



Scandinavian Research Council for Criminology
Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi

MILJØSTRAFFERET OG RETSPOLITIK I DE NORDISKE LANDE

NSFK ARBEJDSGRUPPE I REYKJAVIK 2010



Scandinavian Research Council for Criminology
Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi

MILJØSTRAFFERET OG RETSPOLITIK I DE NORDISKE LANDE

NSfK arbejdsgruppe i Reykjavík, Island

November 2010

Rapporten indeholder papers fra NSfKs arbejdsgruppemøde: "Miljøstrafferet og retspolitik i de nordiske lande" i Reykjavik, Island, 18.-19. november 2010

Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi 2011

Islands Universitet / Det juridiske fakultet

Lögberg / Sæmundargata 8

101 Reykjavik

Island

www.nsfk.org

Rådsleder: Ragnheiður Bragadóttir

Sekretariatsleder: Ásta Stefánsdóttir

Redaktør: Ragnheiður Bragadóttir

Opsætning og photo: Halldóra Þorláksdóttir

Trykkeri: Háskólaprent ehf.

December 2011

ISBN: 978-82-7688-026-7

Forord

For ca. 20 år siden blev der gennemført nogle fællesnordiske projekter indenfor miljøstrafferetten. Nævnes kan, et nordisk projekt om forurening og straf, som resulterede i bogen *Forurensning og straff* – et nordisk studium fra 1991, jfr. Nord 1991:2. Bogen som er en gennemgang af retssystemets behandling af forureningssager, har til formål, at finde mulige flaskehalse i systemet, sammenligne forholdene i de forskellige nordiske lande samt komme med forslag til forbedringer. Et andet eksempel er Max Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrechts forskningsprojekt om miljøstrafferet i 32 lande, her i blandt de nordiske, som udkom i bogen: *Umweltstrafrecht in den nordischen Ländern*, i Freiburg 1994. I 1992 var miljøkriminalitet et af hovedtemaerne på NSfKs forskerseminar i Danmark. Og for nyligt er økologisk kriminologi blevet et tema som NSfK støtter, så som projektet om udviklingen af grøn kriminologi i Norden. Desuden var økologisk og global kriminologi hovedtema på NSfKs forskerseminar i Norge i 2010.

Problemerne vedrørende beskyttelse af miljøet, i et strafferetligt perspektiv, er ikke blevet diskuteret i et fælles nordisk forum i de sidste 15-20 år. Det var derfor af interesse at tage tråden op og se hvor vi er henne i dag. På NSfKs rådsmøde i Helsinki i marts 2010 blev det derfor vedtaget, at stifte en arbejdsgruppe som beskæftiger sig med miljøstrafferet og retspolitik i de nordiske lande. Gruppen består af fem medlemmer, én fra hvert af de nordiske lande, og alle er forskere og/eller praktikere indenfor miljøstrafferetsområdet.

Arbejdsgruppen afholdte sit første møde på Det Juridiske Fakultet, Islands Universitet i Reykjavík den 18. og 19. november 2010. På mødet gennemgik deltagerne, som det første, den vigtigste lovgivning indenfor strafferetlig beskyttelse af miljøet, i de respektive lande. Derefter præsenterede deltagerne deres hovedindlæg. Emnerne var selvvalgte indenfor miljøstrafferetten, og omhandlede både de materielle regler og miljøsagernes behandling i straffesystemet. Denne rapport, som kun findes på NSfKs hjemmeside, indeholder fire af de fem hovedforelæsninger som blev præsenteret på arbejdsgruppemødet. Det er hensigten at der, i foråret 2012, bliver publiceret en rapport med alle fem indlæg, både på NSfKs hjemmeside og i papirform.

Ud fra forelæsningerne og diskussionerne på mødet står det klart, at der er meget som har udviklet sig forskelligt på området i de enkelte lande. Men alligevel er der emner indenfor den nordiske miljøstrafferet som egner sig særlig godt til sammenligning mellem landene, f.eks. sanktioner for miljøforbrydelser, både forvaltningsmæssige og strafferetlige, samt strafferammer og strafudmålingen i de forskellige lande. På NSfKs rådsmøde i Stockholm i marts 2011 blev det derfor besluttet at bevilge støtte til arbejdsgruppens møde i København i efteråret 2011, så der kunne arbejdes videre med emnet. Mødet blev afholdt den 5. december og det er hensigten at deltagerens artikler om straf for miljøforbrydelser vil blive publiceret i efteråret 2012.

Reykjavík i december 2011.

Ragnheiður Bragadóttir

Rådsleder for NSfK.

Indholdsfortegnelse

Program	7
Miljøstrafferet og retspolitik i de nordiske lande	7
Gorm Toftegaard Nielsen	8
Miljøstrafferetten i Danmark	8
Rollefordelingen mellem politi og miljømyndigheder	9
2004-loven	10
Medvirken	12
Afslutning	15
Hans Tore Høviskeland	16
Straffutmåling for miljøkriminalitet i Norge	16
1 Innledning	16
2 Bruk av straff i miljø saker	16
3 Et historisk tilbakeblikk	17
4 Antall straffesaker	17
5 Politiet og påtalemyndighetens arbeid med miljø saker	18
6 Noe viktige miljølover	19
6.1 Grunnloven § 110 b og straffeloven § 152 b	19
6.2 Kulturminneloven	20
6.3 Hevning av strafferammen i andre miljølover	20
6.4 Miljølover med tre års strafferamme	20
6.5 Følges miljølovene opp?	21
7 Noen viktige Høyesterettsavgjørelser	21
7.1 Naturkriminalitet	21
7.1.1 Rt 2005 s. 568 (Generalklausuldommen)	21
7.1.2 Rt 2002 s. 258 (Giftåtekjennelsen)	22
7.1.3 Rt 2003 s. 634 (Citesdommen)	22
7.1.4 Rt 2005 s. 76 (Jervedom II)	22
7.1.5 Rt 2011 s 10 (Ofthenesdommen)	22
7.1.6 HR 2011 – 930 –A	23
7.2 Kulturminnekriminalitet	24
7.2.1 Rt 2000 s. 2023 (Losjedommen)	24
7.2.2 Rt 2002 s. 1713 (Bryggen i Bergen dommen)	24
7.2.3 Rt 2010 s. 850 (Barfrøstuedommen)	24
7.3 Forurensningskriminalitet	25
7.3.1 Rt 2004 s. 1645 (Gjenvinningsdommen)	25
7.3.2 Rt 2007 s 1684 (Sandvikselvdommen)	25
7.3.3 Vest Tank saken (Gulating lagmannsretts dom av 26. mai 2011)	26
7.3.4 Full City (Agder lagmannsretts dom av 22. juni 2011)	26
7.4 Oppdrettskriminalitet	27
8 Avslutning	27
Heidi Nummela	28
Några praktiska iakttagelser gällande miljöstraffrätt i Finland	28
1. Miljöbrott i Finland	28
2. Övervakande av miljölagar och straffprocess	29
3. Miljöstraffdirektiven	30

4. Miljöbrottagstiftning.....	31
4.1 Miljöbrottagstiftningen i Finland.....	31
4.2 Ursprung	31
4.3 Strafflagen 48 kapitel 1 §	32
4.4 Strafflagen 48 kapitel 2 §.....	33
4.5 Strafflagen 48 kapitel 3 §.....	34
4.6 Strafflagen 48 kapitel 4 §.....	35
4.7 Andra miljöbrott i strafflagens 48 kapitel	35
4.8 Naturresursbrott i 48 a kapitel	36
5. Till slut	36
Källförteckning.....	37
Ragnheiður Bragadóttir	38
Strafferetlig beskyttelse af land og luft i islandsk ret.....	38
I. Indledning	38
II. Straffelove som beskytter land og luft mod forurening	39
1. Straffeloven	39
2. Speciallove.....	40
III. Forureningsloven.....	42
1. Anvendelsesområde	42
2. Forureningslovens bestemmelser om det strafbare forhold	43
3. Hvad er strafbart ifølge loven?	43
IV. Hvad sker der med anmeldte sager?	44
V. To domme om forurening	45
VI. Afslutning	46
Litteratur.....	46

Program

Miljøstrafferet og retspolitik i de nordiske lande

NSfKs arbejdsgruppemøde i Reykjavík, 18. – 19. november 2010.

Deltagere:

Professor Gorm Toftegaard Nielsen, Juridisk Institut, Aarhus Universitet (D)

Överinspektör Heidi Nummela, Riksåklagarämbetet, Helsingfors (F)

Professor Ragnheiður Bragadóttir, Det Juridiske Fakultet, Islands Universitet (I)

Førstestatsadvokat Hans Tore Høviskeland, Økokrim (N)

Professor Per Ole Träskman, Juridiska fakulteten, Lunds Universitet (S)

Torsdag 18. november

Kl. 18.30:

Velkomst og kort om arbejdsgruppen “Miljøstrafferet og retspolitik i de nordiske lande.”

Af Ragnheiður Bragadóttir.

Fredag 19. november

Kl. 9.00-12.45:

Kort præsentation af lovgivning om miljøkriminalitet i de nordiske lande.

Hver deltager redegør kort om sit lands miljøstrafferetlovgivning.

De særlige problemer ved behandlingen af miljøsager og andre sager fra forvaltningen.

Af Gorm Toftegaard Nielsen.

Utmaningarna i förverkligande av miljöstraffrätt.

Af Heidi Nummela.

Kl. 12.45-13.30: Lunch.

Kl. 13.30-17.00:

“Straffutmåling for miljøkriminalitet i Norge.”

Af Hans Tore Høviskeland.

Det svenska miljöbrottet.

Af Per Ole Träskman.

Strafferetlig beskyttelse af land og luft i islandsk ret.

Af Ragnheiður Bragadóttir.

Sammendrag og fortsættelse.

Gorm Toftegaard Nielsen

Miljøstrafferetten i Danmark

Den danske straffelov er opbygget med en almindelig del med kapitlerne 1-11 og en speciel del med kapitlerne 12-29. § 2 har følgende ordlyd:

”Denne lovs kapitler 1-11 finder, for så vidt ikke andet er bestemt, anvendelse på alle strafbare forhold.”

Der er således ikke tvivl om, at straffelovens almindelige regler også gælder for overtrædelser af miljølovgivningens straffebestemmelser.

En betydelig offentlig interesse for at få straffet overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven medførte i begyndelsen af 1980'erne et klart politisk krav om, at politi og anklagemyndighed blev bedre til at håndtere disse sager. Problemet var rent praktisk, hvordan man skulle efteruddanne de politiefterforskere og anklagere, som skulle behandle sagerne. Politiledelsens udspil var et kursus med moduler om de enkelte former for forurening: luftforurening, vandløbsforurening, osv. Ansatte i miljøforvaltningerne skulle stå for undervisningen. Formålet var åbenbart, at politi og anklagere skulle få et vist kendskab til hele miljølovgivningen for at blive bedre til at undersøge sagerne. Jeg havde været ansat nogle få år som anklager og havde en fortid som lektor i forfatnings- og forvaltningsret. Jeg var derfor helt fra ansættelsen som anklager blevet sat til at behandle de speciallovssager, vi fik fra arbejdstilsynet, miljømyndighederne og andre forvaltningsmyndigheder. Der var ikke andre anklagere, der havde en forvaltningsretlig baggrund, ligesom der i det hele taget var meget ringe interesse for at føre disse sager.

Jeg blev inddraget i planlægningen af miljøkurserne og plæderede kraftigt for, at vi skulle tage udgangspunkt i, hvilke problemer disse sager gav politiet, anklagerne og egentlig også dommerne. Det blev hurtigt åbenbart, at meget få af disse problemer vedrørte miljølovgivningen. Når denne ikke voldte de store problemer, skyldtes det, at miljømyndighederne beherskede deres lovgivning og var i stand til at forklare de miljøretlige problemer for både politiefterforskerne og for anklagerne, om fornødent også for dommerne.

Problemerne var i langt de fleste sager, at anklagerne ikke var fortrolige med de særlige forvaltnings-, straffe- og procesretlige problemer, som dukkede op i disse sager. Og det var netop problemer, som ikke lå inden for specialmyndighedernes kundskabsområde.

Hovedproblemerne ved behandlingen af sagerne var og er for det første de processuelle problemer om, hvornår politiet skal starte en efterforskning, og hvordan samarbejdet med miljømyndighederne er før og efter myndighedernes politianmeldelse. I miljøsagerne er der oftest tale om overtrædelser begået af virksomheder, og straffesagerne rejses oftest primært mod virksomheder. Dette

medfører en række processuelle problemer, allerede fordi den danske retsplejelov ikke indeholder regler vedr. straffesager mod selskaber. Et andet problem vedrører medvirken. Vel er straffelovens almindelige regel både anvendelig ved bankrøveri og overtrædelse af miljølovgivningen, men virkeligheden er typisk så forskellig i de to typer sager, at løsningerne er vidt forskellige.

Regelgrundlaget for strafansvar i miljøstraffesager er også meget forskelligt fra reglerne i straffeloven. De største forskelle opstår i sager om tilsidesættelse af påbud eller forbud. Behandlingen af disse sager implicerer forvaltningsrettens ugyldighedslære.

Endelig er der også store forskelle vedrørende reaktionen over for overtrædelser. Traditionelt har speciallovsovertrædelser været betragtet som noget mindre dadelværdige end f.eks. tyveri og voldtægt. Langt de fleste sager er derfor afgjort med bødestraf. Spørgsmålet om fortjenesten ved overtrædelserne bliver ofte behandlet grundigt med henblik på enten bødeudmåling eller konfiskation. I den klassiske strafferet bruges konfiskation næsten kun i narkotikasager, hvor udregningen af fortjenesten er ret simpel. I mange miljøssager er det særdeles vanskeligt at komme med et kvalificeret bud på fortjenestens størrelse. Endelig er der et helt andet problem i en del af miljøssagerne, nemlig at det væsentligste formål med at rejse sagen er at få reableret den tilstand i naturen, som er ødelagt ved overtrædelsen. Det danske system er endog skruet således sammen, at selv om et eventuelt strafansvar for at have etableret den ulovlige tilstand er forældet, og sagerne alene drejer sig om den forvaltningsretlige reableringspligt, føres sagerne i Danmark som straffesager og ikke som civile forvaltningssager. Det bør her nok oplyses, at Danmark ikke har specielle forvaltningsdomstole, og at både miljøstraffesagerne og de civile miljøssager anlægges ved de almindelige byretter. Især i forbindelse med disse sager er det meget nærliggende at overveje, hvorledes man under anvendelse af de færreste ressourcer får reableret naturen, men også i øvrigt hvordan man tilsvarende sikrer lovens overholdelse. Disse strategiske overvejelser er mere nærliggende her end ved klassisk kriminalitet, fordi der i miljøssagerne både er forvaltnings- og strafferetlige reaktionsmuligheder.

Rollefordelingen mellem politi og miljømyndigheder

Efter retsplejelovens § 742, stk. 1, indgives anmeldelser om strafbare forhold til politiet, som indleder sin efterforskning, ”når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold” er begået. Loven skelner ikke mellem undersøgelse af de almindelige forbrydelser og overtrædelser af miljølovgivningen og anden forvaltningslovgivning. På de sidstnævnte områder er der særligt kyndige forvaltningsmyndigheder (miljømyndigheder osv.), medens politiet ikke har afdelinger med særlig ekspertise på disse områder. Desuden er forvaltningens tilsynsmyndigheder i lovgivningen udstyret med særlige undersøgelsesbeføjelser. Miljøbeskyttelseslovens kapitel 9 regulerer tilsynet. Generelt fører kommunerne tilsyn med lovens overholdelse og skal efter § 68 sørge for, at ulovlige forhold lovliggøres, medmindre forholdet er af underordnet betydning og kan i denne forbindelse udstede påbud og forbud og i særlige akutte tilfælde endog gribe aktivt ind og f.eks. standse en aktuell forurening for den forurenende virksomheds regning. Kapitlet indeholder flere bestemmelser om virksomheders forpligtelser til at give tilsynsmyndighederne oplysninger enten af egen drift eller efter anmodning. Efter § 87 i det følgende kapitel har miljømyndighederne ret til uden retskendelse at skaffe

sig adgang til virksomhederne. Det er et klassisk straffeprocessuelt princip, at en mistænkt ikke kan pålægges at give oplysninger, der kan inkriminere ham selv, og at sigtede derfor ikke kan tvinges til at udtale sig, og at politiet som udgangspunkt skal have en retskendelse, før der kan foretages ransagning. Det er åbenbart, at der her er risiko for regelkonflikter. Kan miljømyndighederne fortsætte deres undersøgelser ud over det tidspunkt, hvor der er rimelig grund til at tro, at der foreligger et strafbart forhold? Det er på dette tidspunkt, at politiet efter retsplejeloven efterforsker forholdene. En løsningsmulighed er, at sagerne overgives til politiet. Det vil kræve, at politiet tilføres en ganske betydelig miljøretlig ekspertise. Samfundet vil på denne måde få både forvaltningsretlige tilsynsmyndigheder med ekspertise på miljøområdet og afdelinger i politiet med samme ekspertise.

