämpningen bli bättre?	10
INLEDNING	11
Miljöbrottsligheten	11
Problemet med selektion	12
Syfte	13
METOD	14
UPPTÄCKT	15
Vilka upptäcker miljöbrotten?	15
Kommunala miljökontor och länsstyrelser	15
Verksamhetsutövarna	15
Polisen	16
Tullen och Kustbevakningen	17
Kemikalieinspektionen	17
Allmänheten	18
Generalläkaren	18
Vilka händelser karaktäriseras som brott?	18
Resultaten i förhållande till annan forskning	19
HUR SKER KONTROLL OCH TILLSYN?	21
Kommunala miljökontoret och länsstyrelsen	21
Inkomna handlingar	22
Inspektion genom besök	22
Administrativa avgifter ofta högre än bötesbelopp	23
Kemikalieinspektionen	23
Tullverket och Kustbevakningen	24
Selektiv kontroll	24
Oanmälda besök	25
Miljöinspektörer som brottspanare?	26
Resultaten i förhållande till annan forskning	27
VAD UPPTÄCKER DE OLIKA BROTTSUPPTÄCKARNA?	31
Brotten som aldrig upptäcks	32
Vilka motiv har gärningsmännen?	34
Resultaten i förhållande till annan forskning	34

ANMÄLAN	36
Anmälningsplikten	36
Alla upptäckta brott anmäls inte	36
Resultaten i förhållande till annan forskning	37
UTREDNING	39
Det är svårt att utreda miljöbrott	39
Resultaten i förhållande till annan forskning	41
ÅTAL	43
Det är sällan en anmälan leder till åtal och lagföring	43
Resultaten i förhållande till annan forskning	44
LAGFÖRING	47
Lagstiftningen	47
Domstolarna	47
Synen på miljöbrottslingen	48
Resultaten i förhållande till annan forskning	49
PÅFÖLJD	50
Varför är det så milda påföljder?	50
Resultaten i förhållande till annan forskning	50
SELEKTIONEN	52
Hur ser selektionen ut?	52
Upptäckten är selektiv	52
Anmälan är selektiv	52
Utredningarna är selektiva	52
Åtalen är selektiva	53
Lagföringarna är selektiva	53
POSITIVT OCH NEGATIVT MED MILJÖBROTTSBEKÄMPNINGEN	54
HUR KAN MILJÖBROTTSBEKÄMPNINGEN BLI BÄTTRE?	55
Lagstiftningen	55
Hur ska fler brott upptäckas och lagföras?	55
Hur kan miljöbrottsligheten förebyggas?	57
TEORETISK FÖRKLARINGSMODELL FÖR MILJÖBROTTSBEKÄMPNING	59
SLUTSATSER OCH BEHOV AV FORTSATT FORSKNING	61
REFERENSER	63

Förord

Översvämmade floder, vallar med sandsäckar för att hejda vattenmassorna, människor som klamrar sig fast på provisoriska flytetyg, och samtidigt extrem torka, öknar som breder ut sig och boskap som försöker beta i det torra dammet. Klimatförändringar, naturkatastrofer och miljöolyckor som människan skapat, har inte enbart öppnat våra ögon för miljöfrågor utan även för miljöbrott. Det är också en brottslighet som kommit mer och mer i fokus. Statsmakterna prioriterar miljöbrottsbekämpningen.

Trots detta finns ändå en känsla av att det återstår mycket att göra för att förebygga och bekämpa miljöbrott. Få anmälda miljöbrott leder till åtal och det har nästan aldrig meddelats några fängelsedomar i miljöbrottslighetens snart trettioåriga historia. Det kan vara ett tecken på att det finns brister i kontrollmyndigheternas anmälningar eller att lagstiftningen är för komplicerad. Detta kan leda till att enbart de mindre allvarliga brotten upptäcks och lagförs. När miljöbalken infördes för några år sedan ökade anmälningarna mycket kraftigt och det är ett tecken på att anmälningarna i hög grad beror på kontrollmyndigheternas vilja och resurser att anmäla. En förutsättning för att kunna anmäla ett brott är emellertid att det har upptäckts.

Forskningen om miljöbrott är begränsad och syftet med denna studie är att undersöka selektionen av miljöbrotten och försöka förklara varför det ser ut som det gör. Med selektion menar vi att olika faktorer gör att alla brott inte upptäcks, att alla brott inte anmäls och att de brott som anmäls inte alltid utreds och lagförs. Selektionen är inte slumpmässig utan kan läsas av som en slags karta över var vi sätter in kontroller, vad vi försummar, vilka insatser som premieras inom myndigheterna och vad som lämnas åt sidan. Om det är för många brott som selekteras bort och om det är allvarliga brott som aldrig upptäcks, anmäls eller lagförs är det ett problem. Då kan vi inte säga att vi är bra på miljöbrott.

Syftet med denna studie är att få en bred kartläggning över miljöbrotten, som är till nytta för regering och riksdag, som övergripande styr miljöbrottsbekämpningen, och för de myndigheter som har kontroll- och tillsynsfunktioner eller arbetar med brottsbekämpning. Arbetet är också av stort intresse för oss inom Brottsförebyggande rådet (Brå) eftersom det ger oss möjlighet att tillsammans med samverkande myndigheter formulera och prioritera kommande forskningsprojekt. Det är vår uttryckliga ambition att fortsätta med undersökningar på miljöbrottsområdet och vi har också själva tagit initiativ till detta arbete.

Denna rapport innebär också att Brå prövar ett nytt format, *snabbanalys*, där en utredare översiktligt kartlägger ett område under ett par månaders tid och samtidigt tar fram en rapport. Det är således ett mindre arbete än en förstudie och betydligt mer begränsat än ett regelrätt projekt, som ofta bygger på litteraturgenomgångar och där flera empiriska metoder används, varav några dessutom kan vara omfattande. Tanken bakom konceptet snabbanalys är att med små resurser kunna få en hygglig bild av ett område, och att arbetet sedan ska kunna ligga till grund för olika initiativ.

Sätter vi, som gjorts i denna rapport, resultaten i relation till forskningen i stort innebär det att vi med små medel kan vara tämligen säkra på att säga ganska mycket.

Undersökningen bygger på intervjuer och uppgifter som kommit fram vid ett seminarium (fokusgrupp). De personer som intervjuats är:

Jonas Christensen, jur. dr, miljöjurist, Miljökontoret i Uppsala.

Björne Olsson, verksamhetschef och *Karin Rumar*, inspektör, Inspektion och Vägledning, Kemikalieinspektionen, Stockholm.

Gunnar Grönkvist, kriminalinspektör, Miljöbrottsroteln, Rikskriminalpolisen, Stockholm.

Anders Lundin, *Lena Embertsén* och *Nanna Spett*, miljöinspektörer, Plan och Miljö, Enheten för företag, Miljöförvaltningen i Stockholm.

Henrik Forssblad, kriminalinspektör, Länskriminalpolisen, Uppsala (arbetar även vid Rikspolisstyrelsen).

Katarina Mörnstad, miljöåklagare, Åklagarmyndigheten, Uppsala.

Lena Pettersson, enhetschef och *Majlis Bergqvist*, handläggare, Miljöskydds-enheten, Länsstyrelsen, Stockholm.

Mats Palm, vice chefsåklagare, Utvecklingscentrum Stockholm, Åklagarmyndigheten.

Stefan Karlmark, vice chefsåklagare, Utvecklingscentrum Stockholm, Åklagarmyndigheten.

Peter Örn, Viltförvaltningsenheten, CITES vetenskapliga myndighet, Naturvårdsverket, Stockholm.

Pernilla Ståhle, kustbevakningstjänsteman och miljöhandläggare, Kustbevakningen i Stockholm och Karlskrona.

Johan Rehnquist, nationell specialist miljöbrott, Tullverket i Göteborg.

Utkast till rapporten har ventilerats vid ett seminarium där representanter från Åklagarmyndigheten i Stockholm (Stefan Karlmark samt juridikpraktikanterna Jenny Larsson och Jenny Stern), Polismyndigheten i Uppsala (Henrik Forssblad), Rikskriminalpolisen, Finanspolisen (Pia Jonsson) och Miljöförvaltningen i Stockholm (Anders Lundin) deltog.

Utöver dessa personer har Eva Nordman, kriminalkommissarie, Finanspolisen, Rikskriminalpolisen, kommenterat utkast till rapporten.

I egenskap av generaldirektör för Brå kommer jag att bjuda in representanter för berörda myndigheter med kontroll- och tillsynsfunktioner samt myndigheter med brottsbekämpande uppgifter för att få möjlighet att diskutera rapporten och hur vi gemensamt kan gå vidare.

Rapporten är författad av utredaren Alfred Skagerö vid Brå:s Sekretariat för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet under ledning av jur. dr Lars Korsell.

På Brå:s webbplats kan ytterligare rapporter om miljöbrott beställas eller laddas ned. Dessa är Miljödriven utveckling – på gott och ont? (Brå-rapport 2001:17); Miljöstraffrätt i praktiken. En studie av rättstillämpningen (Brå-rapport 2002:10); Giftfabriken som sprängdes. BT Kemi-skandalen och miljöbrottsbegreppets etablering (Brå-rapport 2002:12) och Illegal jakt på rovdjur – en förstudie (Brå webbpublikation).

På miljöbrottsområdet bedriver Brå nu en större studie om illegal jakt på rovdjur i samarbete med Stockholms universitet och med finansiering från Naturvårdsverket.

Stockholm i oktober 2006

Jan Andersson
Generaldirektör

Sammanfattning

Miljöbrott är ett spaningsbrott. Vilka brott som upptäcks och vilka personer som straffas styrs av samhällets insatser för kontroll och tillsyn. I klartext innebär det att tillsynsmyndigheternas arbete till stor del bestämmer hur den svenska miljöbrottsligheten ser ut.

Till skillnad från de flesta traditionella brott har miljöbrottsligheten ett diffust brottsoffer, som den allmänna miljön eller naturens kretslopp. Det kan ta lång tid innan ett miljöbrott leder till skador för människor och natur. Detta leder till att brottsanmälningarna är väsentligt färre än för till exempel inbrottsstöld, vilket i sin tur medför ett större mörkertal än för traditionell brottslighet.

Denna studie behandlar miljöbrottslighet från ett brett perspektiv. Syftet med rapporten är att belysa hur *selektionen* ser ut i de olika leden i kontroll- och rättskedjan. Vid all brottslighet sker någon typ av selektion; alla brott kan naturligtvis inte upptäckas, utredas och slutligen lagföras. Alla upptäckta brott anmäls inte heller. Denna selektion framstår sällan som slumpmässig när den granskas i ett större perspektiv. Det blir då tydligt att den styrs av en mängd faktorer, som vilka brottsområden som kontrolleras, hur lagstiftningen är skriven och vem som övervakar att den följs. Genom kunskap om selektionen kan problem identifieras och förbättringar föreslås.

Upptäckten är selektiv

Få miljöbrott upptäcks på grund av att kontrollen är begränsad och enbart inriktad mot vissa områden. Kontrollen sker i första hand av tillsynsmyndigheterna (främst kommunala miljökontor och länsstyrelser). Polisen har en undanskymd roll, som i allt väsentligt består i att utreda redan upptäckt och anmäld brottslighet.

Tillsynsmyndigheternas kontroll och tillsyn sker främst av redan kända verksamheter. Myndigheterna gör förhållandevis få besök hos verksamhetsutövarna. Kontrollen är därför i hög grad beroende av verksamhetsutövarnas vilja att rapportera uppgifter om verksamheten och dess brister. Dessutom är de få besöken oftast föranmälda, vilket kan ge verksamhetsutövarna tid och möjlighet att rätta till brister före myndighetens besök.

Eftersom ingen myndighet eller annat kontrollorgan i nämnvärd omfattning aktivt letar efter miljöbrott är det de mest uppenbara och synliga miljöbrotten som kommer till myndigheternas kännedom. Eftersom kontroll och tillsyn främst baseras på rapportering från verksamhetsutövarna själva är det troligen i mångt och mycket de mest laglydiga och lojala verksamheterna som drabbas av straff. De mindre samvetsgranna, som kanske står för en grövre brottslighet, selekteras bort genom att de varken rapporterar eventuella brott eller blir föremål för kontroll och tillsyn.

Anmälan är selektiv

Eftersom tillsynsmyndigheternas inspektörer har en dubbel roll, att både vara serviceinriktade och anmäla brott, kan det leda till att alla brott inte anmäls. Vissa brott anmäls inte på grund av inspektörens erfarenhet av att deras anmälningar sällan leder till lagföring utan ofta skrivs av hos polis och åklagare.

Vissa inspektörer kan också uppleva ett tryck från kommunen att inte anmäla brottsmisstankar, med hänsyn till att man vill värna om sysselsättning och företagsamhet på orten.

Utredningarna är selektiva

På grund av komplexiteten i utredningar av miljöbrott bedömer flera intervjupersoner att det finns en tendens till att förundersökning om miljöbrott oftare inleds i de fall där det är lättare och mindre tidskrävande att bevisa brottet. Miljöbrott i kombination med organiserad brottslighet, skattebrott eller bedrägeri, läggs oftare ned, vilket gör att komplex brottslighet riskerar att hamna mellan stolarna.

Åtalen är selektiva

En åklagare ska väcka åtal endast i de fall där de väntar sig en fällande dom. En åklagares benägenhet att väcka åtal påverkas inte bara av juridiska bedömningar och den bevisning som finns tillgänglig. Åklagaren påverkas också av ”dåliga” erfarenheter av hur domstolar tidigare hanterat liknande fall. Vid traditionell brottslighet ligger gillandeprocenten i domstolen på 90 – 95 procent av alla åtal medan det vid miljöbrott endast ligger på 65 – 70 procent. En tolkning är att miljöbrotten fortfarande inte hittat sin form och att det finns en hel del åklagare som anser att domstolarna resonerar fel och därför driver mål för att påverka rättsutvecklingen. Domstolens frekventa ogillande kan samtidigt leda till att vissa svåra och komplicerade fall, som kan gälla grövre brottslighet, mer sällan leder till åtal.

Lagföringarna är selektiva

Enligt lagföringsstatistiken avgörs omkring två tredjedelar av alla mål genom strafföreläggande, vilket är en mycket hög andel. Den höga ogillandeprocenten för åtal medför att många åklagare väljer ett ”säkert” strafföreläggande i stället för en ”osäker” domstolsprövning. För att få till stånd ett strafföreläggande, som den misstänkte kan godkänna, är det troligt att vissa anpassningar sker i fråga om antalet brott, brottsrubriceringar och påföljd.

Vad som hittills sagts om kontroll- och rättskedjan innebär att det är ganska få inträffade miljöbrott som slutligen hamnar på domstolarnas bord. Läger vi samman strafförelägganden och domar är det få personer som lagförs varje år (omkring 400 personer), särskilt med tanke på att vi lever i ett högt industrialiserat samhälle med mycket miljöfarlig verksamhet.

Åklagare upplever att det är svårt att driva mål i domstol eftersom de måste påvisa skada på miljön eller risk för sådan skada. Ny lagstiftning är emellertid på gång.

Till följd av den selektion som sker är de fall som leder till fällande dom oftast av mindre allvarlig karaktär. De har begåtts i mer laglydiga verksamheter som är kända av tillsynsmyndigheterna. Resultatet är att miljöbrott i hög grad blivit ett bötesbrott.

Hur kan miljöbrottsbekämpningen bli bättre?

Många av intervjupersonerna ser positivt på den nya kommande lagstiftningen där kravet att påvisa skada på miljön minskar. Det förväntas leda till fler fällande domar och hårdare straff.

Ny lagstiftning kommer emellertid inte att lösa alla frågor. Ett grundläggande problem är att våra system för att upptäcka miljöbrott är bristfälligt utvecklade. Polisen kan utveckla sin verksamhet, främst med länsvis underrättelsetjänst och spaning. Tillsynsmyndigheternas tillsyn kunde i högre utsträckning omfatta även de verksamheter som inte är kända och anmälda till tillsynsmyndigheten. Även oanmälda besök kunde i högre grad användas.

Vidare krävs ett djupare samarbete mellan de olika aktörerna i miljöbrottsbekämpningen. Mer informationsutbyte mellan åklagare, polis och tillsynsmyndigheten krävs för att öka viljan, förståelsen och effektiviteten.

Resultaten i denna rapport baserar sig i huvudsak på intervjuer med nyckelpersoner från relevanta myndigheter med miljöinriktning (kommunala miljökontor, Länsstyrelsen, Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket, Tullverket och Kustbevakningen) samt Polisen och Åklagarmyndigheten. Dessa resultat har sedan satts i relation till relevant forskning på närliggande områden.

Inledning

Vid de flesta traditionella brott finns det ofta någon som drabbats av brottet och som därför kan anmäla det till polisen. Även om den som blivit utsatt för brottet inte har någon aning om vem gärningspersonen är, som exempelvis vid de flesta inbrott, råder det knappast någon tvekan om att ett brott har begåtts. När dessutom den drabbade har ett intresse av att få gärningspersonen fälld eller måste göra en anmälan för att exempelvis kunna få ut ersättning från försäkringen, ger också statistiken över anmälda brott en hygglig bild av den faktiska brottsligheten.

Annorlunda förhåller det sig med de brott som inte lika påtagligt drabbar enskilda eller organisationer. Många ekonomiska brott kan vara komplicerade att förstå och det är inte säkert att den drabbade ser sig som ett brottsoffer (Pontell och Calavita, 1992). Man vet att det har hänt något, kanske att pengar eller information försvunnit eller kommit bort, men inte mer. Vissa brott som riktas mot allmänna intressen förutsätter dessutom att någon utför kontroller för att brotten ska upptäckas. Fortkörning och rattfylleri utan samband med en olycka är exempel på kriminalitet som egentligen aldrig skulle upptäckas om det inte fanns trafikpoliser ute på vägarna som utförde kontroller.

Typiskt för den ekonomiska brottsligheten, där miljöbrotten ingår, är att brotten upptäcks genom kontroller som utförs av andra än polisen (Korsell, 2003). Skattebrott och bokföringsbrott upptäcks som regel av Skatteverkets revisorer i samband med skatterevisioner och konkursrelaterade brott som brott mot borgenärer och bokföringsbrott. Konkursförvaltarna kan också upptäcka bokföringsbrott men eftersom Skatteverket har större resurser till sitt förfogande har de också större möjlighet att upptäcka mer avancerade och svårupptäckta brott än konkursförvaltarna (Korsell, 2003).

På miljöbrottsområdet är de kommunala miljöförvaltningarna viktiga upptäckare och anmälare av brott. Polisen patrullerar enbart på vissa områden och ska brott upptäckas på andra ställen förutsätts kompletterande kontrollfunktioner. Få miljöbrott hade upptäckts om det inte hade funnits en kommunal miljöförvaltning.

Vilka kontroller som utförs och hur dessa sker är således av grundläggande betydelse för vilka brott som upptäcks och anmäls (Wesser, 2001). De offentliga kontrollsystemen styrs i hög grad av vilka övergripande strategier samhället har för kontroll och brottsbekämpning (Ekman, 1999). Lagstiftning har betydelse för bland annat vilka kontrollbefogenheter som finns och egenskaper hos brottet förklarar också hur svårt eller lätt detta är att fastställa och upptäcka.

Miljöbrottsligheten

Den som upptäcker ett brott har den viktigaste beslutsfunktionen i kontroll- och rättskedjan (Gottfredson och Gottfredson, 1998). Det är den som upptäcker brottet som har makten att anmäla det eller inte, och dessa personer styr i praktiken polisens arbete (Reiss, 1971). Inom framför allt myndighe-

ter med kontroll- och tillsynsfunktioner finns bestämmelser om att de måste anmäla brottsmisstankar som upptäcks i arbetet (Korsell, 2003). Som redan nämnts måste emellertid ett brott först upptäckas och konstateras vara en brottsmisstanke innan det kan anmälas. Detta är ett faktum som inte nog kan påpekas.

