



Åklagarmyndigheten  
Riksåklagaren

30.9.2020

Dnr 087/21/19  
(238/21/19 RÅÄ)

Benny Klingenberg och Torsten Mattsson  
c/o VH Bertil Zetter  
Åbolands Rättshjälp Ab  
Tavastgatan 28  
20700 Åbo  
bertil.zetter@juridic.net

## 1 Klagan

Benny Klingenberg och Torsten Mattsson har 31.5.2019 tillställt Riksåklagarämbetet en klagan. Klagan har uppgjorts av vicehäradshövding Bertil Zetter och den gäller landskapsåklagare Ina Johanssons beslut om åtalseftergifter 4.4.2019 nr 19/96, 19/97, 19/99 och 19/100. Klingenberg och Mattsson har 31.7.2019, 17.10.2019, 18.10.2019 och 24.2.2020 tillställt Riksåklagarämbetet e-postmeddelanden och andra handlingar som hänför sej till deras klagan.

Med de beslut som avses i Klingenbergs och Mattssons klagan har Johansson beslutat att inte väcka åtal för brott mot tjänsteplikt mot Carina Aaltonen, Inkeri Ahonen, Helena Blomqvist och Gunvor Gunell i ett ärende i vilket polisen hade gjort förundersökning för att utreda om Aaltonen, Ahonen, Blomqvist och Gunell hade gjort sej skyldiga till brott då de för Ålands landskapsregering (landskapsregeringen) hade tillsett hanteringen av så kallade animaliska biprodukter vid Ålandskomposten Ab:s (Ålandskomposten) komposteringsanläggning i Gunnarsby i Sund på Åland.

Johansson har konstaterat att landskapsregeringen 21.9.2011 med beslutet 59 S30 hade beviljat Ålandskomposten tillstånd att hantera animaliska biprodukter av kategori 3 vid sin komposteringsanläggning. Landskapsregeringen var också tillsynsmyndighet gällande hanteringen av sådana biprodukter. Aaltonen hade arbetat med tillsynen som miljöminister 25.11.2011 – november 2015. Gunell hade arbetat med tillsynen som miljöminister från november 2015 framåt. Gunell arbetade med tillsynen ännu då förundersökningsmyndigheten överförde ärendet till åtalsprövning i november 2018. Blomqvist hade arbetat med tillsynen som byråchef på landskapsregeringens miljöbyrå vid den tidpunkt då Ålandskomposten inledde sin verksamhet och hon arbetade med tillsynen ännu då förundersökningsmyndigheten överförde ärendet till åtalsprövning i november 2018. Blomqvist hade emellertid varit tjänstledig bland annat under år 2014. Ahonen hade arbetat med tillsynen som vikarie för Blomqvist 16.9.2014 – 15.9.2016.



30.9.2020

Dnr 087/21/19  
(238/21/19 RÅÄ)

Enligt Johanssons beslut hade följande brister konstaterats med hanteringen av de animaliska biprodukterna vid Ålandskompostens komposteringsanläggning under den tid som Aaltonen, Gunell, Blomqvist och Ahonen hade arbetat med tillsynen:

- det saknades en sluten komposteringstrumma eller ett förslutet utrymme som de införda animaliska biprodukterna skulle passera,
- minimitemperaturen på 70 celsiusgrader uppnåddes inte i det slutna processkedet i minst en timmes tid utan avbrott,
- det krossade animaliska materialet hade delvis en större partikelstorlek än 12 millimeter, och
- det fanns brister i registreringen av temperaturmätningarna och de kontinuerliga mätningarna.

Landskapsregeringen hade konstaterat i sitt beslut 21.6.2016 nr 140 S4 att den hade haft en felaktig tolkning av lagstiftningen om kompostering av animaliska biprodukter. Med beaktande av att godkännandet 21.9.2011 var otydligt och svårtolkat hade det också funnits ett behov av mera specificerade krav på Ålandskompostens verksamhet.

Så som biträdande justitieombudsmannen hade konstaterat i sitt beslut 31.12.2015 dnr 2846/4/14 hade bristerna varit så långvariga att landskapsregeringen borde ha utrett om det fanns anledning att vidta någon av de i artikel 46 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) om animaliska biprodukter 1069/2009 (EU:s biproduktsförordning) avsedda tillsynsåtgärderna som var strängare än det i punkt 1 c i den nämnda artikeln avsedda utfärdandet av uppmaningar och bestämmelser. Att detta inte hade utretts innebar att landskapsregeringens tillsyn av hanteringen av animaliska biprodukter vid Ålandskompostens anläggning hade varit bristfällig.

Trots att Aaltonen, Ahonen, Blomqvist och / eller Gunell inte hade vidtagit sådana åtgärder som avses i artikel 46 i EU:s biproduktsförordning och lagen om animaliska biprodukter och som hade varit strängare än utfärdandet av uppmaningar och bestämmelser, hade de enligt Johansson inte brutit mot sin tjänsteplikt. Aaltonen, Ahonen, Blomqvist och Gunell hade haft en rätt att pröva vilka tillsynsåtgärder som var påkallade med anledning av de brister som hade konstaterats i Ålandskompostens anläggning. Aaltonen, Ahonen, Blomqvist och Gunell hade också varit skyldiga att beakta principen om skyddet för Ålandskompostens berättigade förväntningar samt bolagets andra rättigheter och dess försök att förbättra sin verksamhet. Även om tillsynen periodvis hade varit bristfällig hade den inte heller varit obefintlig. Johansson har baserat sina beslut om att inte väcka åtal mot Aaltonen, Ahonen, Blomqvist och Gunell på den så kallade inget brott -grunden.



