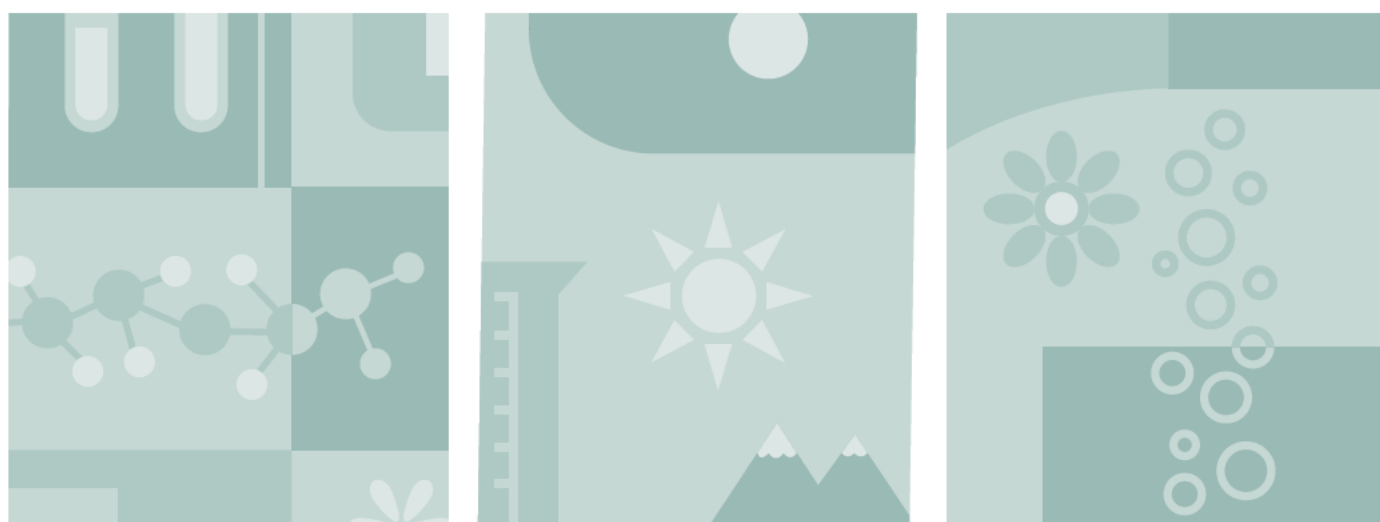


Kemikalieinspektionens åtsalsanmälningar 1999–2011



Kemikalieinspektionens åtsalsanmälningar 1999–2011

Best.nr. 511 084
Sundbyberg, februari 2013
Utgivare: Kemikalieinspektionen©
Beställningsadress: CM Gruppen, Box 11063, 161 11 Bromma
Tel: 08-5059 33 35, fax 08-5059 33 99, e-post: kemi@cm.se
Rapporten finns som nedladdningsbar pdf på www.kemi.se

Omslag: Kemikalieinspektionen
Tryck: CM Gruppen AB

Förord

Rapporten beskriver hur Kemikalieinspektionens (KemI:s) åtalsanmälningar behandlats i rättssystemet under åren 1999–2011.

Rapporten har tagits fram av Karin Rumar och Hadil Karim tillsammans med Jennifer Generoso Borglund som gjort ett examensarbete för Stockholms universitet om KemI:s åtalsanmälningar.

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	8
1 Inledning.....	9
1.1 Arbetsgång	9
2 Historik	10
3 Resultat	11
3.1 Typer av anmälningar	11
3.2 Vad händer med anmälningarna?	12
3.3 Anledningar till nedlagda ärenden	13
3.4 Trender.....	14
4 Diskussion.....	15
5 Bilaga - Förklaring till typer av anmälningar	17

Sammanfattning

Rapporten beskriver hur Kemikalieinspektionens (KemI:s) åtalsanmälningar behandlats i rättssystemet under åren 1999–2011.

Sedan miljöbalkens tillkomst har åtalsanmälningarna ökat något från KemI:s sida. Anledningen kan vara att straffbestämmelserna blivit fler och tydligare, och att anmälnings-skyldighet införts för myndigheter.

Den stora mängden anmälningar rör främst försäljning av icke godkända bekämpningsmedel, saknade produktanmälningar till produktregistret, allvarigare brister i märkning, försäljning av otillåtna ämnen i produkter eller varor och avsaknat överlåtelsestillstånd för särskilt farliga kemikalier.

En trend som kan skönjas är att förundersökningar där det tydligt framgår att en överträdelse skett, inte läggs ned lika ofta som förundersökningar där bristerna och regelverket är mer komplicerade och kräver mer omfattande bedömningar. Till de enklare kategorierna hör tillstånd, produkt- och verksamhetsanmälan samt begränsningsämnen. Till de mest komplicerade regelverken hör reglerna om märkning och säkerhetsdatablad, vilka också har högst andel nedlagda förundersökningar.

