

## MILJØKRIMINALITET – MED VEKT PÅ KRENKELSER AV DET YTRE MILJØ

AV GEORG FR. RIEBER-MOHN

### *I Innledning og problemstilling*

Det emne som her skal drøftes, har i løpet av kort tid nådd en aktualitet og allmennpolitisk interesse som er få kriminalpolitiske spørsmål forunt. Men det er viktig å være klar over at de mangeartede og alvorlige miljøtrusler vår klode står overfor, bare i begrenset grad lar seg innpasse i en kriminalpolitisk problemstilling i tradisjonell forstand. I et internasjonalt perspektiv er det nok å nevne at miljøtruslene bl.a. har nær sammenheng med nord/sør-problematikken, multinasjonale selskapers virksomhet i u-land, moderne våpenteknologi osv. Men da er vi straks i sentrum av maktpolitiske spørsmål som opptar de fleste nasjoner. Riktignok vil det i dette perspektiv kunne påvises rettsbrudd som medfører miljøtrusler og miljøskader, men det vil da antakelig vel så ofte dreie seg om folkerettsbrudd som internrettslige brudd på straffelovgivningen i de enkelte land.

I det hele kan det være grunn til å presisere innledningsvis at de kanskje alvorligste miljøtrusler og miljøskader skyldes fullt lovlige menneskelige og industrielle aktiviteter i de enkelte land. Det dreier seg om en gradvis nedbrytning av naturen som vi *alle* er ansvarlige for – som forbukere, produsenter, markedsførere osv. Det gjelder noe så dagligdags som bilkjøring, oljefyring, forbruk av plast osv. Nedbrytning av ozonlaget, klimaendringer som fører til ismelting i polarområdene (»drivhus-effekten«), forørkning og skogsdød kan bare i meget begrenset grad føres tilbake til brudd på nasjonal straffelovgivning og derved defineres som et egentlig kriminalpolitisk problem. De viktigste utfordringer og løsninger ligger nok i forpliktende internasjonalt samarbeid og modig regulerende nasjonal politikk. Men kriminalpolitikken er ikke uvesentlig. Vi må kunne hevde at dersom f.eks. alle overtredelser av miljøvernlovgivningen i de nordiske land opphørte pr. dato, ville vi kunne se noe lysere på utsiktene for befolkningens helse, overlevelslemulighetene for flere dyre- og fuglearter og fiskeslag og for våre skogsområder.

Og dersom de nordiske land gjennom iherdige og tålmodige bestrebelser maktet å redusere miljøkriminaliteten til et minimum, kunne vi ha et berettiget håp om å påvirke andre nasjoner i samme retning. Miljøvernspørsmål får stadig høyere prioritet i internasjonale organer som EF og FN. Bekjempelse av miljøkriminalitet inngår i denne prioritering.

Det er derfor et kriminalpolitisk emne med en uvanlig aktualitet og sterkt økende betydning som kriminalistmøtet her har satt på dagsordenen. Det er neppe noe kriminalitetsområde som har så vidt direkte forbindelseslinjer til spørsmålet om menneskehetens fortsatte eksistensmuligheter, og samtidig er av en slik allmenn og voksende aktualitet i nær sagt alle land.

I et nordisk forum som dette ser jeg ingen hensikt i å dvele ved nasjonale, positiv-rettslige problemstillinger, med mindre de har en utvilsom allmenn karakter og interesse. Jeg har heller ikke hatt mulighet til å foreta noen sammenlikning av lovgivning og praksis i de nordiske land. På dette området er et viktig fellesnordisk prosjekt i gang i regi av Nordisk Ministerråd. Det er grunn til å anta at dette prosjektet, som konsentrerer seg om forurensningskriminalitet, vil belyse behovet for reformer i lovgivning og administrativ praksis i Norden.

Det kan her være grunn til å presisere noe nærmere hva jeg mener med »miljøkriminalitet«. Se også Lov og Rett 1988 s. 344-346. Det dreier seg for det første om brudd på straffelovgivning som har til formål å verne det »ytre miljø«, dvs. fortrinnsvis naturmiljøet, eller brudd på lovgivning som konkret benyttes til å verne dette miljø. For det annet omfatter begrepet krenkelser av det »indre miljø«, dvs. arbeidsmiljøet. Denne sistnevnte form for miljøkriminalitet faller utenfor rammen av denne artikkel. Det kan imidlertid være grunn til å presisere at det ikke er noen skarp grense mellom disse to hovedgrupper av miljøkriminalitet. I praksis vil man således kunne se at en og samme straffbare handling rammer både det indre og det ytre miljø. Når jeg i det følgende bruker uttrykket »miljøkriminalitet«, er perspektivet begrenset til krenkelser av det ytre miljø.

I Norge konsentrerer politi og påtalemyndighet seg om to hovedformer for krenkelser av det ytre miljøet. Det er for det første straffbar forurensning av naturen, herunder produksjon og omsetning (import) av farlige produkter, f. eks. spraybokser med drivgass som inneholder ozon-nedbrytende stoffer. For det annet jakt på eller annen straffbar befatning med fredede dyre- eller fuglearter, fortrinnsvis slike som det er en sparsom bestand av, eller som er truet av utryddelse.

