

MILJØSTRAFFESAGERS BEHANDLING I DANMARK

AF GORM TOFTEGAARD NIELSEN

1. *Sagernes karakter*

Der kan tænkes 2 vidt forskellige former for miljøstraffesager, der groft sagt kan karakteriseres således:

1. Den rent kriminelle bortskaffelse af kemikalier, som sker uden forbindelse med virksomhedens normale udledninger, og som søges skjult for omgivelserne.
2. For store udledninger eller udledninger af ikke-godkendte stoffer i forbindelse med virksomhedens drift.

Den under 1. nævnte kategori af miljøstraffesager har betydelig lighed med efterforskningen af straffelovsovertrædelser. Som når et lig findes nedgravet i skoven, kan det også her være hovedproblemet at finde gerningsmanden til nedgravningen af kemikalier i skoven eller udledningen i vandløb. Disse sager kan således stille store krav til politiets og miljømyndighedernes efterforskningsindsats. Miljøsager af denne karakter vil af domstolene sandsynligvis blive vurderet som meget grove og resultere i betydelige straffe.

Man fornemmer undertiden, at behandlingen af miljøstraffesager generelt diskuteres ud fra disse forudsætninger. Det er derfor værd at bemærke, at der ikke i Danmark endnu er set sager af denne karakter.

De reelle sager vedrører virksomheder, der som led i deres normale drift overskrider vilkårene for, hvilke stoffer de må udlede og i hvor store mængder. Kontrollen med disse virksomheders drift føres for langt de flestes vedkommende af amts- og primærkommunerne. Disse myndigheder fører tilsynet med overholdelse af miljøbeskyttelsesloven og har til opgave at skride ind ved overtrædelser. I de grove tilfælde forventes de at indgive politianmeldelse. Politiets og retsvæsnets rolle er således begrænset inden for dette område. Dette svarer ganske til retsstillingen vedrørende skattesager. Skattemyndighederne fører kontrol med, at borgerne og virksomhederne ikke snyder i skat og forventes at melde de grove tilfælde til politiet (med mindre skattemyndighederne udnytter deres mulighed for selv at forelægge skattesnyderen en bøde). Det forekommer de fleste ret oplagt, at et uacceptabelt stort skattesnyderi primært må bekæmpes ved en mere effektiv ligning. Uden en sådan vil effekten af skattestraffesagerne være ret begrænset. Omvendt er det naturligvis væsentligt, at den effektive skattekontrol, som overleverer skattesnyderne til retsvæsnets, bliver bakket op. Hvis straffene i skattestraffesager var så små, at det ikke kostede noget at blive afsløret af skattekontrollen, ville systemet naturligvis ikke kunne fungere. Det er i lyset af dette for retsvæsnets velkendte og velfungerende system, at problemerne med miljøsagerne bør behandles.

II. *Det kommunale tilsyn*

Der har i Danmark været en meget udtalt kritik af de kommunale miljømyndigheds indsats. Det har fra mange sider været fremhævet, at adskillige kommuner har forholdt sig meget afslappet til dette område eller endog, at man har valgt at se gennem fingrene med selv alvorlige overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven for at bevare arbejdspladser, idet en anmeldt virksomhed måske kunne føle sig tilskyndet til at søge til en mere »erhvervsvenlig« kommune. Disse forhold hænger naturligt sammen med, at medens der i statsadministrationen er en betydelig embedsmandstradition og tradition for, at de politiske chefer ikke blander sig i spørgsmål om politianmeldelse, er der ikke nogen tilsvarende tradition i kommunerne. Tværtimod varetages en betydelig del af administrationen af forskellige udvalg bestående udelukkende af politikere, der som nævnt har haft tilbøjelighed til at foretage »overordnede politiske afvejninger« af en karakter, der er ganske uacceptabel i forhold til retsvæsnets. I begyndelsen af 80'erne kunne dette iagttages bl.a. ved, at der blev indgivet betydeligt flere anmeldelser af landmænd, der typisk ikke kan tilbyde mange arbejdspladser, end af håndværks- og især af industrivirksomheder. Dette resulterede i et vist omfang i private politianmeldelser – ofte kaldet græsrodsanmeldelser. Disse sager afslørede imidlertid, at de kompetente kommunale myndigheder havde accepteret betydelige overskridelser fra større virksomheder. Der blev typisk ikke rejst tiltale i disse sager, fordi det på forhånd ligner en umulig opgave for anklagemyndigheden at skulle overbevise domstolene om, at disse virksomheder skal straffes, samtidig med at de kompetente myndigheder stiller sig på virksomhedernes side og bagatelliserer overtrædelserne. I øvrigt opfattede virksomhederne ofte forholdet således, at tilsynsmyndighedens stiltiende accept havde legitimeret overtrædelserne.