En annan trend visar att i början av perioden var dagsböter den vanligaste sanktionen, som mest strax över 20 procent. Under periodens första delar skedde mindre med anmälningarna, men sedan 2007 har fler åtgärder vidtagits från rättsväsendet. Företagsboten verkar ha slagit igenom hos åklagarna (uppemot 40 procent) och en anledning till det kan vara att förfarandet lågt räknat är snabbare än behandling i domstol.

Summary

The report describes how the Swedish Chemicals Agency's (KemI) prosecution notifications have been handled in the legal system in the years 1999-2011.

Since the Environmental Code came into existence, prosecution notification from KemI have to some extent increased. The reason may be that the penalty provisions have become more and more clear, and that a notification obligation has been imposed for authorities.

The large amount of complaints mainly relate to the sale of unapproved pesticides, missing product reports to the products register, serious deficiencies in the labelling, sale of banned substances in products or articles and lack of transfer permits for particularly hazardous chemicals.

A trend that can be discerned is that investigations where it is clear that a violation occurred, are not closed as often as investigations where deficiencies or regulatory framework is more complex and requires more extensive assessments. Among simpler categories are permits, product and activity reports and restricted substances. Rules on labelling and safety data sheets, which also have the highest proportion of closed investigations, are among the most complicated pieces of legislation.

Another trend shows that in the first part of the period, day-fines were the most common sanction, with a peak of just over 20 per cent. Less was made with notifications, but since 2007 more action has been taken by the legal system. Company fines seem to have become of importance to prosecutors (up 40 per cent), and one reason for this may be that this procedure is faster than to be handled in court.

1 Inledning

Kemikalieinspektionen (KemI) har en avdelning för tillsyn som inspekterar tillverkare och importörer av kemiska produkter, bekämpningsmedel och varor. Under inspektionerna kan det uppdagas brister som föranleder åtalsanmälan. Exempel på det kan vara bristande information i faromärkning och säkerhetsdatablad, samt försäljning av förbjudna ämnen eller otillåtna bekämpningsmedel.

Sammanställningen syftar till att redogöra för hur KemI:s åtalsanmälningar behandlats i rättssystemet under åren 1999–2011.

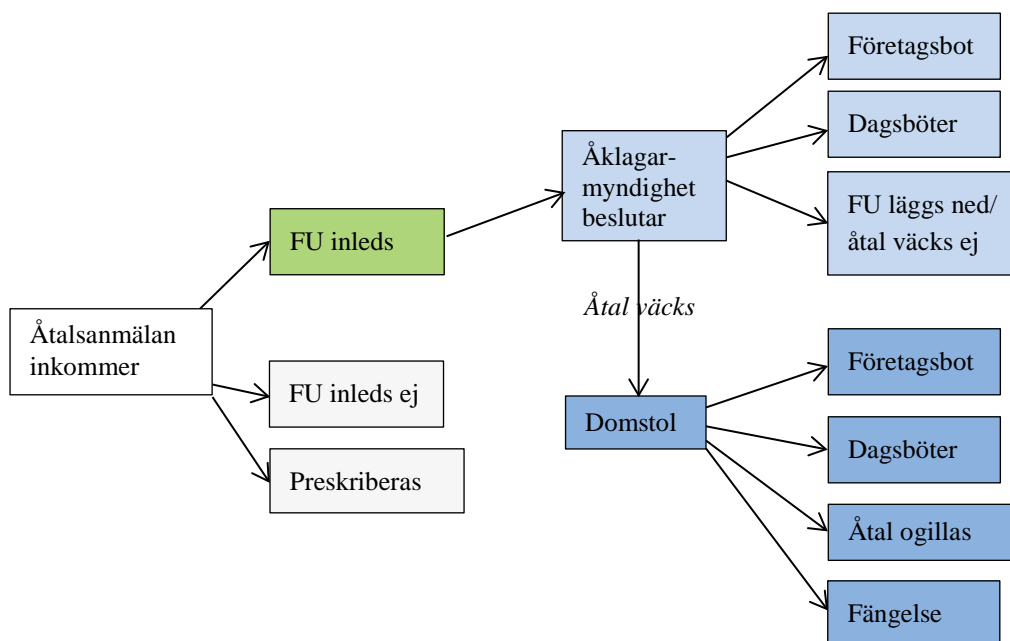
Tidigare har tre sammanställningar gjorts:

- PM 1/99 - Kemikalieinspektionens polisanmälningar 1986-1998
- PM 2/05 - Kemikalieinspektionens polisanmälningar efter miljöbalkens införande – sammanställning 1999-2003
- Tillsyn 1/10 - Kemikalieinspektionens åtalsanmälningar 2004-2008.

Resultaten från de två sista sammanställningarna var inte ”färdiga” vid tiden för rapporterna, eftersom resultatet från åtalsanmälningarna inte hunnit komma och tidsspannet var relativt kort. Det kan vara några års fördröjning med åtgärder från rättsväsendet. Denna rapport har förhoppningsvis täppt till de flesta luckor. De två senaste åren hänger förstås fortfarande i luften, eftersom beslut om åtgärd oftast fattas efter några år.

