

Till utrikesutskottet

Inledning

Utrikesutskottet har den 23 april 1996 beslutat bereda justitieutskottet tillfälle att senast den 9 maj 1996 avge yttrande över proposition 1995/96:140 Havsrättskonventionen och tillämpningsavtalet jämte motion 1995/96:U33 av Bodil Francke Ohlson m.fl. (mp) som väckts med anledning av propositionen i de delar som har samband med utskottets beredningsområde.

Utskottet

Inledning

Sverige undertecknade Förenta nationernas (FN:s) havsrättskonvention den 10 december 1982 i Montego Bay, Jamaica tillsammans med 157 andra stater. Konventionen trädde i kraft den 16 november 1994, tolv månader efter det att den ratificerats av 60 stater. Havsrättskonventionen har betecknats som den mest omfattande konvention som hittills framförhandlats inom FN.

Den 29 juli 1994 undertecknade Sverige ett tillämpningsavtal, som modifierar havsrättskonventionens del XI, angående djuphavsutvinning av mineral m.m. Detta avtal underlättade för industriländerna, och därmed Sverige, att inleda arbetet på en ratifikation av konventionen och avtalet.

Havsrättskonventionen erbjuder ett i det närmaste heltäckande regelverk för havens fredliga utnyttjande och inkluderar samtliga marina områden, havsbotten och i viss mån även luftrummet över havsområdet.

I konventionen fastställs territorialhavets maximala bredd till 12 nautiska mil. Kuststatens suveräna rättigheter vad avser fiske och andra levande tillgångar får inom ramen för en ekonomisk zon utövas upp till 200 nautiska mil från kusten. Konventionen ålägger kuststaten att bevara dessa tillgångar samt ålägger alla stater en skyldighet att samarbeta om bevarandet av fiskbestånden i det fria havet, inklusive sådana bestånd som rör sig såväl i det fria havet som i staters ekonomiska zoner.

Konventionen innehåller också ett omfattande regelverk med förpliktande bestämmelser till skydd av den marina miljön. Reglerna inbegriper alla slags föroreningar från fartyg, från landbaserad verksamhet, genom dumpning samt genom verksamhet på havsbotten. Berörda parter uppmanas att samar-

beta för att gemensamt lösa uppkommande problem. Konventionen har be-
tecknats som ett av de hittills mest omfattande internationella instrumenten
för miljövård.

1995/96:JuU9y

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen att riksdagen godkänner FN:s havsrätts-
konvention och tillämpningsavtalet med de förklaringar som regeringen
förordat.

Vidare föreslås att riksdagen antar vissa ändringar och kompletteringar av
svensk lag. Bl.a. föreslås att riksdagen *dels* antar av regeringen i proposition-
en framlagda förslag till *lag* om begränsning av tillämpningen av svensk lag
vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg, *lag* om ersättningsskyl-
dighet vid skada på undervattenskablar och rörledningar m.m. och *lag* om
verkställighet av domar och beslut som har meddelats enligt Förenta nation-
ernas havsrättskonvention av den 10 december 1982, samt *dels* antar rege-
ringens förslag till ändringar i ett flertal lagar.

Lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1996.

Yttrandets omfattning

De frågor som aktualiseras i ärendet och som ligger inom justitieutskottets
beredningsområde berörs i första hand i propositionens avsnitt 6.3. Tillämp-
ningen av straffrättsliga bestämmelser på miljöområdet i vissa fall och där
framför allt avsnitt 6.3.1 som gäller begränsning av tillämpningen av svensk
lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg (propositionens lag-
förslag nr 2). I yttrandet behandlas även yrkande 1 i motion U33.

Bakgrund

Inledningsvis vill utskottet något beröra den rättsliga indelningen av havet
och tillämpligheten av svensk lag.

Havet indelas i rättsligt hänseende i inre vatten, territorialhav och det fria
havet. Dessutom förekommer olika typer av zoner som ekonomisk zon och
angränsande zon samt andra typer av avgränsningar t.ex. av kontinentalsock-
eln, dvs. kuststatens landmassa under havsbotten.

