

Förhållandet mellan miljöbalkens tillsynsregler

och

Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<u>1</u>	<u>INLEDNING</u>	4
1.1	<u>SYFTE OCH BAKGRUND</u>	4
1.2	<u>PROBLEMFÖRMULERING OCH FRÅGESTÄLLNINGAR</u>	6
1.3	<u>AVGRÄNSNINGAR</u>	6
1.4	<u>DISPOSITION</u>	7
1.5	<u>METOD</u>	8
<u>2</u>	<u>EUROPAKONVENTIONEN ANGÅENDE SKYDDET FÖR DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA</u>	9
2.1	<u>EUROPAKONVENTIONENS FÖRHÅLLANDE TILL SVENSK RÄTT</u>	9
2.1.1	<u>Regeringsformen 2:23</u>	10
2.1.2	<u>Rättstillämpningsmetod</u>	11
2.2	<u>EUROPAKONVENTIONENS PRAXIS</u>	11
2.2.1	<u>Artikel 6 Europakonventionen</u>	12
2.2.2	<u>Fallet Funke</u>	13
<u>3</u>	<u>INTERNATIONELLA KONVENTIONEN OM CIVILA OCH POLITISKA RÄTTIGHETER</u>	15
3.1	<u>INLEDNING</u>	15
3.2	<u>ARTIKEL 14 INTERNATIONELLA KONVENTIONEN</u>	15
3.3	<u>RATIFIKATION AV KONVENTIONEN</u>	16
3.4	<u>KONVENTIONENS BETYDELSE FÖR SVENSK RÄTT</u>	17
<u>4</u>	<u>RÄTTEGÅNGSBALKENS REGLERING</u>	19
4.1	<u>RÄTTEN ATT VÄGRA YTTA SIG</u>	19
4.2	<u>REGLERINGENS BETYDELSE FÖR MILJÖRÄTTEN</u>	20
<u>5</u>	<u>LAGEN OM SKYDD FÖR FÖRETAGSHEMLIGHETER</u>	21
5.1	<u>INLEDNING</u>	21
5.2	<u>BAKGRUND</u>	21
5.3	<u>BEGREPPET OBEHÖRIGA ANGREPP PÅ FÖRETAGSHEMLIGHETER</u>	22
5.4	<u>LAGENS TILLÄMPLIGHET INOM MILJÖRÄTTEN</u>	23
<u>6</u>	<u>MILJÖSANKTIONSAVGIFTER</u>	25
6.1	<u>INLEDNING</u>	25
6.2	<u>FÖREGÅNGARE TILL MILJÖSANKTIONSAVGIFTER</u>	26
6.2.1	<u>Företagsbot</u>	26
6.2.2	<u>Miljöskyddsavgift</u>	27
6.3	<u>SANKTIONSAVGIFTER I ALLMÄNHET</u>	27
6.4	<u>INFÖRANDET AV MILJÖSANKTIONSAVGIFTER GENOM MILJÖBALKSPROPOSITIONEN</u>	29
6.4.1	<u>Inledning</u>	29
6.4.2	<u>Rättssäkerhetsaspekter</u>	30
6.5	<u>MILJÖSANKTIONSAVGIFTER I FÖRHÅLLANDE TILL EUROPAKONVENTIONEN</u>	31
6.5.1	<u>Växjödomen</u>	31
6.5.2	<u>Fallet Öztürk</u>	33
6.5.3	<u>Fallet Belilos</u>	34
6.6	<u>KONKLUSION</u>	34
<u>7</u>	<u>TILLÄMPNING I PRAKTIKEN</u>	35
7.1	<u>MILJÖFÖRVALTNINGEN I GÖTEBORGS KOMMUN –TILLSYNSMYNDIGHET</u>	35
7.1.1	<u>Miljöinspektionen vid miljöskyddsavdelningen –miljörapporter som bevisning</u>	36

7.1.2	<i>Praktisk tillämpning av miljöskaktionsavgifter- ett juridiskt verktyg</i>	37
7.1.3	<i>Rätts säkerhetsproblem</i>	38
7.2	<u>MILJÖÅKLAGARES SYNPUNKTER</u>	39
7.2.1	<i>Användning av miljörapporter som bevis</i>	39
7.2.2	<i>Fallet Saunders</i>	39
7.2.3	<i>Är miljöskaktionsavgifter likställt med straff?</i>	41
7.2.4	<i>Fallet Engel</i>	42
7.2.5	<i>Göta hovrättsdomen</i>	45
7.2.6	<i>Framtida spörsmål</i>	45
8	<u>AVSLUTANDE KOMMENTARER OCH SLUTSATSER</u>	47
8.1	<u>BETYDELSEN AV RÄTTSFALLEN FRÅN EUROPADOMSTOLEN</u>	48
8.2	<u>ARGUMENTEN FÖR DEN SVENSKA MILJÖRÄTTSREGLERINGEN</u>	49
8.3	<u>FRÅGAN OM DUBBELBESTRAFFNING OCH TM:S RÄTTSTILLÄMPNING</u>	51
8.4	<u>MILJÖRAPPORTER SOM BEVISNING</u>	53
8.5	<u>AVSLUTNING</u>	53
9	<u>FÖRKORTNINGAR</u>	54
10	<u>KÄLLFÖRTECKNING</u>	55

1 Inledning

1.1 Syfte och bakgrund

Syftet med denna uppsats är att undersöka huruvida den nya miljöbalkens (MB) tillsynsregler stämmer överens med Europakonventionen angående skyddet för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR).

Mer specifikt ämnar jag studera kraven på verksamhetsutövaren (VU) att inkomma med uppgifter om sin verksamhet, vilket stadgas i MB 26:20 och 21. Enligt 20§ skall VU upprätta en miljörapport där han skall redovisa de åtgärder som vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut och resultaten av dessa åtgärder. Även andra uppgifter om hur VU uppfyller MB:s regler kan krävas. Miljörapport skall först och främst lämnas för tillståndspliktig verksamhet, men föreskrifter får meddelas om att även andra verksamheter skall lämna sådan rapport. Rapporten skall inlämnas varje år till den tillsynsmyndighet (TM) som övervakar verksamheten. Enligt 21§ kan TM förelägga VU att inkomma med extra uppgifter och handlingar om de anser att VU:s självmant inlämnade uppgifter inte är tillräckliga för att tillsynen skall kunna uppfyllas. Uppgiftsskyldigheten kan således leda till att VU tvingas påvisa eller dementera att han följer MB:s regler. De båda paragraferna är sanktionerade genom 29:5 MB, vilken stadgar att VU döms för brottet försvårande av miljökontroll till böter eller fängelse i högst två år, om han inte inkommer med de uppgifter som efterfrågas enligt balken. Lagrummen lyder som följer:

26:20 § Om en miljöfarlig verksamhet omfattas av tillståndsplikt enligt vad som föreskrivs med stöd av 9 kap. 6 § första stycket skall den som utövar verksamheten varje år lämna en miljörapport till den tillsynsmyndighet som utövar tillsynen över verksamheten. Detta gäller också den som förelagts att ansöka om tillstånd enligt 9 kap. 6 § andra stycket. I miljörapporten skall redovisas de åtgärder som har vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillståndsbeslut och resultaten av dessa åtgärder.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att en miljörapport skall innehålla en redovisning av verksamhetens miljöpåverkan även i annat avseende än vad som omfattas av villkoren i ett tillståndsbeslut. Även redovisning av andra uppgifter som är relaterade till balkens tillämpningsområde och mål får föreskrivas.

Även om en verksamhet inte är tillståndspliktig, får en föreskrift om skyldighet att lämna en miljörapport meddelas.

26:21 § Tillsynsmyndigheten får förelägga den som bedriver verksamhet eller vidtar en åtgärd som det finns bestämmelser om i denna balk eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, att till myndigheten lämna de uppgifter och handlingar som behövs för tillsynen. Detsamma gäller också för den som annars är skyldig att avhjälpa olägenheter från sådan verksamhet.

29:5 § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet i strid mot vad som föreskrivs i denna balk eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, underlåter att lämna underrättelse eller uppgift eller lämnar en oriktig uppgift och därigenom försvårar en tillståndsprövning eller en tillsynsmyndighets verksamhet, döms för försvårande av miljökontroll till böter eller fängelse i högst två år.

Min uppgift är att utreda hur dessa nationella regler stämmer överens med EKMR, vilken Sverige tillträdde 1952. Konventionen, liksom konventionsorganens praxis, är bindande för Sverige och konventionen gäller som lag i vårt land. Art 6 EKMR är den artikel i konventionen som är mest relevant för denna studie. Artikeln skyddar rätten till en rättvis förhandling och förbudet att tvingas föra bevisning mot sig själv. Frågan är hur detta förbud hänger samman med Sveriges regler i MB, vilka kräver att VU inkommer med uppgifter där han erkänner att han ej lyckats följa MB:s reglering?

Intressant att undersöka är även relationen mellan kraven i MB och lagen om företagshemligheter, vilken ger företagaren rätt att hemlighålla information om sin verksamhet. Kan VU hänvisa till denna lag för att slippa lämna information om att han ej lyckats uppfylla gällande miljökrav, om det skulle kunna skada hans verksamhet?

Jag ämnar studera vilka bestämmelser i svensk rätt som skyddar rätten att inte behöva kriminalisera sig själv. En studie av rättegångsbalkens (RB) bevisregler i 36 kap. kommer att göras, främst RB 36:6, vilken stadgar att man ej skall behöva vittna mot sina egna intressen. Med detta vill jag visa att denna princip varit etablerad genom årtionden även inom svensk rätt.

Ett annat kontroversiellt område i MB och som varit föremål för debatt, är reglerna om miljöstraffavgifter i 30 Kap. Avgiften påförs parallellt med straff och fråga uppkommer om det föreligger dubbelbestraffning. Frågan har berörts i miljödomstol och förändringar inom detta område är att vänta. Miljöstraffavgift påförs av TM, som härmed beviljats en straffbehörighet som de tidigare inte haft. Myndigheten har inte för vana att tillämpa de rättsprinciper som måste beaktas vid påförandet av sanktioner och som normalt tillämpas av domstolen, vilket leder till att rättssäkerheten sätts ur spel. En jämförelse med hur ED tagit ställning i liknande fall kommer att göras. Är den svenska regleringen i samklang med vad som stadgas i EKMR eller strider vår lagstiftning mot dessa bindande rättsprinciper? Är TM kompetent, enligt de metoder som de tillämpar, att påföra sanktionerna? Syftet med att utreda huruvida dubbelbestraffning föreligger, är främst för att visa att miljöstraffavgifter kan definieras som straff enligt EKMR, vilket i sin tur leder till att de tvingande rättsprinciperna i Art 6 måste tillämpas även av TM. Om således VU:s egna uppgifter används av TM som bevisning vid påförandet av miljöstraffavgift, skulle detta strida mot EKMR. Om TM därefter vidarebefordrar samma bevismaterial till åklagaren, som underlag för utdömande av sanktion i domstol, blir problemet än mer påtagligt, eftersom domstol i allra högsta grad är tvingad att tillämpa rådande rättssäkerhetsgarantier och beviskrav.

Genom samtal med TM och miljöåklagaren har jag undersökt hur tillämpningen sker i praktiken och lyfter fram exempel på hur praktiker ser på problemen. Har nämnda problem någon verklighetsförankring eller är de endast teoretiska spekulationer? Ställer reglerna till problem vid den praktiska tillämpningen och leder detta i så fall till att MB måste åsidosättas på vissa punkter eller t.o.m. revideras?

Det skulle vara mycket spännande att få se ett avgörande från ED vad gäller den svenska miljöstraffregleringen som omnämns i denna studie. Ett sådant avgörande är möjligt om VU överklagar en dom från miljööverdomstolen till ED och hävdar att en kränkning av Art 6 EKMR skett, då VU:s egna uppgifter använts som enda bevisning gentemot honom vid en anklagelse om brott. Detta har ännu inte skett, varför det är spännande att genomföra denna studie om hur miljöstraffreglerna skulle kunna bedömas vid ett framtida avgörande från ED.

1.2 Problemformulering och frågeställningar

För denna studie finns det två huvudsakliga frågeställningar:

1. Är det lämpligt att miljörapporter och andra uppgifter som VU själv tvingats inlämna, används som det enda bevismaterialet i en process gentemot honom, där han kan komma att anklagas för brott samt straffbeläggas?

Under frågeställning 1 kommer även att diskuteras huruvida VU under vissa omständigheter kan friskriva sig från uppgiftsskyldighet med hänvisning till lagen om företagshemligheter.

2. Är miljöstraffavgift en särskild rättsverkan av brott eller utgör det ett straff i straffrättslig bemärkelse, vilket betyder att dubbelbestraffning föreligger?

Under frågeställning 2 kommer även att i viss mån diskuteras om de rättstillämpningsmetoder som tillämpas utav TM, är i enlighet med vad EKMR föreskriver, eller om det leder till att miljöstraffavgifter beslutas under icke rättsenliga förhållanden? Leder samspelet mellan TM och åklagaren till att det rättsstridiga förhållandet som tillämpas hos TM, överförs till åklagaren och processen i domstol?

Studien utgår från Art 6 EKMR, vilken innefattar fyra relevanta frågeställningar som är avgörande för denna studie och vilka måste utredas för att kunna besvara de ovan ställda frågorna.

1. Vad är en anklagelse om brott? Innefattar detta endast straff eller även särskild rättsverkan av brott?
2. Vad är en rättvis förhandling?
3. Vad är en opartisk och oavhängig domstol?
4. Vad menas med att man skall betecknas som oskyldig till dess att man bevisats skyldig?

Frågorna behandlas löpande i texten och jag ämnar inte diskutera dem under särskilda kapitel, eftersom de berör flera områden i studien och inte lämpar sig för att behandlas som enskilda objekt.

1.3 Avgränsningar

Uppsatsens ämnesområde omfattar internationell rätt, nationell rätt och praktisk tillämpning. Området har således en obegränsad räckvidd och det är nödvändigt att avgränsa ämnet. Vad gäller internationella och europeiska konventioner har jag valt att i huvudsak behandla EKMR samt Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (IKMPR), vilka är de mest betydelsefulla konventionerna på området för Sveriges del. Självklart skulle man även kunna behandla EG-rätten, men ett sådant åtagande anser jag vara alltför omfattande och jag lämnar därmed detta område till en eventuell framtida avhandling.

Den nationella miljörätten omfattar vitt skilda ämnesområden och har ett stort omfattningsområde, vilket betyder att det finns en mängd spännande frågor att undersöka, såväl inom den materiella som den formella rätten. Jag har dock valt att inrikta mig på i huvudsak två paragrafer i kapitlet om tillsyn. De valda paragraferna sätts sedan i relation till den europeiska konventionen. Ett alternativ hade varit att behandla samtliga regler i

tillsynskapitlet, men det finns då en risk att uppsatsen blir en fakta beskrivning av gällande reglering och inte en djupstudie av ett specifikt problem. Därmed har jag valt denna snäva begränsning av min studie för att istället få utrymme att fördjupa mig ordentligt i problemet.

Vad gäller den praktiska tillämpningen av miljörättsreglerna, är regleringen mycket omfattande och fördelad på lagstiftning, föreskrifter, förordningar samt allmänna råd. Även inom detta område krävs således en avgränsning av det relevanta behandlingsområdet. De myndigheter som tillämpar rätten innefattar miljöåklagare, länsstyrelse och kommun. Jag har valt att inrikta mig på tillämpningen i kommunen samt hos miljöåklagaren. Länsstyrelsens verksamhet består främst av tillståndsgivning, vilket inte är aktuellt för denna studie och jag har därför valt att inte intervjua denna myndighet. Den information som framkommit vid min undersökningen av tillämpningen hos kommunen och miljöåklagaren anser jag på ett tillfredsställande sätt ger svar på mina frågeställningar.

1.4 Disposition

För att förstå bakgrunden till mitt problem ämnar jag först redogöra för de rättssäkerhetsprinciper som ligger till grund för studien. En redogörelse görs för de europeiska och internationella rättstraditionerna, vilka har anor långt tillbaka i vår historia, men vilka är lika aktuella och bindande för vårt rättssystem idag som när de instiftades. Jag anser det viktigt att förstå betydelsen och syftet med denna reglering för att senare kunna göra en relevant jämförelse med nuvarande miljölagstiftning. Redogörelsen konkretiseras med rättsfall från ED. Till denna avdelning hör även en redogörelse för vår svenska reglering i rättegångsbalken, där samma princip bekräftas. Även lagen om företagshemligheter berörs. Med denna bakgrund ämnar jag sedan börja min jämförelse med dagens miljörättsreglering.

Först redogörs för systemet med miljöstraffavgifter, vilka påförs av TM. En jämförelse görs av hur man tidigare reglerat detta område och vilka synpunkter och värderingar som då varit viktiga, för att därefter sätta detta i relation till dagens skarpa och effektiva system. Jag vill därmed framhäva kontrasten mellan de olika regleringarna för att tydligare påvisa de successiva avstegen från tidigare gällande rättstraditioner. Det är nödvändigt att förstå utvecklingen av miljöstraffavgiftssystemet för att kunna sätta detta i relation till hur bevismaterialet behandlas hos TM vid utdömning av avgiften. Redogörelsen konkretiseras liksom tidigare med rättsfall från ED samt svenska domar.

Därefter kommer jag att redogöra för problemet med att miljörapporter används som bevismaterial i rättsprocesser mot den enskilde. Det är därmed nödvändigt att undersöka huruvida miljörapporterna verkligen används som bevismaterial i praktiken, eller om det endast är teoretiska spekulationer. Jag börjar med att beskriva tillämpningen hos TM och följer sedan processen vidare till miljöåklagarens tillämpning. På detta sätt vill jag skildra hur materialet används i de olika instanserna och vad det får för direkt betydelse för den anklagade personen. Även i denna avdelning konkretiseras redogörelsen av rättsfall från ED.

Studien kan således ses som tredimensionell där tre element samverkar i en syntes. Europakonventionen och ED:s paragrafer kan ses som det första momentet, den svenska miljörättsregleringen utgör det andra och tillämpningen i praktiken utgör det tredje momentet. Alla momenten är betydelsefulla för den totala förståelsen och de påverkar varandra inbördes.

Med denna disposition av min studie hoppas jag kunna föra läsaren framåt i ämnet, från att ha tillägnat sig grundläggande bakgrundsinformation till att sätta problemet i en miljörättslig

kontext i vår nutid. Problemet är enligt mig reellt, men ännu har ingen ställt problemet i fokus och efterfrågat en bedömning från ED. Kanske kommer heller aldrig detta problem att lösas utan endast kamoufleras av okunnighet, acceptans och rutin.

1.5 Metod

För att fullfölja denna studie har jag använt mig av traditionell juridisk metod. Genom att studera lagar, förordningar, lagförarbeten och doktrin på området har jag tillgodogjort mig en grundläggande förståelse och kunnat utläsa lagstiftarens vilja. Materialet har sedan kompletterats med råd och föreskrifter från Naturvårdsverket samt deras hemsida.

En mycket viktig del i undersökningen har utgjorts av rättsfall från ED samt information om EKMR. Denna information har främst införskaffats från doktrin samt från de svenska förarbetena som behandlar implementeringen av konventionen. Från Europarådets hemsida kan man söka relevanta rättsfall, vilket varit till stor nytta för undersökningen.

Ett annat viktigt moment i studien, samt en bekräftelse på de problem som jag haft som utgångspunkt, har utgjorts av intervjuerna med TM och miljöåklagaren. De har tillhandahållit ovärderlig information och varit en förutsättning för denna undersökning. Min studie är således föremål för en mycket blandad informationssökning, vilket jag anser givit mig en vidare dimension av problemet.

2 Europakonventionen angående skyddet för de mänskliga rättigheterna

2.1 Europakonventionens förhållande till svensk rätt

Den 28 november 1950 signerade Sverige EKMR. Drygt ett år senare, den 4 februari 1952 ratificerades den, samtidigt som Sverige accepterade Kommissionen för de mänskliga rättigheternas behörighet att ta emot klagomål från enskilda enligt Art 25 EKMR. Kommissionen är ett kontrollorgan som bildats av Europarådet och underordnat ED. Däremot erkände vi vid denna tid inte domstolens kompetens, utan detta skedde först 1966 och då endast under en femårsperiod i taget, vilken dock successivt förnyades fram till 1996.¹ Lagutskottet påpekade redan 1952 att: ”Sverige har genom att erkänna den Europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheterna såsom behörig att mottaga framställning från enskild, som påstår sig ha blivit utsatt för kränkning av någon av de i konventionen angivna rättigheterna, i själva verket till ett internationellt forum avhänt sig bedömandet av frågan, huruvida svensk rätt står i överensstämmelse med konventionen.”²

Sverige är en dualistisk stat vilket betyder att främmande rätt måste inkorporeras för att få samma status som inhemsk rätt. Detta befästes i fallen NJA 1973 s. 423 samt RÅ 1974 s.21, där parterna hävdade att svensk rätt stod i strid med EKMR. Högsta domstolen (HD) och Regeringsrätten (RR) proklamerade att innan en konvention kan konstituera direkt effekt för enskilda i Sverige måste den inkorporeras som svensk lag. Eftersom Sverige inte hade inkorporerat EKMR utan endast konstaterat att svensk rätt stämde överens med den, konstituerade inte EKMR som sådan direkta rättigheter för enskilda. Myndigheterna hade inte heller haft som rutin att tillämpa konventionen och t.o.m justitieombudsmannen hävdade att myndigheterna inte hade en skyldighet att följa konventionen. Under 1980-talet förändrades dock inställningen till konventionen och HD, RR och lagrådet refererade oftare till den³. Lagrådet började nu även hävda att konventionens syfte skulle ha företräde framför nationella lagförarbeten. Justitierådet Lind hävdade att nationella domstolar skulle åberopa konventionens företräde framför förarbeten som var motstridiga och även framför tidigare svensk praxis.⁴

För att stärka och förtydliga EKMR:s ställning i Sverige tillsattes Fri- och rättighetskommittén för att utreda huruvida konventionen borde inkorporeras i svensk rätt. Denna nya inställning påverkades dels av att lagrådet påpekat vikten av ny lagstiftning i enlighet med konventionens krav, dels av att Sverige flera gånger blivit dömd i ED och därefter varit tvungen att anpassa sin lagstiftning i enlighet med konventionen. Områden som anpassats är bl.a. införandet av lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, ändringar i expropriationslagen samt rättegångsbalkens häktningsregler.⁵ Fallet Max von Sydow mot Sverige 1978 ledde till att Sverige var tvungen att ändra den svenska taxeringslagen och visar hur en process kan gå till. Fallet handlade om att den klagande begärde muntlig förhandling i

¹ Prop. 1993/94:117, Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor, s.11

² LU 1952:17, Lagutskottets första utlåtande med anledning av väckta motioner om en allmän översyn av gällande regler om frihetsberövanden, s.26

³ Cameron, I, An Introduction to the European Convention on the Protection of Human Rights, Uppsala 1998, s.137 ff.

