

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-04-30

Närvarande: F.d. justitieråden Leif Thorsson och Karin Almgren
samt justitierådet Stefan Johansson

Producentansvar och straffansvar för nedskräpning

Enligt en lagrådsremiss den 22 april 2021 har regeringen (Miljödepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i miljöbalken.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kansliråden Anna Cedrum och Linn Åkesson samt departementssekreteraren Pia-Maria Lindroos.

Förslaget föranleder följande yttrande.

29 kap. 11 §

Paragrafen reglerar straffrihet för vissa gärningar då de är att bedöma som ringa. Det föreslås att undantaget för en ringa gärning ska tas bort när det gäller nedskräpningsförseelse. Detta innebär att straffansvaret kommer att omfatta även den som skräpar ned med ett enstaka mindre föremål såsom en cigarettfimp, ett enstaka godis- eller glasspapper eller ett tuggummi.

För att kriminalisering ska vara befogad gäller som en allmän utgångspunkt att det beteende som ska kriminaliseras är så klandervärt att det bör bestraffas. Vilka kriterier som närmare bör vara styrande för att en kriminalisering av ett visst beteende ska vara befogad behandlades av Åklagarutredningen i betänkandet *Ett reformerat åklagarväsende*. Enligt utredningen borde följande kriterier vara uppfyllda (se SOU 1992:61, Del A, s. 110 och 111):

1. Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
2. Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
3. En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
4. Straffsanktionen ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
5. Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Såväl regering som riksdag ställde sig i allt väsentligt bakom dessa kriterier (se prop. 1994/95:23 s. 55, bet. 1994/95:JuU2 s. 6 f. och rskr. 1994/95:40). Frågan om principerna för kriminalisering har också behandlats av Straffrättsanvändningsutredningen i betänkandet *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38). Även den utredningen presenterade ett antal kriterier som den ansåg bära

gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad. Kriterierna överensstämmer delvis med dem som Åklagarutredningen angav, bl.a. att det ska vara fråga om en tillräckligt allvarlig gärning och att det ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det oönskade beteendet. (Se SOU 2013:38, Del 2, s. 480 ff.)

När straffbestämmelsen om nedskräpningsförseelse och undantaget för ringa brott infördes uttalades i propositionen att varje överträdelse av förbudet inte är sådan att den har ett straffvärde som motiverar att ett straff döms ut även om överträdelsen är klandervärd. Vidare angavs att den attitydförändring som behövs för att alla människor ska avstå från att skräpa ned inte heller kan åstadkommas genom att sanktioner omfattar alla överträdelser. (Se prop. 2010/11:125 s. 22.)

De skäl som regeringen nu anför till stöd för att även ringa brott ska vara straffbara är huvudsakligen att alla de små föremål som slängs mer eller mindre innehåller plast och att denna nedskräpning sammantaget ger upphov till stora effekter på miljön och djurlivet samt att kunskapsnivån om plast, mikroplast och effekterna på miljön av nedskräpning har höjts avsevärt sedan undantaget för ringa brott infördes 2011.

Regeringen anför i lagrådsremissen att det utifrån principiella grunder kan ifrågasättas om sådana nedskräpningsförseelser som hittills bedömts som bagatellartade hör hemma inom det kriminaliserade området. Regeringen anser emellertid att de skäl som anføres är tillräckliga och att det inte finns någon lämpligare metod som skulle kunna komma tillrätta med det oönskade beteendet. Dessutom framhåller regeringen att införandet av straffansvar för ringa nedskräpning är ett viktigt led för att kunna förändra de normer som i dag leder till att det skräpas ned, öka konsumentens medvetenhet och få till en beteendeförändring hos konsumenten.

Lagrådet ifrågasätter inte att nedskräpning av små föremål sammantaget ger upphov till stora effekter på miljön och djurlivet. Däremot får det anses tveksamt om en ringa nedskräpningsförseelse är en så klandervärd handling att den förtjänar att kriminaliseras. Vidare framstår det som föga sannolikt att en sådan kriminalisering kommer att utgöra ett effektivt medel för att komma åt problemet. Remissen innehåller ingen redogörelse för varför det nu, till skillnad från 2011, skulle finnas anledning att anta att en kriminalisering skulle åstadkomma den attitydförändring som krävs. Detta inte minst eftersom risken för att fällas för nedskräpning är mycket liten. Det är nämligen ytterst få nedskräpningsbrott som lagförs. Enligt vad som uppgavs vid föredragningen har det under senare år rört sig om cirka 100 lagföringar per år. Det kan mot denna bakgrund starkt sättas i fråga om det är befogat att kriminalisera nedskräpningsförseelser som är ringa. Lagrådet anser därför att frågan bör bli föremål för ytterligare överväganden under den fortsatta beredningen.