

Miljöstraffrätt i praktiken  
En studie av rättstillämpningen

RAPPORT 2002:10

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](mailto:info@bra.se) Internet [www.bra.se](http://www.bra.se)  
ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31930-6  
Författare: Helena du Rées  
Omslag: Britton & Britton  
Redigering och layout: Ozelot Konsult AB  
Tryck: Elanders Gotab, 2002  
© Brottsförebyggande rådet

# Innehåll

<b>FÖRORD</b>	5
<b>SAMMANFATTNING</b>	6
<b>INLEDNING</b>	8
<b>BAKGRUND</b>	11
Motiv till kriminalisering	12
Miljöstraffrätten	14
Tidigare studier om tillämpning av miljölagar	18
<b>DEN EMPIRISKA UNDERSÖKNINGEN</b>	20
Syfte, vetenskaplig utgångspunkt och material	20
Beskrivning av områdets aktörer	22
Allmänprevention	24
I praktiken	32
Analys av de svaga länkarna	37
<b>DISKUSSION</b>	41
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	44
<b>REFERENSER</b>	45
<b>ENGLISH SUMMARY</b>	49



# Förord

”Hållbara Sverige” är rubriken på regeringens skrivelse om åtgärder för en ekologiskt hållbar utveckling (Skr. 2001/02:50). Målet om en hållbar samhällsutveckling omfattar ekologiska, sociala och ekonomiska aspekter. Dessa är beroende av varandra och måste vägas samman för att målet ska uppnås.

Ett av många bidrag för ett hållbart Sverige är att bekämpa miljöbrottsligheten. Den fråga som ställs i denna rapport är hur miljöstraffrätten i praktiken fungerar som styrmedel för att begränsa olagliga miljöstörningar. I rapporten undersöks hur de kommunala tillsynsmyndigheterna, länsstyrelserna, polis och åklagare arbetar med miljöstraffrågorna.

Bakgrunden till rapporten är att Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har fått i uppgift av regeringen att verka för att forskningen om ekonomisk brottslighet, inklusive miljöbrott, utvecklas vid universitet och högskolor. Det är denna satsning som medfört att BRÅ, inte minst genom bidrag till universitet och högskolor, hittills lämnat stöd till ett trettiotal projekt. Rapporten ska också ses som ett led i BRÅ:s allmänna uppdrag att sprida forskningsresultat till andra grupper än dem som dagligdags tar del av akademiska forskningsrapporter. Det gäller riksdag och regering, departement och myndigheter – inte minst inom rättsväsendet – samt medierna.

Rapporten är författad av doktoranden Helena du Rées vid Kriminologiska institutionen vid Stockholms Universitet. Handledare är docent Janne Flyghed vid samma institution. Inledningen har skrivits av chefsåklagare Barbro Jönsson vid Riksåklagarens miljöbrottsenhet. Författaren svarar själv för slutsatser och förslag.

Redaktör för BRÅ:s forskningsserie om ekonomisk brottslighet är verksamjuristen Lars Emanuelsson Korsell.

Stockholm i juni 2002

*Ann-Marie Begler*  
Generaldirektör vid BRÅ

# Sammanfattning

Straffrätten har under senare decennier legat i fokus när det gäller att utveckla samhällliga styrmedel för sådan verksamhet som på olika sätt kan vara skadlig för den yttre miljön. Lagstiftningsreformer och förändringar hos rättstillämpande myndigheter har genomförts för att effektivisera den straffrättsliga styrningen. I offentliga utredningar har det framförts att förväntningarna på straffrättens allmänpreventiva effekt kan ställas högre när det gäller kriminaliseringar i syfte att skydda miljön än när det gäller många andra typer av kriminaliseringar. Regeringen har också angivit miljöbrottsbekämpningen som en av de verksamheter som ska prioriteras av polis och åklagare.

Frågan som ställs i denna rapport är hur straffrätten fungerar som styrmedel för dessa verksamheter i praktiken. Det empiriska materialet består av dels en egen enkät som omfattar de kommunala tillsynsmyndigheterna, länsstyrelserna, polis och åklagare, dels två enkäter som Riksåklagaren skickat ut till tillsynsmyndigheter och åklagare samt en enkät som Rikspolisstyrelsen skickat ut till polismyndigheterna.

Samhällelig styrning genom kriminalisering bygger på allmänpreventions-tanken. Denna är beroende av förutsättningar såsom normkunskap hos bland andra de rättstillämpande myndigheterna, en viss sanktionssannolikhet för begångna brott och tillräckligt avskräckande påföljder. När det gäller normkunskapen visar det sig att flertalet handläggare av miljöbrott hos tillsynsmyndigheter, polis och åklagare både har någon form av särskild utbildning för och relativt lång erfarenhet av att handlägga miljöbrottsärenden. Ett förhållande som har betydelse för sanktionssannolikheten för begångna brott är upptäcktsrisken för dessa. Miljöbrottens karaktär av spaningsbrott kombinerat med en relativt låg frekvens av tillsynsbesök av övervakande myndigheter förmodas innebära en låg upptäcktsrisk. Även myndigheternas benägenhet att anmäla de brott de upptäcker har betydelse för sanktionssannolikheten. Tillsynsmyndigheterna är de som upptäcker och anmäler miljöbrott. Handläggarna på dessa myndigheter hade både mer utbildning och erfarenhet inom miljöområdet är poliser och åklagare och bedömdes även ha den största kompetensen inom området. Det finns emellertid brister i anmälningsbenägenheten hos dessa myndigheter och denna varierar dessutom mellan olika delar av landet. Detta i kombination med att endast drygt ett av tio anmälda miljöbrott går vidare till åtal tyder på en låg sanktionssannolikhet för miljöbrott. Mycket få personer blir slutligen dömda för brott mot miljölagstiftning och påföljden blir sällan strängare än relativt låga dagsböter. Straffen för miljöbrott uppfattas som för milda av majoriteten av handläggarna på de rättstillämpande myndigheterna.

Tillsynsmyndigheternas förklaringar till varför de inte anmäler alla misstänkta miljöbrott kan främst härledas till egenskaper hos det rättsliga kontrollsystemet – bland annat anser handläggarna att en anmälan inte leder till några adekvata åtgärder. I nästan lika stor utsträckning anmäler inte heller

tillsynsmyndigheterna sådana lagöverträdelser som handläggarna inte anser bör hanteras straffrättsligt. Polis och åklagare anser att deras främsta problem vid utredning av miljöbrott är av juridisk-teknisk karaktär och/eller ett resultat av att erforderlig kompetens saknas inom myndigheterna.

Lagstiftningen, den formella rätten, utgör utgångspunkten för den straffrättsliga tillämpningen. Eftersom denna inte är mekanisk så har även andra faktorer, som kan kallas utomrättsliga, betydelse för det rättsliga utfallet. Handläggarna på de rättstillämpande myndigheterna själva uppfattar faktorer som åklagares och polisers kunskap om miljölagstiftning, benägenhet att utreda brott och väcka åtal samt tillsynsmyndigheternas personalresurser som svaga länkar när det gäller möjligheten att lagföra miljöbrott som har begåtts i näringsverksamhet. Endast bland poliserna ansåg en relativt stor andel att lagarnas utformning var en av de fyra svagaste länkarna i lagföringsprocessen.

Avslutningsvis ifrågasätts om decentraliseringen av miljöbrottskontrollen, det vill säga de kommunala myndigheternas nyckelroll i den miljöstraffrättsliga processen, är förenlig med de krav på rättssäkerhet som måste ställas vid tillämpning av straffrätt. Frågan ställs också om de särskilda krav på specialkompetens som erfordras vid utredning av bland annat miljöbrott i näringsverksamhet inte kräver en omvänd rekrytering. Denna skulle omfatta någon form av vidareutbildning för personer med naturvetenskaplig och teknisk kompetens i syfte att kunna medverka vid utredningar av misstänkta brott, snarare än att vidareutbilda poliser till miljöutredare. Slutligen påpekas att kriminaliseringar som genomförs utan att hänsyn tas till resurserna inom rättsväsendet kan resultera i en rättstillämpning som inte är enhetlig. Detta innebär ett hot mot rättssäkerheten och befordrar knappast legitimiteten hos det straffrättsliga systemet.

# Inledning

av Barbro Jönsson,  
chefsåklagare på Riksåklagarens miljöbrottsenhet

För några år sedan åtalades verkställande direktören i ett företag som tillverkar mjölkprodukter för brott mot miljöskyddslagen. Brottet bestod i att företaget bröt mot villkoren i tillståndet för verksamheten genom att man släppte ut för mycket material från produktionen direkt till avloppet. Åklagaren yrkade också på företagsbot eftersom utsläppen hade skett vid flera tillfällen och man inom företaget, enligt åklagaren, åsidosatte miljöhänsynen till förmån för driften. VD dömdes av såväl tingsrätt som hovrätt för brott mot miljöskyddslagen, medan yrkandet om företagsbot ogillades. Riksåklagaren överklagade hovrättens dom i den delen och yrkade på att företagsbot skulle dömas ut. I sin inlaga till Högsta domstolen hävdade bolagets advokat bland annat följande:

*Ovanstående händelser, som tidigare av åklagare kallats för olyckshändelser, är alltså vad åtalet avser. De produkter som är aktuella är alltså mjölk eller filmjölk vilka är världens kanske viktigaste livsmedel, kanske också de mest hälsosamma, har nu i målet fått karaktären av miljöfarliga produkter. Det är lätt att känna tvivel inför det rimliga att driva en process mot ett företag under åberopande av en sådan slags miljöfara även om det finns miljörisiker i en av människan egenhändigt skapad avloppsbadäng och inte någon annanstans. Det är svårt att avstå från att citera Falstaff Fakir då han i sin ordbok anger ”vatten är ett farligt gift som omger Visby stift”.*

Varför nämner jag detta rättsfall i det här sammanhanget? Jo, därför att advokatens inlaga är ett så tydligt exempel på hur en miljöåklagares vardag kan te sig. Miljöstraffrättens roll har i princip ifrågasatts lika länge som den har funnits. Som åklagare i miljömål har jag mycket ofta fått stå till svars för att jag åtalat för vad tilltalade och deras försvarare betraktat som helt naturliga åtgärder för att se till att produktionen i företaget kunnat fortsätta. Jag har ofta fått den förorättade frågan om jag verkligen menar att man skulle stänga ner verksamheten tills man fått reservdelar till reningsverket. Lika ofta har försvararna försökt förmå domstolen att tvinga mig att tala om hur man i företaget skulle ha gjort i stället för att fortsätta driften, trots att man bröt mot villkoren för hur mycket syreförbrukande ämnen som fick släppas ut i sjön intill fabriken. När jag vid ett tillfälle frågade en verkställande direktör för ett företag, som inte hade reservdelar till reningsverket i lager trots att leveranstiden var tre månader, om han gjorde på samma sätt med reservdelar till maskiner som användes i produktionen, tittade han upprört på mig och sa med chockat tonfall att så kunde man väl inte säga!

Å andra sidan har jag efter nästan varenda fällande dom, från allmänhet



eller medier, fått frågan om det rättvisa i att straffet ofta legat på samma nivå som för ett mindre snatteri. Ska jag vara riktigt ärlig så är det inte utan att jag många gånger haft full förståelse för frågan. Är det rimligt att en person som avverkar urskog som skyddats av behöriga myndigheter endast ska dömas till 1 200 kronor i böter, det vill säga till och med mindre än vad han skulle ha fått för ett snatteri? Urskogen kan inte ersättas på många livstider, och värdet av det avverkade virket var troligtvis ganska högt.

Åklagaren har överklagat domen, står det att läsa i tidningarna, och det är vad våra miljöåklagare fortfarande får ägna sig åt i stor utsträckning – pedagogiska överklaganden för att få många av våra domstolar att inse allvaret i miljöbrotten.

#### **BÖTERNA ÄR INTE DET VÄRSTA FÖR DE DÖMDA**

En annan fråga som man ofta möts av som miljöåklagare är om det är rimligt eller motiverat att lägga ner mycket arbete på en brottsutredning och på att sedan sitta i domstol flera dagar, när resultatet ”ändå bara blir böter”. Den frågan har genom åren varit mycket lättare att besvara. Svaret har naturligtvis blivit ja – jag och många av mina kollegor har ju lagt ner just det där resurserna på olika mål. Vi har nämligen den uppfattningen att det inte bara är den påföljd som domstolen slutligen bestämmer sig för i ett miljömål som har betydelse när man bedömer värdet av arbetsinsatsen, utan så mycket mer. Målet för vår verksamhet är ju, om man ser bortom utgången i det enskilda målet, att bidra till att reglerna som skapats som ett skydd för miljön följs och att denna, miljön alltså, faktiskt också skyddas. I det perspektivet är det väl så väsentligt att en inledd förundersökning väldigt ofta medför förändrade och förbättrade rutiner, inte bara i det bolag där den aktuella händelsen inträffat utan i hela branschen. Förhållningssättet till miljöreglerna och tillsynsmyndighetens arbete förändras ofta när bolagen inser att det är ”bad will” bland kunder och leverantörer att figurera i en utredning om miljöbrott. Ett ISO-certifierat företag kan bli av med certifieringen redan när det blir polisanmält. Sådana effekter syns inte i domen, men är oftast ett direkt resultat av att polis och åklagare har blandat sig i saken, och har enligt vår uppfattning väldigt stor betydelse när bolagen gör sina avvägningar i miljöfrågor.

Miljöfrågor och miljöstraffrätten har således alltid varit föremål för ett stort intresse, och detta intresse har nog aldrig varit större än vad det är i dag. Det är naturligtvis värdefullt för miljöarbetet att det får uppmärksamhet och en förankring i de bredare lagren av befolkningen. Miljöskydd är inte längre bara en fråga för några enstaka entusiaster som ses över axeln av övriga medborgare som fanatiker; det har blivit legitimt.

Samtidigt tål det att fundera över om arbetet med att skydda miljön gagnas på bästa sätt av att uppmärksamheten i så stor utsträckning kretsar kring miljöstraffrätten. Förvisso har miljöstraffrätten sin roll att spela i denna kamp men är den verkligen så viktig som det förefaller om man läser tidningarna? Blir det för stor koncentration på en fråga som trots allt får anses vara förhållandevis marginell i sammanhanget?

Från denna frågeställning är det inte långt till frågorna om hur vi, åklagare och polis, arbetar med miljöbrotten. Är vi effektiva? Får vi resultat, är det rätt resultat? Jobbar vi med rätt frågor? Och slutligen vad ska vi ha miljöstraffrätten till; ska vi alls ha en miljöstraffrätt eller finns det andra vägar att gå?

#### **MILJÖRÄTTEN GRANSKAD UR NY VINKEL**

Hittills har det inte genomförts några vetenskapliga studier som direkt tagit sikte på miljöstraffrätten, hur den tillämpas i praktiken och vad resultatet har blivit av detta. Det har inte funnits något underlag att utgå ifrån i sökandet efter svar på frågorna, och alltså egentligen inte heller några svar på dem. Helena du Rées blir med sitt arbete att undersöka miljöstraffrättens möjligheter att fungera som styrmedel för miljöfarliga verksamheter en av de första som granskar miljörätten ur den vinkeln. I denna rapport presenterar hon en del av de resultat som hon i skrivande stund kommit fram till.

I rapporten beskriver hon områdets aktörer, verksamhetsutövarna, tillsynen, polis och åklagare, deras normkunskap, tillsynsmyndigheternas anmälningsbenägenhet, polisens problem och åklagarnas problem. Beskrivningen sker mot bakgrund av en redogörelse för miljöstraffrätten, allmänpreventionen och dess betydelse i sammanhanget samt strategiska faktorer i rättstillämpningen. Slutligen analyseras de svaga länkarna.

Rapporten ger en del svar på de tidigare nämnda frågorna men leder också till nya frågor. Min förhoppning är att den ska leda till en livfull och konstruktiv debatt om den framtida miljöstraffrätten, dess utformning och tillämpning.

Jag önskar er alla en intressant läsning. Det hade jag.