1.1 Arbetsgång

KemI skriver en åtalsanmälan som skickas till åklagarmyndigheterna, som i sin tur beslutar om åtgärd. Det finns många olika vägar som ett beslut kan ta. I figur 1 nedan ges en schematisk bild av ärendegången. Antingen kan åklagare tillsammans med polis inleda en förundersökning (FU) där brottet utreds, eller så beslutas det att en FU inte ska inledas. I vissa fall har handläggningen av ärendet tagit så lång tid att förseelsen/överträdelsen preskriberats.

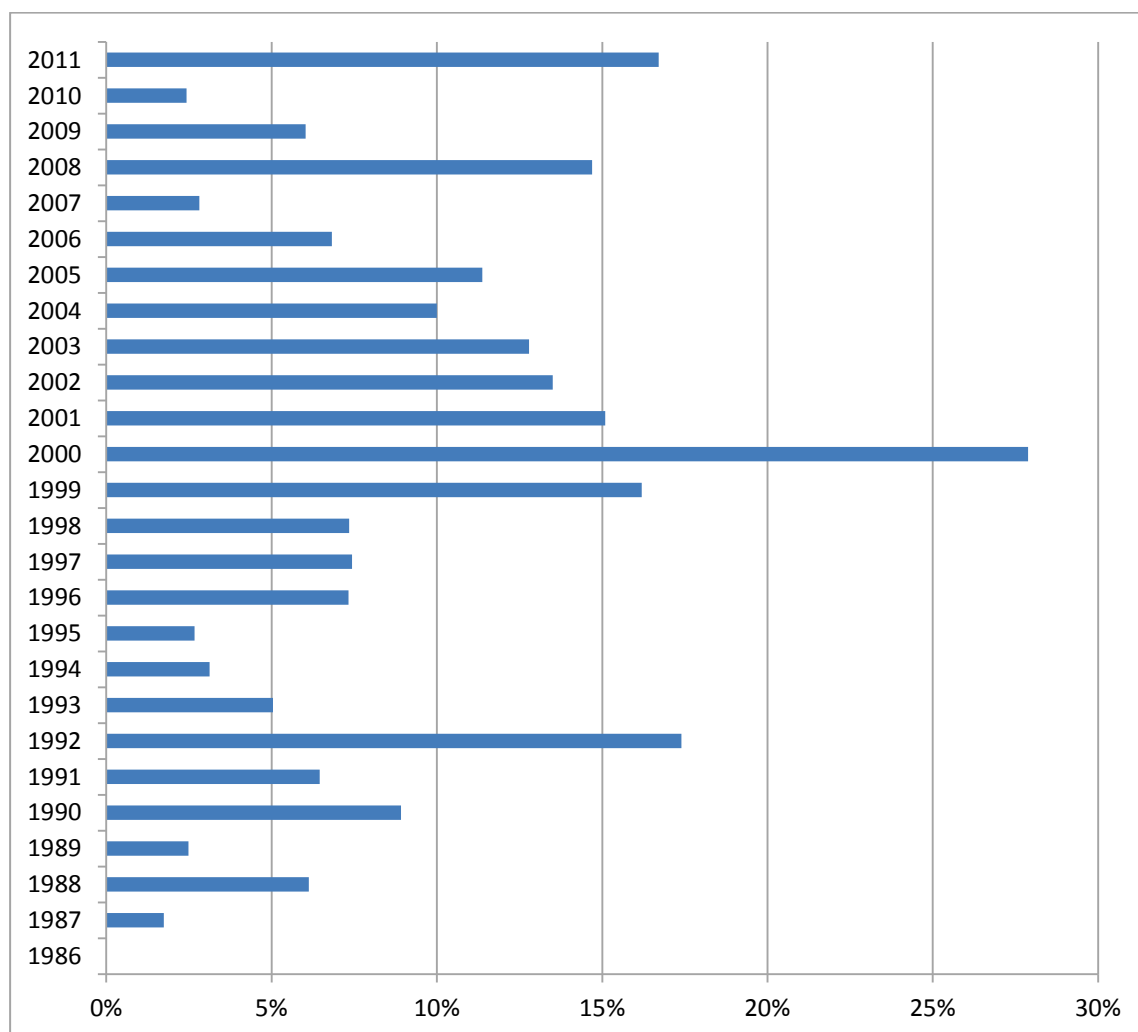


Figur 1. Schematisk bild av ärendegången inom rättsväsendet

Om förundersökningen visar att brott kan ha begåtts kan beslut fattas på flera olika sätt. Om företaget erkänner kan åklagarmyndigheten lagföra brottet, vilket är ett enklare och snabbare förfarande än att väcka åtal. Åklagaren kan då besluta om strafföreläggande i form av företagsbot eller dagsböter. Myndigheten kan också besluta att förundersökningen ska läggas ned om det framkommit att bevisningen är svag eller att det inte finns förutsättningar att väcka åtal, till exempel vid ringa brott. Om det saknas ett erkännande kan inte det enklare förfarandet användas, utan då väcks åtal. Ärendet tas då upp i domstol och utgången kan antingen bli fängelse, företagsbot, dagsböter eller att åtalet ogillas av olika anledningar.