30.9.2020

Dnr 087/21/19  
(238/21/19 RÅÄ)

Klingenberg och Mattsson framför i sin klagan och i sina andra skrivelser att landskapsregeringen hade beviljat Ålandskomposten tillstånd att hantera animaliska biprodukter på det villkor att hanteringen uppfyller kraven i EU:s biproduktförordning. Det har emellertid framkommit att Ålandskompostens hanteringen av animaliska biprodukter aldrig har uppfyllt förordningens krav. Trots att landskapsregeringen och de berörda tjänstemännen otaliga gånger av olika instanser har uppmärksammats om detta har ingen vidtagit åtgärder för att återkalla tillfälligt eller varaktigt det godkännande som gett Ålandskomposten rätt att hantera animaliska biprodukter vid sin anläggning. De av landskapsregeringen och dess tjänstemän vidtagna tillsynsåtgärderna har inte varit tillräckliga för att avhjälpa de synnerligen allvarliga och långvariga bristerna särskilt i anknytning till rätt komposteringstemperatur och övervakningen av denna temperatur. Den potentiella risken för att smitta har kunnat spridas från Ålandskompostens anläggning till människor och djur i dess omgivning har varit mycket stor. Johanssons uppfattning om att tjänstemännen har haft en godtycklig rätt att själv välja lämplig tillsynsåtgärd är felaktig.

I enlighet med artikel 46 i EU:s biproduktförordning har tjänstemännen varit skyldiga att anpassa sina tillsynsåtgärder till det faktum att Ålandskompostens anläggning varken har eller har kunnat uppfylla kraven i förordningen. Av denna orsak har tjänstemännen haft en skyldighet att varaktigt återkalla godkännandet av hanteringen av animaliska biprodukter och stoppa verksamheten. Eftersom tjänstemännen har försummat denna skyldighet har de enligt Klingenberg och Mattsson gjort sej skyldiga till brott mot tjänsteplikt.

Klingenberg och Mattsson vidhåller att de brott som Aaltonen, Ahonen, Blomqvist och Gunell har begått pågår fortfarande. Mattsson och Klingenberg stöder sin uppfattning på det faktum att hanteringen av animaliska biprodukter vid Ålandskompostens komposteringsanläggning har fortsatt trots att högsta förvaltningsdomstolen med sitt beslut 30.11.2018 har upphävt landskapsregeringens godkännande 19.5.2018 nr 88 S4. I detta godkännande hade landskapsregeringen ansett att den nya komposteringsmetoden för animaliska biprodukter (den så kallade trumkomposteringsmetoden) som Ålandskomposten hade föreslagit med anledning av landskapsregeringens beslut 21.6.2016, uppfyller kraven i EU:s biproduktförordning. Enligt Klingenberg och Mattsson hade högsta förvaltningsdomstolen emellertid upphävt godkännandet eftersom Ålandskompostens anläggning saknade ett miljötillstånd och eftersom det enligt högsta förvaltningsdomstolen var oklart om Ålandskomposten inom rimlig tid kunde förväntas avhjälpa de brister som hade konstaterats i dess verksamhet med beaktande av EU:s biproduktförordning.



30.9.2020

Dnr 087/21/19  
(238/21/19 RÅÄ)

Klingenberg och Mattsson åberopar också den av föreningen Rädda Lumparn r.f. beställda och 20.2.2020 färdigställda rapporten "Finnbydiken: Hur blev det så här?". Enligt Klingenberg och Mattsson har rapporten betydelse i saken eftersom den belyser konsekvenserna av Ålandskompostens verksamhet. Klingenberg och Mattsson påpekar särskilt att rapporten slår fast att den ofullständiga komposteringsprocessen har lett till uppkomsten av stora mängder ofullständigt komposterat material som inte har kunnat användas till avsett ändamål. Detta material har samlats i högar på anläggningens område. Från dessa högar rinner förorenat lakvatten ut i de närliggande vattendragen. Klingenberg och Mattsson begär att rapporten beaktas då klagan avgörs.

Enligt Klingenberg och Mattsson är tillsynen av Ålandskompostens anläggning dessutom en samhälleligt betydelsefull fråga som förutsätter att de berörda tjänstemännens straffrättsliga ansvar prövas av en domstol i en öppen rättegång.

Klingenberg och Mattsson yrkar att riksåklagaren upphäver Johanssons beslut om åtal eftergifter och väcker åtal för brott mot tjänsteplikt mot Aaltonen, Ahonen, Blomqvist och Gunell.

## 2 Särskild åtgärd

Aaltonen, Ahonen, Blomqvist och Gunell har bemött klagan och framfört att de inte har brutit mot sina tjänsteplikter i samband med landskapsregeringens tillsyn av Ålandskompostens anläggning.

Klingenberg och Mattsson har inte reserverats en möjlighet att bemöta dessa bemötanden eftersom det inte har funnits anledning därtill.