#### **HUR DET GICK I HD-MÅLET?**

##### **JO HD KOM BLAND ANNAT FRAM TILL ATT:**

*Den brottslighet som Riksåklagaren har åberopat utgörs av sex överutsläpp, varav ett – det klart största – i juni 1991 och de övriga – varav några inte med säkerhet kan sägas ha legat särskilt långt över det föreskrivna gränsvärdet – under en dryg månads tid på våren 1992. Överutsläppen har orsakats av att mjölkprodukter vid olika tillfällen runnit ut i avloppet. Detta har haft varierande orsaker och händelserna har inte visats ha något egentligt samband utan synes i huvudsak vara att tillskriva missöden av olika slag. Brottsligheten har således inte haft systematisk karaktär. [X] har haft ett med miljöintresset sammanfallande intresse av att inte de ifrågavarande produkterna, som var avsedda för försäljning, gick till spillo, och redan härav kan slutas att brottsligheten inte varit uppsåtlig eller berott på sådan vårdslöshet som kan sägas gränsa till uppsåt. Olägenheterna från miljösynpunkt har varit begränsade och i huvudsak bestått i risker för reningsprocessen, men det saknas i denna del anledning att ifrågasätta [X] uppgift att [X] varskott reningsverket vid missöden som föranlett större utsläpp och att någon konkret fara för reningsprocessen inte uppkommit. Det har heller inte visats att överutsläppen kunnat undvikas genom en minskning av produktionsvolymen. Med hänsyn till den anförda kan brottsligheten inte bedömas ha varit av så allvarligt slag att [X] skall åläggas företagsbot.*

# Bakgrund

Det samhälle vi i dag lever i beskrivs ibland med termen ”risksamhälle” (se till exempel Beck, 1998). En ansenlig del av de risker för människa och miljö som finns i dagens värld skapas av människan själv, bland annat i form av näringsverksamheter eller offentliga verksamheter som omfattar processer som på olika sätt exploaterar eller förgiftar mark, vatten eller luft. Kommunförbundet har beräknat att det i Sverige i dag finns närmare en halv miljon miljöfarliga verksamheter som därigenom är så kallade kommunala tillsynsobjekt (Svenska kommunförbundet, 2000:11).

De miljöfarliga riskerna är inte bara en fråga om människors hälsa, utan kan även betraktas som en välfärdsfråga i ett bredare perspektiv. Ett exempel är utsläpp av koldioxid från förbränning av fossila bränslen. Dessa utsläpp betraktas i dag som den enskilt största miljöfaran på grund av den globala uppvärmning som de anses medverka till och som misstänks orsaka översvämningar och stormar (Naturvårdsverket, 2002, Worldwatch institute, 2002). Dessa naturkatastrofer har drabbat fattiga länder i högre grad än industriländer. Även när det gäller andra utsläpp än koldioxid så är närheten till utsläppskällor och riskabla anläggningar – och därmed tillgången till en hälsosam och säker miljö – ojämnt fördelad. Detta kan till exempel bero på att fattiga länder har ett sämre förhandlingsläge och därmed har svårare att ställa krav på miljöfarliga industrier än ekonomiskt utvecklade industriländer. Välfärdspektivet har även relevans på en nationell nivå, eftersom människor med ett sämre ekonomiskt utgångsläge har svårare att till exempel välja bort hälsofarliga arbetsmiljöer. Man kan uttrycka det så, att risker – liksom ekonomiskt välstånd – är ojämnt fördelade. En ständigt ökande produktion och konsumtion innebär ett allt hårdare tryck på den miljö vi har att leva i och av, och därmed fler och större risker. Att kontrollera och styra de verksamheter som på olika sätt kan vara farliga för människa och miljö är i dagens värld också en av de viktigaste politiska frågorna. Det är därför en angelägen uppgift att utvärdera de former för kontroll och styrning som används i praktiken.

När det gäller miljöområdet är målsättningen för de straffrättsliga styrmedlen hög. I en lägesrapport från regeringen om den ekonomiska brottsligheten (skr 1999/2000:22) uttalas följande:

*Miljöbrottsbekämpning skall vara en prioriterad verksamhet för polis och åklagare. Det förebyggande arbetet skall bli effektivare och risken för upptäckt skall öka. Begångna brott skall utredas och lagföras betydligt snabbare och i långt större utsträckning än tidigare.*

En relevant fråga i detta sammanhang är i vilken mån vi kan räkna med straffrätten som ett effektivt styrmedel för miljöfarlig verksamhet i miljöskyddande syfte. Straffrättens lämplighet som styrmedel av verksamheter har ifråga-

satts inom forskningen om företagsbrottslighet (Clarke, 1990, Braithwaite, 1993, Coleman, 1998). Även specifikt miljöstraffrättens roll när det gäller miljöskydd har diskuterats (Träskman, 2002, Hoch, 1998, Jareborg, 1994, Träskman, 1994, Träskman, 1992, Nuotio, 1991).

Denna rapport bygger på en studie vars övergripande syfte är att undersöka miljöstraffrättens möjligheter att fungera som styrmedel för miljöfarliga verksamheter (du Rées, 2001a).<sup>1</sup> Utgångspunkten är att lagstiftning är riksdagens sätt att styra. Styrmedel kan analyseras på olika sätt. Vanliga perspektiv när det gäller att analysera lagregler är att analysera regelns innehåll som sådant, eller att analysera ett system av regler utifrån antagandet att alla regler som ingår i systemet skulle tillämpas enligt sitt ”innehåll”. I den studie som denna rapport bygger på är syftet att försöka analysera hur och framför allt varför de miljöstraffrättsliga reglerna tillämpas eller inte tillämpas på ett visst sätt (se Westerlund, 1988:33). Den formella rätten tjänar alltså endast som en nödvändig utgångspunkt medan fokus för analysen ligger på den praktiska tillämpningen eller praktiken.

## Motiv till kriminalisering

I Sverige innebär det parlamentariska styrelseskicket att riksdagen stiftar alla lagar inklusive strafflagar (RF 1:4). Beslut om kriminalisering, det vill säga bestämmandet att vissa gärningar ska vara brottsliga, är alltså politiska beslut (Jareborg, 2001:45, Wennberg, 1996:9). Enligt en modern syn på strafflagstiftning och dess ändamål ska sådana handlingar kriminaliseras som är särskilt skadliga eller samhällsfarliga och som lämpar sig för kriminalisering (Wennberg, 1996:9). Uppfattningen om vilka handlingar som uppfyller dessa kriterier varierar dock mellan olika regimer och olika tidsepoker (Wennberg, 1996:9 f, se även SOU 1986:14:23). Det går inte att finna någon gemensam nämnare i materiell mening av vad som är kriminaliserat och som följaktligen är brottsliga handlingar. Det enda som är gemensamt för alla brott och som samtidigt utesluter alla andra handlingar är att brott är en i lag straffbelagd handling (Wennberg, 1996:10). ”Brott finns inte om det inte finns en kriminalisering” (Jareborg, 1984:30).

Den svenske lagstiftaren har tagit avstånd från de idéer som byggde på så kallade absoluta straffteorier, till exempel att ge förövaren tillfälle till försoning eller förbättring, eller att utsätta denne för vedergällning (SOU 1986:14:66, Jareborg, 2001:45 f). I dag är det i stället allmänpreventionstanken som dominerar vid beslut om kriminalisering (Jareborg 2001:47 f, Riksåklagaren 1998:60 f, Wennberg 1996:11 f, SOU 1986:14:67). Den moderna straffrätten förutsätter ju kriminalisering och är därmed ”oupplösligt förenad med en allmänpreventiv motivering” (Jareborg, 1984:32). Avsikten med straffrättsliga normer är att de ska förebygga sådana skador av mänskligt handlande

1) Ett tack riktas till Barbro Jönsson, chefsåklagare vid Riksåklagarens miljöbrottsenhet samt Stefan Karlmark, bitr. chefsåklagare vid åklagarkammaren i Västerås, för att de frikostigt delat med sig av sin stora sakkunskap inom det miljöstraffrättsliga området. Barbro Jönsson har även tillsammans med Birgit Palensky, byråsekreterare vid Riksåklagaren, varit till ovärderlig hjälp vid materialinsamlingen. Ett tack riktas även till Stefan Karlmark för att han gett tillgång till sitt domsregister samt för värdefulla synpunkter på denna text.

som samhället inte kan acceptera (Träskman, 1994:125). Kriminalisering av ett visst beteende syftar till att avhålla människor från detta beteende, dels genom straffhotet, dels genom moralbildning (Jareborg, 2001:47 ff; se även till exempel SOU 1987:32:388 angående miljöbrott, SOU 1986:14:26, 64, 145 angående kriminaliseringar i allmänhet). Kriminaliseringen ska alltså påverka människors handlande i önskvärd riktning och därmed fungera som styrmedel (Wennberg, 1996:9, SOU 1986:14:61, Jareborg, 1984:30 f).

Vid en diskussion om lagstiftarens syfte med straffrätten bör man skilja mellan syften och motiv till åtgärder på olika nivåer inom det straffrättsliga systemet. Aspekter som inte har någon betydelse på lagstiftningsnivån kan vara relevanta på andra nivåer inom det straffrättsliga systemet. När det gäller domstolsnivån kan det till exempel vara relevant att beakta vedergällningstanken när man diskuterar varför en person ska ådömas en påföljd överhuvudtaget. På samma sätt är individualprevention relevant på verkställighetsnivån, det vill säga när man beslutar för hur en konkret straffverkställighet ska utformas (Jareborg, 2001:48 f. Se även SOU 1986:14:67 ff.).

De förmodade allmänpreventiva effekterna av kriminalisering har värderats förhållandevis högt när det gäller miljöbrott:

*Frågan... är primärt avhängig tilltron till allmänpreventiva effekter av straff på förevarande område. Det finns enligt utredningens mening goda skäl att här värdera dessa effekter förhållandevis högt. Många kriminella beteenden är av den arten att de inte i någon utpräglad grad styrs av rationella överväganden. I fråga om miljöbrottslighet förhåller det sig nog på motsatt sätt. Här gäller det i allmänhet att påverka just överlagda ställningstaganden. Det kan ofta gälla beslutsfattandet i organisatoriskt välordnade produktionsenheter. (SOU 1987:32:440).*

Straffhotet från miljöstraffrätten riktar sig i stor utsträckning mot grupper av människor som är socialt väletablerade och förmodat lojala med rättsordningen i stort. Det handlar om företrädare för legala näringsverksamheter och ansvariga för olika offentliga verksamheter. Förutom antagandet att miljöbrott främst handlar om rationella val, så föreställer man sig även att de potentiella gärningsmännen har ett särskilt behov av anseende och good-will:

*Det finns anledning anta, att en straffpåföljd i många situationer har en god avhållande effekt just på miljöområdet. De som kan tänkas begå miljöbrott är i regel väletablerade personer som har särskild anledning att frukta straffets sociala konsekvenser. (SOU 1993:27:256).*

Både en direkt (avskräckande genom straffhot) och indirekt (avskräckning genom moralbildning) allmänpreventiv effekt förmodas kunna uppnås med miljöstraffrätten:

*Bekämpning och bestraffning av miljöbrott har ett starkt stöd i det allmänna rättsmedvetandet. Erfarenheten hittills visar dessutom att ett*

*miljöbrott egentligen inte begås för att skada miljön utan de flesta överträdelser mot miljöbestämmelser begås därför att man därigenom kan minska kostnader, öka en vinst eller bara slippa göra en besvärlig resa för att bli av med miljöfarligt avfall. Brotten begås alltså ofta av kalkyler där kostnaderna för ett eventuellt straff vägs mot vinsten av att bryta mot regelverket. En sådan gärningsman är erfarenhetsmässigt mer känslig för vad opinionen tycker i allmänhet och för rättsligt efterspel i synnerhet. De straffrättsliga sanktionerna har således en stor roll att spela i skyddet av vår miljö. Det finns därför anledning att ambitiöst satsa resurser och engagemang på en repressivt inriktad och därmed klassiskt motiverad miljöbrottsbekämpning... (Riksåklagaren, 1998:7 f).*

## Miljöstraffrätten

### EUROPA

Tillståndet för den yttre miljön började betraktas som ett särskilt allvarligt problem först under 1960-talet. Då växte intresset för miljöfrågor, såväl i Sverige som i övriga Europa. I början av 1970-talet hölls FN:s internationella miljövårdskonferens i Stockholm och samma år, 1973, antog den Europeiska gemenskapen sitt första handlingsprogram för miljön (Mahmoudi, 1995:45). Gemenskapens intensiva engagemang under 1970- och 80-talen i en alltmer detaljerad miljöskyddsreglering ledde till att EG-domstolen redan 1985 erkände skyddet av miljön som en av gemenskapens viktigaste målsättningar (Mahmoudi, 1995:209). Genom den europeiska enhetsakten som antogs året därefter, 1986, blev även miljön ett område som omfattades av den europeiska gemenskapens behörighet (Mahmoudi, 1995:53 f). De gemensamma miljösyften, som formulerades i artikel 130r (1) i EEG-fördraget, löd så här:

*Gemenskapens åtgärder i fråga om miljön ska ha följande syften:*

- att bevara, skydda och förbättra miljön,*
- att bidra till skyddet av människors hälsa,*
- att säkerställa ett varsamt och rationellt utnyttjande av naturresurserna.*

Inom ramen för EU inrättades 1992 ett europeiskt nätverk för införande och genomförande av miljölagstiftning, European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, IMPEL, (Riksåklagaren, 1998:35). Samma år bildades inom Interpol en arbetsgrupp för frågor rörande miljöbrott. 1998 deltog 35 länder i denna arbetsgrupp (Riksåklagaren, 1998:36). I november 1998 antog Europarådet en konvention om skyddet för miljön med hjälp av straffrätt. Sverige undertecknade samtidigt denna konvention (Riksåklagaren, 1998:36). Skyddet av miljön ingår numera även i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2000/C 364/01):

*En hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet skall integreras i unionens politik och tryggas i enlighet med principen om hållbar utveckling” (artikel 37).*

## SVERIGE

Utvecklingen i Sverige har skett samtidigt som i Europa i övrigt. Ett omfattande regelkomplex har tillkommit i syfte att säkerställa att miljöfarliga verksamheter inte bedrivs på så sätt att onödigt skada, eller risk för skada, uppkommer på människor eller miljö. Miljöstraffrätten är en del av denna reglering och den som i sista hand ska tillförsäkra att de som bedriver olika former av miljöfarlig verksamhet inte bryter mot de miljöskyddande reglerna.

Miljöskyddslagen (1969:387), som trädde i kraft 1969, brukar omnämnas som den första svenska samlade lagstiftningen till skydd för den yttre miljön (Bjällås och Rahm, 1996:9). Till grund för denna lag låg uppfattningen att skyddet av den yttre miljön – särskilt vid miljöfarlig verksamhet – var en samhälls angelägenhet som inte endast skulle vara reglerad som en civilrättslig fråga grannar emellan (Prop. 1969:28: 61). I propositionen till miljöskyddslagen uttryckte den dåvarande departementschefen att ”tiden är mogen för en samlad rättslig reglering av miljöskyddsfrågor” samt att ”en lagstiftning nu [bör] genomföras som ett medel att komma till rätta med de stora problem som det moderna samhället medför i fråga om vår yttre miljö” (Prop. 1969:28:181).

Miljöskyddslagen skulle förebygga sådana störningar i den yttre miljön som härrörde från fast egendom, så långt som det var praktiskt och ekonomiskt möjligt (SOU 1987:32:190 f). Lagen övertog vattenlagens regler mot vattenförorening och innebar även ett fastställande av den praxis som hade utvecklats avseende immissioner (miljöförsämring genom rök, spillvatten, buller med mera), (Michanek, 1991:14). Miljöskyddslagen reglerade under vilka förutsättningar miljöstörande verksamhet fick bedrivas (SOU 1987: 32:191) och innebar en skärpning av tillståndskontrollen av miljöfarlig verksamhet (Michanek, 1991:14). Lagen krävde också att den som drev miljöfarlig verksamhet vidtog vissa försiktighetsåtgärder, som till exempel att rena utsläpp från verksamheten (Michanek, 1993:123).<sup>2</sup>

Syftet med miljöskyddslagen var alltså att åstadkomma ett samlat straffrättsligt skydd mot vattenföroreningar, luftföroreningar, buller och andra störningar av den yttre miljön (Prop. 1969:28:1). I lagens 45 § stadgades straff, böter eller fängelse för den som med uppsåt eller av oaktsamhet bröt mot lagens bestämmelser. Ett straffrättsligt ansvar ansågs kunna förebygga olovlig miljöfarlig verksamhet dels genom straffhotet, dels genom de moraliska krav som en kriminalisering innebar för personer ansvariga för miljöfarliga verksamheter (Eriksson 1988:11). År 1981 infördes också särskilda bestämmelser om miljöbrott i brottsbalken (BrB 13:8a).