Dessutom måste tjänstemännen som står inför ett möjligt brott författa en anmälan, ett arbete som givetvis går ut över andra sysslor som kanske uppfattas som viktigare. Det finns en rad sådana hinder som gör att en anmälan aldrig blir skriven (Korsell, 2003). Till detta kommer att polis och åklagare ska ha resurser att utreda brottet.

Det finns med andra ord en selektion av brott i kontroll- och rättskedjan. Vissa brott upptäcks aldrig, alla upptäckta brott anmäls inte och samtliga anmälda brott utreds inte. Det är således enbart en bråkdel av den totala brottsligheten som leder till strafföreläggande och dom.

Eftersom miljöbrotten i hög grad är beroende av att det finns kontrollmyndigheter som upptäcker brotten är ett rimligt antagande att selektionen på detta område är särskilt stor. Vi vet att selektionen är stor för ekonomisk brottslighet (Jesilow m. fl., 1992; Nagel och Hagan, 1982), att kontrollen är ojämn och att vissa områden kontrolleras mer än andra (Lundman, 1979; Levi, 1993). Detta arbete ska belysa selektionen på miljöbrottsområdet.

Problemet med selektion

Selektion är en ofrånkomlig del av kontroll- och rättssystemet. Den har åtskilliga negativa effekter, som diskriminering av exempelvis personer som ser annorlunda ut och därför drar till sig myndigheternas uppmärksamhet, eller att kontrollsystemen har lättare att hantera mindre allvarlig brottslighet jämfört med allvarlig kriminalitet. Polisen kan fokusera sådan brottslighet som gentemot allmänheten utmanar deras förmåga att upprätthålla lag och ordning, till exempel upplopp där ungdomar krossar skyltfönster, i stället för allvarliga skattebrott som sker i det fördolda. Tjänstemän kan undvika att engagera sig i ärenden som kan leda till att de får problem med mäktiga intressen, som misstänkta politiker, företagsledare eller kriminella organisationer. För att hantera en orimlig arbetsbörda kan tjänstemän hantera ärenden på ett schabloniserat sätt och undvika nyanser, framför allt sådana som skulle leda till mer arbete.

Eftersom det är en orimlighet att alla brott kan upptäckas och hanteras av myndigheterna har selektionen också en positiv betydelse genom att den prioriterar ärenden som är viktigare än andra. En stor del av selektionen sker emellertid omedvetet och följer oskrivna lagar och interna incitamentsstrukturer inom myndigheter. Genom att visa hur selektionen går till och vilka faktorer som styr denna är det också möjligt att föra en öppen diskussion om problemområdet. Det skapar förutsättningar för en mer överlagd selektion med tydliga prioriteringar som kan underkastas en kritisk granskning.

Syfte

Det är vanligt att uppmärksamheten riktas mot den upptäckta och rapporterade brottsligheten. Inte mycket möda ägnas åt den okända brottslighet som aldrig hamnar på myndigheternas bord och därför svårigen låter sig beskrivas. För att förstå brottsligheten är detta emellertid inte tillräckligt. Det är nödvändigt att undersöka *all of justice, not just the easy half of it* (Davis, 1971:233). Det gäller således att inte enbart fokusera resultatet av selektionen – den registrerade brottsligheten – utan också vägen dit. Rättsystemet kan liknas vid en tratt eller ett såll, genom vilket enbart en del kommer ut och enligt Zatz och Hagan (1995:105) är också rättssystemet *otätt som ett såll* (jfr Shapiro, 1985).

Syftet med denna studie är att undersöka hur miljöbrottsbekämpningen ser ut i Sverige utifrån kontroll- och tillsynsmyndigheternas perspektiv. Genom detta kan en kartläggning ske av kontroll- och rättsprocessen från upptäckt till lagföring och vilken selektion som sker hos olika myndigheter. Studien avser vidare att identifiera problemområden och redovisa en modell som förklarar selektionen på miljöbrottsområdet.

FRÅGESTÄLLNINGAR

1. Vilka brottsupptäckare finns på miljöbrottsområdet och hur sker kontroll och tillsyn?
2. Varför är det så få anmälningar som leder till åtal och lagföring?
3. Hur ser selektionsprocessen ut i de olika leden från upptäckt till lagföring?
4. Vilka problem finns och hur kan bekämpningen av miljöbrott bli bättre?

Metod

För att motsvara syftet med studien har vi valt att göra kvalitativa intervjuer med nyckelpersoner på miljöbrottsområdet. Totalt har 12 intervjuer genomförts med sammanlagt 16 personer¹. Intervjuerna har varit av semi-strukturell karaktär och valet av intervjupersoner har främst skett genom ett så kallat snöbollsurval som innebär att en informationsrik intervjuperson ger förslag på fler insatta och informationsrika intervjupersoner (Patton, 1987). I andra fall har kontakten skett genom telefonsamtal med den aktuella myndigheten som har hänvisat till en informationsrik person. Alla intervjuer har spelats in och ingen har haft något att invända mot det. Flerparten av intervjuerna har skett på intervjupersonernas arbetsplats. Längden på intervjuerna har varierat mellan 60 och 150 minuter.²

Samtliga intervjupersoner har informerats om studiens generella syfte och har getts möjlighet till anonymitet samt senare fått ta del av manusutkast, som ett led i en kvalitetssäkring. Ingen av intervjupersonerna har haft behov av att vara anonym, men flera har varit intresserade av att ta del av manusutkastet, och har sedan granskat och lämnat kommentarer och synpunkter. Hela innehållet av intervjuerna har inte ordagrant transkriberats, men vid analysen har samtliga intervjuer lyssnats igenom och de mest relevanta och viktiga delarna har transkriberats och nedtecknats i ett dokument. Dokumentet har sedan analyserats utifrån en form av innehållsanalys (Patton, 1987). Innehållet har grupperats utifrån olika teman som också möjliggör analys av skillnader och likheter i intervjupersonernas utsagor. Genom att identifiera viktiga aktörer, metoder och problem från upptäckt till lagföring kommer olika faktorer att utkristalliseras som kan förklara hur selektionen ser ut på miljöbrottsområdet. Denna modell har gradvis utvecklats genom resultaten, och till sist sammanfattats i en modell.

Ytterligare en metod har använts; diskussion av rapportutkastet vid ett seminarium med en fokusgrupp, som bestått av olika experter, som finns namngivna i förordet. Syftet var att ytterligare kvalitetssäkra rapporten och fokusera på slutsatser och åtgärder. Eftersom vi betonat fokusgruppen som grupp och diskussionen som en kollektiv process har vi inte citerat några enskilda deltagare, som vid intervjuerna, utan enbart återgett synpunkter som förts fram vid seminariet.

¹ Vid några intervjutillfällen har fler än en person intervjuats.

² Ett undantag är en kortare intervju med Tullverket som gjordes via telefon.

Upptäckt

Vilka upptäcker miljöbrotten?

BROTTSUPPTÄCKARE
Verksamhetsutövaren själv
Kommunala miljökontor
Länsstyrelsen
Kemikalieinspektionen
Kustbevakningen
Allmänheten
Polisen
Tullverket
Generalläkaren

Kommunala miljökontor och länsstyrelser

Av våra intervjuer framkommer att de viktigaste brottsupptäckarna av miljöbrott är de kommunala miljökontoren och de enheter på länsstyrelserna som är inriktade på miljökontroll. Samhället har således inrättat sin miljökontroll genom kommunala och regionala tillsyns- och kontrollorgan.

Miljökontorens och länsstyrelsernas tillsynsansvar är angivet i miljöbalken. Länsstyrelsen har generellt sett tillsynsansvaret för större verksamheter, som också har en allvarigare påverkan på miljön. Länsstyrelsen har också till skillnad mot miljökontoret tillsynsansvar för skydd av djur- och växtriket samt naturvård. Kommunen har ett större antal verksamheter som de bedriver tillsyn över och kommunen är den viktigaste tillsynssfären.

Verksamhetsutövarna

Länsstyrelserna och miljökontorens tillsyn består i allt väsentligt av att granska inkomna handlingar från företagen. Det är därför verksamhetsutövarna själva som i grunden är ansvariga för att upptäcka sin egen brottslighet, som de i sin tur förväntas anmäla till tillsynsmyndigheten. Av detta följer således att verksamhetsutövarna är mycket viktiga brottsupptäckare. Lena Embertsén, miljöinspektör på miljökontoret i Stockholm, bekräftar att det som rapporteras bygger på egenkontroll.

Att den som begått en överträdelse också förväntas uppmärksamma tillsynsmyndigheten på det inträffade leder ofrånkomligt till en kraftig selektion. Ett rimligt antagande är att de överträdelser som anmäls av företagen själva ändå förr eller senare kommer att upptäckas på grund av sin synliga karaktär. Troligtvis är det de mest lojala och laglydiga företagen som anmäler brister som är svåra att upptäcka av tillsynsmyndigheten.

Genom att kontrollen i hög grad är beroende av företagens egna rapporteringar finns en risk för att en proportionellt stor del av selektionen drabbar de lojala och laglydiga företagen. I klartext innebär det att myndigheterna ägnar för mycket uppmärksamhet åt företag som i grunden är lojala mot

lagstiftningen och som har begränsade problem med överträdelser på miljöområdet.

Polisen

Som tidigare nämnts är den vanligaste brottsupptäckaren vid traditionell brottslighet den person som drabbas av brottsligheten, eller polisen som bedriver spaning eller på annat sätt uppdagar brottslighet. Narkotikabrottslighet är i likhet med miljöbrottslighet en brottstyp där det oftast inte finns ett naturligt offer som anmäler. På narkotikaområdet lägger polisen emellertid ner stora resurser på att bedriva spaning och uppdaga brott. Denna kontroll är för övrigt i hög grad inriktad mot missbrukarledet och därför selekteras en stor mängd mindre allvarliga narkotikabrott fram (Kassman, 1998; Brå 2000:21).

För miljöbrottens del saknar polisen i allt väsentligt resurser i form av kunskap, pengar och tid för att genom spaning och andra sätt verka för att upptäcka och beivra denna typ av brottslighet. Polisen har därför i nuläget en ganska undanskymd roll när det gäller att upptäcka miljöbrott. Gunnar Grönkvist, kriminalinspektör på miljöbrottsenheten, Finanspolisen, Rikskriminalpolisen, bekräftar bilden av att miljöbrottsligheten är nedprioriterad inom polisen: *Rikskriminalen söker inte så mycket efter nya miljöbrott, men inom narkotikabrottsbekämpningen är man ständigt ute och söker efter brott.* Det framkommer även genom intervjuerna att polisen i allmänhet inte får någon utbildning i miljöbrott och att den vanlige polismannen i regel har mycket svårt att upptäcka miljöbrott, förutom uppenbara brott, som olja i ett dike. Polisens roll på miljöbrottsområdet är främst att utreda redan anmäld brottslighet enligt de personer som har intervjuats i denna studie.

Förändringar håller emellertid på att ske. På Rikskriminalpolisen finns en miljöbrottsenhet som organisatoriskt är placerad under Finanspolisen och där arbetar fyra personer på heltid med miljöbrottslighet. Eftersom gruppen ligger under Rikskriminalpolisen ska poliserna, enligt Rikskriminalens polisiära uppgift, arbeta med att uppdaga ny brottslighet som är speciellt organiserad eller grov och som är gränsöverskridande eller nationellt omfattande. Denna verksamhet är således begränsad dels genom karaktären av verksamhetsområdet, dels genom de få resurser som finns.

Rikskriminalpolisen baserar inte sitt arbete på traditionellt underrättelsearbete som spaning och telefonavlyssning och arbete ute på fältet. Arbetet baseras mer på tips och registerslagning. Det kan handla om att exempelvis kontrollera utförsel av miljöfarligt avfall; vad någon vill föra ut och till vilket land det går.

Henrik Forssblad, kriminalinspektör vid Länskriminalpolisen i Uppsala, har följande bild av Rikskriminalpolisens verksamhet: *Man gjorde inte om kartan utan verkligheten, man pressar in miljöbrott i underrättelse, det var ingen som riktigt tänkte efter om miljöbrott passade in där, miljöbrottslighet är ett stort problem, men den är oftast inte grov, organiserad och gränsöverskridande.*

Gunnar Grönkvist vid Rikskriminalpolisen bekräftar Rikskriminalpolisens avgränsade verksamhetsområde. Det omfattar grov, organiserad eller gränsöverskridande brottslighet: *Den här typen av brott som sker i företagen är typiskt sett inte av denna karaktär.*

Intervjupersonerna ger uttryck för att den del av miljöbrottsbekämpningen som kan falla under Rikskriminalpolisens arbetsuppgifter endast är en liten del av den spaning och underrättelseverksamhet som är angelägen att utföra på miljöbrottsområdet. Den verksamhet som är viktig, exempelvis riktad mot företag och andra områden där få brott upptäcks, tillhör oftast inte Rikskriminalpolisens arbetsuppgifter på grund av karaktären på brotten. Mer spaning krävs även på fältet och resurser till miljöbrottsbekämpningen behövs också till den lokala och regionala Polisens spaningsrotlar.

Tullen och Kustbevakningen

Tullen och Kustbevakningen är andra myndigheter som kan upptäcka och anmäla miljöbrottslighet. De borde dock kunna ha en mer framträdande roll enligt intervjupersonerna. Tullen kan ha en viktig roll när det gäller att upptäcka brott som avser transporter av miljöfarligt avfall och farliga kemikalier samt artskyddsbrott som för tullens del gäller kontroll av in- och utförsel av hotade växt- och djurarter. Artskyddsbrotten är bland annat reglerade genom CITES-konventionen³.

Kustbevakningens främsta uppgift på miljöbrottsområdet är att upptäcka oljeutsläpp till havs. Myndigheten har enligt Pernilla Ståhle, kustbevakare och miljöhandläggare på Kustbevakningen i Stockholm och Karlskrona, avancerade metoder för att upptäcka oljeutsläpp. Kustbevakningen kontrollerar aktivt och lägger ned stora resurser på miljöövervakning.

Kemikalieinspektionen

Kemikalieinspektionen är en statlig myndighet som bedriver tillsyn över den kemikaliehantering som innebär att företag tillhandahåller kemikalier i form av produkter och varor på marknaden. Alla kemikalier som saluförs eller används inom företag och andra verksamheter måste registreras i produktregistret. Även Kemikalieinspektionens tillsyn baserar sig därmed delvis på en form av självrapportering. De företag som granskas ska enligt lag rapportera in de produkter som tillverkas, förs in från EU-marknaden eller importerar från tredje land. Dessa företag är dessutom ansvariga för att en korrekt bedömning har gjorts av vilka hälso- och miljöfarliga egenskaper deras produkter har och att denna information förmedlas på föreskrivet vis.

Förutom denna kontroll bedrivs en slags spaning av myndighetens inspektörer. Inspektionen tar dessutom emot mellan 100 och 200 tips årligen om brister i olika verksamheter.

³ En stor del av världens länder har antagit en internationell konvention som syftar till ett hållbart nyttjande av växter och djur som är utrotningshotade. Olika arter har olika starkt skydd genom förordningen och dessa finns upptagna i konventionen och måste följas av de länder som har antagit den.

Allmänheten

Även allmänheten upptäcker och anmäler miljöbrottslighet. Men detta sker i ganska liten utsträckning enligt intervjupersonerna, och den brottslighet som allmänheten anmäler är av synlig karaktär, som exempelvis nedskräpning, skrotbilar och avfall som upptäcks i naturen eller oljeutsläpp i vattenområden.

Generalläkaren

Det finns även en annan tillsynsmyndighet, Generalläkaren, som har ansvaret över Försvarsmaktens miljöfarliga verksamhet. Denna myndighet har ett antal inspektörer som är anställda av försvaret och kontrollerar sin egen verksamhet. Jonas Christensen, miljöjurist vid Miljökontoret i Uppsala, menar att det kan vara mycket miljöfarlig verksamhet som sker inom försvaret som det finns liten kännedom om utanför Försvarsmakten: *vad som försiggår där, det är ju en hemlig låda*. Han menar att det vore mer logiskt om det var länsstyrelsen som hade tillsynen över Försvarsverksamheten, eftersom man då slipper problemet med att myndigheten kontrollerar sin egen verksamhet.

Vilka händelser karaktäriseras som brott?

Polisen har vidare en roll att rycka ut vid olyckor av olika slag och hanterar därför situationer där misstanke om miljöbrott kan vara aktuellt. Det kan exempelvis handla om större utsläpp av olja till havs eller att en tankbil havererat vid en väg. Vid dessa situationer möter poliser händelser som oftast kategoriseras och rubriceras som något annat än brott. Av intervjuerna framkommer att den ordinarie polisen ofta inte har kunskap att identifiera miljöbrottslighet, och därför kan det i många fall handla om ett misstänkt miljöbrott, men polisen rubricerar det oftare som en olycka, och därför blir det ingen "upptäckt" av miljöbrottet och således ingen anmälan.

Gunnar Grönkvist vid Rikskriminalpolisen beskriver som exempel att räddningstjänsten år 2003 ryckte ut drygt 1 500 gånger under koden "utsläpp av kemikalier". I de fallen var även polisen oftast där. Under samma år anmäldes sammanlagt 3 753 miljöbrott. Eftersom grov oaktsamhet också är brottsligt borde det finnas runt 1 500 anmälningar under den brottsrubriceringen, men det fanns bara en handfull. Gunnar Grönkvist formulerar problemet med kunskapsnivån på följande sätt: *Myndigheten är på plats, ser brottslighet, men vet inte att det är brott*.

Anders Lundin, miljöinspektör på Miljökontoret i Stockholm, uppger att räddningstjänsten ber miljöinspektörerna att komma ut till platsen vid stora olyckor, *och då är polisen där också. Då gör inte jag någon anmälan, om polisen gör det, vet jag inte, eller om de bara betraktar det som en olycka*.

Av denna information kan man konstatera att det förmodligen är ett stort antal miljöbrott som skulle kunna upptäckas eller klassificeras som misstänkta miljöbrott, men som aldrig anmäls på grund av en låg kun-

skapsnivå hos polisen och brister i samverkan mellan polis och miljöinspektör.

I intervju med Pernilla Ståhle vid Kustbevakningen framkommer att Kustbevakningen år 2002 fick en ändrad rapporteringsskyldighet. När de tidigare fick en rapport om oljeutsläpp åkte de ut och kontrollerade om det fanns olja och om de inte hittade något blev det ingen rapport. Med de nya rutinerna ska en rapport alltid skrivas oavsett om de hittar olja eller inte. Det är Kustbevakningen som är anmälningsmyndighet vid oljeutsläpp till havs och i samband med lagändringen år 2002 fick myndigheten även ansvaret att vara förundersökningsledare vid misstänkt brott mot lagen om åtgärder mot förorening från fartyg.

Resultaten i förhållande till annan forskning

Innan vi går över till nästa avsnitt för att undersöka vilken typ av brottslighet som upptäcks jämförs de hittills redovisade resultaten med annan forskning. Som framgått kontrollerar verksamhetsutövarna sig själva i stor utsträckning och förväntas anmäla överträdelser till tillsynsmyndigheten. Ett förmodande som gjordes var att förhållandevis många av de överträdelser som rapporteras är av sådan art att de förr eller senare kommer att upptäckas ändå. I dessa situationer skulle verksamhetsutövare i stället för att chansa rapportera till myndigheterna direkt.

En parallell kan göras till studier över företagens revisorer (Larsson, 2004) och konkursförvaltare (Korsell, 2003). Både revisorer och konkursförvaltare ska anmäla brottsmisstankar. Även den revisor eller konkursförvaltare som av olika anledningar inte anser att denna skyldighet är viktig och tar regeln på allvar är sannolikt benägen att anmäla brottsmisstankar som förr eller senare ändå riskerar att komma till ytan eftersom de tydligt utgör brott. I en sådan situation blir anmälan en slags försäkran mot att de inte ska bli utsatta för kritik i efterhand för att de underlåtit att göra anmälan.