2004-loven

Samme problem findes på andre forvaltningsområder, først og fremmest skatteområdet. Allerede i 1967 bad Justitsministeriet Udvalget vedrørende visse forvaltningsretlige spørgsmål overveje spørgsmålet om fastsættelse af lovregler vedrørende forvaltningsmyndighedernes adgang til uden for strafferetsplejens område at foretage ransagninger og beslaglæggelser. Udvalget afgav betænkning 1039/1985 (!) om tvangsindgreb uden for strafferetsplejen. Udvalget fandt, at der ikke kunne eller burde fastsættes et tidspunkt, fra hvilket forvaltningsmyndighederne ikke længere kunne udnytte deres undersøgelsesbeføjelser, men at man alene kunne fastslå, at disse ikke måtte misbruges til at undgå retsplejelovens begrænsninger i politiets beføjelser. 17 år senere blev nedsat et nyt udvalg – Retssikkerhedskommissionen – til løsning af problemet. Kommissionen afgav i 2003 betænkning nr. 1428. Med baggrund i denne udarbejdede Justitsministeriet et lovforslag, der med enkelte ændringer blev vedtaget som lov nr. 442 af 9.6. 2004 om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter. Loven regulerer, som titlen angiver, ikke blot miljømyndighedernes tilsynsbeføjelser, men alle de forskellige tilsynsmyndigheder, f.eks. SKAT og arbejdstilsynet. Reguleringen af tvangsindgreb – reelt primært husundersøgelser – er ikke sket ved at fastslå, at sagerne fra et vist tidspunkt skal overgives til politiet. Tværtimod fastslås det i motiverne, at tilsynsmyndigheden skal fortsætte sin sagsbehandling efter, at den har fået rimeligt begrundet mistanke om, at en bestemt person eller virksomhed har begået en strafbar overtrædelse. Loven regulerer alene adgangen til at foretage tvangsindgreb. Efter § 9, stk. 1 kan tvangsindgreb over for den mistænkte ”med henblik på at tilvejebringe oplysninger, om det eller de forhold, som mistanken omfatter, alene gennemføres efter reglerne i retsplejeloven om strafferetsplejen.” Omvendt bestemmer stk. 2, at tilsynsmyndigheden kan gennemføre tvangsindgreb efter forvaltningsloven, hvis det foretages ”med henblik på at tilvejebringe oplysninger til brug for behandlingen af andre spørgsmål end fastsættelse af straf.” Det i 1985 uløselige problem er nu løst på en helt anden måde. Er formålet straffeprocessuelt, følges straffeprocessens regler, og indgrebet foretages af politiet. Er indgrebet forvaltningsretligt, foretages det efter forvaltningsloven. Problemet er blot, at stort set alle de relevante tvangsindgreb foretages for at give oplysninger til en forvaltningsretlig behandling, men samtidig vil være relevante for en eventuel straffesag. Som klart eksempel kan nævnes skattemyndighedernes mistanke om, at S ikke har opgivet hele sin indtægt. SKAT skal nu finde ud af, hvor meget S's indtægt skal forhøjes. Det er stk. 2-formålet. Men denne undersøgelse vil også præcist oplyse, hvor meget S har undladt at selvangive. Og det er netop den mest relevante oplysning

under en straffesag. Lovteknikken er i et vist omfang, at det, som i virkeligheden ikke kan adskilles, i juraen skal adskilles. Justitsministeriet havde foreslået problemet løst ved, at forvaltningen kun måtte foretage tvangsindgrebet, hvis det "alene" blev foretaget med henblik på det forvaltningsretlige, men under folketingsbehandlingen blev regeringen presset til at lade ordet "alene" udgå, jf. Retssikkerhedsloven med kommentarer af Ole Hasselgaard, Jens Møller og Jørgen Steen Sørensen, 2005 s. 116. Her anføres noget overraskende, at uanset den ændrede formulering gælder det stadig, at hvis tilsynsmyndigheden ved, at der også kan blive tale om straf, skal stk. 1 anvendes.

Om oplysningspligten fastslår § 10, stk. 1, at en bestemmelse i forvaltningslovgivningen om, at en tilsynsmyndighed kan kræve bestemte oplysninger, ikke gælder, hvis der er konkret mistanke om, at den mistænkte har begået en strafbar handling, "medmindre det kan udelukkes, at de oplysninger, som søges tilvejebragt, kan have betydning for bedømmelsen af den formodede lovovertrædelse." De virksomheder, som f.eks. i kraft af vilkår i deres miljøgodkendelser har pligt til løbende at afgive indberetninger, skal fortsat afgive disse, da myndighederne eventuelt først ved modtagelsen får kendskab til en strafbar overtrædelse. Reglen i § 10 svarer således i høj grad til det forbud mod selvinkriminering, som EMD har indfortolket i EMRK art 6 bortset fra, at det i retssikkerhedslovens § 10, stk. 2, fastslås, at reglen også gælder i forhold til andre end den mistænkte, medmindre oplysningerne kræves med henblik på den forvaltningsretlige behandling. I øvrigt er udstrækningen af selvinkrimineringsforbuddet i motiverne udstrakt til at gælde for alle ansatte i en virksomhed, selvom de pågældende ikke selvstændigt risikerer et strafansvar. Udvalgets flertal hævdede, at det skyldtes, at man arbejdede med et forvaltningsretligt selvinkrimineringsforbud, der er bredere end det strafprocessuelle. Argumentationen bør tale for sig selv. Udstrækningen af selvinkrimineringsforbuddet efter EMD's praksis er næppe helt entydig, men i miljøstraffesager er det næppe heller den mest relevante problemstilling. Hvis miljømyndighederne har mistanke om, at en virksomhed har overtrådt sin miljøgodkendelse, vil det næppe være særlig sikkert at bygge sagen på oplysninger fra virksomheden. At tro, at en erhvervsvirksomhed har en særlig tilbøjelighed til at tilstå eventuelle overtrædelser, er lige så naivt som at tro, at erhvervslivets ledere har en højere moral end almindelige mennesker. Det praktiske problem er først og fremmest, om staten skal søge at straffe den virksomhed, som har afgivet urigtige oplysninger, fordi den havde grund til at tro, at de korrekte oplysninger ville kunne inkriminere virksomheden. Med udgangspunkt i en højesteretsdom (Ugeskrift for Retsvæsen 1982 side 1090) har Miljøstyrelsen og anklagemyndigheden meget tidligt lagt sig fast på det standpunkt, at hvis en virksomhed – konkret var det et dambrug – har afgivet urigtige oplysninger for at skjule sin overtrædelse, rejses alene tiltale for den miljømæssige overtrædelse, også uanset at de urigtige oplysninger var omfattet af straffelovens regler (Miljøretlige Afgørelser og Domme 1996 side 473).

Spørgsmålet om samspillet mellem miljømyndighed og politi i undersøgelsesfasen er kun det indledende problem. Det næste, der melder sig, er, om forvaltningsmyndigheden skal have mulighed for også selv at afgøre sagen ved at forelægge den mistænkte et bødeforlæg eller måske en afgift. Skal sagen overgå til politi og anklagemyndighed, er spørgsmålene, om miljømyndigheden bør have adgang til at overvære politiets afhøring, og om politiet og/eller mistænkte kan indhente ensidige erklæringer til brug for sagen. Dernæst spørgsmålet om retten til at

fremlægge disse under hovedforhandlingen. Hvordan foretages afhøringen i retten? Endelig er det et væsentligt problem, hvorledes afgørelser om pligt til fysisk lovliggørelse fuldbyrdes.

Medvirken

Som nævnt i indledningen er der flere rent strafferetlige problemer, som har særlig betydning ved behandlingen af miljøstraffesager. Det mest omfattende og mest komplicerede område er dog problemet, mod hvem et ansvar kan og skal gøres gældende. Ved behandlingen af sager om almindelig kriminalitet er udgangspunktet, at alle, som på en eller anden måde er medvirkende til f.eks. et røveri, skal straffes. Straffelovens § 23 pålægger enhver, der ved "tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til gerningen", ansvar efter den overtrådte straffebestemmelse.

Ved behandlingen af speciallovssager, herunder miljøssager, er denne problemstilling betydeligt mere kompliceret. For det første er langt de fleste overtrædelser foregået i en virksomhed. Det rejser spørgsmålet om betingelserne for at straffe juridiske personer og i øvrigt også problemer vedr. den processuelle behandling af juridiske personer, da retsplejeloven ingen regler indeholder om juridiske personer. Et andet spørgsmål er, om fysiske personer, som har medvirket til overtrædelser, skal straffes. Som nævnt er dette muligt efter straffelovens § 23, men har det mening f.eks. at søge at straffe alle på en virksomhed, som har deltaget i en strafbar håndtering af kemikalier? Forskellen til røveriet er åbenbart. Her har en gruppe kriminelle sluttet sig sammen for at begå et røveri. I den anden sag er der tale om et samarbejde inden for en virksomhed og vel at mærke et samfundsgavnligt arbejde, hvor fortjenesten ved en eventuel overtrædelse ikke tilfalder de deltagende arbejdere på lavt niveau, men virksomheden og måske ledelsen. Hele dette spørgsmål om tiltale inden for virksomheden er i Danmark forsøgt styret af en rigsadvokatmeddelelse (en tjenestebefaling) til anklagemyndigheden, RM 5/1999 Valg af ansvarssubjekt i sager om virksomhedsansvar. At dette er en intern forskrift og således i hvert fald som udgangspunkt ikke en almindelig retskilde, medfører problemer for domstolene, når tiltale rejses i strid med meddelelsen, hvilket har været tilfældet i en meget omtalt sag, hvor formanden for en fodboldklub blev tiltalt for at være ansvarlig for, at klubbens lysanlæg ikke var forsvarligt vedligeholdt, og at der derfor var overgang i en lysmast, hvilket medførte, at et mindreårigt medlem af klubben blev dræbt ved at røre ved masten, Ugeskrift for Retsvæsen 1993 s. 551 H.

Et af formålene med udsendelsen af meddelelsen var at standse SKAT's praksis med at rejse tiltale mod hovedaktionærer i stedet for mod selskaberne, og at beregne hovedaktionærernes bøde efter selskabets fortjeneste. I meddelelsens pkt. 2.2.1 tages klart afstand fra denne tiltalepraksis, som imidlertid er fortsat uændret. Jeg har for nylig fået oplyst, at Rigsadvokaten allerede 3 år efter udsendelsen af meddelelsen accepterede, at SKAT's sager ikke var omfattet af meddelelsen, selv om det er åbenbart, at det nævnte afsnit netop blev skrevet pga. praksis i skattestraffesager. Der er som ovenfor antydnet betydelige juridiske problemer knyttet til placering af et eventuelt strafansvar inden for den virksomhed, hvor overtrædelserne er begået.

Problemerne er imidlertid endnu mere komplicerede, når flere virksomheder er indblandet. Umiddelbart kunne man antage, at når to virksomheder samarbejdede om den strafbare handling, skulle begge straffes. Det svarer til ordlyden af § 23. Imidlertid anførte Straffelovrådet, som skrev lovudkastet til straffelovens §§ 25-27 om strafansvar for juridiske personer i sin betænkning nr. 1289/1995 om juridiske

personers bødeansvar s. 49, at § 23 om medvirkensansvar alene gælder for fysiske og ikke for juridiske personer. Dog nævnte rådet side 104 den nedenfor behandlede dom fra Vestre Landsret. Rådet fandt, at anklagemyndigheden måtte vælge, hvilket af de to samvirkende selskaber der skulle rejses tiltale imod. Side 100 anføres, at løsningen må søges ved fortolkning af den pågældende speciallov, idet denne formodes at udpege adressaten for den strafsanktionerede pligt. Det er klart, at forvaltningslovgivningen angiver den forvaltningsretligt ansvarlige. Men er det også den strafferetligt ansvarlige? Straffelovens § 23, stk. 2, fastslår, at straffen kan "nedsættes for den, der medvirker til krænkelse af et særligt pligtforhold, men selv står uden for dette." Det er altså klart lovens opfattelse, at strafansvaret ikke kan begrænses til den forvaltningsretligt ansvarlige.

Det var næppe alene Straffelovrådet, der overså straffelovens § 23, stk. 2. Hele forvaltningen har haft en naturlig tilbøjelighed til at fastholde, at den forvaltningsretligt ansvarlige også er strafsubjektet ved eventuelle strafbare overtrædelser. Således har skattevæsnet i meget vidt omfang rejst deres straffesager mod den skattepligtige og i meget ringe omfang set på, om det var den skattepligtige eller virksomhedens revisor, der havde afgivet de urigtige oplysninger. En højesteretsdom belyser meget godt tankegangen, Ugeskrift for Retsvæsen 1973 s. 936. Her var sket det uheld, at en hejseport til en garage pga. manglende vedligeholdelse var faldet ned og havde ramt en person i hovedet. Industrigarageanlægget var ejet af et ejendomsselskab, som havde lejet det ud. Efter lejeaftalen havde lejereren den fulde vedligeholdelse af det lejede. Nogle år efter aftalens indgåelse blev den nye hejseport monteret og i en skriftlig aftale overtog lejereren også ansvaret for porten. Anklagemyndigheden rejste tiltale mod T, der var direktør og formand for ejendomsselskabet. T forklarede, at selskabet ikke havde ført tilsyn med porten, da vedligeholdelsen alene påhvilede lejereren. Anklagemyndigheden procederede sagen på, at ejeren ikke kunne delegere sit ansvar til en lejer. Det fremgik ikke udtrykkeligt af de overtrådte bestemmelser, at ejeren havde det forvaltningsretlige ansvar, men dette var udgangspunktet for byggelovgivningen, som der var rejst tiltale efter. Fire af Højesterets syv dommere påpegede, at T ikke ved aftale kunne frigøre sig for ansvaret over for det offentlige og idømte T en bøde. Mindretallet på tre dommere lagde vægt på, at den indgåede aftale om lejerens vedligeholdelsespligt "må anses som naturlig og nærmest selvfølge." Følgelig kunne ejeren ikke bebrejdes forholdet. (Dommen er kommenteret af J. Trolle fra mindretallet i Ugeskrift for Retsvæsen, afd. B s. 156 f. og af Sysette Vinding Kruse: Erhvervslivets Kriminalitet, 1983 s. 111).

Flertallets afgørelse var tidstypisk: Først den fiktion, at formanden og direktøren havde reel indflydelse på uheldet og dernæst grundsætningen om, at et forvaltningsretligt (eller strafferetligt) ansvar ikke kan overdrages til andre. Mottoet var, at strafansvar ikke kan delegeres. Men mindretallet i Højesteret gav et lyspunkt: Hvis der er en klar fornuftig arbejdsdeling, skal retsvæsnet/straffesystemet naturligvis tage udgangspunkt i denne og ikke dømme efter gamle juridiske principper uden forbindelse med de relevante realiteter.

Det var sådanne tanker, der lå bag den ene sag, som Straffelovrådet nævnte som eksempel på selskabets medvirken (Ugeskrift for Retsvæsen 1982 s. 950, Vestre Landsret). En undersøgelse af forureningen i Århus Havn viste, at der et bestemt sted i havnen var en meget kraftig kviksølvforurening. Det var forholdsvis let at finde ud af, at denne stammede fra en af landets største foderstofvirksomheder F1. F1's ledelse fortalte kommunen, at man nu godt var klar over forureningen, men ikke da den

foregik. F1 foreviste instruktionsbog til virksomhedens apparatur til proteinbestemmelse. I denne vejledning stod, at man skulle bruge nogle tabletter som katalysator. Disse tabletter indeholdt kviksølv. Dernæst var anført, at man skulle lade den anvendte væske stå uberørt i 16 timer og dernæst med en hævert udlede vandfasen, som nu ikke indeholdt kviksølv, fordi dette var bundfældet. Man havde fulgt brugsanvisningen, indtil man var blevet klar over, at en betydelig del af kviksølvet forblev i vandfasen. Kommunen indkaldte nu den anden store foderstofvirksomhed F2, der fortalte, at man anvendte samme apparatur som F1 og fulgte brugsvejledningen, som man ikke var klar over var forkert. Man standsede naturligvis straks med at udlede vandfasen. Der var ikke tvivl om, at både F1 og F2 ved at udlede kviksølv havde overtrådt vilkårene i deres miljøgodkendelser. Men de var blevet vildledt af producenten P af apparaturet. Kommunen ønskede derfor ikke at anmelde F1 og F2 til politiet. Et enkelt kommunalbestyrelsesmedlem anmeldte herefter selv F1 og F2. Kriminalpolitiet foretog en omfattende efterforskning og foreslog, at sagen blev henlagt, da der ikke var noget at bebrejde F1 og F2. Som anklager i sagen sendte jeg den tilbage med anmodning om, at P blev sigtet for – gennem sin vildledning – at have medvirket til F1 og F2's forurening. Århus Kriminalpoliti afhørte derfor P, der forklarede, at der var tale om en oversætterfejl. P var et globalt firma, og over 90 % af apparaterne var eksporteret. Altså udarbejdede man vejledningen på hovedsprogene og lod en oversætter skrive den danske. I øvrigt mente P, at alle vidste, at kviksølv ikke fuldt ud bundfældes i vand. Efterforskningen viste i øvrigt, at F1 i en anden kommune var gjort opmærksom på, at apparatet udledte kviksølv. F1 var i den kommune stoppet med at bruge kviksølv som katalysator, men brugte det fortsat i øvrige kommuner, hvor man jo kunne "bevise", at man var i god tro. I øvrigt lå der i sagsakterne analyseresultater, som klart viste, at F1 havde fået analyseret vandfasen og derved fået kendskab til kviksølvindholdet i den udledte vandfase.

Der blev rejst tiltale mod F1 og F2 for at have udledt kviksølv gennem udledning af vandfasen, og mod P for at have medvirket til denne udledning ved at have "bibragt [F1 og F2] den urigtige opfattelse, at det var muligt at foretage tømning af anlæggets væskebeholder uden at medtage kviksølv."

Retten frifandt F2 for udledningen, da F2 ikke havde handlet uagtsomt ved at følge P' vejledning. F1 blev dømt for til dels forsætlig udledning af kviksølv. P blev frifundet, da retten fortolkede straffelovens § 23 således, at den ikke omfattede denne situation. Desværre blev denne fortolkning ikke prøvet ved Højesteret, men der er ikke tvivl om, at tankegangen bag tiltalen har præget senere tiltale- og retspraksis: Det kan ikke hjælpe noget, at man i erhvervs- eller forvaltningsstrafferetten fastholder, at den (forvaltningsretligt) forpligtede ikke kan delegere sit strafansvar, når realiteten er, at enhver erhvervsvirksomhed er helt afhængig af andre virksomheders ekspertise. Der er ikke tale om ansvarsdelegation, men om en for hele erhvervslivet livsnødvendig rollefordeling, og den ene virksomhed skal ikke automatisk straffes for at have tillid til den andens ekspertise. Som letforståelig parallel: Jeg er nok ansvarlig for min bils bremses, men har mekanikeren lige repareret dem, skal jeg naturligvis ikke straffes for hans fejl, hvis jeg ikke burde have opdaget den. Det modsatte resultat svarer til, at samfundet vil have mig selv til at reparere bremserne. Det kan alle vist se, ikke ville gavne trafiksikkerheden. Forholdet mellem to erhvervsvirksomheder er helt tilsvarende.

