

Motion till riksdagen

1987/88:Jo809

av Sven Munke (m)

om en haverikommission i miljömål

När BT-Kemi-affären inträffade på 1970-talet var det flera saker som samverkade till att verksamheten kunde fortgå så länge och att den trots allt fick upphöra. Det viktigaste var företagsledningens skrupelfria inställning. En annan mycket viktig faktor var myndigheternas passivitet, nonchalans och inkompetens. Det gäller hela raden av myndigheter från den lokala hälsö-vårdsnämnden, tillsynsmyndigheten länsstyrelsen, naturvårdsverk och koncessionsnämnd. Dessa myndigheter tog ingen notis om allmänhetens varningar och krav. Ytterligare en faktor var massmedias likgiltighet eller oförståelse. Rapporteringen var med ett undantag större delen av tiden godtrogen och utan intresse. Det var inte förrän i slutet av affären när de stora avslöjandena redan var gjorda som massmedia hårdbevakade affären och därmed sannolikt bidrog till att verksamheten tog slut fortare än annars. Det var allmänheten, inte myndigheterna, som avslöjade och rapporterade olagliga utsläpp och nedgrävda tunnor till misstrognas myndigheter och ljugande företagsledning.

Myndigheternas agerande och handfallenhet väckte djup misstro hos allmänheten. Nyligen företagna opinionsundersökningar visar att den misstron består. Scan-Dust-affären visar att historien upprepas, företagsledning och myndigheter agerar på samma sätt som i BT-Kemi-affären för 10 år sedan.

För drygt fem år sedan – innan Scan-Dust kom till – skrev docenten Staffan Westerlund, då ledamot av miljövårdsberedningen, till dåvarande jordbruksministern Svante Lundkvist och föreslog "en mellanform av haverikommission och offentlig utfrågning under ledning av en domare som ett medel för allmänheten och framför allt dem som direkt kan påverkas av miljöstörningar att få fakta klarlagda". Förslaget skall ses "mot bakgrund av iakttagelser och erfarenheter av allmänhetens misstro mot tillsynen enligt miljöskyddslagen m. fl."

Westerlund förklarar att "vid en tillbakablick på det senaste årtiondet i svensk miljövard framstår en faktor som oförändrad eller t. o. m. förstärkt, nämligen en utbredd misstro bland allmänheten. Den kan rikta sig mot dem som utövar miljöfarlig verksamhet m. fl. men också, och inte minst, mot dem som övervakar dessa verksamheter, tillsynsmyndigheterna. I offentlig utredningstext (t. ex. SOU 1978:80) ges exempel på missförhållanden och levereras kritik mot tillsynsmyndigheten.

BT-Kemi-affären var inte unik annat än i synlighet. De flesta missförhållanden, som antyddes i miljöskyddsutredningen (SOU 1978:80), förefaller kvarstå. Det är inte alls svårt att samla ett antal personer som har god

inblick i hur tillsynen numera bedrivs och som då berättar om undfallenhet eller än värre attityder från tillsynsmyndigheter mot företagare. I samband med BT-Kemi-affären uppenbarades t. o. m. direkt mutbrott. Förhållandet att en och samma person har dubbla lojaliteter och spelar flera roller har omvittnats i flera fall”.

Med hänsyn till att förhållandena inte blivit bättre de senaste åren anser jag det befogat att förverkliga detta fem år gamla förslag som jag bifogar motionen som ytterligare motivering.

Mot. 1987/88
Jo809

Hemställan

Med stöd av det anförda hemställs

att riksdagen hos regeringen begär förslag om en haverikommission i miljömål.

Stockholm den 22 januari 1988

Sven Munke (m)

Staffan Westerlund, docent

27 nov 1982

Till jordbruksministern Svante Lundkvist
Jordbruksdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Mot bakgrund av iakttagelser och erfarenheter av allmänhetens misstro mot tillsynen enligt miljöskyddslagen m. fl. vill jag i det följande föreslå en mellanform av "haverikommission" och offentlig utfrågning under ledning av en domare som ett medel för allmänheten och framför allt dem som direkt kan påverkas av miljöstörningar att få fakta klarlagda. Jag utvecklar nedan dels bakgrunden till förslaget, dels huvudpunkterna av detsamma.

Vid en tillbakablick på det senaste årtiondet i svensk miljövärd framstår en faktor som oförändrad eller t. o. m förstärkt, nämligen en utbredd misstro bland allmänheten. Den kan rikta sig mot dem som utövar miljöfarlig verksamhet m. fl. men också och inte minst mot dem som övervakar dessa verksamheter, tillsynsmyndigheterna.

