



Miljö- och energidepartementet
Miljöprövningsenheten

Yttrande betänkandet Miljötillsyn och sanktioner - en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet (SOU 2017:63)

Åklagarmyndigheten är positiv till huvuddelen av de förslag som läggs fram i betänkandet och tillstyrker att de genomförs. Åklagarmyndigheten delar emellertid inte utredningens uppfattning att myndigheten ska åläggas att leda och samordna arbetet med att utveckla samverkan med Polismyndigheten och länsstyrelserna. Det gäller också förslaget att tillsammans med länsstyrelserna och Polismyndigheten identifiera branscher som är särskilt utsatta för miljöbrottslighet och föreslå branschspecifika åtgärder. Åklagarmyndigheten anser att förslaget att det ska införas en särskild forumregel för miljöbrott som innebär att åtal för dessa brott ska väckas vid en av landets fem mark- och miljödomstolar bör övervägas ytterligare och att förslaget i nuläget inte bör läggas till grund för lagstiftning. Därutöver önskar myndigheten redovisa följande synpunkter på förslagen.

21.4 Vilka regler ska föras över till miljöstraffsystemet

Åklagarmyndigheten bedömer att det är särskilt angeläget att regeringen tillsätter en ny utredning som kan lämna förslag till ett utvecklat system med miljöstraffavgifter. Myndigheten delar också utredningens uppfattning att det krävs en översyn av samtliga bestämmelser i 29 kap. miljöbalken.

Ett utbyggt system med miljöstraffavgifter har betydelse inte minst för Polismyndigheten och riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål. Införandet av ett sådant system på t.ex. kemikalieområdet skulle innebära att de knappa resurserna kan utnyttjas effektivare.

24.2.3 Ett uppdrag att utveckla samverkan

Åklagarmyndigheten anser att det uppdrag som riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål föreslås leda inte beaktar den strategiska roll som kammaren kan ha och inte tar hänsyn till det samverkans- och utvecklingsarbete där riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål redan i dag är involverad.

Det bör förtydligas att riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål är en kammare som ingår i den Nationella åklagaravdelningen som samlar de kamrar som arbetar nationellt och är en av ca 40 kammare inom Åklagarmyndigheten. Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål är till sin storlek jämförbar med en medelstor kammare om ca 20 åklagare och bedriver verksamhet genom lokala enheter i Malmö, Göteborg, Jönköping, Stockholm och Östersund.

I dag bedriver riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål ett regionalt arbete gentemot landets 21 länsstyrelser. Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål har i ett yttrande som bifogas remissvaret utvecklats sin syn på det arbete som pågår.

Den idé om förnyelse som ges i betänkandet som helhet är att myndigheterna som är involverade i tillsynsarbetet och i arbetet med bekämpning av miljöbrott ska arbeta strategiskt. Övergripande strategiska planer för verksamheten ska finnas och planerna ska samordnas mellan myndigheterna. Denna samverkan kan leda till en styrning av verksamheten som saknas i dag.

Åklagarmyndigheten anser att det är på den nationella strategiska nivån som riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål kan bidra när det gäller att skapa förutsättningar för en strategisk miljöbrottsbekämpning. Den kunskap som kammaren besitter i fråga om brottsutveckling och brottsbekämpning kan här få det genomslag som efterfrågas.

Åklagarmyndighetens uppfattning är att uppdraget att identifiera utsatta branscher och föreslå branschspecifika åtgärder hör hemma på den nationella strategiska nivån och inte kan beredas tillsammans med 21 länsstyrelser. Åklagarmyndighetens uppfattning är att det arbetet bör anstå tills översynen av 29 kap. miljöbalken har genomförts och det står klart hur systemet med sanktionsavgifter ska utformas. I denna del hänvisas också till riksenheten för miljö- och arbetsmiljömåls yttrande.

25.5 En särskild forumregel för miljöbrott

Åklagarmyndigheten anser inte att det finns skäl att ändra den nuvarande ordningen. Myndighetens uppfattning är att de allmänna domstolarna har kompetens när det gäller att handlägga miljöbrott och att kompetensutveckling i miljö rätt är möjlig.