⁴ NJA 1992 s.523

⁵ Prop. 1993/94:117 s.12

ett taxeringsmål där svensk rätt endast erkände ett avgörande på handlingarna. Detta stred mot Art 6 1p EKMR, vilken garanterar rätten till en muntlig och offentlig förhandling. Den klagande var först tvungen att uttömma de inhemska rättsmedlen innan han kunde föra processen vidare till Kommissionen. Efter Kommissionens avgörande kunde fallet ha överklagats till ED, som skulle ha lämnat det slutgiltiga avgörandet och därmed krävt att medlemsstaten ändrade sin rätt i enlighet med vad domstolen fastställt. I det omnämnda fallet kom processen dock ej så långt utan slutade med en uppgörelse mellan parterna. Sverige betalade skadestånd till von Sydow samt tvingades att ändra den svenska taxeringslagen (1953:623) 116§ i enlighet med EKMR:s krav på att muntlig förhandling skall hållas om den tilltalade så begär.⁶

Ett starkt incitament till inkorporering av EKMR, var Sveriges närmande till EG och att EKMR inom gemenskaperna utgjorde en del av de grundläggande rättsprinciperna, vilka vi förr eller senare ändå var tvungna att följa. Man beslöt således att inkorporera EKMR som en egen lag inom svensk rätt, dels för att markera dess status, dels för att skapa ett direkt underlag för att myndigheter och domstolar tillämpade konventionen. Lag 1994:1219 om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna trädde i kraft 1 november 1998. Vid detta tillfälle erkändes även rätten till individuell klagorätt till ED utan tidsbegränsning. Tidigare hade Sverige endast erkänt denna rätt en femårsperiod i taget.⁷

Lagrådet yttrade i sitt remissvar farhågor över en inkorporering av EKMR såsom en egen lag inom svensk rätt. Man var rädd att Sverige inte skulle hinna anpassa sin lagstiftning i takt med ED:s avgöranden. Vid en eventuell konflikt mellan EKMR och nationell lag fanns det en risk att EKMR åsidosattes till förmån för nationell lag, eftersom EKMR var så allmänt hållen och att svensk lag därmed kunde anses vara *lex specialis*. Självklart definierades och konkretiserades EKMR av praxis från ED och Sverige var som part till konventionen skyldig att följa denna praxis. Vid en inkorporering av EKMR såsom lag i Sverige, skulle detta få stora konsekvenser, ansåg lagrådet, eftersom avgöranden från ED skulle få omedelbar verkan i vårt land, vilket i sin tur skulle betyda att vi omedelbart skulle vara tvungna att ändra vår lagstiftning om den var motstridig. Lagrådet ansåg således att den befintliga ordningen, där Sverige endast ratificerat konventionen, räckte för att vi skulle ha tid att hinna anpassa oss successivt till ED:s nya praxis. Lagrådet ville inte avstyrka förslaget om att EKMR upphöjdes till lag, men betonade att vissa problem med anpassningen skulle kunna uppstå.⁸

Riksdagen valde trots lagrådets farhågor att inkorporera lagen och införde följande kompletterande lagstiftning i regeringsformen.

2.1.1 Regeringsformen 2:23

För att förstärka konventionens speciella status infördes en specialregel i RF 2:23 vilken stadgar att "lag eller annan föreskrift får ej meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt den europeiska konventionen angående skyddet för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna". Lagstiftaren har här fått tydliga instruktioner om att nya lagar ej får stiftas i strid med EKMR. Man har dock varit tydlig att påpeka att EKMR genom detta stadgande inte fått grundlagsstatus. Inte heller skapas någon ny nivå i normhierarkin mellan

⁶ Sundberg, J, Om rätt rättskällor och rättstillämpning- Europakonventionen och straffprocessen i Sverige, Stockholm 1991, s.13ff.

⁷ Prop. 1993/94:117 s. 45

⁸ Ibid. s. 73

vanlig lag och grundlag. EKMR har således status som vanlig lag, men om man bryter mot den, bryter man mot konstitutionell rätt. För rättstillämpande myndigheter finns även den äldre lagprövningsregeln i RF 11:14, vilken stadgar att ”finner domstol eller annat offentligt organ att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, får föreskriften icke tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpningen dock underlåtas endast om felet är uppenbart.”

Det intressanta med denna lagkonstruktion är således frågan om hur en konflikt mellan konventionen och annan nationell lag.

2.1.2 Rättstillämpningsmetod

I propositionen anges de rättstillämpningsmetoder som domstolar och förvaltningsmyndigheter skall använda sig av vid en eventuell konflikt mellan EKMR och nationell lag. Först och främst skall man noga kartlägga huruvida det föreligger en motstridighet. Detta görs genom att man tar hjälp av konventionsorganens, Kommissionens och ED:s, praxis för att tyda konventionens innebörd. Om det fortfarande föreligger en konflikt utnyttjar man metoden om fördragskonform tolkning av svensk lag. Om man inte kan tolka svensk lag i enlighet med konventionen föreligger en verklig konflikt och rättstillämparen får luta sig mot de sedvanliga principerna om *lex posteriori* och *lex specialis*.⁹

Om det således föreligger en verklig lagkonflikt mellan MB och EKMR, kan MB därmed såsom speciallag samt senare stiftad lag gälla framför konventionen? Regeringen påpekar att en sådan konflikt skulle vara mycket ovanlig eftersom lagrådets granskning av hur lagförslag stämmer överens med konventionen är mycket noggrann, men de förnekar inte att ett förbiseende skulle kunna ske. HD har uttalat att ”en konvention om mänskliga rättigheter, även om den i den inhemska laghierarkin inte har högre rang än vanlig lag, ändå bör på grund av sin speciella karaktär ges en särskild vikt i fall av konflikt med inhemska lagbestämmelser”.¹⁰

Genom denna redogörelse vill jag hävda att det är klart vilken lag som skall ha företräde vid en eventuell konflikt mellan MB och EKMR! Den nya definitionen i RF 2:23, lagprövningsparagrafen i RF 11:14, principen om fördragskonform tolkning, vårt medlemskap i EU samt HD:s stadgande att EKMR utgör en lag av speciell karaktär, klargör hur rättstillämpningen skall gå till!

2.2 Europakonventionens praxis

Som tidigare uttryckts är EKMR en allmänt definierad konvention och förtydliganden och konkretiseringar av dess betydelse sker genom praxis från ED. Europarådets hemsida har en mycket bra förteckning över rättsfallen, vilket gör det lätt för varje rättstillämpare att söka den precisa definitionen av en artikel.¹¹ Den artikel som behandlats mest i ED samt är mest aktuell för denna studie är Art 6, vilken proklamerar rätten till en rättvis förhandling vid anklagelse om brott. Denna rättighet är fundamental i ett demokratiskt samhälle och de anslutande staterna måste som ett minimum uppfylla de i artikeln gällande reglerna. Artikeln gäller både

⁹ Ibid. s.35 ff.

¹⁰ Ibid. s.35 ff.

¹¹ www.echr@coe.int

civila och kriminella mål och behandlar såväl den institutionella strukturen som själv rättsprocessen.¹²

2.2.1 Artikel 6 Europakonventionen

EKMR är implementerad i svensk rätt på originalspråken engelska och franska, men det finns även en anslutande svensk översättning. Art 6 lyder som följer:

1p) Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag. Domen skall avkunnas offentligt, men pressen och allmänheten får utestängas från förhandlingen eller en del därav av hänsyn till den allmänna moralen, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle, eller då minderårigas intressen eller skyddet för parternas privatliv så kräver eller, i den mån domstolen finner det strängt nödvändigt, under särskilda omständigheter när offentlighet skulle skada rättvisans intresse.

2p) Var och en som blivit anklagad för brott skall betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts.

3p) Var och en som blivit anklagad för brott har följande minimirättigheter:

- a) att utan dröjsmål, på ett språk som han förstår och i detalj, underrättas om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom,
- b) att få tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar,
- c) att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde som han själv utsett eller att, när han saknar tillräckliga medel för att betala ett rättegångsbiträde, erhålla ett sådant utan kostnad, om rättvisans intresse så fordrar,
- d) att förhöra eller låta förhöra vittnen som åberopas mot honom samt att själv få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom,
- e) att utan kostnad bistås av tolk, om han inte förstår eller talar det språk som begagnas i domstolen.

Den svenska översättningen av konventionstexten är i vissa delar bristfällig erkänner regeringen.¹³ Framförallt Art 6 måste få en tydligare innebörd anser man, eftersom begreppet civila rättigheter och skyldigheter samt begreppet opartisk rättegång har en mycket vidare innebörd enligt ED än vad svensk rätt erkänt. Begreppen måste således ges en självständig betydelse i enlighet med vad ED konstaterat och inte definieras enligt nationell rätt. Regeringen förtydligar att Art 6 är tillämplig på alla förfaranden vars avgörande angår rättigheter och skyldigheter av privat natur, vilket även innefattar frågor som avser förhållandet mellan den enskilde och det allmänna. Exempel på detta är beslut om förvärv av fast egendom, expropriationstillstånd, byggnadstillstånd, trafikstillstånd och utskänkningstillstånd.¹⁴ Självklart gäller den således även för VU:s relation gentemot det allmänna när det gäller miljömål, vilket förtydligas i Art 13 EKMR som anger att konventionen är tillämplig även då kränkning begåtts av det offentliga.

¹² Gomien, D, Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter, Europarådet, Strasbourg 1996, s.157 ff.

¹³ Prop. 1993/94:117 s. 46

¹⁴ Ibid.

Art 6 1p utgör ett allmänt konstaterande av rätten till en rättvis prövning och används då ingen annan paragraf är direkt tillämplig. Paragrafen är inte uttömmande utan konkretiseras genom ED:s praxis. Punkten handlar om rätten till domstolsprövning. Som ett exempel kan nämnas att Sverige på grund av detta stadgande varit tvungen att ändra lagstiftningen angående rätt till domstolsprövning av förvaltningsbeslut. Man skall enligt denna förändring alltid ha rätt till en överprövning i domstol av ett förvaltningsbeslut enligt 22-23§§ förvaltningslagen.¹⁵

Vissa rättsprinciper går att utläsa direkt ur berörd artikel, men det finns även många rättsprinciper som etablerats genom ED:s praxis. En av dessa principer är begreppet rättvis förhandling, vilket getts en bred tolkning. Rättvis innefattar bl.a. parternas likställdhet d.v.s. att båda parter skall vara jämbördiga och att ingen skall ha ett försvarsmässigt övertag i processen.

I 2p deklarerats att man skall betraktas som oskyldig till dess att man på lagligt sätt fastställts skyldig. Principen *in dubio pro reo*, vid osäkerhet skall man fria, ligger bakom denna paragraf, vilket innefattar att bevisbördan ligger på åklagaren.¹⁶

Angränsande till principen om att man skall anses oskyldig till dess att man på lagligt sätt fastställts skyldig, är principen om att en person aldrig skall behöva föra bevisning mot sig själv, utan har rätt att tåga. Detta stadgande liksom principen om parternas likställdhet går inte att utläsa direkt av konventionen, utan tomrummet har fyllts ut av Kommissionens och ED:s praxis.

De ovan nämnda principerna har tillämpats i praktiken vid fall då nationell lag stadgat omvänd bevisbörda samt då det funnits en straffsanktionerad skyldighet att inkomma med bevisning gentemot sig själv. Detta strider mot principen om att åklagaren har bevisbördan samt att han skall företräda egen bevisning.¹⁷ I jämförelse med svensk rätt skulle denna komplikation således kunna uppstå enligt MB 26:20 och 26:21, där verksamhetsutövaren beordras att inkomma med uppgifter om sin verksamhet, vilket är straffsanktionerat enligt 29:5, om materialet sedan används i en process mot den enskilde. Notera att MB 2:1 stadgar att VU är skyldig att bevisa att han följer MB:s regler. Inom ED:s praxis finns det ett flertal fall som behandlar denna princip. Jag ämnar nu redogöra för fallet Funke, där dessa rättsprinciper var tillämpliga och där nationell lagstiftning som stred mot principerna fick ge vika till företräde för EKMR.

2.2.2 Fallet Funke

Funke var tysk medborgare, men bodde i Strassburg tillsammans med sin franska fru. Han arbetade som säljare och hade flera bankkonton utomlands, bl.a i Tyskland. En kväll fick paret besök av tullmyndigheten som ville göra en husrannsakan, eftersom de misstänkte att Funke begått ett brott. Efter husrannsakan var det fortfarande bevis som saknades och man beordrade Funke att inkomma med dessa dokument. Funke vägrade dock att personligen inlämna dokumenten, vilka skulle användas i en rättsprocess gentemot honom. Funkes nekande ledde till att den lokala polisen ålade honom en sanktionsavgift eftersom han inte samarbetat och presenterat dokumenten.

¹⁵ SOU 1994:117, Domstolsprövning av förvaltningsärenden, s.15 ff.

¹⁶ Tre Traktörer Aktiebolag vs. Sverige, 7 juli 1989, serie A nr. 159, p.19 § 46.

¹⁷ Gomien, D, Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter, s.182

Enligt den franska tullförordningen Art 65 kunde tullinspektörer kräva att den anklagade presenterade vilket dokument som helst, som var relaterat till ett fall som undersöktes av inspektörens departement. Enligt Art 413 samma lag var denna skyldighet sanktionerad med fängelse upp till en månad eller böter. Funke klagade inför Kommissionen och hävdade att hans straff för att ha vägrat lämna in dokumenten, hade kränkt hans rätt till en rättvis förhandling enligt Art 6 1p. Han hävdade att myndigheterna hade kränkt hans rätt att inte behöva föra bevisning mot sig själv, vilket är en generell rättsprincip som deklarerats både i EKMR och IKMPR. Funke hade således ålagts att delta i en process som skulle kriminalisera honom själv.

I den franska appellationsdomstolen erkände man att principen om att inte behöva föra bevisning mot sig själv var etablerad genom de två konventionerna, EKMR och IKMPR, samt genom praxis från ED. Man hävdade dock att inspektörerna lagligen utfört sina uppdrag och att en liknande princip, d.v.s. rätten att begära in bevisning av den anklagade, fanns i den franska civilprocesslagen och hade således erkänts även där. Kommissionen, som föredrog fallet efter den franska appellationsdomstolen, nådde samma slutsats och konstaterade att polismyndigheten gjort rätt. Att man avkrävdes bevisning var något man fick acceptera, liksom att man skulle lita på att myndigheterna i landet följde lag och ordning, ansåg Kommissionen.

ED kom dock till en annan slutsats. Domstolen konstaterade först att anledningen till att tullen beordrade Funke att överlämna bevis, var att de misstänkte att han begått ett brott. Tullen var antingen oförmögen eller ovillig att söka bevisen själva och beordrade helt enkelt Funke att presentera bevis för ett brott som han troligen begått. Han skulle därmed bidra till att kriminalisera sig själv. Domstolen konstaterade att den speciella karaktär som tullrätten utgör, inte rättfärdigar en inskränkning i den grundläggande rättsprincipen att man har rätt att tåla och att man inte behöver föra bevisning mot sig själv. Det hade därmed skett en kränkning av Art 6 1p.¹⁸ Funke skulle inte ha beordrats att prestera dokument som skulle användas i en process gentemot honom. Denna princip kom även att fastslås i fallen *Crémieux*¹⁹ och *Miailhe*²⁰ 1993.

Jag ämnar nu redogöra för ytterligare en konvention som behandlar samma område som EKMR, men som tillkommit på internationell nivå.

¹⁸ Funke vs. Frankrike, 25 feb. 1993, serie A nr. 256-A

¹⁹ Crémieux vs. Frankrike, 25 feb. 1993, serie A 256-B.

²⁰ Miailhe vs. Frankrike, 25 feb. 1993, serie A 256-C

3 Internationella konventionen om civila och politiska rättigheter

3.1 Inledning

På den internationella arenan har det genom tiderna antagits många konventioner angående skyddet för de mänskliga rättigheterna. Den första skriftliga deklARATIONEN som vi i vår tid känner till är Magna Carta, stiftad i England 1215. Då FN bildades efter Andra Världskriget var skyddet för de mänskliga rättigheterna samt bevarandet av fred och säkerhet organisationens huvuduppgifter, vilket anges i preambeln till FN stadgan samt i Art 1 3p samma stadga.²¹ Efter några år kompletterades stadgan med en deklARATION om de mänskliga rättigheterna, vilken mer konkret deklarerade alla rättighetsprinciper som ansågs vedertagna i vårt samhälle. Såsom deklARATION var denna dock ej rättsligt bindande för medlemsstaterna utan endast ett moraliskt förhållningsstatut.²² Detta förhållande fortskred i ett tiotal år tills man ansåg att tiden var mogen för att anta en rättsligt bindande konvention. Detta skedde genom två separata konventioner: Internationella konventionen om sociala och ekonomiska rättigheter²³ samt Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (IKMPR).²⁴ Båda antogs 1966. Den konvention som har störst betydelse för min utredning är IKMPR.

Viktigt att notera är dock att vid sidan av arbetet på internationell nivå, fortskred arbetet på regional nivå med EKMR. Europarådet var dessutom snabbare att färdigställa EKMR, vilket ledde till att Sverige ratificerade den europeiska konventionen EKMR före den internationella konventionen IKMPR. De två konventionerna EKMR och IKMPR kom således att bli två parallella konventioner med ungefär samma innehåll. Eftersom de båda hade många likheter, gjordes allt som oftast endast ett konstaterande att Sverige uppfyllde kraven i den internationella konventionen när den skulle ratificeras, eftersom vi redan tillträtt den europeiska konventionen inom samma område.²⁵ Det gjordes således inga ändringar inom svensk rätt för att uppfylla IKMPR:s krav. Frågan är om utredningen av huruvida svensk rätt var förenlig med konventionen gjordes tillräckligt grundligt? Eftersom vi i Sverige anser oss vara ett ledande land inom mänskliga rättigheter kanske översynen av överensstämmelsen med konventionen gjordes godtyckligt?

3.2 Artikel 14 Internationella konventionen

I Art 14 IKMPR fastslås rätten till en rättvis rättsprövning, vilket har sin motsvarighet i Art 6 EKMR. I mom 2 stadgas att den som anklagats för en gärning skall ha rätt att betraktas som oskyldig till dess att hans skuld lagligen fastställts. Föredraganden till den svenska propositionen som behandlar IKMPR konstaterade endast att detta svarar mot en grundläggande princip om oskuldspresumtion inom svensk rätt och ingen vidare utredning av varken begreppet eller huruvida svensk rätt verkligen uppfyllde principen gjordes. Enligt

²¹ Charter of the United Nations, San Francisco 26 juni 1945.

²² Universal Declaration of Human Rights, GA resolution 217A, 1948.

²³ The International Covenant on Social and Economic Rights, New York 1996.

²⁴ Ibid.

²⁵ Prop 1971:125, Godkännande av Internationella konventionen om ekonomiska och sociala rättigheter och Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, s.26.

mom 3 (g) stadgas att ingen skall behöva tvingas vittna gentemot sig själv eller erkänna sig skyldig. Klart och precist anges här rätten att tåga om sin skuld och att inte tvingas föra bevisning mot sig själv. Skillnaden gentemot EKMR är att principen i denna konvention fastslagits i ett eget lagrum, till skillnad mot EKMR där principen endast framkommit genom tolkning av praxis. I den svenska propositionen till IKMPR nämns överhuvudtaget inte denna princip och den behandlas inte heller i diskussionen. Principen får anses omfattas av föredragandens övergripande uttalande att Art 14 överensstämmer med svensk rätt, vilket betyder att ingen förändring av svensk rätt är nödvändig för att förtydliga detta. Art 14 lyder som följer:

1. Alla skall vara lika inför domstolarna. Envar skall, när det gäller att pröva anklagelse mot honom för brott eller hans rättigheter och skyldigheter i tvistemål, vara berättigad till opartisk och offentlig rättegång inför en behörig, oavhängig och opartisk domstol, som inrättats enligt lag. Pressen och allmänheten må utestängas från rättegången eller en del därav av hänsyn till sedligheten, den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten i ett demokratiskt samhälle eller då hänsynen till parternas privatliv så kräver eller, i den mån domstolen så finner strängt nödvändigt, i fall då på grund av särskilda omständigheter offentlighet skulle skada rättvisans intresse; dock skall domar som avkunnats i brottmål eller tvistemål offentliggöras, utom i fall då minderårigas intressen kräver att så ej sker eller då rättegången gäller äktenskapsmål eller förmyndarskap för barn.