I offentlig utredningstext (t. ex. SOU 1978:80) ges exempel på missförhållanden och levereras kritik mot tillsynsverksamheten. BT-Kemiaffären var inte unik annat än i sin synlighet. De flesta missförhållanden, som antyddes av miljöskyddsutredningen, förefaller kvarstå. Det är inte alls svårt att samla ett antal personer som har god inblick i hur tillsynen numera bedrivs och som då berättar om undfallenhet eller än värre attityder från tillsynsmyndigheter mot företagare. I samband med BT-Kemiaffären uppenbarades t. o. m. direkt mutbrott. Förhållandet att en och samma person kan ha dubbla lojaliteter och spelar flera roller har omvitnats i flera fall. Personer som varit anställda på ett företag går över till tillsynsmyndighet och utövar sedan myndighetsuppgifter gentemot just det företaget, t. ex. Sverige är ett litet land och förbindelser mellan förorenare och tillsynsmyndigheter – och kanske också lojaliteter dem emellan – kan bli intensiva.

En juridisk analys av beslutsmotiveringar och andra framförda argument för hur tillsynsmyndighet har agerat i visst fall inger betänkligheter i samma riktning som det nyss sagda. Det finns inga som helst tecken på att tillsynen mer allmänt skulle ha skärpts på ett signifikant sätt under det senaste årtiondet, och heller inte sedan 1981 års ändringar i miljöskyddslagen. Det finns vissa regionala och lokala undantag från detta, men i det stora hela har 1981 års ändringar inte medfört några stora förändringar för tillsynens bedrivande.

För vissa slags verksamheter utanför miljöskyddslagens tillämpningsområde är lagreglerna själva utformade för att utestänga allmänheten. Jag avser atomenergilag. Tillståndsprovningen enligt denna försiggår i vad många skulle kalla det fördolda, och brott mot säkerhetsföreskrifter får inte åtalas av åklagare utan att kärnkraftsinspektionen har anmält det till åtal. Men någon i lag uttalad åtalsplikt för kärnkraftsinspektionen finns inte.

Kritik som om den vore riktig är mycket besvärande har riktats mot den svenska miljövårdens rättssäkerhet m. m. av både författare och i debatter, seminarier m. m. Något systematiskt bemötande av sådan kritik förekommer inte. Jag tror detta beror på att kritiken helt enkelt i sina huvuddrag är korrekt.

I min egen verksamhet som (långt tidigare) länsstyrelsetjänsteman, sedan forskare, universitetslärare och verksam inom Svenska Naturskyddsföreningen har jag sett eller på annat sätt kommit i kontakt med ett mycket stort antal händelser och fenomen som inte kan beskrivas som annat än grova försummelse eller värre. Framför allt under senare år har jag getts många exempel från tjänstemän på hälsovårdsnämnder och länsstyrelser på vad som inte är annat än olaglig hänsyn gentemot förorenare och liknande. Samtidigt får jag från personer utanför myndighetsorganisationen en stor mängd exempel på misstänksamhet och känsla av vanmakt.

Och tillsammans ger allt detta en bild, i vilken BT-Kemi-affärens alla tragiska och olustiga detaljer passar in förträffligt.

Risken förefaller stor för att en fortsättning på nuvarande förhållanden kan ge en i så hög grad ökad misstro att vilsegångna militanter möter ett gensvar som de hittills saknat i landet. En sådan utveckling måste med all kraft hindras.

Den "nya" miljöskyddslagens krav att tillsynsmyndigheter (i praktiken vanligen länsstyrelserna) måste anmäla alla straffbara överträdelse av miljöskyddslagen till åklagare har, av allt att döma, knappt alls följts. Jag känner själv till fall där åtalsanmälan har underlåtit samtidigt som olika former av förbindelser mellan företagaren och myndigheten har utnyttjats.

I lagen (1970:XXX) om påföljder och ingripande vid olovligt byggande m. m. ("svartbyggelagen") infördes en ganska likartad anmälnings- och åtgärdsplikt för byggnadsnämnderna. Den enda undersökning som hittills gjorts av den lagens effekt pekar i precis samma riktning som mina nyss redovisade antaganden om miljöskyddslagens anmälningsplikts efterlevnad, nämligen praktiskt taget ingen effekt alls.¹

Jag blir allt starkare övertygad om att det för närvarande inte kommer att lyckas att få tillsynsmyndigheter i allmänhet att så värst mycket bättre fullgöra sina skyldigheter, såvida man inte vidtar sanktioner också mot dem vid fall av obehöriga hänsyn etc. Jag tror vidare att varken JO eller åklagare för närvarande är beredda att medverka till att med kraft minska inslagen av myndighetsmissbruk, jäv, påtryckningar och obehöriga hänsyn i övrigt. Bara helt uppdagade mutbrott torde också i fortsättningen regelmässigt beivras. Jag tror slutligen att man inom överskådlig framtid inte skulle kunna få tillsynsmyndigheterna att fungera villigare och effektivare än hittills genom att ytterligare skärpa regler om åtalsanmälningsplikt m. m. En regel som inte följs kan inte gärna fås att fungera bättre genom att regeln i fråga skärps än mer.