De krav på specialisering som utredningen hänvisar till grundar sig på två äldre utredningar där enstaka personers erfarenheter refereras samt en rapport från Jordbruksverket rörande artbrott där frågan om specialisering grundas på önskemålet om ett ökat antal fällande domar. Vidare åberopas en allmän rekommendation från ministerrådet om specialisering för de som inom rättsväsendet handlägger miljöbrott.

Statistiska uppgifter som visar att antalet miljömål per tingsrätt är litet är inte ett argument för att ärendena behöver koncentreras. Det sammanhänger med att miljöbrotten inte utgör en homogen grupp ärenden. Det är därför tveksamt om förslaget kan leda till en ökad specialisering. Utredningen bortser också från betydelsen av den lokala kännedomen som tillvaratas när målen handläggs av allmän domstol.

Åklagarmyndigheten anser sammanfattningsvis att förslaget bör övervägas ytterligare och att det i nuläget inte bör läggas till grund för lagstiftning.

Såvitt avser den föreslagna författningstexten i 16 kap. 1 a § miljöbalken anges att mark- och miljödomstolarna ska pröva åtal för brott enligt 29 kap. och frågor om förverkande enligt 29 kap. 12 §. För att undvika missförstånd bör lagtexten utformas så att den också omfattar framställningar avseende företagsbot.

I detta ärende har överåklagare Mats Svensson beslutat. Chefsåklagare Ingela Sörgård har varit föredragande. I ärendets handläggning har chefen för riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål Kristina Falk Strand och vice chefsåklagare Jörgen P Lindberg deltagit.


Mats Svensson


Ingela Sörgård

Bilaga

Yttrande från riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål



Åklagarmyndigheten
Utvecklingscentrum Malmö

Miljötillsyn och sanktioner (SOU 2017:63)

REMA:s yttrande över betänkandet till Utvecklingscentrum Malmö.

Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål (REMA) lämnar här synpunkter på de delar av betänkandet som gäller sanktionssystemet, miljöbrottssamverkan och nya forumbestämmelserna (avsnitt 21-25).

Avsnitt 21.4 - Vilka regler ska föras över till miljöstraffsystemet? Avsnitt 23 – Ett nytt 29 kap. miljöbalken

REMA instämmer i behovet av en särskild översyn av 29 kap. miljöbalken och möjligheten till en utökad användning av sanktionsavgifter. REMA delar också utredningens uppfattning att frågorna lämpligen bör hanteras tillsammans i en kommande särskild utredning.

Avsnitt 24.2.3 Ett uppdrag att utveckla samverkan

REMA ställer sig avvisande till förslaget.

I kapitel 24 beskrivs nuvarande miljöbrottssamverkan och i underavsnitten utvecklas varför samverkan enligt utredningen måste bli bättre.

I betänkandet anges att inriktningen för de överväganden som gjorts har varit att skapa tydliga uppgifter för de samverkande myndigheterna. Den tydligheten försvinner dock i flera delar i betänkandet. Mycket av resonemangen kring att förebygga, upptäcka och bekämpa miljöbrottslighet förs i termer av ett myndighetsgemensamt ansvar där behovet av åtskillnad och integritet mellan tillsynsmyndigheterna och de brottsbekämpande myndigheterna inte uppmärksammas tillräckligt. Skillnaderna mellan myndigheternas olika uppgifter och inriktning är i själva verket grundläggande men de beskrivs i betänkandet närmast som ett hinder för en fungerande samverkan.

En viktig förklaring till hur miljöbrottsamverkan har utvecklats från början av 2000-talet fram till idag är just erfarenheter av behovet av en tydlig åtskillnad mellan myndigheternas roller. Det behovet har gjort sig gällande internt inom miljöbrottsamverkan men också och inte minst - utåt mot de aktörer i samhället som blir föremål för myndigheternas ingripanden. Det bör t.ex. inte råda oklarhet kring att en tillsynsmyndighet, t.ex. länsstyrelsen eller den kommunala miljönämnden, inte har en självständig funktion inom ramen för en pågående förundersökning. Det är ett ansvar som vilar på åklagarna och polisen. Tillsynsmyndigheterna har däremot en viktig roll i att upptäcka och rapportera misstänkta brott liksom att därefter i en förundersökning på begäran av förundersökningsledaren bistå med nödvändig sakkunskap.