2 Historik

Nedan ges en procentuell sammanställning av de åtalsanmälningar som KemI gjort ända sedan myndighetens start 1986 (figur 2). Åtalsanmälningfrekvensen har ökat efter miljöbalkens tillkomst. I snitt låg frekvensen på cirka sex procent före miljöbalkens införande. Efter 1999, då miljöbalken trädde i kraft, steg den genomsnittliga frekvensen till tio procent. Anledningen kan vara att straffbestämmelserna blivit fler och tydligare, och att en anmälningsskyldighet införts för myndigheter.



Figur 2 Procentuell andel åtalsanmälningar som gjorts 1986-2011.

Variationerna mellan de olika åren kan härledas till flera orsaker:

- År 1992 kan delvis förklaras med att KemI genomförde ett särskilt projekt som riktades mot träskyddsbehandlat virke som behandlats med krom och arsenik.
- År 2000 genomfördes ett projekt som riktade in sig på att hitta företag som hade tillståndspliktiga produkter enligt regler om import och överlåtelse av särskilt farliga kemiska produkter. Regelöverträdelserna visade sig vara många, varför statistiken sköt i höjden.
- Anledningen till minskningen 2006/2007 kan bland annat vara att det inte gått att anmäla på tidigare straffsanktionerade bestämmelser om märkning och säkerhetsdatablad (felhänvisning i regelverket). Ytterligare en orsak kan vara den ökade tillsynen av varor¹. Området har mindre specifika regler än kemiska produkter och mycket av tillsynen går ut på att få företagen att kartlägga varutypers farliga innehåll och föra en dialog om detta. I början fanns inte heller särskilt specifika straffbestämmelser, men de har blivit mer detaljerade på senare tid. Sammantaget har detta gjort att trots att många inspektioner då utfördes var det färre anmälningar.
- 2008 ökade antalet anmälningar på nytt då KemI genomförde ett särskilt projekt inriktat mot att hitta icke godkända bekämpningsmedel i handeln.
- År 2011 var andelen anmälningar också högre vilket beror på att en stor del av anmälningarna som gjordes under 2010 skickades ut under 2011. Anledningen var att KemI inte kunde genomföra externa RoHS²-analyser, under 2010, innan en offentlig upphandling för analys hade gjorts.
- I dag analyserar KemI varor i större utsträckning än tidigare och straffbestämmelserna har blivit fler och tydligare för till exempel begränsningar, vilket kan leda till att anmälningarna kommer att öka i framtiden.

3 Resultat

3.1 Typer av anmälningar

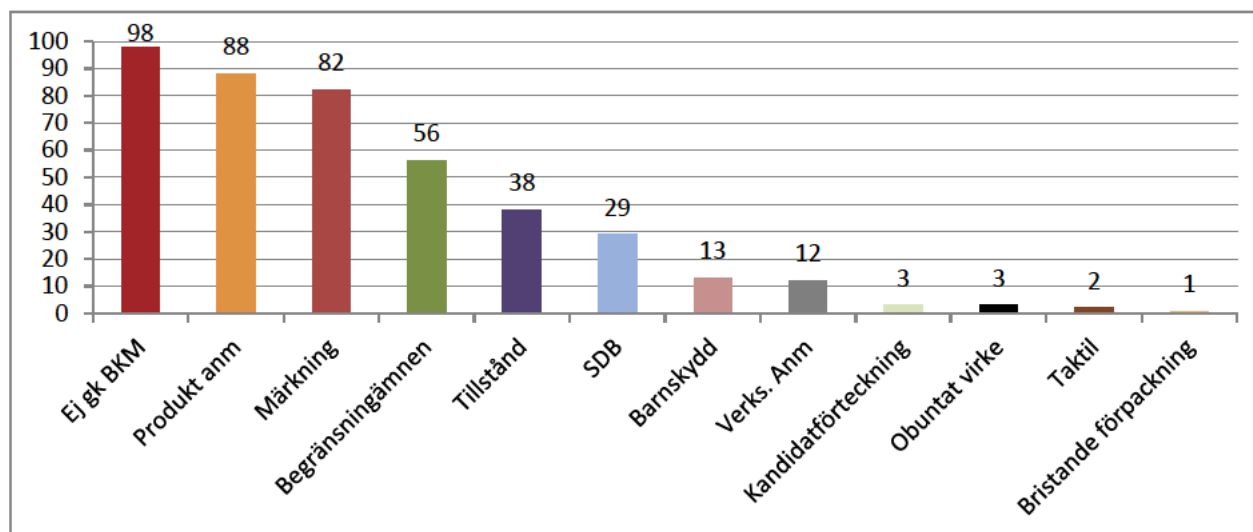
Straffbestämmelser utvecklas ständigt – vissa ändras, vissa försvinner och vissa kommer till. Detta faktum gör det svårt att rakt av göra jämförelser mellan hur olika överträdelser tagits om hand om av rättsväsendet.

