

Svensk miljöstraffrätt – bister men näbblös hök?

Av Per Ole Träskman¹

It is not self evident that also criminal political means shall be used in the actions which have the aim to realize a sustainable environmental development. It is not so easy to carry out all the measures, which in general are considered to be crucial and necessary in an active and efficient environmental policy with simultaneous respect for the basic principles of penal law. Despite of this the necessity to have also a rational and efficient environmental criminal law is strongly emphasized.

The article describes the penal provisions and sanctions included in the Swedish Environmental Law and the enforcement of these provisions. The Swedish government and the relevant Swedish authorities have repeatedly expressed the opinion that the control of the environmental criminality shall be a prioritized task not only for the environmental administration but also for the police authorities, the prosecutors and the crime controlling authorities in general. What has been stressed is that the preventive work must be more efficient, that the risk for detection of a committed environmental offence must be higher. The pretrial investigation must be ameliorated and the criminal procedure in general must be more efficient.

*The conclusion is that Swedish legislation on environmental crimes is – also in an international comparison- quite advanced. But despite of this there are still also good reasons for criticism.**

Introduktion

I den svenska straffrättsliga regleringen görs en skillnad mellan allmän straffrätt och specialstraffrätt. Med den allmänna straffrätten avses då helheten av de straffrättsliga normer som finns i den allmänna strafflagen, alltså Brottsbalken. Gällande Brottsbalk är från år 1965 men den har ändrats flera gånger.

Med specialstraffrätt avser man den straffrättsliga reglering som sker genom olika särskilda lagar. Miljöstraffrätten är en del av specialstraffrätten. De bestäm-

* Title in English: *The Swedish Environmental Criminal Law – a fierce hawk without beak?*
Original in Swedish.

melser som gäller de särskilda miljöbrotten har samlats i ett kapitel, kapitel 29, i Miljöbalken. I miljöbalken finns också bestämmelser avseende en form för administrativa straff för överträdelse av miljöbestämmelser, miljöstraffsavgifter. Dessa bestämmelser finns i Miljöbalkens 30 kapitel.

Man kan säga att uppdelningen i allmän straffrätt och specialstraffrätt huvudsakligen är formell och utan större praktisk betydelse. Detta beror på att de allmänna grunderna för straffansvar (t.ex. frågor som gäller försök, medverkan etc.) som regleras i Brottsbalken i allmänhet också ska tillämpas inom specialstraffrätten. Vissa mindre undantag finns emellertid i detta avseende.

I Sverige infördes en ny miljöbalk 1999 (lag 1998:808). Lagen kännetecknas av intentioner som bygger på ett brett miljöperspektiv. Vad man vill åstadkomma genom bestämmelserna i miljöbalken är en ny samordnad, skärpt och breddad lagstiftning med syftet att uppnå en hållbar utveckling. Av detta skäl är alla centrala regler till skydd för människors hälsa och för miljön, för värdefulla natur- och kulturmiljöer och för den biologiska mångfalden samlade i en enda lag.

Målet med denna sammanhållna, enhetliga lagstiftning är alltså att främja en hållbar utveckling. Detta framgår klart av lagens första paragraf, som anger lagstiftningens överordnade mål:

»Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.«

Den miljöpolitik som utstakas i lagen innebär att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd (som inte är av försumbar betydelse i det enskilda fallet) är skyldig att iaktta vissa förpliktelser. Man ska skaffa sig den kunskap som behövs, man ska iaktta försiktighetsprincipen, man ska hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheter till återanvändning och återvinning. Man ska iaktta produktvalsprincipen och välja sådana produkter och organisationer som kan antas vara de minst farliga. I många fall föreligger en tillståndsplikt.

Allting ska förenas med en effektiv kontroll. I organisatoriskt avseende har tillsynsmyndigheterna förstärkts, varvid man starkt har framhåvt att de ska samarbeta med varandra samt med sådana statliga och kommunala organ som ska utöva tillsyn i särskilda hänseenden eller som på annat sätt fullgör uppgifter av betydelse för tillsynsverksamheten.