Även för andra överträdelser finns exempel på när gärningspersoner anmäler sig själva eftersom de kalkylerar med att risken för upptäckt är stor. De räknar med att hamna i ett sämre läge om de inte anmäler sig själva (Brå, 2005).

De verksamhetsutövare som rapporterar de mest svårupptäckta överträdelserna är sannolikt de företag som är mest lojala när det gäller att följa lagstiftningen. Det är en paradox, till följd av svaga system för att upptäcka brott, att myndigheternas ingripanden i inte obetydlig utsträckning riktar sig mot de företag som samhället minst av allt behöver ägna uppmärksamhet åt. Syftet med regleringen är att åstadkomma ett önskvärt beteende och myndigheternas fokus borde då riktas mot de mest avvikande företagen.

Denna kontrollparadox finns också inom andra regleringar. Exempelvis kan skatterevisorer föredra att göra revisioner av företag där det finns kompetent personal och redovisnings- och skattefrågor kan avhandlas seriöst till skillnad mot företag som inte ens registrerat sig och som myndigheterna måste leta efter eller företag där allt är i oordning och kontoret är ”på fickan” (Korsell, 2003). Från arbetsmiljöområdet finns en tendens att före-

tag med aktiva fackföreningar i högre grad kräver myndigheternas uppmärksamhet för kontroller än verksamheter med svagt eller inget fack alls och som i hög grad borde kontrolleras (Lundberg, 1982). Eftersom mekanismerna att upptäcka brott framstår som särskilt dåligt utvecklade på miljöområdet är det troligt att kontrollparadoxen får stort genomslag hos de företag som försöker följa lagen.

Problemet med att poliser inte kopplar oljeläckage och haverier till miljöbrottslighet är typiskt för en brottslighet där det saknas "a smoking gun" och där det knappast finns något uppsåt att begå brottet. Det är vanligt att dramatiska händelser som förlista oljefartyg, gasexplosioner eller stora giftutsläpp karakteriseras som "olyckor" eller "katastrofer" (Christophersen, 2003). I själva verket kan det finnas regelöverträdelser i bakgrunden eller att inte tillräckliga resurser lagts ned för att förhindra att olyckor eller katastrofer sker. Det handlar då om att ansvariga medvetet sparat på resurserna och inte följt de regler som gäller.

Forskning kring svårupptäckt brottslighet som ekobrott visar att allmänheten enbart upptäcker och anmäler förhållandevis enkla, lättupptäckta och inte särskilt allvarliga brott (Shapiro, 1984). Motsatsvis kan personer inne i företag (whistleblowers) upptäcka och tipsa om brott som är svåra att upptäcka och som kan omfatta avancerad brottslighet. Weisburd m. fl. (1991:98f.) har uttryckt det på följande sätt.

"Relying on victims in white-collar crime will lead to the discovery of a preponderance of embezzlements, and credit and mail frauds. Conspiracies, like antitrust and bribery, are less likely so be revealed without informers."

Hur sker kontroll och tillsyn?

BROTTSUPPTÄCKARE	METODER
Verksamhetsutövaren	Anmäla sin verksamhet, egenkontroll genom miljörapport samt anmäla olyckor som skett.
Kommunala miljökontor	Granska miljörapport, besöka företag, utfärda miljöstraffavgift, anmäla brott.
Länsstyrelsen	Granska miljörapport, besöka företag, utfärda miljöstraffavgift, anmäla brott.
Kemikalieinspektionen	Kontrollera inkomna handlingar från företag, kontroll av olika typer av handlingar på plats hos företag. Följa upp tips från allmänhet, företag och andra myndigheter samt kontroll av Internetförsäljning och bevakning av annonsering i medierna.
Kustbevakningen	Övervakning av oljeutsläpp till havs genom flyg, fartyg, båtar och satellit samt samverkan med Polisen, Tullverket och myndigheter i andra länder.
Allmänheten	Upptäcker slumpvis iögonfallande händelser som utsläpp eller nedskräpning.
Polisen	Rikskriminalpolisen bedriver en viss typ av underrättelsearbete genom bearbetning av information som tips från allmänheten och olika myndigheter gällande grova jaktbrott, CITES-brottslighet och transporter av miljöfarligt avfall.
Tullverket	Kontroll av CITES-brott och avfallstransporter sker främst om det kommer in tips från myndigheter, företag eller privatpersoner.
Generalläkaren	Tillsyn över försvarets miljöfarliga verksamhet.

Kommunala miljökontoret och länsstyrelsen

Som tidigare nämnts sker en stor del av kontrollen av miljöfarlig verksamhet av verksamhetsutövarna själva. Det innebär att företagen granskar sin egen verksamhet (egenkontroll) och att olika rapporteringsrutiner till myndigheten har utvecklats. Företag ska exempelvis ge in en anmälan till myndigheterna om de tänker starta en miljöstörande verksamhet. De tillståndsprövade verksamheterna ska sedan varje år lämna in en miljörapport till antingen miljökontoret eller länsstyrelsen beroende på vilka instanser som har tillsynsansvar enligt miljöbalken. Av miljörapporten ska exempelvis framgå hur stora utsläpp verksamheten har haft, vilka kemikalier som används och om några olyckor har inträffat. Detta underlag använder sedan miljökontoren och länsstyrelserna när de utövar kontroll och tillsyn och kan då upptäcka fel och brister som sedan kan ligga till grund för en anmälan till polis eller åklagare⁴. Lena Embertsén vid Miljökontoret i Stockholm förklarar: *Systemet bygger på egenkontroll. Vi är beroende av att företagen rapporterar in. Det kan handla om att de överskrider villkor (...) eller när något har gått sönder och läckt ut, det ska de själva rapportera.* Tillsynssystemet är alltså i mångt och mycket baserat på ett förtroende mellan verk-

⁴ Det skiljer sig åt mellan kommuner om en anmälan ska ges in till åklagare eller polis.

samhetsutövaren och tillsynsmyndigheten där utövaren ansvarar för att rapportera in överträdelser och korrekta uppgifter.

Inkomna handlingar

Eftersom kontrollsystemet i hög grad baseras på egenkontroll sker den allra största delen av tillsynen, som tidigare nämnts, genom granskning av miljörapporter som kommer in från tillståndsprövade verksamheter. Alla verksamheter som företag, vårdinrättningar och liknande är skyldiga att anmäla sin verksamhet till tillsynsmyndigheten. De verksamheter som hanterar miljöfarligt avfall eller exempelvis gör miljöfarliga utsläpp kan bedriva sin verksamhet under villkor som har fastslagits av en tillsynsmyndighet. Vissa verksamheter är tillståndspliktiga och andra anmälningspliktiga.

Överträdelser av dessa villkor fungerar sedan som brottsrekvisit, som Jonas Christensen vid miljökontoret i Uppsala uttrycker det. Villkoren kan vidare handla om hur miljöfarligt avfall ska förvaras och hanteras av företaget. Vissa verksamheter har även olika gränsvärden för exempelvis utsläpp som inte får överskridas, men dessa verksamheter är förhållandevis få. Som tidigare nämnts kan det genom granskningen av miljörapporterna framgå olika typer av villkorsbrott och överskridande av gränsvärden. Vidare kan även olyckor upptäckas genom miljörapporterna. Alla överträdelser som inspektörerna misstänker vara miljöbrott är de skyldiga att anmäla.

Inspektion genom besök

Förutom denna typ av kontroll är inspektörerna från miljökontoren och länsstyrelserna ute på företag och andra verksamheter och besiktigar verksamheterna. Intervjupersoner från både länsstyrelsen och miljökontoret anger dock att detta sker i relativt liten omfattning. De uppger att de satsar på att besöka varje villkorsprövat företag minst en gång per år, men att de inte ens hinner med det. Vidare framkommer att det kan vara svårt att upptäcka problem och brister vid inspektionerna, eftersom det bara är det mest iögonfallande som upptäcks, som exempelvis felaktig förvaring av avfall. Lena Embertsén vid Miljökontoret i Stockholm belyser detta problem på följande sätt om ett företag som tillverkade amalgam, som det senare visade sig, hade släppt ut en stor mängd kvicksilver: *Det var ju en verksamhet som vi hade inspekterat, men de höll på med en hantering som de inte uppgivit att de hade och som de inte visade oss. Dessutom hade de gömt undan just den hanteringen i källaren, så det var inget vi såg.*

Det framkommer att man vid besök på företagen ofta bara har en inriktning och därför upptäcks inte allt och det är vidare svårt att upptäcka överträdelser på plats. Lena Embertsén exemplifierar: *Om vi skulle upptäcka att de håller ut miljöfarligt avfall i stället för att skicka iväg det som avfall (vilket är dyrt), då är det ju en solklar anmälan, men det är ju inget som vi upptäcker utan vidare.* Om det ska upptäckas så kan transportdokument användas för att jämföra mängder som skickas som avfall med volymen av inköpta kemikalier.

Man gör heller aldrig egna provtagningar; kontrollen bygger alltså även på tillit till företagens vilja att rapportera in rätt värden. Även det styrker tesen om att det är de lojala och laglydiga företagens överträdelse som framför allt upptäcks.

Administrativa avgifter ofta högre än bötesbelopp

För vissa typer av miljöbrott kan miljöinspektörerna ta ut en miljöstraffavgift av verksamhetsutövaren. I kombination med denna avgift ska en brottsanmälan göras. En åklagare ska dock oftast inte väcka åtal i dessa fall på grund av en åtalsprövningsregel som säger att åtal inte ska väckas när en miljöstraffavgift har tagits ut, om det inte är påkallat från allmän synpunkt.

Ett exempel som gavs i intervjuerna på en form av besöksstillsyn gäller de som säljer kemikalier. Ett fall gällde färghandlare som skulle granskas. Inspektörerna var ute och kontrollerade märkning av kemikalier och barnsäkra förpackningar. De tog ut miljöstraffavgifter på de brister som upptäcktes, men alla åtalsanmälningar lades ned.

De intervjuade inspektörerna tycker att miljöstraffavgifterna är oproportionerliga, eftersom avgiften är densamma för ett litet eller stort företag och oavsett allvarlighetsgraden på förseelsen. Anders Lundin vid Miljökontoret i Stockholm illustrerar problemet: *Man måste titta på straffskalan. Ett utsläpp på ett ton, är det mindre allvarligt än feltryckta varor? Du måste göra ett ganska hårt miljöbrott för att komma upp i 15 000 kronor i böter.*

Det som inspektörerna tar upp är att de administrativa sanktionerna genom miljöstraffavgifter uppgår till högre belopp än de straff i form av böter som regelmässigt meddelas på miljöbrottsområdet. Det kan uppfattas som en motsägelse att administrativa sanktioner, som traditionellt avser mindre allvarlig brottslighet, leder till ett kännbarare ”straff” än de regelrätta straffen, som följer av den mest klandervärda gärning som samhället känner, nämligen brott. Detta är ett problem som belysts av Zila (1992) som undersökt administrativa sanktioner.

Även på andra områden svarar de administrativa sanktionerna för betydande belopp. På skatteområdet uppgår de administrativa sanktionerna i form av skattetillägg till astronomiskt högre belopp än de samlade bötesbeloppen för de olika skattebrotten (Korsell, 2001).

Kemikalieinspektionen

Från Kemikalieinspektionens håll består kontrollen i granskning av de produktbeskrivningar och säkerhetsdatablad som ska följa med varje produkt som innehåller kemikalier. De kontrollerar årligen 10 – 15 procent av alla företag som har produkter registrerade i produktregistret och av dessa kontroller resulterar 10 – 15 procent i en polisanmälan. Björne Olsson, verksamhetschef, Inspektion & Vägledning på Kemikalieinspektionen, berättar

att de förra året undersökte 255 företag och att kontrollen resulterade i 31 polisanmälningar.

Tullverket och Kustbevakningen

Kustbevakningen kontrollerar oljeutsläpp till havs och har fyra anställda förundersökningsledare över landet. Kustbevakningen har de senaste åren intensifierat och förbättrat sin miljöövervakning och använder fartyg, båtar och flyg samt även satellitövervakning. Genom satellitbilder kan man över ett stort område lokalisera oljeutsläppen.

Kustbevakningen har även avancerade metoder för att kunna fastställa vilket fartyg som har släppt ut oljan. Alla större fartyg har en transponder, vilket gör att fartygsrörelser kan följas som punkter på en skärm. Det går att backa tillbaka banden och till slut begränsa antalet misstänka fartyg till ett par tre stycken. Kustbevakningen har även samarbete med SMHI för att få information om vind och strömmar för att underlätta analysen av vilket fartyg som kan vara ansvarigt för ett oljeutsläpp.

Tullverket kan upptäcka misstänka CITES-brott, illegala avfallstransporter och farliga kemikalier. Kontrollen är främst beroende av att tips kommer in från andra myndigheter, företag och privatpersoner. Upptäckt av miljöbrott sker annars huvudsakligen i samband med att tullen letar efter exempelvis narkotika.

Selektiv kontroll

Genom intervjuerna framkommer att kontrollen av miljöbrottslighet är selektiv, genom att bara vissa områden kontrolleras. Vi har tidigare konstaterat att tillsynen främst är baserad på egenkontroll av företagen. Kontrollen är även selektiv på det sättet att den främst sker av de verksamheter som är anmälda och tillståndsprövade.

Gunnar Grönkvist vid Rikskriminalpolisen uttalar detta på följande sätt: *Det är ju bara de kända verksamheterna som tillsynsmyndigheten tittar på.*

Kontroll och tillsyn sker alltså med något undantag endast av de kända verksamheterna. Det torde finnas ett antal svarta verksamheter som bedriver miljöfarlig verksamhet, men också vita verksamheter som inte har anmält sin verksamhet till tillsynsmyndigheten. Detta potentiella brottsområde slipper i de flesta fall undan myndigheternas kontroll. Kontroll av verksamheter som inte är anmälda eller kända av tillsynsmyndigheten sker i liten utsträckning enligt intervjupersonernas beskrivningar.

Majlis Bergkvist, handläggare på länsstyrelsens miljöskyddsenshet i Stockholm bekräftar den bild och det problem som framkommer: *Vår verksamhet är inriktad på att kontrollera en verksamhet och dess rapportering. Vi kontrollerar dem vi känner till, så är det i kommunerna också, men det vi inte känner till, vad ska vi ha för metoder för att upptäcka det?*

En anledning till denna selektion är att polisen, som vid många andra brottsområden arbetar med spaning och underrättelsearbete för att uppdaga brott, inte är inriktade på miljöbrottslighet. Polisen kunde ha rollen att uppdaga brottslighet som inte faller under tillsynsmyndigheternas kontroll,

det vill säga verksamheter som inte är kända av tillsynsmyndigheterna och annan svårupptäckt brottslighet. Rikskriminalpolisen har förvisso en del resurser för underrättelsearbete (fyra personer) men de har inte själva möjligheten att gå vidare med informationen, inleda förundersökning och utreda sina uppslag själva. I stället ska denna information sedan ges in till åklagare eller utredande polis som ska gå vidare med informationen och i så fall inleda förundersökning. Det framkommer att det ofta krävs omfattande underlag och intresse hos åklagarna för att fallen sedan ska drivas vidare.

De oanmälda och okända verksamheterna selekteras alltså ofta bort i tillsynen, och om miljöbrott ska upptäckas på annat sätt än genom granskning av skriftligt material eller om brottslighet ska upptäckas från andra verksamheter som inte är kända av myndigheterna, sker det mer av en slump enligt flera intervjupersoner. Den ordinarie polisen har inte tillräcklig kunskap för att identifiera miljöbrottslighet och prioriterar inte heller detta brottsområde. Tillsynsmyndigheten har inte tillräckliga instrument och resurser för att upptäcka miljöbrottslighet som faller utanför de kända verksamheterna som kontrolleras. Man kan också anta att de verksamheter och företag som opererar under lupp av tillsynsmyndigheten sköter sig bättre än de som inte kontrolleras och granskas. Detta problem och systemfel illustreras av Henrik Forssblad vid Länskriminalpolisen i Uppsala på följande sätt:

Tillsynsmyndigheterna är väldigt inställda på att titta på dem som redan ställt in sig i ledet och sagt att, vi vill nog följa lagstiftningen. Myndigheterna granskar egentligen de verksamheter där det är minst risk för brott.

Genom tillsynsmyndigheternas kontroll finns flera selektionsmekanismer som kan identifieras:

1. Få kontroller på fältet.
2. Vid kontroll upptäcks endast det mest iögonfallande.
3. Kontrollen är inriktad på ett begränsat område.
4. Kontroll sker av de anmälda och kända verksamheterna.

Oanmälda besök

I denna studie har framkommit att tillsynsmyndigheterna sällan använder sig av oanmälda besök som metod vid utövande av kontroll mot verksamheter och företag. Majoriteten av intervjupersonerna anser att detta är ett stort problem och menar att det krävs fler oannonserade besök av tillsynsmyndigheterna för att öka effektiviteten i kontrollen mot miljöbrottsligheten. Någon påpekar dock svårigheten att använda sig av oanmälda besök i sin kontroll. Den stora nyttan av oanmälda besök skulle vara överdriven, eftersom inspektörerna oftast behöver hjälp, information och vägledning av någon för att kunna genomföra kontrollen effektivt.

Gunnar Grönkvist vid Rikskriminalpolisen illustrerar problemet med oanmälda besök: *Tillsynsmyndigheten ringer oftast före ett besök. Det är ungefär som att vi skulle sätta upp skyltar och varna när vi har en rattfyllerikontroll på S:t Eriksgatan. Så du ska ju vara ganska klumpig för att åka fast.*

Lena Pettersson och Majlis Bergkvist vid Länsstyrelsen i Stockholm bekräftar att deras inspektioner oftast är föranmälda. Det har dock hänt att de har gjort oanmälda besök när det gällt besvärliga verksamheter som stör mycket och där allmänheten har gjort en anmälan om lukt eller buller. De oanmälda besöken görs för att företaget inte ska kunna justera eller ändra något.

I Kemikalieinspektionens tillsynsarbete, genomförs inga oanmälda besök och inspektioner. Myndigheten väljer varje år ut ett antal verksamheter som ska inspekteras. Björne Olsson berättar att företagen alltid har en tid på sig att skicka in handlingarna och att de därför har chansen att göra bättring. Enligt Björne Olsson skulle det kunna vara på det sättet att företag väntar med att ha korrekta handlingar till dess att de blir utvalda för inspektion, eftersom det kan bli dyrt för ett litet företag att upprätta korrekta handlingar. Det betyder att det skulle kunna finnas företag som slarvar med sina handlingar och endast har dem i ordning och korrekta när de vet att de ska inspekteras. Björne Olsson uppger dock att man inte funnit någon skillnad i frekvensen regelöverträdelser när man i förväg har meddelat vad och vilka handlingar som ska granskas vid ett inspektionsbesök i förhållande till anmälda besök där företagen inte har fått denna information. Detta kan tolkas som att många av verksamhetsutövarna ofta vet vilken typ av kontroll som kommer att genomföras och att de har kunskap kring de regler som finns på miljöområdet. Verksamhetsutövaren ser därför till att ha alla handlingar korrekta när myndigheten kommer på besök. Eftersom besöken annonseras i förväg har verksamhetsutövaren, som tidigare nämnts, i många fall tid att ”ordna till” verksamheten.

Miljöinspektörer som brottsspanare?

Eftersom polisen inte arbetar med spaning eller med att upptäcka miljöbrott i någon nämnvärd omfattning, bortsett från den verksamhet som Rikskriminalpolisen bedriver, återstår miljöinspektörerna när det gäller att leta efter och uppdaga miljöbrottslighet. Det är alltså miljöinspektörerna på länsstyrelserna och miljökontoren som i mångt och mycket utgör brottsspanarna på området. Detta illustreras av Henrik Forssblad vid Länskriminalpolisen i Uppsala på följande sätt:

Inom miljöbrottsbekämpningen så är det ju tillsynsmyndigheterna som är spanarna, medan polisen är det vid annan brottslighet. Det innebär i praktiken att det inte förekommer spaning och sökande efter miljöbrott i egentlig mening, utan det är mer en slump om något upptäcks.