## II. *Bekjempelse av miljøkriminaliteten – straff eller andre tiltak?*

Under Norges Industriforbunds miljøkonferanse i april 1988 uttalte presidenten i forbundet følgende:

»Det er ikke straffebestemmelser, kriminalisering og miljøpoliti som bringer oss videre, men et konstruktivt samarbeid om felles mål. Mens perioden vi har tilbakelagt har vært dominert av »reagere- og kurere-strategier«, må fremtiden i større grad preges av »forutse- og unngå- strategier«.

Når jeg har valgt å gjengi denne uttalelse, er det fordi den er representativ for en utbredt holdning i industrikretser i vårt land, og neppe heller fremmed i tilsvarende kretser i våre naboland.

Utsagnet kan gi grunnlag for ulike refleksjoner og tolkingsmuligheter. Det ville neppe være riktig å oppfatte uttalelsen som uttrykk for et ønske om avkriminalisering. Man kan se bort fra en slik problemstilling som aktuell på miljøvernområdet, bortsett fra på marginale områder hvor kanskje et system med administrative avgifter kan erstatte bøtstraffen. Men uttalelsen fra Industriforbundets leder bærer

klart bud om at det ønskes en redusert strafforfølgning og mindre bruk av straff. Industriforbundet uttrykker omtrent den mening som følgende forslitte frase inneholder: »Det er bedre å forebygge enn å straffe«. Denne frase bygger igjen på den hyppige misforståelse at det er et motsetningsforhold mellom forebyggelse og strafforfølgning. Selve hovedformålet med strafforfølgningen er jo nettopp forebyggelse av kriminalitet. Og jeg vil våge den påstand at vi ikke på langt nær hadde nådd så langt i miljøvernarbeidet i vårt land om ikke straffetruslene hadde vært en levende realitet for f. eks. industrien. Såkalt »konstruktivt samarbeid« mellom kontrollmyndighet og industri er ikke noe *alternativ* til en effektiv strafforfølgning mot de som bryter miljøvernlovgivningen. Mye taler for at samarbeid om løsninger først blir konstruktivt på bakgrunn av en fast og streng forfølgning av saker om straffbar overtredelse av miljøvernlovgivningen. Det er ingen ukjent doktrine at forhandlinger blir mest resultatorientert når de skjer innefor en ramme av makt – på begge sider av forhandlingsbordet.

Jeg påstår altså at det strafferettslige system har en viktig kriminalitetsforebyggende funksjon. Den er ikke minst viktig ved miljøkriminalitet.

Tradisjonelt har det vært reist en viss tvil om den allmennpreventive virkning av straffetruslene på de mer »klassiske« kriminalitetsområder som vold, tyverier, sedelighetsforbrytelser osv. Dels vil den avskrekkende virkning av straffetrusselen være betraktelig svekket allerede fordi kriminaliteten sjelden er resultat av bevisst valg, men tvertom ofte utspilles under aggresjon og/eller sterk ruspåvirkning hos et mer eller mindre forhutlet klientell. Dels anføres at det ved tradisjonelle straffebud dreier seg om normer som de fleste stort sett føler forpliktende uavhengig av det strafferettslige system.

Uansett hva man måtte mene om disse resonnementer, så gjør de seg i liten grad gjeldende når det er tale om miljøkriminalitet. I den utstrekning denne kriminalitet er forsettlig, er det god grunn til å anta at den er resultat av overveielser om hva som lønner seg økonomisk og arbeidsmessig for vedkommende virksomhet. I så fall vil trusselen om straff være en viktig motiverende faktor i beslutningsprosessen. Er oppdagelsesrisikoen høy, vil den avskrekkende virkning av straffetrusselen være meget effektiv. Og strenge reaksjoner også ved uaktsomhetsforgåelser – forsømmelser og annen menneskelig svikt – vil på samme måte bidra til at virksomheten hever beredskapsnivået, investerer i rensutstyr, gir klare direktiver osv. Moderne media-dekning av miljøstraffesaker allerede fra starten av etterforskningen bidrar i høy grad til å øke den preventive effekt av strafferettssystemet.

Forurensningssakene omfattes for øvrig av betydelig mediaoppmærksomhet lenge før politiet er brakt inn i saken. Allerede forurensningsmyndighetenes eller miljøaktivisternes avdekking av en miljøskandale får så stor mediaomtale og har så negativ virkning på virksomhetens omdømme i opinionen, at det her er tale om avskrekkende funksjoner av betydelig rekkevidde.