Vad som förutsätts är en effektiv bekämpning av överträdelser. Då det gäller brott har tillsynsmyndigheterna pålagts en *absolut anmälningsplikt*: de ska anmäla överträdelser av bestämmelser i miljöbalken, eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten så snart det finns misstanke om brott (miljöbalken 26 kap. 2 §). Samtidigt har de traditionella brottskontrollerande myndigheternas beredskap att handlägga miljöbrott förbättrats. Polismyndigheterna har fått förstärkningar, och inom åklagarorganisationen har man bl.a. inrättat en särskild miljöbrottsenhet samt utsett ett tjug specialiståklagare. Det ska vara klart att miljöbalkens kapitel om miljöbrott (kapitel 29) är ett av balkens centrala kapitel, med stor betydelse i praktiken.

Samlat kan vi iakttä en målmedveten förstärkning av miljöpolitiken. Man betonar behovet av effektiva åtgärder för att förhindra och förebygga miljöskador. Man betonar samtidigt också att de som trots allt överträder gällande bestämmelser ska ställas till ansvar. De som begått ett miljöbrott ska bestraffas. Budskapet är alltså ett krav på en *effektivare miljöpolitik*, en *effektivare miljörätt*, och samtidigt en *effektivare miljöstraffrätt*.

Bestämmelserna om de särskilda miljöbrotten är samlade i Miljöbalkens 29 kapitel.² De har redan nu ändrats ett antal gånger. Dessa ändringar har framför allt föranletts av behovet av att nationellt realisera förpliktelser som följer av olika EU-normer, t.ex. EU:s kemikaliedirektiv.

De särskilda miljöbrotten

De särskilda miljöbrotten som regleras i Miljöbalkens 29 kapitel kan grupperas bland annat på följande sätt. *Den första gruppen* av brotten är de som kan sägas utgöra de grundläggande kriminaliseringarna av gärningar som hotar eller skadar den fysiska miljön, framför allt brotten med benämningarna *miljöbrott* och *grovt miljöbrott* samt kriminaliseringarna till skydd för flora och fauna, det vill säga brotten *brott mot områdesskydd*, *förseelse mot områdesskydd* samt *artskydds-brott*.

Den följande gruppen (*grupp två*) av brott handlar alla om handlingar och underlåtelser i samband med kemikaliehantering. Här finner vi brotten med benämningarna *miljöfarlig kemikaliehantering*, *olovlig kemikaliehantering* och *kemikalieregistreringsbrott*. Utformningen av dessa brottsbestämmelser bygger i huvudsak på ett antal EU-förordningar och EU-direktiv, det vill säga Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2037/2000 av den 29 juni 2000 om ämnen som bryter ned ozonskiktet, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 842/2006 av den 17 maj 2006 om

vissa fluorerade växthusgaser, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

Den följande gruppen av brott (*grupp tre*) kan sägas utgöras av gärningar som har kriminaliserats för att ge ett straffrättsligt stöd med avseende på administrativa förpliktelser som gäller krav på förhandsgodkännande av vissa miljöskadliga eller miljöfarliga åtgärder samt krav på öppen information om vissa åtgärder till myndigheter eller allmänheten. Fråga är alltså om kriminaliseringar som ger möjlighet att använda straffrättsliga sanktioner för brott mot administrativa förpliktelser som följer av miljöbestämmelser i vissa situationer. Här finns för det första brotten *otillåten miljöverksamhet* som tar sikte på den som påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan att ha erhållit nödvändiga tillstånd, godkännanden eller motsvarande. Brottet avser också överträdelse av tillståndsvillkor eller villkor för dispens eller annat liknande villkor. Inom denna grupp finns också brotten *otillåten avfallstransport* och *försvårande av miljökontroll*.

Bestämmelsen om otillåten miljöverksamhet bygger till en del på Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG. Brottet otillåten avfallstransport bygger i allt väsentligt på Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall samt förordningen (EG) nr 1418/2007 av den 29 november 2007 om export för återvinning av visst avfall, medan brottet försvårande av miljökontroll bland annat bygger på Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 648/2004 av den 31 mars 2004 om tvätt- och rengöringsmedel, Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 689/2008 av den 17 juni 2008 om export och import av farliga kemikalier, REACH-förordningen ((EG) nr 1907/2006) samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 842/2006 av den 17 maj 2006 om vissa fluorerade växthusgaser.

I följande grupp (*grupp fyra*) har vi bara två brott, nämligen *nedskräpning* och en lindrigare form *nedskräpningsförseelse*. Brottet avser ett fall då någon skräpar ner utomhus på en plats till vilken allmänheten har tillträde eller insyn.