2. Envar som anklagats för brottslig gärning skall ha rätt att betraktas som oskyldig intill dess hans skuld lagligen fastställts.

3. Envar skall, när det gäller att pröva anklagelse mot honom för brott, utan åtskillnad ha rätt till följande minimigarantier: a) att ofördröjligen och i detalj på ett språk, som han förstår, bli under rättad om innebörden av och grunden för anklagelsen mot honom; b) att åtnjuta tillräcklig tid och möjlighet att förbereda sitt försvar och att kunna rådgöra med rättegångsbiträde, som han själv utsett; c) att bli rannsakar utan oskäligt dröjsmål; d) att bli rannsakar i sin närvaro och att försvara sig personligen eller genom rättegångsbiträde, som han själv utsett; om han ej har rättegångsbiträde, att bli underrättad om sin rätt till sådant; samt att i varje mål där rättvisans intresse så kräver kostnadsfritt få rättegångsbiträde sig anvisat, om han saknar erforderliga medel att betala för sådant; e) att förhöra eller låta förhöra de vittnen, som åberopas emot honom, och att för egen räkning få vittnen inkallade och förhörda under samma förhållanden som vittnen åberopade mot honom; f) att kostnadsfritt åtnjuta bistånd av tolk, om han icke förstår eller talar det språk som begagnas vid domstolen; g) *att ej tvingas vittna mot sig själv eller erkänna sig skyldig.*

3.3 Ratifikation av konventionen

Till skillnad mot EKMR, inkorporerades inte IKMPR i svensk rätt. Konventionsstaterna förband sig endast att garantera att landets lagstiftning stämde överens med konventionen. Om det fanns brister i den nationella lagstiftningen skulle man successivt förändra den i överensstämmelse med konventionen. Övervakningen av konventionsefterlevnaden utfördes och utförs av Kommittén för mänskliga rättigheter -ett FN-organ. Varje land skall inkomma med rapporter till Kommittén om huruvida de efterlever konventionen och vilka åtgärder som vidtagits för att uppfylla dess krav. Rapporterna inlämnas dock endast sporadiskt och det finns ingen rättsligt bindande sanktion gentemot det land som inte efterlever konventionen.

Kommittén för mänskliga rättigheter kan endast avge rådgivande yttranden och medverka till vänskapliga uppgörelser mellan länder.²⁶

Vid införandet av EKMR diskuterades huruvida Sverige hade behov av en författningsdomstol för att kontrollera efterlevnaden av de konventioner som vi antagit. Slutsatsen blev av olika orsaker att vi ej skulle införa det. Med dagens erfarenheter och med den europeiska och internationella påverkan som vårt land utsätts för och dessutom frivilligt accepterat att efterleva, kanske man skulle bedömt frågan annorlunda. Integrationsprocessen går mycket fort idag och kanske är vårt rättssystem inte kapabelt att hänga med i denna snabba förvandling. Kanske måste vi således idag göra en ny översyn av strukturen för vårt rättssystem för att kunna uppfylla de förpliktelser som vi frivilligt åtagit oss? Då man i propositionen endast nöjer sig med ett allmängiltigt konstaterande av att svensk rätt överensstämmer med den främmande rätten, blir man som svensk medborgare ganska förvånad! Visserligen antogs både EKMR och IKMPR för mer än trettio år sedan och rättsläget vid den tiden kan ha varit annorlunda än det är idag och kanske hade föredraganden rätt att svensk rätt då var koherent, men nu är det en annan tid, många nya lagar har tillkommit och kanske behövs en ny översyn?

För en enskild individ som önskar klaga till Kommittén för mänskliga rättigheter, finns det regler i ett anslutande protokoll till konventionen. Alla medlemsländer till konventionen kunde inte acceptera enskilda klagorätt, vilket ledde till att ett sidoordnat protokoll utfärdades. De länder som accepterade enskilda klagorätt till Kommittén för mänskliga rättigheter kunde således välja att ratificera även detta protokoll i samband med ratificeringen av konventionen. Sverige är ett av de länder som tillträtt protokollet. En förutsättning för klagan är att man uttömt alla inhemska rättsmedel. Enligt Art 2 mom 2 IKMPR skall varje medlemsstat tillse att det finns en rätt att väcka talan vid nationell domstol om en kränkning av konventionen skett. Framställan till Kommittén är skriftlig och delges den anklagade staten, vilken kan inkomma med svaromål.²⁷

Den stora bristen med förfarandet, som jag ser det, är att Kommittén endast kan avge rådgivande yttranden och inga bindande beslut. Kommittén skall dock redogöra inför FN:s generalförsamling vilka länder som brutit mot konventionen. Således finns det moraliska incitament till att efterleva konventionen!

3.4 Konventionens betydelse för svensk rätt

Enligt min redogörelse ovan, framkommer det att den internationella konventionen IKMPR har mycket sämre genomslagskraft och påverkan på svensk rätt jämfört med tidigare omtalade EKMR. Detta har även noterats vid antagandet av konventionen och problemet har uppmärksammats på europainivå av Europarådet. Man har således kommit överens om att isolera de båda systemen från varandra. För de länder som är bundna av EKMR blir det naturligt att först och främst tillämpa EKMR, vilken ger ett starkare skydd. Om en fråga tagits upp av ED får man inte sedan vända sig till Kommittén för mänskliga rättigheter på internationell nivå för att få ett avgörande, vilket skulle leda till att denna får status som en appellationsinstans. Samma fråga får således inte tas upp enligt båda förfaranden. Om dock

²⁶ Prop 1971:125 s.19 ff.

²⁷ Ibid. s.23 f.

IKMPR ger ett starkare skydd inom ett visst område kan man få frågan prövad även på denna nivå eftersom skyddet där är större.²⁸

Med detta konstaterande vill jag förtydliga att europakonventionen EKMR är den viktigaste konventionen för denna studie och att kapitlet om den internationella konventionen IKMPR medtogs endast för att visa hur viktiga dessa rättigheter är även i ett globalt perspektiv samt hur de behandlats internationellt. Eftersom stadgandet att man ej skall behöva föra bevisning mot sig själv dessutom skrivits ut som ett eget lagrum, gör även det att konventionen är mycket viktig att nämna för denna studie. Eftersom Sverige är medlem i EU är det mest naturligt att åberopa EKMR om de båda konventionerna ger samma skydd.

²⁸ Ibid. s.40 ff.

4 Rättegångsbalkens reglering

4.1 Rätten att vägra yttra sig

I detta avsnitt av min studie ämnar jag redogöra för ovan nämnda principers reglering inom den svenska rätten och därmed specifikt reglerna i 36 Kap RB. Rätten att inte behöva föra bevisning gentemot sig själv eller att vittna mot sina egna intressen återfinns även i vår rättstradition och behandlas som sagt i RB. Reglerna är avsedda för processer i domstol där rättssäkerhetsgarantierna måste uppfyllas. Rätten att vägra yttra sig behandlas i tre paragrafer. I 36:6 RB anges rätten att vägra yttra sig angående omständigheter vars yppande skulle röja att vittnet eller någon honom närstående förövat brottslig eller vanärande handling. I kapitlets inledande paragraf, 36:1 RB, förtydligas att den som är part i målet inte kan vittna. Lagrummet är sammankopplat med brottsbalkens (BrB) regler om mened och osann utsaga, BrB 15:4, där det förtydligas att den tilltalade inte kan tvinga avslöja omständigheter, vilka skulle innebära skada för honom. Den tilltalade kan således inte dömas för osann utsaga eller mened eftersom han inte kan tvingas att vittna gentemot sig själv. Lagrummen lyder som följer:

36:6§ RB Vittne må vägra att yttra sig angående omständighet, vars yppande skulle röja, att vittnet eller någon honom närstående, som avses i 3 §, förövat brottslig eller vanärande handling. Vittne må även vägra att avgiva utsaga, varigenom yrkeshemlighet skulle uppenbaras, om ej synnerlig anledning förekommer, att vittnet höres därom.

36:1§ RB Var och en, som inte är part i målet, får höras som vittne. I brottmål får dock målsäganden inte vittna, även om han ej för talan. I brottmål får vittnesförhör inte heller äga rum med någon som har åtalats för medverkan till den gärning förhöret gäller eller för någon annan gärning som har omedelbart samband med den gärningen.

15:4§ BrB Prövas utsaga som avses i 1--3 §§ vara utan betydelse för saken, skall ej dömas till ansvar. Vad nu sagts skall ock gälla, om någon lämnat osann uppgift eller förtigit sanningen angående sådant varom han ägt vägra att yttra sig och omständigheterna innebära skälig ursäkt för honom.

Enligt äldre rätt ansågs ett vittne inte ha begått mened om vittnet vägrat att meddela sanningsenliga uppgifter rörande en omständighet som skulle angett att vittnet gjort sig skyldig till brott. I ovan angivna paragrafer anges att den som är part inte kan höras som vittne. Detta betyder att den tilltalade inte är underkastad menedsansvar och att ingen sanningsplikt alls gäller för honom. Han kan utan risk för påföljd lämna en medveten osann berättelse eller vägra att yttra sig. Att man inte ansett sig kunna ålägga en tilltalad samma sanningsplikt som ett vittne sammanhänger med den särskilda situation som den tilltalade befinner sig i vid ett åtal gentemot honom själv. Hans främsta intresse får generellt sett antas vara att handla på ett sådant sätt i rättegången att utgången för honom blir den mest gynnsamma.²⁹ Rätten för ett vittne att vägra yttra sig angående omständighet vars yttrande skulle röja att han förövat brottslig handling måste göras gällande av vittnet i domstolen, som därefter skall ta ställning huruvida han har en sådan rätt.

²⁹ Holmqvist, L, Brottsbalken en kommentar, supplement 4, Stockholm 2000, s.15:20ff.

I ovan nämnda paragraf anges även att vittne må vägra yttra sig angående yrkeshemlighet varmed en koppling sker till lagen om företagshemligheter, vilken behandlas i Kap.5 i denna studie. Rätten att vägra yttra sig är dock ej villkorlös, utan domstolen har att väga mot varandra de intressen som är ifråga, för att utreda huruvida vittnet har rätt att vägra yttra sig eller är tvungen att yttra sig. Till de intressen som främst beaktas är hemlighetens ekonomiska värde samt dess betydelse som bevis. Liksom anges nedan vid behandlingen av lagen om företagshemligheter, befinner man sig i en gråzon där gränsen för vad man skall berätta samt vad man inte behöver yttra inte är helt klar. Domstolen måste i varje enskilt fall avgöra huruvida vittnet innehar rätten att vägra yttra sig om vissa omständigheter.³⁰

4.2 Regleringens betydelse för miljörätten.

Syftet med att beskriva reglerna i RB är att framhäva att rätten att inte behöva föra bevisning gentemot sig själv, sedan länge är etablerad i vårt rättssystem. Man har även erkänt att den tilltalade får ljuga i rättssalen, eftersom hans syfte måste vara att gynna sig själv i största mån. Därav kan en tilltalad eller part inte heller vittna under ed eller dömas för mened eller osann utsaga. Reglerna gäller i rättssalen, men borde även vara applicerbara vid alla förhållanden där den tilltalade är anklagad för brott och kan komma att straffbeläggas. Det är åklagarens skyldighet att bevisa brott och den tilltalade skall aldrig behöva medverka till sin egen skuldbeläggning.

Om man sammankopplar denna reglering med miljörätten betyder det att, vid anklagelse om brott, skall den tilltalade eller de som arbetar inom verksamheten, inte vara tvungna att yttra sig om uppgifter som skulle innebära att de erkänner brott. Om de redan tidigare lämnat sådana uppgifter i kontrollsynpunkt, kan det ifrågasättas om dessa uppgifter får användas i en framtida process gentemot den enskilde eller gentemot verksamheten.

³⁰ Fitger, P, Rättegångsbalken II, supplement 30 jan. 2000, Stockholm 2000, s.36:26.

5 Lagen om skydd för företagshemligheter

5.1 Inledning

Syftet med att redogöra för denna lag är att visa hur viktigt det tidigare var att skydda företagets integritet och specifika egenart. Denna skyddshänsyn har idag fått ge vika till förmån för allmänhetens miljöintresse, vilket betyder att uppgifter som tidigare var möjliga att hemlighålla idag måste bringas i offentlighetens ljus. Syftet är även att visa att prioriteringarna idag är något annorlunda än tidigare och att därmed undersöka huruvida nya MB står i konflikt med äldre lag. Frågan uppkommer om det är möjligt för VU att låta bli att lämna upplysningar med hänvisning till lagen om skydd för företagshemligheter?

5.2 Bakgrund

I regeringsformen (RF) stadfästs yttrandefriheten som en grundläggande fri- och rättighet. I Sverige är detta en högt prioriterad rättighet som vi önskar skydda till varje pris. Vid sidan av RF har man således även infört tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen för att ytterligare värna om denna rättighet.

I RF 2:1 stadgas att varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Att i tal, skrift, bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. I 2:12 och 13 anges under vilka omständigheter undantag får meddelas från yttrandefriheten. Undantag får meddelas genom lag och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. I 13§ stadgas att friheten att yttra sig får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilda anseende och privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. I ett särskilt stadgande deklarerar att friheten att yttra sig i näringsverksamhet kan begränsas. Yttrandefriheten kan alltså begränsas för att skydda näringsverksamhet enligt 2:13 RF.

Genom lagen 1990:409 om skydd för företagshemligheter har riksdagen inskränkt rätten att yttra sig om näringsverksamhet. Lagen tillkom för att ge ett ordentligt skydd för företagets verksamhet. Tidigare fanns lagen 1931:152 med vissa bestämmelser om illojal konkurrens, men denna äldre lag gav inte ett lika heltäckande skydd, varför man nu ville införa ett starkare skydd för att gynna företagsamheten. Ett syfte var att bevara konkurrensen mellan företagen, eftersom konkurrensen skulle hämmas om alla uppgifter om ett företags verksamhet var offentliga. Ytterligare motiv bakom lagen var att man ville skydda investeringsviljan, expansionsviljan och viljan att utveckla företagen. Även samarbeten mellan företag nationellt och internationellt skulle gynnas.

Första paragrafen i lagen lyder som följer:

1 § Med företagshemlighet avses i denna lag sådan information om affärs- eller driftförhållanden i en näringsidkares rörelse som näringsidkaren håller hemlig och vars röjande är ägnat att medföra skada för honom i konkurrenshänseende. Med information förstås både sådana uppgifter som har dokumenterats i någon form, inbegripet ritningar, modeller och andra liknande tekniska förebilder, och enskilda personers kännedom om ett visst förhållande, även om det inte har dokumenterats på något särskilt sätt.

Begreppet information har här getts en vid tolkning. Informationen behöver inte ha dokumenterats på visst sätt utan kan endast vara en beteckning för kunskap. I propositionen till lagen anges produktionserfarenheter, tekniska landvinningar, administration, planering, försäljning, idéer och projekt som exempel på information. Kretsen som känner till informationen skall vara definierbar och det får inte vara en allmänt vedertagen kunskap. Det ställs dock inga krav på att arbetsgivaren har deklarerat att han önskar hålla uppgiften hemlig, utan huvudsaken är att röjandet av informationen medför skada för företaget. Skadan kan vara ekonomisk, men det är inget krav. Således kan ett skadat anseende vara en skada enligt paragrafen. En uppgift om att företaget bryter mot skattelag eller miljölag kan således skada företagets anseende och verksamhet, nämnder föredraganden.³¹

5.3 Begreppet obehöriga angrepp på företagshemligheter

I flera inkommande motioner anfördes att definitionen av vad som ansågs vara en företagshemlighet var alltför vid. Detta ansågs inkräkta alltför mycket på vår grundläggande rätt till yttrandefrihet. Nästan all information inom ett företag kunde betecknas som en företagshemlighet. Det uppstod således en konflikt mellan å ena sidan företagarens önskan att skydda sin verksamhet och hemlighålla information och å andra sidan allmänhetens önskan av insyn och kontroll. Man beslöt att vilandeförklara beslutet och en översyn av begreppet företagshemlighet gjordes. Syftet med översynen var att formulera ett förtydligande av att lagen inte hindrar att brott och andra missförhållande inom ett företag kommer till allmän kännedom. Sådana allvarliga förhållanden skulle inte kunna skyddas av lagen. Efter översynen beslöt man att införa en ny paragraf 2, vilken lyder som följer:

2 § Lagen gäller endast obehöriga angrepp på företagshemligheter.

Som ett obehörigt angrepp anses inte att någon anskaffar, utnyttjar eller röjer en företagshemlighet hos en näringsidkare för att offentliggöra eller inför en myndighet eller annat behörigt organ avslöja något som skäligen kan misstänkas utgöra brott, på vilket fängelse kan följa, eller som kan anses utgöra annat allvarligt missförhållande i näringsidkarens rörelse.

Som ett obehörigt angrepp anses inte heller att någon utnyttjar eller röjer en företagshemlighet som han eller någon före honom har fått del av i god tro.

Paragrafen anger att endast obehöriga angrepp skyddas av lagen. Ett behörigt angrepp är således då en anställd anger att VU begått ett brott eller något annat som utgör ett allvarligt missförhållande. Definitionen omfattar endast grövre gärningar som är straffbelagda med fängelse eller som kan anses vara ett allvarligt missförhållande. Handlingar som endast är belagda med böter omfattas därmed inte av stadgandet.³²

Detta leder till komplikationer eftersom det är upp till den som offentliggör uppgiften att bedöma huruvida uppgiften är behörig eller obehörig. Är det en tillräckligt grov gärning som får offentliggöras, eller är det endast en förseelse som bör hemlighållas? Det ställs höga krav på uppgiftslämnaren att göra denna avvägning. Dessutom skall bedömningen vara objektiv, uppgiftslämnarens subjektiva uppfattning om att ett beteende är förkastligt har ingen betydelse. Det skall istället finnas en objektiv grund för skälig misstanke om brott eller allvarligt missförhållande för att uppgiften skall få röjas.

³¹ Prop 1987/88:155, Skydd för företagshemligheter, s.8 ff.

³² LU 1989/90 LU37, s.30

Uppgiften eller hemligheten måste också vara relevant. Den skall vara så pass stor att intresset för att avslöja den överstiger intresset för VU att hålla den hemlig. Dessutom får man inte genom en bagatellartad uppgift röja en stor hemlighet, utan det krävs en viss proportionalitet mellan uppgiftens storlek och hemlighet som röjs. Om uppgiftslämnaren missbedömer situationen får han själv ta konsekvenserna av sitt handlande och kan bli skadeståndsskyldig!³³

5.4 Lagens tillämplighet inom miljöretten

Ett exempel på ovan nämnda komplexitet, vilket angivits i lagförarbetena, är följande: Om en anställd känner till att gifttunnor grävs ner på ett fabriksområde, måste han ta ställning till hur giftig substansen är, innan han röjer uppgiften. Om giftet inte är tillräckligt starkt, blir röjandet av uppgifterna ett lagbrott. Den anställde måste således ta ställning till om skälig misstanke till brott föreligger.³⁴ Som ett exempel på vad som kan vara ett allvarligt missförhållande, anges i förarbetena att ett företag överträder dåvarande miljöskyddslag (ML) eller på annat sätt utsätter omgivningen för miljörisker.³⁵ Det måste dock vara ett allvarligt missförhållande och även här görs en objektiv bedömning.

I vissa fall där någon ämnar ange ett brott kan även andra uppgifter i anslutning till brottet komma att röjas. Ett exempel på detta är om man anger ett miljöbrott och därmed även röjer en skyddsvärd teknisk hemlighet i själva produktionsprocessen. En avvägning måste återigen göras av vilket värde som överväger.

Enligt vad som framkommit ovan ser man att en paradox uppstår! Undantaget från förbudet att inte avslöja företagshemligheter omfattar endast grövre hemligheter som är straffbelagda, men samtidigt är det just dessa hemligheter som kan skada företaget och vilka lagen som skydd för företagshemligheter är till för att skydda!

För att göra ett förtydligande av ovan sagda kan man ange följande tre rekvisit:

1. Behörig uppgift: Uppgiften som lämnas måste vara behörig. Den är behörig om skälig misstanke om brott föreligger. En objektiv bedömning enligt rättegångsbalkens terminologi görs om huruvida det föreligger skälig misstanke om brott.
2. Brott: För att vara en behörig uppgift krävs det att ett brott har begåtts. Brottet skall vara straffbelagt med fängelse och det krävs således att brottet är grovt. Brott som endast är sanktionerade med böter utgör inte tillräckligt allvarliga gärningar och omfattas således av skyddet för företagshemligheter.
3. Allvarligt missförhållande: Här uppstår en gråzon. Vad är ett allvarligt missförhållande? I propositionen anges bl.a att en överträdelse av dåvarande ML kan vara ett allvarligt missförhållande. Om anmälaren väljer att offentliggöra uppgiften får han dock själv ta konsekvensen av sitt handlande och det finns ingen plikt att anmäla, utan endast en tillåtlighet.

³³ LU 1989/90 LU37, Lagutskottets betänkande om skydd för företagshemligheter, s. 20-31.