Sveriges sjöterritorium regleras genom lagen (1966:374) om Sveriges sjö-
territorium, som omfattar inre vatten och territorialhavet enligt följande.

Som inre vatten räknas

a) insjöar, vattendrag och kanaler samt

b) vid kusterna belägna hamnar, bukter och vikar samt vattenområden inn-
anför och mellan öar, holmar och skär intill räta linjer som regeringens be-
stämmer. Som territorialhavet räknas för svenskt vidkommande de till salt-
sjön hörande vattnen, vilka sträcker sig intill ett avstånd av tolv nautiska mil,
eller 22 224 meter från rikets landområden eller från linjer som mot havet
bildar gräns för de under b) nämnda vattnen, dock längst intill gränsen mot
annat lands sjöterritorium sådan denna gräns blivit bestämd.

De inre vattnen och territorialhavet bildar tillsammans sjöterritoriet. Sveriges territorialhav är i princip 12 nautiska mil brett, en sträcka motsvarande drygt två landmil. På vissa kuststräckor är dock – beroende på närheten till andra – territorialhavets bredd något mindre. Sverige har vidare en ekonomisk zon enligt lagen (1992:1140) därom. Den ekonomiska zonen omfattar det havsområde utanför territorialgränsen som regeringen föreskriver. Med hänsyn till Sveriges geografiska läge följer avgränsningen av den ekonomiska zonen i huvudsak den s.k. mittlinjepincipen.

Bestämmelser om tillämpligheten av svensk lag finns i 2 kap. brottsbalken. De frågor bestämmelserna behandlar brukar betecknas såsom frågor om strafflags tillämplighet i rummet. Fullt adekvat är emellertid inte denna beteckning. Huruvida svensk straffrätt är tillämplig beror nämligen inte alltid på var den aktuella gärningen är begången. Vem som begått gärningen och mot vem eller mot vad den är riktad kan också vara av betydelse. Huruvida svensk straffrätt är tillämplig är en fråga som är sammankopplad med frågan om svensk domstols kompetens. Bestämmelserna i kapitlet riktar sig endast till de svenska domstolarna, eftersom svensk lag inte råder över andra domstolar. I bestämmelserna anges när de svenska domstolarna är kompetenta att döma.

Av 1 § framgår i enlighet med den s.k. territorialprincipen att den svenska kompetensen omfattar alla *i Sverige begångna brott*. Här avses Sveriges land- och sjöterritorium ävensom luftrummet ovanför detta.

Det är inte avsett att alla brott som begås inom Sverige skall beivras genom den svenska straffrättskipningen. Brott som begåtts, visserligen inom riket och under den svenska kompetensen, men på utländskt fartyg eller luftfartyg av utlänning som var befälhavare eller tillhörde besättningen på fartyget eller eljest medföljde detta mot sådan utlänning eller mot utländskt intresse kan angå Sverige så lite, att det synes böra ankomma på den utländska stat dit fartyget eller luftfartyget hör att beivra brottet. I 5 § första stycket ges alltså en regel om att åtal för sådana brott inte får väckas utan särskilt förordnande av regeringen eller den regeringen bemyndigat därtill.

Huvudreglerna beträffande *brott som begåtts utom riket* finns i 2 §. Enligt första stycket omfattar den svenska kompetensen i enlighet med den s.k. personalitetsprincipen i princip alla av svensk medborgare begångna brott, och med svensk medborgare jämföras utlänning med hemvist i Sverige. Första stycket utsträcker emellertid kompetensen även till brott utom riket av andra utlänningar, nämligen dels utlänning, som efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här i riket eller som är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare och finns här, dels annan utlänning som finns här i riket, under förutsättning att på brottet enligt svensk lag kan följa fängelse i mer än sex månader. I 2 § andra stycket finns en bestämmelse om krav på dubbel straffbarhet. Enligt denna bestämmelse gäller inte kompetensreglerna i första stycket om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten eller om den begåtts inom område som inte tillhör någon stat och enligt svensk lag svårare straff än böter inte kan följa på gärningen. – Till den sistnämnda bestämmelsen återkommer utskottet i det följande. – Av 2 § tredje stycket framgår att hänsyn till gärningsortens lag även måste tas på det

sättet att där föreskrivet straffmaximum skall respekteras vid bestämmande av påföljd i fall som avses i 2 §.