Den sista gruppen av brott (*grupp fem*) utgörs av rena *blankettstraffbestämmelser*. Gemensamt för de två bestämmelserna är att de öppnar möjlighet att straffa för ett antal överträdelse av specifikt angivna miljöbestämmelser som uppräknas i listor. Den första listan upptar brott och i detta fall är straffskalan böter eller fängelse högst två år. Den andra listan upptar mindre överträdelse och handlar bara om fall då straffet högst kan bli böter.

Brottsbalkens 29 kapitel innehåller ytterligare vissa bestämmelser som gäller åtalsregleringen och vissa bestämmelser om konfiskation.

Närmare särskilt om miljöbrotten i den första gruppen

Man kan med visst fog anse att de grundläggande (klassiska) miljöbrotten är de som finns i den första gruppen. Miljöstrafflagstiftningens grundbrott är utan tvekan det som har benämningen *miljöbrott* (MB 29 kap. 1 §) och det är uppdelat i ett brott av normalgraden och ett grovt brott. Därtill innehåller straffbestämmelsen om miljöbrott en särskild regel som i undantagsfall befriar från ansvar.

Miljöbrottsbestämmelsen är konstruerad utgående från dels vissa *handlingsformer* som kan föranleda oönskade miljöeffekter, och dels vissa *följder (effekter)* som de beskrivna handlingarna har åstadkommit eller har kunnat åstadkomma.³

Det första fallet gäller det att någon med uppsåt eller av oaktsamhet orsakar att det i mark, vatten eller luft släpps ut ett ämne som typiskt sett eller i det enskilda fallet medför eller kan medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse, eller någon annan betydande olägenhet i miljön. Det andra fallet utgörs av att någon förvarar eller bortskaffar avfall eller annat ämne på ett sätt som kan medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller som kan medföra någon annan betydande olägenhet i miljön, och det tredje av att någon orsakar en betydande olägenhet i miljön genom buller, skakning eller strålning. Det sista fallet utgörs av att någon bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som ändrar yt- eller grundvattennivån på ett sätt som skadar eller kan skada människors hälsa, djur eller växter i en omfattning som inte har ringa betydelse eller som medför eller kan medföra någon annan betydande olägenhet i miljön.

Straffbestämmelsen om miljöbrott är en blandning av skadedelikt och faredelikt. Vad som beläggs med straff är det att någon genom handling eller underlåtenhet orsakar att ett ämne släpps ut i miljön på ett sätt som skadar denna. Detta

fall omfattas av den del av brottsbeskrivningen som beskriver handlingens effekt genom att ange att »ämnet medför en miljöförorening som är skadlig eller som medför någon annan betygande olägenhet i miljön«. Till denna del är miljöbrottet ett skadedelikt: vad som förutsätts är ju att utsläppet *medför* miljöförorening eller olägenhet.

Men miljöbrottet har också alltid en tydlig karaktär av *faredelikt*. Vad som beläggs med straff är inte bara sådana fall där en skada faktiskt har inträffat, utan kriminaliseringen omfattar också de fall där en fara eller en risk för skada har förelegat utan att den har realiserats. Brottsbeskrivningen omfattar även sådana fall där det inte uppstått någon skada och där risken i det konkreta fallet inte varit särskilt stor, men där det typiskt sett har förelegat stora risker för människors hälsa eller miljön. Dessa fall omfattas av beskrivningen till den del där det anges att det ämne som släppts ut eller som sluppit ut »kan typiskt sett i det enskilda fallet medföra skadlig miljöförorening eller annan olägenhet för miljön«. För straffbarhet räcker det som brukar betecknas som en abstrakt fara.

Det ska noteras att brottet både kan begås genom uppsåt och oaktsamhet. Någon skillnad mellan den tillämpliga straffskalan görs inte. Brottet kriminaliseras också i en grov form med en strängare straffskala. De grunder som kan klassificera brottet som grovt är särskilt att brottet har medfört eller kunnat medföra varaktiga skador av stor omfattning, att brottet annars varit av särskilt farlig art eller innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag. Den sista specifika grunden för att bedöma brottet som grovt är att gärningsmannen, när det krävts särskild uppmärksamhet eller skicklighet, har gjort sig skyldig till en försummelse av allvarligt slag.

