

Anmälan mot Länsstyrelsen i Gotlands län angående brister i utövandet av tillsyn enligt miljöbalken

Anmälan

I en skrivelse till JO framförde AA klagomål mot Länsstyrelsen i Gotlands län. AA var kritisk till hur länsstyrelsen utövade sina uppgifter som tillsynsmyndighet enligt miljöbalken. AA fäste i en skrivelse, den 29 juni 2001, länsstyrelsens uppmärksamhet på att en grillplats hade uppförts inom ett naturvårdsområde längs stranden utanför Visby. Anmälan resulterade i att länsstyrelsen gjorde en anmälan till åklagarmyndigheten som beslutade att förundersökning skulle inledas. Utöver anmälan till åklagarmyndigheten vidtog länsstyrelsen inga åtgärder i avvaktan på ett domstolsavgörande. AA hemställde att JO skulle granska hur länsstyrelsen utövar sin tillsynsplikt enligt miljöbalken.

Utredning

Muntliga upplysningar inhämtades i augusti 2002 från länsstyrelsen varvid frakom att länsstyrelsen inte hade vidtagit några andra åtgärder med anledning av AA:s skrivelse än att anmäla uppförandet av anläggningen till polisen. Länsstyrelsen avsåg avvakta till dess en domstol avgjort om uppförandet av anläggningen var brottsligt eller inte. Anmälan remitterades därefter till Länsstyrelsen i Gotlands län för utredning och yttrande. I remissvaret anfördes följande (bilagan utelämnad här).

Enligt 26 kap. 2 § miljöbalken (MB) skall länsstyrelsen vid misstanke om brott mot MB anmäla ärendet till åklagarmyndigheten.

Den aktuella lagstiftningen i ärendet utgörs bl. a. av 7 kap 16 § MB, som stadgar att inom strandskyddsområde får inte andra anläggningar eller anordningar utföras som hindrar eller avhåller allmänheten från att beträda ett område där den annars skulle ha fått färdas fritt eller som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter (4.).

Enligt 26 kap 9 § MB får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken skall efterlevas. Enligt andra stycket får mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet inte tillgripas.

Länsstyrelsen har i anmälan till åklagarmyndigheten den 1 augusti 2001 angett ärendet till åtalsprövning (se bilagor) och därvid anført följande, – 4 st. ”På sidan 86 i Regeringens proposition 1997/98:45 – ”Miljöbalk. Författningskommentarer och

bilaga 1". Del 2 – ges ett antal exempel på anläggningar/anordningar som kan (kursiverat här) vara otillåtna att uppföra inom strandskyddsområde. Till de uppräknade exemplen hör grillplats.”

Som länsstyrelsen tolkar det kan det alltså vara otillåtet att uppföra t ex en grillplats inom strandskyddsområde. Det behöver dock inte vara det. Länsstyrelsen skall själv inte göra någon bedömning av om överträdelsen kan föranleda fällande dom eller om det är ett ringa brott utan anmäla de faktiska förhållandena så snart en straffbar överträdelse kan konstateras (se a.a. de 2, jfr också JO:s utlåtande i JO:s ämbetsberättelse 2001/02:101, s. 360).

Länsstyrelsens naturvårdsenhet har överlämnat ärendet till åklagarmyndigheten.

Länsstyrelsens normala handläggningsrutiner är följande. Efter en anmälan i dylika ärenden öppnar länsstyrelsen ett tillsynsärende. Därefter vidtages besiktning (syn) av platsen och eventuella foton ombesörjes. Sedan tar länsstyrelsen ställning till om misstanke om brott enligt ovan och överlämnar i så fall ärendet till åklagarmyndigheten. När denna fas är avklarad skall en kontakt initieras med åklagaren om länsstyrelsen kan fortsätta handläggningen av tillsynsärendet med hänsyn till polisens arbete t ex med att säkra eventuell bevisning. Om åklagarmyndigheten ger klartecken att gå vidare inforas en redogörelse från innehavaren/ägaren om omständigheterna vid anläggningens (anordningens) tillkomst och när väl redogörelsen har inkommit fattar länsstyrelsen ett beslut om tillstånd krävs eller inte. Om tillstånd inte krävs avskrivs ärendet och överlämnas för kännedom till åklagarmyndigheten.