De typer av överträdelser och brister som åtalsanmälningar har grundat sig på visas i figur 3. En anmälan kan avse flera olika lagöverträdelser, vilket gör att den totala siffran på typ av anmälningar är högre än det totala antalet anmälningar som gjorts. Förklaring till de olika typerna av överträdelser som lett till anmälningar finns i bilagan.

¹ Produkter som inte är kemiska produkter, utan varor som kan vara behandlade med kemikalier såsom textilier, leksaker och möbler.

² RoHS-direktivet förbjuder användningen av kvicksilver, kadmium, bly, sexvärt krom och flamskyddsmedlen PBB och PBDE i nya elektriska och elektroniska produkter som släpps ut på marknaden efter 1 juli 2006.

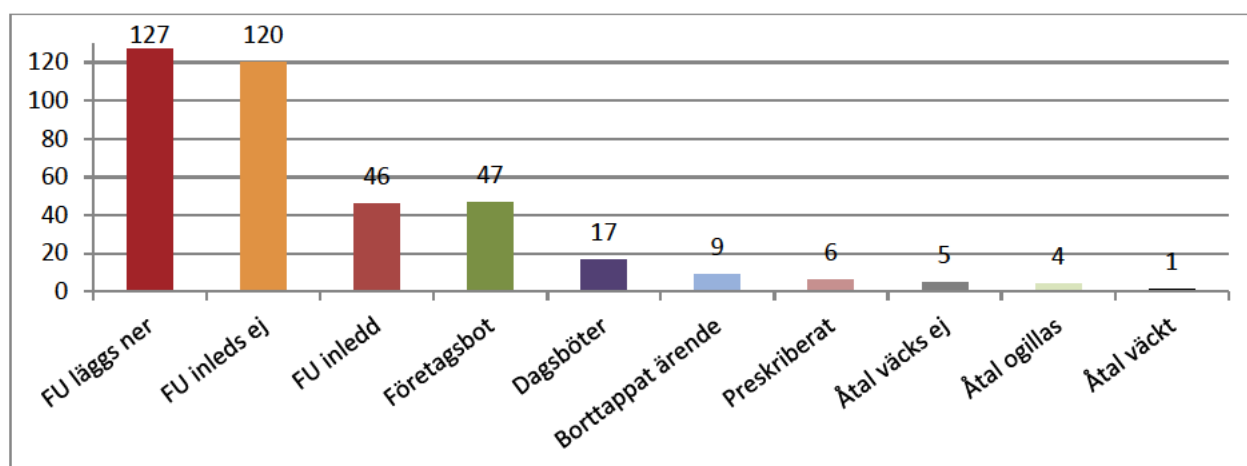
Den stora mängden anmälningar rör främst försäljning av icke godkända bekämpningsmedel, saknade produktanmälningar till produktregistret, allvarigare brister i märkning, försäljning av otillåtna ämnen i produkter eller varor och avsaknad av överlåtelsestillstånd.



Figur 3 Typ av anmälningar.

3.2 Vad händer med anmälningarna?

I figur 4 ges en bild av vad som händer med de åtalsanmälningar som KemI gjort. En del medför någon form av sanktion (dagsbot, företagsbot), cirka 17 procent, men största delen, cirka 83 procent, av anmälningarna leder inte till någon sanktion överhuvudtaget. De mest frekventa åtgärderna är att förundersökningen läggs ner (FU läggs ner) eller att förundersökningen inte inleds alls (FU inleds ej). I figuren nedan finns även enstaka händelser såsom att åtal inte gillas eller inte väcks, eller att ärendena är preskriberade. Några av de anmälningar om misstänkt brott som KemI skickat till Åklagarmyndigheten kan inte hittas i åklagarmyndigheternas ärendesystem (borttappat ärende).