Denna bild, att miljöinspektörerna skulle ha rollen som brottsspanare, är dock något som inspektörerna på miljökontoret och länsstyrelsen varken vill känna igen sig i eller anser stämma. Anders Lundin vid miljökontoret i Stockholm uttrycker det på följande sätt: *Skolan vi kommer från bygger på att rätta fel. Sen konfronteras vi med den andra skolan som åklagaren och polisen står för; att hitta brott. Vi är mer intresserade av att fel ska rättas.*

Denna bild är dock inte särskilt förvånande. Miljöinspektörerna är inga poliser, och har ett annat synsätt när det gäller överträdelser på miljöområdet. De talar mer sällan i termer av brottslighet och är mer intresserade av

att verksamheterna ska göra bättring och att hålla en god dialog med verksamhetsutövaren. Polisen vill att inspektörerna ska arbeta mer för att uppdaga brott, eftersom den ordinarie polisen har knappa resurser till detta. Det uppstår motstridande förväntningar mellan de brottsbekämpande myndigheterna och tillsynsmyndigheterna.

Det är skillnad på hur man ser på brottsligheten mellan tillsynsmyndigheter och brottsbekämpande instanser. Denna diskrepans mellan myndigheters förväntningar och roller exemplifieras av Lena Pettersson vid Länsstyrelsen i Stockholm: *Vår primära uppgift är ju inte att jaga brottslingar, utan att se till att verksamheten inte stör människor eller miljö. Det måste ske en samverkan mellan myndigheterna, men att tro att tillsynsmyndigheterna, länsstyrelsen och kommunen ska spana efter grova brottslingar, det är inte möjligt, vi har inte den utbildningen eller kunskapen, eller tillgång till den informationen.*

Det är tydligt att det finns skillnader i hur man ser på problemområdet mellan olika myndigheter, där miljöinspektörerna främst betraktar sig som en stödjande länk till företagen. De ser sig i första hand som representanter från kommunen och länsstyrelsen som ska hjälpa företagen att driva sin verksamhet enligt de regler som finns för att skona miljön. Polis och åklagare har som främsta syfte att bekämpa brottslighet och ser ofta tillsynsmyndigheten som någon sorts förstärkning till deras egen utredningsorganisation och som i högre utsträckning borde leta efter miljöbrott. Flera intervjupersoner anser att det måste till ett bättre samarbete och en större förståelse mellan de brottsbekämpande myndigheterna och tillsynsmyndigheterna. Om det fanns en större insikt om varandras roller skulle förväntningarna bli mer realistiska.

Genom intervjuerna framkommer att svårigheten i miljöinspektörernas roll är underskattad. Samtidigt som de ska bedriva en form av brottsförebyggande arbete genom att ha en god kontakt med verksamhetsutövarna, har de också rollen att anmäla deras misstänkta brottslighet, vilket är en svår roll att handskas med. Stefan Karlmark vid Åklagarmyndigheten i Stockholm drar en parallell till andra ekobrottsområden som också kännetecknas av ett stort mörkertal. Han jämför skatterevisorn med miljöinspektören och menar att den senare har en mycket svårare roll, eftersom revisorn bara utövar kontroll på ett företag i några år, medan miljöinspektören kan ha tillsyn och kontroll över ett företag under hela sin yrkesverksamma tid. Miljöinspektören är därför mer mån om att ha en god kontakt med företaget än skatterevisorn och agerar följaktligen inte lika *tufft*. Skatterevisorn och även åklagare och polis kan ju lägga ärendet bakom sig efter ett tag, menar han. Miljöinspektören har därför svårt att leva upp till de förväntningar som finns från verksamhetsutövarna och kommunpolitikerna å ena sidan och brottsbekämpande instanser å andra sidan.

Resultaten i förhållande till annan forskning

Ett problem som miljöbrottsbekämpningen delar med många andra brott, särskilt på ekobrottsområdet, är att kontrollsystemen är underdimensionerade och att få kontroller sker där brotten äger rum (Coleman, 2001). Ef-

tersom brotten sällan kan identifieras genom observationer på plats kan de egentligen enbart upptäckas om de sätter tydliga spår. Det är i grunden samma dilemma som Skatteverket möter vid kontroll av svart arbete, som sällan sätter några uppenbara lättkontrollerade fysiska spår i exempelvis bokföringen. (Skatteverkets kontroll är inriktad på räkenskaper som finns i form av verifikationer och redovisning.) Eftersom även Skatteverket sällan är ute på fältet har de svårt att upptäcka vissa typer av brott.

Problemet med den bristande kontrollen på fältet förstärks genom att få besök dessutom är oanmälda och det ger verksamhetsutövarna ett utrymme att rätta till vissa brister. På Skatteområdet ska nu ett nytt kontrollsystem införas med oanmälda besök mot svart arbete (Ds 2005:28). Det bör betonas att denna kontroll är inriktad på att stämma av vilka som arbetar och om de finns antecknade i en särskild liggare på arbetsplatsen. Det är således en ganska enkel kontroll som utförs inom ett snävt område.

På miljöområdet är det mycket svårare att komma ända fram även om kontrollerna skulle vara oanmälda, som några intervjupersoner också påpekat. Miljöbrotten kan vara komplexa och svåra att upptäcka även om besöken är oanmälda. Ett sätt att råda bot på detta problem är att vara mycket ute på fältet och lära känna många människor på orten och i branschen (Hawkins, 1984). På det sättet kan inspektörerna få tips av anställda och företagare med särskild insikt i förhållandena. Detta är i grunden också en tanke med närpolisreformen, som visserligen enbart tar sikte på traditionell brottslighet, där de tjänstgörande poliserna förutsätts lära känna människorna på orten och på det sättet få reda på vad som är på gång och var problemen finns.

Egentligen har miljöinspektörer, bortsett från resursproblemet, särskilt goda förutsättningar att utgöra en slags närpolis i miljöns tjänst eftersom de har en lång relation med företagen och dessutom har möjlighet att stötta och ge råd för att på det sättet bygga upp en långsiktighet i arbetet (jfr Korsell, 2004). Genom detta arbetssätt lär de känna personer i företagen och bygger upp ett förtroende som gör att de får mer information, som de sedan främst kommer att använda till att rätta till brister. När företagen är ovilliga att rätta till brister sätter inspektören in hårdare åtgärder. Beroende på omständigheterna kommer inspektörerna således att använda mjuka eller hårda nypor för att åstadkomma laglydnad, från goda råd till vitesförelägganden och brottsanmälningar.

Ett problem vid kontroller är att det är de mest iögonfallande överträdelserna som upptäcks. Det är känt från flera ekobrottsområden att det är enklare att upptäcka resurssvaga företagares regelöverträdelser, som ofta kan bero på slarv, personliga tillkortakommanden och bristande kompetens, än brott som gärningspersonen ansträngt sig för att dölja (Levi, 1987). Vi vet exempelvis att konkursförvaltarna typiskt sett upptäcker mer uppenbara brott jämfört med Skatteverket, som har helt andra kartläggnings- och kontrollresurser till sitt förfogande (Korsell, 2003). Detta är ett problem som alltid måste beaktas. Ökar kontrollerna något finns en risk att det enbart är de mindre allvarliga brotten som kommer att upptäckas eller vissa typer av brott som begås till följd av särskilda omständigheter. Därför är det viktigt att kontrollen kan gå ned på djupet (Korsell och Nilsson, 2003).

Ett generellt problem med kontrollen, vare sig den sker genom att granska handlingar eller vid besök, är att den enbart är inriktad mot kända företag och registrerade verksamheter. Detta är ett dilemma som även gäller för andra ekobrott, till exempel skattebrott och bedrägerier. De som väljer att ställa sig helt utanför kan därmed helt undgå kontroll. På skatteområdet görs emellertid stora ansträngningar för att få in så kallade "non filers" i systemen. Undersökningar visar exempelvis att det finns nolltaxerare som synes leva på ganska god fot (Skinnari och Korsell, 2006). På miljöbrottsområdet borde en utökad underrättelsetjänst, även lokalt, kunna bidra till att fånga in de verksamheter som försöker hålla sig utanför systemet. På miljöbrottsområdet behövs som regel lokaler för att kunna bedriva en miljöstörande verksamhet och det skapar också goda förutsättningar för upptäckt.

Vissa regelöverträdelser är till sin karaktär kontinuerliga och repetitiva. Det kan gälla miljöfarliga utsläpp eller maskiner som kan skada arbetstagare. Sådana överträdelser skapar en relation mellan kontrollfunktionen och den som bryter mot lagen. Kontrollarbetet tenderar därför att rikta in sig på en framtida regelefterlevnad och inte utgöra en reaktion en gång för alla med sanktioner för att bestraffa något som är fel (Hawkins, 1984). Som nyss nämnts försöker inspektörerna använda mjuka eller hårda nypor för att få företagen att följa reglerna. Därför anmäls inte heller alla överträdelser. Få kontakttillfällen leder således till proportionellt fler anmälningar än i den motsatta situationen med många kontakttillfällen (Kagan, 1994). Ett typexempel är trafikpolisen som möter trafiksyndaren för första och sista gången. Då är det naturligt att rapportera en överträdelse.

Som intervjupersonerna påpekat ligger det i tillsynsregeln att snarare verka för framtida laglydnad i stället för att reagera på tidigare överträdelser. Ett synsätt som inte lika tydligt delas av de brottsbekämpande myndigheter vars raison d'être är att sanktioner leder till framtida laglydnad.

En inte ovanlig situation är när en inspektör efter en lång tids ansträngningar med att försöka få ett företag att rätta in sig i ledet till slut gör en anmälan. För inspektören uppfattas detta som ett misslyckande. Denne har inte lyckats förmå företaget att följa reglerna på samma sätt som inspektören övertygat många andra verksamheter att ändra sina rutiner. Polis och åklagare tycker emellertid att inspektören tog för lång tid på sig att anmäla och är kritiska till inspektörens arbete. Det de inte känner till är alla de fall i vilka inspektören lyckats förmå företagen att göra rätt. Polis och åklagare kommer enbart i kontakt med de fall som inspektören har misslyckats med.

Det behöver således inte vara en nackdel att inspektörer ser långsiktigt på sin verksamhet och "uppfostrar" företagen för att de mer och mer ska följa reglerna i stället för att alltid anmäla, även om det senare vore i bättre överensstämmelse med lagen (Korsell, 2004). Genom den långsiktiga relationen kan en skicklig inspektör som möter en företagare med vilja att följa reglerna uppnå ett förtroende som leder till framtida lojalitet och laglydnad. Det är inte alls säkert att sanktioner alltid har den effekten, särskilt inte som vi har sett att kontrollen i hög grad drabbar företag som registrerat sig och till synes har ett intresse att följa lagstiftningen (Simpson, 2002). Om en inspektör är alltför benägen att anmäla kan det riskera de framtida möjlig-

heterna att påverka företaget i rätt riktning (Bardach och Kagan, 2002; Hawkins, 1984). En annan sak är att reglerna för att anmäla brottsmisstankar inte tar hänsyn till dessa faktorer, även om det alltid finns ett utrymme för inspektörerna att diskretionärt tillämpa reglerna (Hawkins, 1992). Med diskretion menas att den som tillämpar regler och rutiner har ett handlingsutrymme att göra på det ena eller andra sättet. Det handlar inte enbart om ett utrymme som kan beskrivas som traditionell juridisk regeltolkning utan också att tillämpa reglerna på ett sådant sätt att de fungerar i tjänstemannens vardag i verksamheten.

Forskning pekar emellertid på ett problem när kontakterna mellan inspektören och den kontrollerade blir för täta. Det finns då en risk för att det kan leda till *regulatory capture*, det vill säga inspektören börjar mer och mer börjar dela företagets intressen och syn på frågorna. Företag som kontrolleras kan också vara framtida arbetsgivare och innebära karriärmöjligheter för inspektörer. Ett liknande problem är när den politiska ledningen på en ort vill värna om sysselsättningen och turismen medan inspektörer på olika områden, från miljö till skatter och servering av alkohol, med stöd av lagen har rätt och skyldighet att ingripa. Anpassning och självcensur är ett problem som måste hanteras.

För att minska risken för *regulatory capture* eller politisk anpassning är det naturligtvis en fördel att inspektörer roterar och inte närmare lär känna dem som kontrolleras, att nivån för att anmäla misstankar om brott är låg och ovillkorlig samt att kontrollen sker av statliga självständiga myndigheter, långt bort från kommunstyrelser och andra politiska organ. Som framgått ovan finns också fördelar med att arbeta nära företagen, inte minst för att få information om problem och överträdelser, och med mjuka metoder, för att bygga upp ett förtroende som leder till långsiktig laglydnad. Det är svårt att säga vilken metod som är att föredra.

Vad upptäcker de olika brottsupptäckarna?

BROTTSUPPTÄCKARE:	TYP AV BROTT:
Verksamhetsutövaren	Olyckor, överträdelser av villkor t.ex. för stora utsläpp.
Miljökontoret	I huvudsak brott som har meddelats indirekt eller direkt av verksamhetsutövaren genom miljörapporten eller kontakt med tillsynsmyndigheten. Slumpvisa upptäckter av iögonfallande brott i samhället och vid inspektioner på företag.
Länsstyrelsen	I huvudsak brott som har meddelats indirekt eller direkt av verksamhetsutövaren genom miljörapporten eller kontakt med tillsynsmyndigheten. Slumpvisa upptäckter av iögonfallande brott i samhället och vid inspektioner på företag.
Kemikalieinspektionen	Brister och felaktigheter i bedömningen av kemikaliers egenskaper, brister i information om hur kemikalier ska hanteras och användning av förbjudna kemikalier. Kontroll sker av utvalda verksamheter.
Kustbevakningen	Har som huvuduppgift att upptäcka oljeutsläpp till havs, men kan även upptäcka transporter av miljöfarligt avfall.
Allmänheten	Iögonfallande händelser som utsläpp eller nedskräpning på allmänna platser.
Polisen	Den ordinarie polisen kan i vissa fall spontant upptäcka iögonfallande miljöbrott (t.ex. nedskräpning) samt brott i samband med olyckor. Rikskriminalpolisen bedriver en viss typ av underrättelsearbete och kan upptäcka transporter av miljöfarligt avfall och CITES-brottslighet.
Tullverket	Tullen kan slumpvis eller genom tips upptäcka export och import av miljöfarligt avfall och farliga kemikalier, samt in- och utförsel av utrotningshotade djur och växter. Även genom mer riktade kontroller mot ex. viss leverantör, mottagare, land eller produkt.
Generalläkaren	Brott och överträdelser som sker inom försvarets miljöfarliga verksamhet.

Som tidigare nämnts upptäcker länsstyrelsen och miljökontoren huvudsakligen brott genom inkomna miljörapporter. Den vanligaste typen av problem som upptäcks är företag som lämnat uppgifter som ligger till grund för misstanke om överskridande av gränsvärden och liknande problem. Det handlar också om verksamheter som inte har anmält sin verksamhet eller bedriver miljöfarlig verksamhet som inte har godkänts.

Förutom de överträdelser som upptäcks genom granskning av rapporter sker inspektioner genom besök. Även om dessa besök är få kan inspektörerna genom besök exempelvis upptäcka miljöfarlig verksamhet som inte är anmäld eller miljöfarligt avfall som hanteras på ett felaktigt vis. Genom besöken är det således andra problem och överträdelser som kan upptäckas, det vill säga sådana som inte fångas upp vid granskning av miljörapporter och annat skriftligt material. Inspektioner genom besök är som tidigare nämnts inte så vanliga.

Allmänheten, som vid mot många andra brottstyper är en naturlig brottsupptäckare och brottsanmälare, upptäcker endast synliga brott mot

miljön som nedskräpning och oljeutsläpp. Relativt få anmälningar kommer från allmänheten enligt intervjupersonerna.

Brotten som aldrig upptäcks

Hur kan vi veta vilka brott som inte upptäcks? Även om det är svårt att få någon klarhet i det som inte finns registrerat kan tjänstemän ha kännedom eller misstankar om den brottslighet som inte upptäcks. Insikt om de egna kontrollsystemen och dess brister i kombination med viss kunskap om vad som sker ute på fältet, innebär att personer inom myndigheterna kan ha en bild av den oupptäckta brottsligheten.

Flera av de personer som har intervjuats anser att det förmodligen är ett stort antal brott som aldrig upptäcks. Jonas Christensen vid Miljökontoret i Uppsala ger exempel på några sådana typer av brott: *Bilmekaniker som har en oljeslutt som han håller ut någonstans, transporter av miljöfarligt avfall som äger rum utan tillstånd eller anmälan och företag som gör otillåtna utsläpp. Även hemmet när folk håller ut miljöfarliga kemikalier i toan.*

Gunnar Grönkvist vid Rikskriminalpolisen berättar vidare om den miljöbrottslighet som de ser men som är väldigt svår att hantera. Han beskriver att gränsöverskridande handel med avfall till tredje världen har blivit en lukrativ bransch. Det kan exempelvis gälla transporter av kylskåp med freon. Vidare anger även han de så kallade CITES-brotten, det vill säga handel med utrotningshotade djur och växter. Gunnar Grönkvist menar att det finns stora pengar att tjäna på handel med utrotningshotade djur och transporter av miljöfarligt avfall över gränserna och att det är ett område där upptäcktsrisken är låg. Han konstaterar:

Så det är vårt dilemma, att den riktigt stora organiserade miljöbrottsligheten som vi ser finns, men är väldigt svår att rättsmässigt komma tillrätta med.

Även Peter Örn på Naturvårdsverket⁵ tror att det finns ett stort mörkertal när det gäller CITES-brott. Han berättar att han hade två praktikanter som gjorde en undersökning om annonser på Internet som avsåg försäljning av djur. Under en kort tidsperiod fann de 111 annonser som gällde djur som är klassade som utrotningshotade. Endast 11 av dessa kunde direkt klassas som legala. Några av de annonser som misstänktes vara illegala ledde sedan till fällande domar för artskyddsbrott.

Johan Rehnquist vid Tullverket i Göteborg bekräftar att få kontroller primärt riktas mot miljöbrott genom tullens arbete. Johan Rehnquist menar att sannolikheten för att upptäcka dessa brott är ganska liten, då varuflödet är omfattande och tullverket till stor del är beroende av att få in tips. Vissa kontroller görs dock exempelvis på artskyddsområdet. Dessa baseras i hög utsträckning på enskilda tulltjänstemäns erfarenhet på området.

Björne Olsson vid Kemikalieinspektionen uppger att de inte har någon känsla för vad som inte upptäcks inom deras tillsynssfär. Han menar att det på miljöområdet generellt är de mest uppenbara bristerna som upptäcks och anmäls, exempelvis när det luktar eller läcker någonstans, som oljeut-

⁵ Naturvårdsverket är även central tillsynsvägledande myndighet för artskydd.

släpp eller en läckande kran på en fabrik. För Kemikalieinspektionens del kan det handla om avsaknad av varningsmärkning eller barnskyddande korkar. Han anger även problemet med att de flesta besöken är föranmälda, vilket medför att det finns problem som aldrig upptäcks, eftersom företagen hinner få ordning på verksamheten före inspektionen.

Något som vidare styrker att det förmodligen finns ett stort mörkertal när det gäller miljöbrottslighet är att åklagarmyndigheterna får in en del anonyma telefonsamtal från personer som påstår sig arbeta på olika företag. De har berättat om olika utsläpp som de aldrig har anmält till tillsynsmyndigheten.