Två av brotten i denna grupp av »klassiska« miljöbrott straffbelägger gärningar som på ett skadligt sätt kan påverka områden som är särskilt skyddsvärda. Områden av detta slag är bland annat biotopskyddsområden, strandskyddsområden, nationalparker, naturreservat, kulturresevat, djur- och växtskyddsområden, vattenskyddsområden. Vissa särskilda åtgärder (såsom bedrivande av verksamhet, uppförande av byggnad, orsakande av skada, risk för skada eller annan olägenhet) straffbeläggs som *brott mot områdesskydd* (MB 29 kap. 2 §), medan överträdelser av vissa andra föreskrifter och bestämmelser som utfärdats till skydd av särskilda områden har kriminaliserats som *förseelse mot områdesskydd* (MB 29 kap. 2 a §).

Den centrala kriminaliseringen till skydd för djur- och växtarter utgörs av brottet med benämningen *artskyddsbrott* (MB 29 kap. 2 b §). Enligt bestämmelsen kan för det första den bestraffas som dödar, skadar, fångar eller stör djur, tar bort eller skadar ägg, rom eller bo, skadar eller förstör djurs fortplantningsområde

eller viloplats i strid med en föreskrift som gäller fridlysning av djur, liksom också den som tar bort, skadar eller tar frö eller annan del av en växt i strid med en föreskrift om fridlysning av växter. Kriminaliseringen omfattar också gärningar som består i att någon sätter ut ett djur eller en växt i naturmiljön i strid med en gällande föreskrifter om fridlysning av djur eller växter.

Enligt denna bestämmelse kriminaliseras också olaglig handel etc. med fridlysta arter av flora och fauna. Till denna del bygger kriminaliseringen helt på Europeiska rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem.

Flera av miljöbrottsbestämmelserna är vad som brukar kallas blankettstraffbud. I bestämmelsen sägs att den ska dömas till straff som överträder ett förbud eller ett påbud som föreskrivits i ett visst sammanhang. Bestämmelsen kan inte förstås eller tillämpas utan att den särskilda förbuds- eller påbudsbestämmelsen samtidigt beaktas. Många av miljöbrottsbestämmelserna är därtill mycket tekniska. De innehåller en betydande mängd hänvisningar till andra normer på skilda nivåer och med varierande ursprung. Bland annat den andra och tredje gruppen (samt naturligtvis brotten i grupp fem) enligt grupperingen ovan är typiska exempel på sådana fall.

Den lagtekniska utformningen av straffbestämmelserna medför att tolkningen och tillämpningen av dem ofta blir synnerligen besvärlig. Bestämmelsen får alltid också ett nytt ändrat innehåll varje gång den bakomliggande förbuds- eller påbudsregeln ändras. I detta avseende kan den svenska regleringen av miljöbrotten med fog kritiserats: de blir väldigt besvärliga att tillämpa i praxis.

Sanktionerna för miljöbrott

Straffskalorna för miljöbrotten varierar naturligtvis. För några av brotten, eller snarare för miljööverträdelserna är det enda möjliga straffet böter. Straffskalan för de flesta miljöbrott av normalgraden utgörs av böter eller fängelse högst två år. Det strängaste möjliga straffet för en par av de grova miljöbrotten, nämligen brottet med benämningen grovt miljöbrott och brottet miljöfarlig kemikaliehantering är högst sex år fängelse.

De straff som i praxis utdöms för miljöbrott är överlag låga. Det vanligaste straffet är ett bötesstraff. Fängelsestraff för miljöbrott har överhuvudtaget inte dömts ut i fler än en handfull fall. Det är också mycket ovanligt att ett miljöbrott i praktiken av en domstol bedöms som grovt. Detta är något som med fullt fog kan förundra och också kritiserats.⁴

Det ska därtill noteras att Sverige inte har infört ett egentligt straffansvar för bolag och andra juridiska personer. Det betyder att den som bestraffas för ett mil-

jöbrott alltid är en fysisk person, alltså den person som med stöd av de allmänna reglerna om straffansvar anses vara brottets gärningsman eller möjligen anstiftare eller medhjälpare. De påföljder som kan användas mot bolag och juridiska personer är dels något som kallas företagsbot, samt konfiskation och skadestånd på grund av brott. Företagsboten anses juridiskt sett inte vara ett straff, utan en särskild rättsverkan av brott. Inte heller konfiskation klassificeras som ett egentligt straff.⁵

