

Lagrådsremiss

Explosiva varor – ett nationellt tillståndsregister och kriminalisering av förstadier till brott mot tillståndsplikten

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 11 april 2024

Carl-Oskar Bohlin

Maria Diamant
(Försvarsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

De senaste åren har antalet sprängdåd i samhället ökat kraftigt. Personer i kriminella miljöer använder allt oftare sprängmedel på offentliga platser, på andra platser där utomstående vistas och direkt mot enskildas bostäder som en del av kriminella uppgörelser. Sprängdåden utförs ofta inom den organiserade brottsligheten och inte sällan används legala sprängmedel som kommit i orätta händer eller hemgjorda sprängmedel. Det är av största vikt att förhindra denna utveckling.

I lagrådsremissen föreslår regeringen därför bland annat

- ett nationellt tillståndsregister för explosiva varor,
- sekretess för uppgifter i registret och i ärendehantering för att förhindra att explosiva varor kommer till brottslig användning och för att skydda enskilda,
- sekretess hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för uppgifter som kan användas för tillverkning av explosiva varor, och
- kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling till grovt och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 8 juli 2024.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor	9
3	Ärendet och dess beredning	13
4	Brandfarliga och explosiva varor	14
4.1	Regleringen om brandfarliga och explosiva varor.....	14
4.2	Tillståndskravet för brandfarliga och explosiva varor	15
4.3	Sprängdåden i samhället ökar.....	15
4.4	Ett nationellt tillståndsregister för explosiva varor.....	16
4.4.1	Nuvarande registerskyldighet för tillstånd som rör explosiva varor	16
4.4.2	Det finns behov av ett nationellt tillståndsregister för explosiva varor	17
4.4.3	Ett nationellt tillståndsregister hos MSB	19
4.4.4	Vilka som ska ansvara för registrering och utlämnande av uppgifter	25
4.4.5	Registerbestämmelsernas ändamål och förhållande till annan personuppgiftsreglering	26
4.4.6	Dataskydds- och integritetsbedömning	32
4.5	En utökad kriminalisering av förstadier till grova och synnerligen grova brott mot tillståndsplikten för explosiva varor	33
4.5.1	Brott mot tillståndsplikten för explosiva varor	33
4.5.2	Tidigare straffskärpningar i LBE.....	34
4.5.3	Om försök, förberedelse och stämpling till brott	35
4.5.4	Det finns skäl att kriminalisera förstadier till vissa brott mot tillståndsplikten för explosiva varor	38
4.5.5	De nya brotternas förhållande till annan lagstiftning.....	41
5	Sekretessfrågor.....	42
5.1	Sekretessregleringen.....	42
5.1.1	Offentlighetsprincipen.....	42
5.1.2	Innebörden av sekretess och sekretessbrytande bestämmelser	43
5.1.3	Överföring av sekretess	44
5.2	En ny sekretessbestämmelse för uppgifter som kan användas för tillverkning av explosiva varor	45
5.3	Sekretess hos en kommunal myndighet ska även gälla vid tillståndshantering av explosiva varor	52

5.4	Nya sekretessbestämmelser för tillståndsärenden och för register som rör explosiva varor	53
5.4.1	Behovet av sekretess för tillståndsregistret och tillståndsärenden	53
5.4.2	En ny bestämmelse till skydd för intresset att förhindra brott införs i tillståndsärenden	60
5.4.3	Sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden införs i tillståndsärenden	62
5.4.4	En ny bestämmelse till skydd för intresset att förhindra brott införs för tillståndsregistret.....	64
5.4.5	En ny sekretessbrytande bestämmelse för enskilda som i sin verksamhet behöver kontrollera tillstånd.....	66
5.4.6	Tystnadsplikten enligt LBE bör anpassas till de nya bestämmelserna	68
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	71
7	Konsekvenser	72
7.1	Konsekvenser för det brottsbekämpande arbetet och för enskilda	72
7.2	Ekonomiska konsekvenser	75
7.3	Konsekvenser för kommuner och den kommunala självstyrelsen	77
7.4	Övriga konsekvenser	78
8	Författningskommentar	79
8.1	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	79
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor	84
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Explosiva varor – ett nationellt tillståndsregister och kriminalisering av förstadier till brott mot tillståndsplikten	89
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	90
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	97

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
2. lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 18 kap. 19 §, 30 kap. 28 § och rubriken närmast före 30 kap. 28 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 18 kap. 12 a, 12 b, och 16 b–16 d §§ och 30 kap. 22 a §, och närmast före 18 kap. 12 a, 12 b och 16 b–16 d §§ och 30 kap. 22 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

Tillverkning av explosiva varor

Instruktioner och ritningar

12 a §

Sekretess gäller hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för uppgift om instruktion, ritning eller annan liknande uppgift som kan användas för tillverkning av explosiva varor, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att explosiva varor kan komma till brottslig användning.

Överföring av sekretess

12 b §

Om en myndighet får en uppgift som är sekretessreglerad i 12 a § från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, blir 12 a § tillämplig på uppgiften också hos den mottagande myndigheten.

Tillstånd som avser brandfarliga eller explosiva varor

Tillståndsärenden

16 b §

Sekretess gäller hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och hos en kommunal myndighet för uppgift i ett ärende om tillstånd som avser brandfarliga eller explosiva varor, om det kan antas att sådana varor kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

Tillståndsregister för explosiva varor

16 c §

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till det nationella tillståndsregistret för explosiva varor, om det kan antas att explosiva varor kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

Sekretessbrytande bestämmelse

16 d §

Sekretess enligt 16 c § hindrar inte att en uppgift lämnas till en enskild som har tillstånd som avser explosiva varor enligt 16 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor och som i sin verksamhet behöver kontrollera sådana tillstånd.

19 §¹

Den tystnadsplikt som följer av 5–8, 9 och 10 §§, 11 § första stycket och 12 och 13 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihets-

Den tystnadsplikt som följer av 5–8, 9 och 10 §§, 11 § första stycket, 12, 12 a och 13 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihets-

grundlagen att meddela och grundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter. offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare eller inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Den tystnadsplikt som följer av 17 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning på grund av beslut av domstol eller åklagare.

Att den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ i vissa fall inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter utöver det som anges i andra stycket följer av 7 kap. 10 §, 12–18 §§, 20 § 3 och 22 § första stycket 1 och andra stycket tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 1 och andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

30 kap.