När det gäller den grövre miljöbrottsligheten, uppger Mats Palm vid Åklagarmyndigheten i Stockholm att vi idag i allt väsentligt saknar verktyg för att klara av detta problem, och menar att miljöbrottsbekämpningen fortfarande är under ett uppbyggnadsskede. Han anger som exempel CITES-brott (artskyddsbrott) och handel med miljöfarligt avfall, där tullen är en nyckelspelare. Han menar att tullen är duktig på att upptäcka narkotika och alkohol, men när det gäller grövre miljöbrottslighet som rör sig över gränserna, är aktörerna i miljöbrottsbekämpningen fortfarande i ett skymningsland. Intervjupersonernas bild av att det finns ett mörkertal när det gäller grövre miljöbrottslighet och att kunskapen och resurserna är få illustreras av följande citat från Mats Palm: *Den finns där absolut, för det finns mycket pengar att tjäna på den, men vi famlar i blindo, för vi vet inte riktigt hur vi ska bete oss för att hitta den.*

Vid seminariet som hölls kring resultaten i denna studie, framkom vidare att tillsynsmyndigheten oftast inte kontrollerar artskyddsbrott och handel med miljöfarligt avfall eftersom dessa är smugglingsbrott och då är det tullen som kan upptäcka och anmäla dessa brott. Problemet som anges är att tullen mest är inriktad på införsel av narkotika och alkohol och dessutom bara utför kontroller till tredje land, och inte inom EU. Det framkom vidare vid seminariet att det krävs bra underrättelseinformation och andra metoder för att upptäcka dessa brott.

Eftersom miljöbrottslighet är ett spaningsbrott krävs att någon letar efter brotten för att de ska upptäckas. Intervjupersonerna berättar om alla dem som inte har några tillstånd eller som inte har anmält sin verksamhet. Dessa personer faller oftast utanför tillsynsmyndigheternas kontroll, eftersom de främst kontrollerar dem som de känner till och det som är anmält och tillståndsprövat. Gunnar Grönkvist exemplifierar problemet: *De som handlar med skrot, kemikalier, säljer grejer utomlands i form av avfall, ozonnedbrytande ämnen, gamla bilar, el-skrot; vem ska leta efter dem?*

Andra exempel är svarta bilverkstäder som varken har anmält sin verksamhet till skatteverket eller miljökontoret. Sådana är mindre benägna att lämna in miljöfarligt avfall till kommunen än andra verkstäder eftersom de inte vill att myndigheten ska uppmärksamma deras verksamhet samtidigt vill de spara pengar.

Intervjuade poliser och åklagare är kritiska till bekämpningen av miljöbrott och beskriver att de på miljöbrottsområdet, till skillnad från exempelvis narkotikaområdet, sitter och väntar på att anmälningar ska komma in från andra myndigheter. Gunnar Grönkvist vid Rikskriminalpolisen menar

att: Mörkertalet är ju gigantiskt. Om inte polisen letar efter mer brott så hittar vi ju inte det.

Henrik Forssblad vid Länskriminalpolisen i Uppsala beskriver ett annat område som har gått tillsynsmyndigheten förbi och det är den kustnära vattenverksamheten. Han menar att det exempelvis gäller muddringar i havsvikar. *Man gör en kanal för att lättare komma fram eller gräver för att anlägga en båthamn.* Han menar att tillsynsmyndigheten i princip bara kontrollerar de handlingar som kommer in från dem som har anmält att de exempelvis ska muddra. Han menar att: *Om vi exempelvis skulle ut och titta på det med helikopter, så skulle vi hitta massor med verksamheter och människor som ställer till med stor skada.* Detta är ett stort problem och det är mer eller mindre fritt fram för dem som inte vill, vet eller tror sig kunna få tillstånd för muddringar och annan vattenverksamhet. *Detta påverkar ekosystemet väldigt mycket, att man muddrar och rör om i havsvikar ger bestående skador. Ur miljösynpunkt är detta allvarliga brott.*

Flera av intervjupersonerna anser att egenkontrollen är ett bristfälligt kontrollinstrument som leder till ett stort mörkertal. Stefan Karlmark vid Åklagarmyndigheten i Stockholm illustrerar med följande analogi: *Det är som Björn Gillberg säger, om vi hade en rattfyllerilagstiftning som hade sagt att man skulle ta ett blodprov på sig själv om man var onykter och körde och sedan skicka in det, så skulle inte många göra det, så är det förstås ofta inom industrin också!*

Vilka motiv har gärningsmännen?

I intervjuer med miljöinspektörer från tillsynsmyndigheterna framkommer att brotten som de handlägger oftast beror på oaktsamhet. De menar att de allra flesta vill göra rätt. Man talar dock från olika myndigheter även om de mer oseriösa företagen som är mindre hederliga. Syftet med ”oaktsamheten” är i dessa verksamheter att spara pengar genom att exempelvis dumpa miljöfarligt avfall i stället för att föra bort det som miljöfarligt avfall, vilket är dyrt.

Det finns också olika typer av miljöbrott där syftet är att tjäna pengar. När det gäller brottslighet som ligger utanför företagssfären nämner flera intervjupersoner att handel med miljöfarligt avfall är en bransch där det finns mycket pengar att tjäna. Det finns en efterfrågan i fattigare länder som leder till att stora vinster kan göras på att transportera avfall över gränsen. Vidare anger flera intervjupersoner att den ekonomiska vinningen kan vara stor från CITES-brottslighet.

Resultaten i förhållande till annan forskning

Skriftliga miljörapporter leder till att vissa miljöbrott upptäcks medan inspektioner innebär att andra brott uppdagas. Vilka kontrollsystem som används bestämmer således vilken typ av överträdelse som kommer upp till ytan (Korsell, 2003). Kontrollens omfattning, inriktning och djup påverkar också antalet brott som upptäcks och strukturen på dessa brott.

En klar brist jämfört med andra brottsområden, intervjupersoner nämner narkotika som ett tydligt exempel, är att det finns mycket begränsade möjligheter att bedriva underrättelseverksamhet och spaning mot miljöbrotten. Vid sidan av de reguljära kontrollsystemen som exempelvis kommunernas miljökontor och länsstyrelserna finns egentligen enbart en liten enhet på Rikskriminalpolisen samt Kustbevakningen, som aktivt söker efter utsläpp och förorening av olja till sjöss. I klartext saknas en kustbevakning på land som aktivt letar efter miljöbrott.

Detta är inte någon unik företeelse. De myndigheter och kontrollsystem som vuxit fram genom en historisk process har lett till att vissa brott får mycket uppmärksamhet, några kanske för mycket, medan andra lämnats åt sidan (jfr Sigler och Murphy, 1988). Det saknas en total revidering av kontrollen mot brott och det innebär att de satsningar som görs undan för undan kan få effekter som kanske inte är optimala för att minska den totala brottsligheten. Ett exempel är de kraftiga satsningar som nu görs för att minska bedrägerierna inom Försäkringskassans system. En trolig utveckling är att brottsanmälningarna kraftigt kommer att öka för mindre allvarliga brott, vilket innebär en slags fokusering för rättsväsendet på denna typ av brott (Korsell, 2006).

Som tidigare nämnts upptäcker allmänheten få brott och dessa är enkla att iaktta (Shapiro, 1984). Skälet är givetvis att allmänheten, lika lite som polisen, vistas i de miljöer där miljöbrotten begås, exempelvis innanför företagets grindar. Att det är få anmälningar kan också bero på att det knappast finns några utarbetade rutiner för allmänheten att nå ansvariga myndigheter. Det är inte lika naturligt att ringa till miljökontoret vid ett misstänkt utsläpp som till polisen vid inbrott eller rån. Vissa myndigheter med kontrollfunktioner får emellertid en hel del tips, som Skatteverket om skattebrott och Försäkringskassan om bidragsbedrägerier.

Eftersom miljöbrotten tillhör de så kallade spaningsbrotten, som förutsätter en aktiv åtgärd för att upptäckas, är det rimligt att anta att mörkertalet är stort, vilket flera intervjupersoner också påpekar (Persson, 1980 och 1986). Särskilt stort är mörkertalet när systemen för att upptäcka brotten är begränsade. En vanlig liknelse med spaningsbrott är att rikta en ficklampa in i mörkret. Där vi lyser har vi möjlighet att upptäcka brott. I de mörka partierna upptäcks nästan inga brott alls.

De motiv som intervjupersonerna angett stämmer väl överens med forskning om ekonomisk brottslighet (se översikt i Korsell och Nilsson, 2003). En viss andel av gärningspersonerna kan betecknas som inkompetenta och de saknar förmåga att följa alla de regler som gäller för verksamheten. De kan också sakna resurser eller inte vilja lägga kostnader på att ha personal som ser till att reglerna följs. Sedan finns gärningspersoner med mer tydliga motiv och uppsåt att framför allt minska kostnaderna. Forskning visar också att de flesta företag är lojala och att många överträdelser kan förebyggas genom information och stöd från tillsynsmyndigheterna (se översikt i Korsell och Nilsson, 2003). Det är en mindre andel av företagen som är de riktiga "miljöbovarna".

Anmälan

Anmälningsplikten

Genom den nuvarande miljölagstiftningen råder en tydlig och ovillkorlig plikt att anmäla alla former av misstänkta miljöbrott. Genom intervjuerna framkommer en delvis splittrad syn på denna anmälningsplikt. Som det har framkommit tidigare har inspektören den komplicerade rollen att både vara en stödjande länk till företagen och samtidigt vara skyldig att anmäla deras överträdelser till polis eller åklagare. De flesta intervjupersoner är dock positiva till anmälningsplikten, eftersom man i många kommuner inte annars skulle anmäla miljöbrottslighet i samma utsträckning.

Inspektörer på miljökontoret tycker att det är besvärligt att behöva anmäla alla former av misstänkta miljöbrott. Lena Embertsén vid Miljökontoret i Stockholm uppger att det kan vara obehagligt att polisanmäla de företag som de har som uppgift att bedriva tillsyn över. Miljöinspektörerna berättar uppgivet att de kan känna en sorts meningslöshet kring att alla misstänkta miljöbrott ska anmälas, eftersom det dels är så få anmälningar som leder till åtal och dels att de sällan får någon mer information från åklagaren än att ”brott kan inte styrkas”.

Från länsstyrelsens sida menar man att själva plikten inte har påverkat deras anmälningsbenägenhet. De anmälde lika mycket före den utökade anmälningsplikten som genomfördes i samband med miljöbalkens ikraftträdande. Samtidigt uppger Majlis Bergqvist vid Länsstyrelsen i Stockholm att anmälningsplikten är ett problem eftersom få anmälningar leder någonstans. Hon menar att: *Alla solklara överträdelser som jag har varit med och anmält har det ju inte blivit något med.*

Flera intervjupersoner från tillsynsmyndigheterna ger uttryck för att de borde kunna få göra egna bedömningar i vissa lägen. De kunde exempelvis få utbildning i att göra bedömningar av ringa fall. Majlis Bergqvist uttrycker problemet med den ovillkorliga anmälningsplikten på följande sätt: *Personligen så skulle jag inte vilja behöva anmäla de överträdelser som jag vet inte leder någon vart, för det är en urholkning av mig själv i min roll som tillsynare mot företaget.*

Enligt Pernilla Ståhle har Kustbevakningen en skyldighet att rapportera alla misstänkta brott inom myndighetens verksamhetsområde. När det gäller misstänkta brott mot lagen om åtgärder mot förorening från fartyg har de, som tidigare nämnts, även utredningsansvaret. *Vi rapporterar alltid alla brott. Det är ju vårt arbete, annars begår man ju tjänstefel.*

Alla upptäckta brott anmäls inte

Den stränga anmälningsplikten och problemet med ett fåtal åtal i kombination med bristande information från åklagaren leder enligt intervjupersonerna till att långt ifrån alla miljöbrott som upptäcks av tillsynsmyndigheten anmäls. Intervjupersonerna menar alltså att det även finns ”ett stort

mörkertal” när det gäller anmälningar. Intervjupersonerna ger en enhetlig bild av att detta fenomen är starkare i mindre kommuner.

Man berättar att näringslivet är så pass viktigt i mindre kommuner att det utövas ett tryck från kommunpolitiker att se mellan fingrarna ibland för att behålla de viktiga företagen på orten. Flera intervjupersoner berättar om fallet i Enköping, där det fattades beslut av kommunen att i vissa fall inte ta ut miljöanktionsavgift och i vissa fall inte polisanmäla. Hela miljö- och hälsoskyddsnämnden blev sedan polisanmäld för tjänstefel. I en annan kommun tillkallade kommunalrådet miljöinspektörerna och uppmanade dem att ta tillbaka en polisanmälan. *I små kommuner kan det säkert vara ett större problem bland annat eftersom man sitter i samma hus*, uppger Jonas Christensen vid Miljökontoret i Uppsala.

Jonas Christensen menar vidare att dessa problem i kombination med att tillsynsmyndigheten både ska vara servicemyndighet och ge råd och hjälpa till, och samtidigt *slå till*, leder till att färre brott kan komma att anmälas. *Man upptäcker nog, men en del har självcensur, av självbevarelse-drift.*

Problemet med de få åtalen har också lett till att miljöinspektörer i vissa fall gör egna bedömningar om vad som är rimligt att anmäla. De menar att de erfarenhetsmässigt vet vilka brott som går att utreda. Det kan exempelvis gälla utsläpp av olja på vattnet när det har gått ett dygn sedan det hände och när det inte finns en gärningsperson så långt ögat kan nå. I de fallen görs oftast ingen anmälan.

Resultaten i förhållande till annan forskning

Tidigare har diskuterats att många som har inspektörsroller är obenägna att anmäla misstänkta brott utan snarare vill se till att bristerna åtgärdas. I bakgrunden ligger också att en anmälan kan försvåra relationen till ett företag som inspektören och tillsynsmyndigheten ska möta även i framtiden. Det är stor skillnad mot exempelvis de flesta polisers ingripande mot traditionell brottslighet, som är helt frikopplad från en kontext, en enstaka och tillfällig händelse utan egentlig bakgrund och framtid.

Ett motstånd mot att skriva anmälningar som finns hos alla myndigheter som är skyldiga att göra anmälningar är erfarenheten att många anmälningar skrivs av hos åklagarna och att få fall leder till åtal (Korsell, 2003). Att skriva en anmälan och ta fram underlaget är inte en åtgärd som utförs av sig självt utan det kan innebära mycket arbete samtidigt som andra uppgifter ska skötas. Det kan röra sig om åligganden som är mer centrala för myndigheten än att anmäla brottsmisstankar. Det innebär att tjänstemän som ska anmäla brottsmisstankar kan dra sig för att göra detta och enbart skriva en anmälan i särskilt tydliga fall. Tjänstemännen gör inte sällan en bedömning av hur en anmälan kommer att uppfattas av polis och åklagare (du Rées, 2004). Om de tror att anmälan inte kommer att leda till förundersökning kanske den inte alls blir skriven (prognostiserad selektion), även om lagstiftningen förutsätter att dessa bedömningar ska göras av åklagare (Korsell, 2003).

Det finns många yrkesgrupper med inspektörs- och anmälningssroller som är besvikna på att många anmälningar skrivs av och därför har "tappat sugen" att anmäla. En känd teknik är att tjänstemän "säljer in" anmälningar till åklagare som de vet är aktiva och har ett engagemang (Korsell, 2003). Det gäller främst fall där tjänstemännen anser att det "har gått för långt" och de vet att de aktiva åklagarna delar samma värderingar. Det uppstår därför informella nätverk som fungerar som ett smörjmedel i ett annars tungrovt system.

Lagstiftaren har en mycket teknisk syn på anmälningsskyldigheten och hur den upprätthålls och i vilka fall som den leder till önskat resultat eller inte. I verkligheten tillämpas bestämmelserna med stor diskretion. Det som beskrivits gäller inte enbart på miljöbrottsområdet utan också för till exempel skattehandläggare och konkursförvaltare. En fördel med en ovillkorlig anmälningsskyldighet är att inspektören kan hänvisa till lagstiftningen och säga att det inte spelar någon roll vad inspektören tycker och tänker, en anmälan måste enligt lag göras.

Utredning

Det är svårt att utreda miljöbrott

Vid all brottslighet är det viktigt att i ett tidigt skede starta en brottsutredning genom att säkra bevis, höra vittnen och på annat sätt samla ihop ledtrådar och information som ska ge ett tillräckligt underlag för att utreda om ett brott har begåtts och om det är möjligt att bevisa detta. Genom resultaten i denna studie framkommer att det finns problem kring detta när det gäller miljöbrottslighet. Eftersom brotten ofta inte är högt prioriterade inom polisen när en anmälan kommer in kan det dröja innan polisen kommer till brottsplatsen – om de kommer alls. I många fall kan det vara miljöinspektören som är först på plats. Det framkommer att inspektörerna ofta har svårt att veta vad de ska göra rent praktiskt på platsen om de upptäcker ett miljöbrott. Anders Lundin vid Miljökontoret i Stockholm uppger att polisen i bästa fall kommer dit, men att de inte heller riktigt vet vad de ska göra, eftersom de inte är vana att handskas med denna typ av brott. Han uppger problemet med att inspektörerna inte har rätt att beslagta något och inte har fått någon träning i att säkra bevis. Han menar att det vore bra med en ”back-up” inom Polisen som kunde komma ut på platsen och i förekommande fall exempelvis kunna beslagta en tankbil där det har läckt ut diesel, för att personen inte ska kunna ges möjlighet att modifiera den.

Inom Uppsalapolisen finns just en sådan ”back-up”, som kallas för miljöbrottsjour. Inspektörer kan ringa dit på kontorstid och få råd och tips om vad de kan göra när de upptäcker ett miljöbrott. I vissa fall kan miljöbrottspoliserna även åka ut och göra en brottsplatsundersökning.

I intervju med Pernilla Ståhle vid Kustbevakningen framkommer att utredningen är deras största problem. Hon berättar att det år 2004 anmäldes 340 oljeutsläpp och samma år var det endast 7 domar. Detta betyder att endast omkring två procent av alla misstänkta oljeutsläpp resulterade i en fällande dom. En del av problemet kan förklaras med att det förekommer en hel del utländska fartyg på svenskt ansvarsområde. I vissa av dessa fall, då utredningen inte kan slutföras under den tid fartyget med besättning befinner sig på svenskt ansvarsområde, skickas utredningsmaterialet till landet där fartyget är registrerat för vidare utredning, en så kallad flaggstatsrapport. Problemet med detta är enligt Pernilla Ståhle att: *många fartyg är bekvämlighetsflaggade⁶ och inte prioriterar att utreda ett misstänkt oljeutsläpp i ett annat land.* Det finns dock andra problem i utredningsförfarandet. Trots de avancerade möjligheterna att upptäcka oljeutsläpp och identifiera möjliga fartyg som stått för oljeutsläppet återstår problemet att till sist peka ut ett misstänkt fartyg bland dem få som återstår. Sedan ska

⁶ Som bekvämlighetsflaggade räknas de fartyg som för en annan flagga än den från det land där det verkliga ägandet av fartygen är, och där flaggstaten har ingen eller liten kontroll över "sina" fartyg, utan är mest intresserat av att taxera in registeravgifter. Kända bekvämlighetsflaggor är bl.a. Panama, Liberia, Cypern och Malta. Källa: <http://www.sjofolk.nu/sidor/internationellt.htm>

det bevisas att utsläppet från det aktuella fartyget skett uppsåtligt eller av oaksamhet och vem ombord som har detta ansvar.

Genom intervjuerna framkommer att problemen med utredningarna, att identifiera en misstänkt gärningsperson och att sedan påvisa en skada på miljön inte är unikt för Kustbevakningen. Det gäller på hela miljöbrottsområdet. En del av problemet med svårigheten i utredningarna ligger enligt flera intervjupersoner i samhällets syn på miljöbrottsligheten, lagstiftningen och domstolarnas praxis. Anders Lundin vid Miljökontoret i Stockholm exemplifierar på följande sätt:

Inom miljörätten har man dille på att man ska kunna visa en skada. Om du släpper ut någonting så ska det helst flyta upp ett gäng fiskar. Men när det gäller ekonomisk brottslighet; om jag undanhåller staten 50 000 så är argumentet inte att så och så många skolbarn inte kunde få skolgång på grund av det. Men eftersom man från samhället har bestämt att jag ska betala de här 50 000 och inte gör det så räcker det för att jag ska få ett straff. Men när det gäller att jag har fått ett villkor som säger att jag inte får släppa ut så mycket, och gör det, så måste jag i alla fall som åklagare bevisa att vad som kunde ha hänt om jag gjorde det. Alltså dubbelprövar man villkoret igen. Det finns ingen anledning att ha ett villkor som bestämmer vad som är rätt och fel om man i nästa läge ifrågasätter det.