## 3 Utredning

Detta beslut grundar sej på följande utredning:

- Johanssons beslut 4.4.2019 nr 19/96, 19/97, 19/99 och 19/100,
- Mattsons och Klingenbergers klagan och bilagorna till den,
- Mattsons och Klingenbergers e-postmeddelanden 31.7.2019, 17.10.2019, 18.10.2019 och 24.2.2020 och bilagorna till dem,
- förundersökningsprotokoll 5830/R/62/17,
- Ahonens bemötande 3.9.2020, och
- Aaltonens, Blomqvists och Gunells bemötande 18.9.2020.

**4 Beslut***Ny prövning*

Jag övertar till ny prövning den i Johanssons beslut 4.4.2019 nr 19/96, 19/97, 19/99 och 19/100 avsedda frågan om att väcka åtal för brott mot tjänsteplikt mot Aaltonen, Ahonen, Blomqvist och Gunell.

*Slutresultatet av den nya prövningen***Aaltonen och Ahonen**

Jag besluter att inte väcka åtal för brott mot tjänsteplikt mot Aaltonen och / eller Ahonen. Mitt beslut grundar sej till denna del på inget brott -grunden.

**Blomqvist och Gunell**

Jag anser att det finns sannolika skäl att anse att Blomqvist och Gunell har gjort sej skyldiga till brott mot tjänsteplikt. Eftersom det misstänkta brottet emellertid kan anses vara ringa, finns det grund att meddela åtal eftergift med stöd av 1 kap. 7 § 2 punkten i lagen om rättegång i brottmål. Därmed väcker jag inte åtal för brott mot tjänsteplikt mot Blomqvist och / eller Gunell.

**5 Skäl***Brottsbeskrivningen av brott mot tjänsteplikt*

Enligt 9 § i 40 kap. i strafflagen ska en tjänsteman som vid tjänsteutövning uppsåtligen, på något annat sätt än vad som nämns i samma kapitel eller i 11 kap. 9a §, bryter mot sin tjänsteplikt som enligt bestämmelserna eller föreskrifter ska iakttas i tjänsteutövning, och gärningen inte, med hänsyn till sin menlighet eller skadlighet samt andra omständigheter som har samband med den, är ringa bedömd som en helhet, dömas för brott mot tjänsteplikt.

*Mina ställningstaganden***Allokering av straffansvar**

Enligt 30 § 9 punkten i självstyrelselagen för Åland ska de uppgifter som enligt lagstiftningen om bekämpande av smittsamma sjukdomar hos människor och husdjur ankommer på en riksmyndighet eller på kommunerna, i landskapet skötas av landskapsregeringen eller av någon annan myndighet som anges i landskapslag.





30.9.2020

Dnr 087/21/19  
(238/21/19 RÅÄ)

Förundersökningsprotokollet innehåller inga ställningstaganden om de grunder på vilka förundersökningsmyndigheten har ansett att det eventuella straffansvaret för försummelser i samband med landskapsregeringens tillsyn av hanteringen av animaliska biprodukter vid Ålandskompostens anläggning kan allokeras just till Aaltonen, Ahonen, Blomqvist och / eller Gunell.

Jag konstaterar att straffansvaret i denna sak i sista hand ska allokeras till den miljöminister som har avgjort och den byråchef som har föredragit de tillsynsfrågor som har berört hanteringen av animaliska biprodukter vid Ålandskompostens anläggning. Aaltonen och Gunell har arbetat som miljöministrar medan Blomqvist och Ahonen har arbetat som byråchefer under den tidsperiod som har varit föremål för förundersökningen. Därför kan ett eventuellt straffansvar för försummelser i samband med landskapsregeringens tillsyn av Ålandskompostens anläggning under denna tid i sista hand allokeras till Aaltonen, Ahonen, Blomqvist och / eller Gunell.

#### Förundersökningens omfattning

Så som det framgår av inledningen till förundersökningsprotokollet 5830/R/62/17 hade Klingenberg och Mattsson begärt att förundersökning görs för att utreda om någon av de tjänstemän eller andra personer vid Ålands landskapsregering som hade ansvarat för beviljandet av tillstånd till och tillsynen av hanteringen av animaliska biprodukter vid Ålandskompostens anläggningen hade gjort sig skyldiga till brott mot tjänsteplikt eller annat brott.

Förundersökningen har följaktligen omfattat enbart frågan om Aaltonen, Ahonen, Blomqvist och / eller Gunell har brutit mot sin tjänsteplikt i samband med landskapsregeringens tillsyn av hanteringen av animaliska biprodukter vid Ålandskompostens anläggning då man beaktar de skyldigheter som har ankommit landskapsregeringen med stöd av EU:s biproduktsförordning och annan lagstiftning om animaliska biprodukter. Förundersökningen har inte omfattat andra frågor som till exempel frågan om Aaltonen, Ahonen, Blomqvist och / eller Gunell överhuvudtaget har haft en skyldighet att tillse sådana eventuella miljökonsekvenser som Ålandskompostens anläggning och verksamhet har gett upphov till, och om de i samband med denna tillsyn har brutit mot sin tjänsteplikt. Denna fråga har inte berörts på något sätt i förundersökningen.