REMA anser inte att det råder någon oklarhet i den rollfördelningen och inte heller i övrigt kring de samverkande myndigheternas befogenheter, som följer av lagreglering.

Det kan finnas gränsdragningsfrågor av annat slag kring hur djup en samverkan bör vara i olika frågor. Samtidigt som gemensamma strategier för brottsbekämpningen kan vara värdefulla är det inte självklart att Åklagarmyndigheten ska ha inflytande över inriktningen på den tillsynsverksamhet som bland annat 21 länsstyrelser och 290 kommuner bedriver. Delar av de resonemang som förs i betänkandet kan därför uppfattas som något svävande och oklara.

Det förslag som utredningen nu lämnar är att Åklagarmyndigheten (REMA) tillsammans med Polismyndigheten och länsstyrelsen får i uppdrag att utveckla miljöbrottsamverkan samt identifiera utsatta branscher och föreslå branschspecifika åtgärder. Åklagarmyndigheten ges ansvaret att leda, samordna och redovisa arbetet.

Som antytts ovan framstår uppdraget som tämligen abstrakt. På skilda ställen anges ett behov av utökad samverkan i förhållande till dagens nivåer och det betonas vikten av en såväl lokal som regional och central samverkan. På samtliga nivåer vill man se en både strategisk som operativ samverkan.

Åklagarmyndigheten, genom (REMA), har redan idag en omfattande och resurskrävande samverkan med berörda tillsynsmyndigheter på såväl miljö- som arbetsmiljöområdet. Totalt sett handlar det på miljösidan om 290 kommuner och 21 län samt ett antal centrala tillsynsmyndigheter som t.ex. Kemikalieinspektionen, Jordbruksverket och Naturvårdsverket. Parallellt sker på arbetsmiljöområdet en samverkan på såväl regional som central nivå. Därutöver krävs samverkan med de brottsbekämpande myndigheterna Polisen, Tullen och Kustbevakningen utanför det rent operativa utredningsarbetet. Till det kommer uppdrag och åtaganden i vissa internationella samarbetsorgan på miljöbrottsområdet.

Detta innebär att det totala samverkansuppdraget som för närvarande vilar på REMA är mycket omfattande. Det är ett uppdrag som i det dagliga arbetet resursmässigt trängs med det rent operativa åklagararbetet. Varje åklagare på REMA ansvarar momentant för cirka 100 brottsutredningar och har därutöver ett antal samverkansuppdrag. Det är därför ytterst angeläget att miljöbrottsamverkan utformas på ett ändamålsenligt och resurseffektivt sätt.

En effektivt fungerande samverkan kan antas bidra till en större upptäckt av allvarigare brott, ge en högre ingångskvalitet i brottsutredningsarbetet och därmed resultera i fler lagföringar. Tvärt om gäller att en samverkan som inte bidrar till ett sådant resultat blir en belastning för Åklagarmyndighetens verksamhetsresultat.

Rent arbetsfördelningsmässigt är dagens lokala och regionala samverkan geografiskt upplagd och fördelad på landets 21 miljöåklagare. Ett antal åklagare har därutöver nationella samverkansuppdrag inom t.ex. områdena grova jaktbrott, artskyddsbrott, arbetsmiljöbrott, gränsöverskridande illegala avfallstransporter och fartygsutsläpp samt internationella uppdrag.

Det nya uppdrag som nu föreslås om en utvecklad och utökad samverkan på strategisk nivå som förväntas innefatta bland annat en analys av ”myndigheternas inriktningar, tidshorisont och arbetstider” samt ”respektive myndighets roller och befogenheter” är frågor som med nödvändighet kräver ett nationellt grepp och som inte låter sig inordnas inom ramen för nuvarande lokala och regionala samverkansstrukturer. Det nya uppdraget kan av samma skäl inte heller spridas på riksenhetens olika åklagare.