At gennemføre dette enkle ræsonnement giver imidlertid anledning til adskillige andre retlige problemer. Fra kviksølv-sagen skal blot nævnes spørgsmålet, om P overhovedet kunne straffes for overtrædelse af F1' og F2' miljøgodkendelser, som ikke var forkyndt eller kundgjort for P? Hvis P kunne straffes, hvornår forældes så strafansvaret? Regnes fristen fra den ulovlige udlednings ophør eller fra udleveringen af den forkerte vejledning? I sagen var også det specielle problem, at F1 oprindeligt udledte kviksølv, fordi virksomheden var vildledt af fejlen i P' brugsvejledning, men fortsatte udledningerne efter, at F1 havde opdaget fejlen. Mange af medvirkensproblemerne er behandlet i Lasse Lund Madsens ph.d.-afhandling: *Strafbar medvirken i erhvervsforhold*, 2009. Det var dette projekt, der gav anledning til den ovenfor nævnte bemærkning, om der overhovedet var særlige juridiske problemer på dette område. Se i øvrigt også Lars Bo Langsted: *Rådgivning II – det strafferetlige medvirkensansvar*, 2007.

Afslutning

Der er efter min opfattelse betydelige dogmatiske strafferetlige og straffeprocessuelle problemer ved behandlingen af miljøstraffesager. Behandlingen af disse problemer foretages forhåbentligt bedre af straffesagsjurister end af miljøjurister. I hvert fald vedrørende danske forhold er der ikke særlig grund til at forske specielt i miljøstrafferetten, da et bredere område som hele forvaltnings- eller specialstrafferetten vil give en betydelig bedre behandling. Der er betydelig inspirationsværdi i at se på mange af speciallovsområderne samtidig, og det gør f.eks. miljømyndighederne naturligvis ikke. Som nyeste eksempel se Thomas Elholm: *8:13 om bøder og proportionalitet i specialstrafferetten*, 2010.

Straffutmåling for miljøkriminalitet i Norge

1 Innledning

Miljøkriminalitet i Norge deles gjerne inn i lovbrudd som retter seg mot det ytre miljø (forurensnings-, natur- samt kunst- og kulturminnekriminalitet) og forhold som rammer det indre miljø (arbeidsmiljøet).

Fra 1990 og frem til i dag er strafferammen hevet og straffetrusselen skjerpet i mer enn 15 sentrale miljølover. Det gjelder blant annet generalklausulen mot miljøkriminalitet i straffeloven § 152 b hvor alvorlig fauna-, natur- og kulturminnekriminalitet kan straffes med fengsel inntil seks år men inntil 15 år for forurensingskriminalitet som har medført noens død eller betydelig skade på legeme eller helse. De fleste andre miljølover har fått hevet strafferammen til to års fengsel. De siste årene har flere nye og viktige miljølover fått en strafferamme på opptil tre års fengsel. Det gjelder for eksempel Svalbardmiljøloven, havressursloven og naturmangfoldloven. Samlet sett gir endringene i strafferammene i miljølovgivningen inntrykk av et rettsområde som i sjelden stor grad har vært i lovgivers søkelys.

Rettspraksis har fulgt opp dette slik at det nå idømmes strengere straffer for miljøkriminalitet enn for kort tid siden. De senere år har Norges Høyesterett i en rekke miljøkriminalitetssaker uttalt at miljølovgivningen de senere år er blitt vesentlig skjerpet og det er fulgt opp av domstolene. I Rt 2011 s. 10, som gjaldt en overtredelse av plan- og bygningsloven hvor en hytteeier hadde bygget ulovelig i strandsonen, skrev Høyesterett: ”Denne utviklingen viser at lovgiveren – ikke minst på bakgrunn av en erkjennelse av det økende behovet for å verne miljøet – har vedtatt stadig strengere straffebestemmelser”. Videre skrev Høyesterett: ”Behovet for strenge reaksjoner mot miljøkriminalitet illustres også av utviklingen i lovgivningen de senere år”.

Denne artikkel tar for seg den utvikling som har vært på miljøområdet i Norge ved at strafferammene er blitt hevet. Hvordan rettspraksis har fulgt opp dette og hvordan politi og påtalemyndigheten i Norge arbeider med miljøkriminalitet vil artikkelen ta nærmere i øyesyn. Gjennomgangen vil også vise at presset på naturen stadig øker og med det vil bekjempelsen av miljøkriminalitet bli enda viktigere. Miljøkriminalitet er et stadig mer truende problem. Det er viktig å følge opp denne form for kriminalitet på en rask og god måte. Naturen og miljøet er selve livsgrunnlaget for oss alle. Kriminalitet mot miljøet truer globale interesser og kommende generasjoner. Det er miljøet som er vår fremtid. Ofte er miljøkriminalitet også økonomisk motivert.

2 Bruk av straff i miljø saker

Straff er et av samfunnets virkemidler for å hindre uønsket adferd. I miljøvernssammenheng bør ikke straff være det mest sentrale virkemiddel. I de mindre alvorlige sakene vil ofte miljøforvaltningen gi advarsel og pålegg.

Myndighetene kan også i mange saker stanse ulovelig virksomhet eller ilegge gebyr. Straff representerer imidlertid en nødvendig dimensjon i arbeidet med å sikre en god forvaltning av miljøet. I miljø saker er det ikke uvanlig at kun foretaket blir ilagt en bot. I mange saker har det vært ilagt bøter på over en million kroner. Hjemmelen for dette er straffeloven § 48 a. Når en virksomhet eies og drives av en ledelse uten personlig ansvar, kan det være vanskelig å føre straffansvaret for lovovertridelser tilbake til noen bestemt person. Dette er hovedbegrunnelsen for foretaksstraff. Uten bestemmelser om foretaksstraff kunne en bedrift komme seg unna straff ved bevisst å sørge for uklare ansvars- og ledelsesforhold. Straffutmålingsmomentene som er listet opp i straffeloven § 48b bokstav a –g er vesentlige for om det skal ilegges foretaksstraff. Disse momentene er ikke uttømmende da det finnes andre momenter som også kan legges til grunn når det skal utmåles straff.

Bøtestraff er den mest vanlige reaksjon mot personer i miljø saker. Derimot ilegges det fengselsstraff ved alvorlig miljøkriminalitet. Noe flere av de saker som omtales i denne artikkel vil vise. Straff mot person og foretak forekommer også.

Også andre rettsfølger som f.eks. inndragning i henhold til straffeloven § 34 flg både mot foretaket og personer forekommer. I tillegg ilegges også domstolene rettighetstap i henhold til straffeloven § 29 i saker mot personer.

3 Et historisk tilbakeblikk

Før 1970-tallet fantes det ingen særskilt miljøforvaltning som påtalte miljølovbrudd. Lovovertredere ble derfor svært sjelden straffet. Miljøforvaltningen ble etablert på 1970 og 1980-tallet, men heller ikke da ble anmeldelse og straff sett på som viktig sanksjon. Dersom forvaltningen anmeldte et forhold, ble saken i mange tilfeller henlagt uten at den hadde blitt etterforsket, om den da ikke var foreldet. I og med at politiet og påtalemyndigheten ikke prioriterte slike saker, vurderte forvaltningen det etter hvert som lite hensiktsmessig å bruke resurser på å skrive anmeldelser. Men så kom kulturminneloven i 1978 og i 1981 fikk vi viltloven og forurensningsloven som alle har en straffebestemmelse. Dette medførte at en fikk noen få straffesaker.

Begrepet miljøkriminalitet ble derimot først etablert i den strafferettslige terminologien mot slutten av 1980-årene. Det skjedde etter at miljøforvaltningen hadde blitt styrket i lengre tid. Derimot ble miljøsakene fortsatt i liten grad prioritert av politiet og påtalemyndigheten. Et viktig grep for å rette på dette var at riksadvokaten i rundskriv nr. 4/1989 tok inn at alvorlig miljøkriminalitet skal være blant de kriminalitetsformer som etter sin art skal prioriteres av politiet og påtalemyndigheten. Nå ble noen flere saker etterforsket og påtaleavgjort, men fortsatt ble de fleste saker henlagt. I de få tilfellene det ble utferdiget forelegg eller tatt ut tiltale, var reaksjonene milde med unntak av noen få forurensningsaker.

Samfunnets forståelse for at miljøkriminalitet er alvorlig har blitt større de senere årene. Prioriteringen av miljøkriminalitet er også understreket i flere sentrale styringsdokumenter, blant annet Riksadvokatens årlige prioriteringsrundskriv, Politidirektoratets handlingsplan for bekjempelse av miljøkriminalitet og kriminalitetstrendanalyser.

4 Antall straffesaker

I dag er antall anmeldelser for brudd på miljølovgivningen i Norge ca 3000 saker i året. De fleste av disse lovbrudd er kategorisert som forseelser. Mange av

miljøkriminalitetsakene, og spesielt de alvorligste blir anmeldt av miljøforvaltningen. Politiet oppklarer nå ca 60 % av alle miljøraker. Saksbehandlingstiden er i dag på ca 300 dager, noe som dessverre i mange saker er altfor lang.

Miljøkriminalitet utgjør ca én prosent av alle anmeldte lovbrudd i Norge. Derimot er nok mørketallene store. Etter mitt syn gjenspeiler dette på ingen måte alvorligheten, men heller manglende prioritering fra politi- og påtalemyndighet, lav oppdagelsesrisiko og ulik registreringspraksis i forhold til statistikkodene i STRASAK. I tillegg blir dessverre ikke alle alvorlige saker anmeldt av forvaltningen, dette gjelder så vel forurensnings-, natur- og kulturminnesaker som arbeidsmiljøkriminalitet. Denne anmeldelsesvegringen kan ha sin bakgrunn i at politiet ikke alltid følger opp anmeldelsene. Sakene kan bli henlagt uten grundig etterforskning eller saksbehandlingstiden blir lang med ubetydelig straff til følge.

Derimot er det ikke ønskelig at forvaltningen anmelder alle lovbrudd. Forvaltningens egne sanksjonsmuligheter bør brukes der det er formålstjenlig. Ved mindre overtredelser vil advarsel og pålegg om gjenoppretting kunne være vel så virkningsfullt som politianmeldelse. Det kan imidlertid synes som om forvaltningens anmeldelsesterskel er så høy at selv mange alvorlige eller prinsipielle saker ikke blir politiettersket. Dette er i så fall urovekkende.

Forvaltningen må bli flinkere til å anmelde grove overtredelser, gjentatte overtredelser og forhold som har eller kan ha alvorlige samfunnsmessige konsekvenser. Hvis ikke vil det bli vanskelig å synliggjøre at miljøkriminalitet er et felt der politiet og påtalemyndigheten har en sentral oppgave. Det kan da hevdes at miljøkriminalitet ikke er et problemområde fordi det er få saker.

Til tross for at de fleste miljølover er undergitt offentlig påtale er det nok svært mange saker som det ikke vil bli startet etterforskning i hvis forvaltningen unnlater å anmelde. Det er ikke å forvente at politiet vil prioritere miljøraker som ikke anmeldes av relevant tilsynsmyndighet.

5 Politiet og påtalemyndighetens arbeid med miljøraker

I 1989 ble Den sentrale enhet for etterforskning og påtale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet (ØKOKRIM) etablert, men et eget Miljøteam ble først opprettet i 1994. Dette team har vokst noe de senere år og består nå av 15 stillingshjemler. De som arbeider på teamet er både jurister, personer med politifaglig utdanning, kjemiker, biolog, økonom og konsulent. ØKOKRIM`s miljøteam etterforsker kun en liten andel av miljørakene. ØKOKRIMs oppgave er å etterforske og aktorere større, mer alvorlige og/eller prinsipielle saker om økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet, jf. påtaleinstruksen § 35-4. Enheten velger innenfor nevnte kriterier selv hvilke saker den skal ta under behandling.

For så vidt gjelder miljøkriminalitet, er målet at disse sakene i størst mulig grad blir etterforsket og påtalt av de lokale politidistrikt, ikke minst ut fra enhetens begrensede kapasitet. ØKOKRIMs rolle blir da først og fremst å gi politiet veiledning i hvordan slike saker bør behandles samt gi bistand når dette anses formålstjenlig. Det vil også være nødvendig at enheten i enkelte saker overtar etterforsknings- og/eller påtaleansvaret. Det er særlig aktuelt ved saker etter straffeloven § 152 b, eller saker som er prinsipielle, omfattende og/eller har forgreninger til utlandet.

Siden 1998 har ØKOKRIM utgitt tidsskriftet Miljøkrim, et informasjonsblad om miljøkriminalitet for politiet, påtalemyndigheten, miljøforvaltningen med flere. Dette tidsskrift, som utgives tre ganger i året, spiller en viktig rolle i bekjempelse av miljøkriminalitet. Miljøkrim legges også ut på Internet under adressen Miljokrim.no. Teamet har også utgitt flere lærebøker i bekjempelse av miljøkriminalitet.

Ved hvert av landets 27 politidistrikt skal det være en miljøkoordinator. Koordinatoren skal delta i utarbeidelse av politidistriktets strategiplan og koordinere samarbeidet med ulike samarbeidspartnere på kommune og fylkesnivå. Etterforskning av miljøkriminalitet er mange steder organisert sammen med etterforskning av økonomisk kriminalitet i Økoteam hos det lokale politiet. Enkelte politidistrikt har egne miljøetterforskere og -jurister, men vanligvis må det lokale politidistrikt behandle alle typer saker som kommer inn. Mange politidistrikt har opparbeidet god kompetanse i forhold til arbeidet med miljøkriminalitet, mens andre fortsatt har et stykke igjen før situasjonen kan ansees tilfredsstillende.

Miljøkriminalitetsfeltet er stort og fordi ØKOKRIM har begrensede ressurser, har Miljøteamet i perioder valgt å konsentrere sitt arbeid om ulike statsningsområder. Nå har en for eksempel valgt å etterforske straffesaker innenfor oppdrettsnæringen av laks og sjørret. Dette har i Norge blitt en stor næring og er blitt Norges nest største eksportnæring.

I de senere år har ØKOKRIMs miljøteam etterforsket og irtteført en rekke straffesaker. Flere av disse saker har en anket helt til Høyesterett. På den måten har en fått en rekke prinsipielle uttalelser fra Høyesterett.

Før en i artikkelen går nærmere inn på disse Høyesterettssaker, ser en først nærmere på den utvikling som har vært på miljøområdet.

6 Noe viktige miljølover

6.1 Grunnloven § 110 b og straffeloven § 152 b

I 1992 kom det en tilføyelse i Grunnloven § 110 b om sikring av miljøet. Denne slår fast at alle har rett til et miljø som sikrer sunnhet og til en natur hvor produksjonsevne og det biologiske mangfold bevares. Grunnloven § 110 har ingen straffesanksjon. Derimot er bestemmelsen et argument for strengere straffer på miljøområdet. Det kom bl.a. til uttrykk i Rt 2011 s. 10 hvor Høyesterett skrev: "Behovet for strenge reaksjoner mot miljøkriminalitet illustres også av utviklingen i lovgivningen de senere årene. Jeg viser for det første til Grunnloven § 110 b om sikring av miljøet som ble tilføyet i 1992." Deretter skriver Høyesterett: "Videre viser jeg til generalklausulen om miljøkriminalitet i straffeloven § 152 b som ble tilføyd i 1993".

Særlig alvorlig fauna-, natur- og kulturminnekriminalitet kan etter straffeloven § 152 b straffes med fengsel inntil seks år men inntil 15 år for forurensningskriminalitet som har medført noens død eller betydelig skade på legeme eller helbred. Som begrunnelse for innføring av bestemmelsen ble det spesielt vist til at straffebestemmelsene i spesiallovgivningen ikke gir miljøet et tilstrekkelig strafferettslig vern. Innføring av straffeloven § 152 b var og er et viktig signal til strafferettslige myndigheter om en opprioritering av innsatsen mot miljøkriminalitet. Det er kun to personer som til nå er dømt for overtredelse av denne bestemmelse. Det skyldes nok på faunaområdet at disse saker er vanskelige å oppdage mens det på

forurensingsområdet nok har hatt en merkbar avskrekkende effekt. Selv om bestemmelsen er 18 år gammel er det altså kun to personer som er blitt straffet etter bestemmelsen. Den ene saken var en tingrettssak hvor en person ble dømt for å ha tent på en fredet kirke i Telemark. Den andre saken gjaldt en person som hadde hugget trær i et område hvor det var utryddingstruede lavarter (jf Rt 2005 s 568).

En kan således spørre om vi trenger bestemmelsen? Det mener jeg og bestemmelsen er også foreslått videreført, dog med noen få endringer, i den nye straffelov. Bestemmelsen har vært viktig for å få opp straffene i miljø saker og den har en preventiv virkning. Det er også grunn til å frykte at den vil bli mer anvendt i fremtiden. Det gjelder ikke minst fordi antall truede arter har økt. I tillegg må politiet og påtalemyndigheten bli mer bevisst på anvendelse av bestemmelsen. Det kan gjøres på et tidlig stadium av en aktuell sak hvor en nøye vurderer om dette kanskje er så alvorlig at straffeloven § 152 b kan komme til anvendelse.

6.2 Kulturminneloven

Også flere andre miljølover fikk på 1990 tallet hevet strafferammen. Det gjelder bl.a. kulturminneloven. Kulturminnekriminalitet gjelder for eksempel skadeverk/brannstiftelse, ulovlig rivning og graving eller terrenginngrep i eller like ved kulturminner, plyndring av skipsvrak, unnlatt meldeplikt ved fornminnefunn og overtredelse av utførelsesforbud mv.

Strafferammen i kulturminneloven § 27 av 9. juni 1978 nr. 50 ble ved lov av 3. juli 1992 nr. 96 skjerpet fra bøter eller fengsel inntil seks måneder til inntil ett år, og inntil to år hvis overtredelsen ble ”bedømt som grov”. I forarbeidene er utvidelsen av strafferammen blant annet begrunnet med at: ”I de siste 10- 15 årene er samfunnet blitt mer oppmerksom på brudd på miljøverninteressene. Det har generelt vært en styrking av det strafferettslige vernet av miljøinteressene”.