Jag konstaterar för klarhetens skull att med stöd av 30 § 9 punkten i självstyrelselagen för Åland har landskapsregeringen i detta fall varit behörig myndighet enbart angående godkännandet och övervakningen av hanteringen av animaliska biprodukter vid Ålandskompostens anläggning. Landskapsregeringen har inte varit behörig myndighet angående frågor som har berört de till Ålandskomposten beviljade miljötillstånden. Denna



30.9.2020

Dnr 087/21/19  
(238/21/19 RÅÄ)

uppfattning stöds av det som har konstaterats i Ålands miljö- och hälsoskyddsmyndighets beslut 16.3.2016 nr ÅMH-Pn 6/16 och Ålands förvaltningsdomstols beslut 28.2.2018 nr 8/2018. Min uppfattning är därmed den att Aaltonen, Ahonen, Blomqvist och / eller Gunell som utgångspunkt inte kan ha haft en skyldighet att tillse sådana eventuella miljökonsekvenser som Ålandskompostens verksamhet och anläggning har gett upphov till.

Förundersökningen har inte heller berört frågan om Aaltonen, Ahonen, Blomqvist, Gunell och / eller någon annan inom landskapsregeringen har varit medveten om att Ålandskomposten har, som det framgår av den av Klingenberg och Mattsson åberopade rapporten "Finnbydiket: Hur blev det så här?", samlat i högar på sin anläggning det material som har utgjort slutprodukten av komposteringsprocessen. Förundersökningsmaterialet stöder inte en slutsats enligt vilken så skulle ha varit fallet. Det är också oklart om detta förfarande kan anses utgöra en del av den hanteringsprocess som landskapsregeringen har haft en skyldighet att tillse med stöd av lagstiftningen om animaliska biprodukter, eller om förfarandet ska bedömas utgående från sådan annan lagstiftning som inte har omfattats av landskapsregeringens befogenheter så som Aaltonen, Ahonen, Blomqvist och Gunell har framfört i sina bemötanden.

Då man bedömer om det finns orsak att väcka åtal mot Aaltonen, Ahonen, Blomqvist och / eller Gunell med anledning av den nu gjorda förundersökningen kan den av Mattsson och Klingenberg åberopade rapporten "Finnbydiket: Hur blev det så här?" därmed beaktas enbart som stöd för det redan ostridiga faktumet att komposteringsprocessen av det animaliska materialet vid Ålandskompostens anläggning inte har varit fullständig.

#### Tillsynen av hanteringen av animaliska biprodukter

I detta fall är det som sagt ostridigt att landskapsregeringen har varit behörig myndighet att tillse hanteringen av animaliska biprodukter på Åland. Det är också ostridigt att Blomqvist och Ahonen har arbetat med tillsynen av hanteringen av animaliska biprodukter vid Ålandskompostens anläggning som landskapsregeringens tjänstemän. Aaltonen och Gunell har arbetat med tillsynen som förtroendevalda. Med stöd av 40 kap. 11 § 1 och 2 punkten och 12 § 1 momentet i strafflagen är det därmed klart att brottsbeskrivningen om brott mot tjänsteplikt kan tillämpas på Aaltonen, Ahonen, Blomqvist och Gunell.

Tillsynen av hanteringen av animaliska biprodukter vid Ålandskompostens anläggning ska bedömas utgående från det godkännande 21.9.2011 nr 59 S30 med vilket landskapsregeringen hade beviljat Ålandskomposten tillstånd att hantera animaliska biprodukter i form av kategori 3-material (slakteriavfall,



30.9.2020

Dnr 087/21/19  
(238/21/19 RÅÄ)

animaliska biprodukter från fiskodlingar och matavfall) med den så kallade AgBags-metoden<sup>1</sup> förutsatt att hanteringen uppfyller de krav som har ställts i EU:s biproduktförordning och kommissionens förordning (EU) nr 142/2011 om genomförande av EU:s biproduktförordning (den så kallade genomförandeförordningen). Med anledning av godkännandet har de tjänstemän och förtroendevalda som har arbetat med tillsynen av verksamheten varit skyldiga att samarbeta med Ålandskomposten för att uppnå en situation som å ena sidan har tryggt det allmänna intresset genom att förhindra spridningen av smittosamma sjukdomar och å andra sidan tryggt det enskilda intresset genom att möjliggöra anläggningens verksamhet.

Förundersökningsmaterialet visar att AgBags-metoden är kontroversiell men materialet ger inte upphov till en slutsats enligt vilken metoden som sådan entydigt inte är förenlig med de krav i EU:s biproduktförordning som förutsätter att komposteringen av animaliska biprodukter sker i en sluten komposteringsreaktor eller i något annat förslutet utrymme. Förutsatt att den komposteringsprocess som sker i strängarna eller "bagsen" är fullständig och uppfyller genomförandeförordningens specifika krav, kan metoden vara brukbar. Det finns därmed inte grund att anse att metoden och därmed också godkännandet 21.9.2011 är lagstridiga. Denna slutsats stöds av Livsmedelssäkerhetsverket Eviras (Evira) utlåtande 20.6.2017 i vilket Evira har konstaterat att verket inte kan ta ställning till om AgBags-metoden är förenlig med EU:s biproduktförordning eftersom verket inte har någon erfarenhet av metoden. Samtidigt har Evira också konstaterat att andra medlemsstater har kunnat validera en bearbetningsmetod som liknar AgBags-metoden.