Tillstånd som avser brandfarliga eller explosiva varor

22 a §

Sekretess gäller hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och hos en kommunal myndighet för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i ett ärende om tillstånd som avser brandfarliga eller explosiva varor, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Brandfarliga varor

Sekretess gäller hos en kommunal myndighet i ärende om tillstånd till hantering av brandfarliga varor

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och

Brandfarliga eller explosiva varor

28 §

Sekretess gäller hos en kommunal myndighet i ett ärende om tillstånd som avser brandfarliga eller explosiva varor

2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för sådan tillsyns- eller stödverksamhet som avses i denna paragraf.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 8 juli 2024.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

dels att 21 a–21 c, 33 och 36 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 21 d och 30 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Den myndighet som prövar frågor om tillstånd enligt 16 § att hantera ammunition ska med hjälp av automatiserad behandling föra ett register över dem som har meddelats ett sådant tillstånd. Registret ska även innehålla uppgift om fysiska personer som har ett betydande inflytande över en juridisk person som har meddelats ett sådant tillstånd samt om personer som har godkänts som föreståndare för verksamheten.

Föreslagen lydelse

21 a §¹

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska med hjälp av automatiserad behandling föra ett register över tillstånd som avser explosiva varor enligt denna lag och över dem som har beviljats ett sådant tillstånd (det nationella tillståndsregistret för explosiva varor).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och kommunerna ska ansvara för att registrera uppgifter i det nationella tillståndsregistret.

Det nationella tillståndsregistret för explosiva varor får inte innehålla uppgifter om tillstånd som har beviljats Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut eller Fortifikationsverket.

21 b §²

Ett register enligt 21 a § ska ha till ändamål att

1. underlätta handläggningen av frågor om tillstånd enligt denna lag, och

Det nationella tillståndsregistret för explosiva varor ska ha till ändamål att

1. underlätta handläggningen av frågor om tillstånd enligt denna lag,

¹ Senaste lydelse 2023:374.

² Senaste lydelse 2023:374.

2. ge information om sådana uppgifter som behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott med anknytning till ammunition.

2. underlätta tillsyn enligt denna lag,

3. ge information om sådana uppgifter som behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott med anknytning till explosiva varor,

4. ge information om sådana uppgifter som behövs för att kontrollera tillstånd till överföring, import och export enligt denna lag vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns, och

5. ge information om sådana uppgifter som behövs för att enskilda i sin verksamhet ska kunna kontrollera tillstånd enligt denna lag.

21 c §³

Bestämmelserna i 21 a och 21 b §§ kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Vid behandling av personuppgifter enligt 21 a och 21 b §§ gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte något annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Bestämmelserna i 21 a, 21 b och 21 d §§ kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

21 d §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och kommunerna är personuppgiftsansvariga för den behandling av personuppgifter som

de utför i det nationella tillståndsregistret för explosiva varor.

30 a §

För försök, förberedelse eller stämpling till brott enligt 29 a § första eller andra stycket döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

33 §

Den som tar eller har tagit befattning med ett ärende som avses i denna lag får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därvid erfarit om någons affärs- eller driftförhållanden.

Den som tar eller har tagit befattning med ett ärende som avses i denna lag får inte obehörigen föra vidare eller utnyttja uppgifter som han eller hon därvid har fått del av om

1. förhållanden av betydelse för att förebygga att brandfarliga eller explosiva varor kommer till brottslig användning,
2. en enskilds personliga förhållanden, eller
3. en enskilds affärs- eller driftförhållanden.

Den som tar eller har tagit del av uppgifter från det nationella tillståndsregistret för explosiva varor får inte obehörigen föra vidare eller utnyttja uppgifter som han eller hon därvid har fått del av om förhållanden av betydelse för att förebygga att explosiva varor kommer till brottslig användning.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

36 §⁴

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka varor som på grund av sina egenskaper eller sin sammansättning eller av annan orsak ska anses utgöra brandfarliga eller explosiva varor,
2. klassificering av brandfarliga och explosiva varor,
3. brandfarliga och explosiva varors egenskaper och utförande,
4. undantag från lagens tillämpning i fråga om viss vara eller viss hantering, överföring, import eller export,
5. åtgärder och försiktighetsmått som anges i 6 §,

⁴ Senaste lydelse 2021:657.

6. utredning som anges i 7 §,
7. kompetens som anges i 8 §,
8. föreståndare som anges i 9 §,
9. deltagare som anges i 9 a §,
10. byggnad, annan anläggning och anordning som anges i 10 § samt att sådan byggnad, anläggning och anordning inte får användas, saluhållas eller säljas om den inte efter kontroll genom teknisk provning, besiktning eller annan undersökning har befunnits vara betryggande från skyddssynpunkt,
11. förvaring och förpackning som anges i 11 §,
12. godkännande som anges i 12 §,
13. vad som ska förstås med plastiska sprängämnen som anges i 13 § samt om hur sådan märkning med spårämne ska ske,
14. information som anges i 14 §,
15. hantering av frågor om tillstånd och undantag från tillståndskravet i 16 §,
16. att hantering, överföring, import eller export av en brandfarlig eller explosiv vara ska vara förbjuden, om ett sådant förbud är av särskild betydelse med hänsyn till brand- eller explosionsrisken och till konsekvenserna av en brand eller en explosion, *och*
16. att hantering, överföring, import eller export av en brandfarlig eller explosiv vara ska vara förbjuden, om ett sådant förbud är av särskild betydelse med hänsyn till brand- eller explosionsrisken och till konsekvenserna av en brand eller en explosion,
17. avgifternas storlek enligt denna lag.
17. avgifternas storlek enligt denna lag, *och*
18. *registreringen av uppgifter och innehållet i det nationella tillståndsregistret för explosiva varor och om utlämnande av uppgifter från registret.*

En kommun får meddela föreskrifter om avgifternas storlek enligt denna lag när det gäller den egna verksamheten.

Denna lag träder i kraft den 8 juli 2024.

3 Ärendet och dess beredning

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om att försök, förberedelse och stämpling till brott mot tillståndsplikten för explosiva varor bör kriminaliseras (bet. 2020/21:JuU5 punkt 5, rskr. 2020/21:31).

Den 20 juni 2022 kom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) in med en framställan till Regeringskansliet (Fö2023/00104). I framställan lämnades förslag om att införa en ny sekretessbestämmelse för uppgifter som rör framställning av explosiv vara och om sekretess hos en kommunal myndighet i ärende om tillstånd till hantering av explosiva varor.

I MSB:s regleringsbrev för budgetåret 2023 fick myndigheten i uppdrag att utveckla ett nationellt tillståndsregister för explosiva varor och därefter tillgängliggöra detta för berörda aktörer.

Den 18 september 2023 kom MSB in med en framställan om författningsändringar med anledning av inrättandet av det nationella tillståndsregistret för explosiva varor (Fö2023/01534).