6.3 Hevning av strafferammen i andre miljølover

Av andre lover som fikk hevet strafferammene nevnes genteknologiloven av 2. april 1993 nr. 38. Viltloven fikk ved lov av 11. juni 1993 nr 106 endret strafferammen fra fengsel inntil ett år til fengsel inntil to år når det foreligger særlig skjerpene omstendigheter og i forarbeidene ble det skrevet: ”En slik økning i strafferammen vil markere alvorret i de grovere former for faunakriminalitet.” Vannressursloven, som trådte i kraft 1. januar 2001, fikk to års strafferamme. Akvakulturloven, som trådte i kraft 1. januar 2006, har en strafferamme på to års fengsel, (denne lov erstattet fiskeoppdrettsloven som ved lovendring i 2000 fikk en øvre strafferamme på to år. Tidligere var det kun bøter). Pr. 1. juli 2010 ble plan- og bygningsloven endret og strafferammen ble da hevet til to års fengsel. Av forarbeidene fremgår det: ”Forslaget om økt strafferamme fra bøter til fengsel må sees i sammenheng med plan- og bygningslovens betydning som miljølov. Plan- og bygningsloven verner så vel naturområder som kulturminner som ikke er fredet”.

6.4 Miljølover med tre års strafferamme

De senere år har Norge også innført flere andre viktige og omfattende miljølover. 1 juli 2009 trådte naturmangfoldlov av 19. juni 2009 nr. 100 i kraft. Naturmangfoldloven er den mest omfattende og viktigste lov om forvaltning av norsk natur noensinne. Loven erstatter langt på vei viltloven og naturvernloven. Loven vil få stor betydning for alle instanser som forvalter eller påvirker natur, bl.a. gjennom

arealplanlegging etter plan- og bygningsloven, tiltak knyttet til jord- og skogbruk eller høsting og annet uttak av vilt og lakse- og innlandsfisk. Straffebestemmelsen kommer til anvendelse for forsettlig eller uaktsom overtredelse av nærmere angitte bestemmelser eller i medhold av naturmangfoldloven. Straffen er bøter eller fengsel i inntil ett år. For grov overtredelse kan bøter eller fengsel i inntil tre år anvendes. I forarbeidene til straffebestemmelsen uttalelse det: "Lovendring og utvikling i rettspraksis har i betydelig grad ført til en heving av straffnivået i saker om miljøkriminalitet. Høyesterett har i flere ny avgjørelser gitt uttrykk for at straffnivået er hevet." Derimot er det ikke bare naturmangfoldloven som har fått en strafferamme på tre års fengsel ved grove overtredelser. Det samme gjelder Svalbardmiljøloven av 15. juni 2001 nr 79. Før Svalbardmiljøloven trådte i kraft, var strafferammen for overtredelser av de gjeldende miljøforskrifter gitt med hjemmel i Svalbardloven fengsel inntil ett år. Strafferammen på tre år er satt for å understreke betydningen av Svalbards helt spesielle miljøverdier. Havressursloven, som trådte i kraft 1. januar 2009, har også en strafferamme på tre års fengsel. 1. september 2009 trådte markaloven i kraft. Dette er en lov som skal verne om Oslomarka. Også denne miljølov fikk en strafferamme på tre års fengsel.

6.5 Følges miljølovene opp?

Jeg mener denne gjennomgang viser at en i Norge er svært gode til å gi regler på miljøområdet, men er vi gode nok til å følge opp alle miljølovene? Langt på vei har vi fått hensiktsmessige lover og forskrifter på miljøområdet. Samlet gir endringene inntrykk av et rettsområde som i sjelden stor grad har vært i lovgivers søkelys. Det er vel knapt noe annet samfunnsområde der det strafferettslige vernet har blitt så kraftig styrket i løpet av en forholdsvis kort periode. Til tross for styrkingen av miljølovgivningen mangler det dessverre fortsatt mye på oppfølgingen av miljølovbrudd. Kontrollorganene på miljøområdet har også blitt vesentlig styrket. Dette medfører at miljøkriminalitet, ofte alvorlige overtredelser, avdekkes i større grad enn tidligere, og det er positivt. Politiet og påtalemyndigheten har imidlertid ikke blitt styrket tilsvarende, noe som gjør etterforskning og påtalemessig oppfølging vanskelig. Sakene blir ofte gamle og forvaltningen unnlater i mange tilfeller å anmelde fordi de mener politi og påtalemyndighet ikke alltid tar sakene på alvor.

7 Noen viktige Høyesterettsavgjørelser

Når det gjelder sentrale rettsavgjørelser på miljøkriminalitetsområdet har jeg valgt å kun se på Høyesterettsavgjørelser fra 2000 og frem til i dag, med unntak av to lagmannsrettssaker. Det gjelder selv om der finnes flere viktige underrettsavgjørelser innenfor miljøområdet.

7.1 Naturkriminalitet

7.1.1 Rt 2005 s. 568 (Generalklausuldommen)

Dette er den første saken om straffeloven § 152 b som har vært behandlet i Høyesterett. En grunneier hadde på sin eiendom hogd 380 m³ med trær over et samlet areal på 50 dekar i et område som var fredet som naturvernreservat. Skogen var en typisk og svært god utviklet boreal regnskog i Nord-Trøndelag. I denne skogen var det lokalisert tre lavarter som sto på den nasjonale rødlisten for truede arter. I Høyesterett ble han dømt for overtredelse av straffeloven § 152 b, tredje ledd nr. 2 og straffen ble satt til fengsel i ett år, hvorav åtte måneder ble gjort betinget med en

prøvetid på to år. Om straffutmålingen skrev Høyesterett: ” Domfelte har gjort seg skyldig i meget alvorlig miljøkriminalitet ved forsettlig å påføre det midlertidige vernede område betydelig skade.” Siden saken var blitt gammel (tre år og åtte måneder) uten at domfelte kunne bebreides for dette, og han hadde en personlighetsforstyrrelse med trekk av vrangforestillingskarakter, ble åtte måneder av straffen gjort betinget. Ved denne dom ble det etablert et nytt og betydelig strengere straffenivå for grov naturkriminalitet og straffeloven synes langt på vei å ha fått den tilsiktede effekt.

7.1.2 Rt 2002 s. 258 (Giftåtekjennelsen)

Ulovlig felling av store rovdyr – bjørn, ulv og jerv - er stort problem i Norge. Rovdyrene blir sett på som konkurrenter for dem som jakter på arter som elg og rådyr, og som en trussel mot jakthunder og husdyr, særlig sau. Det at ulovlig jakt ofte har sin bakgrunn i sterke lokale eierinteresser mange steder på landsbygda, kan gjøre at slik kriminalitet blir svært vanskelig å etterforske.

I Høyesteretts dom (Rt 2002 s 258) i den såkalte giftåtekjennelse ble en 62 år gammel mann dømt til 21 dagers ubetinget fengsel og tap av retten til jakt og fangst for ett tilfelle av utlegging av gift for å ramme ulv. Domfelte var en forholdsvis perifer person i giftutleggingen og hovedmennene ble ikke tatt. Høyesterett uttalte at straffen hadde blitt vesentlig strengere om domfeltes rolle hadde vært mer sentral.

7.1.3 Rt 2003 s. 634 (Citesdommen)

Denne saken omhandler innførsel av deler av utrydningstruede dyr og fugler. En mann ble idømt 45 dagers betinget fengsel for ulovlig innførsel av piler, buer og spyd fra Peru prydet med produkter av arter på CITES-listene. Høyesterett uttalte at allmennpreventive grunner tilsa at det må reageres med ubetinget fengselsstraff ved overtredelser av forbudet mot inn- og utførsel av CITES-listede gjenstander når overtredelsen skjer i næringsøyemed slik som i denne saken. Straffen ble gjort betinget utelukkende fordi saken var blitt altfor gammel.

7.1.4 Rt 2005 s. 76 (Jervedom II)

Fire menn som drev med sauehold, hadde ulovelig felt en jerv. Da saken ble behandlet av Høyesterett, ble straffen skjerpet til 21 dagers fengsel for alle de fire sauebøndene. I denne saken kom Høyesterett også med flere uttalelser av stor betydning for fremtidig håndhevelse av regelverket som er satt til vern for våre rovdyr. Førstvoterende i Høyesterett uttalte blant annet: ”Etter mitt syn må den ulovlige felling av jerv i vår sak lede til ubetinget fengselstraff. Dette bør slik jeg ser det, være utgangspunktet ved forsettlig ulovlig felling av våre totalfredete rovdyr ulv, bjørn og jerv. Allmennpreventive hensyn veier tungt og ulovlig jakt på rovvilt vanskeliggjør naturvernmyndighetenes forvaltning av artene. Til dette kommer våre internasjonale forpliktelser.”

7.1.5 Rt 2011 s 10 (Ofthenesdommen)

Høyesteretts dom 19. januar 2011 (Rt 2011 s. 10) i den såkalte Ofthenesdommen hvor domfelte hadde anket straffutmålingen til Høyesterett. Saken gjaldt overtredelse av plan- og bygningsloven § 110 første ledd nr. 2 jf § 93 første ledd bokstav a og i. De straffbare forhold var begått i forbindelse med oppføring av en hytte ved sjøen på Sørlandet. Den domfelte hadde fått tillatelse til å fjerne ca 500 m³ fjell, men sprengte bort det firedobbelte slik at en tomt som også etter utsprenghingen skulle være

skrående, ble flatplanert. Det var også begått enkelte andre lovbrudd i den forbindelse. I straffutmålingen viste Høyesterett til omstendigheter ved saken som var klart skjerpende. For det første la Høyesterett vekt på at tiltakene hadde ført til et sår i terrenget som er særlig skjæmmende, og uttalte at det er klart skjerpende at tiltaket er uopprettelig. For det andre viste Høyesterett til at domfelte var en profesjonell aktør innen byggebransjen, og at han hadde vist en nærmest total mangel på respekt for plan- og bygningsloven. Han hadde i søknaden beskrevet hvordan han tok sikte på å skåne terrenget, mens han i realiteten gjorde nettopp det stikk motsatte, og derved hadde han opptrådt forsettlig og planmessig. Også dette fremhevet Høyesterett var klart skjerpende.

Plan- og bygningsloven § 110 ble fra 1. juli 2010 erstattet med de nye reglene i plan- og bygningsloven av 2008 som trådte i kraft 1. juli 2010. Det innebærer at strafferammen ikke lenger bare vil være bøter, men fengsel inntil to år, jf. plan- og bygningsloven 2008 § 32-9. Om overtredelsen i Oftenessaken ville ført til fengselstraff etter den nye loven, kommenteres ikke i dommen. På bakgrunn av de skjerpende omstendigheter som Høyesterett fremhever i dommen, så er det imidlertid nærliggende at dette typisk er en sak der fengselsstraff kunne vært aktuelt.

Når det gjelder den konkrete utmålingen av bøtestraffen så inneholder Oftenesdommen viktige prinsipielle uttalelser om betydningen av domfeltes økonomiske forhold. Høyesterett slår fast at botens størrelse primært må avpasses etter overtredelsens omfang og hvor store beløp som er investert i det ulovlige tiltaket, mens den domfeltes økonomi må komme mer i bakgrunnen. Høyesterett viser til at grunneier kan oppnå en betydelig gevinst ved å opptre slik domfelte gjorde i denne saken, og at dette må tillegges vekt ved straffutmålingen, slik at boten ikke bare utgjør en bagatellpost i byggeregnskapet.

I Oftenesdommen uttrykker førstvoterende i Høyesterett dette slik: "I saker om miljøkriminalitet må det av allmennpreventive grunner reageres strengt. En forsvarlig forvaltning av naturen forutsetter at befolkningen etterlever gjeldende reguleringslovgivning. Ved å opptre slik A har gjort, vil dessuten grunneier kunne oppnå betydelig gevinst. Det må tillegges vekt ved straffutmålingen, slik at boten ikke bare utgjør en bagatellpost i byggeregnskapet." Høyesterettsdommen er svært viktig, fordi den markerer at utviklingen med en skjerping av straffenivået på miljøområdet ikke har stoppet opp etter de tidligere Høyesterettsdommene.

7.1.6 HR 2011 – 930 –A

Den siste miljøkriminalitetsak som til nå har vært behandlet av Høyesterett er Høyesteretts dom av 6. mai 2011. Her hadde eieren av en større eiendom i Sør-Trøndelag fått konsesjon til å bygge et kraftverk med en årlig produksjon på nærmere 10 Gwh. Etter konsesjonen skulle størstedelen av vanntilførselen skje via en boret tunnel og kraftstasjonen skulle plasseres 400 meter inne i fjellet. Under den videre prosessen kom man til at dette ikke var praktisk mulig. Uten å innhente ny konsesjon valgte han i stedet forsettlig å sprengne/grave en grøft på 1400 meter hvor røret ble plassert. Grøften ble deretter overgravd og terrenget slettet til. Sprengningen/gravningen berører nærmere 20 da. Etter påtalemyndighetens anke satte Høyesterett straffen til 90 dagers fengsel, hvorav 45 dager ble gjort betinget. Den betingede delen ble begrunnet med at det hadde gått tre og et halvt år siden det straffbare forhold ble avdekket. For en innleid prosjektleder ble straffen satt til 21 dager betinget fengsel samt 50 000 kroner i bot. Ved utmålingen av straffen viste

Høyesterett til flere av uttalelser fra Rt 2011 s 10. hvor Høyesterett hadde vist til tilføyelsen av Grunnloven § 110 b om sikring av miljøet, til generalklausulen i straffeloven § 152 b og at lovgiver i flere tilfeller de senere år har skjerpet straffen for miljøkriminalitet.

7.2 Kulturminnekriminalitet

7.2.1 Rt 2000 s. 2023 (Losjedommen)

Natt til 12. mars 1998 ble en fredet bygning ulovelig revet i Mo i Rana. I lagmannsretten ble hovedmannen idømt fengsel i ett år hvorav 6 måneder ubetinget. Foretaket, som i lagmannsretten var idømt en inndragning på en million kroner og en bot på 20 000 kroner, anket til Høyesterett. Anken ble forkastet av Høyesterett, som viste til at kulturminnelovgivningen klart går innunder anvendelsesområdet for foretaksstraff. Selv om foretaket ikke hadde særlig gode muligheter til å vegre seg mot det som skjedde, mente Høyesterett at det av hensyn til den alminnelige lovlydighet likevel ikke ville være tilstrekkelig bare å straffe de personer som sto ansvarlig for rivningen. For at kulturminnelovgivningen skal være effektiv måtte det reageres med foretaksstraff.

7.2.2 Rt 2002 s. 1713 (Bryggen i Bergen dommen)

Denne saken gjaldt to unge menn som ble dømt forsøk på grovt skadeverk. De hadde forsøkt å anstifte brann i den fredede bebyggelsen på Bryggen i Bergen som står oppført på World Heritage List, UNESCOs liste over verdens fremste natur- og kulturarv. Den ene ble dømt til fengsel i ett år og tre måneder, hvorav seks måneder ubetinget, og den andre fikk fengsel i ett år, hvorav 120 dager ubetinget. I premissene uttaler førstvoterende med tilslutning av de øvrige dommere: "Allmennpreventive grunner tilsier at skadeverk rettet mot store kulturelle og økonomiske verdier som i dette tilfellet, må straffes strengt. Den hevning av strafferammen som skjedde for få år tilbake, er ledd i en utvikling hvor oppmerksomheten rettet mot miljøkriminalitet har ledet til en skjerpet holdning fra lovgivers side. Dette er fulgt opp av domstolene ved en hevning av straffenivået."

7.2.3 Rt 2010 s. 850 (Barfrøstuadommen)

Sommeren 2005 ble inventar fra en fredet barfrøstue i Østerdalen fjernet og solgt til en antikvitetshandler, som igjen solgte det videre til en hytteeier i Trysil. Ved dom 29. juni 2010 har Høyesterett slått fast at alle tre skal domfelles for forholdet. Han som fjernet inventaret er domfelt for brudd på kulturminneloven § 27 første punktum, mens antikvitetshandleren og kjøperen er domfelt for uaktsomt heleri. Hovedspørsmålet i saken var hva som omfattes av en fredning etter bygningsfredningsloven av 1920. Høyesterett kom til at kun skatoll, framskap, matskap og veggbenker hadde en slik tilpasning og fastmontering til bygningen at de kunne anses som en del av denne. Hva gjelder aktsomhetsvurderingen innebærer dommen at også den som kjøper av seriøs antikvitetshandler kan måtte foreta egne undersøkelser om gjenstandens opprinnelse for å unngå heleriansvar.

Straffene for hovedmannen og antikvitetshandleren ble betinget fengsel i henholdsvis 30 og 21 dager og 20 000 kroner i bot, mens kjøperen fikk 20 000 kroner i bot. Høyesterett uttaler at bruddet på kulturminneloven tilsier ubetinget fengsel, men siden det var gått fem år siden det straffbare forholdet fant sted medførte det at straffen ble gjort betinget.

7.3 Forurensningskriminalitet

På forurensningsområdet har Høyesterett også behandlet noen saker. Det er imidlertid et område der straffene bør heves. Det synes som domstolene til nå har vært for forsiktede med å anvende ubetinget fengselsstraff i forurensningssaker. Det kan nok skyldes at det i forurensningssaker ofte kan være vanskelig å påvise konkrete skadefølger av det enkelte utslipp og at det legges for liten vekt på at virkningen for eksempel først vil vise seg etter flere år.

7.3.1 Rt 2004 s. 1645 (Gjenvinningsdommen)

Den såkalte Gjenvinningsdommen var for så vidt et lite gjennombrudd for strengere straffer. For første gang ble to bedriftsleder idømt fengselsstraff for overtredelse av forurensningsloven. De to bedriftslederne ble ilagt en straff av fengsel i 45 dager for brudd på forurensningsloven. I tillegg ble de idømt inndragning av vinning med 150 000 kroner hver. Selskapet var i tillegg ilagt et forelegg på 2 millioner kroner og inndragning av vinning med 2 millioner kroner. Selskapet drev med gjenvinning og nyttiggjøring av avfall fra aluminiumsindustrien. Saken mot de to bedriftslederne i Høyesterett dreide seg om tre overtredelser av forurensningsloven. Det alvorligste var ulovlig utslipp til sjø av blant annet store mengder kobber og andre metaller. Omfanget av utslippet i sjøen var usikkert, men det dreide seg om betydelige mengder av kobber og andre metaller. Det andre forhold gjaldt diffuse utslipp til luft av blant annet ammoniakk. Det hadde ført til at noe av skogen rundt bedriften ble skadet, og noen trær døde. De to bedriftslederne hadde også for sent iverksatt tiltak for å begrense virkningene av de diffuse utslippene. I straffutmålingspremissene viser Høyesterett til at det ut fra allmennpreventive hensyn må idømmes en følbare reaksjon. Dette ble begrunnet blant annet med at: ”avfallshåndtering er en økende virksomhet, til dels med mulighet for stor fortjeneste. Samtidig kan det være kostnadskrevende å håndtere avfallet på en forsvarlig måte. Et ønske om å tjene mest mulig og om å bevare arbeidsplasser kan friste mindre ansvarlig aktører til å nedprioritere miljøtiltak. Samtidig kan oppdagelsesrisikone være liten.” Også denne saken var blitt noe gammel, men her tillot Høyesterett tidsaspektet begrenset betydning fordi kartlegginger av forurensningen nødvendigvis måtte ta noe tid.