Min uppfattning är därmed den att Aaltonen, Ahonen, Blomqvist och / eller Gunell inte har haft en skyldighet att anse att den godkända metoden har inneburit att hanteringen av animaliska biprodukter vid Ålandskompostens anläggning redan som utgångspunkt har varit så bristfällig att den enda rätta tillsynsåtgärden hade varit att omedelbart återkalla godkännandet 21.9.2011

---

<sup>1</sup> I AgBags-metoden hygieniseras det malade kompostavfallet först i plastomslutna "strängar" eller "bags" så att optimal luftning och komposteringsprocess erhålls. Dessa bags ligger på ett öppet fält. När strängen är fylld står den på fältet i tre till fem månader varefter den skärs upp och innehållet läggs på hög för eftermognad i minst sex månader. I den sista processfasen sällas den användbara myllan, som är den eftersträvade slutprodukten, från icke-komposterad massa och eventuellt felsorterat icke-komposterbart avfall. AgBags-metoden är ursprungligen utvecklad för förvaring av ensilage.





30.9.2020

Dnr 087/21/19  
(238/21/19 RÅÄ)

och att förbjuda att Ålandskomposten fortsätter att hantera animaliska biprodukter.

Det är emellertid klart att Aaltonen, Ahonen, Blomqvist och Gunell som landskapsregeringens representanter har haft en skyldighet att kontrollera och tillse hanteringen av animaliska biprodukter vid Ålandskompostens anläggning för att försäkra sej om att den godkända metoden i praktiken inte visar sej vara befattad med sådana brister som leder till att komposteringsprocessen inte uppfyller de krav som har uppställts i EU:s biproduktförordning, genomförandeförordningen eller annan lagstiftning. Om sådana brister har uppdagats har Aaltonen, Gunell, Blomqvist och / eller Ahonen haft en skyldighet att tillgripa de tillsynsåtgärder som har varit påkallade för att avhjälpa dessa brister och för att förhindra spridningen av smittosamma sjukdomar. I sista hand har Aaltonen, Ahonen, Blomqvist och /eller Gunell varit skyldiga att tillfälligt eller varaktigt återkalla godkännandet 21.9.2011 och att förbjuda att Ålandskomposten fortsätter att hantera animaliska biprodukter vid sin anläggning.

Enligt förundersökningsmaterialet är det ostridigt att landskapsregeringen har kontrollerat och tillsett hanteringen av animaliska biprodukter vid Ålandskompostens anläggning under den tid som har berörts i förundersökningen. Det är också ostridigt att kontrollerna och tillsynen har visat brister. Redan i samband med den första inspektionen 10.4.2012 kunde det enligt inspektionsprotokollet konstateras att temperaturerna i komposteringsbagarna inte var tillräckligt höga i en tillräckligt lång tid för att en fullständig komposterings- eller hygieniseringsprocess skulle kunna uppnås. Det konstaterades också att fåglar hade hackat hål i bagarna och därmed möjligtvis kommit åt hanterade animaliska biprodukter. Inspektioner har genomförts också 4.12.2012, 4.4.2014 och 23.3.2015. Protokollen över dessa senare inspektioner innehåller inte anteckningar om uppmätta temperaturer men det framgår av dem att det har funnits oklarheter med de kontrollmätningar, som Ålandskomposten hade uppmanats att göra självständigt för att försäkra att de åtgärder som landskapsregeringen hade förutsatt efter inspektionen 10.4.2012 i syfte att uppnå en fullständig komposteringsprocess, var fungerande. Enligt de senare tillsynsprotokollen var det komposterade animaliska materialet och det stödmaterial som hade blandats med det animaliska materialet för att uppnå en bättre lufttillförsel delvis också för grovt malet. Ur de senare inspektionsprotokollen framgår ytterligare att problemet med fåglar som kunde komma åt det animaliska materialet hade åtgärdats så gott som helt och hållet. Det fanns emellertid tecken på att skadedjur på marken kunde ha kommit åt det animaliska materialet, men Ålandskomposten hade på eget initiativ gjort åtgärder för att motarbeta denna risk.



30.9.2020

Dnr 087/21/19  
(238/21/19 RÅÄ)

Av inspektionsprotokollen och det övriga förundersökningsmaterialet framgår slutligen att landskapsregeringen hade försökt avhjälpa de uppdagade bristerna genom uppmaningar och genom att ställa specifika krav. Den centrala frågan är därmed den om dessa åtgärder har varit tillräckliga eller om Aaltonen, Ahonen, Blomqvist och / eller Gunell har haft en skyldighet att tillgripa strängare tillsynsåtgärder. I denna bedömning ska man beakta särskilt de uppdagade bristernas karaktär och allvar och de risker som de kan ha fört med sej för människors och djurs hälsa.