³⁴ ibid. s.14

³⁵ ibid s.23

Vad jag härmed vill visa är att konflikten mellan att en företagshemlighet behålls hemlig och vikten av att ett miljöbrott kommer till allmän kännedom står i motsats till varandra och ger upphov till en gråzon. Vart går gränsen mellan en företagshemlighet och en gärning som man borde anmäla? Ingen vet egentligen vilka uppgifter som man får lämna och vilka som man inte får lämna. Viktigt att notera är dock att lagen om skydd för företagshemligheter är till för att skydda hemligheter i ett företag och att det är straffbelagt att yppa sådana uppgifter. Undantaget från detta stadgande öppnar endast dörren för att man får yppa vissa grövre omständigheter, men det stadgas ingen skyldighet att tillkännage denna information!

Värt att notera är att lagrådet i sitt yttrande till MB påpekat att det är svårt att veta vilken lag som har företräde vid en konflikt mellan MB och annan lag och att detta måste förtydligas genom fortsatt lagstiftningsarbete.³⁶

³⁶ Prop 1997/98:45, Del 1, Införandet av miljöbalken, s. 165.

6 Miljösanktionsavgifter

6.1 Inledning

Efter att ha redogjort för de grundläggande rättsprinciperna ämnar jag nu övergå till att redogöra för den materiella miljörätten. Mina huvudsakliga frågeställningar för denna studie utgörs av huruvida miljörapporter bör användas som bevisning vid anklagelse om brott, samt det godtagbara i att TM utdömer miljösanktionsavgift. De båda frågeställningarna hänger samman eftersom VU påförs en miljösanktionsavgift om han inte inkommer med miljörapport eller undanhåller uppgifter samt eftersom det är TM som både granskar miljörapporterna och påför miljösanktionsavgiften. Det är således de rättstillämpningsmetoder som tillämpas hos TM som är intressanta att utreda. Om man kan misstänka brister i rättstillämpningen vad gäller påförandet av miljösanktionsavgift, kan det även finnas skäl att misstänka felaktigheter vad gäller användandet av miljörapporter som bevisning vid anklagelse om brott. De båda frågeställningarna är därmed sammankopplade, men samtidigt åtskilda. Nedan redogörs för utvecklingen av miljösanktionsavgifter och dess bakomliggande syften.

I förarbetena till miljöbalken betonas att alla och envar skall medverka till att skapa en bättre miljö och en hållbar utveckling. VU skall ha god kunskap om miljöeffekterna av sin verksamhet och skall effektivt medverka till att miljömålen efterlevs. VU skall dessutom uppmuntras till att ta egna initiativ för en bättre miljö och miljömedvetenheten skall vara ett konkurrensmedel, som stimulerar näringsidkarna att hela tiden gå i bräschen för ny utveckling på området.³⁷ Enligt 2:1 MB har VU bevisbördan för att han följer MB:s regler och enligt 2:2 MB skall han skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till sin verksamhet samt enligt 2:3 MB tillämpa bästa möjliga teknik. Dessa hänsynsregler utgör de grundläggande fundamenten för MB och är en förutsättning för att balken skall kunna fungera.

Genom att VU kontinuerligt inlämnar miljörapport angående verksamheten, kan TM kontrollera efterlevnaden av reglerna. Miljörapporten skall innehålla uppgifter om verksamhetens påverkan på miljön samt de åtgärder som vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillstånd och hänsynsreglerna i 2 Kap MB. Den skall även innehålla en emissionsdeklaration, en förteckning över vilka tillbud och störningar som inträffat samt om man överskridit tillåtna utsläppsvärden.³⁸ Det ställs således krav på att VU tillkännager hur han uppfyller MB:s regler samt om han begått en överträdelse. Om en företagare inte följer MB:s regler, inte inlämnar miljörapport eller övriga uppgifter som TM efterfrågat, har TM rätt att påföra en miljösanktionsavgift enligt 30:1 MB respektive 30:3 MB. TM som vanligtvis består av en kommun eller länsstyrelse har genom detta stadgande beviljats en sanktionsrätt, vilken annars endast ankommer på domstolarna.

Denna avdelning i min studie skall ägnas åt huruvida TM måste följa de rättsprinciper som anges i Art 6 EKMR? För att kunna svara på detta, krävs att man utreder huruvida miljöstraff är en sådan särskild rättsverkan av brott, som inte är att jämföras med straffrättslig påföljd, eller om det helt enkelt är en anklagelse om brott i likhet med sedvanliga straff. Föreligger det därmed dubbelbestraffning? Hur har regleringen sett ut tidigare? Vilka

³⁷ Ibid. s.160 f.

³⁸ NFS 2000:13, Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport för tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter, 1-5§§.

resonemang har förts för och emot införandet av miljöstraffavgifter och hur stämmer denna reglering överens med EKMR?

Syftet är att visa att den tidigare regleringen på området skiljer sig mycket från den som införts i och med MB. Jag anser det nödvändigt att klargöra vilken status och effekt som miljöstraffavgifter har, eftersom Art 6 EKMR är tillämplig på alla fall där det föreligger anklagelse om brott. Om således miljöstraffavgifter skulle definieras som en sådan anklagelse om brott, måste TM tillämpa de rättsprinciper som anges i Art 6 EKMR, vilket i sin tur leder till att de ej får utnyttja VU:s egna uppgifter som enda bevisning för påförande av miljöstraffavgift. Det skulle indirekt leda till att VU kriminaliseras av sin egen bevisning. Således kommer jag att redogöra för utvecklingen av TM:s straffningsmöjligheter för att visa att dessa utvidgats, men att de därmed sammanhängande rättsprinciperna inte implementerats i myndighetens verksamhet.

6.2 Föregångare till miljöstraffavgifter

Före införandet av MB och en särskild miljöstraffavgift fanns det två andra påföljder vid sidan av straff för att sanktionera överträdelser av miljöregleringen: företagsbot och miljöskyddsavgift. Dessa var, liksom dagens miljöstraffavgifter, komplement till strafflagstiftningen för miljöbrott. Företagsbot, vilken fortfarande är ikraft, tillämpas fortfarande idag som sanktion för miljöbrott.

6.2.1 Företagsbot

Företagsbot regleras i BrB 36:7 och lyder som följer:

7§ För brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet skall, på yrkande av allmän åklagare, näringsidkaren åläggas företagsbot, om

1. brottsligheten har inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenade med verksamheten eller annars är av allvarligt slag och
2. näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten.

Första stycket gäller inte, om brottsligheten varit riktad mot näringsidkaren eller om det annars skulle vara uppenbart oskäligt att ålägga företagsbot. Lag (1986:1007).

Företagsbot definieras som en särskild rättsverkan av brott. Boten kan endast utdömas på yrkande av åklagaren och inte ex officio av domstolen. Det krävs att överträdelsen är grov samt att åklagaren kan bevisa att VU inte gjort vad han kunnat för att undvika brott.

Överträdelse av regler i miljölagstiftningen anses oftast som en grov överträdelse.

Bevisbördan ligger på åklagaren och beviskraven får anses relativt höga då dels graden av överträdelse samt passiviteten måste bevisas. Det krävs således att både de objektiva och subjektiva rekvisiten för brott är uppfyllda. Man diskuterade vid införandet av företagsbot 1986, huruvida domstol var behörig att påföra boten ex officio samt huruvida polismyndighet kunde påföra avgiften, men detta förkastades då det skulle vara ett alltför stort åsidosättande av rättssäkerheten. Det är således vanliga processrättsliga regler som gäller vid förfarandet.³⁹ Företagsbot tillämpas idag parallellt med miljöstraffavgift och har nyligen utdömts i fallet ”Hallandsåsen” där Skanska dömdes att betala 3 miljoner kr för att de grovt åsidosatt de

³⁹ Berg, U, Brottsbalken: en kommentar kap. 25-38, Stockholm 2000, s. 36:52.

skyldigheter i miljöhänseende som åligger en näringsidkare, vilket är den högsta företagsbot som kan utdömas.⁴⁰

I Sverige finns det en tendens att dubbelbestraffa vissa områden, vilket innebär att vid sidan av företagsbot som sanktion för miljöbrott, fanns det även ett system med miljöskyddsavgift, vilket jag ämnar redogöra för i det följande.

6.2.2 Miljöskyddsavgift

Miljöskyddsavgift infördes i ML 1981 för att effektivisera påföljdssystemet för miljöbrott. Avgiften skulle vara den huvudsakliga påföljden för enklare brott. Ansvaret var strikt och ingen bedömning av uppsåt eller oaktsamhet behövde göras. Så långt var regleringen identisk med idag, men rättsprocessen var helt annorlunda. Det var endast Koncessionsnämnden som kunde pröva frågor om miljöskyddsavgift och detta på talan av Naturvårdsverket. I förarbetena till ML anges att mål om miljöskyddsavgift är en rättskipningsuppgift och som sådan av annan karaktär än prövningen av tillstånd, vilket varit nämndens tidigare arbetsuppgift. Således skulle prövningen om miljöskyddsavgift bygga på förhandlingsprincipen och vara akusatorisk. Koncessionsnämnden skulle inte gå utöver vad som yrkats i målet och det var i första hand parterna som stod för bevisningen.⁴¹ Koncessionsnämnden ansågs ha dels den miljötekniska kompetensen, dels den juridiska kompetensen för att tillämpningen av reglerna skulle vara enhetlig och rättssäkerheten inte skulle sättas på spel. För att utdöma miljöskyddsavgift krävdes således att TM anmälde överträdelsen till Naturvårdsverket som i sin tur förde talan inför Koncessionsnämnden. Ett betydligt mer komplicerat system än idag. Miljöskyddsavgift skulle eliminera uppkommen ekonomisk vinning.

Nuvarande system med miljösanktionsavgift som åläggs direkt av TM skiljer sig markant från föregående system. TM fyller enkelt och processfritt i en blankett vilken de skickar till VU, som i sin tur måste betala summan inom 30 dagar! Beslutet verkställs nämligen före det att det vinner laga kraft och endast efter ett överklagande till domstol kan VU om möjligt få sina pengar tillbaka, vilket kan betyda år av väntan. Ansvaret är således fortfarande strikt, men det sker ingen förhandlingsprocess inför domstol, 30:3 MB garanterar endast att VU har möjlighet att yttra sig över beslutet samt kan överklaga beslutet till miljödomstol enligt 30:7 MB. Eftersom beslutet om miljösanktionsavgift dock verkställs innan det vunnit laga kraft, måste VU ändå betala avgiften direkt. Sanktionsavgifter i allmänhet

6.3 Sanktionsavgifter i allmänhet

Sanktionsavgifter började att införas i Europa och USA på 1970-talet. Ett av de första områden som berördes var skatteområdet. Sanktionsavgifterna skulle ersätta straff för att effektivt beivra bagatellartade brott och utdömdes aldrig av allmän domstol. Straffrättens inflation och rättsväsendets ökade arbetsbörda låg till grund för denna nya form av ”förvaltningsstraffrätt” som introducerades i rättsvärlden. Den enorma ökningen av brott och regleringar skapade orimliga bördor, vilket krävde en effektivisering, men tyvärr ofta på bekostnad av rättssäkerheten. Det skedde därmed en skenbar avkriminalisering. Avgifterna

⁴⁰ Lundberg, S, Göteborgs-Posten, 19 jan. 2002, sid.10.

⁴¹ Prop. 1980/81:92, Ändring i miljöskyddslag, s. 60.

skulle, liksom straff, ha en preventiv och avskräckande effekt och kallades till att börja med för straffavgifter.⁴²

Under 1900-talet började man inse att påföljden företagsbot inte var tillräckligt effektiv för att sanktionera miljöbrott. Det var svårt för åklagaren att bevisa att brotten begåtts. Man tillsatte således en utredningsgrupp, Företagsbotutredningen 1997, vilken hade till uppgift att undersöka vilka mer effektiva sanktionsmetoder som stod till buds för att effektivt sanktionera företagare för miljöbrott. En sanktionsform som behandlades i utredningen var just utvecklingen av sanktionsavgifter och dess för och nackdelar. Utredningens slutsats var dock att de var negativa till en utveckling av sanktionsavgifter med hänsyn till att rättssäkerheten och kraven som ställdes i EKMR Art 6 kunde förbises.⁴³

Man har försökt att skapa generella kriterier för när sanktionsavgifter kan vara aktuella och enligt vilka principer de kan beslutas.⁴⁴ Sanktionsavgifter kan vara lämpliga vid strikt avgränsade områden där förseelsen och påföljden anges klart och tydligt, således ej för blankettstraffbud. Den anklagade skall inte behöva känna osäkerhet över huruvida avgiften kan komma att påföras eller inte, utan förutsebarheten måste vara uppfylld. (Jämför detta med att regeringen enligt 30:2 MB kan reglera vilka gärningar som omfattas av miljöstraffavgifter). För att en konstruktion med strikt ansvar skall vara försvarbar utifrån rättssäkerhetssynpunkt, bör förutsättas att det finns ett starkt stöd för en presumtion om att överträdelse på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Det skall även finnas undantag till det strikta ansvaret, vilka skall framgå klart och tydligt. Det får inte finnas utrymme för skönsmässiga bedömningar. Om det är aktuellt att införa sanktionsavgift på ett område borde den aktuella förseelsen inte längre vara straffbar, eftersom det skulle leda till dubbelbestraffning. Påförandet av avgiften kan ibland överlämnas till administrativa myndigheter, men om det finns en risk för skönsmässiga bedömningar skall avgiften beslutas av domstol.⁴⁵

Sanktionsavgifter är främst ägnade att vara komplement till straff för att sanktionera bagatellartad brottslighet. I realiteten kan avgifterna dock vara mycket högre än böter och således vara mer avskräckande och ha samma effekt som straff. Avgifterna fyller i princip samma repressiva och preventiva funktion som straff och används på i princip samma sätt. De har således samma syfte och effekt som straff. Skillnaden är att det är en myndighet som beslutar om avgiften istället för en domstol, vilket är ett stort åsidosättande av rättssäkerheten. Sanktionsavgifter brukar formellt kategoriseras till sanktioner som står utanför den straffrättsliga ordningen och därmed inte bundna av de allmänna straffrättsliga principerna. Jämför dock med vad som anges nedan under avsnittet 6.5 angående miljöstraffavgifter i förhållande till Europakonventionen.

⁴² Zila, J, Istället för straff, sanktionsavgifter som kriminalpolitiskt medel mot bagatellbrottslighet, Stockholm 1992, s. 9 ff.

⁴³ SOU 1997:127, Betänkande av företagsbotutredningen: straffansvar för juridiska personer, s.149 f.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

6.4 Införandet av miljöstraffavgifter genom miljöbalkspropositionen

6.4.1 Inledning

Miljöbalken bygger som tidigare nämnts på att alla skall ta sitt ansvar och dra sitt strå till stacken för att nå miljömålen. Kontrollen av efterlevnaden skall vara stark och ett väl fungerande sanktionssystem anses viktigt för att effektivt värna om miljön. Genom bl.a. anmälan om miljöfarlig verksamhet, ansökan om tillstånd, miljökonsekvensbeskrivning (MKB) och miljörapport kan samhället planera och få ett kunskapsunderlag om verksamheter och åtgärder som påverkar miljön. Om VU ej följer regleringen skall sanktionerna vara effektiva och föreskrifter och tillstånd bör utformas så att de kan vara underlag för miljöstraffavgift.⁴⁶

Enligt regeringens bedömning är miljöstraffen ett område som lämpar sig väl för ett särskilt avgiftssystem.⁴⁷ Det är ett klart avgränsat område. Samhället har ett stort skyddsbehov gentemot överträdelser. I betydande utsträckning bör det också vara förhållandevis lätt att finna lämpligt underlag för att fastställa avgifter som kan schabloniseras. Det är således i enlighet med de kriterier som Företagsbotutredningen framlade i sin utredning om när straffavgifter är lämpliga.⁴⁸

Miljöskyddsavgiftens syfte var att eliminera uppkommen ekonomisk fördel. Att utreda om och i vilken utsträckning överträdelserna medför ekonomisk fördel är emellertid ofta förenat med svårigheter. Om avgiften istället görs om till en repressiv sanktion, finns det inte skäl till att vare sig kräva att ekonomisk fördel har uppkommit eller att relatera avgiften till den ekonomiska fördelens omfattning. Avgiftens syfte skulle då inte vara vinsteliminering, utan enbart styrande och verka för att upprätthålla en hög standard inom miljöpåverkande näringsverksamhet. En ren straffavgift vid överträdelser av miljöregler. Dagens miljöstraffavgift har inte till syfte att vara vinsteliminering utan har enbart en repressiv funktion. För fastställandet av avgiften skall två kriterier beaktas: överträdelsernas allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträts. Ingen ekonomisk fördel skall behöva visas för att miljöstraffavgift skall påföras.⁴⁹

Miljöstraffavgift definieras som en administrativ avgift på mellan 5000kr och 1000 000kr, vilken tillfaller staten. Avgiften skall påföras av TM då VU:

1. Åsidosatt vissa föreskrifter som meddelats med stöd av MB.
2. Påbörjar en verksamhet eller vidtar en åtgärd som är tillstånds – eller anmälningspliktig utan att först ha fått tillstånd eller gjort anmälan.
3. Inte följer tillstånd, villkor eller föreskrifter som har meddelats med stöd av MB.

Avgiften skall tas ut även om överträdelserna inte skett av uppsåt eller oaktsamhet. Dock ej om det är uppenbart oskäligen. I förordning 1998:950 om miljöstraffavgifter anges vilka överträdelser från tid till annan som är sanktionerade.

⁴⁶ Prop. 1997/98:45, Del 1, s. 531 ff.

⁴⁷ Prop. 1997/98:45, Del 1 s. 534

⁴⁸ Se avsnitt 6.2.2.

⁴⁹ Prop. 1997/98:45, Del 1 s. 534

Första året fattades 814 beslut om avgift och året därpå fattades 2260 beslut av TM. Under första halvåret 2001, påfördes 744 miljöskaktionsavgifter, varav 631 beslutades av kommuner, 62 av Kemikalieinspektionen och 51 av länsstyrelser. De vanligaste överträdelserna bestod av att VU ej inlämnat köldmediekungörelse, ca. 475 fall. Övriga överträdelser bestod av att man ej inkommit med miljörapport eller kompletterande uppgift, eller sökt tillstånd eller gjort anmälan. De senare nämnda överträdelserna utgjorde totalt ca. 40% av överträdelserna.⁵⁰

6.4.2 Rättssäkerhetsaspekter

I förarbetena till MB har man endast i förbigående berört rättssäkerhetsproblemen med införandet av miljöskaktionsavgifter. Miljöskyddskommittén föreslog först att avgifterna skulle prövas av länsrätten på talan av TM, ett system som liknar det som tillämpades enligt ML, där man förde talan inför Koncessionsnämnden. Detta för att garantera att rättssäkerheten efterlevdes samt att kraven i EKMR uppfylldes. Det slutliga beslutet blev dock att TM självständigt avgör prövningen.⁵¹

Man var medveten om att vissa rättssäkerhetsgarantier skulle kunna komma att åsidosättas genom den nya ordningen, men införde kompletterande lagstiftning som reglerade de känsliga områdena på ett sätt som man ansåg skulle uppfylla garantierna. Ett av problemen bestod i att man betvivlade TM:s kompetens att utdöma miljöskaktionsavgifter på ett rättsenligt sätt. Det ställs stora krav på TM att bedöma och göra avvägningar, dels beträffande miljötekniska frågor, dels strikt juridiska spörsmål. Man reglerade detta problem genom en ändring i kommunallagen, vilken medgav att TM kunde vända sig till en annan kompetent myndighet för att få hjälp att fatta beslut i de fall man kände sig osäker. Eftersom endast en objektiv bedömning skall göras, behöver dock inte TM avgöra huruvida de subjektiva rekvisiten uppsåt och oaktsamhet föreligger i fallet. Om TM mot all förmodan fattar fel beslut kan den anklagade överklaga myndighetens beslut till miljödomstolen för att få en rättsenlig prövning enligt 30:7 MB. Detta skulle tillgodose kraven på en rättsenlig prövning, ansåg man i förarbetena.

Det diskuterades även huruvida TM kan anses vara en objektiv rättstillämpare eftersom de har så nära kontakt med VU. Man konstaterade endast att det vid myndighetsutövning ställs krav på objektivitet.⁵² Beslut om miljöskaktionsavgift är ett myndighetsbeslut, vilket betyder att det måste överklagas till domstol för att förkastas. Ett alternativ till myndighetsbeslut hade varit att låta miljöskaktionsavgift vara förknippat med ett föreläggande, vilket kräver prövning i domstol för att verkställas. Den första och mer definitiva varianten har dock valts, vilket är ett tecken på att lagstiftaren litat på den totala kompetensen och rättssäkerhetsefterlevnaden hos kommun och landsting.⁵³

Vad jag härmed vill visa är att förarbetena berört många rättssäkerhetsproblem, men att föredraganden skjutit ifrån sig problemen och ansett dem lösta. Man har därmed varit medveten om att det inte är problemfritt att överlåta ett skaktionsansvar till en myndighet, men har inte utrett problemen vidare. Det har således framkommit att det kan uppkomma rättssäkerhetsproblem då en myndighet skall utföra uppgifter som i normala fall ankommer på

⁵⁰ Naturvårdsverkets hemsida: www.environ.se/dokument/lagar/msanktio/msank.htm

⁵¹ SOU 1996:103, Del A, Miljöbalksutredningen, s. 603.