Inom såväl Åklagarmyndigheten som Polismyndigheten ligger ansvaret för utveckling av miljöbrottsbekämpningen i praktiken på en nationell nivå (UC Malmö/REMA:s kammarledning respektive Polismyndighetens Utvecklingscentrum nord). Såvitt måste förstås är uppdraget utformat så att Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten förväntas driva uppdraget gentemot 21 länsstyrelser parallellt. (Det är här oklart varför betänkandet anger ”länsstyrelsen” i singularis.) En sådan uppgift skulle således falla på en och samma centrala funktion hos Åklagarmyndigheten respektive Polismyndigheten men kräva 21 parallella utvecklingsuppdrag gentemot länsstyrelserna. För Åklagarmyndighetens del skulle det innebära ett nytt och mycket omfattande uppdrag som inte bedöms kunna rymmas inom Åklagarmyndighetens eller REMA:s nuvarande organisation och resurser.

Som tidigare påtalats gäller uppdraget bland annat strategiska frågor av central och nationell betydelse för miljöbrottsbekämpningen. Sådana frågor handläggs således funktionellt på en nationell nivå hos två av de tre föreslagna myndigheterna. Det framstår därför utifrån det angivna syftet med uppdraget,

den praktiska genomförbarheten och inte minst resursfrågan som olämpligt att uppdraget skulle gälla gentemot 21 separata länsstyrelser. Från såväl organisatoriskt som praktisk synpunkt borde därför ett sådant uppdrag – om det skall genomföras - även på tillsynssidan ligga på central nivå och i så fall gälla en eller flera centrala tillsynsmyndigheter. En sådan lösning skulle också stå i bättre samklang med vad som i betänkandet (avsnitt 24.2.2.) beskrivs som ett behov av en utökad samverkan på central nivå i bland annat strategiska frågor.

Resursfrågan ter sig väsentligen olika för ett uppdrag gentemot samtliga länsstyrelser i landet eller i förhållande till centrala tillsynsmyndigheter. I det första fallet handlar det i praktiken om 21 parallella men skilda projekt eftersom lokala/regionala behov skall beaktas. I det andra fallet kan utvecklingsarbetet ske mer sammanhållet inom en enda projektram. I båda fallen behöver dock resursfrågan beaktas eftersom utredningen föreslår att den befintliga lokala och regionala samverkan ska bibehållas och utvecklas både operativt och strategiskt.

25.5 En särskild forumregel för miljöbrottmål

Utredningens förmodade utgångspunkt för förslaget i denna del får antas vara att utfallet av miljöbrottmålen i domstol skulle stärkas om målen koncentrerades till landets miljödomstolar. Något underlag för att den relativt höga andelen ogillande mål skulle bero på bristande kompetens hos tingsrätterna presenteras dock inte i betänkandet.

Det förs ingen löpande statistik över utfallet i domstol. Inom REMA företogs senast 2014 en manuell uppföljning avseende verksamhetsåret 2013 som då visade att cirka 70 % av målen bifölls helt eller delvis. REMA:s uppfattning är att den relativt höga andelen ogillade mål (30 %) huvudsakligen beror på målens kompliceringsgrad i bevishänseende. REMA har inget underlag för att påstå att bristande rättslig kompetens hos tingsrätterna skulle vara en faktor för utfallet.

REMA anser därför att det för närvarande inte finns ett tillräckligt underlag för en så pass genomgripande förändring.

För övrigt vill REMA framhålla att brott mot miljöbalkens straffbestämmelser ofta sker i näringsverksamhet och därför kan föranleda företagsbot. På grund av åtalsprövningsregeln i BrB 36 kap. 10 a § lagförs dessa brott i regel endast genom en *särskild talan* om företagsbot. En sådan talan utgör enligt gängse begreppsbildning inte ett *åtal*. Förfarandet regleras i dessa fall i lagen (1986:1009) om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m.

Det finns ingen sammanställd statistik över andelen miljöbrottmål vid domstolarna som lagförs genom åtal respektive särskild talan men det rör sig uppskattningsvis om cirka 50 % av målen.

REMA ställer sig därför tveksam till om utredningens författningsförslag (förslag till ny forumbestämmelse i 16 kap. 1 a § miljöbalken) i lagtekniskt mening omfattar också de miljöbrottmål där särskild talan förs om företagsbot.



Kristina Falk Strand



Jörgen Lindberg