Med anledning av tillkännagivandet från riksdagen och framställningarna från MSB tog Försvarsdepartementet fram promemorian Explosiva varor – ett nationellt tillståndsregister och kriminalisering av förstadier till brott mot tillståndsplikten (Fö2023/01534). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Försvarsdepartementet (Fö2023/01534).

I denna lagrådsremiss behandlar regeringen promemorians lagförslag.

4 Brandfarliga och explosiva varor

4.1 Regleringen om brandfarliga och explosiva varor

Bestämmelser om brandfarliga och explosiva varor finns huvudsakligen i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE), i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor (FBE) samt i myndighetsföreskrifter. LBE trädde i kraft den 1 september 2010 och ersatte då lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. LBE reglerar hantering, överföring, import och export av brandfarliga och explosiva varor och sådana förberedande och efterföljande åtgärder som behövs med hänsyn till brand- och explosionsrisken och till konsekvenserna av en brand eller en explosion (1 § första stycket). Lagens syfte är att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av brandfarliga eller explosiva varor. Lagen ska även förebygga obehörigt förfarande med varorna (1 § andra stycket). Kraven i LBE är balanserade så att kostnaderna för uppfyllandet av säkerhetskrav ska stå i rimlig proportion till det ekonomiska utfallet av verksamheten med varorna. Lagen har dessutom ett brottsförebyggande syfte (prop. 2009/10:203 s. 22–24).

Detaljbestämmelser av utpräglad teknisk karaktär har utfärdats på myndighetsnivå. Sedan 2009 utfärdas sådana föreskrifter av MSB i myndighetens författningssamling (MSBFS). I MSBFS 2019:1, som innehåller regler om hantering av explosiva varor, finns bland annat föreskrifter om förvaring och tillverkning samt vissa undantagsbestämmelser.

Till brandfarliga varor hör brandfarliga gaser och föremål och brandreaktiva varor (3 § LBE). I MSB:s föreskrifter anges närmare vad som utgör brandfarliga varor (2 kap. 1–3 §§ MSBFS 2010:4 och MSBFS 2018:12). Till explosiva varor hör explosiva ämnen och blandningar, explosiva föremål och andra ämnen, blandningar och föremål som tillverkas i avsikt att framkalla en verkan genom en explosion eller en pyroteknisk effekt (4 § LBE). I MSB:s föreskrifter anges närmare vad som utgör explosiva varor (MSBFS 2010:4). Där framgår bland annat att explosiva ämnen och blandningar är

- fasta eller flytande ämnen eller blandningar som i sig själva genom kemisk reaktion kan alstra gaser med sådan temperatur, sådant tryck och sådan hastighet att de kan skada omgivningen,
- pyrotekniska satsar även om de inte alstrar gas,
- ämnen, blandningar och föremål som uppfyller kriterierna för att klassificeras som explosiva ämnen, blandningar och föremål enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006 (CLP-förordningen),

- ämnen och blandningar som klassificerats i klass 1 enligt reglerna för transport av farligt gods (ADR-S), och
- ämnen och blandningar som visar positivt resultat i något av testerna i testserie 2 enligt FN:s testhandbok för klassificering av farligt gods (femte omarbetade utgåvan av FN:s rekommendationer för transport av farligt gods, handbok för provning och kriterier).

Begreppet explosiva varor omfattar alltså en mängd olika produkter, till exempel handgranater, sprängämnen, tändmedel, ammunition, krut och pyrotekniska artiklar såsom fyrverkerier.

4.2 Tillståndskravet för brandfarliga och explosiva varor

Den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor ska som huvudregel ha tillstånd till det (16 § första stycket LBE). MSB prövar frågor om tillstånd till hantering av brandfarliga varor inom Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket. Frågor om tillstånd till hantering av brandfarliga varor i övriga fall prövas av den kommun där hanteringen ska bedrivas (17 § LBE). MSB prövar också frågor om tillstånd för explosiva varor när det rör tillverkning, bearbetning, behandling, destruktion, underhåll, återvinning och annan hantering som sker i anslutning till sådan hantering. Detsamma gäller gränsöverskridande överföring, import, export och sådan hantering som Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket behöver ha tillstånd till (18 § första stycket LBE). I 13 § FBE finns vissa inskränkningar i tillståndskravet när det gäller dessa myndigheter, samt undantag från kravet för vissa uppräknade myndigheter. När det gäller tillstånd för hantering och överföring av explosiva varor i övriga fall är det den kommun där hanteringen ska ske som är ansvarig (18 § andra stycket LBE). Enligt 8 § LBE ska den som bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt lagen ha den kompetens eller tillgång till den kompetens som behövs med hänsyn till verksamhetens omfattning och varornas egenskaper.

4.3 Sprängdåden i samhället ökar

De senaste åren har antalet sprängdåd i samhället ökat kraftigt. Personer i kriminella miljöer använder allt oftare sprängmedel på offentliga platser, på andra platser där utomstående vistas och direkt mot enskildas bostäder som en del av kriminella uppgörelser. Sprängladdningar har detonerat i portar till flerfamiljshus och mot husfasader till människors bostäder, ibland med förödande konsekvenser. Sprängdåd har skett på offentliga platser, exempelvis utanför krogar och restauranger. Det har även förekommit att handgranater kastats in i bostäder och lokaler utan hänsyn till om det funnits människor där.

Antalet sprängningar i Sverige de senaste åren saknar motstycke i modern tid. Enligt statistik från Brottförebyggande rådet ökade sprängningarna kraftigt mellan 2018 och 2019, från 162 till 257 anmälda fall av allmänfarlig ödeläggelse genom sprängning. Dessa siffror innefattar både fullbordade brott och försök till brott. Det innebär en ökning med närmare 60 procent mellan de två åren. Åren 2020 och 2021 var antalet något lägre med 215 respektive 175 fall, för att sedan återigen öka till 196 fall 2022. Från och med 2021 särredovisas fullbordade brott och försöksbrott avseende allmänfarlig ödeläggelse genom sprängning i statistiken. Under 2021 var cirka hälften, 83 fall, fullbordade brott. Utfallet var ungefär detsamma 2022, med 89 fullbordade brott. Vid halvårsskiftet 2023 var antalet anmälda fullbordade brott avseende allmänfarlig ödeläggelse genom sprängning fler än för hela 2022. Under 2023 anmäldes 156 fullbordade brott. Utvecklingen är mycket oroväckande.