Bristernas karaktär och allvar och möjliga risker med anledning av dem

Enligt det till förundersökningsprotokollet bifogade Evira-utlåtandet 20.6.2017 dnr 869/0039/2017 hade bearbetningen av animaliska biprodukter vid Ålandskompostens anläggning varit behäftad med en allvarlig brist. Av utlåtandet framgår inte exakt vilken brist som avses men med beaktande av att Evira enligt utlåtandet inte hade haft tillgång till uppgifter om mätpunkter eller mätresultat angående temperaturerna i komposteringsprocessen, utgår jag från att den i utlåtandet avsedda bristen är den som har behandlats i det andra stycket på sidan 3 i utlåtandet. I detta stycke har Evira konstaterat utgående från den tillgängliga dokumenteringen att Ålandskomposten hade finfördelat det bearbetade animaliska materialet tillsammans med stödmaterialet och inte särskilt. Dessutom hade det blandade materialet efter finfördelningen haft en partikelstorlek som var större än 12 millimeter. Enligt utlåtandet skulle Evira av denna orsak ha förbjudit bearbetningen av animaliskt material vid Ålandskompostens anläggning om anläggningen hade varit under Eviras tillsyn. Denna bedömning är enhetligt med den bedömning som Evira har gjort i sitt utlåtande 4.5.2016<sup>2</sup> dnr 1444/0700/2016 angående tolkningen av kraven i EU:s biproduktförordning och genomförandeförordningen. Utlåtandet 4.5.2016, som hade begärts av landskapsstyrelsen, har också bifogats till förundersökningsprotokollet.

Med hänvisning till genomförandeförordningen har biträdande justitieombudsmannen konstaterat i det till förundersökningsmaterialet bifogade beslutet 31.12.2015 dnr 2846/4/14 att Ålandskompostens komposteringsprocess till alla delar inte hade uppnått det erforderade temperaturkravet om 70 grader. Temperaturproblemen hade pågått länge och situationen verkade ha blivit bestående. Enligt biträdande justitieombudsmannen borde landskapsregeringen, med beaktande av omständigheterna, ha tagit reda på om det fanns anledning att vidta sådana

---

<sup>2</sup> Min uppfattning är att den i utlåtandet antecknade dateringen 4.5.2015 är felaktig.



30.9.2020

Dnr 087/21/19  
(238/21/19 RÅÄ)

andra åtgärder som avses i artikel 46 i EU:s biproduktförordning och lagen om animaliska biprodukter i stället för att enbart utfärda uppmaningar och bestämmelser.

Med anledning av Eviras utlåtande 4.5.2016 har landskapsstyrelsen genom Ahonen begärt om ett utlåtande av landskapsläkaren om de smittorisker som hanteringen av animaliska biprodukter vid Ålandskompostens anläggning kan ge upphov till med tanke på människors och djurs hälsa. I sitt utlåtande 13.6.2016 nr 48 S3 har tillförordnade landskapsläkaren Olli-Pekka Lehtonen konstaterat att någon smittorisk inte finns så länge som kompostmaterialet i den första tillverkningsfasen bevaras i slutna säckar eller strängar. Då säckarna eller strängarna öppnas uppstår en minimal smittorisk för de som arbetar på anläggningen. Denna risk berör emellertid enbart dem som befinner sig i omedelbar närhet av kompostmaterialet och enbart under den tid som materialet bearbetas. Enligt Lehtonens utlåtande är det ytterst osannolikt att skadedjur skulle finnas i närheten då säckarna eller strängarna bearbetas varmed också risken för att skadedjur skulle få och sprida smitta har varit liten.

#### Bedömning

Med beaktande av Eviras utlåtanden förenar jag mej i biträdande justitieombudsmannens uppfattning om att de problem som ostridigt har kunnat kombineras med hanteringen av animaliska biprodukter vid Ålandskompostens anläggning hade pågått så länge och varit av den karaktären och allvarsgraden att det för landskapsregeringen hade uppstått en skyldighet att överväga strängare tillsynsåtgärder än uppmaningar och bestämmelser. Enligt förundersökningsmaterialet har övervägningar gjorts med strängare tillsynsåtgärder har trots allt inte tillgripits.

Då man ur ett straffrättsligt perspektiv bedömer eventuella försummelse som till denna del har skett vid landskapsregeringen, ska man observera att enligt laglighetsprincipen kan ett straffansvar vara en följd av ett brott mot en tjänsteplikt enbart om plikten är tillräckligt klar och entydig. Med tanke på allokeringen av ett personligt straffansvar ska man därför bedöma om och när landskapsregeringens skyldighet att överväga strängare tillsynsåtgärder hade övergått till en skyldighet att också tillgripa strängare tillsynsåtgärder än enbart uppmaningar och bestämmelser.

Så som jag har konstaterat ovan hade problemen angående det komposterade materialets partikelstorlekar och temperaturerna i komposteringsprocessen uppdagats redan i samband med de första inspektionerna. Med beaktande av att godkännandet 21.9.2011 inte har innehållit några som helst villkor om förutsatta temperaturer och partikelstorlekar och med beaktande av att landskapsregeringen inte har haft



30.9.2020

Dnr 087/21/19  
(238/21/19 RÅÄ)

kännedom om konkreta smittorisker, har det enligt min mening emellertid varit motiverat att landskapsregeringen ända fram till Eviras utlåtande och biträdande justitieombudsmannens beslut har försökt avhjälpa dessa brister i samråd med Ålandskomposten genom att utfärda uppmaningar och bestämmelser. Innan detta har landskapsregeringen enligt min uppfattning inte haft en skyldighet att tillgripa strängare tillsynsåtgärder. Efter att landskapsregeringen har fått Eviras utlåtande 4.5.2016 och biträdande justitieombudsmannens beslut 31.12.2015 till sin kännedom, har situationen dock ändrats. Av utlåtandet och beslutet har landskapsregeringen kunnat utläsa att bristerna varit allvarliga och att skyldigheten att överväga strängare tillsynsåtgärder hade uppstått redan långt innan varmed den nu höll på att övergå till en skyldighet att tillgripa strängare tillsynsåtgärder.