⁵² Prop 1997/98:45 Del 1, s. 531-544.

⁵³ Prop. 1997/98:45 s.545

domstol. Inom förvaltning råder inte samma processrättsliga regler och beviskrav som i domstol för att garantera den enskildes rättssäkerhet. Längre fram i denna studie kommer jag att redogöra för hur handläggningen av ärenden vid TM går till i praktiken, för att utreda huruvida mina påståenden har sin grund i verkligheten eller endast är av teoretisk art.

Viktigt att nämna är att lagrådet i sitt remissvar uttalat protester gentemot den nya MB och påpekat att en djupare analys av lagstiftningen och dess konsekvenser borde ha skett. Man konstaterade att arbetet med att färdigställa MB skett under stor tidspress och att det är viktigt att lagstiftningsprocessen fortsätter även efter ikraftträdandet för att justera balken. Lagrådet påpekade bl.a. att förhållandet mellan MB:s regler och annan lag var diffust angivet och att det var svårt att utskilja vilken lag som hade företräde framför annan.⁵⁴

6.5 Miljösanktionsavgifter i förhållande till Europakonventionen

För att kunna ta ställning till huruvida införandet av miljösanktionsavgifter överensstämmer med EKMR krävs en repetition av det relevanta innehållet i Art 6 EKMR.

1p. Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

2p. Var och en som blivit anklagad för brott skall betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts.

Viktigt i denna diskussion är att ta ställning till:

1. Huruvida miljösanktionsavgifter är att beteckna som anklagelse om brott. Frågeställningen belyses med en dom från Växjö tingsrätt samt fallen Öztürk och Belilos från ED.
2. Huruvida TM är en sådan oavhängig och opartisk domstol som krävs enligt EKMR. Detta belyses genom redogörelsen för fallet Belilos från ED.

6.5.1 Växjödomen

I en dom från miljödomstolen i Växjö tingsrätt⁵⁵, har man tagit ställning till huruvida miljösanktionsavgift är en sådan anklagelse om brott som omfattas av EKMR:s regler. Domen har överklagats till Göta Hovrätt och utgör inte rättsläget för tillfället, men jag anser det ändå vara av vikt att nämna den.⁵⁶

I Växjödomen hade VU inte ingivit miljörapport i föreskriven tid. Tidigare år hade han fått en blankett att fylla i för att sända tillbaka till länsstyrelsen, vilket han inte fått detta år. Han förutsatte därför att han inte behövde lämna någon ny rapport. VU påfördes på grund av denna förseelse en miljösanktionsavgift med 5000 kr. Avgiften överklagades men

⁵⁴ Ibid. s.165.

⁵⁵ Växjö tingsrätt, Mål nr. B 1345-00, dom meddelades 2000-10-26.

⁵⁶ Domen från Göta Hovrätt anges i avsnitt 7.2.5.

överklagandet avlogs. Då VU fortfarande inte inkommit med miljörapport gjorde TM en åtalsanmälan för förseelsen och VU åtalades för brottet försvårande av miljökontroll enligt 29:5 MB. Frågan uppkom om miljösanktionsavgift är en sådan anklagelse om brott som omfattas av EKMR och om således hinder förelåg att döma VU en gång till för samma gärning, denna gång med straff, tidigare med miljösanktionsavgift.

Domstolen konstaterade i fallet att begreppet anklagelse om brott är ett autonomt begrepp som definieras utifrån EKMR:s praxis och inte enligt nationell rätt. Miljösanktionsavgift kan påföras alla medborgare, i de fall de intar egenskap av näringsidkare som bedriver näringsverksamhet och föreskrifter enligt MB åsidosatts. Avgiften syftar inte till att reparera en skada utan endast till att bestraffa överträdelsen och att avskräcka från nya överträdelser. Den har således samma syfte och samma effekt som ett straff. Växjö tingsrätt ansåg genom dessa konstateranden att ”.....påförandet av miljösanktionsavgift är en sådan anklagelse om brott som avses i EKMR, vilket medför att konventionens regelverk skall tillämpas i målet”.⁵⁷ Detta betyder att Art 6 är tillämplig även när det gäller att utdöma miljösanktionsavgift.

Målet gällde dock huruvida VU kunde dömas ytterligare en gång för samma gärning. Domstolen konstaterade att det var fråga om en och samma gärning och att den anklagade redan en gång anklagats och dömts för brottet. Han kunde därmed inte straffas en gång till för samma gärning och åtalet ogillades! Inga nya handlingsmoment hade tillkommit förutom de subjektiva rekvisiten uppsåt och oaktsamhet som angavs i straffstadgandet i 29:5 MB. Den omständigheten att nya subjektiva moment tillkommit förändrade dock ej gärningen, vilken var exakt den samma som när miljösanktionsavgiften påfördes, ansåg tingsrätten. Eftersom miljösanktionsavgift enligt domstolen således definierades på samma sätt som ett vanligt straffstadgande, kunde VU ej dömas ytterligare en gång för samma gärning. Detta enligt Art 4.1, Tilläggsprotokoll 7 EKMR, vilket Sverige är bundet av, tillika 30:9 RB, vilken förbjuder dubbelbestraffning för en och samma gärning.

I förarbetena till MB berördes denna komplikation endast i förbigående och det konstaterades att EKMR:s krav uppfylldes i och med att man kunde överklaga ett verkställt beslut till miljödomstolen enligt 30:7 MB. Därmed fick man i domstolsprocessen tillgång till en sådan rättsenlig process som anges i Art 6.⁵⁸ I förarbetena angavs även att det inte blir fråga om dubbelbestraffning då miljösanktionsavgift och straff utdöms för samma gärning, eftersom miljösanktionsavgiften är en administrativ avgift som tas ut i särskild ordning och inte omfattas av samma reglering som straffsanktionerna. Påståendet är inte närmare motiverat.⁵⁹ Huruvida miljösanktionsavgift är en sådan anklagelse om brott som anges i EKMR skall dock inte bedömas utav svenska förarbeten utan enligt EKMR och dess praxis, vilket Växjö tingsrätt gjort.

Växjö tingsrätts resonemang stämmer överens med praxis från ED där man tagit ställning till hur dessa nya typer av förvaltningsstraffbud skall kategoriseras och behandlas och vilka processuella skyddsregler som skall gälla för utdömandet av sanktionerna. Det är inte bara i Sverige som det skett en avkriminalisering, utan även i resten av Europa kan man se samma utveckling. Många länder har valt att överföra enklare och mindre allvarliga förseelser till administrativa myndigheters kontroll. ED har dock hävdad att bara för att man väljer att benämna en överträdelse på ett visst sätt, betyder det inte att man får lov att ändra alla processrättsliga regler som hör samman därmed. Rättssäkerhetsgarantierna är tillämpliga på

⁵⁷ Växjödomen.

⁵⁸ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 543

⁵⁹ Prop 1997/98 Del 2-3 s. 315

grund av syftet och effekten av sanktionen och inte på grund av hur sanktionen benämns eller vem som utdömer den.⁶⁰ I fallet Öztürk har ED tagit ställning till hur man skall behandla dessa nya typer av sanktionsavgifter.

6.5.2 Fallet Öztürk

Öztürk hade turkiskt medborgarskap, men var bosatt i Tyskland. Hans förseelse bestod i att han med sin bil råkade köra in i en annan bil som stod parkerad. Skadan uppgick totalt till 5000DM för de båda bilarna. Öztürks förseelse var inte straffsanktionerad som ett brott, utan benämndes tillhöra kategorin ”ordningsförseelse” och sanktionerades genom en avgift. Ordningsförseelse var en beteckning för mindre allvarliga brott som sanktionerades av de administrativa myndigheterna på orten. Öztürk påfördes således av dem en avgift. Fråga uppkom i fallet, huruvida denna form av ordningsförseelse var en sådan anklagelse om brott som omfattades av skyddet i Art 6 EKMR.

Domstolen konstaterade att man inte är negativ till en avkriminalisering och att detta är något man kommer att få se mer av i Europa. Däremot hävdade man att rättssäkerhetsgarantierna inte får sättas ur spel, endast för att man väljer att klassificera ett brott på ett annat sätt. För att förseelsen skall vara en sådan anklagelse om brott som omfattas av Art 6 krävs att två rekvisit är uppfyllda:

- 1) Förseelsen hör normalt sett till straffrätten och omfattas i andra länder av straffrätten samt har eventuellt brutits ut från straffrätten.
- 2) Effekten och syftet med sanktionen är den samma som för straff.

Domstolen konstaterade att ordningsförseelsen var en sådan anklagelse om brott som omfattades av Art 6 och att den administrativa myndighet som utdelat sanktionen var skyldig att följa de processuella reglerna för en rättvis rättsprövning som anges i Art 6. Avgiften ersatte inte en skada, utan hade liksom straff ett preventivt och avskräckande syfte. Därmed fastslogs att alla rättsregler som betecknar en rättvis rättsprövning även gäller då myndigheter sanktionerar, då det rör sig om en anklagelse om brott. Rätten till ett kontradiktoriskt förfarande och att inte behöva föra bevisning mot sig själv gäller trots att man valt att kategorisera förseelsen på ett annat sätt.⁶¹

Om man applicerar detta konstaterande på systemet med miljöstraffsavgifter, ser man direkt att Art 6 är tillämplig på avgifterna. De förseelser som täcks av miljöstraffsavgifter omfattas även av straffsanktioner enligt 29 Kap MB, vilket betyder att området normalt sett är straffsanktionerat, rekvisit 1 ovan är således uppfyllt. Effekten och syftet med miljöstraffsavgifter är det samma som för straff. Avgiftens syfte är att vara avskräckande och preventivt liksom för normala straffsanktioner. Dessutom kan som ovan nämnts, miljöstraffsavgifter ibland vara högre och mer betungande än böter. Rekvisit 2 är således även det uppfyllt.

⁶⁰ Danelius, H, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, Uppl. 1:2, Stockholm 1998, s.138.

⁶¹ Öztürk vs Tyskland, 21 februari 1984, Publ. Court A Vol. 80. Fallet kommenteras av Danelius, H, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, s.138.

Ett annat fall från ED tar ställning till huruvida en administrativ myndighet kan anses vara en sådan oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag, vilket anges i Art 6.

6.5.3 Fallet Belilos

En kvinna från Schweiz, Belilos, deltog i en icke anmäld demonstration i Lausanne i Schweiz. På grund därav påfördes hon en ordningsbot om 200 SFr av en förvaltningsmyndighet. Förvaltningsmyndigheten var polismyndigheten på orten och påförandet av ordningsboten gjordes av en ensam behörig polis, som var utbildad jurist. Belilos klagade på beslutet och hävdade att det inte fattats av en sådan oavhängig och opartisk domstol som krävdes enligt Art 6 EKMR.

Enligt ED:s praxis är en domstol karaktäriserad av sin juridiska funktion d.v.s. den fattar sina beslut på grund av lag och enligt angivna processuella regler. Den måste uppfylla kraven på att vara självständig, opartisk och garantera efterlevnaden av de processuella rättsgarantierna som anges i Art 6 samt ha en bestående stab. Domstolen konstaterade därmed att Belilos hade en legitim rätt att känna osäkerhet inför polismyndighetens ställning så som ett oavhängigt och opartiskt organ. ED hänvisade i sin motivering först till fallet Öztürk och konstaterade att den överträdelse som Belilos anklagats för var av straffrättslig natur. Man hävdade därefter att en avkriminalisering av bagatellartade brott, under vissa omständigheter kunde vara legitim, men den anklagade måste då ha rätt att få beslutet överprövat av en oavhängig domstol. Prövningen i domstolen måste omfatta samma prövning som gjorts hos myndigheten och således innefatta en prövning i sak av fallet. Efter granskning av den schweiziska domstolens prövningsmöjligheter kom ED till slutsatsen att domstolens prövningsmöjligheter var begränsade i den meningen att de inte kunde genomföra en prövning i sak i full omfattning. Brott mot Art 6 konstaterades således. Schweiz hade genom att låta polismyndigheten påföra ordningsboten, under rådande förhållanden, och utan överprövning i sak, brutit mot Art 6.⁶²

6.6 Konklusion

Syftet med detta kapitel har varit att visa att miljöstraffavgift kan anses vara en sådan anklagelse om brott som omfattas av reglerna i EKMR samt att TM inte uppfyller de krav på att vara en ”obunden och opartisk domstol” som där anges. Systemet leder till dubbelbestraffning samt en icke rättvis prövning. Eftersom TM har mycket nära kontakt med VU och dennes verksamhet samt granskar allt material som VU själv presterat, kan detta leda till att VU indirekt för bevisning mot sig själv. Miljörapporter och övriga uppgifter från VU som bevisar att han överträtt villkor eller andra regleringar kan därmed ligga till grund för misstanke om brott. I följande kapitel skall jag redogöra för huruvida detta sker vid den praktiska tillämpningen.

ED har hävdats att ett förenklat förfarande för utdömande av vissa sanktioner kan vara tillåtet för vissa förseelser, om den anklagade efter myndighets beslut har möjlighet att få sin sak prövad i domstol på ett rättsenligt sätt. Detta förutsätter dock att prövningen i domstol omfattar en prövning i sak av det aktuella fallet.⁶³ Behovet av att få en rättvis och rättsenlig prövning avspeglar sig i antalet fall av miljöstraffavgifter som överklagas till domstol, vilket är många.⁶⁴

⁶² Belilos vs Schweiz, 29 april 1986, Publ. Court A Vol 132. Fallet kommenteras av Zila, J, Istället för straff, sanktionsavgifter som kriminalpolitiskt medel mot bagatellbrottslighet, s.181 ff.

⁶³ Ibid.

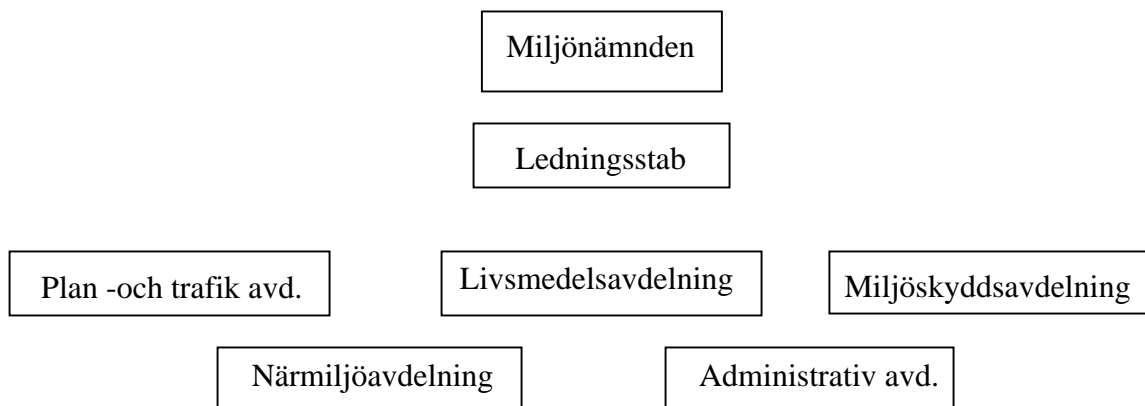
⁶⁴ Intervju med jurist Helena Emanuelsson 19/12-01, miljöförvaltningen i Göteborg.

7 Tillämpning i praktiken

7.1 Miljöförvaltningen i Göteborgs kommun –tillsynsmyndighet

Tidigare slutsatser i detta arbete har byggt på teoretiska resonemang och teoretiska antaganden. Det är inte självklart att detta motsvarar den praktiska tillämpningen av rätten. Jag ansåg det således nödvändigt att undersöka hur det fungerar i praktiken, d.v.s hur miljörätten tillämpas av dem som arbetar med den dagligen. Är mina slutsatser endast hypoteser eller existerar de i den praktiska tillämpningen? Leder dagens tillämpning av tillsynsreglerna till att rättssäkerheten inte beaktas och att lagstiftningen blir godtycklig för den som utsätts för den? Leder dagens tillämpning till att den anklagade indirekt tvingas föra bevisning mot sig själv? För att få svar på mina frågor har jag besökt Miljöförvaltningen för Göteborgs kommun.⁶⁵

Miljöförvaltningen är indelad i en överordnad stab bestående av en jurist, en generalläkare, en epidemiolog samt ett antal informatörer. Göteborgs miljöförvaltning är relativt stor och har således tillgång till en egen jurist, vilket sällan existerar i mindre kommuner. Staben arbetar under den politiskt tillsatta miljönämnden och skall verkställa dess beslut. Under staben finns ett antal olika avdelningar vilka arbetar direkt med tillsyn över olika verksamheter. Organisationen har följande struktur:



De olika avdelningarna är TM för olika områden. Miljöskyddsavdelningen består av ca. 20 personer, vilka alla är tjänstemän med utbildning inom naturvetenskap eller miljö –och hälsoskydd. Var och en av de anställda har tilldelats ett visst antal verksamheter inom kommunen som de ansvarar för. I Göteborgs kommun finns det 60 st tillståndspliktiga verksamheter som lyder under miljöförvaltningens tillsyn.

⁶⁵ miljofovaltningen@miljo.goteborg.se.

7.1.1 Miljöinspektionen vid miljöskyddsavdelningen –miljörapporter som bevisning

Lars Ericsson är inspektör på miljöskyddsavdelningen och ansvarar för sex olika verksamheter. Hans arbete innefattar att ta emot och granska miljörapporter, besluta om miljöstraffavgift och att göra åtalsanmälan till åklagare eller polis. Som tjänsteman har han därmed en långtgående delegerad befogenhet, eftersom han t.o.m. har rätt att besluta om miljöstraffavgift och att göra åtalsanmälan, vilket normalt ankommer på jurister.

Lars anser att alltför mycket tid ägnas åt administration av ärenden som egentligen inte innebär någon skada på miljön, men att reglerna är utformade på ett sådant sätt att även små förseelser, vilka egentligen inte innebär någon skada, skall sanktioneras och administreras på samma sätt som allvarliga överträdelse. Ett exempel är beslut om miljöstraffavgift för en för sent inlämnad miljörapport, vilket egentligen inte innebär någon skada på miljön.

Vid några tillfällen har Lars åtalsanmält överträdelse enligt 26:2 MB, men på grund av att fallen blivit liggande alltför länge hos åklagaren, har det varit inaktuellt att åtala när tid avsatts för fallet i rätten och åtalet har lagts ned. Lars berättar vidare att överträdelse främst upptäcks genom uppgifter från VU:s miljörapport. De verksamheter som lyder under hans kontroll, inkommer vanligtvis i föreskriven tid med sina rapporter. Ibland måste han dock förelägga om ytterligare uppgifter då något är oklart. I praktiken sker föreläggandet genom ett enkelt meddelande till VU. I andra fall upptäcks överträdelse av att närboende anmäler ökat buller eller dålig lukt till förvaltningen, men det krävs att skadan är uppenbar, för att de närboende skall notera att en överträdelse skett. Vanligast är således att man kan utläsa av VU:s egna uppgifter eller efterfrågade uppgifter att en överträdelse skett.

Det är lättare att genomsöka en överträdelse av ett nytt och modernt tillstånd än ett äldre, eftersom de nya tillstånden är utfärdade med precisa gränsvärden och tydliga villkor i jämförelse med äldre tillstånd, vilka endast anger vaga riktvärden. Verksamheter med nya tillstånd har således snävare ramar än verksamheter med äldre tillstånd och är lättare att kontrollera. Efter att inspektören konstaterat en överträdelse, skickas en kommentar till VU om att man mottagit rapporten samt att man funnit en överträdelse som måste rättas. I kommentaren anges även vilka åtgärder som TM ämnar vidta i form av miljöstraffavgift, föreläggande med vite eller åtalsanmälan.

Lars har nyligen anmält ett av de företag som han bevakar till åtal och jag ämnar i följande text hänvisa till detta fall för att beskriva ärendegången och den praktiska tillämpningen av rätten. Företaget, vars namn är Body Coat (tidigare Nicro-Galvano)⁶⁶, är ett företag i Göteborg som utför kemisk och elektronisk ytbehandling av legogods. De har stora utsläpp av bl.a. zink, koppar och nickel. Av företagets miljörapport för år 2000 kunde man redan i den inledande sammanfattningen utläsa att de överträtt tillståndets gränsvärden för utsläpp av flertalet metaller. Efter kontroll av den totala rapporten framgick överträdelsen ännu tydligare och man begärde in extra uppgifter av företaget för mer detaljerad information, enligt 26:21 MB. Miljöförvaltningen skickade sedan i vanlig ordning en kommentar till företaget angående miljörapporten, där man påpekade att man ansåg överskridandet allvarligt och att man ämnade göra en åtalsanmälan. Företaget svarade inte på kommentaren och åtalsanmälan skickades av Lars till åklagaren i augusti 2001. I anmälan angavs helt enkelt att företaget överskridit sina villkor med avseende på utsläpp av metaller och miljörapporten bifogades som bevis. Någon

⁶⁶ Åtalsanmälan avseende Nicro-Galvano gjord av miljöskyddsavdelningen för Göteborgs kommun, 7/8-01, Diariennr. 3673/01.

egen utredning av de faktiska förhållandena gjordes inte av TM och det var redan för sent för åklagaren att göra en objektiv utredning, eftersom miljörapporten byggde på värden från år 2000. TM besöker som rutin företagen en gång per år vilket sammanfaller med den periodiska besiktningen.⁶⁷ Detta tidsintervall kan anses alltför glest, om möjlighet skall finnas för TM att upptäcka överträdelser.