Som antydnet vil den rent avskrekkende virkning av en straffetrussel i høy grad bero på om den potensielt miljøkriminelle vurderer risikoen for oppdagelse og straff som stor eller liten. Størrelsen på denne »subjektive« oppdagelsesrisiko vil igjen avhenge både av den egentlige (objektive) risiko for å bli tatt og informasjonen om denne. Den objektive oppdagelsesrisiko økes ved at samfunnet etablerer effektive kontrollordninger, dels ved et hensiktsmessig regelverk, dels ved materielle ressurser til kontroll-organene. I denne sammenheng kan det også være grunn til å se prinsipielt positivt på virksomheten til pressgrupper og miljøaktivister, som sjelden lar de offentlige kontrolltater få hvile. Plagsomme kan de være, men samfunnsnyttige i et videre perspektiv.

Straffetrusselens forebyggende virkninger begrenser seg ikke bare til avskrekking, heller ikke på miljøkriminalitetens område. En konsekvent og fast strafferettslig kurs vil i et lengre perspektiv sannsynligvis også – sammen med annen massiv normpåvirkning – bidra til bedre *holdninger* til miljøvern i samfunnet.

Foran har jeg søkt å begrunne – kort og generelt – hvorfor strafferettslige virkemidler er nødvendige og viktige i kampen mot miljøkriminaliteten. Men det betyr naturligvis ikke at andre virkemidler er uviktige. Nært samarbeid mellom kontrollorganer og industrien er verdifullt, likeledes bruk av administrative avgifter som f. eks. løpende »bot« for å tvinge gjennom pålagte rensiltak. Også erstatning kan være en viktig reaksjon når skade er voldt. Slike administrative og sivilrettslige sanksjoner kan etter omstendighetene ha mange av de samme forebyggende virkninger som en strafferettslig forfølgning. Men de kan og bør *ikke* erstatte denne forfølgning ved de mer alvorlige miljøforbrytelser. Her blir det i høyden tale om supplerende tiltak i bekjempelsen av miljølovbrudd. En annen sak er at muligheten av å bruke ikke-strafferettslige virkemidler får betydning for hvor omfattende kriminaliseringen bør være på miljøvernområdet.

I det følgende vil jeg konsentrere meg om en del forutsetninger for at en strafferettslig forfølgning skal bli så effektiv som ønskelig. I dette ligger en reservasjon.

Effektiviteten har sine moralske grenser. Disse grenser angis gjerne stikkordmessig som hensynet til rettssikkerhet og proporsjonalitetsprinsippet. En del av diskusjonen vil nettopp berøre forholdet mellom disse hensyn og effektivitetshensynet.

### III Påtalemyndighetens og politiets rolle i kampen mot miljøkriminalitet

Som nevnt beror den avskrekkende virkning av straffetruuslene i stor grad på risikoen for oppdagelse og derved strafforfølgning. Skal denne risiko holdes høy eller økes, er det nødvendig å effektivisere de primære kontroll- og tilsynsmyndighetenes arbeid. I Norge dreier det seg om Statens forurensningstilsyn, regionale offentlige miljøvernenheter, tollmyndigheter m. fl. Men en slik satsing vil være forgyves om ikke politi og påtalemyndighet samtidig gis de nødvendige ressurser til å følge opp sakene med kompetent, rask og grundig etterforskning og eventuelt irettesføring av sakene.

Og for de strafferettslige etater – som stort sett vil være generalister og ha hele spekteret av kriminelle handlinger som sitt arbeidsfelt – er det *ikke* tilstrekkelig å opptre som passive mottakere av ressurser som velvillige politikere ønsker å gi dem. Svært viktig er det at det i påtalemyndigheten og politiet vokser frem en økt forståelse for betydningen og nødvendigheten av å øke innsatsen mot miljøkriminaliteten, selv om det i noen grad kommer til å skje på bekostning av innsatsen mot mer tradisjonelle kriminalitetsformer. Avgjørende for om en slik holdningsendring vil finne sted innenfor de strafferettslige etater, blir hvilke standpunkter og initiativ som tas i den øverste påtalemyndighet. Når jeg i det følgende også skal berøre noe av det som er gjort fra Riksadvokatembetets side i Norge, er det ikke for å gi inntrykk av at det er tilstrekkelig, langt mindre at det gir grunnlag for noen anerkjennelse. Det er langt frem til vi har nådd målet: et høyt kunnskapsnivå om miljøkriminaliteten og dens skadevirkninger og en sterk vilje og evne til å bekjempe den med straffrettslige virkemidler som er tilpasset den trussel vi til enhver tid står overfor.

For det første er det av betydning at den øverste påtalemyndighet så snart som mulig erklærer at forfølgning av miljøkriminalitet hører til de høyprioriterte oppgaver for politiet og påtalemyndighetens regionale ledd. For Norges del er det håp om at en slik prioritering fra riksadvokatens side har fått følger for etterforskingens tempo og grundighet, og den har iallfall ført til en betydelig heving av bøtenivået. I løpet av det siste året har Riksadvokatembetet sendt ut to rundskriv om miljøkriminalitet. Det ene retter seg mot forurensningskriminalitet, det andre mot straffbar motorferdsel i utmark og vassdrag. For øvrig forbereder vi et rundskriv som retter seg mot straffbar befatning med truede fugle- og dyrearter. Det er gjort klart fra påtalemyndighetens øverste ledelse at bekjempelsen av miljøkriminalitet skal prioriteres like høyt som bekjempelsen av avansert økonomisk kriminalitet som unndrar fellesskapet – samfunnet – for betydelige beløp.