Ett mer korrekt förfarande torde således ha bestått i att länsstyrelsen efter AA:s anmälan öppnat ett tillsynsärende och fortsatt handlägga ärendet efter åtalsöverlämnandet genom att ha en underhandskontakt med åklagarmyndigheten samt informerat och förelagt områdets innehavare att inkomma med redogörelse och därefter när redogörelse inkommit ta ställning till om tillstånd eller inte krävs enligt MB.

Av vad länsstyrelsen nu kan konstatera har de ordinarie handläggningsrutinerna inte följts.

Vid telefonkontakt med polisen i Visby den 30 september 2002, poliskommissarie BB, uppger denne att han i dagarna inväntar vidare instruktioner i ärendet från 9:e åklagarkammaren i Stockholm. Han har själv varit på en högre polischefskurs i sex månader och bl. a. därför har ärendet blivit liggande. Till bilden hör också att den eventuella upphovsmannen till grillplatsen är aktuell i ytterligare utredning vars beskaffenhet är av större dignitet än det här ärendet.

AA kommenterade remissvaret.

Bedömning

Ärendet gäller en grillplats som uppförts på en plats som omfattas av strandskydd enligt 7 kap. 13-14 §§ miljöbalken. Tillsyn över strandskyddsområden utövas enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken av länsstyrelsen. Regler om tillsyn finns i 26 kap. miljöbalken. Av 26 kap. 1 § följer att tillsynen skall säkerställa syftet med balken och föreskrifter som har meddelats med stöd av den. Tillsynsmyndigheten skall för det ändamålet i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse. Tillsynsmyndigheten skall dessutom, genom rådgivning, information och liknande verksamhet, skapa förutsättningar för att balkens ändamål skall kunna tillgodoses.

Enligt 26 kap. 2 § miljöbalken är tillsynsmyndigheten skyldig att vid misstanke om brott anmäla överträdelser av bestämmelser i balken eller föreskrifter som meddelats med stöd av den till polis- eller åklagarmyndigheten. Enligt förarbetena (prop. 1997/98:45) skall tillsynsmyndigheten inte själv göra någon bedömning av om överträdelserna kan föranleda en fällande dom eller om det är ett ringa brott utan anmäla de faktiska förhållandena så snart en straffbar överträdelse kan konstateras. Gärningens allvar, om vårdslöshet eller uppsåt föreläggat, vem som är ansvarig för överträdelserna i straffrättslig mening och liknande bedömningar skall ske i den efterföljande brottsutredningen.

Enligt 26 kap. 9 § miljöbalken får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs i ett enskilt fall för att balken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken skall efterlevas.

I detta fall har länsstyrelsen i egenskap av tillsynsmyndighet anmält överträdelserna till åklagarmyndigheten enligt 26 kap. 2 § miljöbalken men därutöver inte vidtagit några åtgärder. Tillsynsmyndigheternas skyldighet att utan egen bedömning anmäla misstänkta brott mot miljöbalken till åklagarmyndigheten innebär inte att myndighetens åligganden för att säkerställa syftet och kontrollera efterlevnaden av balken sätts ur spel i avvaktan på en dom eller ett beslut. Ett mer korrekt förfarande hade, såsom länsstyrelsen angett i sitt remissvar, varit att länsstyrelsen hade öppnat ett tillsynsärende och fortsatt handläggningen i detta efter åtalsöverlämnandet. Enligt vad som anges i remissvaret utgör ett sådant förfarande länsstyrelsens normal handläggningsrutiner i fall som anmäls till polis eller åklagare. Givetvis borde dessa rutiner ha följts även i detta fall och jag utgår från att de fortsättningsvis kommer att följas samt att länsstyrelsen numera har öppnat ett tillsynsärende och fortsatt handläggningen i ärendet.

Vad som i övrigt anförs föranleder inga uttalanden eller åtgärder från min sida.

Med den kritik som ligger i det nyss sagda avslutar jag ärendet.