Det ska i detta sammanhang noteras att den administrativa straffsanktionen miljöstraffsavgift också kan riktas mot bolag och andra juridiska personer. Med stöd av Miljöbalken 30 kap. 3 § har miljötillsynsmyndigheterna en rätt att besluta om *miljöstraffsavgift*. Det är regeringen som med stöd av MB 30 kap. 1 § får meddela föreskrifter om att en särskild avgift (miljöstraffsavgift) ska betalas av den som överträtt vissa närmare beskrivna bestämmelser i miljölagstiftningen. Dessa överträdelse är vanligen sådana att de i och för sig också utgör gärningar som är kriminaliserade som miljöbrott i Miljöbalkens 29 kapitel. Härigenom uppstår problem som gäller val av sanktionssystem, kumulation av egentligt straff och administrativ straffsanktion samt risk för kränkning av förbudet om *ne bis in idem*.⁶

En miljöstraffsavgift ska beroende på överträdelsens art bestämmas inom skalan minst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms, ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Några processuella frågor

Brotten och brottskontrollen kan jämföras med något som passerar en tratt med en gallringsmekanism. Vad som sker under processen är en selektion som innebär att en del av det ursprungliga materialet gallras bort. Vad som återstår när allt har passerat tratten är betydligt mindre än det som det hela började med.

När det gäller brotten och brottskontrollen börjar det hela med *den faktiska brottsligheten*, alltså det totala antalet brott av ett visst slag som begås vid en viss tidpunkt inom någon jurisdiktion. När det gäller den faktiska brottslighetens volym och karaktär finns det bara uppgifter som bygger på uppskattningar som görs med hjälp av olika samhällsvetenskapliga metoder.

När det gäller miljöbrotten har vi tillgång till mycket osäkra uppgifter om den faktiska brottsligheten. Det antas dock allmänt att den faktiska brottsligheten är betydligt större än den registrerade brottsligheten. Mörkertalet uppskattas vara stort: det är inte osannolikt att mindre än 10 % av alla miljöbrott registreras. De senaste åren har antalet anmälda miljöbrott ökat lavinartat i Sverige. Trots det

uppskattar man fortfarande att mörkertalet har förblivit stort. Att antalet anmälda miljöbrott har ökat är en följd av de nya bestämmelserna i miljöbalken som kom 1999. Miljöbrotten fick då en högre prioritet och de myndigheter som har ett tillsynsansvar fick en absolut anmälningsplikt vid misstänkta miljöbrott.

Den följande fasen avser brott som rapporteras till myndigheterna eller observeras av dem. Det som då kommer fram är *den registrerade brottsligheten*, alltså vanligen antalet registrerade brott av en viss typ. Alla dessa brott leder inte till förundersökning. En viktig orsak till detta är att en närmare granskning visar att fråga i själva verket inte var om ett brott. Förundersökningen kan också i praktiken underlåtas på grund av att det saknas resurser att uppta den.

Miljöbrotten är främst så kallade spaningsbrott. Det innebär att det är myndigheternas insatser som styr hur mycket av brottsligheten som upptäcks. Ju fler resurser som satsas på kontroll desto fler brott observeras.

Polisens roll vid miljöbrott har varit, och är fortfarande, ganska undanskymd. Den består främst i att utreda redan upptäckta och anmälda miljöbrott. De viktigaste upptäckarna av miljöbrott är istället de administrativa miljötillsynsmyndigheterna.

Numera har miljötillsynsmyndigheterna en absolut skyldighet att anmäla en överträdelse av bestämmelser i Miljöbalken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken till polis- eller åklagarmyndigheten, om det finns misstanke om brott (Miljöbalken 26 kap. 2 §). Denna anmälningsplikt är alltså absolut och den utlöses av varje »misstanke om brott«. Tillsynsmyndigheten har inte någon skyldighet (eller rätt) att utreda hur starkt grundad denna misstanke är, utan detta är en uppgift för polis- och åklagarmyndigheterna.

Enligt Miljöbalken 16 kap. 1 § gäller i fråga om prövningen av mål om straff eller förverkande enligt 29 kap. vad som är föreskrivet om brottmål i allmänhet. Det betyder att miljöbrotten ska utredas på normalt sätt av polismyndigheterna, att åtal för sådant brott ska väckas och drivas av åklagarmyndigheterna och att miljöbrottmålen avgörs av de allmänna domstolarna enligt reglerna i rättegångsbalken.

Inom polisen har man under de senaste åren utvecklat organisationen genom att anställa och utbilda ett antal miljöbrottsutredare. Vid polismyndigheterna finns för tillfället 70-80 miljöbrottsutredare som utreder miljöbrott tillsammans med de lokala kriminalunderrättelsetjänsterna och i samarbete med de särskilda miljöåklagarna. Då det gäller den internationella miljöbrottskontrollen deltar rikskriminalpolisen aktivt i Interpols miljöbrottsarbete.