For det annet kan det – iallfall med norske forhold for øye – være hensiktsmessig om riksadvokaten i tillegg til sin tradisjonelle oppgave med å gi direktiver og behandle enkeltsaker, engasjerer seg i selve *organiseringen* av etterforskningen. Man må nemlig erkjenne at politiet og påtalemyndigheten i betydelig grad mangler kunnskaper og erfaring på det kriminalitetsområdet det her er tale om. Visse former for alvorlig forurensningskriminalitet utspilles innenfor kompliserte bedriftsstrukturer og med innviklede tekniske spørsmål involvert. På et annet område av miljøkriminaliteten – straffbar befatning med truede dyre- og fuglearter – synes det å forekomme former for organisert jakt og salg, til dels med internasjonale forgreninger. Disse kriminalitetsformer bør møtes med til dels samme virkemidler som den sofistikerte økonomiske kriminalitet, som de kan ha et nært slektskap med. I en liten befolkning som den norske er det derfor behov for en viss *sentralisering* av etterforskningen av disse saker. Det er nylig etablert en sentral etterforsknings- og påtaleenhet for store og kompliserte økonomiske straffesaker og ditto miljø saker. To statsadvokatembeter og flere spesialiststillinger er i den nye enheten øremerket miljøkriminalitet. Menin-

gen er at den lokale politimester skal kunne anmode enheten om å overta en stor og vanskelig sak. Hvis overtakelse besluttes, vil enhedens eksperter rykke ut og overta etterforskningen under ledelse av en statsadvokat tilknyttet enheten. Denne vil eventuelt aktorere saken gjennom alle rettsinstanser. Hvis overtakelse ikke besluttes, kan enheten i stedet tilby faglig bistand til det lokale politikammer som beholder ansvaret for etterforskningen. Etter hvert vil denne sentrale enhet opparbeide en betydelig erfaring og innsikt – den vil bli en kunnskapssentral som aktivt må drive undervisning og opplæring av lokale politimyndigheter.

Den tredje form for engasjement som den øverste påtalemyndighet med fordel kan utvise, er løpende vurdering av behovet for endringer i miljøvernlovgivningen. Det bør fremsettes forslag til endringer når det er nødvendig for å effektivisere forfølgningen, derunder få et strengere reaksjonsnivå. I dette arbeidet vil riksadvokaten holde en nær kontakt med den nye sentrale etterforsknings- og påtaleenheten. Det er også etablert et nært samarbeidsforhold mellom Miljøverndepartementet og påtalemyndighetens ledelse.

#### *IV Behov for en strafferettslig generalklausul mot alvorlig miljøkriminalitet?*

I forlengelsen av foregående avsnitt vil jeg berøre spørsmålet om det bør innføres i den alminnelige straffelov en standardbestemmelse som retter seg mot de alvorligste krenkelser av naturmiljøet. Straffeloven er fra 1902 og bærer preg av det, selv om flere av dens bestemmelser er revidert i senere år og nye er kommet til. Det synes etter hvert å være en mangel at lovens kapittel om »almenfarlige forbrytelser« (kap. 14) ikke inneholder en bestemmelse som rammer forsettlig eller uaktsom fremkallelse av en betydelig fare for naturmiljøet. Det nærmeste man kommer en slik bestemmelse i nevnte kapittel i straffeloven er § 152, som rammer forsettlig tilsetning av sunnhetsskadelige stoffer i drikkevann, og § 153 som rammer visse svært alvorlige tilfelle av forsettlig forgiftning. Begge bestemmelser tar utelukkende sikte på å beskytte menneskers liv og helse – ikke naturmiljøet som sådant. Ellers kan naturligvis i særlige tilfelle av moderne miljøkrenkelser – hvor de umiddelbare følger av forgåelsen er svært alvorlige – bestemmelsene om uaktsomt drap og uaktsom legemsbeskadigelse komme til anvendelse. For øvrig er det bare spesialbestemmelser, fortrinnsvis i lovgivning av nyere dato, som rammer det vi i dag kaller miljøkriminalitet. Men ingen av disse er utformet slik at de rammer, iallfall ikke med tilstrekkelig tyngde, meget alvorlige former for miljøfarlig atferd.

Fordelen ved å ha en streng standardbestemmelse i den alminnelige straffelov som retter seg mot særlig miljøfarlig atferd, er for det første at bestemmelsen vil medføre at denne atferd får en riktigere og mer tidsmessig strafferettslig bedømmelse. Der- nest vil bestemmelsen være et viktig signal fra den lovgivende makt til strafferettsleien om opp-prioritering av innsatsen mot miljøkriminaliteten generelt. Allerede den omfattende debatt – i nasjonalforsamlingen og offentligheten ellers – som et for-

slag om en slik standardbestemmelse vil medføre, kan ha en ikke ubetydelig holdningsskapende virkning. Det kan også være en gunstig virkning av en slik bestemmelse at man ved utformingen av straffebud i spesiallovgivningen kan være relativt presis i avgrensningen av disse uten i samme grad som ellers å risikere at alvorlige miljøkrenkelses faller utenfor og ikke blir straffbare, eller bare kan møtes med en bagatellmessig straff.