I Naturvårdsverkets allmänna råd anges hur en utredning skall göras, för bedömandet om miljöstraffavgift bör påföras. TM bör i handläggningen ange hur beslut om miljöstraffavgift skall fattas och vilka rutiner som gäller inför ett sådant beslut. I utredningen bör ingå att göra de mätningar eller uppskattningar som behövs för att kunna fastställa avgifternas storlek. TM bör föra ordentliga noteringar om vad som framkommit vid besök, telefonsamtal och övrig dokumentation som gjorts på plats. Prover bör tas och bildbevis säkras för att det i efterhand skall vara möjligt att visa huruvida överträdelsen har skett. Det förtydligas att TM inte bör förelägga någon vid vite att lämna uppgifter uteslutande i syfte att användas som bevis i ett ärende om miljöstraffavgift. 26:21 MB får således inte användas för att begära in uppgifter som sedan skall användas som bevismaterial i en process gentemot den anklagade.⁶⁸ I verkligheten är det dock just detta som sker. TM kallar det inte för föreläggande vid vite, utan endast för ett meddelande med krav på komplettering, men i själva verket krävs VU på uppgifter, vilka sedan används gentemot honom.

7.1.2 Praktisk tillämpning av miljöstraffavgifter- ett juridiskt verktyg.

Helena Emanuelson arbetar som jurist vid miljöförvaltningens ledningsstab. Hon är ensam om denna kompetens på förvaltningen och har därmed det övergripande ansvaret för att verksamheten utförs rättsenligt. Helena är mycket positiv till att tillsynsmyndigheten är det organ som har behörighet att påföra miljöstraffavgift. Det gör att kontrollen av miljöbalkens efterlevnad blir mycket effektiv. Myndigheten har nära kontakt med VU och insyn i verksamheterna och kan således snabbt notera om en överträdelse skett samt kan då direkt besluta om sanktion, varmed beslutet verkställs direkt. Det är snabbt, enkelt och billigt. Hon har ingen kommentar till huruvida myndigheten skulle vara olämplig som straffmyndighet, utan anser att de har en god överblick av regelverket. Om det skulle krävas att domstol utdömde miljöstraffavgift, efter åtal av åklagaren, skulle det ta alltför lång tid, vilket skulle betyda att bevisning försvunnit samt att rättelse från VU:s sida inte skulle efterlevas tillräckligt snabbt, vilket i sin tur skulle minska effektiviteten av MB.

Helena påpekar att möjligheten för TM att påföra miljöstraffavgift är stor. Endast om det är uppenbart oskäligt att påföra avgiften skall den inte påföras och endast i ett fall har miljödomstolen ansett att miljöförvaltningen i Göteborg tagit ett felaktigt beslut, vilket de ansett varit uppenbart oskäligt, och därmed ändrat beslutet. Många företag anser dock att denna straffmetod är alltför sträng och Helena medger att antalet överklaganden av påförda miljöstraffavgifter är stort. Miljöförvaltningen i Göteborg har ca 100 fall om året där miljöstraffavgift påförs.

Myndigheten försöker att informera VU om gällande miljöreglering, men det sker inte efter någon etablerad informationsmodell, utan vid spontana tillfällen. Det är svårt för företagen att känna till all reglering och kunskapen om vilka överträdelser som är sanktionerade varierar mycket från företag till företag. Miljöförvaltningen informerar VU om MB:s regler, men man

⁶⁷ Intervju med miljöinspektör Lars Eriksson 3/1-02, miljöförvaltningen i Göteborg.

⁶⁸ NFS 2000:10, Naturvårdsverkets allmänna råd till 30 Kap MB och till förordningen 1998:950 om miljöstraffavgifter, 3§.

har svårt att nå ut till alla och regleringen är i ständig förändring. Det ställs således stora krav på VU att ta egna initiativ till informationssökning. Dessutom söks tillstånd för olika typer av verksamhet hos olika instanser inom kommunen och de övriga myndigheterna. VU måste således vända sig till olika instanser för olika delar av sin verksamhet för att beviljas tillstånd. I Naturvårdsverkets allmänna råd anges att den omständigheten att tillsynsmyndigheten inte i förväg har uppmärksammat VU på gällande eller kommande bestämmelser som rör miljöstraffavgifter, inte bör påverka myndighetens bedömning av huruvida miljöstraffavgift skall påföras.⁶⁹

Helena berättar att kunskapen hos stora företag är relativt god, medan kunskapen hos små företag kan vara mycket dålig. Ibland anmäler VU sin verksamhet till TM efter driftstarten och påförs därmed direkt en avgift av TM, eftersom reglerna kräver att man anmäler sin verksamhet senast sex veckor före driftstart. Det är även många VU som inte känner till att de är anmälningsskyldiga, varvid TM utnyttjar Gula sidorna för att få kännedom om nya verksamheter samt för att kontrollera att tillstånd sökts.

Det sker inte någon utredning av omständigheterna som ligger till grund för att påföra en miljöstraffavgift, utan endast ett konstaterande av överträdelsen, säger Helena. Det sker heller ingen bedömning av det subjektiva ansvaret, eftersom detta är strikt. Det är således mycket lätt att påföra avgiften. TM följer kategoriskt regeringens föreskrifter om vilka överträdelser som för tillfället är sanktionerade, förordning 1998:950 om miljöstraffavgifter. Genom de angivna tabellerna i förordningen kan man utläsa vilka överträdelser som är sanktionerade och med vilket belopp som miljöstraffavgift skall utdömas. Eftersom ingen utredning av förseelsen skall göras går det mycket snabbt att påföra avgiften, konstaterar hon.

Utgångspunkten för alla bedömningar görs i hänsynsreglerna i 2 Kap MB. I 2:1 MB stadfästs den omvända bevisbördan som genomsyrar hela MB. Det är VU som skall bevisa att han efterlever MB:s regelverk. När det gäller miljöstraffavgifter är det dock TM som måste bevisa att en överträdelse skett, men som tidigare nämnts framgår detta av VU:s egna uppgifter, vilka TM erhållit och TM gör därför ingen egen utredning. Förutom hänsynsreglerna, tillämpas övriga relevanta regler i MB samt föreskrifter och förordningar inom miljöretten. TM tillämpar även Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd, där de senare endast är råd och därmed inte bindande.

Om miljöförvaltningen anser att de inte är kompetenta att bedöma en överträdelse eller granska en verksamhet, anlitar de konsulter som utför mätningar på verksamheten. I andra fall anmodar eller förelägger man VU att själv inkomma med tydligare uppgifter enligt 21:26 MB.⁷⁰

7.1.3 Rättssäkerhetsproblem

Det har förts en diskussion vid myndigheten kring principen om att ingen skall behöva föra bevisning gentemot sig själv. Helena medger att man på TM känner till problemet. Hon medger även att de uppgifter som framkommer vid tillsynen, är samma uppgifter som används i polisens utredning. Kontakten mellan miljöförvaltningen och polis och åklagare är mycket god och man värnar om ett positivt samarbetsklimat. Åklagaren hävdar dock att TM:s uppgift endast är att anmäla misstanke om brott och inte att självständigt ta ställning till

⁶⁹ Ibid. 1§.

⁷⁰ Intervju med jurist Helena Emanuelsson 19/12-01, miljöförvaltningen i Göteborg.

huruvida det subjektiva rekvisitet för brottet är uppfyllt. Det är upp till åklagaren att avgöra detta rekvisit.

Problemet med dubbelbestraffning har även diskuterats vid miljöförvaltningen och Helena erkänner problematiken samt instämmer i den kritik som framförts. Att kalla miljöstraffsavgifter för administrativ avgift till skillnad från regelrätta straff är endast en ”lek med ord” och egentligen exakt samma sak, anser hon. I själva verket är det fråga om dubbelbestraffning. Hennes förslag är att bevara regleringen med miljöstraffsavgifter och att i stället ta bort vissa straff i 29 Kap för att undvika dubbelbestraffning av enklare brott. Grövre brott borde även i fortsättningen täckas av de båda straffsformerna, anser hon.

Angående den generella uppfattningen av MB anser Helena att tydandet av regleringen ofta innebär ett ”famlande i mörkret”. Lagstiftningen är på många områden mycket oklar och det är svårt att utläsa lagstiftarens vilja. Detta betyder att miljöförvaltningen många gånger går i bräsch för utvecklingen av rätten tillsammans med miljödomstolen, för att uttolka vad som innefattas i regleringen och hur långt man kan gå.⁷¹

7.2 Miljöåklagares synpunkter

7.2.1 Användning av miljörapporter som bevis

För att utreda miljöåklagarens uppfattning om regelverket, har jag besökt Niklas Sannerholm⁷² som är före detta miljöåklagare i Göteborg. Han medger att miljörapporter och övriga uppgifter som VU inlämnat är ovärderliga som bevismaterial i en förundersökning om miljöbrott. Utan denna bevisning skulle miljöåklagarens arbete praktiskt taget vara omöjligt. Han konstaterar dock att detta kan strida mot grundläggande rättsprinciper, men ser för tillfället ingen annan möjlighet än att fortsätta använda dem. Niklas kommer inte själv att uppmärksamma problemet i rätten, trots att han är medveten om dess existens, eftersom det skulle underminera hans roll som åklagare. Han anser att det är en uppgift för lagstiftaren att förändra. För att belysa problemet samt för att relatera det till EKMR, hänvisar Niklas till följande rättsfall från ED.

7.2.2 Fallet Saunders

Saunders hade en ledande position inom ett företag kallat Guinness, vilket var etablerat i Storbritannien. Guinness samt ett annat företag inom samma bransch, Argyll, konkurrerade om att förvärva ett tredje företag kallat Distillers. Vid tillfället för köpet steg plötsligt Guinnessaktien dramatiskt i värde, vilket gjorde att Distillers valde Guinness till moderföretag. Direkt efter affären sjönk aktievärdet lika dramatiskt och man misstänkte att den tidigare uppgången var ett resultat av en olaglig aktiemaniplation. Ett statligt övervakningsorgan för handel och industri kallat ”Secretary of State for Trade and Industry, började utreda fallet. Utredningen, som inte var juridisk utan endast administrativ, bestod av intervjuer med cheferna för Guinness, utförda av inspektörer från det statliga organet. Enligt sektion 434 av Companies Act of 1985 var alla personer med ledande befattning inom ett företag tvungna att svara sanningsenligt på inspektörernas frågor samt överlämna allt material som de efterfrågade, uppgiftsskyldigheten var straffsanktionerad. Saunders efterlevde

⁷¹ Ibid.

⁷² Intervju med åklagare Niklas Sannerholm, Åklagarkansliet i Göteborg 11/1-02.

lagrummet och gjorde därmed vissa medgivanden till inspektörerna. Fallet överlämnades senare till åklagaren som startade en förundersökning. I samband därmed överlämnades samtliga dokument från inspektörernas intervjuer till polismyndigheten som skulle utföra förundersökningen.

Vid rättegången nekade Saunders till all kännedom om den otillåtna aktiemanipulationen, varvid åklagaren hänvisade till de nämnda intervjuerna som bevis för hans delaktighet. Saunders dömdes till fem års fängelse för bl.a. bedrägeri. Domaren hävdade att intervjuerna utgjorde tillåtet bevismaterial och att de kunde likställas med ett erkännande. Domen överklagades av Saunders, som hävdade att den stred mot Art 6 EKMR och den där omnämnda principen om att ej vara tvungen att föra bevisning gentemot sig själv. Han ansåg att det var rättsstridigt att intervjuerna från det oberoende granskningsorganet använts som bevisning i rättegången.

ED hänvisade i sitt avgörande till fallet Funke⁷³, vilket tidigare behandlat principerna om att inte behöva föra bevisning gentemot sig själv och att anses oskyldig tills motsatsen bevisats. ED ansåg vidare att intervjuerna fungerat som påtryckningsmedel gentemot den anklagade att avge vittnesmål i överensstämmelse med intervjuerna, istället för att utnyttja rätten att tåga.

Storbritanniens regering hade hävdade att vissa rättsprinciper var tvungna att åsidosättas då det gällde särskilt vitala och allmänna intressen som man ville skydda. Att bekämpa bolagsbedrägerier ansågs vara ett sådant vitalt intresse. ED instämde dock inte med regeringen och förtydligade att Art 6 omfattar alla typer av brott utan distinktion mellan grova och milda förseelser. ED konstaterade vidare att "the public interest cannot be invoked to justify the use of answers compulsorily obtained in a non-judicial investigation to incriminate the accused during the trial proceedings."⁷⁴ Vad den anklagade således tillkännagivit inför granskningsorganet, kunde inte användas som bevisning i den följande rättegången och en kränkning av rätten att inte behöva kriminalisera sig själv konstaterades.⁷⁵

Niklas hävdar att användandet av miljörapporter som bevisning vid anklagelse om miljöbrott utgör en mycket viktig utgångspunkt för miljöstraffrätten. Om man inte kunde hänvisa till vad som framkommit i rapporterna och övriga uppgifter som VU angivit, skulle hela miljöbalkens struktur rämna. Men han är samtidigt tveksam till att VU:s egna uppgifter används i en rättegång, med hänsyn till Saundersfallet. Som teoretiker ser han således problem, men inte som praktiker, då han är helt utelämnad till vad VU angivit. Miljörapporterna måste få användas inom tillsynsverksamheten för att kunna kontrollera miljöbalkens efterlevnad. Däremot borde de inte åberopas och användas som bevismaterial i en rättegång. I Sverige råder fri bevisföring och fri bevisprövning, vilket betyder att alla tillåtna och tillgängliga bevis får användas. Rapporterna blir således processmaterial och kan användas vid förundersökningen för uppslag om vad som måste utredas. Däremot bör de ej åberopas som enda bevisning i den efterföljande rättegång, eftersom det indirekt skulle kränka rätten att inte behöva föra bevisning gentemot sig själv. Man måste således skilja mellan vad som sker på administrativ nivå och vad som sker i rättsalen.

Man kan inte se miljörapporten som ett erkännande, vilket den brittiska domstolen gjorde i fallet Saunders, anser Niklas. Uppgifterna som lämnats till tillsynsmyndigheterna är av administrativ art och måste kunna lämnas utan risk för repressalier. Rapporterna kan

⁷³ Funke vs. Frankrike.

⁷⁴ Saunders vs. Storbritannien 17 dec. 1996, nr. 19187/91, p.74.

⁷⁵ Ibid.

kompletteras med förhör och egna undersökningar vid en rättsprocess. Vid förundersökningarna görs dock få egna undersökningar av polisen, eftersom händelsen redan passerat och därmed är svår att dokumentera. Att det dessutom oftast finns klara konstateranden från VU:s egna uppgifter gör det enkelt att endast hänvisa till dessa uppgifter.

Inom miljöretten är bevissäkring således ett stort problem. Hur skall man kunna bevisa att ett företag släppt ut för höga halter av en viss kemikalie i ett vattendrag, då detta skett för fem månader sedan, om man inte kan utläsa det ur VU:s egna kontrolluppgifter för den perioden. Kemikalierna har ju redan försvunnit med vattenflödet och ett ökat kemikalieutsläpp kanske inte kan konstateras förrän efter flera års överträdelser, då mark och växtlighet i närheten skadats.

I fallet Saunders ansåg Storbritannien att rättsområdet som behandlades skyddade sådana vitala intressen att det berättigade ett avsteg från rättsprinciperna i Art 6. ED dömde dock i motsatt riktning och konstaterade att brottstypen inte har någon betydelse för tillämpligheten av artikeln. Niklas instämmer i domstolens resonemang och hävdar att om frågan skulle uppkomma inom svensk rätt, anser han inte att miljöretten skulle kunna utgöra ett sådant vitalt intresse som skulle kunna åsidosätta dessa grundläggande rättsprinciper. Att åberopa hälso- och miljöskydd som särskilda skäl som berättigar att VU:s egna uppgifter används i en process gentemot honom själv, skulle inte hålla vid en rättsprövning.

Vidare uppkommer vissa problem om kontakten mellan åklagarmyndigheten och tillsynsmyndigheten är för nära. Var och en av myndigheterna skall agera oberoende och självständigt och inte infiltrera sig i den andres utredning. Myndigheterna har olika uppgifter och arbetar under olika reglering. Då en person anklagas för brott skall denne ha rätt att anlita en försvarare, att ta del av utredningen samt att ha rätt att tåga om sin egen inblandning. Dessa principer råder inom rättsväsendet, men däremot inte vid en tillsynsmyndighet. TM får därmed inte förelägga VU att inkomma med uppgifter, vilka sedan skall användas i åklagarens utredning. TM skulle då i princip arbeta för åklagaren. Det skulle strida mot Art 6, anser Niklas. Uttalandet bekräftas av Naturvårdsverkets allmänna råd där det stadgas att TM inte bör ta fram uppgifter som saknar betydelse för tillsynen, i syfte att främja en förundersökning enligt rättegångsbalken. Däremot får TM förelägga VU om uppgifter som skall användas för deras enskilda utredning, men huvudsyftet får inte vara att tillhandahålla uppgifterna till åklagaren, en paradox uppstår.⁷⁶ TM får förelägga VU att inkomma med uppgifter som bekräftar att han överskridit regleringen, om uppgifternas syfte är att användas för myndighetens egna undersökning. Om myndigheten därefter anmäler överträdelser till åtal, bifogas dock samma uppgifter i anmälan, vilka därmed kan utnyttjas av åklagarmyndigheten. I praktiken får detta samma resultat som om TM arbetat direkt för åklagaren och ärendegången är endast ett teoretiskt kringgående för att försöka uppfylla de grundläggande rättsprinciperna.

7.2.3 Är miljöstraffavgifter likställt med straff?

Niklas anser inte att miljöstraffavgifter och miljöbrott konkurrerar med varandra på ett sådant sätt att dubbelbestraffning föreligger. Han anser att de båda sanktionerna är två skilda företeelser, med helt skilda rekvisit. Sanktionerna drabbar inte heller samma subjekt. För att

⁷⁶ NFS 2000:10, Naturvårdsverkets allmänna råd till 30 Kap MB och till förordningen 1998:950 om miljöstraffavgifter, 3§.

underbygga sina resonemang hänvisar Niklas till fallet Engel med flera som avgjordes i ED 1976 och de därmed fastslagna Engelkriterierna.⁷⁷

7.2.4 Fallet Engel

I fallet Engel med flera mot Nederländerna, försökte ED klargöra vad som innefattades i begreppet ”anklagelse om brott” i Art 6. ED ville utreda huruvida rättsprinciperna i Art 6 var tillämpliga på de förseelser som Engel med flera anklagats för, eller om förseelserna endast var av disciplinär art, vilka stod utanför skyddet. Engel med flera hade ålagts sanktioner av militära befälhavare, för förseelser som de begått vid arbetet i den nederländska armén. Fallet behandlade fem anställda och tillämpliga lagar var den nederländska Military Discipline Act från 1903 samt Regulations on Military Discipline från 1922. Fallet behandlade således ett särreglerat område.

Engel arbetade som sergent i den nederländska armén och var tvungen att frånvara från sitt arbete för att kunna delta som valkandidat till ett fackförbund. Vid samma tidpunkt blev han dock sjuk och tvungen att sjukskriva sig. Enligt den militärrättsliga regleringen har den anställde en skyldighet att stanna i sitt hem vid sjukskrivning. På valdagen befann han sig dock ej hemma, eftersom han begivit sig till platsen för valet. Då befälhavaren upptäckte detta, ålade han Engel fyra dagars arrest, som sanktion för frånvaron. Engel trodde att arresten kunde utföras i hemmet och stannade således hemma dessa två dagar. Arresten skulle dock enligt regelverket fullföljas vid regementet och Engel påfördes p.g.a. detta ytterligare sanktioner i form av arrest.

En av de andra personerna som anges i rättsfallet, Van der Wiel, var försenad till sitt arbete eftersom han varit tvungen att reparera sin bil. Detta sanktionerades enligt militärrättslig reglering med fyra dagars arrest.

De Wit däremot, arbetade som civil inom försvaret. Han överträdde sina befogenheter i arbetet då han på ett oansvarligt sätt kört en tjänstebil. Denna förseelse sanktionerades med tolv dagars arrest. Dona och Schul var även de civilt tjänstgörande inom det militära och hade som chefredaktörer för fackförbundets tidning publicerat olämpliga artiklar, vilka kritiserade den militära organisationen. De ålades därmed att under tre månader tjänstgöra på en disciplinär enhet, vilken de inte kunde lämna ens under nattetid.

Parterna klagade genom enskilda inlagor till ED och hävdade att de inte fått tillgång till en sådan obunden och opartisk domstol som angavs i Art 6 EKMR. ED var först tvungen att avgöra huruvida artikeln var tillämplig på fallen i fråga. Det var därmed nödvändigt att utreda huruvida de förseelser som de anklagade anklagats för, var sådana anklagelser om brott som angavs i artikeln. ED fastslog genom avgörande av fallen särskilda principer för bedömningen, de s.k. engelkriterierna. Domstolen hävdade följande:

Konventionsländerna är i princip fria att genom lag göra vilken klandervärd handling som helst till brott, varpå Art 6 blir tillämplig. Däremot kan staterna inte utan vidare utesluta tillämpligheten av denna artikel genom att i stället göra en handling till en disciplinär förseelse. Även handlingar som enligt inhemsk rätt utgör disciplinära förseelser kan nämligen under vissa förutsättningar komma att betraktas som brott vid tillämpningen av Art 6, eftersom en autonom bedömning skall ske. Om inte detta var möjligt skulle konventionen helt underminera sitt syfte.

⁷⁷ Intervju med Niklas Sannerholm.