Enligt Polismyndighetens rapport Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i polisregion Stockholm (2019) bedöms de kriminella nätverkens tillgång till explosiva varor vara god. Sprängningar kan utföras med insmugglade granater eller minor, sprängmedel för civilt bruk som stulits från exempelvis byggarbetsplatser eller med egenhändigt tillverkade sprängmedel. Polismyndigheten bedömer att den mest troliga avsikten med sprängningar är att påverka individer till någon form av handling eller att markera ett maktförhållande, exempelvis i anslutning till kriminella konflikter, utpressning eller påstådda skulder.

Polismyndigheten bedömer i sin årsredovisning för 2023 att utöver att vara ett påtryckningsmedel har sprängningar under året i högre grad syftat till att döda eller skada personer.

4.4 Ett nationellt tillståndsregister för explosiva varor

4.4.1 Nuvarande registerskyldighet för tillstånd som rör explosiva varor

Tillståndsmyndigheterna, dvs. MSB och kommunerna, ska med automatiserad behandling föra register över dem som har meddelats tillstånd att hantera ammunition (21 a–21 c §§ LBE). Dessa bestämmelser, och motsvarande bestämmelser om skyldighet för Inspektionen för strategiska produkter att föra register över bland annat tillstånd att tillverka ammunition (18 a–18 c §§ lagen [1992:1300] om krigsmateriel), trädde i kraft i juli 2023. Bestämmelserna genomför artikel 4.4 a i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2021/555 av den 24 mars 2021 om kontroll av förvärv och innehav av vapen, här kallat vapendirektivet. Registren ska även innehålla uppgift om fysiska personer som har ett betydande inflytande över en juridisk person som har meddelats ett sådant tillstånd samt uppgift om personer som har godkänts som föreståndare för verksamheten.

I propositionen Genomförande av ändringarna i vapendirektivet konstaterade regeringen att registren enligt LBE ska ha till ändamål att underlätta handläggningen av frågor om tillstånd och att ge information

om sådana uppgifter som behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott med anknytning till ammunition (21 b §). Ändamålet att underlätta tillståndshandläggningen innebär att registret även kan innehålla uppgifter om till exempel var verksamheten ska bedrivas, hur länge tillståndet gäller och om det är förenat med särskilda villkor. Uppgifterna får för de givna ändamålen också lämnas ut till andra myndigheter (prop. 2022/23:102 s. 90 och 114).

Bestämmelserna om skyldighet att föra registren och vilka ändamål som registren ska ha (21 b och 21 c §§ LBE) kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här kallad EU:s dataskyddsförordning. Förordningen är direkt tillämplig i varje medlemsstat. I vissa avseenden förutsätter eller tillåter förordningen att medlemsstaterna inför kompletterande bestämmelser, antingen i form av preciseringar eller i form av undantag. Sådana bestämmelser finns bland annat i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, här kallad dataskyddslagen.

I 21 c § andra stycket LBE upplyses om att dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen gäller vid behandling av personuppgifter enligt 21 a och 21 b §§. Det gäller dock endast om inte något annat följer av LBE eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Förutom vad som gäller för tillstånd till ammunition finns det i dag ingen skyldighet att föra register över tillstånd till explosiva varor enligt LBE. Enligt den nuvarande ordningen är det respektive tillståndsmyndighet som ska föra register över tillstånd att hantera ammunition. Det finns alltså för närvarande inte något samlat register över de tillstånd som har beviljats för explosiva varor.

4.4.2 Det finns behov av ett nationellt tillståndsregister för explosiva varor

Regeringens bedömning: Brottsbekämpande myndigheter, tillstånds- och tillsynsmyndigheter samt näringsidkare har behov av ett samlat nationellt register över uppgifter om tillstånd för explosiva varor.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Remissinstanserna instämmer i bedömningen eller har inget att invända mot den.

Bergsprängningsentreprenörernas Förening (BEF) understryker att ett nationellt tillståndsregister är mycket viktigt, inte minst för leverantörerna av explosiva varor, som därmed ges större möjligheter att förhindra att sådana produkter säljs till personer som inte har giltiga tillstånd. *Brottsförebyggande rådet (Brå)* anser att det är angeläget att tillståndsgivare och aktörer på marknaden ges möjlighet att kunna göra nödvändiga kontroller för de syften som anges i promemorian och ställer sig därför bakom förslaget. *Byggföretagen* anser att det är positivt att

näringsidkare ges möjlighet att kunna inhämta uppgifter från ett centralt register och att det skulle bidra till en säkrare hantering av explosiva varor inom bygg- och anläggningsbranschen. *Helsingborgs stad* anser att införandet av ett nationellt tillståndsregister gör myndighetsutövningen mer effektiv och kan ha en brottsförebyggande effekt. *Polismyndigheten* ser positivt på införandet av ett nationellt tillståndsregister och anser att det skulle ha positiva effekter för brottsbekämpningen. *Sveriges Kommuner och Regioner* anser att ett nationellt tillståndregister kan bidra till att försvåra att legala sprängmedel hamnar i kriminell verksamhet.

Skälen för regeringens bedömning

Den allt grövre brottsligheten gör att effektivare verktyg för kontroll behövs

Det ökade antalet sprängningar under senare år har i flera fall kunnat utföras med hjälp av sprängämnen som kommit i orätta händer. Det har exempelvis förekommit att explosiva varor har överlåtit till personer utan giltigt tillstånd och därefter försvunnit samt att varor stulits från bland annat byggarbetsplatser. Explosiva varor med ett i och för sig legitimt användningsområde har därefter kunnat användas för att utföra sprängdåd som dödat eller skadat människor och som lett till omfattande förstörelse av egendom. Denna allvarliga brottslighet leder till stort lidande för dem som drabbas och till stor otrygghet, både hos den närmaste omgivningen och samhället i stort. Det är mycket angeläget att motverka denna utveckling. Åtgärder behöver vidtas för att komma till rätta med situationen och för att samtidigt förbättra både det olyckspreventiva arbetet och arbetet mot obehöriga förfaranden med sprängmedel. För dessa ändamål behöver hanteringen av explosiva varor kunna kontrolleras på ett effektivt sätt.

MSB och kommunerna behöver ha goda möjligheter att göra nödvändiga kontroller i samband med tillståndsprovningen, vid tillsyn och i samband med provning av återkallelse av tillstånd.

I samband med provningen i tillståndsärenden finns också hos tillståndsmyndigheterna ett behov av att på ett överskådligt sätt kunna ta del av information från andra tillståndsmyndigheter. Utan möjlighet till sådana kontroller finns risk för att underlaget för bedömningen inte blir tillräckligt och att uppgifter hos en annan tillståndsmyndighet förblir okända för den beslutande myndigheten, trots att uppgifterna skulle ha betydelse för tillståndsprovningen.