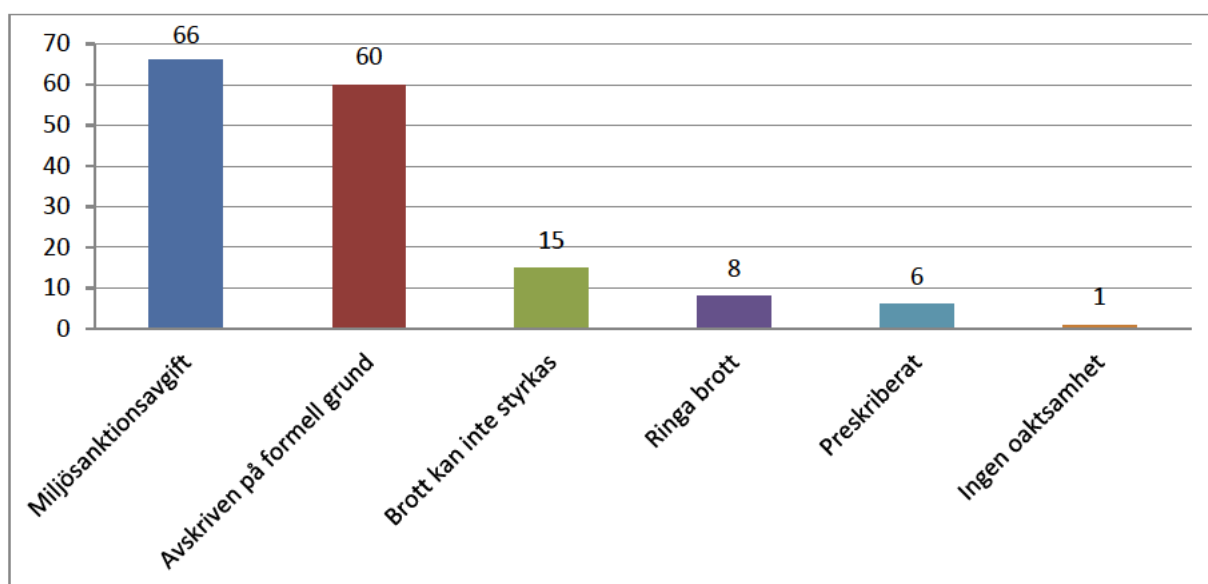


Figur 4 Resultat av åtalsanmälningarna.

3.3 Anledningar till nedlagda ärenden

Figur 5 visar vilka anledningar som finns till att förundersökningar inte inletts eller lagts ner, eller att åtal inte väckts. I 66 fall har ärendena lagts ner på grund av att en miljöstraffsavgift (MSA) har beslutats av tillsynsmyndigheten (KemI) parallellt med att en åtalsanmälan gjorts. Under en tid hade myndigheter krav på sig att både besluta om MSA och att skicka in åtalsanmälan för samma överträdelse. Åklagarmyndigheten kunde då enligt åtalsprövningsregeln³ lägga ner ärendet i stället för att väcka åtal. Åtalsprövningsregeln infördes för att verksamheter inte ska råka ut för dubbla sanktioner. Numera har de flesta av dessa dubbla sanktioner tagits bort och överträdelsen resulterar i antingen en straffsanktion eller en miljöstraffsavgift.

”Avskriven på formell grund” beskrivs i nästa avsnitt nedan. Andra orsaker är att brotten bedömts som ringa eller att brott inte kunnat styrkas. I några fall har handläggningen av ärendena tagit så lång tid att de preskriberats.



Figur 5 Anledningar till varför förundersökningar inte inletts, läggs ner eller åtal inte väcks.

3.3.1 Avskrivna på formell grund

På senare år har det blivit vanligare att förundersökningar inte inletts eller läggs ner genom att ärendet avskrivs på formell grund. Det motiveras ofta med paragrafer från rättegångsbalken, vilka beskrivs i stycket nedan.

I rättegångsbalken finns de grundläggande bestämmelser för rättegångar i tvistemål samt brottmål i tingsrätt, hovrätt och Högsta domstolen. Kapitel 23 i rättegångsbalken handlar om förundersökning och åklagarnas beslut om förundersökning ska inledas eller läggas ner hänvisar till kapitlets 1, 4 eller 4 a §§.

23 kap 1 § rättegångsbalken lyder:

”Förundersökning skall inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats.

³ 29 kap 11 § sista stycket Miljöbalken.

Förundersökning behöver dock inte inledas, om det är uppenbart att brottet inte går att utreda. Att förundersökning inte behöver inledas i vissa andra fall följer av 4 a § och 22 §.

Om det krävs angivelse för att brottet skall höra under allmänt åtal, får förundersökning trots det inledas utan angivelse, om det innebär fara att avvakta en angivelse. I så fall skall målsäganden underrättas snarast. Om denne då inte anger brottet till åtal, skall förundersökningen läggas ned”.

23 kap 4 § andra stycket rättegångsbalken lyder:

”Förundersökningen skall bedrivas så skyndsamt omständigheterna medgiva. Finnes ej längre anledning till dess fullföljande, skall den nedläggas”.