Tre kriterier beaktas vid bedömningen av huruvida Art 6 är tillämplig. Ett kriterium tar hänsyn till hur handlingen klassificerats i inhemsk rätt, men detta är endast en utgångspunkt för bedömningen. Därutöver måste hänsyn tas till själva gärningen. Är det en gärning som innefattar ett brott vilket vem som helst kan begå och mot vilket man vill införa ett allmänt förbud, eller rör det sig endast om en förhållningsregel för en relativt begränsad grupp, där överträdelsen bara kan ske av denna grupp? Det tredje kriteriet omfattar själva straffet, varvid ett frihetsberövande straff bör omfattas av Art 6, medan typiska disciplinära sanktioner i form av varningar och suspension bör tala i motsatt riktning. Här tas även hänsyn till hur förseelsen traditionellt behandlats i de övriga konventionsstaterna.

Utifrån dessa kriterier gjorde ED bedömningen av hur de fyra fallen skulle definieras. Domstolen skulle därmed ta ställning till om någon eller några förseelser skulle betecknas som straffrättsliga, trots att de av Nederländerna definierats som disciplinära. Även om de av Nederländerna betecknats som disciplinära straff, hade de till syfte att vara repressiva sanktioner för förseelser som de anklagade begått, vilket överensstämmer med det generella syftet med straff. Definitionsproblematiken som härmed uppkommit, uppkommer vanligtvis då ett land valt att sanktionera förseelsen både med en disciplinär eller administrativ sanktion samt parallellt därmed även med en straffrättslig sanktion. Det finns då en möjlighet att hänföra förseelsen till antingen den ena, eller den andra kategorin, varpå olika rättsregler blir tillämpliga. I vissa fall kan även kumulation av de båda sanktionerna förekomma.

De omtalade fallen bedömdes inte enhetligt. ED klargjorde att man vid tolkningen av konventionen tog hänsyn till att det handlade om militärt rättsområde, vilket innebar särskilda konsekvenser för den enskilde medlemmen som valt att ansluta sig dit samt att detta område var särreglerat från den vanliga rätten.

Engel och Van der Wiel ansågs inte ha varit föremål för anklagelser om brott. Det var i dessa fall endast fråga om disciplinära straff. ED:s bedömning baserades främst på straffets mildhet, d.v.s. fyra dagars arrest. Säkerligen hade det även stor betydelse att de båda hade valt att arbeta som militärer inom armén och således valt att underkasta sig där gällande regler.

Vad gäller fallen De Wit samt Dona och Schul, resonerade ED annorlunda. Straffen för parterna var grövre eftersom de sträckte sig över en längre tidsperiod samt innebar en kränkning av deras normala frihet. ED ansåg att parterna varit föremål för anklagelse om brott och att reglerna i Art 6 var tillämpliga. Parterna hade ställts inför The Military Supreme Court. ED ansåg att denna domstol tillgodosåg kraven i Art 6 på en rättvis rättegång. Man hade dock invändningar gentemot att domstolen endast fört processen inför kamera och inte haft en offentlig process. Därmed ansågs ett brott mot Art 6 1p begått.⁷⁸

Niklas hänvisar till Engel fallet för att befästa sin ståndpunkt om hur miljöstraffsavgifter bör klassificeras. Han instämmer i ED:s tolkning av fallen Engel och Van der Wiel, där det inte var fråga om anklagelse om brott och där Art 6 inte var tillämplig och hävdar att inte heller miljöstraffsavgifter är att betrakta som en sådan anklagelse om brott enligt Engelkriterierna. Han nämner inte de övriga tre personerna som behandlats i samma process och där domstolen dömt i motsatt riktning.

⁷⁸ Engel m.fl.vs Nederländerna, 8 juni 1976, Publ. Court A, Vol 22. Fallet kommenteras av Danelius, H, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, s. 136.

Hans resonemang utgår ifrån det andra Engelkriteriet, vilket tar ställning till om det är en gärning som innefattar ett brott vilket vem som helst kan begå och mot vilket man vill införa ett allmänt förbud, eller om det rör det sig om en förhållningsregel för en relativt begränsad grupp, där överträdelsen bara kan ske av denna grupp. Man skulle kunna argumentera för att miljöreglerna endast berör en mindre grupp. Det är inte vem som helst som måste lämna in miljörapport osv. När man väljer att starta en verksamhet som kan få verkningar för miljön, vet man om att man även måste underkasta sig en viss informationsplikt. I propositionen anges att det inte föreligger något hinder mot att alla och envar som överträder de särskilt angivna reglerna kan påföras avgiften. Det är emellertid enligt regeringens bedömning inte rimligt att ålägga var och en ett sådant ansvar för handlingar i det dagliga livet. Vid näringsverksamhet som typiskt sett medför risker för miljön förhåller det sig annorlunda. Då kan det finnas fog för att ställa högre krav på VU. Det får anses ankomma på en näringsidkare som bedriver miljöfarlig verksamhet att utöva extra kontroll över verksamheten.⁷⁹ Detta tyder på att lagstiftaren kan ha sett näringsidkare som bedriver miljöfarlig verksamhet som en begränsad grupp.

Vad som är viktigt att nämna är att Engel med flera utgör det första fallet där domstolen tagit ställning i denna fråga och där man angivit principer för tolkningen av vilka förseelser som omfattas av skyddet i Art 6. Avgörandet skedde dock 1976 och därefter har bedömningarna förändrats i viss mån, vilket tillkännages i fallet Öztürk från 1984, som omtalats ovan i kap. 6.5.2. De principer som anges i Öztürkfallet har även bekräftats i fallen Lutz mot Tyskland⁸⁰ och Belilos mot Schweiz⁸¹ samt är omtalade i fallet Sydow mot Sverige, vilket handlade om skatteavgifter.⁸² Vad jag härmed vill påpeka är att de rättsområden som behandlats i dessa senare fall, angränsar mycket tydligare till miljörättsområdet och att det således är mycket mer naturligt att göra en analog tillämpning till dessa rättsområden. I Öztürkfallet behandlades administrativa avgifter i ett trafikmål och i Belilosfallet behandlades straffavgifter för deltagande i en demonstration. Fallet Engel med flera behandlar militärrättslig reglering, vilket innefattar disciplinära åtgärder, vilket jag inte anser på ett självklart sätt kan jämföras med miljörättsområdet. Slutsatserna i fallet Öztürk är de motsatta till Engel fallet och enligt min åsikt skall detta fall vara det vägledande för detta område.

Niklas anser dock att miljöstraffavgifter och miljöbrott är två helt skilda saker och att det inte är fråga om dubbelbestraffning. Det huvudsakliga resonemanget baserar han på att det är fråga om olika rekvisit för de olika sanktionerna. Vad gäller miljöstraffavgifter är ansvaret strikt och ingen bedömning av det subjektiva ansvaret skall göras. För miljöbrotten måste dock en bedömning göras av huruvida uppsåt, oaktsamhet eller olyckshändelse föreligger. En förseelse som således sanktioneras med miljöstraffavgift, kanske inte överhuvudtaget utgör brott, eftersom kraven för miljöbrott är åtminstone oaktsamhet och miljöstraffavgift kan åläggas även vid olyckshändelse. Dessutom drabbar miljöstraffavgiften företaget, d.v.s. det utgör en sanktion gentemot en juridisk person. Miljöbrott sanktioneras däremot med straff som riktas gentemot den fysiska personen som begått brottet. Niklas resonemang bekräftas av den nyligen beslutade domen från Göta hovrätt, vilken är överklagandet av Växjödomen som omnämns ovan.

⁷⁹ Prop. 1997/98:45 s. 536

⁸⁰ Lutz vs Tyskland, 25 aug. 1987, Publ. Court A Vol 123.

⁸¹ Belilos vs Schweiz, 29 april 1986, Publ. Court A Vol 132

⁸² Sundberg, J, Om rätt rättskällor och rättstillämpning- Europakonventionen och straffprocessen i Sverige, s.13ff.

7.2.5 Göta hovrättsdomen

Göta hovrätts dom går i rakt motsatt riktning jämfört med domen från Växjö tingsrätt. I hovrättsdomen ansåg man inte att det var fråga om dubbelbestraffning, då den anklagade först påförts miljöstraffavgift samt därefter åtalats för brott. Man hävdade att det var två helt skilda typer av sanktioner, för två helt olika överträdelser. Miljöstraffavgift påförs direkt vid en överträdelse oavsett det subjektiva rekvisiten uppsåt eller oaktsamhet. Avgiften träffar således en annan typ av överträdelse, vilken är direkt sanktionerad. Straffen i miljöbrottskapitlet sanktionerar däremot överträdelser som kräver uppsåt eller oaktsamhet, vilket således är en helt annan typ av överträdelse. Domstolen hänvisade i domen till fallet Ponsetti och Chesnel mot Frankrike, vilket avgjorts av ED. Fallet behandlade ett åtal för skattebedrägeri, där de åtalade redan påförts skattetillägg. ED konstaterade att dubbelbestraffning inte förelåg i fallet, eftersom rekvisiten för att påföras skattetillägg inte var de samma som för skattebedrägeri och att överträdelserna var två helt skilda överträdelser med skilda sanktioner. För skattebedrägeri krävdes att de båda subjektiva rekvisiten uppsåt och oaktsamhet var uppfyllda, till skillnad mot skattetillägg som påfördes enligt strikt ansvar. Dubbelbestraffning förelåg därmed inte.⁸³

Enligt min uppfattning är detta ett mycket teoretiskt resonemang. Den anklagade har endast begått en enda gärning och för denna överträdelse påförs han två olika sanktioner, vilka båda två kan uppfattas som lika grova. Att sanktionerna och därmed lagparagraferna språkligt sätt har olika rekvisit, borde endast vara en teoretisk fråga. För den anklagade som endast begått en gärning blir det fråga om dubbelbestraffning, oavsett hur lagstiftaren valt att definiera sanktionerna och överträdelserna.

7.2.6 Framtida spörsmål

Kunskapen om EKMR i Sveriges domstolar är mycket dålig och enligt Niklas hänvisar man aldrig till denna konvention, även om tillfälle finns. Att resonera som advokaten i Växjödomen, som anges ovan, hör till ovanligheterna. Som åklagare erkänner dock Niklas att han aldrig skulle vara så defensiv att hänvisa till EKMR i detta fall, eftersom det skulle underminera hans arbete. Detta måste respekteras, men om Göta hovrätt haft bättre kunskap om EKMR, kanske Växjödomens avgörande inte hade ändrats i denna instans.

Niklas och hans kollegor har dock funderat över hur man skall undkomma problemet med att sanktionssystemet uppfattas som dubbelbestraffande. De anser att man borde avkriminalisera området och överföra mer ansvar till TM att påföra miljöstraffavgift. De förseelser som är mindre grova men ändå omfattas av både miljöstraffavgift och straff, skulle således endast vara föremål för miljöstraffavgift. Som tidigare nämnts är denna sanktionsform både effektiv och billig och lätt att påföra eftersom ansvaret är strikt. Många förseelser inom miljörätten är av sådan ringa art att de lämpar sig bättre för miljöstraffavgift. Ofta består förseelsen endast av att man överträtt en administrativ förhållningsregel om att t.ex. inlämna en viss rapport eller uppgift. Dyliga förseelser borde endast sanktioneras med miljöstraffavgift anser Niklas och hans kollegor.

Han förtydligar vidare att när MB infördes, straffbelade man reglerna i förordningar och föreskrifter, vilka tidigare endast varit förhållningsregler. Detta betydde att andelen förseelser som var straffbelagda ökade markant, vilket försämrade förutsägbarheten och

⁸³ Göta hovrätt, Mål nr. B 1282-00, dom meddelades 2001-05-16.

överskådligheten för den enskilde. Dessutom var dessa regler inte utformade för att vara föremål för straff, eftersom de inte var tillräckligt stringenta. Det strider mot legalitetsprincipen att inte ha klart angivna rekvisit inom straffrättslig reglering och rättstillämparen får inte gå utöver vad som anges i lagrummet. Vad gäller förordningar och föreskrifter är dock angivelserna ofta ottydliga och det är svårt att förutse vad som omfattas av regeln såväl för rättstillämparen som för den enskilde. Rättstillämpande myndighet som i första hand är utlämnad till förordningar och föreskrifter är TM. Vid intervjun med Helena Emanuelson framkom att regelverket ofta uppfattas som oklart och att man först genom avgöranden från domstol får klarhet i vad som innefattas i lagrummet.

Dessutom, påpekar Niklas, arbetar TM i en helt annan kultur och rättstradition än domstolar och åklagare. De är vana vid att fatta myndighetsbeslut enligt förvaltningslagen, men inte att agera sanktionsmyndighet. Detta får konsekvenser för den enskilde, då TM inte tillämpar samma rättsprinciper och rättssäkerhetsgarantier som domstolen. Man kan helt enkelt inte garantera rättssäkerheten för den enskilde då TM agerar sanktionsmyndighet. I kombination med att regleringen uppfattas som oklar, borde rättstillämpningen således bli mycket godtycklig.

Om man önskar bevara det nuvarande systemet där samma gärning omfattas av dubbla sanktioner föreslår Niklas och hans kollegor att man inrättar ett särskilt åtalsprövningsinstitut. Fenomenet förekommer inom straffrätten i t.ex. BrB 3:12, vilken stadgar att ”vållande till kroppsskada eller sjukdom får, om brottet inte är grovt, åtalas av åklagare endast om målsäganden anger brottet till åtal och åtal är påkallat ur allmän synpunkt.” Detta innebär att åtal endast sker då åklagaren anser det påkallat ur allmän synpunkt, vilket betyder att man slipper många triviala småbrott och kan koncentrera sig på verksamheter som upprepade gånger överskridit förbud. Då skulle man även få bukt med de långa tidsfrister som för närvarande råder vid landets miljöåklagarmyndigheter. I dagsläget kan det ta ett år innan fallet tas upp i domstol, vilket betyder att systemet är mycket ineffektivt och tungrott.⁸⁴

⁸⁴ Intervju med Niklas Sannerholm.

8 Avslutande kommentarer och slutsatser

Syftet med denna uppsats har varit att undersöka huruvida tillsynsreglerna i MB stämmer överens med Europakonventionen angående skyddet för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR).

Jag har i undersökningen utgått från två paragrafer i tillsynskapitlet: 26:20 MB samt 26:21 MB. Den första paragrafen stadgar att VU skall upprätta en miljörapport, där han skall redovisa de åtgärder som vidtagits för att uppfylla villkoren i ett tillstånd samt resultaten av dessa åtgärder. Den andra paragrafen stadgar att VU kan föreläggas att inkomma med extra uppgifter och handlingar om TM anser att hans självmant inlämnade uppgifter inte är tillräckliga för att tillsynen skall kunna uppfyllas. Uppgiftsskyldigheten kan således leda till att VU tvingas påvisa eller dementera att han följer MB:s regler.

De båda paragraferna är sanktionerade genom 29:5 MB, vilken stadgar att den som inte inkommer med de uppgifter som efterfrågas enligt balken dömes för brottet försvårande av miljökontroll. Förutom straffstadgandet, sanktioneras överträdelsen även med miljöstraffavgift enligt 30:1 MB av TM.

Denna svenska reglering har i studien jämförts med de bindande rättsprinciperna i Art 6 EKMR. Artikel 6 skyddar rätten till en rättvis förhandling och förbudet att tvingas föra bevisning mot sig själv. För att kunna genomföra denna jämförelse har jag koncentrerat mig kring i huvudsak två frågeställningar:

1. Är det lämpligt att miljörapporter och andra uppgifter som VU själv tvingats inlämna, används som det enda bevismaterialet i en process gentemot honom, där han kan komma att anklagas för brott samt straffbeläggas?
2. Är miljöstraffavgift en särskild rättsverkan av brott eller utgör det ett straff i straffrättslig bemärkelse, vilket betyder att dubbelbestraffning föreligger? Är de rättstillämpningsmetoder som tillämpas utav TM i enlighet med vad EKMR föreskriver, eller leder de till att miljöstraffavgifter beslutas under icke rättsenliga förhållanden?

I förarbetena till miljöbalken har betonats att alla och envar skall medverka till att skapa en bättre miljö och en hållbar utveckling. VU skall ha god kunskap om miljöeffekterna av sin verksamhet och skall effektivt medverka till att miljömålen efterlevs. VU skall dessutom uppmuntras till att ta egna initiativ för en bättre miljö och miljömedvetenheten skall vara ett konkurrensmedel, som stimulerar näringsidkarna att hela tiden gå i bräschen för ny utveckling på området.⁸⁵ Enligt 2:1 MB har VU bevisbördan för att han följer MB:s regler och enligt 2:2 MB skall han skaffa sig den kunskap som behövs, med hänsyn till sin verksamhet samt enligt 2:3 MB tillämpa bästa möjliga teknik. Dessa hänsynsregler utgör de grundläggande fundamenten för MB och är en förutsättning för att balken skall kunna fungera.

⁸⁵ Prop. 1997/98:45, Del 1, s.160 f.

8.1 Betydelsen av rättsfallen från Europadomstolen

Enligt vad som framkommit av min studie, strider de nationella reglerna mot de etablerade rättsprinciperna som angetts i EKMR och dess praxis. Art 6 EKMR är en ramparagraf och konkretiseras genom praxis från ED. Genom att redogöra för ett flertal rättsfall från ED, har jag förtydligat vad denna artikel innehåller samt påpekat att ED redan tagit ställning i liknande frågor och därmed dömt i motsatt riktning gentemot den nationella regleringen. Även för svensk rätts vidkommande, kan således ED komma att döma i strid med vår miljörättsreglering.

I fallet Funke beordrades VU att överlämna bevis som skulle användas i en process gentemot honom själv. ED konstaterade att den speciella karaktär som tullrätten utgör, inte rättfärdigar en inskränkning i den grundläggande rättsprincipen att man har rätt att tåga och att man inte behöver föra bevisning mot sig själv. Det hade därmed skett en kränkning av Art 6 1p.⁸⁶ Denna princip kom även att fastslås i fallen Crémieux⁸⁷ och Mialhe⁸⁸ 1993.

I fallet Öztürk tog domstolen ställning till huruvida en ordningsförseelse var att definiera som en anklagelse om brott. Domstolen konstaterade att ordningsförseelsen var en sådan anklagelse om brott som omfattades av Art 6 och att den administrativa myndighet som påförde sanktionen, var skyldig att följa de processuella reglerna för en rättvis rättsprövning som angavs i paragrafen. Avgiften ersatte inte en skada, utan hade liksom ett straff ett preventivt och avskräckande syfte.

Fallet visar att alla rättsregler som betecknar en rättvis rättsprövning, skall tillämpas även då myndigheter agerar sanktionsorgan då det rör sig om en anklagelse om brott. Rätten till ett kontradiktoriskt förfarande och att inte behöva föra bevisning mot sig själv gäller således trots att man valt att kategorisera förseelsen på ett annat sätt.⁸⁹ För att omfattas av Art 6 skall förseelsen enligt Öztürkkriterierna normalt sett vara straffsanktionerad samt syftet med sanktionen vara den samma som för ett straff. De förseelser som täcks av miljöstraffsanktionsavgifter omfattas även av straffsanktioner enligt 29 Kap MB, vilket betyder att området normalt sett är straffsanktionerat och effekten och syftet med miljöstraffsanktionsavgiften är det samma som för straff.⁹⁰ Öztürkkriterierna är därmed uppfyllda, vilket betyder att TM skall tillämpa reglerna i Art 6 då de utdömer miljöstraffsanktionsavgift.⁹¹

Fallet Belilos behandlade problemet huruvida en polismyndighet kunde jämföras med en självständigt och opartiskt domstol, vilket anges i Art 6. Enligt ED:s praxis är en domstol karaktäriserad av sin juridiska funktion d.v.s. den fattar sina beslut på grund av lag och enligt angivna processuella regler. Den måste uppfylla kraven på att vara självständig och opartisk och garantera efterlevnaden av de processuella rättsgarantierna som anges i Art 6. Den omnämnda polismyndigheten uppfyllde inte dessa krav, ansåg ED. Boten påfördes av en ensam polistjänsteman utan tillämpning av gällande rättsprinciper. Genom att låta polismyndigheten påföra ordningsboten, under rådande förhållanden, och utan överprövning i

⁸⁶ Funke vs. Frankrike.

⁸⁷ Crémieux vs. Frankrike.

⁸⁸ Mialhe vs. Frankrike.

⁸⁹ Öztürk vs Tyskland. Fallet kommenteras av Danelius, H, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, s. 138.

⁹⁰ Se avsnitt 6.4.1.

⁹¹ Se avsnitt 6.5.2.

sak, hade Schweiz brutit mot Art 6.⁹² Enligt min redogörelse borde inte heller TM uppfylla dessa krav. Den svenska regleringen där regeringen medgett att betydande kompetens delegeras till en enskild tjänsteman, strider enligt Belilos mot EKMR:s krav på att var och en som anklagas för brott har rätt till en självständig och opartisk rättegång. Man kan därmed ifrågasätta det nuvarande svenska systemet där tjänstemännen vid TM beviljats denna kompetens att utdöma miljöstraffavgift.⁹³

I ett annat omnämnt fall hade en anklagad vid namn Saunders tvingats göra vissa medgivanden till ett granskningsorgan om sin delaktighet i ett brott. Granskningsorganet var sidoordnat från den rättstillämpande myndigheten och inte inblandat i den efterföljande rättsprocessen. Intervjumaterialet från organets granskning överlämnades dock till åklagaren och kom att användas i rättsprocessen gentemot den anklagade. ED ansåg att intervjuerna fungerat som påtryckningsmedel gentemot den anklagade att avge vittnesmål i överensstämmelse med intervjuerna, istället för att utnyttja rätten att tåga.