Tillståndsmyndigheterna har också ett tillsynsansvar för att LBE och föreskrifter och beslut som har meddelats i anslutning till lagen följs (21 § LBE). Även i denna verksamhet finns det behov av överskådlig och lättillgänglig information om tillstånd för explosiva varor.

Näringslivets aktörer, som har ett ansvar för bland annat säkerhet vid hantering av explosiva varor, behöver också ha goda möjligheter att kunna göra nödvändiga kontroller av tillstånd för verksamhet som rör explosiva varor.

Behovet av kontroller avser både själva tillståndshavaren, som kan vara antingen en fysisk eller juridisk person, och sådana fysiska personer som arbetar för en juridisk person med tillstånd. Den nuvarande ordningen innebär att när en kopia av ett tillstånd uppvisas kan giltigheten på ett

tillförlitligt sätt bekräftas först efter kontakt med tillståndsmyndigheten, dvs. antingen med MSB eller en kommun.

En förutsättning för att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna utföra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt är att de har tillgång till effektiva verktyg. Tillförlitliga uppgifter om ett tillstånds giltighet finns i många fall inte omedelbart tillgängliga, till exempel om kontrollen sker utanför normal kontorstid. För Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter innebär denna omständighet att åtgärder i samband med brottsutredningar och insatser kan fördröjas eller försvåras. Sådana situationer kan exempelvis uppstå i Tullverkets verksamhet när en kontroll av mottagarens tillstånd behöver göras innan en försändelse kan tillåtas att föras in i landet, både i samband med kontroll med anledning av anmälningsplikt och i samband med myndighetens brottsbekämpande uppgifter.

I samband med försäljning av explosiva varor kan en kontroll av ett tillstånds giltighet behöva göras innan ett utlämnande av varor kan ske. I sådana situationer finns ett behov av snabbt tillgänglig, tillförlitlig information om tillståndets giltighet. Med dagens ordning krävs kontroller som är tidskrävande och som endast, som nämnts, kan göras under kontorstid.

Sammanfattningsvis finns det ett behov hos flera aktörer i samhället av att snabbt kunna ta del av tillförlitliga uppgifter om vilka tillstånd som beviljats och vilka som är behöriga att hantera explosiva varor. Dessa uppgifter behöver finnas samlade och lättillgängliga för behöriga aktörer för att de ska kunna genomföra nödvändiga kontroller på ett enkelt, snabbt och tillförlitligt sätt. Regeringen anser därför att det finns ett behov av ett samlat tillståndsregister över explosiva varor. I likhet med vad *Bergsprängningsentreprenörernas Förening (BEF)*, *Brottsförebyggande rådet*, *Byggföretagen*, *Helsingborgs stad*, *Polismyndigheten* och *Sveriges Kommuner och Regioner* för fram bedömer regeringen att ett sådant register kommer att bidra till att ge en bättre bild över de tillstånd som finns och till att motverka att explosiva varor hamnar i orätta händer.

4.4.3 Ett nationellt tillståndsregister hos MSB

Regeringens förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska föra ett nationellt register över tillstånd att hantera, överföra, importera eller exportera explosiva varor enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor och över dem som har beviljats ett sådant tillstånd.

Det nationella tillståndsregistret ska ersätta de register som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och kommunerna i dag för över ammunitionstillstånd.

Registret ska inte innehålla uppgifter om tillstånd som har beviljats Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut eller Fortifikationsverket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ha rätt att meddela föreskrifter om innehållet i registret.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser är positiva till förslagen eller lämnar inga synpunkter. *Göteborgs tingsrätt* och *Kompetenscentrum Energetiska Material (KCEM)* anser att det framstår som naturligt att MSB ges i uppgift att föra och förvalta registret.

Försvarsmakten, *Försvarets materielverk*, *Försvarets radioanstalt* och *Fortifikationsverket* tillstyrker förslaget att tillstånd som har beviljats dessa myndigheter inte ska ingå i registret.

Integritetsskyddsmyndigheten anser att det bör föreskrivas en längsta tid för behandling av uppgifter, eller någon annan säkerhetsventil, för att minimera risken för att uppgifter i registret behandlas längre än nödvändigt. *Göteborgs tingsrätt* är inne på samma linje och anser att det kan övervägas om en sådan tidsgräns behövs, särskilt mot bakgrund av att det är fråga om ett nationellt register som kan förväntas innehålla ett stort antal uppgifter. *Polismyndigheten* anser att det inte finns anledning att införa en tidsgräns för hur länge uppgifter ska bevaras i registret. Myndigheten för fram att polisen inte sällan påträffar sprängmedel som är upp till tio år gamla och att det är viktigt att myndigheten har möjlighet att kontrollera tillstånd som löpt ut. *Polismyndigheten* anser att det är viktigt att uppgifter som behövs för att bekämpa brott bevaras så länge det är nödvändigt med hänsyn till registerändamålet.

Bergsprängningsentreprenörernas förening (BEF) och *Kompetenscentrum Energetiska Material (KCEM)* anser bland annat att MSB bör ta över tillståndshanteringen från kommunerna och att vissa ändringar bör göras i fråga om godkända deltagare i tillståndspliktig verksamhet samt att lagen om transport av farligt gods bör ses över. Även *Sveriges Pyroteknikbranschförbund (SPB)* anser att MSB bör ta över ansvaret för tillståndshanteringen. *Sundsvalls kommun* och *Byggföretagen* anser att *Polismyndigheten* bör ta över ansvaret från kommunerna att vara tillståndsmyndighet för explosiva varor och ansvara för det nationella tillståndsregistret. *Byggföretagen* anser att tillstånden till explosiva varor bör göras personliga. *Uppsala kommun* framför att nyttan med registret skulle bli större om det gick att samköra med belastnings- och misstankeregistren och pekar på möjligheten att låta *Polismyndigheten* föra register över de personer som myndigheten lämplighetsprövar. *Sveriges Kommuner och Regioner* anser att det bör förtydligas att MSB ska samordna och stödja kommunerna i tillståndsarbetet, och inte endast i tillsynen samt att det bör anges att kommunerna får inkludera kostnader för uppdatering av tillståndsregistret i avgifterna för tillståndsansökan. Den senare synpunkten framförs även av *Storstockholms Brandförsvär (SSBF)*. *SSBF* föreslår också ändringar i fråga om bland annat när ett tillstånd enligt LBE ska återkallas.

Skälen för regeringens förslag

Reglering av registrets innehåll

De aktörer som har behov av att få tillgång till uppgifter i det nationella tillståndsregistret bedöms för närvarande vara tillstånds- och tillsynsmyndigheter, brottsbekämpande myndigheter samt vissa näringsidkare. Dessa aktörer behöver i sina respektive verksamheter kunna kontrollera tillstånd att hantera, överföra, importera eller exportera explosiva varor och dem som har beviljats tillstånd.