I 3 § anges vissa specialfall, som oberoende av innehållet i lagen på gärningsorten och alltså med undantag från vad i 2 § stadgas, faller under svensk straffrättslig jurisdiktion. Det är här bl.a. fråga om brott på svenskt fartyg eller luftfartyg eller på ett område där en avdelning av försvarsmakten befann sig, brott som begåtts vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i utlandsstyrkan inom försvarsmakten, brott som förövats mot offentligt svenskt intresse, brott mot privata svenska intressen som förövats inom område som icke tillhör någon stat, kapning, sjö- eller luftfartssabotage, flygplatssabotage, försök till sådana brott, folkrättsbrott och osann eller ovarsam utsaga inför en internationell domstol samt brott för vilket enligt svensk lag icke är stadgat lindrigare straff än fängelse i fyra år eller däröver.

Här bör erinras om att författningar vid sidan av brottsbalken kan hänföra brott utomlands under den svenska kompetensen även i fall då 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken inte är tillämpliga. Detta är fallet bl.a. med den nedan redovisade lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten (dumpningslagen), lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon, lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, fiskelagen (1993:787) och lagen (1995:732) om skydd för gravfriden vid vraket efter passagerarfartyget Estonia.

Begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg

Propositionen

Regeringen föreslår i propositionen att det införs en särskild lag med bestämmelser som begränsar svensk lags tillämplighet i fråga om vissa miljöbrott när dessa begås på utländska fartyg utanför svenskt inre vatten, dvs. i Sveriges territorialhav eller bortom detta. För sådana brott skall inte vid svensk domstol få dömas till strängare straff än böter, om det inte är fråga om en allvarlig och uppsåtlig gärning som avser förorening i territorialhavet. I lagen föreslås vidare en särskild preskriptionsregel för dessa brott (3 år).

Bakgrunden är innehållet i konventionens artikel 230. Enligt punkt 1 i artikeln får endast *ekonomiska påföljder* ådömas för överträdelser av nationella lagar och förordningar eller tillämpliga internationella regler och normer för förhindrande, begränsning och kontroll av förorening av den marina miljön, som utländska fartyg begått utanför territorialhavet. Samma sak gäller förorening som begåtts av utländska fartyg i territorialhavet (punkt 2), dock med undantaget att annat straff än ekonomiska påföljder får utdömas för en gärning som avser uppsåtlig och allvarlig förorening i territorialhavet. Sistnämnda specialreglering anknyter till artikel 19 punkt 2 h, av vilken följer att en uppsåtlig och allvarlig förorening i territorialhavet är att anse som ett störande av kuststatens lugn, ordning eller säkerhet. Enligt artikel 19 medför en sådan gärning under genomfart i territorialhavet att genomfarten inte skall anses som oskadlig.

Bestämmelser om straff för förorening från fartyg finns i flera olika författningar och den föreslagna begränsningslagen berör bl.a. följande straffbestämmelser.

Straffbuden om miljöbrottslighet i brottsbalken. Enligt 13 kap. 8 a § brottsbalken döms den som förorenar bl.a. vatten på ett sätt som medför eller kan medföra sådana hälsorisker för människor eller sådana skador på djur eller växter, som inte är av ringa betydelse, eller annan betydande olägenhet i miljön för miljöbrott till böter eller fängelse i två år, om inte behörig myndighet har tillåtit förfarandet eller detta är allmänt vedertaget. Om brottet är grovt döms till fängelse i lägst sex månader eller högst sex år. Om gärningen med hänsyn till omständigheterna kan anses försvarlig, döms inte till ansvar enligt paragrafen. Om ett brott som nu sagts begås av oaktsamhet döms enligt 13 kap. 9 § andra punkten brottsbalken för miljöstörning till böter eller fängelse i högst två år.