Flera intervjupersoner beskriver svårigheterna med att utreda och lagföra ett misstänkt miljöbrott. De vanligaste anledningarna till det anges vara problemet med att visa på skada eller risk för skada på miljön. En anledning till detta, som flera intervjupersoner hänvisar till, är att när det gäller miljöbrottslighet, krockar ofta juridiken med naturvetenskapen. Man måste beskriva de naturvetenskapliga bakgrunderna i utredningarna, och för åklagaren gäller det att på ett målande sätt visa för domstolen vilka skador som förseelsen har åsamkat miljön eller vad som skulle kunna ha hänt. Detta leder till att de brott som är svåra att utreda selekteras bort av åklagarna med motiveringen ”brott kan inte styrkas”.

Flera intervjupersoner berättar dock om det nya lagförslaget som kommer att förenkla miljöbrottsbekämpningen på många sätt (prop. 2005/06:182). Intervjupersonerna är positiva och förhoppningsfulla till denna nya lagstiftning. Bland annat kommer kraven att påvisa en skada eller risk för sådan att minska. Det kan leda till att fler brott anmäls, fler brott utreds och att fler åtal kommer att väckas, vilket förmodligen också kommer att leda till fler fällande domar. På det sättet ser det ljus ut enligt flera intervjupersoner. Men lagstiftningen löser dock inte alla problem. Det är alldeles för få brott som kommer till myndigheters kännedom och det är för få brott som leder till andra påföljder än böter. Fler brott måste upptäckas och fler av de grövre brotten måste upptäckas för att öka digniteten för miljöbrott som brottsform i syfte att allmänheten ska förstå allvarligheten i brottsligheten. Genom några hårdare domar kan samhället visa att man prioriterar miljöbrott och anser att dessa är allvarliga brott. Vi ska återkomma till detta längre fram. Först ska resultaten jämföras med annan forskning.

Vidare framkom på seminariet att miljöbrott med koppling till organiserad brottslighet oftast läggs ner av polis och åklagare eftersom de är för komplicerade att utreda och för att man inte vet hur de ska hanteras. Och i

fall där miljöbrottet är kombinerat med skattebrott eller bedrägeri ska fallet hanteras av en annan åklagare. Det finns därför en risk att komplex brottslighet hamnar mellan stolarna.

Resultaten i förhållande till annan forskning

Den organisatoriska selektionen fortsätter när väl en anmälan har upprättats och getts in till polis och åklagare. Det är inte enbart tjänstemän som tillämpar lagstiftningens diskretionärt när de ska avgöra om en anmälan ska upprättas eller inte. Polis och åklagare tillämpar också den absoluta plikten att genomföra förundersökningar och väcka åtal diskretionärt. Det saknas resurser att utreda och lagföra alla brott som objektivt är möjliga att driva fram till strafföreläggande och dom. Därför måste olika prioriteringar göras, och dessa styrs inte alltid av formella regler.

Det är en rad faktorer som leder fram till om förundersökning genomförs, hur den genomförs och om åtal kommer att väckas eller inte (Korsell, 2003). Det är tillgången på resurser och vilka signaler ledningen ger om effektivitet i verksamheten och på vilket sätt den mäts. Ofta används kvantitativa mått som leder fram till ett beteende där det är mer "lönsamt" att avverka många enkla fall än att köra fast i ett stort. Vad som inte premieras är att utvidga en förundersökning och ta tag i olika trådar som kommer fram i utredningen. Brott som uppfattas som allvarliga och som utmanar polisens och åklagares rättskänsla kan få förtur, och där kan även myndigheter som anmält ligga på (jämför vad som tidigare sagts om att "sälja in" ärenden). Om medierna uppmärksammar ett fall finns en tendens att stora resurser kanaliseras till det ärendet (Friedrichs, 1996). Problemet är att uppmärksamheten ofta styrs till andra brott än miljöbrott, till exempel våldsbrott som får stort utrymme i medierna. Uppmärksammade ärenden med kända personer kan också leda till överarbetning eftersom målet inte får tappas (Brå 1996:5). Levi (1987:174) har sammanfattat beteendet hos polis och åklagare på följande sätt:

"Investigations are influenced more by a combination of perceived offence seriousness – which may be affected by public pressure as well as by the culpability of the victim – and anticipated pay-off in terms of prosecutability. The task of senior allocating officers is to try to judge which cases are most likely to 'produce a result'. If anything, this produces pressure to neglect complicated enquiries in favour of work on minor cases which generate more 'nickings per man-hour'."

Särskilt på ekobrottsområdet är brist på kompetens ett hinder för att utreda alla brott (Friedrichs, 1996; Larsson, 2003). Forskning visar också att kompetensproblemen syns tydligt på miljöbrottsområdet eftersom det krävs specialkunskap i naturvetenskap och associationsrätt (du Rées, 2004). Bristande kompetens leder till att anmälningar blir liggande och andra selektionsfaktorer är bristande resurser.

Vidare är en vanlig uppfattning att polis och åklagares benägenhet att utreda brott i stor utsträckning är beroende av kvaliteten på de anmälningar om brottsmisstankar som myndigheter med kontroll- och tillsynsansvar ger in till åklagarmyndigheten. Karlssons (2005) studie om försäkringsbe-

drägerier visar dock på andra resultat. I stället handlade det om hur god kontakten var mellan Försäkringskassans handläggare och de poliser och åklagare som arbetade med att utreda försäkringsbedrägerier. Om kontakten var god var det också enkelt att lyfta på luren och klara ut olika frågor, vilket bidrog till ett effektivare arbete. Ärendehantering blev mindre formell och flaskhalsar löstes upp.

Åtal

Tabell 1. Anmälda brott mot miljöbalken, från anmälan till lagföring år 2004.

Anmälda brott	Lagföringar	Varav strafförelägganden	Varav åtalsunderlåtelse	Varav domar	Åtalsbeslut (brott)
3 509	390	267	16	107	177

Källa: Brå

Det är sällan en anmälan leder till åtal och lagföring

Som tabellen ovan visar är det en liten del av alla anmälningar som leder till åtal och när domstol. Huvuddelen av alla lagföringar sker genom strafförelägganden och av alla anmälningar är det endast drygt tio procent som leder till lagföring. Det får anses som en låg andel särskilt med tanke på att det vid många anmälningar av miljöbrott finns en misstänkt gärningsperson eller misstänkt verksamhet, till skillnad mot exempelvis stölder.

Enligt huvudregeln ska åtal väckas endast om brott kan styrkas och i de fall åklagaren kan förvänta sig en fällande dom. Denna regel gäller vid all typ av brottslighet. Andelen ogillade åtal i domstol är förhållandevis hög vid miljöbrott. Domstolens benägenhet att ogilla åtal leder ofrånkomligen till att åklagarens intresse att väcka åtal för miljöbrott minskar. Detta betyder att åklagaren i många fall avstår från att väcka åtal vid svåra och komplicerade fall för att inte riskera att åtalet ogillas. Ett åtal innebär trots allt att mycket resurser läggs ned på ett fall; resurser som annars hade kunnat styras till ett annat ärende med högre sannolikhet för en fällande dom.

Intervjupersonerna anser att lagstiftningen är snårig och att den ger många utvägar. Eftersom det är ett stort antal kriterier som ska vara uppfyllda för att en händelse ska konstitueras ett brott, ger det åklagaren en valfrihet. Henrik Forssblad vid Länskriminalpolisen i Uppsala exemplifierar på följande sätt: *Om engagemanget och viljan inte är tillräcklig så kan du alltid välja någon punkt som du inte tycker håller, och då är det lätt att få det till ickebrott.*

Enligt lagföringsstatistiken i tabell 1 avgjordes dessutom 68 procent av alla lagföringar genom strafföreläggande år 2004. En förklaring till detta är att åklagarna har tröttnat på att ta upp fallen i rätten när risken är stor att åtalet kommer att ogillas. Intervjupersonerna anser att det krävs envetna och modiga åklagare som ändå går till rätten för att få domstolen att skapa praxis kring miljöbrotten. Det är också viktigt för att kunna uppnå hårdare straff än böter och för att uppnå publicitet, som är en följd av att driva mål i domstol. Intervjupersonerna anser att hårdare straff och negativ publicitet har en tydlig avskräckande effekt på miljöområdet eftersom gärningspersonerna som regel är etablerade personer.

Även när det gäller åtalen förekommer det alltså en selektion. Flera av de intervjuade ger uttryck för att åklagaren kan välja bort komplicerade fall för att undvika ogillade åtal. Även om det är viktigt att ändå försöka driva målen, finns det dock i nuläget många brott som är så pass svåra att utreda

i kombination med komplicerad lagstiftning att åklagaren inte har någon reell möjlighet att väcka åtal och nå en fällande dom. En synpunkt som förs fram är att *det går en inflation i brottsmisstankar, stort och smått, allt ska anmälas*. Man anser att man borde differentiera vilka brott som är allvarliga och som ska drivas fram till strafföreläggande eller dom.

En viktig orsak till de få åtalen är en åtalsprövningsregel som säger att, i de fall en miljöstraffsavgift har tagits ut, ska inte åtal väckas om det inte är påkallat från allmän synpunkt. Katarina Mörnstad, miljöåklagare i Uppsala, berättar att hon hittills inte har någon erfarenhet av fall där det har varit påkallat att väcka åtal från allmän synpunkt när miljöstraffsavgift har tagits ut. Övriga intervjuade åklagare och andra intervjupersoner bekräftar också att det är mycket ovanligt med åtal när miljöstraffsavgift har utfärdats. Åklagaren har också möjlighet att inte väcka åtal vid fall som bedöms som ringa (åtalsunderlåtelse).

Katarina Mörnstad vid Åklagarmyndigheten i Uppsala belyser problemet med miljöbrottslighet och det stora antalet anmälningar: *Det är knepigt att föra in naturvetenskapen i juridiken. Det är svårt att se vad gränsen för straffbarhet går, men sen ska man inte glömma bort att vi får in mycket anmälningar från tillsynsmyndigheter som inte kan leda någonstans. Det kan vara gärningar som är preskriberade, eller anmälningar med miljöstraffsavgift där vi inte ska åtala, eller där någon har dumpat i skogen där vi inte har möjlighet att ta reda på vem som har gjort det.*

Vidare nämns att det i vissa fall kan var svårt att veta vilken person som ska åtalas, vilket också är en faktor som påverkar åtalsfrekvensen negativt. Skälet är att brotten ofta sker inom ramen för företaget och det kan vara komplicerat att utreda vem som hade ansvaret för att en bestämmelse inte iaktogs eller liknande. Denna problembeskrivning är något som har lett till att man nu har infört företagsbot på miljöbrottsområdet. Det betyder alltså att det inte krävs bevisning mot en specifik person som ansvarig för brottet, utan i stället "döms" hela företaget.

För att summera har tillsynsmyndigheterna genom lagstiftningen en absolut anmälningsplikt vid misstanke om miljöbrott. Det innebär att alla misstänkta miljöbrott ska anmälas av tillsynsmyndigheterna till polis eller åklagare. Detta leder enligt intervjupersonerna till att en stor del av anmälningarna är av en sådan karaktär att de inte går att utreda och följaktligen finns det ingen möjlighet att väcka åtal. En andra förklaring, som nämnts tidigare till de förhållandevis få åtalen, är åtalsprövningsregeln när miljöstraffsavgift meddelats. En tredje förklaring som angetts tidigare är att andelen ogillade åtal vid miljöbrott är förhållandevis hög, vilket leder till att benägenheten hos åklagaren att väcka åtal minskas. Till detta kommer även att den nuvarande lagstiftningens alltför höga krav att påvisa skada eller risk för skada på miljön.

Resultaten i förhållande till annan forskning

Det finns en rent teknisk förklaring till att många anmälda brott skrivs av. Den låga misstanketröskeln för att göra anmälan leder till, om inspektörerna följer lagens bokstav, att åtskilliga anmälningar som kommer in aldrig

går att utreda eller lagföra eftersom tröskeln för fällande dom ligger väsentligt högre. Vidare ska åtal normalt sett inte väckas om miljöstraffavgift redan meddelats.

På det för miljöbrott närliggande ekobrottsområdet är det ganska sällan som ekobrott leder till ogillade domar i domstolar (Korsell, 2003). Skälet är att åklagare i hög grad enbart driver fall som de vet leder till fällande dom, något som också kritiserats eftersom det selekterar bort fall som ofta kan utgöra allvarlig brottslighet. Inte sällan är de mål som passar i domstol inte de bästa exemplen på den allvarligaste brottsligheten. Bakgrunden till åklagarnas beteende är den resursbrist i kombination med krav på resultat som finns, och som leder fram till att utredningsresurser ogärna läggs på fall med en osäker prognos. Det är pinnar som räknas och då levereras också pinnar från tjänstemännen (Korsell, 2003). Det diskretionära utrymmet för polis och åklagare är stort och det är som intervjupersonerna uppgett ofta möjligt att juridiskt motivera åtgärder som snarare beror på resursbrist och andra faktorer än de strikt juridiska.

På miljöbrottsområdet har tydligen inte åklagarna i lika hög grad som på ekobrottsområdet anpassat sig till domstolarna. Fortfarande ogillas många åtal. Det kan vara flera skäl till att åklagarna framhärdar. Ett kan vara att miljöbrottmålen fortfarande söker fastare former. Ett annat kan vara att en hel del åklagare tycker att domstolarna resonerar fel och därför försöker driva sin sak i en riktning som åklagarna tycker är korrekt.

Som tidigare nämnts har enskilda poliser och åklagare, liksom givetvis inspektörerna längre bak i kontroll- och rättskedjan, olika syn på regelverken och hur dessa ska tillämpas. Detta leder till skillnader som brukar beskrivas som att "law in the books" är en sak, "law in action" något annat.

Eftersom polis och åklagare har svårigheter att få igenom miljöbrott i domstol används lite olika tekniker. En välkänd taktik är den nyss nämnda att enbart driva fall som mer eller mindre garanterat leder till fällande dom. Denna taktik leder till att många anmälningar skrivs av. En annan teknik är att delvis negligera domstolarna och lägga den största kraften på strafförelägganden, det vill säga brott som den misstänkte erkänner och som handlar om vanliga påföljder på miljöbrottsområdet som villkorlig dom och böter. Miljöbrott passar därför också bra för strafföreläggande.

Strafföreläggandet får här i praktiken en roll som liknar det amerikanska systemet med "plea bargain", det vill säga att en förhandling sker mellan den misstänkte och åklagaren om vilka brott som den misstänkte ska ta på sig och påföljden för detta (Korsell, 2003). I Sverige saknas juridiskt utrymme för denna typ av förhandlingar och några sådana sker givetvis inte heller. I stället kan parterna sägas bedriva ett subtilt spel där båda har något att vinna genom ett strafföreläggande. Bakgrunden är att både åklagare och den misstänkte lever i en ovisshet om hur ett eventuellt åtal ska hanteras av domstolen. Åklagaren riskerar att få åtalet helt eller delvis ogillat. Den misstänkte riskerar att helt eller delvis bli fälld. En rättegång tar också tid och resurser. För den misstänkte kan också en rättegång uppfattas som besvärande genom uppmärksamhet från medierna, som också kan komma att skada det företag som är involverat. Genom strafföreläggandet kan parterna hantera ovissheten och detta blir en kompromiss mellan det önskvär-

da utslaget och riskerna för en annan utgång. I vissa situationer kan därför både åklagare och den misstänkte ha mycket att vinna på ett snabbt avgörande genom ett strafföreläggande. Nackdelen är att miljöbrotten urvattnas och att lagföringarna visserligen blir relativt många, men påföljderna milda. Miljöbrotten förvandlas till bötesbrott.

Lagföring

Lagstiftningen

Ett av de största problemen som intervjupersonerna anger som orsak till få åtal och lagföringar är lagstiftningen. Som tidigare nämnts är det komplicerat att påvisa en skada eller risk för sådan och därför har lagstiftningen en påverkan på selektionsprocessen från upptäckt till lagföring.

Intervjupersonerna framhåller problemet med de höga kraven på att bevisa skada eller risk för sådan på miljön och att det kan vara otydligt att genom lagstiftningen veta vad som konstituerar ett miljöbrott. Katarina Mörnstad vid Åklagarmyndigheten i Uppsala exemplifierar: *det hade varit enklare om det stod att det är förbjudet att släppa ut 1000 liter olja*. Det har nämnts tidigare att den nuvarande lagstiftningen kommer att ändras. Det blir då enklare i rättsprocessen att döma någon för miljöbrott.

Stefan Karlmark vid Åklagarmyndigheten i Stockholm framhåller att det är extra viktigt att få åklagarna att ta upp målen i domstol när den nya lagstiftningen träder i kraft och inte använda sig av strafföreläggande i samma utsträckning som nu. Detta för att: *Tvinga domstolen att markera vad de tycker att straffnivån ska ligga på en stor överträdelse*. Det är viktigt eftersom det nya förslaget innebär att miljöbrottet ska ligga över bötesnivå.

Allt kommer dock inte att bli bättre genom den nya lagstiftningen. När det gäller huruvida upptäcktsrisken kan förändras uppger Stefan Karlmark att: *tillsynen kommer att bli den svagaste länken*.

Domstolarna

Som nyss nämnts är lagföringsprocenten låg vid miljöbrottslighet. Lena Embertsén vid Miljökontoret i Stockholm har arbetat i nästan 20 år som miljöinspektör och menar att anmälningarna som inspektörerna ger in till åklagare eller polis sällan leder till lagföring. Hon uppger att den enda fällande dom som hon "har haft" gällde ett tryckeri som hade släppt ut lösningsmedlet toluen. Tryckeriet hade medvetet fortsatt produktionen, trots att återvinningskolonnerna var mättade.

Många av intervjupersonerna ger förklaringar till den låga lagföringsprocenten som kan kopplas till domstolarnas sätt att hantera fallen. De är kritiska till domstolarnas kunskap och kompetens på miljöbrottsområdet och deras benägenhet att ogilla åtal. Oftast är intervjupersonerna positiva till miljöinspektörerna, miljöpoliserna och miljöåklagarna, men de allra flesta är kritiska till domstolarna. Jonas Christensen vid Miljökontoret i Uppsala menar att han har stor tilltro till miljöåklagarna, men mindre tilltro till domarna eftersom de anser att: *Om det inte har gett någon effekt på ekosystemet, så är det inte straffbart*.

De flesta intervjupersoner, menar att domstolarna har mycket svårt att förstå hur ett miljöbrott kan vara skadligt om det inte går att påvisa en direkt skada på miljön. Gunnar Grönkvist vid Rikskriminalpolisen illustrerar med följande exempel: *När det gäller miljöbrottslighet, så måste åklaga-*

ren ha någon sorts naturvetenskaplig lektion i en timme, om något så enkelt som att någon har hållt ut spillolja i ett dike.

Karin Rumar vid Kemikalieinspektionen i Stockholm menar att domstolarna inte förstår de här frågorna och inte kan avgöra vad som är allvarligt och inte: *Har de ett tillstånd eller inte, ja då är det enkelt att döma. Men om det gäller exempelvis att någon inte har skrivit på etiketten att det är giftigt så och så, då kan de tycka, so what, ingen har kommit till skada, inget har hänt.*

Majlis Bergkvist vid Länsstyrelsen i Stockholm menar att: *Problemet med att det är så få lagföringar är att våra verktyg urholkas, verktygen skulle vara starkare vid fler lagföringar. När det är problem med en verksamhet märker man hur svaga våra verktyg är, man kan anmäla, förelägga, förelägga med vite; det funkar inte.*

Flera intervjupersoner lägger vidare fram förklaringar till det låga antalet lagföringar som är kopplade till subjektiva faktorer som medvetet eller omedvetet kan påverka en domare i rätten. Dessa förklaringar exemplifieras här genom Jonas Christensen vid Miljökontoret i Uppsala: *Det kan säkert vara svårare att döma en person av samma samhällsklass som den egna.* Dessa förklaringar och tankar bygger också på föreställningar om vem miljöbrottslingen egentligen är.