Disse forhold blev afdækket i betænkning nr. 981 fra 1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen og der blev gennemført ændringer i miljøbeskyttelsesloven for at effektivisere tilsynsindsatsen, ligesom der i kommunerne blev ansat adskillige nye medarbejdere til denne opgave. Samtidig er kommunalpolitikernes vilje til at sikre håndhævelsen øget betydeligt, samtidig med at miljøspørgsmål er blevet væsentlige i den politiske debat, således at der måske er flere stemmer i at sikre miljøet end i at sikre forurenende virksomheder. Endelig har miljøstyrelsen udført en betydelig indsats for at sikre kommunernes medvirken til en konsekvent og sober håndhævelsespraksis.

Der er således ikke tvivl om, at der på dette område er sket meget store forbedringer i håndhævelsesarbejdet. Det er dog stadig således, at det gældende cirkulære om dette arbejde foreskriver, at politiet/anklagemyndigheden bl.a. skal bede kommunerne om forslag til bødestørrelse. Dette resulterer undertiden i, at politikerne i de kommunale udvalg sidder og drøfter bødestørrelser og vel endog foretager afstemning herom. Det er naturligvis fra retsvæsnets synspunkt ligegyldigt, hvilket bødeforslag der er blevet resultatet af en sådan afstemning. Denne politisering har næppe

anden praktisk virkning end at vedligeholde domstolenes tidligere velbegrundede mistillid til håndhævelsessystemet. I vidt omfang omgås cirkulæret heldigvis, ligesom flere kommuner har delegeret disse beføjelser til embedsmændene. Endelig er der en klar tendens til, at bødeforslag indhentes fra miljøstyrelsen i stedet for hos kommunerne.

III. Efterforskningen

Som ovenfor nævnt er situationen typisk den, at det kommunale miljøtilsyn igennem sin kontrol med virksomhederne har afsløret en virksomheds grove overtrædelser af reglerne og derfor foretager anmeldelse af virksomheden. Tilsynets eget arbejde dokumenterer klart overtrædelserne, ligesom tilsynets ansatte er kyndige med hensyn til fremskaffelse af det materiale, der kan belyse overtrædelsens betydning for naturen. Det er således kun en meget begrænset politiefterforskning, der er behov for. I det omfang man ønsker at finde de fysiske personer, som er ansvarlige, kan der dog være behov for en efterforskning til afdækning af kompetence og driftsforhold inden for virksomhedens egne rammer. Dette vil ofte være et særdeles ressourcekrævende arbejde, der også er behæftet med meget stor risiko for ikke at lykkes, idet medarbejderne som oftest vil være tilbøjelige til at erkende eller måske endog overvurdere deres egne fejl og omvendt dække over ledelsens rolle. Dette skyldes dels virksomhedsloyalitet, men også i høj grad at de fleste medarbejdere anser dette for nødvendigt eller mest sikkert, hvis de ønsker at bevare deres jobs. Sat på spidsen kan man sige, at det enten kræver en betydelig naivitet eller en betydelig brutalitet at beslutte og udføre denne efterforskningsopgave.

I dansk ret kan disse problemer i meget høj grad undgås ved fra start at vælge at koncentrere sagen om ansvaret for virksomheden som juridisk person eller selskab. Efterforskningsressourcerne kan herefter anvendes til et forsøg på (i samarbejde med miljømyndighederne) at opgøre, hvor meget virksomheden har tjent eller sparet ved overtrædelserne. Der er meget store problemer på dette område, dels p.g.a. de juridiske tvivlsspørgsmål, men også fordi de relevante faktiske oplysninger oftest er meget vanskelige at fremskaffe.

IV. Selskabsansvaret

Vi har i Danmark en meget lang tradition for i særlovssager at straffe selskaber. Traditionen går tilbage til 1930'ernes landbrugslovgivning og hjemlede straf for primært andelsselskaber, der da oftest var med personlig hæftelse for medlemmerne. Alligevel fortolkes bestemmelserne om selskabsansvar i de enkelte love, således at de primært vedrører aktieselskaber og anpartsselskaber og andre juridiske personer uden personlig hæftelse.

Anvendelsen af selskabsstraffean svar har vist sig at fungere fuldt tilfredsstillende. Der spares meget betydelige ressourcer både i efterforskningen og i særdeleshed ved

selve domstolsbehandlingen. Ligeledes er det bemærkelsesværdigt, at der stort set ikke er rejst kritik af systemet, hverken fra erhvervslivet eller fra offentligheden/pressen. Virksomhederne accepterer, at de strafferetligt hæfter for de overtrædelser, deres medarbejdere begår, ligesom de i mange år har haft et erstatningsansvar for medarbejderen fejl. I de sidste år er dog sporet et krav om anvendelse af personlig straf i disse sager, undertiden i form af krav om frihedsstraf. Der har været rejst enkelte sager af denne karakter, men erfaringerne maner til eftertanke. Ikke alene har domstolene ikke fulgt kravene om frihedsstraf, men sagernes behandling har også vist, hvor ressourcekrævende dette er ikke mindst for den retlige behandling. Ressourceforbruget i disse sager står i kontrast til de begrænsede ressourcer anklagemyndigheden indtil nu har anvendt for at opnå et højere bødeniveau, og man må håbe, at den øgede indsats, der nu må gøres på dette område, vil medføre, at traditionen for selskabsansvar kan opretholdes.