Enligt bestämmelser i 10 kap. 1 § lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg (vattenföroreningslagen) döms den som uppsåtlig eller av oaktsamhet släpper ut olja från fartyg inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt Östersjöområdet utanför dessa vattenområden till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som inte begränsar ett sådant utsläpp. Om befälhavaren har brustit i den tillsyn som behövs för att utsläpp inte skall ske döms även han till böter eller fängelse i högst två år enligt 10 kap. 2 § i samma lag. Enligt lagens 10 kap. 3 § döms den som uppsåtlig eller av oaktsamhet bryter mot en föreskrift om förbud eller begränsning av trafik i vissa farvatten eller om läktring av skadliga ämnen till böter eller fängelse i högst två år. Även en rad andra förfaranden straffbeläggs i lagen och vissa överträdelser föranleder endast böter. Svensk domstol har kompetens såvitt gäller brott mot lagen som begåtts utom riket i den mån så följer av reglerna om svensk lags tillämplighet i 2 kap. brottsbalken.

Enligt bestämmelser i 8 kap. vattenföroreningslagen kan också en ekonomisk sanktion, vattenföroreningsavgift, tas ut när något av utsläppsförbuden i lagen överträds från ett fartyg. Avgiften kan endast tas ut vid utsläpp av olja. Avgiften bestäms med hänsyn till utsläppets omfattning och fartygets storlek. Avgiftsbeloppen är höga och finns angivna i en i lagen särskild införd tabell. Avgift skall påföras den fysiska eller juridiska person som vid överträdelsen var fartygets redare efter principen om strikt ansvar. Om det avgörande inflytandet över fartygets drift utövades av någon annan i redarens ställe, skall avgiften dock påföras denne. Under vissa omständigheter kan avgiften påföras den som vid överträdelsen var fartygets ägare. Frågor om vattenföroreningsavgift prövas av Kustbevakningen och får överklagas hos tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort där den enhet vid Kustbevakningen som meddelat det överklagade beslutet har sitt säte.

Vattenföroreningslagen innehåller bestämmelser om säkring av bevis och säkerställande av statens anspråk på avgiften. Således får Kustbevakningen meddela de förbud eller förelägganden beträffande fartyget som är nödvändiga för att säkra bevisning, såsom förbud mot fartygets avgång eller vidare

resa eller föreläggande att fartyget skall anlöpa viss hamn (6 §). En sådan åtgärd får riktas mot utländskt fartyg som befinner sig i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon, med anledning av utsläpp i ekonomisk zon, endast om a) det är klarlagt att det har skett ett utsläpp från fartyget, och b) detta utsläpp har medfört eller kan medföra betydande skador på stränder i Sverige eller därmed sammanhängande intressen eller på tillgångar i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon. Påförs någon som är ägare av fartyget eller lasten vattenföroreningsavgift, får kustbevakningen samtidigt beträffande egendomen besluta om förbud mot fartygets avgång eller vidare resa eller föreläggande att fartyget skall anlöpa viss hamn.

I lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten regleras dumpning av avfall från svenska fartyg, oberoende av var fartyget befinner sig, och från utländska fartyg som befinner sig i svenskt territorialhav eller Sveriges ekonomiska zon. Enligt dumpningslagen är det förbjudet att inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon släppa ut avfall i vatten. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet dumpar något i havet kan dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Lagen straffbelägger också vissa andra förfaranden. Lagen innehåller en bestämmelse av vilken framgår att svensk domstol har domsrätt över brott mot lagen som begås utom riket även om 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken inte är tillämpliga.

Överväganden

När det gäller införandet av en begränsningslag kan utskottet ställa sig bakom regeringens överväganden. Utskottet anser således att en anpassning till konventionens artikel 230 inte bör ske genom en sänkning av straffen för de aktuella bestämmelserna till enbart böter utan genom införandet av en lag i vilken föreskrivs ett specificerat undantag från möjligheten att döma till strängare straff än böter i andra situationer än då konventionen tillåter detta. Utskottet har inga invändningar mot regeringens förslag till begränsningslag. Därutöver vill utskottet anföra följande.