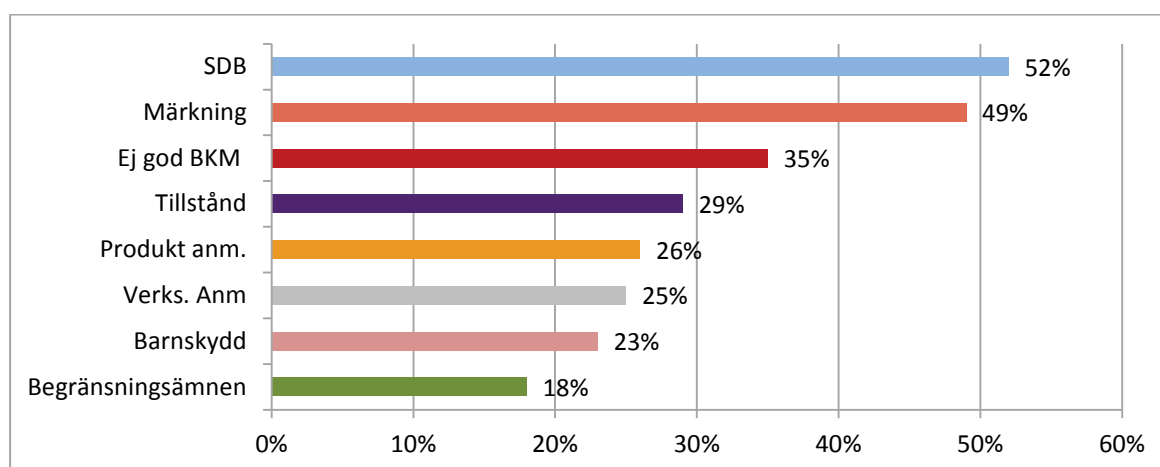
23 kap 4 a § första stycket 2 rättegångsbalken lyder:

”En förundersökning får vidare läggas ned” ”om det kan antas att åtal för brottet inte skulle komma att ske till följd av bestämmelser om åtalsunderlåtelse i 20 kap. eller om särskild åtalsprövning samt något väsentligt allmänt eller enskilt intresse ej åsidosätts genom att förundersökningen läggs ned”

3.4 Trender

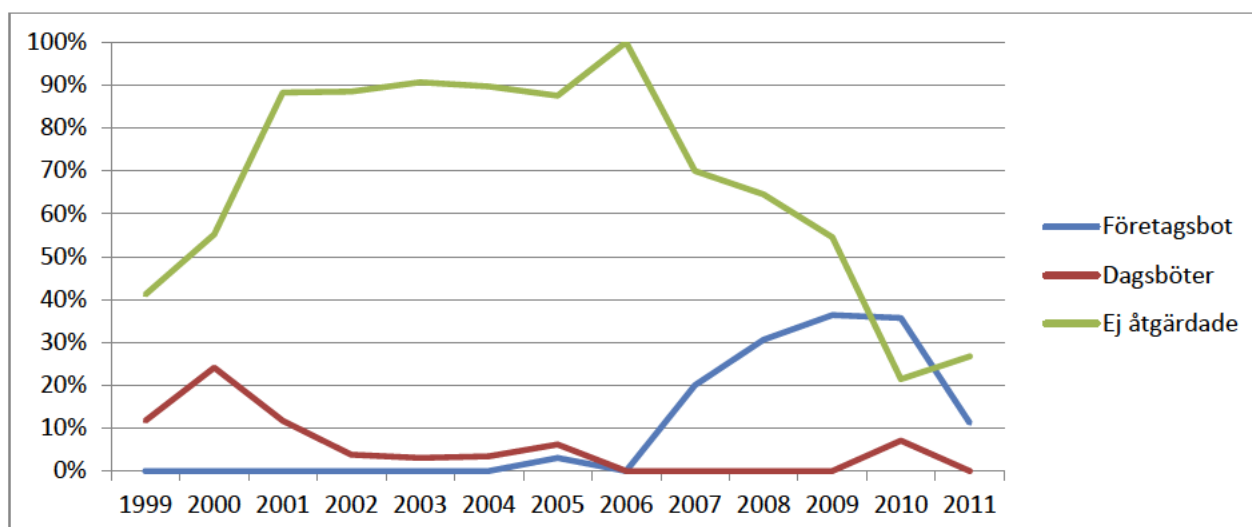
I figur 6 visas andelen överträdelser eller brister som anmälts men som har lagts ner. Obuntat virke, taktill, bristande förpackning och kandidatföreteckning har inte tagits med då dessa anmälningar är för få (se figur 3) för att utgöra ett stabilt statistiskt underlag.

En trend som kan skönjas är att enklare regler, där det framgår tydligt om överträdelse skett eller inte, inte läggs ned lika ofta som de anmälningar där bristerna och regelverket är mer komplicerade och kräver mer omfattande bedömningar. Till de enklare kategorierna hör tillstånd, produkt- och verksamhetsanmälan samt begränsningsämnen. Till de mest komplicerade regelverken hör reglerna om märkning och säkerhetsdatablad, vilka också har högst andel nedlagda förundersökningar. Bekämpningsmedel som ska ha godkännande hamnar mellan dessa två grupper, vilket kan vara logiskt då dessa regler bedöms som ”mellankomplicerade”.



Figur 6 Typ av anmälningar som har lagts ner i procentform.

De ”ej åtgärdade” som visas i figur 7 är en sammanslagning av de tre åtgärderna förundersökning läggs ner, förundersökning inleds ej samt åtal väcks ej. Bilden illustrerar hur åtgärderna från rättsväsendet sett ut genom åren.