1973 kom även lagen om hälso- och miljöfarliga varor och det var den första lagen som syftade till en samlad kontroll av kemikalier. 1985 ersattes denna av lagen om kemiska produkter (1985:426), som angav grunderna för tillämpningsområdet, kraven, tillsynen och sanktionerna. Både miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter var tillämpliga redan vid risk för skada på naturmiljön som sådan (Michanek, 1993:153).

2) Utvecklingen i Sverige, från hälsoskyddslagstiftning till en specifik miljörättslig lagstiftning accessorisk med administrativ lagstiftning, löpte parallellt med en liknande utveckling i övriga Europa (Faure and van der Wilt 1997:90).

Vid sidan av de centrala lagarna fanns även ett stort antal författningar som reglerade speciella frågor som till exempel förorening från fartyg, renhållning och avgasrening på bilar. Miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter hade egna straffbestämmelser. Vid sidan av dessa fanns även reglerna i 13 kapitlet brottsbalken med brottsbenämningarna ”spridande av gift eller smitta”, ”förgöring”, ”miljöbrott” respektive ”vållande av miljöstörning” (BrB 13:7–9). För att någon skulle kunna dömas för ”miljöbrott” enligt brottsbalken krävdes att det gick att visa att förorening faktiskt hade skett samt att denna i det enskilda fallet riskerat viss skada. Gärningsmannen måste även kunna beläggas med uppsåt. Vid oaktsamhet kunde dock vederbörande fallas för miljöstörning.

1989 fick den så kallade Miljöskyddskommittén (dir. 1989:32) i uppgift att göra en översyn av miljöskyddslagstiftningen. Kommittén skulle arbeta fram ett förslag till samordning och skärpning av denna. Syftet var att åstadkomma ett ökat hänsynstagande till miljön. I augusti 1994 fattade den dåvarande regeringen beslut om proposition om Miljöbalk (1994/95:10) på grundval av bland annat Miljöskyddskommitténs huvudbetänkande (SOU 1993:27). Nästa regering återkallade dock propositionen genom en skrivelse till riksdagen i oktober 1994 (1994/95:30). I november samma år beslutade regeringen att ge den så kallade Miljöorganisationsutredningen (M 1993:04) i uppdrag att lägga fram ett nytt förslag till miljöbalk, som skulle vara mer heltäckande än det tidigare framlagda förslaget. Utredningen, som antog namnet Miljöbalksutredningen, överlämnade i juli 1996 betänkandet ”Miljöbalken – En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling” (SOU 1996:103). En ny proposition (1997/98:45) antogs av riksdagen, och den nya miljöbalken (1998:808) trädde i kraft den 1 januari 1999.

Genom den nya lagstiftningen upphörde 15 tidigare miljölagar, bland annat miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter. Dessa två lagar var innan miljöbalken trädde i kraft de som oftast tillämpades på miljöskyddsområdet. Även bestämmelserna om miljöbrott respektive vållande till miljöstörning i brottsbalken (BrB 13:8a och 9) har överförts till den nya miljöbalken. Det övergripande målet med miljöbalken är att främja en hållbar utveckling (1 § 1 stycket). Miljöbalken ska bland annat skydda människors hälsa och miljön mot skador och andra olägenheter (1 § 2 stycket punkt 1). Miljöbalken gäller såväl enskilda privatpersoner som näringsidkare.

Efter miljöbalkens införande faller således i princip hela den miljöstraffliga regleringen inom den del av straffrätten som brukar benämnas specialstraffrätt och som omfattar alla straffrättsliga bestämmelser som regleras i lagar utanför brottsbalken.<sup>3</sup> Skattebrott, narkotikabrott, trafikbrott och varusmuglingsbrott är andra exempel på specialstraffrätt. Den kvantitativt största delen av alla brott, både när det gäller antalet brottstyper och antalet anmälda brott, tillhör specialstraffrätten (Jareborg, 2001:23). Utmärkande för miljöstraffrätten är den fokusering som denna varit föremål för när det

3) Brotten ”spridande av gift eller smitta”, ”förgöring” samt ”vårdslöshet med gift eller smittämne” är fortfarande reglerade i brottsbalken (13:7-9). Utanför miljöbalken ligger fortfarande lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg.



gäller politiska strävanden att utveckla samhällliga styrmedel för miljöfarliga verksamheter. De straffrättsliga ambitionerna på detta område har ökat successivt under de tre decennier som förflutit sedan miljöskyddslagen trädde i kraft. Till exempel höjdes 1981 straffmaximum i miljöskyddslagen från ett till två års fängelse. Även det så kallade kränkingsrekvisitet<sup>4</sup> togs bort i samband med denna lagändring samtidigt som ringa fall undantogs från det straffsanktionerade området (SFS 1981:429). Samma år blev också tillsynsmyndigheterna skyldiga att aktivt verka för att överträdelse beivrades (ML 38 § 4 stycket). 1981 infördes den särskilda miljöbrottsparagrafen i brottsbalken (BrB 13:8a ). Den infördes för att markera att brott riktade mot den yttre miljön har ett högt straffvärde och därför lagtekniskt borde jämföras med så kallade traditionella brott (Beckman m.fl., 1990:37). Ändringen i brottsbalken har tolkats som att lagstiftaren anser att sådan brottslighet som innebär att företag underlåter att investera i reningsanläggningar och/eller följa givna föreskrifter och villkor – och därmed undandrar sig kostnader – ska betraktas som en allvarlig brottslighet (Jareborg, 1987:32).<sup>5</sup> Den 1 juli 1989 skärptes åter straffskalan i miljöskyddslagen. För brott som begåtts med uppsåt och avsett förpliktelse av väsentlig betydelse från miljöskyddssynpunkt fick påföljden inte stanna vid böter, utan skulle bestämmas till fängelse i högst två år. I den nu gällande miljöbalken har utrymmet för att bedöma en gärning som ringa begränsats, och flera miljöbrott har fått ett högt straffmaximum (Karlmark, 1999a:96).

#### **MILJÖSTRAFFRÄTTENS GRUNDER**

Miljörätten kan betecknas som ett relativt nytt rättsområde. Man kan uttrycka det som att vi nu befinner oss i en fas där man försöker anpassa miljörätten – materiellt, processuellt och organisatoriskt – till nya målsättningar (Christophersen, 1997:19). Men anpassningen har hittills skett inom ramen för den etablerade rätten. Ett belysande exempel på detta är att reglerna i den tidigare gällande miljöskyddslagen i stort sett oförändrade har förts över till den nya miljöbalken, samtidigt som denna innehåller nya målsättningar som ”hållbar utveckling” och ”försiktighetsprincipen”. I Sverige har det även inrättats en ny åklagarorganisation för miljöbrottsbekämpning. De nya målen med miljörätten och den nya organisationen ska emellertid verka inom det ”gamla”, redan etablerade, rättssystemet. Detta system har efter industrialismens genombrott utvecklats i interaktion med den sedan 1840-talet dominerande, ekonomiska liberalismen, och har främst varit inriktat på att värna äganderätt och avtalsfrihet (Christophersen, 1997:83).

Den svenska lagstiftningen till skydd för den yttre miljön är, i dag liksom tidigare, inte ensidigt inriktad på att skydda miljön, utan bygger på en avvägnings-tanke (Westerlund 1975:7 angående miljöskyddslagen). Vad som ska vara tillåten respektive otillåten miljöfarlig verksamhet regleras genom särskilda tillstånd för

4) Det vill säga kravet på att en överträdelse för att vara straffbar skulle innebära en risk för kränkning av allmän eller enskild rätt.

5) Förslaget till ändringen härstammar från BRÅ:s PM 1979:6, som lades fram inom ramen för en översyn av lagstiftningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet, samt ett PM från Justitiedepartementet (Dnr 358-80). 13:8a § är numera överförd till den nya miljöbalken.

varje verksamhet. Tillstånden med tillhörande villkor utgör den konkreta avvägningen mellan miljöskyddsaspekten och vad som betraktas som ekonomiskt rimligt. Ett visst mått av miljöstörning och förstöring är i dagens samhälle accepterat, eftersom det är sammankopplat med tillgodoseendet av andra samhällsliga intressen. Följande citat ur propositionen till miljöskyddslagen illustrerar detta förhållande: "... en av grundtankarna i lagförslaget, nämligen att miljöstörande företeelser generellt sett inte går att helt undvika i ett modernt samhälle men att lagen syftar till att förebygga störningar så långt det är praktiskt möjligt och ekonomiskt rimligt" (Prop. 1969:28:252). I miljöskyddslagens 5 § 3 stycket formulerades detta enligt följande: "Vid avvägningen mellan olika intressen skall särskild hänsyn tagas till å ena sidan beskaffenheten av område som kan bli utsatt för störning och betydelsen av störningens verkningar, å andra sidan nyttan av verksamhetens samt kostnaden för skyddsåtgärd och den ekonomiska verkan i övrigt av försiktighetsmått som kommer i fråga." Formuleringen i miljöbalken 2:7 ger knappast en tydligare styrning: "Kraven på hänsyn ... gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem. Vid denna bedömning skall särskilt beaktas nyttan av skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått jämfört med kostnaderna för sådana åtgärder."

Utformningen av de miljöskyddande reglerna, som innebär att en avvägning mellan konkurrerande intressen ska göras i varje konkret fall, ger ingen tydlig vägledning för rättstillämpande myndigheter. Vid lagöverträdelser förstärks problemen med tillämpningen av att tillståndsvillkoren för miljöfarliga verksamheter, som ska manifesteras den konkreta avvägningen mellan miljö och ekonomi, ofta inte utformats med tanke på att kunna användas som förutsättning för gärningens straffbarhet. Miljöstraffrätten ger sammantaget en, i straffrättsliga sammanhang, relativt otydlig vägledning av vad som i det konkreta fallet ska betraktas som en straffbar handling.

## Tidigare studier om tillämpning av miljölagar

Riksrevisionsverket gjorde 1984 en granskning av miljöskyddslagens tillämpning på regional nivå. Det framkom då att det fanns stora skillnader mellan olika län när det gällde omfattningen av tillsynen av miljöfarliga anläggningar. Vissa anläggningsgrupper, främst små och/eller mindre komplexa, var överhuvudtaget inte föremål för någon tillsyn från länsstyrelsens sida. Dessutom kunde endast ett av de tre län som ingick i granskningen redovisa vilka överskridanden av beslutsvillkor som skett under 1984. De tillgängliga uppgifterna tydde på att överskridanden var relativt vanliga, men att endast en mindre del av dem blev utredda och att en ännu mindre del fördes vidare till åtal och dom. Riksrevisionsverket konstaterade att det fanns stora skillnader mellan å ena sidan uttalade ambitionsnivåer i lagstiftningen och råd från Naturvårdsverket och, å andra sidan, den faktiska tillämpningen.

Eriksson (1991) har undersökt huruvida myndigheternas ambitionshöjning när det gällde den kontroll och de sanktioner som föreskrevs i miljöskyddslagen hade slagit igenom i praktiken. Slutsatser i denna undersökning är att den praktiska tillämpningen av miljöskyddslagens straffbestämmelser – sett

ur ett miljöriskperspektiv – var skev och att kontrollsystemet hade brister både när det gällde snabbhet och säkerhet i sanktionerna.

Naturvårdsverket gjorde 1996 en kvantitativ undersökning av myndigheternas arbete enligt miljöskyddslagen. Av denna framkom att år 1995 en tredjedel av alla tillståndspliktiga verksamheter bedrevs utan tillstånd, medan över 40 procent av de anmälningspliktiga inte hade anmält verksamheten till kommunen. En procent av verksamheterna (av de 90 000 som omfattades av enkäten) hade blivit anmälda för miljöbrott.

Riksåklagaren genomförde 1998 en utredning om miljöbrott, där det framkom att antalet anmälda miljöbrott uppgick till cirka 350 per år. Enligt utredningen orsakades problem med miljöbrottsbekämpningen av svårtillgänglig och svåröverskådlig lagstiftning, oklara villkor för miljöfarliga verksamheter, brister i tillsynsverksamheten, kompetensproblem hos polis, åklagare och tillsynsmyndigheter samt samverkansproblem mellan olika myndigheter.

#### **MILJÖTILLSYN I KOMMUNAL REGI IFRÅGASATT**

I Finansdepartementets regi (1998) har en undersökning av den kommunala miljötillsynen genomförts. Av studien framgår att arbetsbelastningen inom miljöskyddsområdet har ökat, men att tillsynsresurserna inte ökat i samma utsträckning. Nästan samtliga tjänstemän inom området, både de kommunala och handläggarna på centrala ämbetsverk, uppgav att resurserna inom miljötillsynsområdet inte är tillräckliga för att de krav som lagen ställer på respektive myndighet ska kunna uppfyllas. De lokala och regionala skillnaderna har även varit stora när det gäller miljötillsynens inriktning mot rådgivning eller kontroll. I mer än 40 procent av kommunerna förekommer, enligt undersökningen, att politiska hänsyn påverkar kommunernas hantering av regelefterlevnaden hos miljöfarliga verksamheter. Författarna ifrågasätter om den nuvarande organisationen för miljötillsyn bör ligga under kommunalt ansvar i fortsättningen.

Ulla Björkman (2000) har undersökt kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet med avseende på främst risken för förtroendekonflikter. I undersökningen framkom att mindre än hälften av landets kommuner hade en särskild nämnd för miljöfrågor, medan majoriteten hade någon form av sammanslagen nämnd. Denna ordning ger upphov till jävssituationer, till exempel när frågor om kommunens drift av olika verksamheter eller frågor om bebyggelse, och miljöskyddsfrågor ska handläggas i samma nämnd.

Enligt Kommunförbundets enkätundersökning om miljö- och hälsoskydd i kommunerna (1997) fanns stora variationer i kommunernas ambitionsnivåer avseende miljöskyddsarbete. En kartläggning av Kemikalieinspektionen visar också stora regionala skillnader beträffande tillsynen enligt lagen om kemiska produkter (Kemikalieinspektionen, 1994).

I Carina Petterssons avhandling (2001) uppmärksammas brister i återkopplingen mellan den interna miljökontrollen inom företaget och den externa reglering och kontroll som utövas av rättsliga instanser. Även avsaknaden av en skarp gräns för det rättsliga tolkningsutrymmet i miljömål diskuteras. Slutsatsen i avhandlingen är att det inte i första hand är gällande lagar och regler som behöver ändras, utan förutsättningarna och villkoren för den rättsliga tillämpningen.

# Den empiriska undersökningen

## Syfte, vetenskaplig utgångspunkt och material

Det övergripande syftet med den studie som denna rapport bygger på är att undersöka miljöstraffrättens möjligheter att fungera som styrmedel för miljöfarliga verksamheter (du Rées, 2001a). Även om miljöstraffrätten – eller snarare dess tillämpning – är studieobjekt så är det här inte fråga om en traditionell juridisk undersökning, utan i första hand en empiriskt grundad samhällsvetenskaplig studie. Analysen är främst kvalitativ. Kvantitet används dock i viss mån som mått på relevans, mätt i termer av viss regelbundenhet hos en omständighet eller att denna är vanligt förekommande. Den kvalitativa analysen ger möjlighet att finna eventuella likheter och mönster i ett material som vid första anblicken består av säregna fall. Den ger också möjligheter att beakta rättstillämpares föreställningar om motstående intressens relativa vikt och värde. En analys som avstår från att beakta dessa riskerar att presentera en alltför förenklad bild av rättstillämpningen (Strömholm, 1988:51 f).