Begränsningslagens bestämmelser innebär att endast böter kan komma i fråga som straffrättslig påföljd när förorening har skett från ett utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon. En konsekvens av detta är, som regeringen påpekar i propositionen (s. 163), att svensk lags tillämplighet och svensk domstols behörighet såvitt avser ett sådant brott inte längre följer av reglerna i 2 kap. 2 § brottsbalken. Som redogjorts för ovan krävs ju att strängare straff än böter är föreskrivet för brottet för att svensk domsrätt skall följa av den bestämmelsen när brottet begåtts på ett område som inte tillhör någon stat. Begränsningslagens regler om bötesstraff medför alltså att svensk jurisdiktion kommer att saknas, t.ex. vid brott mot vattenföroreningslagen i Sveriges ekonomiska zon som begåtts från ett utländskt fartyg.

Enligt regeringen innebär det sagda emellertid inte att Sverige skulle vara förhindrat att ingripa med andra medel än rent straffrättsliga mot föroreningar i den svenska ekonomiska zonen. Regeringen pekar på att vid utsläpp av olja kan – oberoende av bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken – den ovan nämnda särskilda vattenföroreningsavgiften tas ut av fartygets redare eller i vissa fall av annan person enligt bestämmelserna i 8 kap. vattenförorenings-

lagen. En sådan avgift kan, anför regeringen, många gånger antas vara en betydligt effektivare och mer ingripande sanktion än böter. Regeringen har mot bakgrund av det sagda inte funnit skäl att i detta sammanhang föreslå någon ändring av bestämmelserna i 2 kap. brottsbalken för att utvidga svensk domsrätt.

Utskottet delar regeringens uppfattning så till vida att utskottet anser det uteslutet att i detta sammanhang ändra brottsbalkens generella regler om svensk lags tillämplighet och svensk domsrätt när det gäller brott som begåtts utanför riket. Utskottet vill dock peka på att problemet på ett mindre ingripande sätt skulle kunna få en partiell lösning.

Som redovisas ovan innehåller flera författningar vid sidan av brottsbalken bestämmelser som hänför brott utomlands under de svenska domstolarnas kompetens även om 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken inte är tillämpliga. Detta är fallet beträffande dumpningslagen (se 10 §). Begränsningslagens bestämmelser föranleder därför inte någon konsekvens för den svenska domsrätten när det gäller dumpning från utländskt fartyg av avfall i Sveriges ekonomiska zon. Däremot kan påföljden på grund av begränsningslagen inte bli strängare än böter. En motsvarande reglering skulle kunna göras i vattenföroreningslagen.

Utskottet vill i sammanhanget erinra om att avsikten med införandet av vattenföroreningsavgiften, som för övrigt endast gäller oljeutsläpp, var att den skulle utgöra en förstärkning av straffsanktionerna vid otillåtna utsläpp från fartyg. Den var alltså inte tänkt som någon ersättning för straff. Enligt vad som då uttalades i förarbetena borde kriminaliseringen behållas inte minst som ett uttryck för samhällets moraliska fördömande av otillåtna utsläpp (jfr prop. 1982/83:87 s. 14 f).

Frågan om ändringar i vattenföroreningslagen ligger utanför utskottets beredningsområde och utskottets avsikt har endast varit att peka på en möjlighet att lösa ett straffrättsligt problem som uppkommit på grund av konventionsåtagandena. Utskottet tar således inte ställning till andra konsekvenser, t.ex. om den antydda regleringen skulle kunna strida mot andra svenska internationella åtaganden eller om det är lämpligt att genomföra en sådan lagändring utan ytterligare beredning.

Härutöver vill utskottet anföra följande.

Utskottet kan konstatera att oljeutsläppen i svenska farvatten ökat under senare tid och att havsmiljön blivit allt sämre. Från Kustbevakningen har utskottet inhämtat att under 1995 registrerades 153 oljeutsläpp i Sveriges ekonomiska zon. I 23 fall var utsläppskällan känd och flertalet torde ha rapporterats till polismyndighet. Uppgift saknas om huruvida något av fallen lett till åtal (detta gäller svenska fartyg). Enligt vad utskottet erfarit har regeringen inte i något fall behandlat eller meddelat tillstånd till åtal för utsläpp från utländskt fartyg i Sveriges ekonomiska zon.