Inom åklagarväsendet har arbetet med miljöbrott koncentrerats till en enda nationell åklagarekammare, Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål, som är pla-

cerad i Malmö. Antalet miljöåklagare är knappt 20 och de arbetar på olika orter utspridda över landet.

I den *tredje fasen* har vi tillgång till information om vad förundersökningen har resulterat i. Här handlar det oftast om *antalet personer misstänkta för brott*, alltså inte längre om ett visst antal brott. Dessa uppgifter anger också hur stor del av de registrerade brott som har uppklarats. Enligt statistik från Åklagarmyndigheten läggs förundersökning ner eller inleds inte i närmare 90 procent av alla anmälda fall.

I följande fas har vi sedan information om *antalet lagförda personer*. Det är personer som åtalas vid domstol i en normal brottmålsrättegång, personer som beviljats åtalsunderlåtelse och personer som dömts till straff genom strafföreläggande. När rättegången är avslutad har vi också tillgång till upplysningar om hur många personer som har dömts till straff och andra straffrättsliga påföljder samt därtill om vilka dessa straff och påföljder är. Vad som nu ytterligare har fallit bort är de fall då åtalet har ogillats på grund av bristande bevisning.

Miljöbrottmålen behandlas och avgörs av de allmänna domstolarna, alltså med tingsrätt som första instansdomstol och hovrätt som överdomstol. För rättegångsförfarandet vid tingsrätt och för ändringssökande till överdomstol och till HD gäller de normala regler som finns i Rättegångsbalken. Miljöbrottmålen är alltså under hela domstolsbehandlingen »normala« brottmål.

Åklagarens nyckelställning

När det gäller miljöbrotten har åklagaren i flera avseenden en nyckelställning. Det är åklagaren som är ledare för förundersökningen och det är åklagaren som ska besluta om åtal ska väckas och sedan driva åtalet vid domstol. På grund av att normala regler för brottmålsförfarandet gäller vid lagföring av miljöbrott gäller också normala regler om beviskrav. Vad som förutsätts för väckande av åtal är att det finns tillräckliga skäl för detta. Det betyder för det första att det finns skälig misstanke om brott mot en person och att man på goda grunder kan se fram emot en fällande dom. Åklagaren har också vissa möjligheter att underlåta åtal trots att det finns tillräckliga bevis för en fällande dom.

När det gäller miljöbrotten har åklagaren därtill vissa ytterligare uppgifter. Det är åklagaren som beslutar om överträdelsen i stället för egentligt straff ska medföra en miljöstraffavgift med stöd av bestämmelserna i 30 kap. miljöbalken. Detta alternativ ska alltid väljas om man inte kan förvänta sig att brottet medför strängare straff än böter och åtal inte krävs av allmänpreventiva skäl. Slutligen är det åklagaren som ska besluta om det finns anledning att yrka på att den juridiska person inom vars verksamhet miljöbrottet har begåtts ska dömas till företagsbot.⁷

Avslutning

Att också straffrättsliga medel ska användas för att åstadkomma en hållbar miljöpolitik är inte självklart. Det är inte enkelt att förena alla grundläggande straffrättsliga principer med det som vanligen uppfattas vara centralt och nödvändigt inom miljörätten i allmänhet. Trots detta betonas idag också nödvändigheten av att ha en god, rationell och effektiv miljöstraffrätt.

I Sverige har regeringen och andra myndigheter vid flera tillfällen uttalat att miljöbrottsbekämpningen ska vara en prioriterad verksamhet inte bara för miljöadministrationen utan också för de brottsbekämpande myndigheterna, inbegripet polis och åklagare. Man har betonat att det förebyggande arbetet ska bli effektivare och risken för upptäckt av miljöbrott ska öka. Brott som begåtts ska utredas och lagföras betydligt snabbare och i långt större utsträckning än tidigare.

Miljöbrottsbekämpningen ska således också vara en prioriterad del av den allmänna brottsbekämpningen. Det ska finnas en särskild miljöstraffrättspolitik som ska vara effektivare än tidigare, och denna politik ska samtidigt vara integrerad med den allmänna brottskontrollen. Vad vi då får är en särskild miljöstraffrättspolitik som är en integrerad – och prioriterad – del av den allmänna straffrättspolitiken, vi får en allmän straffrätt och en allmän straffrättslig kontroll, samt en speciell miljöstraffrätt med en i viss mån specialiserad brottskontroll.