Hittills har det saknats en empiriskt grundad samhällsvetenskaplig forskning om miljöstraffrätten i praktiken, det vill säga hur miljöstraffrätten hanteras av de rättstillämpande myndigheterna samt av de miljöfarliga verksamheterna. Den samhällsvetenskapliga ansatsen innebär här att rättssystemet studeras utifrån, och att orsaks- och verkansförhållande kan studeras och tolkas på grundval av de faktiska regelbundenheter som går att iakttä. Detta görs utan att respektera skillnader mellan olika förhållandens ”normativa” eller ”utomrättsliga” status. En hypotes är att just principiellt ”irrelevanta” omständigheter i själva verket med stor regelmässighet förefaller att påverka det rättsliga avgörandet:

*Sociologen kan påvisa exempelvis sådana från juristens synpunkt utomrättsliga – och därmed i den juridiska yrkesutövningen ofta principiellt irrelevanta – förhållanden, som påverkar människors beteende vid sidan av, i harmoni med eller i strid mot det normsystem som juristen tillämpar; han kan därmed bidra till en riktig och fullständig bild av hur rättsmaskineriet i stort faktiskt fungerar. (Strömholm, 1988:52).*

Denna rapport bygger på den del av studien som behandlar de rättstillämpande myndigheterna.<sup>6</sup> Inledningsvis behandlas miljöstraffrättens allmänpreventiva förutsättningar. Därefter redogörs för vilka problem myndigheterna har vid tillämpningen av miljöstraffrätten samt möjliga orsaker till dem. Med rättstillämpande myndigheter avses här tillsynsmyndigheterna på miljöområdet, det vill säga länsstyrelser och kommunala tillsynsmyndigheter samt polis och åklagare.

6) Hur de miljöfarliga verksamheterna handskas med miljöstraffrätten behandlas i en kommande studie.

Under undersökningsperioden för denna studie gällde fortfarande miljöskyddslagen, vars regler numera, i stort sett oförändrade, återfinns i miljöbalken. Miljöbalkens införande kan betraktas som ett ”nytryck” av den tidigare gällande regleringen i miljöskyddslagen (Lindblom, 2001:808).<sup>7</sup>

Det empiriska materialet består huvudsakligen av följande: En enkät skickades under våren 1999 ut till miljökontoret eller motsvarande hos en tredjedel av alla kommuner samt den största kommunen i varje län, samtliga länsstyrelser, de poliser i samtliga län som vid den aktuella tidpunkten ansvarade för den aktuella typen av miljöbrott, och till samtliga åklagarkamrar där det vid den aktuella tidpunkten fanns åklagare som skulle handlägga dessa miljöbrott. I tabell 1 redovisas storleken på de totala populationerna, urval respektive de totala svarsfrekvenserna.

**TABELL 1. EGEN ENKÄT. TOTAL POPULATION, URVAL OCH SVARSFREKVENSER.**

Myndighet	Population	Urval	Svarsfrekvens procent (antal)	
Länsstyrelser	21	21	86	(18)
Kommuner	286	116	73	(85)
Polismyndigheter och distrikt	36	35	83	(29)
Åklagarkammare	41	25	80	(20)
<i>Totalt</i>	384	197	77	(152)

Även två enkätundersökningar från Riksåklagaren samt en från Rikspolisstyrelsen har använts.<sup>8</sup> Den ena enkäten från Riksåklagaren omfattar samtliga länsstyrelser och kommunala tillsynsmyndigheter och den andra åklagarmyndigheterna. Samtliga länsstyrelser (21 stycken) och 95 procent av kommunerna (272 stycken) respektive åklagare (18 stycken) från samtliga åklagarmyndigheter (sju stycken) besvarade Riksåklagarens enkäter. Enkäten från Rikspolisstyrelsen omfattar alla polismyndigheter i Sverige och besvarades av alla (21 stycken). Riksåklagaren har gjort en kvantitativ sammanställning av enkätsvaren. Inom ramen för den här beskrivna studien har en ny bearbetning som innebär en kvalitativ analys gjorts av dessa enkäter (du Rées, 2001a och 2001b).

Utöver de ovan nämnda enkäterna har material från Naturvårdsverket, Svenska kommunförbundet samt Brottsförebyggande rådet använts.

7) Det pågår en diskussion huruvida miljöbalken i kombination med en "miljövänlig" utveckling av praxis ger de lagtillämpande myndigheterna en potential för att i större utsträckning hävda de miljöskyddande intressena framför exploateringsintressena (se Lindblom, 2001).

8) Undersökningarna redovisas i en rapport av Riksåklagaren 1998.

## Beskrivning av områdets aktörer

### **MILJÖFARLIGA VERKSAMHETER INDELADE I KLASSER ENLIGT PRÖVNINGSNIVÅER**

Verksamheter som är att betrakta som miljöfarliga enligt definitionen i den tidigare gällande miljöskyddslagens (ML) 1 § och i den i dag gällande miljöbalkens (MB) 9 kap. 1 § omfattas av särskilda tillståndsregler. De miljöfarliga verksamheterna är uppdelade efter olika prövningsnivåer och betecknas A, B eller C, beroende på vilket tillståndsförfarande som krävs för verksamheten (Se SFS 1998:899, tidigare SFS 1989:364). De mest miljöstörande anläggningarna med beteckningen A skulle tidigare ha tillstånd från Koncessionsnämnden för miljöskydd och i dag från de nyinrättade (förvaltningsrättsliga) miljödomstolarna. Exempel på A-verksamheter är gruvarbete inom vissa känsliga fjällområden, större anläggningar för bearbetning av till exempel animaliskt avfall, kärnkraftverk och större avfallsanläggningar. För verksamheter med beteckningen B gäller i dag liksom tidigare krav på tillstånd från länsstyrelsen eller, i vissa begränsade frågor, från kommunen. Även förändringar av tillståndspliktig verksamhet fordrar ett nytt tillstånd. Exempel på B-verksamheter är större fiskodlingar, större slakterier, större sågverk, större hamnar och akutsjukhus. För verksamheter med beteckningen C behövs inget tillstånd, men i dag liksom tidigare måste verksamheten anmälas till den nämnd hos kommunen som ansvarar för miljöfrågorna. Exempel på C-verksamheter är större växthus, större biltvättar, större kemiska och biologiska laboratorier och tvätterier. Med U-verksamheter avses sådana verksamheter som inte är förprövningspliktiga men som tillståndsmyndigheterna har bedömt behöver en regelbunden tillsyn med högst två–tre års intervall (Naturvårdsverket, 1996:5, 36).

Tillståndsprövningen av miljöfarliga verksamheter är inriktad på verksamhetens påverkan på omgivningen och utmynnar vanligen i ett tillståndsbeslut som reglerar villkoren för utsläpp till mark, vatten och luft. Även frågor om buller och viss utrustning, som till exempel mäter utsläpp eller olika typer av larmanordningar, kan omfattas av tillståndsregleringen.

Det stora flertalet miljöfarliga verksamheter ligger under kommunalt tillsynsansvar. Totala antalet tillsynsobjekt för kommunerna var 1996 cirka 500 000 och 1999 cirka 900 000. Ungefär hälften av dessa, 250 000 år 1996 och 450 000 år 1999, har av kommunerna klassats som miljöfarliga verksamheter (Svenska kommunförbundet 2000:11).<sup>9</sup> I dagsläget är endast cirka en procent av de verksamheter som har bedömts som miljöfarliga av tillsynsmyndigheterna tillståndspliktiga och därmed underkastade en strängare kontroll (Svenska kommunförbundet, 2000:10).

### **TILLSYNYN SKER VANLIGEN GENOM INSPEKTIONER**

Tillsynsansvaret för miljöfarliga verksamheter vilar på centrala myndigheter (Naturvårdsverket, SNV, och Kemikalieinspektionen, KEMI), länsstyrelser och kommunala nämnder. Kommunerna har ansvaret för den operativa tillsynen på lokal nivå genom de kommunala nämnderna, ofta särskilda miljö-

9) De övriga handlar om hälsoskydd, livsmedel samt djurskydd.

och hälsoskyddsnämnder. Kommunernas primära tillsynsansvar omfattar C- och U-verksamheter. Länsstyrelsen svarar primärt för den operativa tillsynen av de mer omfattande A- och B-verksamheterna. På en kommuns begäran kan dock tillsynen för A- och B-verksamheter överlåtas på denna. Detta har också skett i varierande omfattning i de flesta av landets kommuner.<sup>10</sup> Länsstyrelserna har även ett ansvar att samordna, följa upp och utvärdera de regionala tillsynsfrågorna. Generalläkaren<sup>11</sup> svarar för tillsynen av miljöfarlig verksamhet inom totalförsvaret. Naturvårdsverket svarar för tillsynsvägledningen på central nivå, vilket innebär att samordna och utarbeta råd för hur prövning respektive tillsyn ska bedrivas. Kemikalieinspektionen har ansvaret för både den centrala tillsynsvägledningen och den operativa tillsynen inom sitt ansvarsområde.

Utövarna av miljöfarlig verksamhet har ett eget ansvar att kontrollera denna (ML 38 a § och MB 26:19). Den som bedriver miljöfarlig verksamhet ska även varje år (ML 38 b § och MB 26:20) avge en särskild miljörapport till länsstyrelsen eller den ansvariga kommunala nämnden.

Den operativa tillsynsverksamheten när det gäller miljöfarliga verksamheter sker genom inspektioner av de kommunala miljö- och hälsoskyddsinspektörerna samt, i vissa fall, av länsstyrelserna. Sedan 1981 är tillsynsmyndigheterna skyldiga att undersöka misstankar om miljöbrott och att dessutom verka för att lagöverträdelser beivras. Anmälningsskyldigheten formulerades först i miljöskyddslagens 38 § 3 stycket: ”Det åligger tillsynsmyndigheterna att verka för att överträdelser av denna lag beivras.” JO uttalade följande angående tillsynsmyndigheternas anmälningsskyldighet enligt miljöskyddslagen: ”När det föreligger en klar misstanke om att det begåtts en straffbar överträdelse, måste en åtalsanmälan i allmänhet anses påkallad” (JO 1988/89 s. 382:63). I ett senare yttrande underströk JO att varje myndighet bör hantera den fråga för vilken den har erforderlig sakkunskap. Tillsynsmyndigheterna ska, som ett led i tillsynsverksamheten, ”verka för” att lagöverträdelser beivras, medan en straffrättslig bedömning ska överlåtas till de ”i straffrättsligt förfarande direkt involverade organen”, såsom åklagare och domstol. JO ansåg att ”utrymmet för [tillsynsmyndigheterna] att avstå från en åtalsanmälan... bör minimeras, och att varje objektivt beaktansvärd överträdelse bör underställas åklagarens bedömning” (JO, 1990/91 s. 258:68 f). I den nya miljöbalken har anmälningsskyldigheten förtydligats i linje med JO:s uttalanden och den nuvarande lydelsen i 26 kap. 2 § är: ”Tillsynsmyndigheterna skall anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott.”

Miljöbrottsärenden handläggs i de kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnderna eller motsvarande. Ibland är den ansvariga nämnden sammanlagren med till exempel en byggnadsnämnd. Beslut om åtalsanmälan fattas

10) Sedan den 1 juli 1981 finns denna möjlighet för kommunerna att överta tillsynsansvar från länsstyrelserna.

11) Försvarsmaktens högste företrädare för sjukvård m.m., chef för Försvarets sjukvårdsstyrelse (Nationalencyklopedin, 1992).

av politikerna i nämnden eller av tjänstemännen. Anmälningar om miljöbrott kommer främst från tillsynsmyndigheterna (Rikspolisstyrelsens enkät 1998).<sup>12</sup> I enstaka fall har polis eller åklagare inlett förundersökning på eget initiativ och då alltid efter tips från allmänhet eller medier.

#### **FLER POLISER OCH ÅKLAGARE SPECIALISERADE PÅ MILJÖBROTT**

I Sverige finns för närvarande 21 polismyndigheter. Organisationen för utredning av miljöbrott skiljer sig åt mellan dem. Under tiden för den här presenterade undersökningen tillämpade tre fjärdedelar av polismyndigheterna någon form av specialisering för de poliser som handlade miljöbrott. Vanligast var att de flesta fall av miljöbrott som begåtts i olika verksamheter handlades av en eller flera poliser på en särskild ekobrottsenhet eller på länskriminalen. Antalet miljöutbildade poliser har ökat i samband med införandet av den nya miljöbalken 1999. Enligt polishögskolan fanns det vid utgången av år 2001 52 poliser som genomgått basutbildningen i miljörett samt 77 poliser som fått vidareutbildning i miljörett. Enligt Rikskriminalpolisen arbetar i dag uppskattningsvis 60 poliser på heltid huvudsakligen med utredning av miljöbrott (Polisens årsredovisning, 2001). Enligt förre miljööveråklagaren används emellertid de miljöutbildade poliserna till annat än att utreda miljöbrott (Polistidningen, 10/2001).

Under tiden för undersökningen handlades miljöbrott vid 25 av landets åklagarkamrar.<sup>13</sup> De flesta kamrar tillämpade en form av specialisering på så sätt, att de lottade alla miljömål på en eller ett fåtal åklagare. I samband med införandet av den nya miljöbalken inrättades en egen åklagarorganisation för handläggning av miljöbrott. Denna består av en central enhet hos Riksåklagaren, med en överåklagare och en chefsåklagare, samt 19 specialiståklagare vid landets åklagarmyndigheter.

## Allmänprevention

Det är alltså främst en förmodad allmänpreventiv effekt, och därmed antagandet att straffrätten kan fungera som styrmedel för mänskligt handlande, som ligger till grund för den moderna straffrätten och dagens kriminaliseringar. Allmänprevention – tanken att förebygga icke önskvärda handlingar i allmänhet – är beroende av vissa förutsättningar (Träskman, 1992:10):

- *Normkunskap* hos berörda aktörer; både de verksamheter lagen avser att styra och de rättstillämpande myndigheterna måste känna till vad som är kriminaliserat.
- *Sanktionssannolikheten* för begångna brott måste vara tillräckligt hög för att uppfattas som avskräckande.

12) 10 av 21 polismyndigheter angav att anmälan alltid kommer från tillsynsmyndigheterna och 11 myndigheter svarade att den oftast gör det. I övrigt kunde anmälan komma från allmänheten. Se även Karlmark 2001:719.

13) Miljöbrott handlades vid en kammare i respektive storstadsregion (Stockholm, Göteborg och Malmö) och vid samtliga kamrar i övriga landet med undantag för åklagarkammaren i Sundsvall (som samarbetade med Östersund) och åklagarkammaren i Umeå (som samarbetade med Luleå).



- *Sanktionssträngheten* måste vara tillräckligt hög för att avskräcka potentiella gärningsmän.

De nämnda förutsättningarna, som är beroende av varandra, används här för att operationalisera begreppet allmänprevention. För att ha en allmänpreventiv effekt måste de straffrättsliga normerna således vara kända av dem som har att rätta sig efter dem samt naturligtvis även av tillsynsmyndigheter, polis och åklagare. Normkunskapen är avhängig av reglernas klarhet och att de inte är motstridiga. Sannolikheten för att begångna brott upptäcks och att lagföring och straff följer på dessa måste vara tillräckligt hög för att uppfattas som ett reellt hot av potentiella lagöverträdare. Sanktionssannolikheten är beroende av de övervakande myndigheternas kontrollnivå, men även av normkunskapen hos dessa. Handläggarna måste känna till vilka regler som gäller och hur de ska tillämpas för att eventuella överträdelser ska vara möjliga att ”upptäcka”. Sannolikheten för sanktioner är också beroende av att de övervakande myndigheterna faktiskt anmäler upptäckta överträdelser, att utredande myndigheter utreder dessa, att åklagarna väcker åtal samt att domstolarna dömer till ansvar för begångna brott. De straff eller andra påföljder som följer på brottet måste slutligen vara så avskräckande att risken för att utsättas för dessa avstyr de potentiella gärningsmännen från att begå den kriminaliserade handlingen.

#### **DE FLESTA MILJÖHANDLÄGGARE HAR MILJÖUTBILDNING**

En ofta uttalad mening är att det miljörättsliga regelverket är svårtillämpat, bland annat på grund av sin omfattning, och att handläggare på tillsynsmyndigheter, poliser och åklagare inte har tillräckliga kunskaper och erfarenhet av det. Redan innan miljöbalksreformen 1999 hade emellertid de flesta berörda handläggare både särskild utbildning och framför allt en relativt lång erfarenhet av att arbeta med ärenden som rör miljöskydd/miljöskyddslagstiftning. Av tabell 2 framgår att nästan alla som besvarat enkäten på länsstyrelserna – av vilka de flesta titulerade sig miljöskyddsdirektör – hade genomgått en särskild miljöutbildning. Av svaren framkommer även att denna utbildning för majoriteten inkluderade någon form av specifikt miljörättslig utbildning. De flesta kommunala handläggare som besvarade enkäten uppgav att de var miljö- och hälsoskyddsinspektörer. Majoriteten av dem hade mer än ett års miljöutbildning och närmare hälften hade genomgått en särskild högskoleutbildning för miljö- och hälsoskydd. Den andra hälften hade annan utbildning som inkluderade miljö rätt. Närmare två tredjedelar av poliserna hade mellan en och tre månaders miljö rättslig utbildning, medan en fjärdedel inte hade någon miljöutbildning alls. Flertalet åklagare hade åtminstone en veckas miljö rättslig utbildning. En tredjedel svarade emellertid att de inte hade någon miljöutbildning alls.<sup>14</sup>

14) Detta förhållande har dock förmodligen väsentligen förändrats med de utbildningsinsatser för poliser och åklagare som anordnats i samband med den nya organisationen för bekämpning av miljöbrott som följt med den nya miljöbalken som trädde i kraft 1 januari 1999.