7.3.2 Rt 2007 s 1684 (Sandvikselvdommen)

Rt 2007 s 1684 gjaldt et forhold der en ansatt i et firma som drev installasjon og service av kjøleanlegg, forårsaket omfattende fiskedød i elv ved at han tømte ut et fat med ammoniakkholdig vann. Den ansatt ble i tingretten idømt betinget fengsel i 45 dager samt en bot på 15 000 kroner. For selskapets del fant Høyesterett at det forelå manglende retningslinjer, opplæring og internkontroll og dømte firmaet til foretakstraff for overtredelse av forurensningsloven til en bot på 1,2 millioner kroner. Når det gjaldt spørsmålet om foretaket skulle ilegges straff skrev bl.a. Høyesterett: ”Det kan ikke stilles opp noen generell presumsjon om at et foretak bør straffes når vilkårene i § 48 a er oppfylt.....Når det gjelder brudd på forurensningsloven, understrekes det i forarbeidene at ”det må være hovedregelen at selskapsstraff idømmes når det først foreligger en overtredelse av loven” videre skriver Høyesterett: ”I proposisjonen til loven pekes det på at det er sentrale og stadig viktigere verdier som skal vernes av forurensningslovgivningen, og at man er innenfor et område hvor det er rimelig grunn til å anta at straffetrusler kan ha en reell preventiv betydning, fordi utslippene ofte skjer fra økonomisk virksomhet som drives ut fra rasjonelle motiver.” Når det gjaldt begrunnelsen for botens størrelse viste Høyesterett til Rt

2004 s 1645 (Gjenvinningsdommen) om at allmennpreventive hensyn tilsier at det må reageres med en følbare reaksjon fordi avfallshåndtering er en økende virksomhet med mulighet for stor fortjeneste som kan friste mindre ansvarlig aktører til å nedprioritere miljøtiltak. Videre skrev Høyesterett: ”Botes størrelse bør også avspeile at samfunnet har lidt et tap av naturskader”

Samlet sett synes jeg denne boten var noe lav. Høyeste forurensningsbot som hittil er ilagt, med unntak av noen få høye bøter som er ilagt i forbindelse med overtredelse av forurensningsloven ved oljevirkosheten i Nordsjøen, er på 4 millioner kroner. Forelegget ble ilagt av ØKOKRIM i 2001 og er vedtatt av bedriften. Det straffbare forhold var utslipp av minst 40 kg kvikksølv til en vestlandsfjord. Selv om påtalemyndigheten har skjerpet straffen for forurensning fra foretak, synes det som foretakene foretrekker å vedta bøter av betydelig størrelse fremfor å risikere full offentlighet om miljøkriminalitetssaken eller det kan skyldes at bøtene er for lave? Jeg tror at bedriftene ofte vedtar for å slippe full offentlighet men i en del tilfeller bør straffene bli strengere spesielt mot foretak som har god økonomi.

7.3.3 Vest Tank saken (Gulating lagmannsretts dom av 26. mai 2011)

Den 26 mai i år avsa Gulating lagmannsrett dom i den mest omfattende miljøkriminalitetssak som har vært opp for noen norsk domstol. Her ble en daglig leder ved et tankanlegg dømt til fengsel i 1 år og 6 måneder for brudd på forurensningsloven, arbeidsmiljøloven og brann- og eksplosjonsvernloven. Det ble behandlet 180 000 m³ bensinprodukt uten tillatelse fra myndighetene. Behandlingen førte til eksplosjon i to tanker og brann i tankanlegget med den følge at mange ansatte ble rammet eller utsatt for fare. I tillegg førte eksplosjonen til helsefarlig utslipp som bl.a. førte til kraftig betennelsesreaksjoner på slimhinner, kvalme og hodepine for personer som oppholdt seg i nærheten av bedriften. Det oppsto også omfattende forurensning i området rundt tankanlegget. ØKOKRIM statsadvokatembeter har anket straffutmålingen til Høyesterett i det en mener straffen skulle vært strengere. Saken anses å være svært prinsipiell og førende for straffenivået ikke bare i forurensningssaker, men også i arbeidsmiljø saker og brann- og eksplosjonsvernsaker.

Rådgiveren, som var tiltalt for brudd på ett tilfelle av forurensningsloven ved å ha gitt råd til renseprosessen som førte til eksplosjonen, ble frifunnet under dissens. Påtalemyndigheten har også anket saken mot ham til Høyesterett, i det en mener han medvirket til handlingen som førte til eksplosjonen. En mener det er ønskelig at Høyesterett tar stilling til spørsmålet om medvirkning for rådgivere, særlig fordi bruken av slike kan synes å øke og deres råd får større betydning ettersom de tilbyr sine tjenester på stadig mer komplekse områder

I denne saken har selskapet tidligere vedtatt en bot på to millioner kroner for brudd på forurensningsloven, arbeidsmiljøloven og brann- og eksplosjonsvernloven. Den tidligere styrelederen i selskapet ble dømt i tingretten til en straff av fengsel i ett år og seks måneder, men ble sykmeldt under lagmannsrettssaken. Han får saken sin opp neste år.

7.3.4 Full City (Agder lagmannsretts dom av 22. juni 2011)

Bulkskipet MV Full City grunnstøtte natt til 31. juni 2009 utenfor Langsund i Telemark. Skipet hadde ankret opp, men grunnstøtte etter at vinden tiltok og ankerfestet slapp. Grunnstøttingen medførte utslipp av ca 300 tonn olje fra skipet

som tilsølte ca 75 kilometer av kystlinjen. Skipets kaptein, en 57 år gammel kinesisk statsborger, ble i Agder lagmannsrett idømt 6 måneders fengsel for overtredelse av forurensningsloven og skipssikkerhetsloven. Lagmannsretten gjorde hele straffen betinget bl.a. under henvisning til at domfelte, som på domstidspunktet var blitt pensjonist, gjennom passbeslag hadde blitt holdt tilbake i Norge i lengre tid.

7.4 Oppdrettskriminalitet

En av de store miljøkriminalitetsutfordringene i dag er knyttet til akvakulturnæringen. Dvs de som driver med oppdrett av f.eks. laks, ørret, torsk og kveite. I Norge er oppdrettsnæringen nå blitt Norges nest største eksportnæring og en voksende aktør som utnytter våre felles naturgoder langs kysten. Dessverre skjer der fortsatt i denne næringen tragedier ved at et stort antall oppdrettsfisk rømmer. I tillegg rømmer det årlig en betydelig mengde smolt. I mange tilfeller kan rømming av oppdrettsfisk karakteriseres som alvorlig miljøkriminalitet som politiet og påtalemyndigheten har ansvar for å bekjempe. Det kan også være økonomisk interessant for et oppdrettsselskap å unnlate å etterleve bestemmelser i akvakulturlovgivningen.

Politidistriktene og ØKOKRIM har etterforsket flere slike saker de senere år. De fleste saker har endt med forelegg og det høyeste forelegg som er vedtatt er på 2,8 millioner kroner til et oppdrettsanlegg i Hordaland for brudd på akvakulturloven. Forelegget ble ilagt fordi ØKOKRIM mente en rekke feil og mangler ved anlegget førte til at deler av anlegget havarerte under uvær en vinternatt i 2007. Som følge av havariet rømte ca 300.000 regnbueørret. Regnbueørreten er svært robust, og representerer derfor en trussel mot villbestanden av fisk i havet. Akvakulturloven fra 2005 er relativt ny, og i dag finnes det ingen avgjørelser fra Høyesterett. Bøtestraff vil sannsynligvis være den hyppigst brukte reaksjonsformen i tiden fremover ved overtredelse av akvakulturloven.

8 Avslutning

I den senere tid har en fått stadig flere alvorlige miljøkriminalitetssaker. De saker som er har blitt nærmere omtalt i denne artikkel viser oss dessverre at presset på naturen stadig øker, og med det mener jeg bekjempelsen av miljøkriminalitet vil bli enda viktigere. Alle disse saker viser hvordan miljøkriminalitet rammer fellesskapet og kommende generasjoner. En fremtid der strendene er ødelagt av olje-, spennende dyre- og planteliv i fjell og skog utryddet, og kulturminnene gått tapt, er ikke lystelig tenkning for noen. Da hjelper det kanskje ikke å ha penger på bok.

Heidi Nummela

Några praktiska iakttagelser gällande miljöstraffrätt i Finland

1. Miljöbrott i Finland

Om man vill tala om typiska miljöbrott i Finland, så kan man nämna olaglig nedskräpning, försummelser av avfallshantering, olaglig lagring av problemavfall, oljeutsläpp från fartyg, olaglig muddring, förstörande av skyddade byggnader, förstörande eller försämrande av förekomstplatser för skyddade djurarter.¹ Detta kan jag också som åklagare i miljöbrott konstatera motsvara min erfarenhet. Olika överträdelser mot avfallslagstiftningen hamnar på åklagarens bord för att tas ställning till huruvida det är fråga om brott eller inte. Speciellt tycks avfallet från byggnadsplatser vara sådant som inte hittar sin plats till behöriga avfallshanteringsplatser. En annan stor grupp kan anses vara avfall som uppstår i samband med någon annan dylik verksamhet.

Antalet miljöbrott som kommit till åtalsprövning har så småningom ökat från början av 2000 -talet. I hela landet var antalet miljöförstöring enligt strafflagen 48 kapitel 1 §:s år 2002 43 och 2008 83. Antalet grova miljöförstöringar enligt strafflagen 2 §:s har varit litet, endast en eller två per år. Också antalet enligt strafflagen 48 kapitel 4 §:s miljöförstöring av oaktsamhet har stannat på samma nivå under hela årtiondet i medeltal fem per år. Naturvårdsbrott jämligt strafflagen 48 kap. 5 § har ökat från 10 till 21. I många brottskategorier har antalet stannat på samma nivå, jaktförseelsena enligt strafflagen 48 a kap. 1 § har till och med minskat från 55 till 30 och 3 §:s skogsförseelsena ökat från 10 till 38. Siffrorna är så små att man inte kan dra långtgående slutsatser av dem, men procentuellt är växten stor ca 20 % (från 2002 262 till 2008 315)². Om man jämför siffrorna från 2000 -talet till 2010 är växten större.

I allmänhet tycks intresset för miljöbrott också ha ökat. Under senaste tider har det uppstått misstankar om några stora miljöbrott i Finland och de har också varit i nyheter med stora rubriker. Det har i TV och radio samt till exempel vid riksdagen väckts diskussioner huruvida våra miljölagar fungerar och om man får fast brottslingar³.

¹ Suomen kansallinen ympäristörikosseurantatyöryhmä (30.9.2009); Vuosiraportti vuoden 2008 ympäristörikoksista Suomessa

² Siffrorna är från åklagarväsendets statistik

³ Detta har också konstaterat Anna Lappalainen i sin forskning från höst 2009; Vakavan ympäristörikoksen ilmitulon ja käsittelyprosessin vaikutuksia eri tahojen näkökulmasta – Tapaus A. Lokapojat Oyn esitutkinta

2. Övervakande av miljölagar och straffprocess

På lokal nivå är kommunala miljöförvaldsmyndigheter de tillsynsmyndigheter som utövar efterlevnaden av miljölagar. På regional nivå är närings-, trafik- och miljöcentralerna behöriga myndigheter. Finlands miljöcentral, gränsbevakningsväsendet och tullverket har sina egna ansvarsområden. Jag använder här benämningen miljömyndigheter om ovannämnda myndigheter.

Miljömyndigheterna har möjlighet att använda sig av administrativa åtgärder i de fall där näringsidkare eller annan aktör bryter mot miljölagar eller med den givna förordningar eller föreskrifter. Tillsynsmyndigheten kan, om någon bryter mot miljöskyddslagen förbjuda gärningsmannen att fortsätta eller upprepa överträdelsen, ålägga att fullgöra sin skyldighet på något annat sätt, ålägga att återställa miljön i ursprungligt skick eller undanröja olägenheter som miljön har åsamkats genom överträdelsen, ålägga verksamhetsutövaren att i tillräcklig utsträckning utreda verksamhetens miljöpåverkan, om det finns grundad anledning att misstänka att den orsakar förorening i strid med denna lag (Miljöskyddslag 84 §).

Miljömyndigheterna har inte några egentliga bestraffningsmedel till sitt förfogande. Som sådant kan anses vara endast oljeutsläppsavgiften. För brott mot förbudet mot utsläpp av olja eller oljehaltig blandning i territorialvattnen eller i Finlands ekonomiska zon påförs en påföljdsavgift, om inte omfattningen och verkningarna av utsläppet ska betraktas som ringa. För brott mot utsläppsförbudet som begås av utländska fartyg i genomfart i Finlands ekonomiska zon påförs dock oljeutsläppsavgift endast om utsläppet medför omfattande skada eller risk för omfattande skada på den finska kusten eller därmed sammanhängande intressen eller på naturtillgångar i Finlands territorialhav eller ekonomiska zon (Miljöskyddslag för sjöfarten 29.12.2009/1672).

Oljeutsläppsavgift kan inte påföras den som genom en lagakraftvunnen dom har dömts till straff för oljeutsläppet i fråga. Oljeutsläppsavgiften påförs av gränsbevakningsväsendet. Av alla miljöbrott (om man inkluderar också andra äm strafflagens paragrafer) formar oljeutsläpp en stor andel.⁴

Miljöskyddslagen (86/2000) är en allmän lag som tillämpas på verksamhet som orsakar eller kan orsaka förorening av miljön. Miljöskyddslagen (1590/2009) 94 § förutsätter att tillsynsmyndigheten ska anmäla gärningar och försummelse som avses i 116 § till polisen för inledande av förundersökning. Anmälan behöver dock inte göras om gärningen med hänsyn till omständigheterna ska anses vara ringa och allmänt intresse inte anses kräva att åtal väcks. Tillsynsmyndigheterna har alltså möjlighet att överväga om ärendet kräver polisundersökning och straffprocess. Närings-, trafik- och miljöcentralen är målsägande i brottmål om allmänt intresse har kränkts. Naturen som sådan har ingen målsägande. Sålunda är åklagaren i många fall den enda som kan driva en straffprocess. Så är även fallet i strafflagens 14 §:s djurskyddsbrott där det kan vara att endast åklagaren kan till exempel söka ändring i domstolens avgörande för djurets del.

De flesta av brottsanmälningarna kommer från miljömyndigheterna och från enskilda medborgare. En del av anmälningarna görs av polisen själv om överträdelser som den har märkt i sitt eget arbete. Största delen av miljöbrottsligheten beräknas

⁴ Martti Lehti & Noora Nieminen/Rikollisuustilanne 2009. OPTL:n tutkimuksia 250, Helsinki 2010

ändå vara dold brottslighet⁵. Miljöbrotten anses vara besvärliga att undersöka, ofta rent av omöjliga och slutresultaten kan vara ringa. Undersökningen tar mycket tid och hela tiden framkommer nya mera brådskande brott till undersökningen. Polisens statistik visar att endast ca en tredjedel⁶ av alla miljöbrott blir utredda. Mycket ofta diskuterar man med åklagaren om det alls är fråga om brottsligt förfarande eller skulle ärendet tillhöra den administrativa eller civilrättsliga processen. I Finland finns inte specialiserade polismän som skulle ha bra kännedom om miljöstraffrätt. Man har nu märkt miljöbrottens särdrag och man har försökt koncentrera undersökningen av miljöbrott till vissa undersökare eller vissa undersökningsgrupper.

Polisstyrelsen har i slutet av år 2010 grundat en arbetsgrupp för att utreda om det finns behov att få polismän som skulle vara specialiserade i miljöbrott. Miljöbrott undersöks ofta i polisenheter som undersöker ekonomiska brott men det finns inte någon direkt avslöjande undersökning i detta område. Enligt erfarenhet uppdragas stora miljöbrott närmast av misstag⁷.

I ca hälften av fall som kommer till åtalsprövning väcks åtal och 20 % av dessa åtal blir förkastade. Det är nästan till hands att konstatera att då gärningen inte har orsakat någon skada, behöver man inte vidta några åtgärder⁸. Domarna är också ringa, ett typiskt straff är bötesstraff, i genomsnitt 30 dagsböter, vilket förstås omfattas gärningar från små till stora.

3. Miljöstraffdirektiven

Miljörätten i Finland baserar sig till stor del på internationella konventioner och EU-rätten. Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser⁹ har givits för att förenhetliga EU-ländernas miljöstraffrättsbestämmelser.

Avsikten i detta direktiv är att garantera hög nivå av miljöskydd genom att stadga minimumkrav för straffbarhet för grova miljöbrott i olika EU-länder. Direktivet trädde i kraft den 26 december 2009. Förändringar som direktivet föranledde den finländska lagstiftningen var ganska små. Tillämpningsområdet för straffansvar för juridiska personer breddades så att det gäller nuförtiden strafflagens 44 kapitlets paragraferna 10-12 om straffbar användning av kärnenergi, brott mot bestämmelserna om explosiva varor och ovarsam hantering av farliga ämnen. Gärningar som strider mot EU:s förordning om tvätt- och rengöringsmedel blev straffbara som miljöförstöring. Samtidigt blir vissa av de allvarligaste gärningar som strider mot EU:s förordning om skyddet av arter av vilda djur och växter och som enligt den nugällande lagstiftningen är straffbara som naturskyddsförseelser, straffbara som naturskyddsbrott. I kapitlet 48 om miljöbrott fanns redan reglerna för straffansvar för juridiska personer. Straffet för juridiska personer för brottslig

⁵ Sisäasiainministeriö SM dnro/2008/1889; Selvitys ympäristöririkoksista (Inrikesministeriet utredning om miljöbrott)

⁶ Suomen kansallinen ympäristörikosseurantatyöryhmä; Vuosiraportti vuoden 2008 ympäristöririkoksista Suomessa

⁷ http://yle.fi/uutiset/kotimaa/2010/11/ymparistorikospoliisin_tarve_selvitetaan_2154225.html?origin=rss

⁸ Åklagarmyndigheternas statistik (av statsåklagare Christian Lundqvist)

⁹ EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser

verksamhet är samfundsbot från 850 euro till 850.000 euro. Andra förändringar gällde mera preciseringen av lagstiftningen.