Innvendingene mot en standardbestemmelse er de samme som alltid kan anføres mot bestemmelser som knytter straffansvar til utpreget skjønnsmessige kriterier: at de favner for vidt, gir liten forutsigbarhet, øker risikoen for rettsulikhhet og er i dårlig harmoni med det grunnleggende lovprinsippet, som i Norge har kommet til uttrykk i Grunnlovens § 96: »Ingen kan dømmes uten etter lov ...«. I noen grad avdempes rekkevidden av disse innvendingene ved den prosessuelle særordning vi nyter godt av i Norge, nemlig at alle anker i straffesaker går direkte til Høyesterett – fra den minste bagatellsak til den aller alvorligste. Og ankeadgangen er meget vid. Derved får Høyesterett en innflytelse på rettsutviklingen – lovanvendelse og ikke minst straffutmåling – som er ganske enestående.

Likevel må det være et mål å gjøre straffbestemmelser så presise som mulig innenfor rammen av en syntetisk lovgivningsteknikk.

Jeg føler meg ikke trygg på at det er mulig å finne en hensiktsmessig utforming av en standardpreget miljøstraffebestemmelse. Uansett er det en meget vanskelig oppgave. Det kan derfor synes dumdristig av meg å skissere en mulig ramme for en slik straffebestemmelse. Jeg våger risikoen og burde i det minste kunne oppnå en diskusjon ved følgende tentative formulering:

»1. Den som forsettlig forurenses luft, sjø, vann, elv eller grunn slik at livsmiljøet over et større område legges øde eller trues av ødeleggelse, straffes med bøter eller fengsel inntil 10 år. På samme måte straffes den som forsettlig lagrer skadelig avfall eller andre skadelige stoffer med nærliggende fare for virkning som nevnt i første setning.

Uaktsom overtredelse av bestemmelsene i første ledd straffes med bøter eller fengsel inntil 6 år.

2. Dersom mennesker omkommer eller får alvorlige helseskader som følge av handling som nevnt i nr. 1 første ledd, kan fengsel inntil 15 år anvendes.

3. Den som forsettlig minsker en naturlig bestand av levende organismer som i det minste i nasjonal sammenheng er truet av utryddelse, straffes med bøter eller fengsel inntil 6 år.

Uaktsom overtredelse av første ledd straffes med bøter eller fengsel inntil 3 år.

4. Medvirkning til en forbrytelse som nevnt under nr. 1-3 straffes på samme måte.«

En bestemmelse i denne retning bør for å være effektiv også suppleres med et ansvar for juridisk person. Dette spørsmål vil jeg komme tilbake til i neste avsnitt. Ut-

trykket »livsmiljø« i nr. 1 bør omfatte alt miljø for levende organismer, derunder planter og insekter. I prinsippet må det være tilstrekkelig til overtredelse at utelukkende et plantemiljø er truet eller ødelagt. Men det er vanskelig å tenke seg at ikke også livsmiljøet for andre organismer derved lider samme skjebne. Ellers skal jeg ikke i denne sammenheng utdype elementer i den skisserte formulering utover det forhold at nr. 3 i første rekke tar sikte på den systematiske og profittmotiverte fangst og jakt på truede arter. Men den vide strafferammen gjør det naturlig også å ramme andre og mer uskyldige tilfelle hvor den objektive virkning kan være like skadelig. Antakelig bør denne bestemmelse suppleres med en streng straffebestemmelse for heleriliknende befatning med ulovlig fanget eller skutt vilt.

*V Straffansvar for virksomheter (juridisk person, m.m.)*

Ut fra ønsket om en effektiv strafferettslig bekjempelse av miljøkriminaliteten er det nødvendig med straffetrusler som tydelig markerer alvorret – farene og skadevirkningene – ved denne kriminalitetsformen. Men hensiktsmessige straffebestemmelser av tradisjonell karakter er ikke et tilstrekkelig kriminalpolitisk virkemiddel. Det er påkrevet også å kunne pålegge juridiske personer og andre foretak/virksomheter straffansvar når miljølovbrudd er forøvet på vegne av virksomheten.

I det følgende vil jeg berøre enkelte sider av dette problemkomplekset, og fremstillingen er ikke ment å rekke lenger enn til miljøkriminaliteten, selv om gyldigheten av noen konklusjoner nok har en noe videre rekkevidde.

Man kan for det første reise spørsmål om *begrunnelsen* – den etiske legitimering – for å påføre en virksomhet som sådan et strafferettslig ansvar.