Att uppfylla effektivitetskravet är i flera avseenden problematiskt inom den straffrätt som gäller på miljöområdet. Kravet på att uppnå och sprida tillräcklig normkunskap försvåras betydligt av att de centrala straffbestämmelserna inte kan uttryckas i absoluta förbud att skada eller utsätta miljön för fara. Enligt brottsbeskrivningen för miljöbrott i miljöbalken 29 kap. 1 § bestraffas vissa gärningar bara under förutsättning av att inte en behörig myndighet har tillåtit förfarandet eller detta är allmänt vedertaget. Även det att gärningen »med hänsyn till omständigheterna anses försvarlig« gör den rättsenlig. Enligt miljöbalken 29 kap. 4 § st 1 bestraffas en gärning som otillåten miljöverksamhet, men bara då vederbörande inte har inhämtat tillåtighetsbeslut, tillstånd, godkännande eller medgivande eller gjort en anmälan som föreskrivits för detta. Också andra motsvarande bestämmelser finns i andra av brottsbeskrivningarna om miljöbrott.

Gemensamt för alla dessa brottsbeskrivningar är att den väsentligaste delen av beskrivningen inte framgår av straffbestämmelsen, utan förutsätts vara uttryckt i andra kompletterande normer. Dessa normer formuleras på en annan nivå än kriminaliseringsnivån och vid formuleringen av dem har behörig myndighet fått ett betydande utrymme för ändamålsenlighetsprövning. Här har vi mycket klart lämnat området för straffrättsliga beslut och hamnat långt in på näringspolitikens och miljöpolitikens område.

Besluten om vad som tillåts fattas med stöd av mål- och medelorienterade normer som ger utrymme för stor flexibilitet. Vid besluten beaktas faktorer som både är svåra att precisera, utreda och att bevisa, vilket gör att utrymmet för prövning blir relativt stort. Vid prövning av tillstånd förutsätts ofta att tillståndsmyndigheten gör en intressejämförelse där den fördel som en åtgärd innebär avvägs mot de skador, olägenheter och förmånsförluster som åtgärden förorsakar. Ju större ekonomiska förmåner som står på spel – ofta bedömt utgående från ett begränsat lokalt eller nationalt perspektiv – desto större tillåts de negativa konsekvenserna vara. I detta fall tillåter man t.o.m. åtgärder som innebär betydande risker för miljön. Med fog har man konstaterat att den rättsliga handläggning som sker på miljöområdet inte handlar om att sätta spärar mot risker, utan om att legalisera risker. En laglig risk är rättsligt sett ingen risk, och en tillåten miljöskada är rättsligt sätt inte någon relevant skada.

Den miljöstraffrättsliga lagstiftningen i Sverige är internationellt sett tämligen avancerad. Den kan sägas uppfylla alla de krav som ställs i internationella konventioner och andra dokument. Den uppfyller också de krav som har uppställts inom Europeiska unionen.

Men lagstiftningen kan också kritiseras. En kritikpunkt är att de gällande straffbestämmelserna ofta är oöverskådliga, mycket tekniska och svåra att tolka. En annan kritikpunkt är att straffnivån i praktiken för miljöbrotten fortfarande är låg i jämförelse med andra brott av samma svårighetsgrad. Här förutsätts det fortfarande ändrade attityder och ändrad rättspraxis.

Noter

1. Per Ole Tråskman (LL.D., doctor hc.) is senior professor of Criminal law at the University of Lund (Sweden) and associate professor of criminal law and criminal procedure at the University of Helsinki.
2. Se för en närmare redogörelse Stefan Karlmark: Miljörett ur straffrättsligt perspektiv. Tredje upplagan 2006, Norstedts Juridik 2006; Per Ole Tråskman: Miljöstraffrätten. Miljökontroll, miljöbrott och brottspåföljder. Norstedts Juridik 2010.
3. Se Tråskman i fotnot 1 a.a., s. 110 ff.
4. Se Karlmark i fotnot 1 a.a., s. 211 ff.
5. Se Tråskman i fotnot 1 a.a., s. 200 ff.
6. Se Tråskman i fotnot 1 a.a. s 63 ff.
7. Se Tråskman i fotnot 1 a.a., s. 214 ff.