**TABELL 2. MILJÖUTBILDNINGENS LÄNGD FÖR MILJÖHANDLÄGGARE VID OLIKA MYNDIGHETER. ANDELAR I PROCENT (ANTAL INOM PARENTES). VANLIGASTE ALTERNATIVET FÖR RESPEKTIVE MYNDIGHET HAR MARKERATS.**

Utbildning	Myndighet				
	Länsstyrelse	Kommun	Polis	Åklagare	Samtliga
Nej	6 (1)	5 (4)	24 (7)	35 (7)	13 (19)
Ja, högst 1 vecka	<b>32</b> (5)	9 (7)	7 (2)	20 (4)	13 (18)
Ja, 1 vecka – 1 månad	12 (2)	4 (3)	3 (1)	30 (6)	8 (12)
Ja, 1–3 månader	6 (1)	4 (3)	<b>63</b> (18)	10 (2)	17 (24)
Ja, 3 månader – 1 år	19 (3)	15 (12)	0	5 (1)	11 (16)
Ja, längre än 1 år	25 (4)	<b>63</b> (49)	3 (1)	0	38 (54)
<i>Totalt</i>	100 (16)	100 (78)	100 (29)	100 (20)	100 (143)

*Läsanvisning: Av tabellen kan bland annat. utläsas att en tredjedel av handläggarna på länsstyrelsen hade högst en veckas miljöutbildning medan en fjärdedel hade mer än ett års miljöutbildning.*

Normkunskap inhämtas även genom erfarenhet. I enkäten ställdes därför också frågan hur lång erfarenhet den som svarade hade av att arbeta med ärenden som rör miljöskydd och miljölagstiftning. Nästan alla handläggare på länsstyrelserna hade arbetat i minst sex år med miljöskyddsärenden. Även de flesta handläggare på de kommunala tillsynsmyndigheterna hade lång sådan erfarenhet. Majoriteten av poliserna och åklagarna hade också erfarenhet av att handlägga ärenden inom det miljörättsliga området, även om deras erfarenhet inte var lika lång som tillsynshandläggarnas. Det bör emellertid noteras att arbete med miljöbrott endast är en liten del av arbetsuppgiften för de tillfrågande tillsynsmyndigheterna. Även det stora flertalet poliser och åklagare ägnade vid tiden för undersökningen större delen av sin arbetstid åt ärenden inom helt andra brottsområden.

**TABELL 3. ERFARENHET AV MILJÖSKYDDSÄRENDEN MÄTT I TID FÖR HANDLÄGGARE VID OLIKA MYNDIGHETER. ANDELAR I PROCENT (ANTAL INOM PARENTES). DET VANLIGASTE SVARET INOM RESPEKTIVE MYNDIGHET HAR MARKERATS.**

Erfarenhet	Myndighet				
	Länsstyrelse	Kommun	Polis	Åklagare	Samtliga
Ingen	0	0	0	5 (1)	1 (1)
Ja, mindre än 1 år	0	4 (3)	7 (2)	15 (3)	5 (8)
Ja, 1–5 år	6 (1)	21 (18)	59 (17)	60 (12)	32 (48)
Ja, 6–10 år	33 (6)	26 (22)	34 (10)	10 (2)	26 (40)
Ja, mer än 10 år	61 (11)	49 (42)	0	10 (2)	36 (55)
<i>Totalt</i>	100 (18)	100 (85)	100 (29)	100 (20)	100 (152)

*Läsanvisning: Av tabellen kan bland annat. utläsas att ingen av miljöhandläggarna på länsstyrelsen hade mindre än ett års erfarenhet av miljöskyddsärenden medan en majoritet hade mer än tio års erfarenhet.*

I syfte att undersöka om handläggarna inom och mellan myndigheterna var överens om hur normerna ska tillämpas fick de även bedöma sju vanliga miljöbrottsfall efter huruvida dessa omfattade en lagöverträdelse och om denna i förekommande fall skulle anmälas till åtal. Samtliga fallbeskrivningar utom en var autentiska och hämtade från tingsrättsdomar under perioden 1995–1998. De valdes ut som typfall efter bedömningen att de faller inom det område där det förekommit flest anmälningar och domar när det gäller miljöbrott i näringsverksamhet. Handläggarna på de olika myndigheterna är påtagligt överens om hur dessa ska bedömas (du Rées, 2001a). Man är också överens mellan myndigheterna om att det är tillsynsmyndigheterna som har den högsta kompetensen av de lagtillämpande myndigheterna, se tabell 4.

**TABELL 4. MYNDIGHETERNAS BEDÖMNING AV DEN EGNA OCH AV ANDRA MYNDIGHETERS KOMPETENS AVSEENDE MILJÖLAGSTIFTNING PÅ EN SKALA 1–5, DÄR 1 ÄR LÅG KOMPETENS OCH 5 HÖG. MEDELVÄRDE (SVARSFREKVENSER INOM PARENTES).<sup>15</sup>**

Faktor	Svarande myndighet				
	Länsstyrelse	Kommun	Polis	Åklagare	Samtliga
Länsstyrelsens kompetens	4,7 (17)	4,2 (74)	4,0 (19)	3,9 (18)	4,2 (128)
Kommunala tillsynsmyndighetens kompetens	3,8 (16)	3,6 (74)	3,9 (19)	3,4 (15)	3,6 (124)
Polisens kompetens	2,5 (17)	2,1 (65)	2,8 (21)	2,5 (20)	2,3 (123)
Åklagarmyndighetens kompetens	3,1 (16)	2,8 (78)	3,3 (25)	2,8 (19)	3,0 (138)
Domstolarnas kompetens	1,8 (13)	2,5 (47)	2,2 (15)	2,8 (16)	2,4 (91)

I tabellen kan man utläsa att handläggare på olika myndigheter bedömer kompetensen hos de lagtillämpande myndigheterna lika, om man ser till rangordningen avseende vilken myndighet som anses ha den högsta kompetensen, näst högsta etc. Samtliga myndigheter är överens om att länsstyrelserna har den relativt sett högsta kompetensen, därefter kommer de kommunala tillsynsmyndigheterna. Åklagarmyndigheternas kompetens kommer på tredje plats, medan polisen och domstolarna anses ha den relativt sett sämsta kompetensen. Ett undantag utgörs av att åklagarna värderar domstolarnas kompetens lika högt (eller lågt) som den egna kompetensen. Det är intressant att notera att myndigheternas bedömning av sin egen kompetens i förhållande till de andra myndigheternas stämmer överens med de andra myndigheternas bedömning.

#### **RELATIVT LÅG SANKTIONSSANNOLIKHET FÖR BEGÅNGNA MILJÖBROTT**

Beteckningen ”offerlösa brott” brukar inom kriminologin användas för den typ av brott som inte genererar något direkt offer i form av en fysisk person (som till exempel vid misshandel), eller en verksamhet som företräds av fysiska personer (som till exempel vid bedrägerier mot försäkringsbolag),

15) Det interna bortfallet varierar. Högst är bortfallet i bedömningen av domstolarnas kompetens, sammanlagt 61 personer, lägst i bedömningen av åklagarnas kompetens, sammanlagt 14 personer. Bortfallet består av ”vet ej svar” samt otydliga svar.

som kan anmäla brottet. Miljöbrott är ett exempel på ett så kallat offerlöst brott. En annan beskrivande beteckning på offerlösa brott är ”spaningsbrott”. Detta betyder att det är aktiviteten hos de övervakande myndigheterna som är bestämmande för hur hög (den anmälda) brottsnivån blir. Hur många miljöbrott som upptäcks beror till exempel på omfattningen av tillsynen. Den operativa tillsynsverksamheten av miljöfarliga verksamheter består av inspektioner som utförs av de kommunala tillsynsmyndigheterna och länsstyrelserna.

#### **FÅ OANMÄLDA TILLSYNSBESÖK GER LÅG UPPTÄCKTSRISK**

Av Naturvårdsverkets översyn av tillsynsmyndigheternas arbete enligt miljöskyddslagen under 1995 framgår att antalet handläggare på länsstyrelser och de kommunala tillsynsmyndigheterna som det aktuella året arbetade med miljöskydd uppgick till sammanlagt drygt 550 personer (Naturvårdsverket, 1996:24). De har inte blivit fler under senare delen av 1990-talet (se Kommunförbundet, 1997:10 och 2000:13). Många miljöfarliga verksamheter är inte föremål för någon tillsynsverksamhet över huvudtaget, medan antalet tillsynsbesök – särskilt oanmälda sådana – hos de övriga är låg (Naturvårdsverket, 1996:24, jämför med Kommunförbundet, 2000:13). Enligt Naturvårdsverkets undersökning fick de mest omfattande miljöstörande verksamheterna, A-verksamheterna, i genomsnitt besök två gånger under året och B-verksamheterna knappt en gång. Knappt varannan C-verksamhet fick ett besök under året och endast knappt var fjärde U-verksamhet (Naturvårdsverket, 1996:25).<sup>16</sup> Totalt var mer än tre fjärdedelar av tillsynsbesöken föranmälda, det vill säga att tillsynsmyndigheten på förhand hade informerat ansvariga för verksamheterna om de planerade inspektionerna. Fler än nio av tio tillsynsbesök var aviserade hos de mest omfattande miljöstörande anläggningarna (de med beteckningen A).<sup>17</sup>

Miljöbrottens karaktär av spaningsbrott i kombination med få tillsynsbesök, särskilt oanmälda sådana, innebär att upptäcktsrisken för miljöbrott kan förmodas vara låg. Därtill har få av de anmälda miljöbrotten gått vidare till åtal. Under åren 1990–1998 anmäldes per år i genomsnitt knappt 400 brott mot miljöskyddslagen, som innan miljöbalken trädde i kraft var den centrala lagen på området. Under samma period var andelen åtal (inklusive strafförelägganden) per år jämfört med antal anmälda brott i genomsnitt tolv procent<sup>18</sup> (BRÅ:s brottsstatistik 2000, tabell 10 och 420). Efter det att miljöbalken trädde i kraft har antalet anmälningar flerdubblats. År 2000 anmäldes 1 253 brott och år 2001 1 441 brott mot de lagrum i miljöbalken som

16) Se sidan 23 för en förklaring av beteckningarna A,B,C- och U-verksamheter.

17) Naturvårdsverkets översyn omfattade totalt närmare 90 000 miljöfarliga anläggningar. Enligt kommunförbundet fanns det dock år 1996, det vill säga året efter Naturvårdsverkets kartläggning, 250 000 miljöfarliga anläggningar under kommunernas tillsynsansvar (Kommunförbundet 1997:10, se även Kommunförbundet 2000:13). Det är knappast troligt att antalet miljöfarliga verksamheter nästan tredubblats under ett år. Eftersom kommunförbundets beräkningar bygger på uppgifter från nästan samtliga kommuner är det rimligt att anta att dessa är tillförlitliga. Under förutsättning att de är det skulle det innebära att de flesta miljöfarliga verksamheter inte var föremål för någon tillsynsverksamhet under 1995.

18) Inklusive beslut om strafföreläggande.

motsvarar den tidigare miljöskyddslagen (MB 29:4-6; 29:8 1 stycket 12-13)<sup>19</sup> (BRÅ:s brottsstatistik, 2002, tabell 100 och tabell P3). Andelen åtal (inklusive strafförelägganden) jämfört med antalet anmälda brott var åtta procent år 2000 och 18 procent år 2001, vilket ger ett genomsnitt för dessa båda år på 13 procent, det vill säga ungefär som under tidigare lagstiftning (RÅ:s statistik 2002 angående lagföringsbeslut).<sup>20</sup> Antalet åtal är därmed nästan fyra gånger fler än under tidigare lagstiftning.

#### **INTE FLER DÖMDA FÖR MILJÖBROTT TROTS MÅNGA FLER ANMÄLNINGAR**

Antalet personer som till slut blir dömda för miljöbrott är också relativt sett mycket få per år. Under åren 1990 till och med 1994 lagfördes (dömda inklusive strafförelägganden) mellan 24 och 34 personer per år för brott mot miljöskyddslagen samt under åren 1995 till och med 1998 mellan 14 och 19 personer per år. 29 personer lagfördes år 2000 för motsvarande lagrum i miljöbalken. Antalet lagförda personer är inte fler än tidigare och har alltså inte ökat i motsvarande grad som antalet anmälda och åtalade brott.

För samtliga anmälda brott i Sverige är den genomsnittliga andelen som går vidare till åtal för närvarande över 50 procent. För spaningsbrott är andelen vanligen högre. Exempelvis var andelen anmälda brott mot narkotikastrafflagen som gick vidare till åtal år 2000 cirka 70 procent. Vid brott mot trafikbrottslagen var andelen brott som gick till åtal cirka 80 procent (se Riksåklagaren, 2001, Brottsförebyggande rådet, 2001). Den förmodat låga upptäcktsrisken i kombination med en låg lagföringsrisk för anmälda brott indikerar att sanktionssannolikheten för miljöbrott är relativt låg.

Sannolikheten att sanktioneras för miljöbrott varierar också mellan olika delar av landet. Riksåklagaren (1998) har i en undersökning visat att det är stora skillnader mellan olika län och kommuner när det gäller antalet anmälningar av miljöbrott.<sup>21</sup> Antalet anmälningar från olika länsstyrelser i landet varierade under den undersökta perioden mellan 1 och 14. Antalet anmälningar från olika kommuner varierade mellan 0 och 20. Hälften av kommunerna hade inte gjort någon anmälan om miljöbrott under den undersökta perioden. Fördelningen av anmälningsfrekvensen framgår av tabell 5.

19) I statistiken angående miljöbalken går det inte att urskilja 29 kap. 8 § 12–13 punkterna separat, utan 29 kap. 8 § 6, 7, 12–15 punkterna redovisas sammantaget, vilket gör att siffrorna avseende miljöbalken i jämförelsen omfattar ett något bredare område.

20) Huruvida skillnaderna i antalet åtal under år 2000 och 2001 beror på en ökning eller endast är en effekt av en eftersläpning pga. nya regler och ny åklagarorganisation går inte att dra några slutsatser om i dagsläget.

21) De av länsstyrelserna och kommunerna angivna anmälda brotten (499 stycken) är enligt Riksåklagaren en underskattning, bland annat ingick inte kemikalieinspektionens anmälningar som kan antas vara i genomsnitt sex per år under 1996 och 1997. Riksåklagarens kartläggning omfattade anmälningar mot miljöskyddslagen, lagen om kemiska produkter, vattenlagen, brottsbalken, naturvårdslagen, renhållningslagen samt hälsoskyddslagen. Knappt 70 procent av de uppgivna anmälningarna gällde brott mot miljöskyddslagen och lagen om kemiska produkter (Riksåklagaren, 1998:22 f).

**TABELL 5. ANMÄLNINGSFREKVENNS AV MILJÖBROTT AV LÄNSSTYRELSE OCH KOMMUNER  
1 JANUARI 1996 – 31 DECEMBER 1997.**

Antal anmälningar*	Myndighet		
	Länsstyrelser	Kommuner	Totalt
0	0	132	132
1	3	67	70
2	1	27	28
3	3	15	18
4	2	10	12
5–9	9	6	15
10–	3	4	7
<i>Totalt</i>	21	261	282

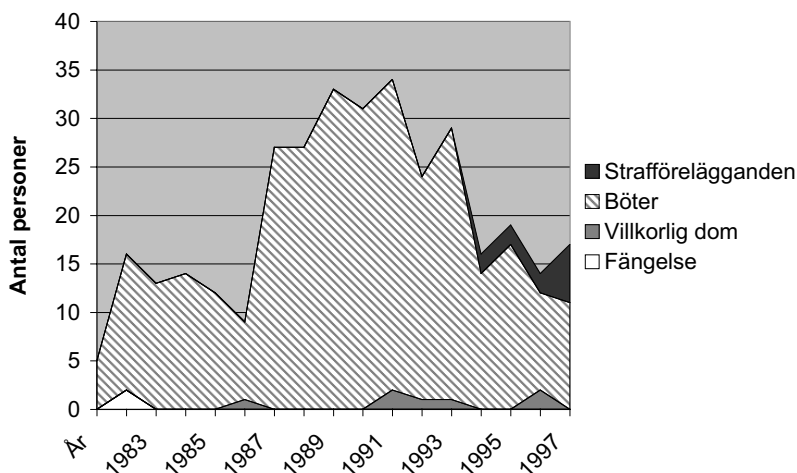
\* Avseende miljöskyddslagen, vattenlagen, brottsbalken, lagen om kemiska produkter, naturvårdslagen, renhållningslagen samt hälsoskyddslagen. Källa: Riksåklagaren 1998.

