



Regeringskansliet
Miljödepartementet
Rättssekretariatet

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser

Mot bakgrund av de intressen som Åklagarmyndigheten har att bevaka lämnas följande yttrande.

Åklagarmyndigheten ser positivt på önskan att öka bekämpningen av miljöbrott och en översyn av nuvarande direktiv (2008/99/EG) framstår som behövlig av flera skäl.

Förslaget till nytt miljöbrottsdirektiv har dock i flera delar långtgående konsekvenser gällande nationell rätt. Om förslaget genomförs skulle detta påverka ett avsevärt större område än det rent miljöstraffrättsliga när det gäller nya och främmande sanktionsmöjligheter. Det framstår inte heller som självklart att ett införande av dessa skulle vara den bästa metoden för att uppnå de angivna målen. I vissa delar framstår det som tveksamt om förslagen med någon sannolikhet skulle bidra till detta. Förslaget kan därför inte tillstyrkas i nuvarande utformning.

För några av förslagen följer ytterligare utvecklade synpunkter nedan. Därutöver hänvisas även i alla delar till bifogade separata yttrande från vice chefsåklagaren Jörgen P. Lindberg.

Angående straffbara gärningar (artikel 3)

Flera förtydliganden och definitioner framstår som okontroversiella när det gäller områden som regleras i artikel 3 i nuvarande direktiv. Av de tillagda förslagen framstår p. 1 (b) som något svårtolkad i nuvarande utformning. Den tycks innebära att enbart agerandet att släppa ut en potentiellt miljöfarlig produkt på marknaden ska kriminaliseras, trots att faran för liv, hälsa eller miljö uppstår först när någon bryter mot ett med varan förenat förbud eller krav.

Angående föreslagna sanktioner för fysiska och juridiska personer (artikel 5 p.5 och artikel 7 p.2)

Gällande de föreslagna sanktionerna innebär förslaget krav på att medlemsstaterna ska införa flera nya sanktioner som framstår som svårförenliga med svensk rätt. Detta gäller såväl för fysiska personer (artikel 5) som för juridiska personer (artikel 7).

Det kan noteras att annan EU-lagstiftning i några fall innehåller motsvarande sanktionsformer (se t.ex. Europaparlamentets och rådets direktiv [EU] 2018/1673 om bekämpande av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser.) I penningtvättsdirektivets artikel 8 finns sanktioner för juridiska personer som i flera fall överensstämmer med vad som nu föreslås i miljöbrottsdirektivets artikel 7 (p. 2) för juridiska personer, exempelvis tillfälligt eller permanent näringsförbud, rättslig övervakning, ett rättsligt beslut om upplösning av verksamheten etc.

En avgörande skillnad är dock att det angivna penningtvättsdirektivet listar sanktioner som *får* användas av medlemsstaterna för att säkerställa att de i direktivet angivna brotten i de nationella regelverken beläggs med effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner.

En motsvarande fakultativ utformning hade varit möjlig att använda också om sanktionsalternativen anses lämpliga och önskvärda att införa i miljöbrottsdirektivet. Med den obligatoriska utformning som nu föreslås, kommer samtliga de uppräknade sanktionerna att behöva införlivas i nationell rätt för att efterfölja direktivet. Detta skulle få mycket stora och negativa effekter på det svenska sanktionssystemet i stort.

Gällande förslaget till sanktioner mot fysiska personer finns motsvarande problem som för de juridiska rättssubjekten, om än något färre. Det kan dock särskilt framhållas artikel 5 (p. 5 f) att införa tillfälliga förbud mot att kandidera till förtroendeposter eller offentliga uppdrag. Detta framstår som främmande som sanktion i det svenska rättssystemet och utan någon övertygande koppling till de mål som direktivet vill uppnå.