Själv anser jag att inledningens punkter 3) och 5) av direktivet som ger grunden till direktivet är nog värd att notera. Punkt 3) ”Erfarenheterna har visat att de befintliga sanktionssystemen inte har varit tillräckliga för att uppnå en fullständig efterlevnad av miljöskyddslagstiftningen. Efterlevnaden kan och bör stärkas genom tillgång till straffrättsliga påföljder, som är en markering av samhällets ogillande av annan art än administrativa sanktioner eller civilrättsligt skadestånd” och punkt (5) ”För att uppnå ett effektivt miljöskydd finns ett särskilt behov av mer avskräckande påföljder för sådana verksamheter som skadar miljön och som normalt orsakar, eller kan orsaka, väsentlig skada på luft, inklusive stratosfären, mark, vatten, djur eller växter, och även hota bevarandet av artrikedomen”. Direktiven kräver i artikel 5 att ”Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de brott som avses i artiklarna 3 och 4 beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder”.

Man kan konstatera att den finländska lagstiftningen uppfyller ganska bra direktivets krav.

4. Miljöbrottlagstiftning

4.1 Miljöbrottlagstiftningen i Finland

Miljöbrottlagstiftningen i Finland består av många delar. En del av reglerna finns i den materiella lagstiftningen med sina kriminaliseringar för lindrigare brott. I strafflagens kapitel om miljö- och naturvårdsbrott, men också i andra kapitel finns straffbestämmelser som kan anses vara en del av miljöstraffrätten. Som exempel kan nämnas strafflagen 44 kapitlets (om brott som äventyrar andras hälsa och säkerhet) 10 § om straffbar användning av kärnenergi och 13 § om brott mot bestämmelserna om transport av farliga ämnen. I denna text behandlar jag lite närmare endast de fyra paragraferna från "egentliga" miljöbrottkapitlet.

4.2 Ursprung

Finlands miljöbrottskriminaliseringar (strafflag 48 kap 1-4 §§) har skrivits i strafflagen år 1995. Miljön som sådan hade inte tidigare varit ett självständig skyddsobjekt och det fanns inte egentliga miljöstraffbestämmelser. Miljön var skyddad med olika miljöregler, men skyddsobjektet var mest annat. Man tyckte nog att straffreglerna var omfattande i miljölagstiftningen, men ett större problem var att straffreglerna fanns i den speciallagstiftningen och dom skildes inte tillräckligt från den. Ett av huvudändamålen vid förnyandet av strafflagen var att samla de brott som kunde leda till fängelsestraff till strafflagen (totalrevideringen av strafflagen).

I miljöstraffkapitlet ville man skilja den reglering som gäller det viktigaste värden i miljön från annan till exempel den ekonomiska brottsligheten. Man kunde ändå inte direkt överföra den reglering som fanns i den speciella miljölagstiftningen till strafflagen. På det här sättet formulerade man de fyra miljöstraffparagraferna 1-4 §§ i strafflagen¹⁰.

¹⁰ Regeringens proposition RP 94/93

4.3 Strafflagen 48 kapitel 1 §

Grundbrottet i kapitlet är 1 § som gäller miljöförstöring. Brotsrekvisitet förutsätter förfarande mot en speciell lag – någon eller flera av de många speciellagar som jag här kallar miljölagar. Exempelvis kunde man nämna miljöskyddslagen, naturvårdslagen, vattenlagen och skogslagen. Var och en av dessa har kriminaliseringar om förfarandet som begås ifrågavarande lag. Då är det allmänhet fråga om förfarande som inte har direkta skadliga påföljder på miljön; t.ex.: miljöskyddslagen 116 §; brott mot miljöskyddslagen, naturvårdslagen 58 §; naturskyddsförseelse, vattenlagen 13 kap. 3 §; tillståndsförseelse enligt vattenlagen, avfallslagen 60 §; avfallsförseelse, skogslagen 18 §; skogsförseelse.

Om gärningen är ägnad att förorena miljön, orsaka andra motsvarande skadliga förändringar i miljön, skräpa ned miljön eller förorsaka fara för hälsa ska den övervägas genom strafflagens miljöbrottsparagrafer.

Kapitlets första paragraf om miljöförstöring punkt 1) definierar det straffbara förfarandet: ”Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet 1) i miljön för eller släpper ut eller lämnar ett föremål eller ämne, strålning eller något annat i strid med lag eller med stöd av lag utfärdade bestämmelser eller allmänna eller särskilda föreskrifter, eller utan sådant tillstånd som lagen förutsätter, eller i strid med tillståndsvillkor”. Denna punkt hänvisar till miljölagarna och med stöd av dem utfärdade förordningar och även till föreskrifter som miljömyndigheterna har givit. Punkt 2) ”framställer, överlåter, transporterar, använder, behandlar eller förvarar ett ämne, ett preparat, en blandning, en produkt eller ett föremål eller använder en anordning i strid med speciellt nämnda lagar eller stadganden i EU-rätten och punkt 3) gäller sig till avfallstransport och transport av särskilda ämnen in, ut och genom finskt territorium och hänvisar till avfallslagen och många stadganden i EU-rätten.

Tredje momentet definierar förfarandet då den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet på något annat sätt än det som avses i 1 mom. börjar göra ändringar i miljön i strid med markanvändnings- och bygglagen, vattenlagen eller marktäktslagen eller avtappningsstadgan för Saimen och Vuoksen eller i strid med bestämmelser, allmänna eller särskilda föreskrifter eller planer eller tillstånd som har utfärdats med stöd av dessa, så att gärningen är ägnad att medföra så allvarliga miljöförändringar att de kan jämföras med förorening av miljön.

Paragrafen är mycket lång och där finns många hänvisningar. Man har förnyat paragrafen flera gånger genom att tillägga nya hänvisningar. Det nuvarande lagstiftningssättet valdes vid förnyandet av strafflagen.

Trots att paragrafen ser nästan oläsbar ut är de regler som gärningsmannen ofta har brutit väl kända för personer som opererar med nämnda speciella lagstiftningen. Miljölagarna har hänvisningar till strafflagen och i praktiken, när man talar till ex. om förorening, har gärningsmännen inte haft problem att förstå att den förorenande gärningen är illegal.

Legalitetsprincipen har tagits fram i diskussionen om miljöbrottsparagrafer. Detta är viktigt att minnas för det finns en fara i att hänvisningarna blir sådana att det är omöjligt att följa dem. Traditionella miljöbrott kanske inte har så mycket dessa problem, men naturvårdsbrott (48 kap. 5 §) är mera komplicerade med sina hänvisningar.

Uppfyllandet av brottsrekvisitet av miljöbrott förutsätter inte någon konkret skada av miljön. Enligt paragrafen 1 räcker det att gärningen har varit ägnad att förorena miljön, orsaka andra motsvarande skadliga förändringar i miljön, skräpa ned miljön eller förorsaka fara för hälsan. Denna definition har sina problem. Kanske rubriken i paragrafen är redan vilseledande men tolkningen av definitionen har visat sig vara problematisk. När det är fråga om gärningens miljöpåverkan behöver man nästan alltid ett utlåtande från miljömyndigheterna. Utlåtandet behövs man redan då man försöker utreda på vilket sätt man har förfarit mot någon miljölag och vilket skulle ha varit det rätta sättet att operera. Att förstå innehållet och att tillämpa miljölagar förutsätter nästan att man arbetar med dem i praktiken eller annars har mycket erfarenhet. Ganska ofta försöker miljömyndigheterna eller rentav krävs av miljömyndigheterna att de borde ta ställning till huruvida gärningen har varit ägnad att förorena miljön. Uttrycket "är ägnad" är en juridisk definition som inte alls är lätt att förstå eller förklara. Miljömyndigheterna eller de experter som skriver utlåtanden har ofta naturvetenskaplig utbildning som bakgrund och har svårigheter att ta ställning till den juridiska bedömningen. Detta övervägande hör förstas till åklagaren och i sista hand till domstolen.

Straffet för miljöförstöring är från böter till 2 år fängelsestraff. Straffet är vanligen bötesstraff.

4.4 Strafflagen 48 kapitel 2 §

Strafflagen 48 kapitel 2 § – grov miljöförstöring - kriminaliserar förfarandet om vid miljöförstöring 1) den skada eller fara för skada som vållats miljön eller hälsan är synnerligen stor med beaktande av den orsakade eller hotande skadans långvarighet, omfattning eller andra omständigheter eller 2) brottet begås trots en myndighets påbud eller förbud som har givits med anledning av ett förfarande som avses i 1 § och brottet även bedömt som en helhet är grovt.

I regeringspropositionen (RP 93/1994) gällande miljöbrottkapitel konstaterades att i den första gruppen skulle grunden vara den långvarighet av de miljöpåverkningar som förorsakats av verksamheten eller som hotar på följd av verksamheten. Med miljöpåverknignar menar man i propositionens 1 §:s påverkningar. Långvarigheten kan inte definieras noggrannt. Skadan måste vara på det sättet bestående att man inte kan tala om någon förbigående påverkan. I propositionen konstaterades att långvarigheten hänvisar till under månader eller årtal fortsatta eller till bestående skador. Verksamheten kan ha pågått en lång tid men också en kort massiv verksamhet kan orsaka i lag avsedda skador. I andra hand en bestående skada men om den skulle uppstå i en mycket små del av miljön, kunde inte uppfylla rekvisiten av grova miljöförstöringen. Man behöver inte förorsaka stor skada men faran till skada räcker.

Faran i brottsrekvisitet betyder konkret fara, inte som i 1 § abstrakt fara. För att bedöma gärningen som grov, bör domstolen överväga den vara grov som helhet. Straffet för grov miljöförstöring är från minst fyra månader till sex års fängelsestraff.

Många brott döms i Finland som miljöförstöring trots att den nytta som har förtjänats med det olagliga förfarandet är stor. Grovheten av miljöbrott övervägs genom den skada som förorsakats eller som har hotat miljön. Detta är inte enligt min åsikt den rådande linjen i många andra brott. I flera straffregler är verksamhetens

yrkesmässighet/planmässighet eller eftersträvande av avsevärd ekonomisk vinning sådana omständigheter som kvalificerar gärningen. Så är fallet till exempel i strafflagen 20 kapitel 9 a § om grovt koppleri: ” Om vid koppleri 1) avsevärd ekonomisk vinning eftersträvas, 2) brottet utförs särskilt planmässigt...” är straffskalan från minst fyra månader till högst sex år fängelse, 28 kapitel 9 b § grovt bruksstöld av motordrivet fortskaffningsmedel "Om vid bruksstöld av motordrivet fortskaffningsmedel 1) eftersträvas avsevärd ekonomisk vinning"...är straffskalan från fyra månader till maximum fyra år fängelse, 29 kapitel 2 § grovt skattebedrägeri: ”Om vid skattebedrägeri 1) eftersträvas avsevärd ekonomisk vinning eller 2) brottet begås särskilt planmässigt, och skattebedrägeriet även bedömt som en helhet är grovt, är straffskalan minst fyra månader till maximum fyra år fängelse.

Förteckning är längre. I traditionella brott som stöld har mängden av efterstavad eller erhållen ekonomisk vinning stor betydelse vid övervägandet av brottets grovhet. I den nya paragrafen i strafflagen 17 kapitel 14 a om grovt djurskyddsbrott eller i den planerade förnyande av strafflagen 48 naturresurskapitel 1 a §:s jaktbrott, eftersträvande av ekonomisk vinning formar en kvalificeringsgrund med helhetsbedömningen. Miljöbrott är framför allt ett ekonomisk brott - det finns knappast andra motiv. Miljöbrott har ofta typiska egenskaper av ekonomiska brott som t. ex vilseledande av tillsynsmyndigheterna.

Brott så som miljöbrott begås nästan alltid i syftet att dra ekonomisk nytta. ”Brister” i brottsrekvisitet möjliggör att många brott som begås systematiskt, under en lång tid och som inbringar stora ekonomiska vinster anses vara ”endast” miljöförstöringar med maximumstraffet två år. Tröskeln från miljöförstöring till grov miljöförstöringen är stor. När förorsakar gärning synnerligen stor skada eller fara för skada till miljön eller hälsan? Inte ens en gång per år. Man kan på goda grunder ifrågasätta, huruvida vår lagstiftning möjliggör sådana straff i miljöbrott, som enligt den allmänna principen i strafflagen 4 kapitel är sådana, att straffet står i ett rättvist förhållande till hur skadligt och farligt brottet är, motiven till gärningen samt gärningsmannens av brottet framgående skuld i övrigt.

4.5 Strafflagen 48 kapitel 3 §

Miljöförseelse är en lindrigare form av miljöförstöring och om med hänsyn till att den fara eller skada som har vållats miljön eller hälsan har varit mindre betydande eller andra omständigheter vid brottet, bedömd som en helhet är ringa, gärningsmannen skall för miljöförseelse dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

För miljöförseelse döms också den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 64 § miljöskyddslagen och den som försummar skyldigheten enligt 28 och 29 § miljöskyddslagen att ansöka om miljötillstånd, om inte gärningen skall bestraffas som miljöförstöring. För miljöförseelse döms också den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot 5 § sjötrafiklagen eller mot förbud eller begränsningar som har meddelats med stöd av 15 eller 16 § sjötrafiklagen, om gärningen är ägnad att förorsaka fara för miljön.

I regeringens proposition (RP 94/93) konstaterades att man alltid övervägar miljöförstöringen som en helhet. När man överväger detta måste man ta i beaktande både den förorsakade ringa skadan och de möjligheter som man har för att återställa miljön. Det är inte meningen att man tillämpar lagrummet i de fall där skadan har förblivit ringa tack vare effektiva reparationsåtgärder eller av en slump.

4.6 Strafflagen 48 kapitel 4 §

Miljöförstöring av oaktsamhet i 4 § förutsätter att någon av annan än grov oaktsamhet ingriper i miljön på så sätt som avses i 1 § 1 mom. 1 punkten eller 3 mom eller 2) på sätt som avses i 1 § 1 mom. 2 eller 3 punkten bryter mot avfallslagen eller miljöskyddslagen eller bestämmelser som har utfärdats eller föreskrifter, ålägganden eller villkor som har meddelats med stöd av dem, så att den skada som vållas miljön eller hälsan, eller faran för sådan skada, är synnerligen stor med beaktande av den orsakade eller hotande skadans långvarighet, omfattning och andra omständigheter. För *miljöförstöring av oaktsamhet* dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Syftet med paragrafen har varit att kriminalisera de gärningar som har förorsakats av oaktsamhet men som har haft en likadan påverkan till miljön som i 2 § grov miljöförstöring.

4.7 Andra miljöbrott i strafflagens 48 kapitel

Paragraf 5 § om naturskyddsbrott gäller av uppsåtlighet eller av grov oaktsamhet förstöringen eller skadande av ett naturområde, ett djur, en växt eller något annat naturföremål som har skyddats, fredats eller belagts med åtgärdsbegränsning eller åtgärdsförbud enligt naturvårdslagen eller i bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av den, eller om man i strid med naturvårdslagen eller bestämmelser eller föreskrifter som har utfärdats med stöd av den avskiljer ett naturföremål från dess omgivning, eller för in i landet, för ut ur landet eller transporterar genom finskt territorium eller säljer, överlåter, köper eller tar emot ett föremål som har avskilts från sin omgivning eller förts in i eller ut ur landet på ett sådant sätt.

Vid revideringen av lagen som följd av miljöbrottsdirektivet tillade man en ny punkt 3) i paragrafen. Tillämpningspraxisen hade inte varit enhetlig och justitieministeriets arbetsgrupp¹¹ ansåg att legalitetsprincipen krävde att lagtexten förändrades.

I tredje punkt kriminaliseras de gärningar som är i strid med rådets förordning (EG) nr 338/97 om skyddet av arter av vilda djur och växter

Paragraf 6 om byggnadsskyddsbrott kriminaliserar olagligt rivande, förstörande, skadande eller täckande av ett objekt i den byggda miljön som är skyddat enligt markanvändnings- och bygglagen eller genom en föreskrift som utfärdats med stöd av den eller med stöd av lagen om skyddande av byggnadsarvet har skyddats eller omfattas av ett förbud mot äventyrande av byggnadsarvet. För *byggnadsskyddsbrott* döms till böter eller fängelse i högst två år.

För byggnadsskyddsbrott döms även den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet utan sådant tillstånd som lagen om fornminnen förutsätter eller i strid med tillståndsvillkor river, förstör eller skadar en sådan fast fornlämning eller ett sådant fartygsvrak eller en del därav som avses i lagen.

För byggnadsskyddsbrott döms även den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet skadar, förflyttar eller förstör en sådan historisk plats eller ett sådant historiskt minnesmärke som avses i 4 § 1 mom. 4 punkten lagen om skydd för miljön i Antarktis.

¹¹ Utlåtande av justitieministeriets arbetsgrupp/Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 31/2010; Ympäristörikos- ja alusjäterikosdirektiivien voimaansaattaminen

För byggnadsskyddsbrott döms mycket sällan, knapp en gång per år.

4.8 Naturresursbrott i 48 a kapitel

Som miljöbrott avses också 48 a kapitel stadgade naturresursbrott. Till strafflagen fogades år 2002 ett nytt kapitel om naturresursbrott med bestämmelser om jakt-, fiske- och skogsbrott, döljande av olagligt byte, åtalsrätt och jaktförbud. Bestämmelserna om jakt-, fiske- och skogsbrott ansågs finnas för närvarande i de lagar som gäller respektive rättsområde. I enlighet med principen av totalrevidering av strafflagen flyttades de straffbestämmelser gällande dessa brott som har fängelse i straffskalan till strafflagen. Förseelsebestämmelserna med enbart böter i straffskalan blev kvar i respektive lagar¹².