#### **BÖTER VANLIGASTE PÅFÖLJDEN**

Straffskalorna för olika miljöbrott löper mellan böter och fängelse, där det allvarligaste brottet, grovt miljöbrott (nuvarande MB 29:1 2 stycket, tidigare BrB 13:8a §), kan ge fängelse upp till sex år. För de vanligaste miljöbrotten (nuvarande MB 29:4–6, 29:8 1 stycket 12–13 punkterna, tidigare ML 45 §) löper straffskalan mellan böter och fängelse i två år (otillåten miljöverksamhet, försvårande av miljökontroll, brott mot föreskrifter eller beslut om förbud mot utsläpp av avloppsvatten med mera, samt föreskrifter om försiktighetsmått vid miljöfarlig verksamhet) respektive mellan böter och fängelse i ett år (förbud mot bristfällig miljöinformation). Vållande till miljöstörning (nuvarande MB 29:2, tidigare BrB 13:9) kan ge böter eller fängelse i två år.

Handläggare på de lagtillämpande myndigheterna har inte något att invända mot straffskalorna. Däremot anser en klar majoritet att de i praktiken utmätta straffen är för lindriga (du Rées, 2001a). Den helt dominerande påföljden för lagförda miljöbrott är böter, vilka till och med 1998 låg på mellan 30 och 50 dagsböter. Fängelsedomar är mycket sällsynta. Under perioden 1982–1998 har endast två personer dömts till fängelse för brott mot miljöskyddslagen. Sju personer fick under samma period villkorlig dom. De utdömda straffen för miljöbrott har inte blivit strängare i och med att miljöbalkens trädde i kraft (Schenell, 2002:44). Man kan alltså konstatera att det konkreta straffvärdet för miljöbrott hittills har varit relativt lågt. Detta blir särskilt tydligt om man jämför storleken på böterna med de uteblivna kostnaderna för verksamheten, eller med ökade intäkter, som man vid studiet av miljöbrottsdomar ofta kan se hänger ihop med lagöverträdelsen i fråga.

**FIGUR 1. ANTAL PERSONER LAGFÖRDA FÖR BROTT MOT MILJÖSKYDDSLAGEN SOM HUVUDBROTT 1992-1998.**



*Läsanvisning: Av figur 1 framgår att böter dominerar som påföljd för miljöbrott. 1983 blev två personer dömda till fängelse. De första strafföreläggandena dömdes ut 1995.*

## I praktiken

### TILLSYNSMYNDIGHETERNA ANGER MÅNGA SKÅL TILL ATT INTE ANMÅLA MILJÖBROTT

Som framgått på sidan 25 är det i första hand tillsynsmyndigheterna som upptäcker och anmäler miljöbrott. I Riksåklagarens enkät tillfrågades tillsynsmyndigheterna om de anmälde alla misstänkta brott som kom till myndighetens kännedom. De flesta (16 av 21 länsstyrelser och 172 av 274 kommuner) uppgav att de inte gjorde det. Tillsynsmyndigheterna ombads även att tala om varför de i förekommande fall inte anmälde alla miljöbrott, det vill säga varför de inte anmäler sådant som de uppenbarligen själva har bedömt som misstänkta brott och i enlighet med tillsynsmyndigheternas anmälningsskyldighet (se sidan 24) bör anmäla. Tre grupper av teman framträder bland svaren: Förklaringar som hänför sig till egenskaper hos brottet, hos förövaren samt hos kontrollsystemet. Antal svar under varje tema respektive i varje grupp framgår av tabell 6.<sup>22</sup>

22) 49 enkätbesvarare har gett flera förklaringar till varför de inte anmäler alla misstänkta brott. Detta innebär att 44 svarande återfinns under två teman, fyra stycken under tre teman samt en under fyra teman. 17 stycken har givit andra förklaringar som inte faller in under något av temana och fem har inte angivit någon förklaring till varför de inte anmäler alla misstänkta miljöbrott.



**TABELL 6. TILLSYNSMYNDIGHETERNAS FÖRKLARINGAR  
TILL VARFÖR DE INTE ANMÄLER MILJÖBROTT INDELADE I GRUPPER OCH TEMAN  
(ANTAL SVAR UNDER OLIKA TEMAN INOM PARENTES).**

Grupp	Egenskaper hos kontrollsystemet	Egenskaper hos brottet	Egenskaper hos förövaren
	Tillsynsmyndigheten anser att det är meningslöst att göra en anmälan (51)	Brottet är ringa eller bagatellartat (63)	Brottet är ej medvetet/beror på okunskap hos förövaren (7)
	Tillsynsmyndigheten anser att det är bättre att prioritera samarbete och försöka åtgärda problemet (32)	Brottet är svårt att bevisa (16)	Brottet beror på en olyckshändelse (1)
	Tillsynsmyndigheten anser att det är politiskt kontroversiellt att göra en anmälan (17)	Brottet bör inte karakteriseras som brott (10)	
	Tillsynsmyndighetens beslut att inte anmäla har tagits efter kontakt med åklagare eller polis (10)	Brottet har inte medfört skada eller offer (6)	
	Tillsynsmyndigheten prioriterar andra arbetsuppgifter (3)		
	Tillsynsmyndigheten anser att det är mer effektivt med administrativa styrmedel (3)		
<i>Totalt</i>	116	95	8

De flesta argument som tillsynsmyndigheterna åberopat som skäl till att inte anmäla alla misstänkta miljöbrott kan hänföras till olika egenskaper hos kontrollsystemet. Framför allt anser man att det är meningslöst att göra en anmälan, eftersom denna ändå inte leder till någon relevant sanktion. Många förklaringar handlar också om att tillsynsmyndigheterna hellre samarbetar med de misstänkta verksamheterna. Anmärkningsvärt många har angivit politiska skäl till att inte anmäla misstänkta miljöbrott. Nästan lika många förklaringar till att inte anmäla misstänkta brott som återfinns i gruppen "egenskaper hos kontrollsystemet" kan hänföras till gruppen "egenskaper hos brottet". Det vanligaste temat i denna grupp är att tillsynsmyndigheterna inte anmäler sådana lagöverträdelser som de betraktar som ringa eller bagatellartade. Få förklaringar till att inte anmäla miljöbrott kan hänföras till gruppen "egenskaper hos förövaren" (se även du Rées, 2001b).

Många tillsynsmyndigheter gör alltså gällande att de inte anmäler vad de uppfattar som misstänkta miljöbrott på grund av egenskaper hos själva brottet. Framför allt då de uppfattar brott som ringa eller bagatellartade, men även för att de anser att vissa brott inte bör karaktäriseras som brott, eller för att de inte anses ha medfört någon skada eller något offer. Med beaktande av tillsynsmyndigheternas anmälningskyldighet kan detta tolkas som att de ofta inte är överens med lagstiftaren om vilken typ av handlingar som ska omfattas av straffrätten. Det stora antalet svar som kan hänföras till egenskaper hos kontrollsystemet – särskilt att man anser att det är meningslöst att anmäla brott samt att man anser att det är bättre att prioritera samarbete och att försöka åtgärda problemet – antyder att många tillsynsmyndigheter inte hyser förtroende för rättssystemets förmåga att på ett adekvat sätt hantera ärendena.

#### **POLISENS PROBLEM HANDLAR TILL STOR DEL OM BEHOV AV SPECIALKUNSKAPER**

I Rikspolisstyrelsens enkät till polismyndigheterna ombads dessa uppge vilka problem som uppfattades som de mest framträdande när det gäller att utreda miljöbrott. Fyra grupper av teman blev synliga i svaren.<sup>23</sup>

**TABELL 7. PROBLEM HOS POLISEN VID UTREDNING AV MILJÖBROTT, INDELADE I GRUPPER OCH TEMAN (ANTAL SVAR UNDER VARJE TEMA INOM PARENTES).**

	Grupp			
	Juridisk-tekniska problem	Kompetensproblem	Organisationsproblem	Tekniska problem
Svårt att utreda ansvar (6)		Kompetensproblem avseende lagstiftningen (7)	Problem med egna organisationen (2)	Osäkra/komplikerade mät- och analysmetoder (4)
Svårt att bevisa miljöbrott (5)		Behov av specialkompetens (5)	Samarbetsproblem med andra myndigheter (2)	
Oklara tillståndsvillkor (4)		Kompetensproblem hos andra myndigheter (5)		
Kort preskriptionstid (2)		Andra kompetensproblem (2)		
Brist på praxis (1)				
Lågt straffvärde (1)				
<b>Totalt</b>	<b>19</b>	<b>19</b>	<b>4</b>	<b>4</b>

23) Samtliga 21 polisdistrikt svarade på frågan och de flesta uppgav problem under flera teman. Sju polisdistrikt uppgav problem under ett tema, åtta under två teman, tre under tre teman, två under fyra teman samt ett under sex teman.

Problem som klassificerats som juridisk-tekniska problem respektive kompetensproblem dominerar i polismyndigheternas svar på frågan vad som uppfattades som de mest framträdande problemen vid miljöbrottsutredningar. De båda kategorierna är förmodligen delvis överlappande. Till exempel kan brist på specialkompetens medföra svårigheter att förstå olika tekniska och naturvetenskapliga samband, och därmed bidra till svårigheter med att bevisa att ett brott begåtts. Svaren under temat ”kompetensproblem avseende lagstiftningen” går ut på att man har problem med lagstiftningen, eftersom den är komplicerad, och/eller att få handlagda ärenden inom polisområdet leder till låg kompetensnivå. Merparten av de problem som ryms i de båda dominerande grupperna antyder att en stor del av de svårigheter polisen har vid miljöbrottsutredningar orsakas av områdets speciella karaktär. Detta pekar på ett behov av specialkunskaper hos utredande personal.

#### ÄVEN ÅKLAGARNA HAR PROBLEM MED BRISTANDE SPECIALKOMPETENS

Även i Riksåklagarens enkät till åklagarmyndigheterna ställdes frågan vilka problem de uppfattade som mest påtagliga när det gäller att utreda miljöbrott.<sup>24</sup> Samma problemkategorier som i svaren från poliserna ovan framträder även här.

**TABELL 8. PROBLEM HOS ÅKLAGARNA VID UTREDNING AV MILJÖBROTT, INDELADE I GRUPPER OCH TEMAN (ANTAL SVAR UNDER VARJE TEMA INOM PARENTES).<sup>25</sup>**

Grupp	Grupp			
	Kompetensproblem	Juridisk-tekniska problem	Organisationsproblem	Tekniska problem
Kompetensproblem hos andra myndigheter (7)	Svårt att utreda ansvar (7)		Samarbetsproblem med andra myndigheter (6)	Osäkra/komplicerade mät- och analysmetoder (5)
Behov av specialkompetens (6)	Oklara tillståndsvillkor (4)		Problem med egna organisationen (2)	
Kompetensproblem avseende lagstiftningen (6)	Brist på praxis (3)			
	Kort preskriptionstid (2)			
	Lågt straffvärde (2)			
<i>Totalt</i>	19	18	8	5

24) Organisationen när det gällde ansvaret för miljöbrott skiljde sig åt mellan åklagardistriktet vid tidpunkten för enkäten, bland annat vad gällde antalet åklagare som miljöbrottsutredningar lottades på. Samtliga sju åklagarmyndigheter svarade på frågan. Fyra av dessa besvarade frågan genom en skrivelse från myndigheten. De övriga myndigheterna skickade in individuella svar från samtliga kamrar som handlade miljöbrott inom myndigheten. En myndighet lämnade svar från sju kamrar, en från fem kamrar samt en från två kamrar. Sammanlagt 18 svar kom från åklagarmyndigheterna.

25) De flesta svar upptar problem under flera olika teman. Tre svar tar upp problem under ett tema, fyra svar från två teman, sex svar från tre teman, ett svar från sex teman samt ett svar från sju teman.

Liksom i svaren från polismyndigheterna dominerar svar som kategoriserats som juridisk-tekniska problem och kompetensproblem. I likhet med polisens problem tyder även åklagarnas svar på att en stor del av svårigheterna kan hänföras till området speciella karaktär och ett behov av specialkompetens hos de åklagare som handlägger miljöbrott.

#### **STRATEGISKA FAKTORER SOM PÅVERKAR RÄTTSTILLÄMPNINGEN**

I teorin framställs ofta straffprocessen som en rent formell historia. I praktiken påverkas emellertid tillämpningen av straffrätten – precis som i alla andra sammanhang där mänskliga bedömningar ingår – av olika icke-juridiska, eller utomrättsliga, faktorer. För en bredare förståelse är det därför viktigt att även lyfta fram sådana förhållanden som i praktiken – och utöver de formella reglerna, påverkar rättstillämpningen – exempelvis olika organisatoriska och psykologiska aspekter. Tolv faktorer som kan antas vara strategiska när det gäller att lagföra överträdelse mot miljölagstiftning, har valts ut med detta perspektiv. I den enkät som skickades ut till de rättstillämpande myndigheterna på miljöbrottsområdet ombads handläggarna att rangordna dessa faktorer. Den svarande kunde även ange en egen faktor, vilket sammanlagt gav tretton möjliga faktorer – varav en alltså var öppen.

En av faktorerna var ”lagarnas utformning”, medan alla de övriga hänför sig till olika ”utomrättsliga förhållanden”. De som besvarade enkäten ombads att rangordna fyra av de angivna faktorerna efter vilken de ansåg vara den svagaste länken när det gäller att lagföra miljöbrott som begåtts inom ramen för näringsverksamhet. Endast ett alternativ fick anges för varje rang, där 1 stod för den faktor som uppfattades som den svagaste länken, 2 den näst svagaste och så vidare. Faktorerna som skulle rangordnas var:

- lagarnas utformning
- tillsynen av miljöfarliga verksamheter
- tillsynsmyndigheternas kunskap om miljölagstiftning
- tillsynsmyndigheternas anmälningsbenägenhet vid misstänkta miljöbrott
- tillsynsmyndigheternas personalresurser
- polisens kunskap om miljölagstiftning
- polisens benägenhet att utreda miljöbrott
- polisens personalresurser
- åklagarnas kunskap om miljölagstiftning
- åklagarnas benägenhet att väcka åtal
- åklagarnas personalresurser
- domstolarnas kunskap om miljölagstiftning.<sup>26</sup>

Se tabell 9 för vilka faktorer de olika myndigheterna uppgivit som de svagaste länkarna.

26) Sammanlagt tio av dem som besvarade enkäten utnyttjade möjligheten att ange en egen faktor som en av de fyra svagaste länkarna när det gäller möjligheten att lagföra miljöbrott, två länsstyrelser, fyra kommuner samt fyra poliser. Två av dessa rörde samma tema: Två kommuner hade uppgivit politikerna i den kommunala nämnden som den svagaste länken.

**TABELL 9. FAKTORER RANGORDNADE SOM DE FYRA SVAGASTE LÄNKARNA AV RESPEKTIVE MYNDIGHET<sup>27</sup> NÄR DET GÄLLER MÖJLIGHETEN ATT LAGFÖRA MILJÖBROTT SOM BEGÅTTS INOM RAMEN FÖR NÄRINGSVERKSAMHET.**

Faktor	Myndighet			
	Länsstyrelser N=18	Kommuner N=81	Poliser N=21	Åklagare N=20
Lagarna			X	
Tillsynen				X
Tillsynsmyndigheternas kunskap				
Tillsynsmyndigheternas anmälningsbenägenhet				
Tillsynsmyndigheternas personalresurser		X	X	
Polisens kunskap				X
Polisens benägenhet att utreda		X	X	X
Polisens personalresurser				X
Åklagarnas kunskap	X	X		
Åklagarnas benägenhet att åtala	X	X		
Åklagarnas personalresurser	X			
Domstolarnas kunskap	X			

Sammantaget tyckte flesta som besvarade enkäten att åklagarnas benägenhet att väcka åtal för misstänkta miljöbrott och åklagarnas kunskap om miljölagstiftning respektive polisens benägenhet att utreda miljöbrott och polisens kunskap om miljöbrott var de fyra svagaste länkarna.