Detta yttrande har beslutats av ställföreträdande chefen för Utvecklingscentrum, överåklagaren Mikael Björk, efter föredragning av kammaråklagaren Kerstin Eriksson. I den slutliga handläggningen av ärendet har också vice chefsåklagaren Jörgen P. Lindberg vid Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål deltagit.

På Åklagarmyndighetens vägnar

Mikael Björk

Kerstin Eriksson

Kopia till

Kommunikationsavdelningen

Rättschefen

Biblioteket

Synpunkter på förslag till nytt miljöbrottsdirektiv

Jörgen Lindberg, REMA

2022-01-10

Generellt - sammanfattning

Förslaget till nytt ECD är mer omfattande och betydligt mer detaljerat än det nuvarande från år 2008. Samtidigt bibehålls i huvudsak den tidigare kritiserade låga kriminaliseringsnivån som begränsas till uppsåtliga eller grovt oaktsamma brott och med krav på betydande miljöskada eller fara därför. Den ökade bredden och detaljeringsgraden i fråga om såväl den miljörättsliga brottskatalogen som straffnivåer och sanktionsformer för både fysiska och juridiska personer skulle därför i onödan främst medföra en ökad styrning av medlemsstaternas nationella straffrättsliga system.

De föreslagna artiklarna är kopplade till varandra på ett sådant sätt det skulle bli mycket svårt att nationellt implementera de olika kraven utan att samtidigt adoptera ECD:s miljöstraffrättsliga struktur i sin helhet. Det skulle för svenskt vidkommande kräva en revidering av hela 29 kapitlet i miljöbalken som i centrala delar framstår som en modernare miljöstraffrättslig lagstiftning än den som ECD ger uttryck för.

Vissa förslag i ECD är sådana att de med nödvändighet skulle få återverkningar på de nationella straffrättsliga systemen i sin helhet med verkan långt utöver miljösektorn. Det gäller t.ex. företagsböter men också övriga föreslag i sanktionsdelen som också delvis inrymmer för svensk rätt främmande inslag.

Nedan följer korta kommentarer i anknytning till förslagens artiklar:

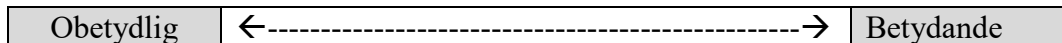
Artikel 3 – Brottskatalogen

3.1 (a) - Skillnader i brottskonstruktion

Jag har tidigare utvecklat de skillnader i brottskonstruktion som föreligger mellan den svenska nationella miljöbrottsbestämmelsen i MB 29:1 (utsläppsfallet) och motsvarande bestämmelse i ECD. Medan den svenska konstruktionen numera är riktad mot själva handlingen, utsläppet av miljöfarliga ämnen och därmed en tidig fullbordanspunkt så lägger ECD tyngdpunkten på effektledet d.v.s. den konkreta (miljö-) skada som uppkommit eller kan förväntas uppkomma. Tidigare svenska erfarenheter från den senare modellen uppvisade avsevärda

tillämpningssvårigheter kopplade till komplexiteten kring hur skador i miljön uppstår och visar sig.

Andra väsentliga skillnader är att ECD i stor utsträckning avgränsar det straffbara området nedåt genom positiva kvalifikationskrav som t.ex. krav på att överträdelsen för att omfattas av ECD skall ha begåtts med uppsåt eller *grov* oaktsamhet eller att gärningen skall ha gett upphov till *betydande* miljöskada. För svenskt vidkommande gäller med få undantag att straffansvar inträder redan vid oaktsamhet av normalgraden och avgränsningen av det straffbara området sker genom att undanta ringa fall (negativt kvalifikationskrav). Från språklig synpunkt skulle man kunna hävda att ”ringa” är synonymt med ”obetydlig” och att ECD jämfört med den svenska modellen därför i praktiken uttrycker samma sak. Applicerat i en straffrättslig tolknings- och tillämpningsmodell tenderar dock skillnaden i praktiken att bli påfallande.