Den nordiske Strafferettskomité synes i NU 1986:2 s. 31 å bygge på et slags skyldsynspunkt: om lovovertrædelsen begått på vegne av en virksomhet var unngåelig og ikke kan legges noen til last, bør ikke straffansvar for virksomheten bli aktuelt. Det betyr ikke at straffansvar for virksomheten nødvendigvis bør forutsette bevist straffskyld hos noen som har handlet på virksomhetens vegne, jfr. NU 1986:2 s. 46-47. Men innenfor rammen av en bestemmelse om fakultativt straffansvar for virksomheter, jfr. nedenfor, må det legges betydelig vekt på om noen på høyere nivå i virksomheten hadde realistisk mulighet til – ved direktiver, instruksjoner eller på annet vis – å forhindre den aktuelle lovovertrædelse.

Dette fører direkte over i *formålet* med et straffansvar for virksomheter: behovet for å øke den preventive virkning av straffetrukslene. Det skulle ikke være nødvendig å utdype dette utover å peke på den vesentlige forhøyelse av bøtenivået som kan finne sted når f. eks. et selskap ilegges straffansvar for en straffbar forurensing, og ikke bare en ansatt som har handlet på vegne av selskapet. Den ansatte som er ansvarlig for et utslipp, kan dessuten være ukjent. Desto større er behovet for å ramme selskapet.

Ut fra disse grunnsynspunkter vil jeg i det følgende antyde noe om hvordan en be-

stemmelse om straffansvar for virksomheter bør *avgrenses* på miljøkriminalitetens område.

For det første bør straffansvaret i prinsippet kunne ilegges både privat og offentlig virksomhet. Det private foretak kan være et selskap med begrenset ansvar, et ansvarlig selskap eller et enkeltmannsforetak. Den offentlige virksomhet kan være kommunal, fylkeskommunal eller statlig. Det behøver ikke være næringsvirksomhet, men kan også være tradisjonell forvaltningsvirksomhet. Av prinsipielle grunner er det viktig å likestille offentlig og privat virksomhet. Når jeg i utgangspunktet avgrenser såpass vidt – og videre enn noen av de eksisterende hjemler for å straffe foretak i norsk lovgiving – så er det fordi en fakultativ ansvarsregel gjør det mulig å foreta en fornuftig avgrensning i rettspraksis, jfr. nedenfor. Ikke minst ved mindre enkeltmannsforetak og små ansvarlige selskaper vil personlig ansvar som regel være tilstrekkelig, likesom det etter omstendighetene vil være lite hensiktsmessig å straffe et departement innenfor området av tradisjonell forvaltningsvirksomhet. Her vil mulige parlamentariske konsekvenser være den mest nærliggende »sanksjon«, og en slik risiko er ikke uten preventiv effekt. Spørsmålet om straffansvar for et departement kan også reise konstitusjonelle spørsmål.

For det annet bør straffansvar for en virksomhet kunne ilegges selv om ingen enkeltperson i virksomheten kan trekkes strafferettslig til ansvar for et lovbrudd forøvet på vegne av virksomheten. Det bør m.a.o. for ansvar ikke kreves at det er begått »en straffbar handling«. Oppfyllelse av de subjektive straffbarhetsvilkår behøver ikke å bevises. Men for at en »lovovertrødelse« skal foreligge, må det kunne konstateres at rettstridig atferd er utvist. En objektiv lovovertrødelse må således være tilstrekkelig. For selv om den enkeltperson som er umiddelbar årsak til f. eks. et større utslipp av farlige stoffer i luft eller vann, ikke personlig har oppfylt kravet til subjektiv skyld, og heller ingen høyere opp i bedriften er direkte strafferettslig ansvarlig, kan situasjonen være den at ledelsen ved bedre instruksjoner og/eller klarere direktiver kunne ha forhindret lovovertrødelsen. Det følger av dette at jo mer utførlige og omfattende straffebestemmelsene om ledelsesansvaret blir, f. eks. om plikt til ved instruksjoner og direktiver å holde et høyt beredskapsnivå i virksomheten, jo mindre blir betenkelighetene ved å kreve – som en forutsetning for virksomhetsansvar – at den som har handlet for virksomheten, har oppfylt alle vilkår for straffbarhet. Men uansett hvor langt man strekker det strafferettslige ansvar for enkeltpersoner, blir det faktum tilbake at kumulative feil bare kan ramme selskapet gjennom et helt ut objektivt ansvar. Ved krav om »straffbar handling« på vegne av selskapet, vil man aldri kunne ramme lovovertrødelse som er resultat av flere ansattes mindre feil, og hvor hver enkelt persons feil ikke er tilstrekkelig til å representere en selvstendig overtrødelse av loven. Det er også vanskeligere å ramme »anonyme feil« når påtalemyndigheten må bevise at en ukjent person har oppfylt alle vilkår for straffbarhet. Prosessøkonomisk vil det være en fordel om politi og påtalemyndighet i saker hvor

det synes vanskelig eller uhensiktsmessig å ramme enkeltpersoner, kan konsentrere seg om å bevise at det objektivt sett er begått en lovovertrødelse og på det grunnlag påstå virksomhetsansvar.