## Analys av de svaga länkarna

Lagarnas utformning kan avse olika lagtekniska aspekter av miljöstraffrätten. Svårigheter i tillämpningen kan uppkomma om lagbestämmelser är otydliga, till exempel skapade ringa-rekvisitet i 45 § miljöskyddslagen oklarhet om var gränsen gick för att ett lagbrott skulle anses föreligga (Karlmark, 1996:121). De miljöstraffrättsliga bestämmelsernas speciella konstruktion, som innebär

27) Den sammanlagda rangordningen baseras på medelvärdet av enkätbesvararnas rangordning, där 1 har värde 1, 2 värde 2, 3 värde 3, 4 värde 4 och 0 värde 5. Endast de faktorer som minst 25 procent av personerna från respektive myndighet har uppgivit som en svag länk har redovisats.

en hänvisning till andra normer när det gäller själva brottsbeskrivningarna, skapar särskilda problem. De förvaltningsrättsligt beslutade tillstånden och villkoren för de enskilda miljöfarliga verksamheterna blir brottsrekvisit i en straffrättslig process. De har dock inte utformats i detta syfte, vilket kan innebära att de inte alls lämpar sig för detta ändamål. (Träskman, 2002:8, Eriksson, 1988:15, Eriksson, 1990:51). Att lagstiftningen på miljöområdet är omfattande kan i sig utgöra ett problem för rättstillämparen.

Tillsynen av miljöfarliga verksamheter syftar på den operativa tillsynsverksamheten när det gäller miljöbrott. Denna är en uppgift främst för kommunala tillsynsverksamheter (se sidan 23f). Hur denna verksamhet är organiserad skiftar emellertid mellan olika kommuner. Även i vilken mån tillsynsverksamheten prioriteras samt dennas oberoende gentemot andra intressen varierar i olika kommuner. Det politiska inflytandet över tillsynen kan vara större eller mindre. Tillsynsverksamheten kan också vara olika organiserad när det gäller kommunernas egna verksamheter, såsom kommunala reningsverk, avfallshantering etc. I vissa kommuner ligger ansvaret för både drift och tillsyn av ifrågakvarnande verksamheter på samma nämnd (Naturvetarförbundet, 2001, Björkman, 2000).

Tillsynsmyndigheternas personalresurser varierar också mellan olika kommuner. Kommunerna satsar olika stora resurser på hur många inspektörer som ska arbeta med tillsyn av miljöfarlig verksamhet och hur stor del av arbetstiden dessa ägnar åt tillsynsfrågor. Naturligtvis är behovet olika, beroende på kommunens storlek och typ etc., men även likartade kommuner kan göra skilda bedömningar av personalbehovet. Olika politiska majoriteter kan också göra skiljaktiga bedömningar av behovet av tillsynsresurser i samma kommun (se till exempel Södermanlands nyheter, 2001-09-20).

Polisens kunskap om miljölagstiftning kan också skilja sig åt mellan olika polisdistrikt, till exempel på grund av att dessa inte har likvärdiga resurser vad gäller personal med utbildning i miljölagstiftning. Skilda typer av miljöbrott kan också handläggas inom olika delar av organisationen. Inom vissa myndigheter handläggs vissa miljöbrott centralt på en särskild ekobrottsenhet eller på en länskriminalavdelning, medan andra myndigheter låter alla miljöbrott handläggas lokalt av respektive distrikt inom den regionala myndigheten.

#### **MER PRIORITERAD BROTTSBEKÄMPNING KAN SKJUTA MILJÖBROTTE I BAKGRUNDEN**

Polisens benägenhet att utreda miljöbrott kan variera mellan skilda polisdistrikt av olika anledningar och vid olika tidpunkter. Om det anmäls många brott av en mer prioriterad brottslighet, till exempel våldsbrottslighet, kanske merparten av utredningsresurserna först och främst tas i anspråk för dessa. Synen på hur mycket utredningsarbete som bör läggas ned på att till exempel försöka spåra misstänkta gärningsmän vid miljöbrott kan också variera mellan olika regioner.

Polisens personalresurser i allmänhet och för miljöbrott i synnerhet är naturligtvis i sig en väsentlig faktor för hur effektivt anmälningar om miljöbrott kan hanteras. Med för små personalresurser "fastnar" ärendena hos polisen eftersom man inte hinner utreda brott i den takt de anmäls (Karlmark, 2000).

Åklagarnas kunskap om miljölagstiftning och miljöstraffrättslig praxis samt erfarenhet av att handlägga ärenden om miljöbrott påverkar deras möjlighet att på ett effektivt sätt kunna leda utredningar av dessa brott. Vilken kunskap och erfarenhet åklagarna har inom området påverkar även deras förmåga att presentera åtal för miljöbrott i domstol.

#### **ÅKLAGARE BEDÖMER SAMMA FALL PÅ OLIKA SÄTT**

Åklagarnas benägenhet att väcka åtal varierar. Enligt huvudregeln har åklagare en formell skyldighet att åtala brottsmisstänkta personer om det finns tillräcklig bevisning. Man brukar säga att det föreligger en absolut åtalsplikt (Wennberg, 1996:15). Likväl kan olika åklagare göra skilda bedömningar av om det finns tillräcklig bevisning i det konkreta fallet. Som ett exempel kan nämnas Riksåklagarens granskning år 2000 av miljöåklagarnas beslut. Riksåklagaren överlämnade tio ärenden, där åklagaren beslutat att lägga ned förundersökningen, till en annan av landets åklagarmyndigheter för fortsatt handläggning. Detta ledde till att förundersökningen i fyra av de nedlagda fallen återupptogs (Beslut 2000-06-29, Dnr ADA 65-00). Två av de återupptagna fallen ledde sedermera till fällande dom (ärende C 18-2987-99, fällande dom 010212 för brott mot ML samt ärende C 18-488-00, fällande dom 010307 för brott mot LKP). De skilda bedömningarna av de olika åklagarna när det gällde samma fall – som alltså i det ena fallet inte ledde till åtal och i det andra ledde till både åtal och fällande dom – är ett exempel på vad som skulle kunna vara en effekt av olika åklagares benägenhet att väcka åtal.

När det gäller åklagares benägenhet att föra misstänkta brott till åtal, så har det genom kontakter med åklagare framkommit en kritik som går ut på att en karriär inom åklagarväsendet befordras av en effektivitet som består i att avverka så många ärenden som möjligt på så kort tid som möjligt. Detta skulle kunna medföra ett incitament för åklagare att hellre avskriwa ärenden än att väcka åtal för dessa, eftersom avskrivning är mindre tidskrävande än att dra ärendena inför domstol. Det skulle alltså finnas en risk för att åklagare skulle söka avskriwa så många ärenden som möjligt, i syfte att hinna med så många ärenden som möjligt och därmed vara effektiva. En sådan arbetsrationalitet kan vara möjlig, eftersom den ovan nämnda huvudregeln om en absolut åtalsplikt är behäftad med så många undantag att det i praktiken endast föreligger en relativ åtalsplikt (Wennberg, 1996:16). Som exempel kan nämnas reglerna om åtalsunderlåtelse i rättegångsbalken 20:7. Åklagare får besluta att underlåta åtal för brott under förutsättning att inget väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts. Reglerna kan användas endast om det är klarlagt att den misstänkte begått brottet, det vill säga i praktiken att denne erkänt brottet (Wennberg, 1996:83). Ett exempel på ett nyligen uppmärksammat fall av den nämnda regeln om åtalsunderlåtelse är det där chefsåklagaren, som ville frigöra sin miljöåklagare för ”tyngre” miljöbrott, tog saken i egna händer och lade ned förundersökningarna som gällde 65 misstänkta miljöbrott under loppet av tre veckor (Åklagarkammaren i Nyköping, beslut daterade 2002-01-28 till och med 2002-02-20<sup>28</sup>; se även Katrineholmskuriren, 2002-02-12). I samtliga dessa fall lade åklagaren ned förunder-

sökningen (enligt RB 23:4a) med en motivering enligt regeln om åtalsunderlåtelse (RB 20:7 1 stycket punkt 1): ”Det kan antas att åtal för brottsligheten inte skulle komma att ske då brottsligheten inte skulle föranleda annan påföljd än böter. Något väsentligt allmänt eller enskilt intresse åsidosätts inte.” De nedlagda ärendena gällde bland annat otillåten miljöverksamhet, miljöfarlig kemikaliehantering, bristfällig miljöinformation samt försvårande av miljökontroll. Med utgångspunkt från de aktuella besluten, varav det i merparten inte ens namngivits någon misstänkt person, verkar det osannolikt att det skulle vara klarlagt i samtliga 65 fall vem eller vilka som begått de misstänkta brotten.

#### **RISK ATT UNDANTAG BLIR REGEL**

Denna tillämpning av reglerna om åtalsunderlåtelse och nedläggning av förundersökning, det vill säga att – i princip – sätta en undantagsregel i system, skulle kunna innebära en avkriminalisering av stora delar av miljöbrottsområdet. Enligt hittillsvarande praxis kan en åklagare nästan aldrig förvänta sig någon annan påföljd än dagsböter för miljöbrott. Denna typ av summariskt beslutsfattande kan tyda på att rättstillämpningen vid miljöbrott påverkas av vad som här kallas åklagarens benägenhet, vilken i sin tur kan vara en konsekvens av till exempel arbetsbelastning och/eller prioriteringar av ansvariga åklagare inom olika åklagarkammare.

Åklagarnas personalresurser påverkar naturligtvis i vilken mån man hinner utreda miljöbrott inom åklagarväsendet. Det är rimligt att anta att relationen mellan antalet anmälda miljöbrott och antalet åklagare som handlägger dessa har betydelse för om anmälda miljöbrott hanteras på ett tillfredsställande sätt. Men det beror också på hur stor del av arbetstiden som åklagarna faktiskt använder för detta ändamål. Arbetsförhållandena för miljöåklagarna skiljer sig åt mellan olika kamrar.

Domstolarnas kunskap om miljölagstiftning är också en faktor i rättstillämpningen. Miljöbrott behandlas som vanliga brottmål vid de allmänna tingsrätterna. Miljöbrottmålen har dock inte varit särskilt frekventa, vilket innebär att en stor del av domarkåren har liten eller obefintlig erfarenhet av prövning i domstol av sådana mål. Domstolarna har inte, som polis och åklagare, fått någon resursförstärkning för hantering och prövning av miljöbrott. Det finns inte heller någon möjlighet att vid särskilt krävande miljöbrottmål förstärka rättens ordinarie sammansättning med en särskild ledamot med expertkunskaper på miljöområdet, så som kan göras vid ekonomisk brottslighet och skattebrott. Brist på överrättspraxis och doktrin på hela miljöbrottsområdet uppfattas som ett problem för den dömande verksamheten (Hult, 2002).

28) Ärendenummer 202-50-01, 202-52-01, 202-405-02, 202-246-02, 202-610-01, 202-835-00, 202-1054-01, 202-1426-01–202-1427-01, 202-1451-01, 202-1486-01–202-1487-01, 202-1490-00, 202-1494-01, 202-1499-01, 202-1537-01, 202-1564-00, 202-1591-01–202-1592-01, 202-1824-00, 202-1837-00, 202-1482-00, 202-1886-01 - 202-1887-01, 202-1972-00, 202-2003-01, 202-2019-01, 202-2088-01, 202-2093-01, 202-2129-01, 202-2236-01–202-2239-01, 202-2337-00, 202-2460-01–202-2462-01, 202-2585-01–202-2586-01, 202-2607-01, 202-2651-01–202-2662-01, 202-2794-00, 202-2804-01, 202-2898-01–202-2899-01, 202-2926-01–202-2928-01, 202-3015-01, 202-3018-01–202-3019-01.



# Diskussion

Behovet av att skydda den yttre miljön från överexploatering och förstöring har växt i takt med utvecklingen av ett samhälle som blivit alltmer resurskrävande. Fokuseringen och förväntningarna på straffrätten i detta sammanhang har också ökat. Den moderna straffrätten i allmänhet och miljöstraffrätten i synnerhet bygger på en allmänpreventiv motivering. Frågan om straffrättens lämplighet som styrmedel för miljöfarliga verksamheter är alltså avhängig en allmänpreventiv effekt. När det gäller miljöstraffrätten tyder tillgängliga data på att såväl sanktionssannolikhet som sanktionsstränghet är relativt låg, vilket torde inverka negativt på en allmänpreventiv effekt. Frågan är i vilken mån dessa förhållanden kan förklaras av utformningen av de formella reglerna eller av andra förhållanden.

## **MILJÖSTRAFFRÄTTEN UPPFATTAS SOM FÖRHANDLINGSBAR**

I lagtext, domstolspraxis och förarbeten finns de formella reglerna för hur straffrätten ska tillämpas och som är utgångspunkten för vad som är juridiskt möjligt. När det gäller att tillämpa straffrätt bör man emellertid inte bortse från att även andra faktorer än de formella reglerna har betydelse för utfallet. Tillgängliga resurser är en faktor, hur den kontrollerande verksamheten respektive straffprocessen är organiserad är en annan. Man är enig bland de undersökta myndigheterna om att det är tillsynsmyndigheterna som besitter den största kunskapen inom miljöbrottsområdet. Det visade sig emellertid att dessa, trots anmälningsskyldighet, av olika skäl inte anmäler allt som de bedömer som misstänkt miljöbrottsligt. Detta skulle kunna tolkas som att de uppfattar miljöstraffrätten som dispositiv – förhandlingsbar – vilket strider mot allmänna straffrättsliga principer. Tillsynsmyndigheterna är rättskedjans första länk vid miljöbrott och har därmed en nyckelroll i straffprocessen. Dessa myndigheters tillämpning är därmed mycket viktig för utfallet av miljöstraffrätten. Ur ett rättsstatligt perspektiv är det naturligtvis även viktigt att alla myndigheter som har att utöva straffrätt är införstådda med, och har förmåga att tillämpa, de grundläggande principerna för denna.<sup>29</sup> En principiell fråga i detta sammanhang är om straffrätt överhuvudtaget ska tillämpas av kommunerna och på vilket sätt detta kan främja en enhetlig rättstillämpning. När det gäller merparten av all annan brottslighet är den första länken i straffprocessen en statlig myndighet.

29) Efter miljöbalkens införande har ett antal fall uppmärksammats där politiker i miljönämnder blivit åtalade för tjänstefel eftersom de underlåtit att anmäla miljöbrott. Exempelvis dömdes en ordförande i en miljönämnd till 50 dagsböter för uppsåtligt tjänstefel för underlåtenhet att anmäla miljöbrott (dom i Skellefteå tingsrätt den 22 juni 2000, mål nr B 250-00, laga kraft den 14 juli 2000). Ett annat exempel är ett mycket uppmärksammat fall, där samtliga sju politiker i en miljönämnd åtalats för tjänstefel för att ha underlåtit att anmäla miljöbrott. De politiskt tillsatta tjänstemännen friades av en oenig tingsrätt som ansåg att politikerna visserligen handlat fel men inte kunde anses ha handlat uppsåtligt eftersom det handlat om en ny lagstiftning som det varit svårt för fritidspolitiker att tolka korrekt (dom i Enköpings tingsrätt den 7 februari 2002, mål nr B 853-00). Åklagaren har överklagat domen.