Det framgår av landskapsregeringens beslut 21.6.2016 nr 140 S4 att landskapsregeringen hade uppfattat situationen på samma sätt. I beslutet 21.6.2016, som har fattats av Gunell på föredragning av Ahonen, har landskapsregeringen särskilt i belysningen av Eviras utlåtande 4.5.2016 konstaterat att Eviras bedömning hade bekräftat landskapsregeringens uppfattning om att det fanns ett behov av att revidera godkännandet och av att ställa specifika krav på Ålandskompostens verksamhet. Följaktligen har landskapsregeringen reviderat godkännandet 21.9.2011 och ålagt Ålandskomposten att utrusta sin anläggning med en sluten komposteringsreaktor eller något annat slutet utrymme som det animaliska materialet måste passera. Landskapsregeringen hade också ålagt Ålandskomposten att tillse att temperaturen i komposteringsprocessen uppgår till minst 70 grader celsiusgrader i minst en timmes tid och att tillse att det krossade animaliska materialet har en partikelstorlek om högst 12 millimeter. Alternativt skulle Ålandskomposten utföra en valideringsprocess för alternativa parametrar i enlighet med genomförandeförordningen för Agbags-metoden eller någon annan metod. Enligt beslutet skulle dessa åtgärder genomföras senast 20.12.2016 med hot om att godkännandet 21.9.2011 återkallas helt eller delvis.

Det är ostridigt att Ålandskompostens verksamhet har fortgått utan avbrytningar också efter att den i landskapsregeringens beslut 21.6.2016 utsatta fristen 20.12.2016 hade gått ut, trots att Ålandskomposten inte hade uppfyllt de i beslutet uppställda villkoren. Det är också ostridigt att varken Aaltonen eller Ahonen har arbetat med tillsynen av Ålandskompostens



30.9.2020

Dnr 087/21/19  
(238/21/19 RÅÄ)

verksamhet efter att fristen hade gått ut.<sup>3</sup> Aaltonen och Ahonen har därmed inte haft någon möjlighet att påverka de tillsynsåtgärder som landskapsregeringen har vidtagit eller låtit bli att vidta efter att den i beslutet uppställda fristen gått ut. Enligt min uppfattning kan varken Aaltonen eller Ahonen därmed allokeras ett personligt straffansvar med anledning av att landskapsregeringen efter denna tidpunkt inte har tillgripit strängare tillsynsåtgärder och återkallat Ålandskompostens godkännande och tillfälligt eller permanent förbjudit dess verksamhet. På denna grund anser jag att åtal för brott mot tjänsteplikt inte kan väckas mot Aaltonen och / eller Ahonen.

Blomqvist och Gunell har däremot arbetat med tillsynen av Ålandskompostens verksamhet också efter att den i beslutet 21.6.2016 utsatta fristen 20.12.2016 hade gått ut.<sup>4</sup> I detta skede har skyldigheten att tillgripa andra tillsynsåtgärder än enbart utfärdandet av uppmaningar och bestämmelser varit tillräckligt klar och entydig. Det är ostridigt att Blomqvist och Gunell har försummat denna skyldighet. På denna grund anser jag att Blomqvist och Gunell har förfarit felaktigt. Därför ska det ännu avgöras om detta felaktiga förfarande kan uppfylla brottsbeskrivningen av brott mot tjänsteplikt.

Brottsbeskrivningen av brott mot tjänsteplikt uppfylls förutsatt att gärningen inte, med hänsyn till sin menlighet och skadlighet samt andra omständigheter som har samband med den, är ringa bedömd som en helhet.

Frågan om när ett brott mot tjänsteplikt kan anses vara ringa har inte definierats närmare i förarbetena till det nuvarande stadgandet om brott mot tjänsteplikt i 40 kap. 9 § i strafflagen. Enligt de allmänna motiveringarna i den regeringsproposition som ligger bakom den revidering i vilken det nuvarande stadgandet om tjänstebrott (RP 58/1988 rd s. 19 – 20) har utformats, är det inte ändamålsenligt att utvidga straffbarheten till smärre brott mot tjänsteplikten. Enligt detaljmotiveringarna i samma proposition (RP 58/1988 rd s. 65 – 66) kan man genom stadganden inte klart definiera vilka brott mot tjänsteplikten som skall anses vara ringa. Bedömningen av brottets

---

<sup>3</sup> Så som jag har konstaterat ovan har Aaltonen arbetat med tillsynen av Ålandskompostens verksamhet från november 2011 till november 2015 medan Ahonen har arbetat med tillsynen från 16.9.2014 till 15.9.2016.

<sup>4</sup> Så som jag har konstaterat ovan har Gunell arbetat med tillsynen av Ålandskompostens verksamhet från november 2015 till den tidpunkt då saken överfördes till åklagaren för åtalsprövning medan Blomqvist har arbetat med tillsynen från 2011 till den tidpunkt då saken överfördes till åklagaren för åtalsprövning.





30.9.2020

Dnr 087/21/19  
(238/21/19 RÅÄ)

straffvärde skall i dessa fall göras av åtalsmyndigheten och i sista hand av domstolen. Det har ändå ansetts motiverat att i lagrummet inta ett stadgande som styr prövningen och enligt vilket bedömningen skall ske så att brottet bedöms som en helhet, med beaktande av dess menlighet och skadlighet samt andra omständigheter som har samband med gärningen.