Figur 7 Trend.

Andelen dagsböter är relativt stor i början för att därefter sjunka. 2010 ökade antalet något igen. Företagsbotens andel har varit låg men ökat efter 2006. I samma takt som dagsböter och företagsbot har ökat så har de ”ej åtgärdade” minskat, särskilt de senaste åren.

Det är inte möjligt att dra några slutsatser om åren 2010 och framåt eftersom det fortfarande finns ärenden som är under utredning eller vars utredning ännu inte inletts. Kemikalieinspektionens erfarenhet är att det i regel tar cirka två till fyra år innan besked från åklagarmyndigheten kommer. Företagsboten verkar ha slagit igenom hos åklagarna och en anledning kan vara att förfarandet lågt räknat är snabbare än behandling i domstol.

4 Diskussion

Utifrån resultaten finns det vissa intressanta områden att lyfta för diskussion. Av figur 6 kan man se att ”enkla” regler oftare leder till åtgärder, medan de mer komplicerade regelverken får högre andel nedlagda förundersökningar. Frågan är om det är svårare att bevisa överträdelser för de mer komplicerade regelverken eller om det finns andra aspekter som kan bidra till denna bild.

Strafföreläggande i form av företagsbot verkar ha etablerats som den vanligaste formen av sanktion idag (se figur 7). Förfarandet med företagsbot som åklagarmyndigheten beslutar om tar i de flesta fall mindre tid än när ärendet ska tas upp i domstol, vilket troligen bidragit till en ökning. De åtalsanmälningar som inte har fått någon sanktion (*Ej åtgärdade i figur 7*) har minskat i samband med att företagsboten ökat och det är ett positivt resultat för KemI. Det är viktigt att de anmälningar som görs drivs vidare i rättssystemet. Det ökar trovärdigheten för reglerna och KemI som tillsynsmyndighet.

För en stor andel av motiveringarna till att de förundersökningar som inte inletts eller som lagts ned, hänvisar åklagarmyndigheterna numera till rättegångsbalken – se avsnitt 3.3.1. KemI har svårt att utifrån dessa svar utröna varför ärendena inte tas upp vidare i rättssystemet. I framtiden skulle det vara önskvärt om motiveringen till beslutet kunde förtydligas i den underrättelse som skickas till KemI från åklagarmyndigheten. KemI kan också behöva ta mer direktkontakt med den beslutande åklagaren för att få ytterligare förklaring till det beslut som fattats. Utifrån det finns det lärdomar att dra och som kan användas vid utvecklingen av arbetet med anmälningarna. Dessa kan säkert bli tydligare och mer anpassade till det åklagarna behöver.

Tidigare meddelade åklagarmyndigheterna vilket ärendenummer ett ärende fått hos åklagarmyndigheten först när beslut fattats. På senare år har åklagarmyndigheterna glädjande nog börjat meddela detta redan när anmälan inkommit till dem. Det underlättar för uppföljning hos både KemI och åklagarmyndigheterna själva. KemI ser gärna att åklagarmyndigheterna fortsätter med dessa nya rutiner.

5 Bilaga - Förklaring till typer av anmälningar

Typ av anmälan	Förklaring
Barnskydd	Sålt farliga kemiska produkter utan barnskyddande förslutning.
Begränsningsämne	Brutit mot särskilda begränsningar som oftast handlar om kemiska ämnen i produkter.
Ej godkänd BKM	Sålt produkter vars syfte är att användas som bekämpningsmedel utan att ha godkännande från Kemikalieinspektionen.
Märkning	Allvarliga brister i märkning.
Produktanmälan	Tillverkat eller importerat kemiska produkter över 100kg/år utan att ha anmält dessa produkter till Kemikalieinspektionens produktregister.
SDB	Allvarliga brister i säkerhetsdatablad.
Taktil	Sålt farliga kemiska produkter utan kännbar varningsmärkning (taktil märkning som är till för synskadade).
Tillstånd	Importerat eller sålt särskilt farliga produkter utan att ha inhämtat tillstånd från länsstyrelsen.
Verks. Anm.	Startat tillverkning eller import av kemiska produkter utan att ha gjort en verksamhetsanmälan till Kemikalieinspektionens produktregister.
Kandidatförteckning	Importerat och levererat varor som innehållerämnen upptagna på kandidatförteckningen utan att lämna information i enlighet med artikel 33 i Reach.
Obuntat virke	Särskild information om t ex innehåll av impregnering, hälsorisker, skyddsåtgärder, och avfallshantering ska lämnas på anslag vid virket.
Bristande förpackning	Otät kork.

www.kemikalieinspektionen.se

**Kemikalieinspektionen, Box 2, 172 13 Sundbyberg. Besöksadress: Esplanaden 3A
Tel: 08-519 41 100, Fax: 08-735 76 98, E-post: kemi@kemi.se**