Der er i dansk lovgivning en række næsten enslydende bestemmelser om strafansvar for selskaber. For tiden arbejder straffelovrådet med forslag til en generel regel om selskabers strafansvar i særlovgivningen. Der er derfor grund til kort at kommentere rigsadvokat Rieber-Mohns bemærkninger om emnet ovenfor s. 13 ff.

Det forekommer naturligt på baggrund af de hidtil ubetinget heldige erfaringer med selskabsansvaret at udstrække dette til flest mulige erhvervsvirksomheder. De ofte fremførte betænkeligheder ved at anvende selskabsansvar over for ansvarlige selskabskonstruktioner, f. eks. interessentskaber, er reelt ubegrundede. Det bør endog som af Rieber-Mohn fremhævet forsøges at udvide selskabsansvaret til et egentligt virksomhedsansvar også omfattende personligt ejede énmandsfirmaer. Den strafferetlige regulering bør i videst muligt omfang være uafhængig af den civilretlige virksomhedsmodel, ligesom den nuværende retstilstand stort set er stærkt diskriminerende overfor mindre erhvervsdrivende. I dansk ret er ansvaret i mange love udstrakt til også at omfatte kommuner og kommunale fællesskaber. Men på arbejdsmiljøområdet er også staten strafferetligt subjekt. Denne udvidelse har været nødvendig for at ligestille offentlige og private virksomheder, og er i motiverne klart begrænset til det offentliges aktiviteter som driftsherre, arbejdsgiver o.lign., således at ansvaret ikke omfatter kommunernes myndighedsudøvelse. Rieber-Mohn foreslår ansvaret udstrakt til også at gælde dette sidstnævnte område. Det forekommer mig uheldigt og unødvendigt at indføre et sådant strafansvar, der reelt vil medføre, at politiet bliver en slags overkommunal tilsynsmyndighed. Funktioner der i dag varetages af tilsynsråd og indenrigsministerium.

Rieber-Mohn ønsker selskabsansvaret betinget af ledelsessvigt. Dette krav gælder ikke i dansk ret og ville medføre, at ressourcegevinsten næsten helt ville forsvinde. Ligeledes forslaget om at kombinere selskabsansvar med et personligt ansvar. Endelig vil forslaget om, at domstolene ikke alene kan afgøre om et tiltalt selskab kan straffes, men også om dette er rimeligt, medføre et radikalt brud med dansk ret, og

at politi og anklagemyndighed skal bruge ressourcer på efterforskning og bevisførelse for at begrunde rimeligheden af selskabsansvaret. I forhold til dansk ret må Rieber-Mohns forslag derfor stort set betegnes som et skridt væk fra forsøget på ved anvendelse af rimelige ressourcer at opnå en strafferetlig effektiv/præventiv håndhævelse af miljølovgivningen.

V. Tiltalekompetence

I Danmark har de lokale politimestre kompetence til at rejse tiltale i miljøsager. Dog skal større sager forinden forelægges for de regionale statsadvokater. Der har været rejst kritik af de lokale anklageres evne til at føre disse sager og samtidig rejst krav om en miljøstatsadvokat efter norsk forbillede – altså som en afdeling under Statsadvokaten for Økonomisk kriminalitet. Der er sket betydelige forbedringer i sagernes behandling og det må forventes, at denne yderligere vil blive forbedret i kraft af de regionale statsadvokaters stigende indsats på området. Sagernes behandling må nødvendigvis foregå i et intimt samarbejde med de kommunale tilsynsmyndigheder, og det forekommer derfor mindre velvalgt at ville centralisere hele politibehandlingen til en afdeling i København, så meget mere som de fleste sager opstår i Jylland. Endvidere er det helt forskellige færdigheder, der kræves i miljøsager og i sager om økonomisk kriminalitet. Groft sagt er problemerne i de første ofte af forvaltningsretlig og specialstrafferetlig karakter, medens større økonomiske sager oftest kræver et grundigt civilretligt – undertiden dog også skatteretligt – fundament. Til gengæld må det erkendes, at der er et politisk krav om mere effektiv sanktionering i disse sager, og at lovgiver, såfremt anklagemyndighed og domstole ikke efterkommer dette krav, må forventes at ville indføre nye regler, herunder eventuelt en miljøstatsadvokatur.

Jeg tror og håber, at der efter dansk ret er gode muligheder for at behandle sagerne så godt, at dette ikke bliver nødvendigt. Men det kræver, at domstolene viser større vilje end i dag til i større industrisager at idømme betydelige bøder. En udvikling der ikke bør afvente, at den første sag på et endnu ganske uvist tidspunkt bliver forelagt Højesteret, der i sager om landbrugsforurening klart har vist viljen til at medvirke til løsningen af denne samfundsopgave.

Adresse: Professor Gorm Toftegaard Nielsen
Institut for Proces- og Kriminalvidenskab
Aarhus Universitet
DK-8000 Aarhus C