Synen på miljöbrottslingen

Genom intervjuerna har en bild av miljöbrottslingen målats upp som skiljer sig från den traditionella bilden av stöld- eller våldsbrottslingen. Lena Embertsén vid Miljökontoret i Stockholm beskriver ett företag som hon anmälde där den ansvarige personen beskrivs enligt följande: *Han var ju inte en skurk egentligen, jag menar som man tänker sig en skurk.*

Intervjupersonerna beskriver angående milda domar, att det inte är knarkaren eller tjuven som begår miljöbrott, utan att det är vanliga människor som för första gången blir lagförda. Ofta kommer de från en högre samhällsklass. Gunnar Grönkvist vid Rikskriminalpolisen ger följande beskrivning av miljöbrottslingen: *Han får dessutom rätt låga straff, för han har ju inte blivit dömd tidigare, och det är ju en man i kostym i medelåldern. Förövarna är oftast legitima affärsmän, ofta småföretagare.*

Katarina Mörnstad vid Åklagarmyndigheten i Uppsala ger även hon en liknande bild: *De som döms till miljöbrott är ofta inte kriminella på det sättet, utan det kanske är företagare som inte är straffade tidigare.* Stefan Karlmark vid Åklagarmyndigheten i Stockholm ger uttryck för sin bild av miljöbrottslingen: *Ytligt sett fina direktörer som betar sig på ett fint sätt och är ytligt sett ruskigt trevliga.*

Den bild som ges av den som begår miljöbrott är alltså att personen inte uppfattas som kriminell och att det är en proper och välskött person som egentligen inte är brottslig. Denna aspekt anges även som en variabel som förklarar de milda påföljderna enligt flera intervjupersoner. Påföljderna vid miljöbrottslighet går igenom i avsnittet Påföljd nedan.

Resultaten i förhållande till annan forskning

Det är vanligt att kritik riktas mot domstolarna i fråga om mer komplicerad juridisk materia (Korsell, 2000). Samma kritik mot domstolarna riktas regelmässigt när det gäller ekobrott i allmänhet (Korsell, 2003). För miljöbrotten kan i vart fall en delförklaring till kritiken vara problemet med att lagstiftningen förutsätter att skada kan visas, något som också flera intervjupersoner påpekat. Det är rimligtvis en besvärlig punkt som gör det möjligt för försvaret att så tvivel i åklagarens argumentation och som gör domstolarna osäkra.

Forskning visar att det är problem att driva mål som bygger på att risk för skada ska visas (Hawkins, 2002). Domstolarna blir osäkra och åklagaren kan välja att driva få sådana mål.

Påföljd

Tabell 2. Fördelning av påföljder för domar år 2004.

Domar	Fängelse	Villkorlig dom	Böter	Övrigt
107	0	5	100	2

Källa: Brå

Varför är det så milda påföljder?

Genom miljöstraffrättens historia har det endast meddelats en eller par fängelsedomar. Som man kan se i tabellen ovan leder alla fällande domar till dagsböter och i några fall i kombination med villkorlig dom. Trots att man enligt miljöbalken kan få fängelse i högst 2 år för miljöbrott och fängelse i högst 6 år för grovt miljöbrott leder alla domar till böter och i några fall i kombination med villkorlig dom.

Några intervjupersoner anger att det är ett bötesbrott och att man får mildare domar vid oaktsamhetsbrott. De flesta som har intervjuats har gett anledningar till de milda domarna med förklaringar kopplade till synen på miljöbrottslingen. De intervjuade tror alltså att domstolarnas syn på miljöbrott och miljöbrottslingen återspeglas i de milda påföljderna.

De milda påföljderna kan emellertid förklaras utifrån fler faktorer. Mats Palm vid Åklagarmyndigheten i Stockholm uppger att miljöbrottsbekämpningen inte är tillräckligt sofistikerad för att upptäcka de allvarliga miljöbrotten. Därför är det också den mindre allvarliga brottsligheten som kommer till myndigheters kännedom och åtföljs av milda påföljder. Det är således selektionen som i grund och botten ger en snedvriden bild av miljöbrottens straffvärde.

Henrik Forssblad vid Länskriminalpolisen i Uppsala uppger att det är ett stort problem att man inte upptäcker de större händelserna som kan ske utanför tillsynsmyndigheternas sfär: *Det slutar med att vi har få åtal och lindriga brott.*

Resultaten i förhållande till annan forskning

Intervjupersonerna beskriver ett dilemma som finns inom hela ekobrottslitteraturen, att gärningspersonerna inte överensstämmer med vår mytologiserade bild av kriminella. De personer som hamnar i rätten för miljöbrott tillhör inte lika tydligt kategorin ”dem” utan snarare ”vi”. Levi (1989) har undersökt hur domstolar i framför allt USA och Storbritannien hanterat ekobrottslingar. Amerikansk forskning visar exempelvis att personer som begår ekobrott mer sällan får fängelsestraff än personer som begår traditionella brott. När väl en ekobrottsling döms till fängelse kan emellertid straffet bli ganska kännbart eftersom det finns en tendens till en ”Watergate effect”. Domstolar kan känna pressen att man med kraft måste ta tag i allvarlig ekobrottslighet och att rättssystemet inte får misstänkas vara klassbundet. Vissa domar kan därför bli strängare mot etablerade personer. Samhället visar att det tar i med hårdhandskarna mot dem som anses ha

svikit mest. Dessa personer är emellertid få till antalet även om de sätter stora avtryck i mediernas rapportering. Aktuellt på senare år är åtal mot högt uppsatta direktörer i Skandia för olika ekobrott (Korsell, 2006).

Levi (1989:90) konstaterar torrt att ” it is clear that given both their number and their length of time they are serving, commercial fraudsters are not creating the crisis of the overcrowding in the English penal system!”

Vad är då förklaringen till de milda straffen. En vanlig teori som förs fram är att det beror på klassfaktorer och att gärningspersoner och domare kommer från samma samhällsklass. Detta är emellertid inte sant, i alla fall om vi ser till ekobrott generellt eftersom de flesta som fälls för ekobrott är hantverkare eller driver små rörelser (Korsell, 2003). Som Levi (1989) påpekat håller inte heller klassteorierna för bedragare eftersom de som fallit offer för brotten kommer från minst en lika hög samhällsklass som domarna. Varför skulle dessa vilja skydda gärningspersonerna på bekostnad av offren, som domarna rimligtvis delar många värderingar med? En förklaring kan emellertid vara att många ekobrottslingar är skötsamma personer utan tidigare belastningar i lagföringsregistret och att de förlorar anställning och social status på ett annat sätt än typiska gärningspersoner för traditionella brott. Detta är faktorer som pekar mot milda påföljder.

En intressant faktor som flera intervjupersoner trycker på är att selectionen av miljöbrott leder till att det i princip enbart är mindre allvarlig brottslighet som upptäcks, alternativt anmäls, alternativt leder till åtal. En parallell kan göras till skattebrotten under 1980-talet där många små och ytliga revisioner medförde stora mängder av anmälningar av triviala skattebrott som ledde till milda påföljder (Korsell, 2003). Det är stor skillnad mot idag då riktade specialrevisioner, som bygger på omfattande förarbeten och kartläggningar, träffar på kriminella härvor med allvarlig brottslighet. Konkursförvaltarna som gör förhållandevis ytliga granskningar av bokföringen hittar följaktligen tydliga bokföringsbrott som sällan avser stora summor (Korsell, 2003).

Selektionen

Hur ser selektionen ut?

Av denna studie framkommer att en selektionsprocess pågår under hela vägen från upptäckt till lagföring på miljöbrottsområdet. En selektion sker för all del av all brottslighet, men den skiljer sig åt beroende på vilka brott som avses.

Upptäckten är selektiv

Få miljöbrott upptäcks på grund av begränsad och selektiv kontroll. Kontroll sker främst av tillsynsmyndigheten då polisen har en undanskymd roll bestående i att främst utreda redan upptäckt och anmäld brottslighet. Tillsyn sker också främst av redan kända verksamheter och kontrollen är i hög grad beroende av verksamhetsutövarnas vilja att rapportera. De förhållanden få besök som sker av tillsynsmyndigheten är dessutom oftast föranmälda, vilket kan ge verksamhetsutövarna tid att före besöket åtgärda de fel och brister de är medvetna om.

Eftersom ingen myndighet eller något annat kontrollorgan i nämnvärd omfattning aktivt letar efter miljöbrott är det de mest uppenbara och synliga miljöbrotten som kommer till myndighetens kännedom. Kontroll och tillsyn är främst baserad på rapportering från verksamhetsutövarna och därför är det troligen till stor del de mest laglydiga och lojala verksamheterna som drabbas av straff. De mindre samvetsgranna, som kanske står för en grövre brottslighet, selekteras bort genom att de varken rapporterar eller blir föremål för kontroll och tillsyn.

Anmälan är selektiv

Av undersökningen har det kommit fram att det finns ett betydande mörkertal när det gäller anmälningar hos tillsynsmyndigheterna. Eftersom miljöinspektörerna har en dubbel roll – de ska både vara serviceinriktade och anmäla brott – leder det till en selektion av vilka brott som anmäls. Det framkommer även i intervjuerna att brott som förefaller mycket svåra att utreda sällan anmäls. Få brott anmäls också på grund av inspektörens vetenskap om polisens, åklagares och domares sätt att hantera fallen. Viss påtryckning kan även ske från kommunen att inte anmäla brott. Detta sker huvudsakligen i mindre kommuner.

Utredningarna är selektiva

På grund av komplexiteten i utredningar av miljöbrott bedömer flera intervju personer att det finns en tendens till att förundersökning om miljöbrott oftare inleds i de fall där det är lättare och mindre tidskrävande att bevisa brottet. Miljöbrott som är kombinerade med organiserad brottslighet, skat-

tebrott eller bedrägeri läggs oftare ned, vilket gör att komplex brottslighet riskerar att hamna mellan stolarna.

Åtalen är selektiva

Det är få brott som går till åtal på grund av domstolens höga antal ogillade domar. En åklagare ska endast väcka åtal i de fall där de förväntas emotse en fällande dom. En åklagares benägenhet att väcka åtal påverkas inte bara av den bevisning som finns tillgänglig. Benägenheten påverkas även av erfarenheten av att domstolar i tidigare fall inte fällt till ansvar för det aktuella brottet. Vid traditionell brottslighet ligger gillandeprocenten i domstolen på 90 – 95 procent av alla åtal medan den vid miljöbrott endast ligger på 65 – 70 procent. En tolkning är att miljöbrotten fortfarande inte hittat sin form och att det finns en hel del åklagare som anser att domstolarna resonerar fel och därför driver mål för att påverka rättsutvecklingen. Domstolens frekventa ogillande kan också leda till att svåra och komplicerade fall, som kan handla om grövre brottslighet, mer sällan åtalas av åklagarna.

Enligt lagföringsstatistiken avgörs omkring två tredjedelar av alla mål genom strafföreläggande. Det finns flera förklaringar till detta och en är att den höga ogillandeprocenten för åtal gör strafförelägganden särskilt intressanta för åklagarna som därmed slipper ovissheten med en domstolsprövning. Benägenheten att utfärda strafförelägganden leder i sin tur till olika selektionsresultat då syftet är att få fram ett underlag som den misstänkte kan acceptera och godkänna.

Lagföringarna är selektiva

Det är få som lagförs för miljöbrott på grund av selektionen som sker i rättskedjan. Även i domstol sker en selektion. Endast i de fall där det går att bevisa en skada på miljön eller risk för sådan leder till fällande dom. Lagföringen blir dessutom selektiv indirekt genom de olika selektionsmekanismer som sker i de tidigare leden i rättskedjan.

Positivt och negativt med miljöbrottsbekämpningen

I tabell 3 sammanfattas en rad positiva och negativa egenskaper med dagens miljöbrottsbekämpning.

Tabell 3. Positivt och negativt med miljöbrottsbekämpningen

Positivt med miljöbrottsbekämpningen	Negativt med miljöbrottsbekämpningen
<ul style="list-style-type: none"> • Kontroll- och tillsynsmyndigheter gör ett viktigt arbete genom att stödja verksamhetsutövarna att följa lagstiftningen. • Särskilda miljöåklagare. • Särskilda miljöpolisier för utredning. • Underrättelsetjänst börjar byggas ut och finns nu på Rikskriminalpolisen. • Nytt lagförslag (SOU 2004:37, prop. 2005/06:182) som innebär att kravet att påvisa en skada eller risk för sådan minskas. • Instansen Utvecklingscentrum på Åklagarmyndigheten, som arbetar med metodutveckling och utbildning inom miljöbrottslighet. • Kustbevakningen har satsat stora resurser mot utsläpp av olja. • Kemikalieinspektionen arbetar till viss del med en form av underrättelseinformation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kontroll- och tillsynsmyndigheten granskar huvudsakligen inkomna handlingar. • Få oanmälda besök. • Polisen arbetar i liten utsträckning med att leta efter miljöbrott. • Okunskap hos "vanliga" poliser om vad som är miljöbrott. • Lagstiftningen är komplicerad och domstolarna har svårt att se de långsiktiga skadorna av miljöbrott och ställer därför höga krav på bevis om omedelbar skada eller risk för sådan på miljön. • Alltför milda påföljder; det är i nuläget ett bötesbrott. • För lite samverkan och förståelse mellan de olika aktörerna i kontroll- och rättskedjan. • Få anmälningar leder till åtal och få åtal leder till lagföring. • Miljökontoret, som är en viktig brottsupptäckare, är organisatoriskt placerad under kommunen. Detta kan leda till att miljökontor särskilt i mindre kommuner, blir mer känsliga för påtryckningar från kommunpolitiker att inte anmäla brott för att behålla viktiga företag och verksamheter på orten.

Hur kan miljöbrottsbekämpningen bli bättre?

Lagstiftningen

Flera av intervjupersonerna välkomnar det nya förslaget till lagändring (SOU 2004:37) som nyligen lagts fram av regeringen (prop. 2005/06:182). Det som åklagare och länsstyrelsen framhåller i det nya lagförslaget är avkriminaliseringar och en tydligare lagstiftning om vad som ska utgöra ett miljöbrott. Den större tydligheten innebär att det inte längre ställs lika höga krav på att det måste påvisas en skada eller en risk för en sådan, utan att exempelvis en viss mängd konstaterat utsläpp ska medföra straffansvar.

Det framkom även på seminariet att det borde komma till stånd en nationell överenskommelse om att i de fall där miljösanktionsavgift meddelats behövs ingen anmälan. Detta eftersom det i princip aldrig är aktuellt med åtal i dessa fall på grund av åtalsprövningsregeln, och denna överenskommelse skulle bespara både miljöinspektörerna, polis och åklagare tid och öka motivationen att anmäla och utreda viktiga miljöbrott. Liknande överenskommelser har länge funnits på skatteområdet (skattetillägg/åtal för brott).

Hur ska fler brott upptäckas och lagföras?

Intervjupersonerna anser att det måste till en bättre samverkan mellan alla myndigheter som hanterar miljöbrottslighet. De menar vidare att polisen behöver ha en mer framträdande roll genom att satsa mer på underrättelsearbete, uppdagning av brott och utredningsarbete. När det gäller länsstyrelserna, som är tillsynsmyndighet för artskyddsbrott, behöver de genomföra fler oanmälda tillsynsbesök. Det kan exempelvis gälla kontroll av rysk kaviar som är baserad på rom från den utrotningshotade fisken stör. Vidare kunde det ske en bättre tillsyn av djuraffärer samt sökning i Internetannonser där djur och växter säljs. Peter Örn vid Naturvårdsverket lyfter även fram att olika typer av expon (djurmässor) är ett område som borde kontrolleras, eftersom artskyddsbrott kan upptäckas där. Intervjupersonerna framhåller att det är av stor vikt att Tullverket genomför täta och noggranna kontroller vid gränserna avseende CITES-klassade produkter.

Johan Rehnquist vid Tullverket i Göteborg bekräftar att tullen skulle behöva genomföra fler riktade och erfarenhetsbaserade kontroller för att upptäckten av CITES-brott skulle öka. De CITES-tillstånd som återopas bör även kontrolleras mot Jordbruksverket och fysiska kontroller behöver göras för att se att varan överensstämmer med tillståndet och övriga dokument. Johan Rehnquist berättar att erfarenheten från Kastrup i Danmark är att merparten av beslagen tas i postflödet. Kontroller på postterminaler är alltså något som skulle kunna prioriteras även i Sverige.

Polisen borde ha en mer framträdande roll, och de måste ha en högre utbildningsnivå så att de förstår vad som är miljöbrott. De vakthavande

befäl på polisstationerna är nyckelpersoner, eftersom de har möjligheten att prioritera och dirigera poliserna till misstänkta miljöbrott. Dessa nyckelpersoner kunde man *gnugga ordentligt i det här* för att citera Stefan Karlmark vid Åklagarmyndigheten i Stockholm. På seminariet framkom även idéer kring att ha "ett miljöns svarta gäng" efter modell från kriminalvården eller miljöbrottsenheter efter förebild av Skatteverkets skattebrottsenheter. I denna grupp ska olika kompetenser finnas och gruppen ska genomföra oanmälda besök på företag och andra verksamheter. Gruppen ska verka avskräckande. Tanken är också att det ska bli extra negativ publicitet av att bli ertappad med miljöbrottslighet av denna grupp.

Generellt sett menar intervjupersonerna att en bättre samverkan mellan myndigheterna skulle öka upptäckten av miljöbrott, exempelvis skulle polisen kunna samarbeta med tillsynsmyndigheten. Henrik Forssblad vid Länskriminalpolisen i Uppsala ger ett exempel på hur ett samarbete kunde se ut: *Jag skulle kunna åka ner och jämföra två register som tillsynsmyndigheterna har. Ett över vilka som lämnar in miljöfarligt avfall och ett över dem som har anmält att de genererar farligt avfall.* På seminariet framkom även att miljöinspektörerna behöver mer samarbete med kunniga miljöpoliserna. Ett bra exempel är modellen i Uppsala där det finns en jourtelefon genom vilken miljöinspektörerna kan kontakta polisen med frågor om vad som bör göras när ett miljöbrott har upptäckts (förutom att göra en anmälan).

Vid transporter av miljöfarligt avfall skulle myndigheterna kunna kontrollera de elektronikkedjor som erbjuder kunden att byta in sitt kylskåp mot ett nytt och undersöka vem som sedan tar hand om det gamla. Det skulle kunna finnas en del oseriösa företag som tar hand om gamla kylskåp och säljer dem vidare till länder i tredje världen.

Intervjupersonerna menar vidare att polisen måste ha fler poliser som är bättre på att hitta grövre miljöbrott och att det krävs större insatser vid gränsen. Mats Palm vid Åklagarmyndigheten i Stockholm menar att: *Amerikanarna jobbar mer på det sättet, det är mycket mer, nästan James Bond likt sätt att arbeta på, men det krävs någon förändring i den riktningen.*

Eva Nordman, kriminalkommissarie, Finanspolisen, Rikskriminalpolisen kommenterar att: *För att nå framgång i min arbetsgrupps arbete krävs att vi får möjlighet att bearbeta ärendena mer. Ett bättre underlag krävs för att få miljöbrottsåklagarna intresserade av våra ärenden och för att kunna få fram det måste vi kanske arbeta med en inledd förundersökning. Vi behöver därför få en åklagare eller förundersökningsledare knuten till roteln som kan ge oss möjlighet att gå djupare in i ärendena, och kanske även bli fler poliser. Alla tillgängliga medel för polisarbete måste också finnas tillgängliga för utredning av miljöbrottslighet. Min filosofi är att miljöbrott ska hanteras på samma sätt som annan brottslighet och att utredningarna taktiskt sätt inte skiljer sig från andra brott mer än i vad det gäller den tekniska bevisningen.*

Henrik Forssblad vid Länskriminalpolisen i Uppsala: *Jag skulle vilja påstå att tillsynsmyndigheterna, utan att frångå sina roller, skulle kunna hitta och anmäla betydligt fler brott än i nuläget. Därmed skulle miljönyttan av myndigheternas arbete öka.*

Hur kan miljöbrottsligheten förebyggas?