Trots bred kritik mot att ECD använder otydliga begrepp som ”substantial damage” och att sådana innebär en alltför stark avgränsning av det straffbara området på miljörettens område så bibehålls sådana begrepp i det nya förslaget. De kompletterande tolkningsbestämmelser som föreslås (artikel 3.3) kan inte förväntas medföra nämnvärt ökad tydlighet. Den breddade brottskatalogen i ECD och den ökade detaljstyrningen riskerar att låsa MS vid den brottskonstruktion som ECD bygger på. Detta samtidigt som huvudsyftet inte uppnås.

3.1 (b-r) Övriga brottskatalogen

Punkterna b – r

Brottskatalogen har utökats betydligt vilket innebär ökad detaljstyrning. Det krävs en noggrann genomgång i vilken utsträckning nuvarande straffbestämmelser i främst miljöbalken men också brottsbalken täcker de överträdelser som anges i artikel 3.

3.2 – Straffbarhet vid grov oaktsamhet

Oproblemiskt för svenskt vidkommande eftersom kravet redan täcks.

3.3 - Tolkningsbestämmelse ”substantial damage”

Det skulle vara irrelevant för svensk rätt att införa en sådan tolkningsbestämmelse då betydande skada eller fara för betydande skada inte är någon förutsättning för straffbarhet (se kommentarer under artikel 3.1 a).

3.4 – Tolkningsbestämmelse ”likely to cause”

Även i detta avseende skulle det vara inkonsekvent att i lagtext ge uttryck för en sådan tolkningsbestämmelse vilket hänger samman med den svenska brottskonstruktionen i fråga om utsläppsvarianten av miljöbrott. Visserligen ingår en farobedömning i den svenska bestämmelsen men denna är primärt knuten till det utsläppta miljöfarliga ämnet i sig och inte till de specifika och svårbedömda förutsättningarna kring den aktuella recipienten.

3.5 – Tolkningsbestämmelse ”non-negligible”

Bestämmelsen relaterar möjligen till det svenska rekvisitet ”ringa” som för de flesta av miljöbalkens straffbestämmelser begränsar kriminaliseringens omfattning nedåt. En sådan uttrycklig bestämmelse är liksom de övriga tolkningsbestämmelserna intimt kopplade till den brottskonstruktion och den lagstiftningsteknik som ECD bygger på och skulle sakna en naturlig position i den svenska miljöstraffrätten där rekvisitet ”ringa” har en bredare funktion.

Artikel 4 – Medverkansansvar m.m.

4.1 – Medverkansansvar

Brottsbalkens medverkansansvar täcker kravet då fängelse ingår i de relevanta straffbestämmelserna i miljöbalken. Detta med reservation för att det behövs en noggrann genomgång av hur väl de svenska miljöbrottsbestämmelserna täcker den föreslagna brottskatalogen i ECD (t.ex. artikel 3.1 (b))

4.2 – Försöksbrott

Svensk miljöstraffrätt kriminaliserar endast i begränsad utsträckning försöksbrott. Det gäller försök till grovt miljöbrott och grovt artskyddsbrott. Även dumpning av avfall till sjöss omfattas av försöksbrott. Därtill är utformningen av bestämmelsen om otillåten avfallstransport i fråga om export sådan att den numera omfattar gärningar som innebär förberedelse och försök till själva exporten.

Förslaget till ECD skulle ställa krav på utvidgning till fler försöksbrott i svensk lagstiftning.

Artikel 5 – Straff (för fysiska personer)

5.1 – Allmänna krav

Inga synpunkter.

5.2 – Straff vid orsakande av dödsfall eller allvarlig personskada eller fara för detsamma (maximum 10 år)

Förslaget till ny ECD kräver att straffskalan för merparten av brottskatalogen i ECD inrymmer fängelse i minst 10 år i de fall effekten eller faran avser dödsfall eller allvarlig personskada.