Med hantering avses bland annat tillverkning, behandling, förpackning, användning, återvinning och därmed jämförliga förfaranden. Med denna vida definition omfattar tillståndsplikten i princip varje tänkbart förfarande med explosiva varor. Med överföring avses förflyttning inom Sverige eller EU:s inre marknad. Med import och export avses in- och utförsel till eller från ett land som inte ingår i EU:s inre marknad. Registret behöver innehålla uppgift om vilka sådana tillstånd som har beviljats. Viss användning, förvaring och handel undantas dock enligt myndighetsföreskrifter från tillståndsplikten (2 kap. MSBFS 2019:1).

Vidare behöver registret innehålla uppgift om vem som fått tillstånd. Tillståndshavare enligt LBE kan vara både fysiska och juridiska personer. Uppgifter om exempelvis en sådan fysisk persons identitet och, om tillståndshavaren är en juridisk person, dess firma och organisationsnummer, bör alltså kunna framgå av registret. Uppgifter av sådant slag utgör centralt informationsinnehåll för att registret ska kunna få den funktion som är avsedd.

Var och en är enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen (RF) gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Denna grundläggande rättighet får enligt 2 kap. 20 och 21 §§ RF begränsas genom lag under vissa villkor och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

Enligt artikel 8.1 i Europakonventionen har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Europakonventionen gäller som svensk lag (lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). Enligt 2 kap. 19 § RF får inte lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Rätten till integritet, respekt för privatlivet och familjelivet och skydd av personuppgifter slås också fast i artiklarna 3, 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga. Unionsrätten får ge ett mer långtgående skydd än Europakonventionen men ska i den mån rättighetsstadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen åtminstone ha samma innebörd och räckvidd som enligt konventionen (artikel 52.3 EU:s rättighetsstadga).

Inskränkningar i den personliga integriteten kan göras genom lag. Sådana begränsningar får endast göras om de är proportionerliga och nödvändiga för att uppfylla vissa angivna mål (se artikel 8.2 i Europakonventionen och artikel 52.1 i EU:s rättighetsstadga).

De uppgifter som enligt förslaget ska registreras rör uppgifter om vad tillståndet avser och den person eller verksamhet som är tillståndshavare. Sådana uppgifter är till sin karaktär typiskt sett inte känsliga för den enskilde. Regeringen anser därför att intrånget i den personliga integriteten inte kan anses betydande i den mening som avses i 2 kap. 6 § andra stycket RF. Åtgärderna bedöms också som förenliga med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen och unionsrätten. Eftersom det kan bli fråga om registrering av en förhållandevis stor krets personer anser regeringen att grundläggande bestämmelser om registrets innehåll bör framgå av lag. Det framstår dock inte som nödvändigt eller praktiskt att i varje detalj genom föreskrifter i LBE ange vilka uppgifter som registret ska innehålla.

Föreskrifter om vilken närmare information som registret ska innehålla kan i stället meddelas på lägre författningsnivå. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör därför ges rätt att meddela föreskrifter om registrets innehåll.

MSB bör ansvara för registret och för att ta bort uppgifter när de inte längre behövs

Det nya registret ska innehålla samlade uppgifter om tillstånd för explosiva varor, oavsett om det är en kommun eller MSB som fattat beslutet. MSB är den statliga myndighet som vid sidan av kommunerna ansvarar för tillståndsgivningen och som har ansvaret att bland annat samordna och vara behjälplig i tillsynen enligt LBE. I likhet med *Göteborgs tingsrätt* och *Kompetenscentrum Energetiska Material (KCEM)* anser regeringen därför att det framstår som naturligt och mest ändamålsenligt att MSB ges i uppgift att föra det nya registret. Den nya uppgiften bör framgå av LBE, där även andra uppgifter för MSB anges enligt nuvarande reglering.

I uppgiften att föra registret ingår också att bland annat gallra information som inte längre ska ingå. Personuppgifter får inte förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade under längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål som personuppgifterna behandlas för (artikel 5.1 e i EU:s dataskyddsförordning). När uppgifter inte längre får behandlas i registret, ska de bevaras eller gallras enligt de grundläggande reglerna om allmänna handlingar i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och arkivlagen (1990:782).

I promemorian föreslås inte någon tidsgräns för hur länge uppgifter ska bevaras i registret. *Integritetsskyddsmyndigheten* framför att det bör föreskrivas en längsta tid, eller någon annan säkerhetsventil, för bevarande av uppgifter för att minska risken för att uppgifter bevaras längre än nödvändigt. *Göteborgs tingsrätt* anser att en sådan tidsgräns kan övervägas. Sådana bestämmelser finns i vapenlagen (1996:67) för de vapenregister som förs av Polismyndigheten. Uppgifter om bland annat skjutvapen och vapendelar ska enligt de bestämmelserna bevaras i 30 år efter det att skjutvapnet eller vapendelen har skrotats (1 a kap. 10 § vapenlagen). Tidsgränsen som gäller register över vapen följer av krav enligt vapendirektivet. Några motsvarande krav finns inte för ammunition. För de nuvarande ammunitionsregistren finns inte heller någon motsvarande bestämmelse om hur länge uppgifter måste bevaras.

Det är givetvis viktigt att personuppgifter inte finns kvar i registret längre än nödvändigt, vilket även följer av EU:s dataskyddsförordning. Behovet av att under en viss period bevara personuppgifter styrs av olika intressen och grundar sig på hänsynstaganden som gör sig gällande på olika sätt i olika situationer. *Polismyndigheten* framför att polisen inte sällan påträffar sprängmedel som är upp till tio år gamla och att det är viktigt att myndigheten har möjlighet att kontrollera tillstånd som löpt ut samt att det är viktigt att uppgifter som behövs för att bekämpa brott bevaras så länge det är nödvändigt med hänsyn till registerändamålet. Som Polismyndigheten för fram skulle en föreskrift om en längsta tid för bevarande av uppgifter kunna riskera att registret i vissa fall inte kan användas på avsett sätt. Regeringen anser därför att det inte bör införas en uttrycklig tidsbegränsning i lagen av det slag som Integritetsskydds-

myndigheten och Göteborgs tingsrätt tar upp. I stället får de regler som följer av bland annat tryckfrihetsförordningen, arkivlagen och dataskyddsförordningen sätta gränserna för hur länge uppgifterna ska bevaras i registret. I avsnitt 4.4.4 behandlas regeringens förslag om rätt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om registreringen av uppgifter och om utlämnande av uppgifter ur registret. Bemyndigandet ger möjlighet att genom sådana föreskrifter skapa en ordning för registreringen av uppgifter som bland annat kan bidra till att uppgifter inte bevaras längre än nödvändigt i registret.