Flera intervjupersoner betonar hur känslig klientelgruppen för miljöbrottslighet är. Det är främst av publicitetsskäl som de inte vill figurera i en polisanmälan om miljöbrott. Den avskräckande verkan av hårda straff har inte samma betydelse som för andra brott. Däremot är det viktigt att upptäcktsrisken ökar och att fler människor lagförs för denna typ av brottslighet i syfte att öka trovärdigheten i lagstiftningen; att det faktiskt finns en reell risk att miljöbrott upptäcks och personer lagförs.

Björne Olsson ger uttryck för denna uppfattning på följande sätt: *Samtidigt tror jag nog att om det var en del lite tuffare fällande domar så skulle många sträcka upp sig lite, och ta mer allvarligt på den lagstiftning som finns, och fråga sig följer jag lagen?*

Samtidigt framkom på seminariet att även om en anmälan sällan leder till lagföring finns det en stor poäng med att många anmälningar ändå kommer in. Detta eftersom en anmälan om miljöbrott leder till negativ publicitet för ett företag eller en verksamhet. Om företagen dessutom vet att de lätt kan bli anmälda för miljöbrottslighet kan det verka avskräckande och leda till en bättre åttlydnad av lagen.

Lagföring har också en ringar på vattnet - effekt. Det kan behövas en fängelsestraff då och då som en tydlig markering som också kan verka avskräckande. Det är viktigt att fallen tas upp i domstol, eftersom företagen är känsliga för publicitet och riskerar att tappa i "goodwill". Det är alltså ofta mer avskräckande att riskera att hamna i domstol än själva straffet i sig.

Av de intervjuer som genomförts samt de tankar och förslag till åtgärder som framkom vid seminariet kan vi konstatera att det krävs en starkare tillsyn och att den är beroende av en större samverkan, kommunikation och information mellan aktörerna i miljöbrottsbekämpningen. Arbetet behöver vara mer baserat på underrättelseinformation och kunskap. Det måste också fokuseras mer på att kontrollera de verksamheter som inte är anmälda till tillsynsmyndigheten och som myndigheterna inte känner till. Dessutom behöver fler oanmälda besök genomföras. Det är som en person på seminariet påtalade: *Att bara kontrollera de verksamheter som är anmälda är mycket missvisande. Det går inte heller att enbart kolla i telefonkatalogen; det är dagsnoteringar på företag i många branscher.* Det framkom vidare att kravet på tillstånd för vissa verksamheter kommer att minska och det blir då färre miljörapporter för tillsynsmyndigheterna att granska, vilket leder till minskad kontroll och upptäckt av miljöbrottslighet.

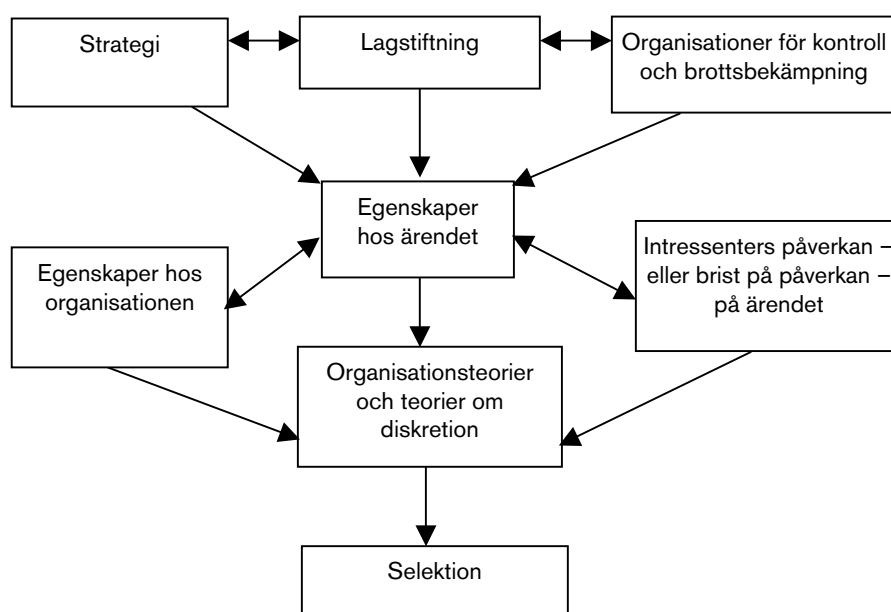
När det gäller artskyddsbrott poängterar Peter Örn vid Naturvårdsverket att det behövs mer information till allmänheten om reglerna kring artskydd eftersom en stor del av brotten, oupptäckta eller upptäckta, görs av okunskap. Således har myndigheterna en viktig roll när det gäller att informera om gällande lagstiftning för att begränsa denna del av miljöbrottsligheten.

På seminariet framkom även att det krävs *ett samlat grepp* mot miljöbrottsligheten. Förslag gavs på att det skulle kunna finnas en person som är ansvarig för miljöbrottsbekämpningen för varje kommun eller län. Som en

upptakt inför den ökade satsningen på miljöbrottsområdet skulle en konferens kunna anordnas där en person från varje relevant yrkesgrupp är representerad.

Teoretisk förklaringsmodell för miljöbrottsbekämpning

I det följande beskrivs den selektion som finns på miljöbrottsområdet enligt en modell (Korsell, 2003). Med strategier avses att samhällets strategier för miljöbrottsligheten har en styrande effekt på vilka områden som resurser sätts in i. Lagstiftningen är central för att förklara selektionen. Detsamma gäller vilka myndigheter som finns för att exempelvis upptäcka brott. Egenskaper hos organisationen är de intressen som finns för att vidta åtgärder i en viss riktning men inte i en annan. Egenskaper hos brottet och gärningspersonen kan också förklara selektionen samt om det finns något tryck utifrån att vidta åtgärder eller om brotten är anonyma och inte tilldrar sig uppmärksamhet.



Figur 1. Förklaringsmodell för selektion av brott.

Strategi:

- Miljöbrott prioriterat
- Ändå begränsade resurser för underrättelsetjänst och kontroll

Lagstiftning:

- Svårt att påvisa skada
- Vem som är ansvarig i företag kan vara svårt att utreda
- Låg tröskel för inspektörer att anmäla misstänkta brott
- Åtal ska inte väckas om miljöstraffavgift meddelats

Organisationer för kontroll och brottsbekämpning:

- Verksamhetsutövaren själv brottsupptäckare och anmälare
- Myndigheter med kontroll- och tillsynsfunktioner upptäcker
- Polisen spelar en undanskymd roll som brottsupptäckare

Egenskaper hos kontrollorganen:

- Kontrollen bygger på miljörapporter
- Få besök, nästan inga oanmälda
- Ingen nämnvärd spaning och underrättelsetjänst

Egenskaper hos ärendet:

- Brotten sker i legala verksamheter och är svåra att upptäcka för utomstående
- Brotten begås av personer som är etablerade och saknar kriminell livsstil
- Personerna har få kopplingar till "andra" kriminella eller kriminella verksamheter

Intressenter:

- Få intressenter, brottsoffer eller påtryckargrupper som ställer krav på myndigheterna
- Medierna sällan intresserade

Slutsatser och behov av fortsatt forskning

Av resultatet i denna studie dras slutsatsen att det finns stora problem och svårigheter när det gäller att upptäcka och lagföra miljöbrott. En anledning till detta är att instrumenten och metoderna för att upptäcka brottsligheten inte är tillräckligt sofistikerade och effektiva. Man litar också till stor del på att verksamhetsutövarna är ärliga och anmäler sina överträdelser. I stort sett sker ingen kontroll av de verksamheter som tillsynsmyndigheten inte känner till. Av intervjupersonernas utsagor i denna studie kan slutsatsen dras att selektionen i de olika leden från upptäckt till lagföring är tydlig:

1. Upptäckt sker främst av de lojala och laglydiga verksamheternas brottslighet.
2. Anmälan av brott sker främst inom det begränsade område som tillsynsmyndigheten upptäcker.
3. Utredning sker oftare av miljöbrott av lindrigare art och som är mindre komplicerade.
4. Åtal väcks sällan och flertalet mål avgörs genom strafförelägganden.
5. Endast de brott där en påvisbar effekt eller risk för sådan har ägt rum vinner bifall.

Förändringar kring miljöbrottsbekämpningen håller på att ske. En viktig förändring som förmodligen kommer att förenkla utredningen och lagföringen avsevärt är den kommande revideringen av lagstiftningen. Det ska bli lättare att bestämma vad som är ett miljöbrott och även lättare att kunna fälla någon för brottet. Det är ett steg i rätt riktning.

Men en viktig aspekt som har varit i fokus i denna studie är upptäcktsrisken. Här finns inga planerade förändringar. Det krävs vassare och mer sofistikerade instrument och metoder för att upptäcka miljöbrotten. Polisen behöver utbildas i att upptäcka och identifiera miljöbrott och fler specialiserade poliser på miljöbrott behövs.

Miljöinspektörerna på tillsynsmyndigheterna kan inte förväntas ta över polisens roll som brottsspanare på miljöbrottsområdet. De bör ha en liknande roll som den i dagsläget som främst baseras på kontroll av de kända och anmälda företagens verksamheter och upprätthållande av en god kontakt och service, vilket kan verka brottsförebyggande. Till denna traditionella roll som inspektören har, kan en utökad kontroll ske av även de oanmälda och okända företagen i samarbete med polisen.

Tillsynsmyndigheten kan vidare ha ett närmare samarbete med polis och åklagare för att också underlätta polisens utredningsarbete och för att de ska få en större förståelse för varandras olika verksamheter, vilket också kan främja en högre anmälningsbenägenhet. Rikskriminalpolisens miljöbrottsgrupp skulle kunna få utökade möjligheter och även arbeta med inledd förundersökning för att öka effektiviteten och få åklagarna mer intresserade av deras underrättelseuppslag. Det nuvarande tillsynssystemet som

baseras på egenkontroll kan i fortsättningen fungera på liknande sätt, men med kompletterande kontrollsystem för att undvika att endast de laglydiga och lojala företagens brottslighet upptäcks. Det torde även behövas fler oanmälda besök från tillsynsmyndigheterna.

Av de resultat som framkommer i denna studie tycks det råda ett behov av forskning som kan bidra till att instrument och metoder utvecklas för att upptäcka miljöbrottslighet, sådana som är effektiva och som är tillräckligt sofistikerade för att upptäcka den mer osynliga och grövre miljöbrottsligheten.

Eftersom det är ett fåtal av alla anmälningar som leder till lagföring skulle forskning vidare vara angelägen kring vad som händer med de anmälningar som inte leder till åtal och lagföring. Detta kan ske genom granskning av de anmälningar som läggs ned direkt, de anmälningar där förundersökning inleds men där åtal inte väcks, samt de åtal som väcks men som ogillas i domstol. En undersökning av det slaget kan ge ytterligare kunskap om hur kontroll- och tillsynsmyndigheter, polis och åklagare hanterar miljöbrotten och problemen med att lagföra någon för brottet.

Referenser

- Bardach, E. och Kagan, R. A. (2002). *Going by the Book. The Problem of Regulatory Unreasonableness*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Brottsförebyggande rådet (1996). *Kriminalstatistik 1994*. BRÅ-Rapport 1996:5. Stockholm: Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet (1996). *Ekonomisk brottslighet – Den rättsliga processen*. BRÅ-PM 1996:5. Stockholm: Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet (2000). *Kriminalisering av narkotikamissbruk*. BRÅ-Rapport 2000:21. Stockholm: Fritzes.
- Christophersen, J. G. (2003). *Myndigheternas förebyggande av ekonomisk brottslighet – med bakgrund i sjöfartsnäringen*. I: Korsell, L. (red). *Förebyggande metoder mot ekobrott. En antologi*. BRÅ-rapport 2003:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Fritzes.
- Coleman, J. W. (2001). *The Criminal Elite. Understanding White-Collar Crime*. New York: St Martin's Press.
- Davis, K. C. (1971). *Discretionary Justice. A Preliminary Inquiry*. Urbana: University of Illinois Press.
- Ekman, G. (1999). *Från text till batong. Om poliser, busar och svennar*. Stockholm: EFI, Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm. Akademisk avhandling.
- Friedrichs, D. O. (1996). *Trusted Criminals. White Collar. Crime in Contemporary Society*. Belmont: Wadsworth Publishing.
- Gottfredson, M. R. och Gottfredson, D. M. (1988). *Decision Making in Criminal Justice. Toward the Rational Exercise of Discretion*. New York: Plenum Press.
- Hagan, J. m.fl. (1979). "Ceremonial Justice: Crime and Punishment in a Loosely Coupled System". *University of South Carolina Press*, vol. 58, s. 506-527.
- Hagan, J. m.fl. (1980). "The Differential Sentencing of White-Collar Offenders in Ten Federal District Courts". *American Sociological Review*. Vol 45, s. 802-820.
- Hagan, J. och Zatz, M. S. (1985). "The Social Organization of Criminal Justice Processing: An Event History Analysis". *Social Science Research*, vol. 15, s. 103-125.
- Hagan, J. (1989). "Why is there so little criminal justice theory? Neglected macro- and micro-level links between organization and power." *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 26, s. 116-135.
- Hawkins, K. (1984). *Environment and Enforcement: Regulation and the social definition of pollution*. New York: Oxford University Press.
- Hawkins, K. (1992). *The Use of Legal Discretion: Perspectives from Law and Social Science*. I: Hawkins, K. (red.), *The Uses of Discretion*. Oxford: Clarendon Press.
- Hawkins, K. (2002). *Law as Last Resort. Prosecution Decision making in a Regulatory Agency*. Oxford: Oxford University Press.
- Jesilow, P. m.fl. (1992). "Reporting Consumer Fraud. A Survey of Complainants". I: Schlegel, K. och Weisburd, D. (red.), *White-Collar Crime*

- Reconsidered*. Boston: Northeastern University Press.
- Kagan, R. A.** (1994). "Regulatory Enforcement". I: Rosenbloom, D. H. och Schwartz, R. D. *Handbook of Regulation and Administrative Law*. New York: Marcel Dekker.
- Kassman, A.** (2002). *Polisen och narkotikaproblemet. Från nationella aktioner mot narkotikaprofitörer till lokala insatser för att störa missbruket*. Akademisk avhandling. Stockholm Studies in Sociology. N.S. 6. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Karlsson, M.** (2005). *Bedrägerier mot välfärden. En studie av "fusk" med Försäkringskassans personförsäkringar i ett selektionsperspektiv*. D-uppsats i kriminologi. Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet: Stockholm.
- Korsell, L.** (2000a). "Ekobrott, liksom!" *Svensk Juristtidning*, nr. 10, s. 932-965.
- Korsell, L.** (2000b). "Beaktande av brottslighet och brottsförebyggande verksamhet i ny lagstiftning. – Riskbedömning och åtgärder för att minska tillfällena till ekonomisk och organiserad brottslighet". *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr. 3-4, s. 77-128.
- Korsell, L.** (2000c). "Fyra borttappade recept & en förlorad oskuld. En historia om ekonomisk och organiserad brottslighet". I: Korsell, L. (red.), *Perspektiv på ekobrottsligheten*. BRÅ-rapport 2000:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Fritzes.
- Korsell, L.** (2001). "Ekonomisk brottslighet". I: *Brottsutvecklingen i Sverige 1998-2000*. Brå-rapport 2001:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- Korsell, L.** (2004). Finns det några snälla barn? *Skattenytt nr 12*. s. 760-768.
- Korsell, L.** (2006). "Ekonomisk och organiserad brottslighet – ett kriminalpolitiskt drama i sju akter." *Nordisk Tidskrift för Kriminavidskab* (under utgivning).
- Larsson, P.** (2003). *Straffe, veilede eller overtale? En studie av fire tilsynsmyndigheters reguleringsstrategier*. Oslo: Det Kriminalitetsforebyggende Råd.
- Larsson, B.** (2004). *Revisorernas anmälningskyldighet*. Brå-rapport 2004:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- Levi, M.** (1989). *Fraudulent Justice? Sentencing the Business Criminal*. I: Nelken, D. (1994). *White-Collar Crime*. Aldershot: Dartmouth.
- Levi, M.** (1987). *Regulating Fraud. White-Collar Crime and the Criminal Process*. Tavistock Publications. London.
- Levi, M.** (1993). "White-Collar Crime: The British Scene". *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*. Volume 525.
- Levi, M.** (2001). "What Works in Combating White-Collar Crime: Some Reflections". I: Lindgren, S-Å (red.), *White-Collar Crime Research. Old Views and Future Potentials. Lectures and Papers from a Scandinavian Seminar*. The National Council for Crime Prevention. BRÅ-Report 2001:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Fritzes.
- Lundman, R. J.** (1979). "Organizational Norms and Police Discretion. An Observational Study of Police Work with Traffic Law Violators". *Criminology*, vol. 17, s. 159-171.

- Patton, M. Q. (1987). *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*. Newbury Park: Sage.
- Persson, L. G. W. (1980). *Hidden Criminality – theoretical and methodological problems, empirical results*. Stockholm: Dept. Of Sociology, University of Stockholm. Akademisk avhandling.
- Persson, L. G. W. (1986). *Kampen mot eko-brotten. Del 1. Polisen*. BRÅ Forskning 1986:3. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Liber Allmänna förlaget.
- Pontell, H. N. och Calavita, K. (1992). "Bilking Bankers and Bad Debts. White-Collar Crime and the Savings and Loan Crisis". I: Schlegel, K och Weisburd, D. (red.), *White-Collar Crime Reconsidered*. Boston: Northeastern University Press.
- Prop. 2005/06:182. *Miljöbalkens sanktionssystem m.m.*
- du Rées, H. (2002). *Miljöstraffrätt i praktiken. En studie av rättstillämpningen*. BRÅ-rapport 2002:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet, Fritzes.
- du Rées, H. (2004). *Miljöbrott, myndighet och marknad. En studie om miljöstraffrätt och allmänprevention*. Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet. Avhandlingsserie nr. 14. Edsbruk: Akademi-tryck.
- Reiss, A. J. Jr. (1971). *The Police and the Public*. New Haven: Yale University Press.
- Shapiro, S. (1984). *Wayward Capitalists. Target of the Securities and Exchange Commission*. New Haven: Yale University Press.
- Shapiro, S. (1985). "The Road Not Taken: The Elusive Path to Criminal Prosecution for White-Collar Offenders". *Law & Society Review*. Vol 19, 179-217.
- Simpson, S. S. (2002). *Corporate Crime, Law, and Social Control*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skinnari, J. och Korsell, L. (2006) "Svart på rött – statliga kasinon, skatte-kriminalitet och svart konsumtion." Bilaga till Kasinoutvärderingens betänkande, *Internationella kasinon i Sverige – en utvärdering*. SOU 2006:64. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2004:37. *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler*. Delbetänkande av Miljöbalkskommittén.
- Weisburd, D. m.fl. (1991). *Crimes of the Middle Classes. White-Collar Offenders in the Federal Courts*. New Haven: Yale University Press.
- Wesser, E. (2001). "Har du varit ute och shoppat, Jacob?". *En studie av Finansinspektionens utredning av insiderbrott under 1990-talet*. Lund Dissertations in Sociology 45. Sociologiska institutionen vid Lunds universitet. Akademisk avhandling.
- Zatz, M. S. och Hagan, J. (1985). "Crime, Time, and Punishment: An Exploration of Selection Bias in Sentencing Research". *Journal of Quantitative Criminology*. Vol. 1, s. 103-126.
- Zila, J. (1992). *I stället för straff. Sanktionsavgifter som kriminalpolitiskt medel mot bagatellbrottslighet*. Stockholm: Juristförlaget.