Under år 1996 har Kustbevakningen höjt ambitionsnivån innebärande att svenska farvatten intensivövervakats under vissa tider. Detta har inneburit att hittills i år har 115 oljeutsläpp registrerats i den ekonomiska zonen. Härav har sju stycken rapporterats till åtal.

I sitt remissvar över den promemoria som ligger till grund för propositionen har Sjöfartsverket anført att Sverige i det internationella arbetet gjort stora

ansträngningar med att införa skärpta regler vid föroreningar av miljön och att införandet av begränsningslagen rimmar illa härmed. Både Kustbevakningen och Sjöfartsverket har betonat att det förhållandet att det inte går att utdöma annat än böter för de straffbelagda handlingarna enligt begränsningslagen inte får medföra att gärningarna anses mindre straffvärda än tidigare; lagändringen utgör alltså endast en anpassning till havsrättskonventionen. Utskottet delar denna uppfattning.

Utskottet ser med tillfredsställelse att en arbetsgrupp under Helsingforskommissionens Sjöfartskommitté (HELCOM MC) med företrädare för Östersjöstaterna vid ett möte i Helsingfors i mars i år kom överens om en strategi för Östersjön. Strategin innebär att ett ingående och omfattande regionalt samarbete för uppbyggnad, utveckling och harmonisering av systemet med mottagningsanläggningar för oljeavfall i hamnarna runt Östersjön skall inledas. Detta torde kunna nedbringa de olagliga oljeutsläppen. Detta är emellertid inte tillräckligt. Vid sidan härav bör möjligheterna att ingripa med straffrättsliga medel alltså kvarstå; begränsningslagen får ses som en åtgärd i detta syfte. Alternativet till begränsningslagen skulle nämligen på grund av konventionsåtagandena vara avkriminalisering.

Utskottet anser att det snarast bör vidtas åtgärder för att effektivisera det rättsliga förfarandet när det gäller att beivra oljeutsläpp i bl.a. Östersjön. Här kan naturligtvis olika vägar prövas. Ansträngningar bör t.ex. göras inom berörda myndigheter för att föra ytterligare fall till åtal; här ser utskottet med tillfredsställelse Kustbevakningens höjda ambitionsnivå. Vidare kan sanktionssystemet förbättras inte minst genom ett effektivare indrivningsförfarande. Ett samarbete med övriga kuststater med detta syfte skulle kunna aktualiseras.

Vid sidan av de rent straffrättsliga åtgärderna finns, som nämnts ovan, även ekonomiska sanktioner att tillgripa. Det handlar dels om företagsbot, som dock förutsätter att det kan visas att brott föreligger (se 36 kap. 7–10 §§ brottsbalken), dels om vattenföroreningsavgift. I sistnämnda fall gäller strikt ansvar. Avgiften, som varit oförändrad sedan år 1984, har nyligen höjts (prop. 1994/95:28, TU5, rskr. 121) för att behålla sin preventiva verkan. Enligt vad utskottet erfarit från Kustbevakningen finns dock vissa svårigheter att driva in dessa avgifter. Även här skulle åtgärder för att effektivisera indrivningen alltså kunna verka avhållande. Utskottet förutsätter att åtgärder i denna riktning vidtas.

Miljöbalksutredningen bör särskilt ingående undersöka olika möjligheter på det straffrättsliga området för att komma till rätta med föroreningen av den marina miljön. Här kan utvidgade direktiv i det pågående utredningsarbetet komma i fråga. Även andra vägar kan prövas. Utskottet har t.ex. tidigare utgått från att det i samband med utvärderingen av företagsbotsinstitutet sker överväganden om institutets användning på miljöbrottsområdet (jfr 1994/95:JuU24 s. 27).

Avslutningsvis vill utskottet framhålla att det naturligtvis, som alltid när det gäller nya åtgärder, måste göras en avvägning mellan tillgängliga resurser och effektiviteten i de åtgärder som övervägs.