Då man bedömer Blomqvists och Gunells skyldighetsförsummelse som en helhet, och beaktar särskilt det faktum att de med anledning av Eviras och biträdande justitieombudsmannens ställningstaganden har haft en konkret handlingsskyldighet, kan försummelsen enligt min uppfattning inte anses vara ringa på det sätt som avses i brottsbeskrivningen av brott mot tjänsteplikt. Jag anser därmed att det finns sannolika skäl att anse att Blomqvist och Gunell har gjort sej skyldiga till en sådan försummelse som uppfyller brottsbeskrivningen av brott mot tjänsteplikt.

#### Åtalseftergift

Enligt 1 kap. 7 § 1 punkten i strafflagen får åklagaren meddela åtalseftergift när det misstänkta brottet inte kan väntas medföra ett strängare straff än böter och det misstänkta brottet som helhet bedömt måste anses vara ringa med hänsyn till dess menlighet eller den misstänkta skuld, sådan den misstänkta skuld framgår av det misstänkta brottet.

Enligt riksåklagarens allmänna anvisning RÅ:2016:6 är gärningens menlighet synonymt med gärningens skadlighet och farlighet. Vid bedömningen av menligheten beaktas dels den skada som brottet medfört, dels den skada som brottet på förhand bedömt sannolikt hade kunnat medföra. Vid bedömningen av gärningsmannens skuld fästs uppmärksamhet vid graderna av uppsåt och vållande samt vid de förmildrande grunder som nämns i 6 kap. i strafflagen. Ett beslut om åtalseftergift ska baseras på en helhetsbedömning som beaktar både gärningens menlighet och gärningsmannens skuld. Synpunkter gällande allmänt eller enskilt intresse beaktas när denna grund tillämpas trots att det inte uttryckligen förutsätts i lagen.

Då man bedömer om det finns grunder att avstå från att väcka åtal mot Gunell och Blomqvist med stöd av 1 kap. 7 § 1 punkten i strafflagen, kan följande omständigheter beaktas.

Det är klart att de brister som har kunnat kombineras med komposteringen av animaliska biprodukter vid Ålandskompostens anläggning har inneburit att anläggningen har utvecklats till en möjlig källa för spridning av smittosamma sjukdomar. Anläggningen har därmed utgjort en abstrakt fara för människors och djurs hälsa (se till exempel Eviras utlåtande 20.6.2017). Tillgripandet av strängare tillsynsåtgärder hade därför varit betydelsefullt med tanke på en korrekt tjänsteutövning. Det är också klart att Blomqvist och Gunell av många



30.9.2020

Dnr 087/21/19  
(238/21/19 RÅÄ)

instanser har blivit uppmärksammade om bristerna och om behovet av strängare tillsynsåtgärder. Dessa omständigheter talar emot avståendet från åtalsåtgärder.

Som en omständighet som talar för avståendet från åtalsåtgärder kan man beakta särskilt det faktum att det inte finns utredning om sådana konkreta situationer i vilka smittosamma sjukdomar skulle ha spridit sej till människor eller djur från Ålandskompostens anläggning. Enligt den tillgängliga utredningen har den konkreta risken för spridning av smitta tvärtom varit mycket liten (se till exempel tillförordnade landskapsläkaren Olli-Pekka Lehtonens utlåtande 13.6.2016). Också det faktum att Blomqvists och Gunells förfarande åtminstone delvis har grundat sej på ett syfte att trygga de samhällliga fördelar som en kompostering av animaliska biprodukter vid Ålandskompostens anläggning har medfört, är en omständighet som talar för en tillämpning av 1 kap. 7 § 1 punkten i strafflagen. Orsakerna till att Blomqvist och Gunell inte har arbetat för ett återkallande av godkännandet 21.9.2011 och för ett tillfälligt eller permanent verksamhetsförbud har med andra ord åtminstone delvis syftat på en samhällsekonomiskt hållbar lösning och inte på en lösning som har gynnat landskapsstyrelsen, dem själva eller någon annan enskild instans.

När man väger mot varandra alla de omständigheter som talar för och emot det felaktiga förfarandets eller skyldighetsförsummelsens ringa karaktär, har jag i min prövning kommit fram till att det misstänkta brottet i detta fall kan anses vara ringa. Därmed och med beaktande av att det misstänkta brottet inte kan antas medföra strängare straff än böter och av att det inte finns utredning om sådant allmänt eller enskilt intresse som skulle förutsätta att åtal väcks, finns det inte hinder för att meddela åtalseftergift med stöd av 1 kap. 7 § 2 punkten i lagen om rättegång i brottmål.



Åklagarmyndigheten  
Riksåklagaren

30.9.2020

Dnr 087/21/19  
(238/21/19 RÅÄ)

Med stöd av ovannämnda grunder besluter jag att inte väcka för brott mot tjänsteplikt mot Blomqvist och / eller Gunell.

Jukka Rappe  
Biträdande riksåklagare

Tommi Laitinen  
Statsåklagare

## Distribution

Carina Aaltonen, c/o Widman & Co Ab  
Inkeri Ahonen  
Helena Blomqvist, c/o Widman & Co Ab  
Gunvor Gunell, c/o Widman & Co Ab  
Ålands åklagardistrikt