Storbritanniens regering hävdade i målet att vissa grundläggande rättsprinciper var tvungna att åsidosättas då det gällde särskilt vitala och allmänna intressen som man ville skydda. Att bekämpa bolagsbedrägerier ansågs vara ett sådant viktigt intresse, ansåg de. ED instämde inte i regeringens resonemang och förtydligade att Art 6 omfattar alla typer av brott utan distinktion mellan grova och milda förseelser. ED konstaterade vidare att ”the public interest cannot be invoked to justify the use of answers compulsorily obtained in a non-judicial investigation to incriminate the accused during the trial proceedings.”⁹⁴ Vad den anklagade således tillkännagivit inför granskningsorganet, kunde inte användas som bevisning i den följande rättegången och en kränkning av rättigheten att inte behöva kriminalisera sig själv konstaterades.⁹⁵

Genom att applicera dessa rättsfall på den svenska miljörettslagstiftningen, inser man att det råder osäkerhet huruvida vår lagstiftning är godkänd utifrån ett EKMR perspektiv. Dels har det tydligt framkommit att det inte är tillåtet att använda material som den anklagade själv presterat, i en process gentemot honom själv. Dels är det osäkert huruvida TM kan anses vara en godkänd straffmyndighet enligt de krav som uppställs i Art 6. Av intervjuerna med TM och miljöåklagaren, framkommer det att VU:s egenhändigt presterade material används som huvudsakligt bevismaterial gentemot honom, samt att detta dessutom är en ofrånkomlig konsekvens utav den nuvarande lagstiftningen. Den praktiska tillämpningen av dagens miljörettslag får således precis den effekt som Art 6 är till för att förhindra. Jag har även visat att de rättstillämpningsmetoder som används hos TM, överförs till åklagaren, eftersom samma material används vid båda myndigheterna och att därmed principen om åklagarens bevisbörda inte uppfylls.

8.2 Argumenten för den svenska miljörettsregleringen

När man skriver en kritisk analys av ett rättsligt ämne är det viktigt att det sker en belysning av båda sidorna av problemet. Det är därför av vikt att redogöra för de syften och värderingar som legat till grund för den svenska regleringen och vad lagstiftaren velat uppnå. I motiven till miljöbalken kan man läsa följande om VU:s informationsplikt:

⁹² Belilos vs Schweiz. Fallet kommenteras av Zila, J, Istället för straff, straffavgifter som kriminalpolitiskt medel mot bagatellbrottslighet, s.181 ff.

⁹³ Se avsnitt 6.5.3 och 6.6.

⁹⁴ Saunders vs. Storbritannien.

⁹⁵ Ibid.

Miljöbalkens mål och tillämpning bygger på att balken skall ses som en sammanhållen miljö- och resurslagstiftning där skyddsintressena skall stå i centrum. Det övergripande målet för balken är att främja en hållbar utveckling. En sådan utveckling bygger enligt 1:1 MB på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människan har ett ansvar att förvalta naturen väl. Detta betyder att den som bedriver någon form av verksamhet eller vidtar åtgärder av olika slag, alltid skall se till att människors hälsa och miljö skyddas mot skador och olägenheter.⁹⁶

Miljöbalken gäller således för var och en oavsett om man är näringsidkare eller privatperson, som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som påverkar miljön. All verksamhet som faller inom ramen för balkens tillämpningsområde skall av domstolar och myndigheter prövas och vägas mot hänsynsreglerna i 2 Kap MB. Hänsynsreglerna kan alltså ses som miljöbalkens grundläggande bestämmelser och anger hur var och en skall handla för att miljöbalkens mål skall kunna förverkligas. En naturlig följd av den försiktighet som var och en skall iaktta är att det åligger den som bedriver eller vidtar åtgärder, att visa att hänsynsreglerna har följts. Bevisbördan kastas alltså om enligt 2:1 MB från den som riskerar att drabbas av en olägenhet, till den som bedriver en verksamhet som kan befaras medföra skador eller olägenheter. Bevisbördans placering betyder att det ankommer på VU att genom utredningar och i övrigt visa att verksamheten bedrivs på ett miljömässigt godtagbart sett. Bevisbördan är dock ej omkastad då det gäller brottmål, skadestånd eller ersättning.⁹⁷

VU antas också ha tillräcklig kunskap om sin verksamhet enligt kunskapskravet i 2:2 MB. Kunskapskravet innebär att var och en som bedriver en verksamhet skall skaffa sig den kunskap som behövs för att undvika att företaget orsakar skador på hälsa och miljö. Bristande kunskap kan aldrig åberopas som en giltig orsak att slippa vidta nödvändiga försiktighetsåtgärder. I förordningen 1998:901 om verksamhetsutövarens egenkontroll förpliktigas denne att fortlöpande undersöka och bedöma riskerna med verksamheten och att anmäla händelser i verksamheten som kan leda till olägenheter för människors hälsa och miljö.⁹⁸

Chefsåklagare Stefan Karlmark liknar MB vid en kedja – kallad miljöbalkskedjan – vars länkar utgörs av miljömål, hänsyn, tillstånd, villkor, tillsyn, information, omprövning, sanktionerasavgifter och straff vid överträdelser. Samtliga länkar i kedjan måste fungera väl var för sig, men även tillsammans för att MB skall bli det effektiva instrument som man velat eftersträva. Ett tydligt ansvar läggs på VU att bedöma och åtgärda miljöproblem och en viktig länk i kedjan är den löpande tillsynen och granskningen av miljörapporter. Om VU inte frivilligt lämnar information som har betydelse för miljöbedömningar kan TM lättare än enligt tidigare miljöregler kräva in uppgifter som är relevanta med avseende på miljöbalkens mål.⁹⁹

De ovan nämnda reglerna ställer höga krav på VU att efterleva miljöregleringen och att bevisa för myndigheterna att han efterlever dem. Miljöbalksutredningen hävdar att VU har ett lagfäst miljöansvar. Miljöarbetet bygger till stor del på att VU vill ta detta ansvar. Oavsett hur tillsynssystemet konstrueras och organiseras kan inte en fullständig kontroll av efterlevnaden av miljöreglerna uppnås. Än mindre kan en styrning av framtagandet av ny teknik, processer, resursutnyttjande m.m. ske den vägen. Myndigheterna kan, och bör, genom krav, information, rådgivning och annat stöd visserligen främja en sådan utveckling, men under alla förhållanden

⁹⁶ Rubensson, S, Miljöbalken den nya miljöretten, andra uppl., Stockholm 1999 s. 46 ff

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Karlmark, S, Miljörett ur straffrättsligt perspektiv, andra uppl. Stockholm 1999 s. 93

vilar ett stort ansvar på VU. För att näringslivets miljöarbete skall bli effektivt bör det integreras i det vardagliga företagsarbetet. Miljöfrågorna bör göras till en strategisk företagsledningsfråga och integreras i ett företags hela organisation och verksamhet.¹⁰⁰

Som ett incitament för företagen att driva miljöutvecklingen framåt har det skapats ett frivilligt miljöstyrningssystem kallat ISO 14001, vilket är ett internationellt standardiserat system. De företag som ansluter sig till systemet skall utarbeta och förverkliga en miljöpolicy, ett miljöprogram och ett miljöstyrningssystem för sina anläggningar. De skall dessutom genomföra en miljörevision av verksamheten och offentliggöra redovisningen. ISO 14001 antas i viss mån underlätta TM:s arbete.¹⁰¹

De motiv bakom miljöretsregleringen som framhållits av Miljöbalksutredningen kan anses vara en förutsättning för att uppnå de högt ställda mål som deklarerats i balken. Frågan som ställs i denna studie är dock om de medel som åberopas för att nå dessa mål är förenliga med de grundlagsskyddade rättsprinciperna som anges i EKMR? Enligt mina efterforskningar framkommer det att de nya miljöretsreglerna inte bör ha företräde framför etablerade och grundlagsskyddade rättssäkerhetsgarantier som dessutom har sin grund i internationella konventioner. Arbetet med miljörettslagstiftningen bör således fortskrida för att uppnå en reglering som på ett mer tillfredsställande sätt harmoniserar med dessa etablerade rättsprinciper.

8.3 Frågan om dubbelbestraffning och TM:s rättstillämpning

Frågan huruvida det föreligger dubbelbestraffning, eller om de båda sanktionsformerna miljöstraffavgift och miljöbrott är två olika sanktioner med olika rekvisit har prövats i domstol. Två svenska domar har tagit ställning i denna fråga, men domsluten har varit helt olika. I Växjö tingsrätt konstaterades att det förelåg dubbelbestraffning, men i Göta Hovrätt, som bedömde samma fall, blev svaret det motsatta. För tillfället måste vi dock förlita oss på Hovrättsdomen, tills en överprövning skett. I förarbetena till MB har man inte berört problemet med dubbelbestraffning i någon större utsträckning och jag saknar därmed en diskussion från lagstiftarens sida om för- och nackdelar med nuvarande system.

Bakgrunden till nuvarande reglering med en stark tillsynsverksamhet, redogörs för i förarbetena till MB. I propositionen anges att det är av största vikt att miljöbalkens regler följs och tillämpas för att balkens mål skall kunna uppnås. För att säkerställa efterlevnaden av reglerna krävs en väl fungerande och effektiv tillsynsverksamhet. För att TM skall kunna fullgöra sina uppgifter måste ett effektivt regelsystem avseende tillsynen ingå bland balkens regler.

Chefsåklagare Stefan Karlmark betonar att den snabba samhällsutvecklingen och den tilltagande insikten om miljöfrågornas betydelse, resulterade i en alltmer splittrad och svåröverskådlig miljölagstiftning, vilket ökade behovet av ett regelsystem med enhetliga principer för miljöarbetet. En viktig målsättning med MB blev därför inte bara att samordna de femton lagarna utan också att skapa ett bättre verktyg för genomförandet av miljö- och resurspolitiken.¹⁰²

¹⁰⁰ SOU 1996:103, s.556f.

¹⁰¹ Prop. 1997/98:45 Del 1 s.513

¹⁰² Karlmark, S, Miljörett ur straffrättsligt perspektiv, s.84

I propositionen anges att myndigheten måste ha tillräckliga resurser för att kunna använda sig av de möjligheter som balken ger. TM har inte bara en rätt utan även en skyldighet att bedriva kontrollerande tillsyn genom myndighetsutövning med de verktyg som står till buds.

Regeringen bedömer att det ökar effektiviteten i tillsynen om rätten för TM att meddela beslut kan delegeras från den kommunala nämnd som ansvarar för tillsynen till en anställd vid kommunen. Man förtydligar i propositionen att det inte kan uteslutas att vissa sådana beslut kan utgöra myndighetsutövning mot enskild av större vikt.¹⁰³

Den svenska regleringen där regeringen medger att betydande kompetens delegeras till en enskild tjänsteman kan dock anses strida mot EKMR:s krav på att var och en som anklagas för brott har rätt till en självständig och opartisk rättegång. Enligt fallet Belilos är kravet inte uppfyllt då en enskild tjänsteman påför sanktionen.¹⁰⁴ Man kan därmed ifrågasätta det nuvarande systemet där tjänstemännen vid TM beviljats denna kompetens att påföra miljöstraffavgift.

Inför den framtida miljöstraffregleringen har det uppkommit förslag om att avkriminalisera en del av området och att därmed överföra mer ansvar till TM att påföra miljöstraffavgift. De förseelser som är mindre grova, men ändå omfattas av både miljöstraffavgift och straff, skulle därmed endast vara föremål för miljöstraffavgift. Det har ansetts att många förseelser inom miljöstraffen är av sådan ringa art att de lämpar sig bättre för att sanktioneras med miljöstraffavgift. Ofta består förseelsen endast av att man överträtt en administrativ förhållningsregel om att t.ex. inlämna en viss rapport eller uppgift.¹⁰⁵

Ett annat förslag är att inrätta ett särskilt åtalsprövningsinstitut. Detta skulle innebära att åtal endast sker då åklagaren anser det påkallat ur allmän synpunkt, vilket betyder att man slipper många triviala småbrott och kan koncentrera sig på verksamheter som upprepade gånger överskridit regleringen. Då skulle man även få bukt med de långa tidsfrister som för närvarande råder vid landets miljöåklagarmyndigheter.¹⁰⁶

Min personliga åsikt är att alternativet med ett särskilt åtalsprövningsinstitut lämpar sig betydligt bättre om man vill värna om rättssäkerheten. I denna studie har det framkommit att det kan uppkomma rättssäkerhetsproblem då man överför ett sanktionsansvar som normalt ankommer på en domstol till en myndighet. Man delegerar dessutom ansvaret till en tjänsteman utan juridisk kompetens, vilket betyder att de juridiska aspekterna förloras. Jag anser därför att den kategori av förseelser som sanktioneras med miljöstraffavgift inte bör göras större.¹⁰⁷ Domstolen bör fortfarande ansvara för alla förseelser där det finns ett subjektivt moment inblandat och TM bör endast utdöma miljöstraffavgift där ansvaret är strikt och där avgiften är direkt knuten till en överträdelse som främst är av formell karaktär, t.ex. att man ej sökt erforderligt tillstånd. Jag anser dessutom, i enlighet med miljöinspektör Lars Ericsson, att bagatellartade överträdelser inte bör sanktioneras i framtiden. Alltför stora resurser används åt att sanktionera för sent inlämnade rapporter och dylika förbiseenden. Istället bör resurserna inriktas på att bekämpa allvarliga och upprepade förseelser.¹⁰⁸

¹⁰³ Prop. 1997/98:45 Del 1 s. 493

¹⁰⁴ Se avsnitt 6.5.3.

¹⁰⁵ Se avsnitt 7.2.6.

¹⁰⁶ Intervju med Niklas Sannerholm.

¹⁰⁷ Se avsnitt 6.4.2.

¹⁰⁸ Se avsnitt 7.1.1.

8.4 Miljörapporter som bevisning

Vad gäller problemet med att miljörapporter används som bevisning vid anklagelse om brott, kan man konstatera följande: Miljörapporter måste få användas vid tillsynen för att kontrollera efterlevnaden av miljöbalkens regler. Däremot borde de inte åberopas och användas som bevismaterial i en rättegång. I Sverige råder fri bevisföring och fri bevisprövning, vilket betyder att alla tillåtna och tillgängliga bevis får användas. Rapporterna blir processmaterial och kan användas vid förundersökningen för uppslag om vad som måste utredas. Däremot bör de ej åberopas som enda bevisning i den efterföljande rättegången, eftersom det indirekt skulle kränka rätten att inte behöva föra bevisning gentemot sig själv, vilken anges i Art 6 EKMR. Man måste således skilja mellan vad som sker på administrativ nivå och vad som sker i rättsalen.¹⁰⁹

8.5 Avslutning

Med dessa ord ämnar jag avsluta min studie, vilken omfattat en granskning av de svenska tillsynsreglerna i jämförelse med EKMR. Trots att Sverige tillträtt konventionen år 1952, sker det sällan hänvisningar till den. Kunskapen om konventionen är helt enkelt inte tillfredsställande och figurerar inte som ett naturligt inslag i rättsalen. Att resonera som advokaten i Växjödomen tillhör därmed ovanligheterna och enligt intervjun med Niklas Sannerholm, framkom att han aldrig skulle åberopa konventionen i det syfte som jag förespråkade i denna studie.

Efter att ha granskat de svenska förarbetena till konventionen är det mycket förvånande att konventionen förskjutits in i detta mörker. Vid konventionstillträdet upplyftes EKMR till en svensk norm, men dessa lovord har idag tystnat. Vår svenska konstitution ändrades för att vid varje ny lagstiftning samt vid varje rättstillämpningstillfälle uppfylla kraven i konventionen, men stadgandet fick kanske inte det genomslag som man från början eftersträvat.

Det skulle därmed vara mycket intressant att få se ett avgörande från ED, avseende de i denna studie omtalade reglerna, samt få en översyn av de svenska miljörättsreglerna i jämförelse med EKMR. Jag vill därmed avsluta denna uppsats med en efterlysning om en mer frekvent framtida hänvisning till konventionen och orädda rättstillämpare som vågar erkänna och åberopa de rättigheter som vi frivilligt anslutit oss till och sedan lång tid tillbaka är bundna utav.

¹⁰⁹ Se även avsnitt 8.1

9 Förkortningar

EKMR	Europakonventionen angående skyddet för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna.
MB	Miljöbalken
VU	Verksamhetsutövaren
TM	Tillsynsmyndighet
RB	Rättegångsbalken
IKMPR	Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.
HD	Högsta domstolen
RR	Regeringsrätten
EG	Europeiska gemenskapen
RF	Regeringsformen
BrB	Brottsbalken
ML	Miljöskyddslag
MKB	Miljökonsekvensbeskrivning

10 Källförteckning

Propositioner:

- Prop. 1971:125 Godkännande av Internationella konventionen om ekonomiska och sociala rättigheter och Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.
- Prop. 1980/81:92 Ändring i miljöskyddslag.
- Prop. 1987/88:155 Skydd för företagshemligheter.
- Prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.
- Prop. 1997/98:45 Del 1, Införandet av miljöbalken.

Statens offentliga utredningar:

- SOU 1994:117 Domstolsprövning av förvaltningsärenden.
- SOU 1996:103 Del A, Miljöbalksutredningen.
- SOU 1997:127 Betänkande av företagsbotutredningen: straffansvar för juridiska personer.

Övrigt:

- LU 1952:17 Laguskottets första utlåtande med anledning av väckta motioner om en allmän översyn av gällande regler om frihetsberövanden.
- LU 1989/90 LU37 Laguskottets betänkande om skydd för företagshemligheter.
- NFS 2000:10 Naturvårdsverkets allmänna råd till 30Kap MB och till förordningen 1998:950 om miljöstraffavgifter.
- NFS 2000:13 Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport för tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter.

Konventioner:

- Charter of the United Nations, San Fransisco 26 juni 1945.
- The International Covenant on Social and Economic Rights, New York 1996.
- The International Covenant on Civil and Political Rights, New York 1966.
- Universal Declaration of Human Rights, General Assembly Resolution 217A, 1948.

Konventionerna finns i: Bring, O, Materialsamling i Folkrätt, uppl. 3, Göteborg 2000.

Litteratur:

- Berg, U Brottsbalken: en kommentar kap. 25-38, Stockholm 2000.
- Cameron, I An Introduction to the European Convention on the Protection of Human Rights, Uppsala 1998.
- Danelius, H Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, Uppl.1:2, Stockholm 1998.
- Fitger, P Rättegångsbalken II, supplement 30 jan. 2000, Stockholm 2000.
- Gomien, D Law and practice of the European Convention on Human Rights and the European Social Charter, Europarådet, Strasbourg 1996.
- Holmqvist, L Brottsbalken en kommentar, supplement 4, Stockholm 2000.
- Karlmark, S Miljörätt ur straffrättsligt perspektiv, andra uppl. Stockholm 1999.
- Rubensson, S Miljöbalken den nya miljörätten, andra uppl., Stockholm 1999.
- Sundberg, J Om rätt rättskällor och rättstillämpning- Europakonventionen och straffprocessen i Sverige, Stockholm 1991.
- Sundberg, J Om rätt rättskällor och rättstillämpning- Europakonventionen och straffprocessen i Sverige, Stockholm 1991.
- Zila, J Istället för straff, sanktionsavgifter som kriminalpolitiskt medel mot bagatellbrottslighet, Stockholm 1992.

Tidskrifter:

- Lundberg, S Göteborgs-Posten, 19 jan. 2002, sid.10.

Rättsfall och domar:

- Högsta domstolen NJA 1992 s.523
- Växjö tingsrätt Mål nr. B 1345-00, dom meddelades 2000-10-26.
- Göta hovrätt Mål nr. B 1282-00, dom meddelades 2001-05-16.

Övrigt:

Åtalsanmälan avseende Nicro-Galvano, miljöskyddsavdelningen, 7/8-01, Diariernr. 3673/01.

Europa domstolen:

Tre Traktörer Aktiebolag vs. Sverige, 7 juli 1989, serie A nr. 159.

Funke vs. Frankrike 25 feb. 1993, serie A nr. 256-A

Crémieux vs. Frankrike, 25 feb. 1993, serie A 256-B.

Miaillhe vs. Frankrike, 25 feb. 1993, serie A 256-C

Öztürk vs Tyskland, 21 februari 1984, Publ. Court A Vol. 80

Belilos vs Schweiz, 29 april 1986, Publ. Court A Vol 132

Saunders vs. Storbritannien 17 dec. 1996, nr. 19187/91.

Engel m.fl.vs Nederländerna, 8 juni 1976, Publ. Court A, Vol 22.

Lutz vs Tyskland, 25 aug. 1987, Publ. Court A Vol 123.

Belilos vs Schweiz, 29 april 1986, Publ. Court A Vol 132

Elektroniska medier:

Europarådets hemsida www.echr@coe.int

Naturvårdsverkets hemsida www.viron.se

Miljöförvaltningen i Göteborg miljoforvaltningen@miljo.goteborg.se.

Intervjuer:

Helena Emanuelson, jurist vid miljöförvaltningen i Göteborg, 19/12-01.

Lars Eriksson, miljöinspektör vid miljöförvaltningen i Göteborg, 3/1-02.

Niklas Sannerholm, f.d. miljöåklagare, Åklagarkansliet i Göteborg 11/1-02.