### **BRIST PÅ SPECIALKOMPETENS ÄR EN SVAG LÄNK**

Av vad som framkommit i denna rapport hade de flesta som handlade miljöbrottsärenden inom de undersökta myndigheterna särskild utbildning på området. Denna har dessutom förmodligen blivit mer omfattande med anledning av de utbildningsinsatser för poliser och åklagare som genomförts i samband med att den nya miljöbalken trädde i kraft. När det gäller polis och åklagare har det likväl framkommit att behovet av specialkompetens förmodligen är upphov till en stor del av problemen vid den praktiska tillämpningen av miljöstraffrätten. Bristen på specialkompetens kan handla om naturvetenskaplig kompetens såväl som kunskaper inom företagsekonomi och aktiebolagsrätt. Olika samhällsområden blir alltmer komplicerade. Straffrätten spänner över alla områden, dels traditionella brottsområden som stöld och misshandel, dels alla ”moderna” områden som informationsteknologi, skatter, medicin och teknik. Liksom inom sjukvården ter det sig orimligt att samma personer inom rättstillämpningen ska kunna upprätthålla en god kompetens inom alla områden inklusive varje områdes rättsliga reglering. Frågan är i vilken mån det är ändamålsenligt att genom vidareutbildning av till exempel poliser erhålla den nödvändiga kompetensen. Inom ekobrottsområdet har det skett en viss rekrytering av personer med utbildning inom ekonomi, som i stället fått vidareutbilda sig till utredare. Med tanke på den typ av kunskaper som krävs för att på ett tillfredställande sätt kunna sätta sig in i och utreda en stor del av miljöbrotten (men även när det gäller exempelvis IT-brott) borde kanske denna form av ”omvänd” polisutbildning praktiseras i avsevärt högre grad än i dag.

Endast bland poliserna ansåg en ansevärd andel att själva lagstiftningen är den svaga länken i lagföringsprocessen. Länsstyrelser, kommunala tillsynsmyndigheter och åklagare rangordnar utomrättsliga faktorer, som kunskap hos rättstillämpande myndigheter, benägenhet att utreda och väcka åtal samt personalresurser, som större problem. Att olika resurser och prioriteringar medger en oenhetlig rättstillämpning inom skilda regioner kan inte anses ligga i linje med de särskilda krav på rättssäkerhet som straffrätten kräver. Här finns ett ansvar hos lagstiftaren. Kriminaliseringar bör inte genomföras om inte rättssystemet kan tillföras resurser som motsvarar behovet när det gäller att utreda de anmälda brotten.

### **ANDELEN ÅTAL JÄMFÖRT MED ANTALET ANMÄLNINGAR HAR INTE ÖKAT SEDAN MILJÖBALKEN TRÄDDE I KRAFT**

I Sverige har merparten av lagstiftningen på miljöområdet förts samman i den miljöbalk som trädde i kraft den 1 januari 1999. En ny åklagarorganisation för bekämpning av miljöbrott har även inrättats. Den nya balken har emellertid inte inneburit några egentliga förändringar i straffreglerna, det vill säga för det område som legat till grund för den ovan presenterade undersökningen. Miljöbalkreformen har inneburit att ansvaret för tillsynen förskjutits nedåt i högre grad än tidigare. Ansvaret för att upptäcka och anmäla miljöbrott ligger fortfarande på de kommunala tillsynsmyndigheterna. En förändring att observera är emellertid att tillsynsmyndigheternas anmälningsskyldighet har förtydligats i miljöbalken. Anmälningsskyldigheten

har mångdubblats men tycks fortfarande variera kraftigt mellan olika kommuner (se till exempel Östgöta Correspondenten, 2002-02-28). Andelen åtal jämfört med antalet anmälningar verkar fortfarande ligga kvar på samma relativt låga nivå som tidigare. Mer anmärkningsvärt är emellertid att antalet lagförda personer, trots den stora ökningen i antalet anmälningar, enligt tillgängliga data inte har blivit fler än tidigare. Några slutsatser angående huruvida detta beror på en eftersläpning av ärenden inom rättssystemet eller något annat kan likväl inte dras i dagsläget. Frågan får kvarstå till dess att statistik över ytterligare några års tillämpning av miljöbalken kan fås och analyseras. De problem som de rättstillämpande myndigheterna fortfarande har med miljöstraffrätten har lett till nya krav på förändringar. Dessa utreds för närvarande i Miljöbalkskommittén, som ska komma med ett betänkande den 1 juli 2002 (Dir. 1999:109 Miljödepartementet). Nya förändringar i den svenska miljöstraffrätten kan därför förväntas inom en snar framtid.

# Förkortningar

BrB	Brottsbalken
BRÅ	Brottsförebyggande rådet
JO	Justitieombudsmannen
LKP	Lagen om kemiska produkter
MB	Miljöbalken
ML	Miljöskyddslagen
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
RÅ	Riksåklagaren
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar

# Referenser

## Litteratur

- Beck, U. (1998). *Risksambället. På väg mot en annan modernitet*. Göteborg: Daidalos.
- Beckman, N. m.fl. (1990). *Kommentar till Brottsbalken II. Brotten mot allmänheten och staten m.m.* Sjätte upplagan. Göteborg: Norstedts Juridik.
- Bjällås, U. och Rahmn, T. (1996). *Miljöskyddslagen. Handbok i miljö rätt*. Andra upplagan. Stockholm: Fritzes.
- Björkman, U. (2000). Jäv hos kommunala miljö tillsynsmyndigheter. Bilaga i Naturvårdsverkets rapport 5127, *Kommunernas organisation för tillsyn över miljöfarlig verksamhet*. Stockholm: Naturvårdsverkets förlag.
- Braithwaite, J. (1993). Transnational Regulation of the Pharmaceutical Industry, ur Geis och Jesilow (red.). *White-Collar Crime. The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 525, s 12–30.
- BRÅ (1979). *Kriminalisering av föreningar av miljön, m.m.* BRÅ PM 1979:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- Christophersen, A. B. (1997). *På vei mot en grønn rett? Miljørettens utvikling i lys av den økologiske erkjennelse*. Oslo: Ad notam Gyldensdal.
- Clarke, M. (1990). *Business Crime. Its Nature and Control*. Oxford: Polity Press.
- Coleman, J. W. (1998). *The Criminal Elite. Understanding White-Collar Crime*. Fjärde upplagan. New York: St. Martins Press.
- du Rées, H. (2001a). Kan straffrätt skydda miljön? En studie av samhällets reaktion på miljöbrott, opublicerad stencil. Stockholms universitet, Kriminologiska institutionen.
- du Rées, H. (2001b). Can Criminal Law Protect the Environment? *Journal of Scandinavian Studies*, nr 2/2001 s.109–126.
- Eriksson, I. (1988). Miljöbrott – Ett avvägningsproblem. I: *Miljöbrott och straff*. (Eriksson, I. red.). BRÅ-rapport 1988:1. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.

- Eriksson, I.** (1991). *Ambitioner och flaskhalsar*. BRÅ-rapport 1990:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- Faure, M. G. och van der Wilt, H.** (1997). *Environmental Criminal Law in Europe*. Maastricht: METRO, Institute for Transnational Legal Research University of Maastricht.
- Finansdepartementet** (1998). *Att se till eller titta på – om tillsynen inom miljöområdet*. Ds 1998:50. Stockholm: Fritzes.
- Hoch, H. J.** (1998). Environmental, Economic and Organized Crime. The Legal Regulation of Environmental Hazards through Penal Legislation, ur Albrecht & Kury (red.). *Research on Crime and Criminal Justice at the Max Planck Institute. Summaries*. Freiburg: I Br. Max-Planck-Institute für ausländisches und internationales strafrecht.
- Hult, L. E.** (2002). Domstolsperspektivet. I: *Miljöbrott i teori och praktik*. Konferensrapport från konferens om miljöbrott i Sollentuna 27–28 september 2001.
- Jareborg, N.** (1984). *Brotten. Första häftet. Grundbegrepp. Brotten mot person*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts.
- Jareborg, N.** (1987). *Brotten. Tredje häftet. Brotten mot allmänheten och staten*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts.
- Jareborg, N.** (2001). *Allmän kriminalrätt*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Karlmark, S.** (1999a). *Miljörätt ur straffrättsligt perspektiv*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Karlmark, S.** (2001). Miljöbalken – en skärpt lagstiftning? *Juridisk tidskrift*, nr 3, 2000-01.
- Karlmark, S.** (2002). *Utvecklingstendenser inom miljöstraffrättens område*. Anförande Miljörättsdagen på Norra Latin 15 april 2002.
- Kemikalieinspektionen** (1994). *Miljönämndsenkäten hösten 1993*. Pm nr 25/94. Solna: Kemikalieinspektionen.
- Lindblom, P. - H.** (2001). In dubio pro natura! Några civilprocessuella frågor inom miljöretten. *Juridisk tidskrift*. Årgång 12, 2000-01 nr 4.
- Mahmoudi, S.** (1995). EU:s miljöret. Stockholm: Fritzes.
- Michanek, G.** (1991). *Lagbok i miljöret*. Andra upplagan. Stockholm: Allmänna Förlaget.

Michanek, G. (1993). *Svensk miljö rätt*. Andra upplagan. Stockholm: Iustus Förlag.

Naturvårdsverket (1996). *Myndigheternas arbete enligt miljöskyddslagen 1995*. Rapport 4590. Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (1997). *Effektiva styrmedel i miljöpolitiken. Ett forskningsprogram*. Rapport 4757. Stockholm: Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket (2002). *Ett allvarligt problem*. [www.environ.se/dokument/hallbar/klimat/problem](http://www.environ.se/dokument/hallbar/klimat/problem).

Nuotio, K. (1991). Kan straffrätten användas för miljöskydd? *Retfaerd* nr 52, 14. Årgång 1991, s 3–20.

Pettersson, C. (2001). *Reglering och kontroll av miljöstörande verksamhet*. Akademisk avhandling. Göteborg: Institutionen för tvärvetenskapliga studier. Humanekologiska skrifter 19.

Riksåklagaren (1998). *Effektivare miljöbrottsbekämpning*. Rapport från Riksåklagaren, december 1998. Stockholm: Riksåklagaren.

Riksrevisionsverket (1984). *Miljöskyddslagens tillämpning – granskning utifrån regional nivå*. Revisionsrapport 1984:933. Stockholm: Riksrevisionsverket.

Schenell, N. (2002). Examensuppsats för jur. kand. examen. Juridiska institutionen, Uppsala universitet.

SOU 1986:14. *Påföljd för brott. Om straffskalor, påföljdsval, straffmätning och villkorlig frigivning m m*. Del 2 motiv. Huvudbetänkande av Fängelsestraffkommittén.

SOU 1987:32. *Betänkande av utredningen om miljövärdens organisation, För en bättre miljö*.

SOU 1993:27. *Miljöskyddskommitténs huvudbetänkande*.

SOU 1996:103. *Miljöbalken – En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling*.

Strömholm, S. (1988). *Rätt, rättskällor och rättstillämpning*. En lärobok i allmän rättslära. Tredje upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Svenska Kommunförbundet (1997). *Miljö- och hälsoskydd i kommunerna – en enkätundersökning 1997*. Svenska Kommunförbundet.

**Svenska Kommunförbundet** (2000). *Miljö- och hälsoskydd i kommunerna, en enkätundersökning 2000*. Svenska Kommunförbundet.

**Träskman, P. O.** (1992). *Miljöbrott och kontroll av miljöbrottslighet*. Helsingfors: Institutionen för straff- och processrätt.

**Träskman, P. O.** (1994). Miljöbrott och miljöbrottslingar. *Oikeus* 1994:2, s. 123–130.

**Träskman, P. O.** (2002). Straffrättens förutsättningar och begränsningar som styrmedel av miljöskadlig verksamhet. I *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, Mars 2002, 89, årgång Nr.1.

**Wennberg, S.** (1996). *Introduktion till Straffrätten*. Fjärde upplagan. Stockholm: Juristförlaget.

**Westerlund, S.** (1975). *Miljöfarlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.

**World Watch Institute** (2002). *Tillståndet i världen 2002*. World Watch Institute Norden och Naturvårdsverket.

## Riksdagstryck

Riksdagens proposition 1969:28 om miljöskyddslag.

Riksdagens proposition 1980/81:92 om ändring i miljöskyddslagen..

Riksdagens proposition 1994/95:10 om miljöbalk.

Riksdagens proposition 1997/98:45 om miljöbalk.

## Övriga

Polisens årsredovisning 2001.

Polistidningen 10/2001.

Östgöta Correspondenten 2002-02-28.



# English summary

Environmental criminal law in practice—a study of how the legislation is applied

*Author:*

Helena du Rées

*Published by:*

National Council for Crime Prevention (BRÅ)  
P.O. Box 1386  
SE-111 93 Stockholm, Sweden

*Reference:*

Report 2002:10  
ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31930-6

*Available in Swedish from:*

Fritzes Kundservice  
SE-106 47 Stockholm, Sweden

Over recent decades, criminal law has become the centre of attention in relation to developing methods by which society can influence activities that may cause harm to the environment. Legislative reforms and changes in the way the legislation is applied in practice have been introduced with the objective of increasing the effectiveness of environmental control by means of the criminal law. Public inquiries have suggested that the use of criminal law may be expected to have a greater general preventive effect when activities are criminalised in order to protect the environment than when criminalisations are introduced for other reasons. In addition, the Government has designated environmental crime among the areas to be prioritised by police and prosecutors.

This report examines the question of how the criminal law works in practice as a means of controlling potentially harmful activities. The empirical data are in part comprised of a questionnaire survey of local authority supervisory agencies, county administrative boards, police and prosecutors, and in part on two further questionnaires, the first distributed by the Office of the Prosecutor General to supervisory agencies and prosecutors, and the other distributed to the country's police authorities by the National Police Board.

Societal control by means of criminalisation builds on the notion of general prevention. This is dependent on such conditions as the existence of legal and regulatory acumen at the agencies responsible for applying the law, a certain likelihood that breaches of the law will lead to a sanction, and sanctions that are stiff enough to serve as a deterrent. As regards the issue of regulatory acumen, the majority of officials working with environmental offences at supervisory agencies, or in the police or prosecution services, do appear to have some form of special training in, and relatively long experience of dealing with cases involving environmental crimes. The likelihood that offences will lead to a sanction is dependent to a considerable extent on the likelihood that such offences will be discovered. The fact that environmental crimes depend on the efforts of control agencies for their discovery, in combination with the relatively low frequency of inspections, is likely to mean that the risk of discovery is rather low. The agencies' propensity to report the offences they discover is also of significance for the likelihood that an offence will result in a sanction. The supervisory agencies are the bodies that discover and report environmental crimes. The study showed that officials at these agencies were both better trained and had more experience in the area of environmental work than police and prosecutors, and that they were also judged to have the highest levels of competence in relation to this work. Their propensity to report offences is not always as good as it might be, however, and the propensity to report environmental crimes also varies between different parts of the country. In combination with the fact that only just over one in ten of the reported environmental offences leads to an indictment, this indicates that the likelihood of offences resulting in a sanction is low. Very few individuals end up being convicted of crimes against environmental legislation and sanctions are rarely more serious than relatively mild day-fines. The majority of officials working in the agencies applying the legislation consider the sanctioning of environmental offences to be too lenient.

The supervisory agencies' explanations for why they choose not to report all suspected environmental offences relate for the most part to various characteristics of the judicial control system—amongst other things, the officials feel that offence reports do not lead to adequate countermeasures. In almost as many cases, breaches of the legislation are not reported because the officials consider them to be of a nature that should not be dealt with by means of the criminal law. In relation to the investigation of environmental crimes, the elements deemed most problematic by police and prosecutors are factors of a legal-technical nature and/or the consequences of a lack of the necessary competence at relevant agencies.

The legislation, or formalised justice, constitutes the foundation for the application of a criminal justice approach. Since this is not a mechanical process, other factors, which may be referred to as extra-legal, also play a role in judicial outcomes. Officials working at the agencies applying the legislation themselves regard factors such as the knowledgeability of police and prosecutors in relation to environmental legislation, as well as their propensity to investigate and indict offences and staffing resources at the

supervisory agencies as weak points in relation to attempts to convict those committing environmental offences in the course of commercial activity. It was only among the police that a relatively large proportion considered the formulation of the legislation to constitute one of the four weakest links in this context.

Finally, the report questions whether the decentralisation of environmental crime control, i.e. the key role played by local authority agencies in the control of environmental crime, is compatible with the requirement of equality before the law that must be fulfilled when the criminal law is employed in this way. The report also raises the question of whether the special need for expert personnel to investigate environmental offending in the context of commercial activity, for example, would be better served by means of an inverted form of recruitment. This would take the form of providing additional training for persons with scientific and technical competence in order to enable them to participate in the investigation of suspected offences, rather than providing additional training for police and environmental investigative personnel. In conclusion, the point is made that when criminalisations are introduced without consideration for the level of resources available within the justice system, this may result in a situation where the law is then applied in a non-uniform fashion. This in turn involves a threat to the basic principles of the rule of law and does little to promote the legitimacy of the criminal justice system.