Vissa remissinstanser har lämnat synpunkter i fråga om bland annat vilka aktörer som bör ansvara för vissa uppgifter med anknytning till registret. *Byggföretagen*, *Bergsprängningsentreprenörernas förening (BEF)*, *Kompetenscentrum Energetiska Material (KCEM)*, *Sundsvalls kommun*, *Sveriges Pyroteknikbranschförbund (SPB)* och *Uppsala kommun* för fram att ansvaret för tillståndsprövningen bör flyttas från kommunerna. Enligt *Byggföretagen*, *BEF*, *KCEM* och *Storstockholms brandförsvaret (SSBF)* bör också vissa ändringar göras i fråga om tillstånd och godkända deltagare. Frågan om vem som ska besluta om tillstånd eller vem som ska meddela tillstånd har inte varit föremål för promemorians överväganden. Det finns därmed inte beredningsunderlag för att i detta lagstiftningsärende göra några förändringar i dessa avseenden. Detsamma gäller de förslag som lämnas i fråga om prövningen av deltagare, utformningen av tillstånd eller översyn av transporter av farligt gods samt förslaget från Uppsala kommun att tillståndsregistret ska kunna samköras med belastnings- och misstankeregistren. Inte heller frågor om hur tillståndsprövningen bör samordnas behandlas i promemorian. Synpunkten från *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* att MSB bör samordna och stödja kommunerna i tillståndsprövningen kan därför inte heller hanteras i detta sammanhang. Kostnaderna för kommunerna med anledning av det nationella tillståndsregistret bör enligt *SKR* och *Storstockholms brandförsvaret (SSBF)* kunna inkluderas i kommunernas avgifter för tillstånd. De kostnader som kan uppstå bedöms som marginella (se avsnitt 7) och har inte heller behandlats i beredningsunderlaget. Mot denna bakgrund finns det inte förutsättningar att i detta sammanhang behandla synpunkten. Regeringen avser att tillsätta en utredning som ska lämna förslag om en mer ändamålsenlig tillståndsprövning och tillsyn när det gäller explosiva varor. I den kommande utredningen kan vissa frågor om tillstånd och tillsyn som bedöms behöva utredas närmare komma att ingå.

Registret ska ersätta de register som i dag förs över ammunitionstillstånd

Den nuvarande skyldigheten enligt 21 a § LBE att föra register över tillstånd att hantera ammunition infördes för att genomföra kraven i vapendirektivet på att medlemsstaterna ska registrera vapenhandlare och vapenmäklare. Enligt artikel 4.4 a i direktivet ska medlemsstaterna införa ett system för reglering av vapenhandlar- och vapenmäklarverksamhet som inbegriper registrering av vapenhandlare och vapenmäklare som är verksamma på medlemsstatens territorium. Som vapenhandlare i direktivets mening räknas bland annat den som driver verksamhet

bestående av att tillverka eller handla med skjutvapen eller ammunition (artikel 1.1.9). Skyldighet att föra register när det gäller handel med skjutvapen regleras i vapenlagen. Eftersom den skyldigheten inte omfattar ammunition, som i stället regleras i LBE, infördes krav i 21 a § LBE på sådana register även för ammunition.

Genom att, som regeringen nu föreslår, införa ett register över samtliga tillstånd enligt 16 § LBE kommer även tillstånd som rör ammunition att omfattas av registret.

Vapendirektivet innehåller inte några närmare krav på vilka uppgifter som ska registreras för ammunition. Det är vidare fråga om ett minimidirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna får anta bestämmelser som är mer långtgående än vad direktivet föreskriver. De krav som följer av direktivet hindrar således inte att den hittillsvarande skyldigheten att registrera vissa uppgifter utvidgas. Ett samlat register som omfattar även övriga explosiva varor och som ersätter de nuvarande registren över ammunition skulle alltså uppfylla kraven enligt direktivet. Eftersom det saknas skäl att göra skillnad på register över ammunitionstillstånd och register över tillstånd för andra explosiva varor anser regeringen att det nya registret bör ersätta de register som enligt hittillsvarande 21 a § ska föras över ammunitionstillstånd.

Uppgifter om tillstånd som har beviljats försvarsmyndigheterna bör inte ingå i registret

Den tillståndsplikt som gäller för Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket är förhållandevis begränsad och gäller endast för vissa typer av förfaranden med explosiva varor (13 § FBE). Det ställs inte heller något krav på att för dessa verksamheter anmäla deltagare för godkännande och det behöver inte göras någon lämplighetsprövning av fysiska personer i verksamheten (13 a § FBE).

Den hittillsvarande registerskyldigheten för ammunitionstillstånd i LBE innehåller inte undantag för någon viss typ av tillståndshavare. Försvarsmyndigheterna ingår således som tillståndshavare i de register som för närvarande förs över ammunitionstillstånd. Verksamheten hos dessa myndigheter är emellertid väsentligt annorlunda än annan verksamhet som bedrivs med explosiva varor och som regleras i LBE. När det nu föreslås att det i ett samlat nationellt register ska föras in uppgifter om alla tillstånd enligt LBE finns därför skäl att överväga om uppgifter om dessa myndigheters beslut bör fortsätta registreras. Skyldigheten enligt vapendirektivet att föra register över ammunitionstillstånd avser tillståndshavare som är vapenhandlare och vapenmäklare (artikel 4.4). Med dessa begrepp avses fysiska eller juridiska personer vars näringsverksamhet består av bland annat handel med ammunition (artikel 1.1.9 och 1.1.10). Direktivet ställer däremot inte krav på att myndigheters tillstånd ska registreras. Myndigheterna på försvarsområdet bedriver i många fall säkerhets känslig och sådan farlig verksamhet där behovet av åtgärder i säkerhets- och bevakningshänseende präglar arbetet, och där särskilda krav ställs. Det finns därför inte samma risker för obehöriga förfaranden som i andra verksamheter. Regeringen anser att det behov av samlad tillgång till uppgifter som rör tillstånd, som beskrivs i avsnitt 4.4.2, således

inte gör sig gällande på samma sätt för dessa myndigheter. Tvärtom skulle en registrering av uppgifter om tillstånd som gäller dessa myndigheter, i den omfattning som nu föreslås, kunna innebära risker eftersom det skulle innebära att uppgifter som är känsliga med hänsyn till rikets säkerhet skulle kunna förekomma i registret. Mot denna bakgrund framstår det varken som nödvändigt eller lämpligt att låta dessa uppgifter ingå i det nya registret. De aktuella försvarsmyndigheterna bör av dessa skäl undantas från registret, vilket också *Försvarsmakten*, *Försvarets materielverk*, *Försvarets radioanstalt* och *Fortifikationsverket* instämmer i.