Om man ändå vill ändra på de ovan beskrivna förhållandena och framför allt om man vill minska grunderna för misstron borde nya vägar provas. En

¹ Sjöberg, T: Något om påföljdsreglerna vid olovligt byggande. Uppsats i tillämpade studier, Juridiska institutionen i Uppsala 1980. Stencil. Bifogas i ett ex.

sådan vore att överväga något som bäst liknar en kombination mellan en haverikommission och ett offentligt förhör eller snarare utfrågning. Viss förebild har man i t. ex. sjöförklaringen. Om ett haveri eller ovanligt stort utsläpp eller liknande inträffar, skulle en sådan utfrågning kunna påfordras av någon som anser sig berörd av det inträffade. Proceduren kan ledas av t. ex. en domare från fastighetsdomstolen eller – vilket sannolikt inte är möjligt av resursskäl – än bättre av någon av ordförandena i koncessionsnämnden för miljöskydd.

Skyldig att inställa sig skulle vara envar som ansvarar för den verksamhet eller åtgärd som misstänks ha någon betydelse för händelsen. Även anställda där ska delta om någon kallar dem. Samma skyldighet ska gälla för den som har eller har haft tillsynsuppgifter som kan beröras av det inträffade eller det befarade.

Alla dessa ska vara skyldiga lämna uppgifter om relevanta förhållanden och svara på frågor som har anknytning till förhandlingens syfte. Svaren kan avges under något slags sanningsansvar. Rätt att ställa frågor ska envar ha. Ordföranden har att bedöma huruvida frågorna är relevanta. Förhandlingen protokollförs på ungefär samma sätt som koncessionsnämndens numera.

Eventuellt kan man överväga att låta ordföranden ha som bisittare en domare från annan tingsrätt med erfarenhet av bedömningar av vårdslöst och brottsligt handlande etc.

Förutom protokollet, för vars innehåll ordföranden ansvarar, kan man överväga att låta ordföranden med bisittare avge ett utlåtande om vad förhandlingen har utvisat – något i stil med vad en haverikommission kan avge.

Reglerna om övergrepp i rätts sak i brottsbalken bör samtidigt modifieras så att de skyddar också dem som ska ge information vid denna typ av förhandling.

Om ordföranden och bisittare avger ett utlåtande ska detta inte ha egen rättsverkan i kommande brott- och skadeståndsmål.

Förhandlingen ska ordnas mycket skyndsamt och kunna förenas med besiktning av olika verksamheter m. m.

Envar ska ha rätt att lämna uppgifter – även under sanningsansvar om uppgiftslämnaren så önskar.

Förhandlingen ska ordnas om någon person påfordrar detta *samt* en domare i fastighetsdomstolen (eller koncessionsnämnden) efter en summarisk bedömning finner det vara i viss mån sannolikt att

- ett villkor av betydelse i ett tillstånd har överträtts
- en verksamhet utövas i strid mot någon bestämmelse av större betydelse från miljösynpunkt
- en onormal händelse eller olycka har hänt som kan påverka den nytte miljön, eller
- något onormalt av betydelse har hänt eller pågår i den yttre miljön.

Förslaget kan naturligtvis utvecklas mycket noggrannare, men det är inte nödvändigt nu. Jag har velat fästa uppmärksamheten på att tillsynen inom miljövårdsområdet på flera sätt är sämre än flertalet medborgare och politi-

ker önskar. Jag har framför allt velat visa på behovet av och möjligheten att låta allmänheten få en effektiv insyn i vad som verkligen pågår i miljön. Redan insynen som sådan kommer att ha en positiv inverkan, både politiskt och psykiskt. Den kan också bidra till en effektivare tillsyn på flera sätt.

Mina iakttagelser och andra grunder avser olika delar av landet. På vissa håll är förhållandena bättre än dem jag antytt, men inte så utbrett att bilden jag gett av gapet mellan lagstiftarens intentioner och faktiskt resultat modifieras.

När t. ex. specialfartyget "Sigyn" för några dagar sedan gick på grund, var åtgärden att tillsätta en haverikommission som inte hade beröring med vare sig sjöfartsverket eller tillsynssidan på atomenergiområdet med säkerhet politiskt och psykologiskt nödvändig. Motsvarande insikter kan också användas för överväganden om förbättringar inom miljövården i stort.

Uppsala som ovan

Staffan Westerlund

Mot. 1987/88

Jo809

Bilaga