Det får ankomma på regeringen att i linje med vad som nu anförts vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma ett bättre skydd för den marina

miljön. Utskottet anser att riksdagen bör göra ett tillkännagivande med den innebörd som utskottet nu gett uttryck för.

1995/96:JuU9y

I övrigt har utskottet inte något att anföra när det gäller propositionen.

Åklagarens kompetens vid miljöbrottslighet m.m.

Motionen

I motion U33 (yrkande 1) begärs ett tillkännagivande om svårigheterna att åtala och döma personer som begått brott mot t.ex. vattenföroreningslagen. Enligt motionärerna är en av förklaringarna till att brott mot nämnda lag inte beivras bl.a. åklagarnas bristande kompetens vad gäller denna typ av brottslighet. Samtidigt, anför motionärerna, finns varken resurser eller tid att ägna sig åt dessa brott. Motionärerna anser att regeringen bör komma med förslag till åtgärder som t.ex. leder till en ökad kompetens för miljöbrottslighet hos åklagarna. Vidare bör enligt motionärerna miljöbrotten prioriteras.

Tidigare riksdagsbehandling m.m.

Utskottet har vid flera tillfällen behandlat motioner som rör åklagarens kompetens rörande miljöbrottslighet. Senast under förra riksmötet behandlade utskottet vid flera tillfällen frågan.

I samband med riksdagens beredning av budgeten för polisväsendet behandlade utskottet en motion vari begärdes att miljöbrottsligheten skulle utgöra ett prioriterat område i polisarbetet.

Utskottet (1994/95:JuU14 s. 7) påpekade att miljöbrottslighet, särskilt i grövre former, ofta utgör ett led i ekonomisk brottslighet som polisen i enlighet med vad regeringen uttalade i budgetpropositionen hade att särskilt prioritera. Utskottet var emellertid inte berett att härutöver ta ställning för att bekämpningen av *all* miljöbrottslighet skulle prioriteras framför bekämpningen av annan, allvarlig, brottslighet. Utskottet avstyrkte i sitt av riksdagen godkända betänkande bifall till motionen.

Även i samband med riksdagsbehandlingen av budgeten för åklagarväsendet behandlade utskottet en motion vari yrkades en ökning av anslaget till åklagarmyndigheterna för att användas för personalförstärkningar och utbildning när det gäller miljöbrott.

Utskottet (1994/95:JuU18 s. 7) anförde inledningsvis bl.a. att samtliga aspiranter som antas till åklagarutbildningen deltar i utbildning i bl.a. miljö rätt inför sin juris kandidatexamen, samt att miljöbrottslighet därutöver behandlas under ett eget avsnitt i åklagarkurs 1 i åklagarväsendets aspirantutbildning. Utskottet konstaterade att miljöbrottslighet inte sällan har ett samband med ekonomisk brottslighet och hänvisade till att budgetramen för åklagarväsendet under budgetåret 1994/95 förstärkts för anställning av 30 ekoåklagare. Utskottet var inte berett att förorda att åklagarmyndigheterna anvisades ytterligare medel utöver regeringsförslaget. Utskottet förutsatte att det inom åklagarväsendet vid de nödvändiga prioriteringar som måste göras avsattes lämpliga resurser för utbildning och utredning av miljöbrottslighet.

Utskottet avstyrkte i sitt av riksdagen godkända betänkande bifall till motionen.

Även i samband med att utskottet behandlade regeringens skrivelse om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten (skr. 1994/95:217) avstyrktes en motion som rörde frågan om miljöbrottslighet. I skrivelsen redovisade regeringen sin strategi som innebar att myndigheterna väsentligt skulle fördjupa sitt samarbete för att effektivisera kontroll, utredning och lagföring för att i ökad utsträckning kunna förebygga ekonomisk brottslighet. Samverkan skulle, enligt skrivelsen, omfatta såväl statliga som kommunala myndigheter.

I motionen yrkades att de aviserade samordningsåtgärderna också borde gälla miljöbrottsligheten.