Kravet innefattar brott som spänner från uppsåtligt orsakande av annans död - d.v.s. mord eller dråp – till att av grov oaktsamhet vålla annan allvarlig personskada – d.v.s. normalt att bedöma som vållande till kroppsskada, grovt brott. De angivna fallen i artikeln relaterar mer till brottsbalken än något typiskt miljöbrott.

Nuvarande svenska straffskalor täcker kravet såvitt avser mord och dråp men inte vållande till kroppsskada, grovt brott, som idag har ett straffmaximum på fyra års fängelse (såvitt gärningen inte samtidigt inrymmer försök till mord eller dråp).

5.3 – Straff för huvuddelar av brottskatalogen (maximum 6 år)

Det är för närvarande endast grovt miljöbrott, grov otillåten avfallstransport och grovt kemikalierregistreringsbrott som inrymmer fängelse i sex år i straffskalan. Högst sannolikt krävs för svensk vidkommande en omfattande höjning av straffskalorna i miljöbalken och en annan lagstiftningsteknik än den nuvarande. Svensk miljöstraffrätt bygger i stor utsträckning på att gärningar är kriminaliserade redan vid oaktsamhet av normalgraden vilket gör det nödvändigt att de för uppsåtliga och oaktsamma brott gemensamma straffskalorna inrymmer också bötesstraff. Det skulle strida mot flera grundläggande principer – inte minst kravet på tydlighet – att på bred front införa straffskalor med böter eller fängelse i högst sex år. Sannolikt skulle förslaget till ECD kräva en uppdelning av de svenska straffbestämmelserna i två för svensk rätt främmande kategorier där den ena skulle avse uppsåt eller grov oaktsamhet och den andra, oaktsamhet av normalgraden.

Denna artikel och flera andra i förslaget kan tillsammans kritiseras för de i praktiken innebär att MS binds till en omfattande anpassning av - inte endast sin miljöstraffrätt - utan också i flera avseende sitt allmänna straffrättsliga system efter det onödigt detaljerade regelverk som nu föreslås.

5.4 – Straff för den mindre allvarliga delen av brottskatalogen

Problemställning sammanfaller i princip med den under artikel 5.3, d.v.s. skulle kräva en omfattande och generell höjning av straffskalorna i MB.

5.5 – Särskilda rättsföljder

(a) - Krav på återställande. Finns i svensk rätt men handläggs inte gemensamt med den straffrättsliga processen. Det är idag oklart hur förbudet mot dubbelbestraffning inverkar på möjligheten att i separata processer

hantera straffansvar och krav på sanering eller annat undanröjande av miljöskada eller fara för miljön. En integration av ett krav på återställande i den straffrättsliga processen skulle vara främmande för svensk rätt och kräva att ett sådant krav införlivades som en särskild rättsverkan.

(b) Böter som kompletterande straff till fängelse förekommer inte i svensk rätt (?).

(c) Obekant i svensk rätt (?)

(d) Täcks av näringsförbud

(e) Återkallande av tillstånd, administrativ sanktion, se MB

(f) Helt främmande för svensk rätt (återkallande av medborgerliga demokratiska rättigheter).

(g) Främmande för svensk rätt – skulle kräva ingående överväganden om lämplighet m.m.

Artikel 6 – Ansvar för juridiska personer

6.1 – Generalklausul

Uppfylls i Sverige genom företagsboten som bygger på samma kriterier.

6.2 – Sanktioner för juridiska personer

Uppfylls i Sverige genom företagsboten som bygger på bland annat det angivna kriteriet.

6.3 – Personligt ansvar i företag

Den svenska företagsboten medger parallellt personligt ansvar vid uppsåt och grov oaktsamhet (BrB 36:10 a)

Artikel 7 – Sanktioner för juridiska personer

7.1- Generalklausul

7.2 – Sanktioner för juridiska personer

Listan över vilka sanktionsformer det skulle åligga MS att införa för juridiska personer innehåller element som är mer eller mindre främmande i svensk rätt.