Strafflagens 48 a kap. om naturresursbrott trädde i kraft vid ingången av september 2002 (515/2002). I detta sammanhang överflyttades bestämmelserna om jaktbrott till strafflagen. För jaktbrott kan dömas till böter eller fängelse i högst två år. Straffskalan är den samma som för skogsbrott, fiskebrott och naturskyddsbrott. Maximistraffet för jaktbrott motsvarar sålunda de maximistraff som har fastställts för andra jämförbara brott.

Ändrande av kapitel på det sättet att man skulle stadga ett grovt brott har varit under diskussion flera gånger för det fanns hänvisningar att olagliga jakten har blivit allt professionellare och att verksamheten skulle ha skett i större skala än förut. Ändringen av lagen är på gång och i regeringens proposition (RP 221/2010) den nya 1 a § paragraf anses gärningen vara grovt om i jaktbrott gärningen begås på ett synnerligen rått eller grymt sätt, föremål för brottet är ett stort antal djur, man eftersträvar avsevärd ekonomisk vinning och/eller brottet begås med särskilt planmässigt. Dödande av vissa vildjur skulle också uppfylla kännetecknen av grovt jaktbrott. Brottsens grovhet förutsätter en helhetsbedömning varvid straffet skulle vara fängelse i minst fyra månader och högst fyra år.

5. Till slut

Målsättningen i förverkligande av miljöstraffrätt är ganska hög. De slutliga ändamålen är skyddande av miljön och bevarande av naturen. Straffrättssystemet har endast bara lite att göra med det. För rättsmyndigheterna är tolkningen av miljölagarna krävande. Det finns tiotals miljölagars vars tillämpning kräver djupare förståelse än bara läskunnighet av lagen. Inte heller är straffbestämmelserna lättare.

Ovannämnda paragrafer formar kärnan i vår miljöstraffrätt och är centrala medel för åklagare och domstolar att arbeta med. Arbetet med miljöfrågor kan vara motiverande och inspirerande förutsatt att värden och mål bakom lagstiftningen är sådana som verkligen främjar ovannämnda ändamål. Det krävs också att miljömyndigheterna, polisen åklagarna och andra rättsmyndigheter har tillräckligt bra resurser för att fullborda lagstiftarens vilja.

För att straffprocessen har en verklig påverkan till de föregående och möjliga lagbrytare borde straffen och andra påföljderna vara sådana att brottet inte lönar sig. Trots att nuvarande rättspraxis kan anses vara lindrig är möjligheten att döma samfundsbot enligt strafflagen 9 kapitel och förverkandet till staten av den

¹² Regeringens proposition till riksdagen med förslag till revidering av bestämmelserna om naturresursbrott RP 2003/201 rd

ekonomiska vinningen av ett brott enligt strafflagen kap. 10 § 2 ett bra medel att fullborda detta ändamål.

Källförteckning

Suomen kansallinen ympäristörikosseurantatyöryhmä (30.9.2009); Vuosiraportti vuoden 2008 ympäristörikoksista Suomessa (Environmental offences in Finland 2008/The annual report following the interpol resolution AGN/65/RES/25A)

Sisäasiainministeriö SM dnro/2008/1889; Selvitys ympäristörikoksista (Inrikesministeriets utredning om miljöbrott)

Europeiska Unionens officiella tidning L 328/28; EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2008/99/EG av den 19 november 2008 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser

Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 31/2010; Ympäristörikos- ja alusjäterikosdirektiivien voimaansaattaminen (Utlåtande av justitieministeriets arbetsgrupp om ikrafträdande av miljöstraff - och oljeutsläppdirektivet)

Regeringens proposition till riksdagen RP 94/93 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till revidering av bestämmelserna om naturresursbrott RP 2003/201 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 48 a kap i strafflagen, av tvångsmedelslagen och av vissa lagar som har samband med dem RP 221/2010 rd

Lappalainen, Anna (syksy 2010); Vakavan ympäristörikoksen ilmitulon ja

käsittelyprosessin vaikutuksia eri tahojen näkökulmasta – Tapaus A. Lokapojat Oy:n esitutkinta (forskare i Östra-Nylands polisinrättning som utredde hur fallet A. Lokapojat Oy påverkade arbetet mellan myndigheterna)

Martti Lehti & Noora Nieminen/Rikollisuustilanne 2009. OPTL:n tutkimuksia 250, Helsinki 2010 (en forskning av rättspolitiska forskningsinstitutet) http://yle.fi/uutiset/kotimaa/2010/11/ymparistorikospoliisin_tarve_selvitetaan_2154225.html?origin=rss

Åklagarväsendets statistik (Statsåklagare Christian Lundqvist)

Ragnheiður Bragadóttir

Strafferetlig beskyttelse af land og luft i islandsk ret

I. Indledning

Gennem mange århundreder udnyttede islændinge deres land for at overleve, uden at henlede opmærksomheden på hvilke følger det havde for miljøet. Derfor var praktiske og nytteorienterede synspunkter kendetegnende for naturværn- og miljølovgivning, frem for synspunkter om miljøets beskyttelse. Dette begyndte at ændre sig omkring midten af det sidste århundrede, først angående naturværnlovgivningen, men senere også vedrørende beskyttelse mod forurening.

I Island er der ikke blevet vedtaget en samlet lovgivning angående miljøspørgsmål, med tilhørende straffebestemmelser, som man har lovfæstet i de andre nordiske lande. Der var en diskussion om at vedtage en sådan lovgivning for ca. 30 år siden og der blev forelagt Altinget et lovforslag derom nogle gange, men uden at det blev vedtaget. Det ser ud til at i tidens løb er man vendt fra planer om en samlet miljølov samtidig med at man antog at oprettelsen af et miljøministerium i 1990 ville række til at sikre overensstemmelse i lovgivning og praksis. Til trods for at der mangler en samlet lovgivning inden for dette område indeholder mange love bestemmelser angående miljøspørgsmål og straf for miljøforbrydelser. Disse love stammer fra forskellige tidsperioder. De fleste er helhedslove om bestemte områder og det er forskelligt hvor præcise deres bestemmelser er i henhold til sanktioner, hvis der er begået strafbare handlinger på lovenes områder. De ældste bestemmelser om beskyttelse mod forurening er i vandloven nr. 15/1923, hvor der er bestemmelser om beskyttelse af vand og forurening af vand. Denne lov er endnu i kraft. I lov nr. 41/1979 om søterritorium, den økonomiske zone og kontinentalsokkelen er den ældste paragraf om forbud mod forurening i søterritoriet. Den slags bestemmelser var der også i den ældste lov om beskyttelse af havet mod forurening, jf. lov nr. 32/1986, som blev erstattet af nugældende lov nr. 33/2004 om beskyttelse mod forurening af hav og strande. Med lov nr. 51/1981 om sundhedsforanstaltninger og sundhedstilsyn blev der for første gang lovfæstet omfattende bestemmelser i islandsk lov om værn mod forurening på land og i luft. Nugældende lov er lov nr. 7/1998 om sundhedsforanstaltninger og beskyttelse mod forurening. De fleste nugældende love om værn mod forurening bygger på regler og direktiver fra den europæiske union i overensstemmelse med bestemmelser i kontrakten om den europæiske økonomiske zone.

Forurening af land, vand og luft er ikke det samme problem i Island som i de tætbefolkede lande i Europa. Genanvendelse af affald er mere almindelig nu end før, og ca. halvdelen af al affald bliver nu genbrugt. Endnu bliver dog ca. 41 % af affald

bortskaffet ved at grave det i jorden og det medfører problemer i miljøet.¹³ Island har store mængder af ferskvand og vand til forbrug, og der findes næsten ingen forurening i vandet. Ca. 95% af vand til forbrug er grundvand, som er sundere og mindre udsat for forurening end overfladevand.¹⁴ Det, som først og fremmest forårsager luftforurening i Island, er forskellig industri, fabrikker og trafik. Målinger viser at køretøjers udblæsning i byerne i myldretiden forårsager sundhedsfarlig støvforurening. I de sidste år er der øget forurening på grund af svovlbrinte (H₂S) fra jordvarmekraftværk i nærheden af Reykjavík, som formindsker luftkvaliteten i byen. Undertiden sker det, at forurening fra Europas industrilande måles i Island.

I denne artikel bliver der gjort rede for den beskyttelse mod forurening af land og luft der er ifølge islandsk lov og hvordan lovgivningen fungerer. Det indebærer tre punkter: Gældende love om forurening, det strafbare forhold og praksis.

II. Straffelove som beskytter land og luft mod forurening

1. Straffeloven

Straffeloven stammer fra 1940 (lov nr. 19/1940), og på den tid var diskussion om miljøbeskyttelse ikke særlig aktuel, i det mindste ikke i samme forstand som nu. Til trods for det findes der i straffeloven bestemmelser, der muligvis kunne anvendes i forbindelse med overtrædelser indenfor miljøområdet, selvom de ikke blev vedtaget med miljømæssige overtrædelser for øje. Disse bestemmelser findes i straffelovens kapitel XVIII „Almenfarlige forbrydelser“ og kapitel XIX „Forskellige alment skadelige handlinger“. Disse bestemmelser har været uændret i straffeloven fra året 1940 og de er meget sjældent blevet anvendt af anklagemyndigheden og domstolene. Ifølge § 165, stk. 1, straffes det med fængsel fra 30 dage indtil 16 år for forsætligt at forvolde spredning af skadevoldende luftarter med følgende skade på andres liv, legeme eller ejendele. Uagtsomme forbrydelser mod § 165 er strafbare ifølge § 167, og straffes med bøde eller fængsel indtil 3 år. Der findes kun én dom om denne gerningsbeskrivelse i § 165, dvs. en dom fra byretten i Østisland 28. juni 2007 (S-48/2007). S, produkthandler og underdirektør for et olieselskab, blev dømt skyldig for overtrædelse af straffelovens § 165, stk. 1, jf. § 167, ved uagtsomt at forvolde spredning af en giftig luftart, klorgas, i svømmehallen i den lille landsby Eskifjörður. Klorgassen spredtes vidt i området og mange mennesker blev sundhedsmæssigt beskadiget. Straffen blev udmålt til 30 dages fængsel betinget i 2 år. X, en ung mand som arbejdede hos olieselskabet i sin sommerferie, blev frifundet, fordi dommeren mente at han ikke havde handlet uagtsomt. Ifølge § 169 er det en strafbar undladelse ikke at advare eller afværge bl. a. spredning af skadevoldende luftarter. Denne afværgepligt er uafhængig af om forureningen skyldes en strafbar handling eller ej. Men det må være muligt for gerningsmanden at afværge faren, uden særlig fare eller opofrelse for ham selv eller andre. Subjektivt er ansvar betinget af forsæt og forbrydelsen straffes med bøde eller fængsel indtil 1 år. I speciallovgivningen er der mange bestemmelser om handlepligt, som må ses i sammenhæng med straffelovens § 169, fx regler om mange slags sikkerhedsforanstaltninger. Hvis man forsætligt

¹³ Umhverfi og auðlindir – Stefnum við í átt til sjálfbærrar þróunar? (Miljø og naturressurser – På vej mod en bæredygtig udvikling?), s. 43.

¹⁴ Ibid., s. 36-37.

tilsætter vandbeholdninger eller vandledninger sundhedsfarlige stoffer, straffes det med fængsel indtil 12 år, jf. straffelovens § 170, stk. 1. Bestemmelsen omfatter vandbeholdninger og vandledninger, som henviser til kunstige drikkevandsreservoirer. Grundvandsforurening er derfor ikke strafbar ifølge denne bestemmelse, men til gengæld kan speciallovbestemmelser anvendes.¹⁵ Straffelovbestemmelsernes beskyttelsesinteresse er menneskers liv, helbred og ejendom, men ikke selve miljøet, selv om det naturligvis kan blive udsat for forurening og anden beskadigelse.

I 1999 blev der tilføjet en ny bestemmelse i straffeloven, § 179. Den handler om grove forbrydelser mod miljølovgivningen. Der siger: Med fængsel indtil 4 år straffes den, som begår grove forbrydelser mod love om beskyttelse af miljøet med det følgende: 1) Forurener luft, jord, hav eller vand med den følge, at der sker betydelig skade på miljøet eller fremkaldes nærliggende fare derfor, 2) opbevarer eller bortskaffer affald eller beskadigende stoffer med den følge, at der sker betydelig skade på miljøet eller fremkaldes nærliggende fare derfor, 3) bringer naturen i uorden således at landskabet ændrer sig varigt eller beskadiger vigtige naturminder.

Hensigten med denne bestemmelse i straffeloven var i højere grad at give bestemmelser i miljølovgivningen præventiv virkning, således at de alvorligste miljøforbrydelser straffes ifølge straffeloven. Der går man ud fra, at straf for straffelovsforbrydelser har alment stærkere præventiv virkning end straf for forbrydelser mod andre love. Det var også hensigten at fremhæve hvor alvorlige disse forbrydelser er, samt at de skulle straffes hårdt. Det er den samme lovtæknik som der eksisterer i forbindelse med narkotikaforbrydelser og grove forbrydelser mod lovgivning om skatte- og bogholderi. Bestemmelsen om straf for grove miljøforbrydelser er aldrig blevet brugt af anklagemyndigheden og dermed ikke af domstolene.

2. Speciallove

I islandsk ret er miljøet først og fremmest beskyttet af speciallove. Der er nogle speciallove på strafferetsområdet gældende om forurening af land og luft. Den første og vigtigste er lov nr. 7/1998 om sundhedsforanstaltninger og beskyttelse mod forurening, som er nævnt her ovenfor, den anden er lov nr. 52/1988 om giftstoffer og sundhedsfarlige stoffer, den tredje er lov nr. 55/2003 om behandlingen af affald, den fjerde er lov nr. 57/1998 om undersøgelse og brugen af resurser under jordens overflade og den femte er vandloven nr. 15/1923 med senere ændringer. Den førstnævnte lov er en slags hovedlov, den almindeligste, og i denne henseende den vigtigste lov på området. Der bliver gjort rede for denne lov i næste kapitel. Men først kommer en kort redegørelse for de øvrige love.

Lov nr. 52/1988 om giftstoffer og sundhedsfarlige stoffer. Lovens mål er bl.a. at forhindre at de stoffer loven omfatter forurener miljøet. I loven er der bestemmelser om hvordan disse stoffer skal behandles og registreres, deres køb og salg, brug, opbevaring og bortskaffelse. Forbrydelser mod loven straffes med bøder, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning. Straffen kan stige til fængsel i indtil 2 år hvis overtrædelsen er gentaget eller grov. Forsøg og medvirken straffes

¹⁵ Ragnheiður Bragadóttir: Hugtakið umhverfisbrot og ákvæði almennra hegningarlaga er lýsa slíkum brotum. (Begrebet miljøforbrydelse og straffelovens bestemmelser som kan defineres som miljøforbrydelser), s. 232.

ifølge straffelovens kapitel III. De stoffer som er ulovligt importeret eller solgt eller ulovligt produceret i Island, kan konfiskeres ifølge dom. Det samme gælder om udbyttet ved den ulovlige virksomhed. Denne lov er en typisk rammelov, og ministeren skal fastsætte fyldigere regler med bekendtgørelser.

Lov nr. 55/2003 om behandlingen af affald. Lovens mål er bl. a. at medvirke til at behandlingen af affald medfører mindst mulig skadevoldende effekter på miljøet og ikke forurener vand, jord eller luft, og også at formindske den fare for menneskers og dyrs sundhed, som bortskaffelse af affald kan medføre. Det er også lovens mål at formindske så vidt som muligt tilblivelse af affaldsstoffer, og at det affald som forefalder bliver genanvendt. Loven omfatter ikke behandlingen af affald ude på havet, se derom lov nr. 33/2004 om beskyttelse mod forurening af hav og strande. I loven om behandlingen af affald er der bestemmelser om tilladelse til virksomheder, transport af affald til andre lande, bestemmelser om behandling af batterier og akkumulatorer, affald fra elektricitets- og elektroniske udstyr, behandling af affald fra miner, lossepladser og forbrændingsanstalter. Overtrædelser af loven, bekendtgørelser ifølge loven og kommunernes vedtægter straffes med bøde, jf. § 50. Overtrædelserne er strafbare hvad enten de er forsætlige eller grovt uagtsomme. Straffen kan stige til fængsel i indtil 4 år hvis overtrædelserne er grove eller gentagne fortsætforbrydelser. Forsøg og medvirken straffes ifølge straffelovens bestemmelser. Juridiske personer kan straffes med bøde, uanset om der er begået en overtrædelse, der kan tilregnes dennes funktionære eller andre som arbejder på den juridiske persons vegne, hvis overtrædelsen medførte eller kunne have medført en gevinst for den juridiske person. Der er blevet nedsat nogle bekendtgørelser med støtte i loven, fx bkg. nr. 737/2003 om behandlingen af affald, bkg. nr. 738/2003 om nedgravning af affald, bkg. nr. 739/2003 om forbrændning af affald, bkg. nr. 103/2009 om persistent organiske stoffer og bkg. nr. 1104/2008 om affald fra elektricitets- og elektroniske udstyr. I alle nævnte bekendtgørelser er der straffebestemmelser, som enten er enslydende eller ligner lovens § 50.

Mig bekendt findes der kun én dom om disse bestemmelser. Det er en byretsdom fra Vestisland.