Utskottet (1994/95:JuU25 s. 24) konstaterade att det inte förelåg någon oenighet i frågan. Miljöbrottslighet kunde, ansåg regeringen i sin skrivelse, också räknas till den ekonomiska brottsligheten och det krävdes också samordning när det gäller åtgärder mot ekobrottslighet i form av miljöbrott. Utskottet ansåg att motionen fick anses tillgodosedd genom regeringens uttalande.

I samma ärende avstyrkte utskottet en motion vari efterlystes bättre utbildning för rättsväsendet när det gäller miljöbrottslighet.

Utskottet konstaterade att bekämpningen av miljöbrottslighet ställer särskilda kompetenskrav men avstyrkte bifall till motionen mot bakgrund av att regeringen aviserat ett uppdrag till samtliga myndigheter att planera och genomföra kompetensutveckling bl.a. inom åklagarväsendet i fråga om ekonomisk brottslighet.

I ett frågesvar i riksdagens kammare den 21 november 1995 (riksdagens snabbprotokoll 1995/96:26) om miljöbrott anförde justitieministern bl.a. att en höjning av kompetensen rörande miljöbrott initierats och att särskilda utbildningsinsatser för såväl poliser som åklagare vidtagits sedan i vart fall mitten av 80-talet. Hon anförde vidare att det sedan våren 1995 ges en åtta veckors miljöutbildning för särskilda utredare av miljöbrott. Utbildningen omfattar, förutom lagstiftningen på området, även ekologi och miljövard samt samverkan mellan polis och tillsynsmyndigheter.

Inom utredningsväsendet pågår för närvarande överväganden när det gäller sanktionssystemet på miljöområdet. Miljöbalksutredningen skall enligt tilläggsdirektiv (1994:134) utreda hur ett nytt sanktionssystem kan se ut. Utredningen skall enligt sina direktiv lämna ett slutbetänkande sommaren 1996.

Vidare har en särskild utredare tillkallats för att utreda frågor om sanktioner vid brott i näringsverksamhet med syfte att effektivisera bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten (dir. 1995:95). I uppdraget ingår att kartlägga och utvärdera hur reglerna om företagsbot tillämpas. Utredaren skall mot bakgrund av denna utvärdering utarbeta förslag till ett effektivt sanktionssystem såvitt avser brott inom näringsverksamhet. Vid detta arbete skall utredaren överväga om ett system med företagsbot bör ersättas med ett ansvarssystem med straff som riktar sig mot juridiska personer i likhet med vad som finns i vissa andra länder.

Utskottet har vidare från Riksåklagaren erfarit att en fördjupad utbildning för åklagare när det gäller brott mot miljölagstiftningen skall genomföras årligen med början i höst. Utbildningens syfte är att ge en första grundlägg-

Överväganden

Utskottet kan konstatera att flera utbildningsinsatser redan initieras för rättsväsendets företrädare när det gäller miljöbrottslighet. Utskottet utgår, liksom tidigare, från att det inom åklagarväsendet avsätts lämpliga resurser för utbildning och utredning av miljöbrottslighet vid de prioriteringar som måste göras. När det gäller motionsönskemålet om prioritering av bekämpning av miljöbrottslighet kan utskottet konstatera att denna fråga bör behandlas i samband med beredningen av årets budgetproposition.

Utskottet kan vidare konstatera att miljöbrottsfrågorna är föremål för överväganden inom ramen för det miljöbalksarbete som pågår. Ur detta arbete kan det givetvis komma fram en del förslag som effektiviserar det rättsliga förfarandet.

Utskottet anser det inte nödvändigt med ett riksdagsuttalande i anledning av nu berört motionsyrkande.

Stockholm den 14 maj 1996

På justitieutskottets vägnar

Gun Hellsvik

I beslutet har deltagit: Gun Hellsvik (m), Birthe Sörestedt (s), Göran Magnusson (s), Sigríd Bolkeús (s), Göthe Knutson (m), Märta Johansson (s), Ingbritt Irhammar (c), Margareta Sandgren (s), Anders G Högmark (m), Siw Persson (fp), Ann-Marie Fagerström (s), Alice Åström (v), Pär Nuder (s), Kia Andreasson (mp), Rolf Åbjörnsson (kds), Helena Frisk (s) och Jeppe Johnsson (m).