For det tredje bør en bestemmelse om straffansvar for virksomheter utformes slik at den ikke beskytter reelle interessenter bak den virksomhet kan gjøres umiddelbart ansvarlig. Det er idag noe tvilsomt etter norsk rett i hvilken utstrekning man i konsernforhold kan ramme ikke bare datterselskapet, som lovovertrødelsen er begått i, men også morselskapet som kanskje har avgjørende innflytelse i datterselskapet. I de norske hjemmelsbestemmelser for virksomhetsansvar beror dette på en tolking av uttrykket »på vegne av«, og ved denne tolking er det grunn til å anta at reelle forhold vil tillegges betydelig vekt. Spørsmålet blir da ikke i første rekke hvordan konsernets formelle organisering er, men hva slags innflytelse andre selskapsenheter faktisk har over det selskap som gjøres umiddelbart ansvarlig.

For det fjerde synes det hensiktsmessig at virksomhetsansvaret inkluderer mulighet for både bøtestraff, inndragning og rettighetstap. Bøtestraff er den praktisk viktigste reaksjon. Men inndragning kan også være formålstjenlig, ikke minst inndragning av vinning. Det er hjemmel i norsk straffelov både for vinnings- og gjenstandskonfiskasjon overfor virksomheter. Men en forutsetning vil her være at det er begått en »straffbar handling« på vegne av den inndragningsansvarlige eller, ved vinningskonfiskasjon, at vinningen er tilfalt den inndragningsansvarlige direkte ved handlingen. Dog kreves ikke at gjerningsmannen var tilregnelig i gjerningsøyeblikket, jfr. norsk straffelovs § 31, 2. ledd. Derimot er det i norsk lov ikke alminnelig hjemmel for rettighetstap overfor virksomheter. Selv om straffbare forhold kan lede til at virksomheter får omgjort offentlige konsesjoner og andre tillatelser, kan det være behov for en adgang til også å fradømme f. eks. et foretak – for en viss tid eller inntil videre – retten til å utøve næringsvirksomhet, generelt eller begrenset til deler av virksomheten. Man bør i den forbindelse sikre seg regler som hindrer omgåelse av et rettighetstap ved nye selskapsdannelser o.l.

I det foregående har jeg skissert en vid ramme for en bestemmelse om straffansvar for virksomheter på miljøkriminalitetens område. Jeg forestiller meg at en slik bestemmelse i prinsippet også bør kunne gis anvendelse ved overtrødelse av en eventuelt ny straffebestemmelse om de mest alvorlige former for miljøkriminalitet i straffelovens kapittel om allmennfarlige forbrytelser, jfr. skissen til en ny bestemmelse i avsnitt IV foran. Noen vil kanskje innvende at det derved gis en altfor vid adgang til å ilegge virksomheter straffansvar. Men i så fall vil jeg understreke at det nettopp er en *adgang* til å ilegge straffansvar. Det fakultative element i ansvarsbestemmelsen gjør det mindre betenkelig med et vidtfaavnende anvendelsesområde. Påtalemyndighet og domstoler vil vise tilbakeholdenhet med å bruke bestemmelsen når dette ikke har en klar og sikker forankring i prevensjonsformål, eller hvor straffansvar vil virke urimelig.

For Norges del er en slik vidtrekkende fakultativ straffebestemmelse mindre betenkkelig på grunn av vår særlige ankeordning. Avgjørelse av om ansvar skal ilegges virksomheten, og fastsettelse av straff/reaksjon, hører prosessuelt helt ut til straffespørsmålet. Det betyr at avgjørelsen aldri treffes av juryen, og at det alltid gis en nærmere begrunnelse for avgjørelsen. Anken over straffespørsmålet går direkte til Høyesterett, som derved får anledning til å trekke opp retningslinjer for lavere rettsinstanser og påtalemyndigheten, og således sikre en mest mulig lik anvendelse av bestemmelsen i praksis. Dette anses som en viktig rettsikkerhetsgaranti.

#### VI Straffutmåling og reaksjonsvalg

Ansvar for virksomheter er som nevnt særlig formålstjenlig og praktisk på miljøkriminalitetens område. Men dette må ikke bety at det personlige straffansvar raderes ut. Virksomhetsansvaret er i utgangspunktet et *supplerende* ansvar. Først må etterforskningen klarlegge om det er noen enkeltperson i virksomheten som kan trekkes strafferettslig til ansvar. Dette må være utgangspunktet selv om det for virksomhetsansvar ikke kreves at det er begått en straffbar handling på vegne av virksomheten. Av preventive grunner må en ikke gi slipp på det personlige ansvar som hviler på alle ansatte i virksomheten. I denne forbindelse skal presiseres at terskelen for uaktsomhetsansvaret ikke må legges for lavt. Vi må ikke havne i et slags »miljøvern hysterik« som gjør nær sagt enhver menneskelig svikt automatisk til straffbar uaktsomhet. En viss margin for lovlige feil må vi ha, selv om terskelen for straffansvaret her som ellers vil variere på ulike livsområder. Finnes en ansvarlig person, må alltid overveies om det ut fra prevensjonshensyn er hensiktsmessig og tilstrekkelig å straffe vedkommende. Og selv om dette ikke anses tilstrekkelig, kan det – for å styrke den preventive virkning – være aktuelt både å straffe den personlig ansvarlige og virksomheten. Dette beror på et skjønn som må ta i betraktning en rekke momenter, bl.a. hvor i virksomheten den ansvarlige er plassert, om ledelsen er å bebreide fordi vedkommende fikk for stort ansvar, om en underordnet har handlet egenrådig osv.