Vestislands byret 2. juli 2007 (nr. S-67/2007): B arbejdede hos en virksomhed som tømte affald fra toiletter og kørte bort affaldet. Han blev anklaget for at have to gange en dag i sommeren 2006 kørt en lastbil udenfor veje i nationalparken Snæfellsnes og aflastet bilens kloakaffald i en hule i lavemarken. Der var tydelige hjulspor på marken, mængden af kloakaffaldet var betydeligt og stanken ikke til at gå glip af. B blev dømt skyldig ifølge naturværnlovens (nr. 44/1999) § 17, stk. 1, og § 75, jf. § 76 (kørsel uden for veje), § 10, stk. 1 og 2, jf. § 24, stk. 1, i loven om behandlingen af affald nr. 55/2003, bkg. om behandlingen af kloakaffald, bkg. om behandlingen af affald og bkg. om kloak og affald fra toiletter, jf. led 10 og 11 i § 5, jf. § 33 i lov nr. 7/1998 om sundhedsforanstaltninger og beskyttelse mod forurening. Ved straffens fastsættelse lagdes der vægt på at Bs overtrædelse af naturværnloven var meget bagatelagtig. Desuden var det oplyst, af både B og vidner, at hulen i lavemarken var i mange år blevet anvendt til aflastning af kloakaffald fra den lille landsby, Arnarstapi, med kommunens viden og uden bemærkninger fra denne, men det var kommunen som fik B til at udføre arbejdet. Med henvisning til led a i § 57, stk 1, i straffeloven var straffastsættelse udsat, betinget i 2 år.

Lov nr. 57/1998 om undersøgelse og brugen af resurser under jordens overflade. Loven omfatter resurser under jordens overflade på land, på bunden af vandfald og

søer, og havbunden indenfor 115 m afstand fra stranden. Resurserne er al slags grundstoffer, midler og geotermisk energi, som kan hentes fra jorden. Den som har et landområde har også resurserne i jorden, men staten ejer de resurser som er på områder hvor ingen har ejendomsrettigheder. Grundejeren har lov til at udnytte resurser på sin grund til egen brug, uden tilladelse fra staten, fx jordvarme og grundvand. Men desuden er anvendelse af resurser afhængig af tilladelse fra ministeren. I loven er der bestemmelser om forskning og undersøgelse, anvendelse af resurser, betingelser for tilladelse, deres indhold og tilbagekaldelse, beskyttelse og tilsyn med arbejdsfelter. Overtrædelser af loven straffes med bøder, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning. Juridiske personer kan straffes med bøde, uanset om der er begået en overtrædelse, der kan tilregnes dens funktionære eller andre som arbejder på den juridiske persons vegne.

Vandloven nr. 15/1923 med senere ændringer. I vandloven er der en gammel bestemmelse om forbud mod forurening af vand. Der er det forbudt at forurene vand, eller tilsætte det eller opbevare stoffer, ting og organismer, som kan beskadige vandet, dets økosystem og nærmeste omgivelser, så tæt på det, at det forvolder fare, jf. § 83. Forbrydelser mod loven straffes med bøder, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning. Bødeansvar kan pålægges både enkeltpersoner og juridiske personer. Den juridiske person kan straffes uanset om der er begået en overtrædelse, der kan tilregnes dens funktionære eller andre som arbejder på den juridiske persons vegne.

Begrebet forurening blev først defineret i islandsk lov i 1981, i lov nr. 50/1981 om sundhedsforanstaltninger og sundhedstilsyn. Begrebet er nu defineret i lov nr. 7/1998 om sundhedsforanstaltninger og beskyttelse mod forurening, lov nr. 55/2003 om behandlingen af affald og i vandloven nr. 15/1923, jf. ændringslov nr. 132/2011 og er alle definitionerne enslydende.

III. Forureningsloven

Den første lov i Island om forurening af land og luft var lov nr. 50/1981 om sundhedsforanstaltninger og sundhedstilsyn. Den var den første almindelige lov i Island om forurening af miljøet. Men udgangspunktet i den lov var, som dens navn viser, ikke miljøet som sådan, men menneskenes sundhed. Ifølge forklaringerne med forslaget til denne lov var det lovens formål at beskytte folk mod indflydelse af faktorer som kan være sundhedsfarlige og det var meningen at gøre det med effektivt tilsyn med både det indre og ydre miljø, og med forskellige sundhedsforanstaltninger, fx angående boliger og arbejdspladser, fødevarer, og beskytte den livskvalitet som man får med uforurenat vand og ren luft, både indendørs og udendørs. Det var derfor ikke miljøet per se som loven beskyttede, men menneskenes sundhed, selv om det også siger i bemærkningerne til lovforslaget, at miljøbeskyttelsen ikke kun angår mennesker, men hele miljøet og den biologiske livskæde. Denne lov er den grobund nugældende lov er vokset af. Lov nr. 7/1998 om sundhedsforanstaltninger og beskyttelse mod forurening, forkortet til forureningsloven, er den lov som nu gælder i Island på dette område.

1. Anvendelsesområde

Forureningsloven omfatter forurening fra alle virksomheder i islandsk territorium, dvs. land, luft og de 200 sømils økonomiske zone. Loven omfatter både det ydre miljø og indre miljø (indendørs). Forurening er et meget bredt begreb som indebærer al

slags negative og beskadelige virkninger på menneskenes helbred, luft, land og vand som forårsages af stoffer, kemikalier og mikropartikler, og også ubehageligheder på grund af lugt, støj, vibrationer, stråler og varme. Hvis der er tale om beskadigelse på land forvoldt af mennesker, men ikke forurening, er der muligvis tale om forbrydelse mod naturværnloven nr. 44/1999. Hvis der sker forurening på stranden må man undersøge sammenhængen mellem forureningsloven og lov nr. 33/2004 om beskyttelse af hav og strande mod forurening. Desuden har vi også lov om sundhed og sikkerhed på arbejdspladser nr. 46/1980 som muligvis kan kollidere med forureningsloven.

2. Forureningslovens bestemmelser om det strafbare forhold

Bestemmelserne i forureningsloven handler først og fremmest om forvaltningen af miljøsager og selve systemet. Af selve loven er det umuligt at se, hvad der er strafbart. Den siger intet om hvad det er, som er en strafbar handling eller strafbar undladelse. I selve loven er der ingen gerningsbeskrivelser. Men ifølge lovens § 5 skal miljøministeren nedsætte bekendtgørelser om mange forskellige emner, fx beskyttelse mod forurening af luft, forurening af vand, forurening fra affald og sundhedsfarlige stoffer, om tilladelse til virksomheder som muligvis forurener, tilsyn, registrering og oplysningspligt, m.m. Selv om der er ingen bestemmelser i loven om strafbare handlinger eller undladelser, så er der en bestemmelse, § 33, som siger at forbrydelser mod lovens bestemmelser, regler fastsatte i henhold til loven og kommunernes beslutninger straffes med bøder. Alvorlige forbrydelser straffes med fængsel fra 30 dage og indtil 4 år, og med alvorlige forbrydelser menes grove eller gentagne forsætforbrydelser.

For at fastsætte hvilken adfærd der er som er strafbar, er der blevet vedtaget en mængde af bekendtgørelser og regler om alt dette. I disse bekendtgørelser er der mange regler om påbud og forbud, og straf hvis man ikke følger reglerne. Jeg nævner nogle eksempler her lidt senere.

I loven er der ingen bestemmelser om forsøg eller medvirken. Så det er mest sandsynligt at den er straffri. Gerningsmænd kan være både enkeltpersoner og juridiske personer. Tilregnelserkravene er forsæt eller grov uagtsomhed. Angående bødestrafpen så er der intet maksimum på bødens beløb, så der har domstolene frit spil. Ifølge straffelovens almindelige bestemmelser skal der tages hensyn til den dømtes indtægter og ejendom, og den berigelse og besparelse som han fik af forbrydelsen eller prøvede at få af den.

I loven er der også bestemmelser om mange slags tvangsforanstaltninger som kan bruges, f.eks. påmindelse, frist til at råde bod på det som er gået galt, standse eller begrænse virksomhed. Det er også muligt at pålægge dagsbøder for at tvinge den skyldige til handlinger eller undladelser, og få lavet arbejde på den skyldiges bekostning.

3. Hvad er strafbart ifølge loven?

Alle de bekendtgørelser som er blevet vedtaget dækker al slags forurening, både af land, vand og luft. Hvis man nu vil finde ud af om et forhold er strafbar forurening, så må man først finde en bestemmelse i en af de mange bekendtgørelser som omhandler forholdet. Når den er fundet, må man finde ud af om bekendtgørelsen har støtte i en af lovens paragraffer og er i overensstemmelse med den. Man må også undersøge

hvilket anvendelsesområde bekendtgørelsen har og om dens beskrivelse af det strafbare forhold er tilfredsstillende i den forstand at den kan bruges som straffehjemmel.

Der er mange bekendtgørelser som er blevet vedtaget med støtte i forureningslovens paragraffer. De fleste af dem har straffebestemmelser. Mange af disse bestemmelser er dog mangelfulde og lever ikke op til de krav som man nu gør i islandsk ret til straffebestemmelsernes klarhed. Der er først og fremmest to årsager til det:

For det første er det ret almindeligt at begreber i bestemmelserne er uklare og at det er uklart hvad det er som man skal gøre og hvem det er som skal gøre det for at undgå forurening. Som et eksempel kan nævnes en bestemmelse i bekendtgørelse om luftkvalitet hvor det står, at det er forbudt at udløse unødvendig røg eller sod fra bestemte fartøjer. Hvad er unødvendigt og hvem er det som skal sørge for at denne udløsning ikke sker og hvordan? For det andet indeholder disse uklare bestemmelser almene ledsagelsesregler som ikke lever op til de krav som man gør til straffebestemmelser, bl.a. i henhold til menneskerettigheder.

Ofte er det en forudsætning at man har fået tilladelse fra myndighederne til at drive en virksomhed som muligvis forurener. I de tilfælde er det ofte problematisk at fortolke selve tilladelsen.

IV. Hvad sker der med anmeldte sager?

Der er ikke blevet lavet megen forskning i Island om hvilke forbrydelser der er begået mod forureningsloven. Der findes dog en undersøgelse som er næsten 10 år gammel og den viser at de fleste anmeldte sager ikke bliver til noget. Fra 1995 til 2000 var der fx 42 sager anmeldt til politiet i Reykjavík. Ingen af dem endte med dom.¹⁶

Her nævnes som eksempler to typiske sager:

Kemikalier i en bæk 1997:

Politiet fik besked om at der var megen hvid skum i en bæk i nærheden af havet og hvidt skum føg rundt omkring i området. Politiet kom med sine teknikere. De fik også teknikere fra kommunens kloakafdeling og sammen fandt de ud af hvor skummet kom fra. Det var et firma, men der var der ingen til stede som kunne give dem oplysninger. Næste dag talte politiet med en funktionær hos denne juridiske person, som mente at 100 liter af sæbe var sivet ud i omgivelserne fordi der var et lille hul i tanken hvor den var opbevaret. Politiet fik oplysninger hos sæbens producent, om hvilke slags kemikalier der var i sæben. Endvidere talte politiet med tilsynsmyndighederne, som mente at det var muligt at fauna kunne blive beskadiget på grund af hændelsen, men at skaden ikke var permanent. Sagen blev henlagt fordi politiet mente at det fremkomne ikke var nok til domfældelse. Dette er underligt fordi efterforskningen var ret god og gode grunde til at føre sagen videre.¹⁷

Olie i havet 1996:

300-400 liter olie sivede i havet fra en arbejdsplads, fordi et redskab hos denne juridiske person gik i stå. Når politiet blev tilkaldt havde olien sivet ud i 30-45

¹⁶ Sigurður Örn Guðleifsson: Mengunarbrot. (Strafbar forurening). Meistaránámsritgerði í umhverfisfræðum við lagadeild Háskóla Íslands. (Masterafhandling i miljøvidenskab. Det juridiske fakultet, Islands universitet). Reykjavík 2002.

¹⁷ Sigurður Örn Guðleifsson: Mengunarbrot, s. 81-82.

minutter. Politiet gik ned til stranden, men fandt meget lidt olie. Senere ringede en funktionær fra tilsynsmyndighederne til politiet, sagde at han havde fundet olien, og var i gang med at rense den. Sagen blev opbevaret, fordi politiet regnede med at få flere beviser.

Dette er et eksempel på en meget dårlig efterforskning. Politiet tog ingen tester af olien, undersøgte ikke redskabet som gik i stå, og politiet var gået, da tilsynsmyndighederne kom.¹⁸

V. To domme om forurening

Der eksisterer ingen Højesteretsdom om forbrydelser mod forureningsloven og det er i sig selv en underlig kendsgerning. Hvis man slår op søgeordet "forurening" på Højesterets hjemmeside så kommer der en dom, men den handler om forurening af havet og derfor var der tale om forbrydelse mod lov nr. 33/2004 om beskyttelse af hav og strande mod forurening.¹⁹ Der blev to mænd dømt skyldige for at trække en gammel båd ud på en fjord og sænke den. Men den dom falder ikke under emnet i denne artikel.

Der er kun to byretsdomme om forurening af land og luft og her bliver der gjort rede for dem. Begge domme angår forurening af land. Disse domme viser godt de besværligheder som det er i praksis i disse sager og forklarer til en vis grad hvorfor man ikke anklager i disse sager.

Byretten i Vestfjordene, 18. juli 2003 (S-49/2003). G flyttede husruiner og ca. 1000 rummeter af jernaffald hen til en gård i Vestfjordene og begravede det nede ved havet uden tilladelse til den slags virksomhed. J, som var bygdens direktør, havde bedt G om at udføre dette arbejde på kommunens vegne, mod betaling, selv om han vidste at G ikke havde den nødvendige tilladelse. G og J var begge to anklaget, samt kommunen. I anklageskriftet henvises der til forureningsloven, § 5, jfr. § 33, bekendtgørelse nr. 785/1999 om tilladelse til virksomheder som kan medføre forurening og et bilag med bekendtgørelsen.

Kommunens sundhedsfuldmægtig fik på forhånd oplysninger om at G ville grave affaldet og skrev til kommunen, at der skulle søges en tilladelse hos Statens sundhedsvæsen, og anmodede om at nedgravningen skulle stoppes. Det lyttede de ikke til og gravede affaldet. Politiet blev tilkaldt og beskrev forholdene således at der var en grøft fyldt med husruiner, jern og træ, og vand. I nærheden var der nogle fiskekar af plastik hvor der var ild. Politiet gjorde intet, men tre måneder senere anmeldte Statens sundhestilsyn om forholdene til Statens politi i Reykjavík, efter forgæves at have forsøgt at få kommunen til at søge om tilladelse.

G blev domfældt, fordi det er ham som graver affaldet uden tilladelse. J vidste at G ikke havde tilladelse, men får ham alligevel til at udføre gerningen mod betaling og derfor bliver han også domfældt. Kommunen var også skyldig ifølge reglerne i forureningsloven om juridiske personers strafansvar. G fik 200.000 kr. bøde, forvandlingsstraf 30 dages fængsel. J fik 400.000 kr. bøde, forvandlingsstraf 45 dages fængsel og kommunen 800.000 kr. bøde.

¹⁸ Sigurður Örn Guðleifsson: Mengunarbrott, s. 66-67.

¹⁹ H 11. marts 1999 (nr. 262/1998).

Dommen viser hvor ineffektivt systemet er. Det er selve kommunen og dens direktør som deltager og ved at G ikke har tilladelse. De fortsætter med deres arbejde selv om Statens sundhedsvæsen er kommet ind. Og politiet kommer, skriver en rapport, men gør så ingenting.

Byretten i Reykjanes, 18. maj 1999 (S-0664/1999). Her var det også spørgsmålet om ulovlig nedgravning af affald. A blev anklaget og han havde tilladelse til en del af sin virksomhed. Han blev frifundet fordi dommeren mente at A havde tilladelse til en del af det som han nedgravede, og at A havde gode grunde til at tro at han også havde tilladelse til at grave resten. Han havde haft godt samarbejde med sundhedstilsynet. De havde været på hans arbejdssted nogle gange hvor han gravede affald og A havde diskuteret problemer som der var i forbindelse med havet som var i nærheden og nogle foranstaltninger af jord og sten som han gjorde for at forhindre skade fra havet. Han var derfor i god tro.

VI. Afslutning

Af det som her er beskrevet står det klart, at der er meget som ikke virker i disse sager i Island. Lovgivningen er mangelfuld. Der er ingen gerningsbeskrivelser i selve loven og bestemmelserne i de forskellige bekendtgørelser er ikke skrevet ud fra det synspunkt at de skal fungere som straffebestemmelser. Det ville naturligvis være meget bedre at have en miljølov med klare gerningsbeskrivelser i selve loven.

Der er også meget som tyder på, at der mangler ekspertise blandt tilsynsfolk og dem, som foretager undersøgelser. Situationen er dog blevet bedre i de sidste år. I tilfælde af en forureningsulykke ude på landet er det fx ikke sikkert, at nogen af de lokale tilsynsfolk vidste, hvordan man skulle reagere. Politifolk og brandmænd mangler ekspertise for at kunne behandle disse sager. Dertil kommer at de bliver som regel ikke anmeldt. Og hvis de bliver anmeldt så kommer de sjældent til højere instans end politiet. Politiet har meget travlt, og har andre prioriteringer end disse sager, som sjældent forstås som alvorlige sager.

Litteratur

Gunnar G. Schram: Umhverfisiréttur. Verndun náttúru Íslands. (Miljøret. Beskyttelse af Islands natur). Reykjavík 1995.

Ragnheiður Bragadóttir: Hugtakið umhverfisbrot og ákvæði almennra hegningarlaga er lýsa slíkum brotum. (Begrebet miljøforbrydelse og straffelovens bestemmelser som kan defineres som miljøforbrydelser). Úlfjótur Afmælisrit 50 ára. Orator, Félag laganema, Reykjavík 1997.

Ragnheiður Bragadóttir: Iceland. Umweltstrafrecht in den nordischen Ländern. Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht. Arbeiten zum Umweltrecht 10. Freiburg im Breisgau 1994.

Ragnheiður Bragadóttir: Miljøproblemer i Island set i et strafferetligt perspektiv. Rapport 34. nordiske forskerseminar i Gilleleje, Danmark 1992. Nordisk Samarbejdsråd for Kriminologi, Oslo 1992.

Sigurður Örn Guðleifsson: Mengunarbrot. (Strafbar forurening).
Meistaránámsritgerð í umhverfisfræðum við lagadeild Háskóla Íslands.
(Masterafhandling i miljøvidenskab. Det juridiske fakultet, Islands universitet).
Reykjavík 2002.

Umhverfi og auðlindir – Stefnum við í átt til sjálfbærrar þróunar? (Miljø og
naturresurser – På vej mod en bæredygtig udvikling?) Umhverfsiráðuneytið
(Miljøministeriet) 2009.