(c) (d) och (e) Utgör sanktioner som kan kopplas till någon form av näringsförbud riktad mot juridiska personer. Det svenska näringsförbudet omfattar endast fysiska personer. Skulle kräva lagändring. Lite svårt att förstå värdet av näringsförbud riktat på en juridisk person?

(g) Övervakning av juridiska personer? Främmande sanktionsform.

(h) Tvångslikvidation p.g.a. brott? Jag tror inte vi har det i Sverige.

(i) Se under (c) (d) och (e)

(j) Främmande sanktionsform

(k) – Publicering av brott - främmande sanktionsform.

7.3 - Generalklausul

7.4 – 7.6 Beräkning av företagsböter

Sverige införde en reformerad lagstiftning om företagsbot den 1 januari 2020. Den innehåller bland annat noga övervägda bestämmelser om storleken på företagsböter som vid allvarlig brottslighet beräknas utifrån företagets storlek och finansiella ställning.

Förslaget till ny ECD bygger helt på en procentuell andel av företagets omsättning och skulle kräva en mer eller mindre fullskalig revidering av de i Sverige nyligen införda bestämmelserna om företagsbot.

Punkten 7.6 redovisar ett synsätt som inte är helt i överensstämmelse med svensk rätt som principiellt skiljer den repressiva sanktionen företagsbot från den vinsteliminierande sanktionen förverkande.

Artikel 8 – Försvårande omständigheter

Det är inte helt klart vad denna artikel ska bidra till. Vissa punkter kan uppfattas som självklara vid bedömningen av miljöbrottslighetens allvar. Andra punkter kan sägas spegla rättskulturer som kan uppfattas som främmande i svensk rätt, t.ex. att brott begångna av offentliganställda generellt skulle betraktas som allvarigare än andra (punkt e). Punkten (i) behöver också övervägas utifrån "self incrimination".

Artikel 9 – Förmildrande omständigheter

Se, kommentarer under artikel 8. Onödigt detaljerat och oklart hur det ska kunna implementeras utan att adoptera hela konceptet i förslaget till ECD.

Artikel 10 – Kvarstad och förverkande

Verkar okomplicerat för svenskt vidkommande.

Artikel 11 - Preskriptionstider

Förslaget är kopplat till krav på straffmaximum i artikel 5.3 och 5.4 och har därför en sammanhängande problematik.

Artikel 12 - Jurisdiktion

Kräver särskild genomgång i vilken utsträckning allmänna svenska bestämmelser om jurisdiktion täcker kraven i ECD.

Artikel 13 – Skydd för visselblåsare

-

Artikel 14 – Rätt för berörd allmänhet att delta i processer

Rätten att ta del av brottsutredningar och verka som part i ett brottmål följer i svensk rätt av status som målsäganden. Om den föreslagna artikeln innefattar rättigheter för andra kategorier än målsäganden så skulle det vara främmande för svensk straffprocess.

Artikel 15 – Förebyggande åtgärder

-

Artikel 16 – Resurser

-

Artikel 17 - Utbildning

Onödig detaljstyrning med fasta intervaller.

Artikel 18 - Utredningsmetoder - tvångsmedel

Tvångsmedelsanvändning är kopplad till och styrs i Sverige huvudsakligen av straffsatter.

Artikel 19 - 20 Nationell samverkan och strategi

Vi har nyligen återstartat ett nationellt samverkansforum – Nationella miljöbrottsrådet. Forumet befinner sig i sin linda men kan förhoppningsvis utvecklas till ett strategiskt organ. Regional och lokal samverkan sker löpande.

Artikel 21 - Brottsstatistik

Vissa brister i miljöbrottsstatistik har identifierats bland annat i regeringsuppdraget – Förstärkta insatser mot avfallsbrottslighet. Se förslag där.

Artikel 22 - 26

-