Som et generelt synspunkt kan anføres at når den straffbare handling er forøvet på meget lavt nivå i virksomheten, bør det kreves noe mer for å statuere personlig straffansvar enn når handlingen er utført på høyere nivå. Den underordnede og hans kolleger på samme nivå vil lett føle et personlig straffansvar som særlig urimelig. De vil lett se det slik at de gjøres til »syndebukker« for forsømmelser høyere opp, og en lettvinnt plassering av ansvar på lavt nivå vil kunne virke støtende på arbeidstakernes rettsbevissthet og derved bidra til å svekke straffetruslenes forebyggende virkning.

Den praktisk viktigste straff-form vil være *bøtestrafen*, hva enten det er tale om enkeltpersoners ansvar eller virksomhetsansvar. Siden truslene fra miljøkriminaliteten er blitt så påtrengende i vår tid – og skademulighetene så enorme, ikke minst ved de kumulative skadevirkninger over tid og i geografisk utstrekning – er det viktig med et høyt bøtenivå.

Så lenge det gjelder enkeltpersoners ansvar, vil det etter omstendighetene settes trange grenser for bøtenes størrelse, jfr. den norske straffelovs § 27. Men også her kan det skje en vesentlig heving av nivået, ikke minst gjelder det ved visse former for straffbare forurensninger innenfor landbruket. På dette området er for øvrig bevisstheten om skadevirkningene sterkt økende, og det kan ventes en rekke reguleringer som også vil kunne gi nye straffebestemmelser av ikke ubetydelig rekkevidde. Dreier det seg om større enkeltmannsforetak, må boten for den ansvarlige eier i prinsippet fastsettes som om det hadde dreiet seg om virksomhetsansvar.

Ved virksomhetsansvar kan man lett tenke seg bøtestraff i mange millioners-klas-sen. I Norge har vi for lengst passert million-grensen. Kommer en tilstrekkelig alvorlig overtredelse, kan en bot på flere millioner kroner være det eneste riktige av al-menpreventive grunner. Virksomhetens økonomiske situasjon, derunder hensynet til de arbeidsplasser som er knyttet til denne, bør – i de alvorligste sakene – bare i mindre grad virke begrensende. Når jeg sier dette såpass sterkt, er det fordi vi på dette felt utvilsomt i vårt rettsapparat har visse tradisjonsbestemte, »psykologiske sper-  
rer« mot bøtestraff av en størrelsesorden som antydte.

For ordens skyld presiseres at utmålingen av en bøtestraff ikke kan vurderes løst fra hvilke andre strafferettslige reaksjoner personen eller virksomheten blir ilagt. Særlig når inndragning av vinning kommer sammen med bøtestraff, må man være varsom med å legge vekt på fortjenesten eller besparelsen også ved utmåling av bøtestraffen.

For enkeltpersoner vil fengselsstraff være en aktuell reaksjon i de grove tilfellene. Dette markeres også i strafferammene i den skisse til en ny generell straffebestem-melse mot miljøkriminalitet som er presentert i avsnitt IV ovenfor. Men fengselsstraffen bør reserveres for tilfelle hvor det i det minste er fare for alvorlige skadevirkninger i det ytre miljø, og hvor skyldgraden iallfall er grov uaktsomhet. Ved for-settelige overtredelser bør fengselsstraff være aktuell ved en noe mindre kvalifisert fare. Ellers kan residiv gjøre det påkrevd med fengselsstraff også i mindre alvorlige tilfelle.

### VII *Avsluttende bemerkninger*

I denne artikkel har jeg måttet bevege meg på et forholdsvis generelt nivå. Et alterna-tivt opplegg kunne ha vært fordypning i noen få og utvalgte emner. Men som innled-ning til en diskusjon på det nordiske kriminalistmøtet, har jeg ment at den valgte fremgangsmåte åpner for mer allsidige forhandlinger, og den forhindrer jo på ingen måte at man drøfter enkeltspørsmål langt mer inngående enn jeg har hatt anledning til. Og skulle drøftelsene på lengre sikt føre oss et lite skritt videre i bekjempelsen av miljøkriminaliteten, ville mye være vunnet.

Adresse: Riksadvokat  
Georg Fr. Rieber-Mohn  
Postboks 8002 Dep.  
N-0030 Oslo 1