4.4.4 Vilka som ska ansvara för registrering och utlämnande av uppgifter

Regeringens förslag: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och kommunerna ska ansvara för att registrera uppgifter i det nationella tillståndsregistret.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ha rätt att meddela föreskrifter om registreringen av uppgifter i registret och om utlämnande av uppgifter från registret.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller invänder inte mot regeringens förslag.

Skälen för regeringens förslag

Vissa uppgifter om ansvarsfördelningen bör framgå av LBE

Det nationella tillståndsregistret ska innehålla uppgifter om tillståndsbeslut som fattats av samtliga kommuner och av MSB. Det är MSB som ska ansvara för registret. Frågan blir då vem som ska ansvara för att uppgifterna förs in i registret. Regleringen av hur uppgifter ska tillföras registret bör utformas med beaktande av hur information om ett beslut kan föras in i registret med så liten risk som möjligt för felaktigheter och fördröjning. Regeringen bedömer att den tillståndsmyndighet som prövar en fråga om tillstånd har bäst förutsättningar att löpande föra in uppgifter. Det framstår mot den bakgrunden som mest ändamålsenligt att respektive tillståndsmyndighet enligt LBE ansvarar för registrering av uppgifter ur den egna tillståndsverksamheten.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att MSB ges det samlade ansvaret för att registrera uppgifterna. En sådan ordning skulle dock kräva att kommunerna, i de fall tillståndsprövningen sker hos dem, löpande överför informationen till MSB för registrering. En sådan överföring av information skulle ställa särskilda krav på kommunikationen mellan kommunerna och MSB när det gäller bland annat säkerhet och snabbhet. För att fungera effektivt skulle kommunikationen behöva samordnas mellan kommunerna och MSB. Den ökade administrativa börda som en sådan ansvarsfördelning skulle innebära måste ställas i relation till de förhållandevis begränsade ytterligare åtgärder som en kommun, efter att ha prövat ett tillståndsärende, skulle behöva vidta för att registrera uppgifterna direkt i systemet.

MSB har låtit utveckla ett it-system som ger varje tillståndsmyndighet elektronisk tillgång till systemet i syfte att överföra information om besluten till registret, vilket ger tekniska möjligheter för kommunerna att på ett enkelt sätt utföra uppgiften att tillföra och justera uppgifter i registret. Regeringen anser mot denna bakgrund att det är mest ändamålsenligt att låta respektive tillståndsmyndighet ansvara för att uppgifter ur den egna tillståndshandlingen förs in i det nationella tillståndsregistret. Remissinstanserna instämmer eller invänder inte mot detta.

Föreskrifter om skyldigheter för kommunerna ska enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 regeringsformen som utgångspunkt regleras i lag. Det kommunala ansvaret i fråga om registret bör därför följa av den föreslagna regleringen i LBE. Även MSB:s ansvar för registrering av uppgifter bör framgå av LBE, vilket är följdenligt eftersom MSB enligt lagen är ansvarig myndighet för bland annat tillståndsgivning i fråga om explosiva varor. Genom att ange MSB:s och kommunernas ansvar i fråga om registrering av uppgifter i LBE tydliggörs ansvarsförhållandena.

Den föreslagna ordningen innebär att ett stort antal kommuner, vid sidan av MSB, blir skyldiga att registrera uppgifter. Det kan därför finnas ett behov av en tydlig och enhetlig reglering av registreringen och hur den ska göras. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör därför ges rätt att meddela föreskrifter om registrering av uppgifter.

Uppgifter från det nationella tillståndsregistret för explosiva varor ska kunna användas av myndigheter och vissa enskilda för särskilt angivna ändamål. Registerändamålen regleras i 21 b § LBE. MSB kommer i sin egenskap av registerförande myndighet därför att lämna ut uppgifter till dessa mottagare. Det finns behov av att närmare kunna ange hur utlämnande bör gå till och vilka mottagare som på visst sätt ska ha rätt att få del av informationen, exempelvis vid elektroniskt utlämnande av uppgifter. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör därför också ges rätt att meddela föreskrifter om utlämnande av uppgifter från registret.

4.4.5 Registerbestämmelsernas ändamål och förhållande till annan personuppgiftsreglering

Regeringens förslag: Registret ska enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor ha till ändamål att

- underlätta tillsyn enligt den lagen,
- ge information om sådana uppgifter som behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott med anknytning till explosiva varor,
- ge information om sådana uppgifter som behövs för att kontrollera tillstånd till överföring, import och export enligt den lagen vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns, och
- ge information om sådana uppgifter som behövs för att enskilda i sin verksamhet ska kunna kontrollera ett tillstånd enligt den lagen.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och kommunerna ska vara personuppgiftsansvariga för den behandling av personuppgifter

som de utför i det nationella tillståndsregistret. Det ska även upplysas om att bestämmelsen om personuppgiftsansvar kompletterar EU:s dataskyddsförordning.

Regeringens bedömning: Ett av registerändamålen ska även i fortsättningen vara att underlätta handläggningen av frågor om tillstånd enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer huvudsakligen med regeringens. Promemorian lämnar inte förslag om att det i LBE uttryckligen ska framgå att kommunerna är personuppgiftsansvariga för den behandling som de utför i registret. I promemorian görs bedömningen att den nuvarande upplysningsbestämmelsen som klargör vilka allmänna regler som gäller för personuppgiftsbehandlingen bör fortsätta att gälla, men lämnar inget förslag om att det i bestämmelsen ska upplysas om att den nya bestämmelsen om MSB:s och kommunernas personuppgiftsansvar kompletterar EU:s dataskyddsförordning.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller invänder inte mot regeringens förslag och bedömning. *Integritetsskyddsmyndigheten* anser att det, med beaktande av kommunernas ansvar för att föra in uppgifter, finns en osäkerhet om huruvida MSB kan anses vara ensam personuppgiftsansvarig. *MSB* har synpunkter på lagtextens utformning och anför att uttrycket ge information om, som används i föreslagna 21 b § 3–5 LBE, kan vara missvisande eftersom det enligt myndigheten öppnar för en vid tolkning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Registerändamål och personuppgiftsreglering

Bestämmelser om registerändamål har betydelse särskilt för frågor som rör personuppgiftsbehandling. Det finns därför anledning att överväga vilken allmän personuppgiftsreglering som blir tillämplig på det föreslagna registret och hur de bestämmelser som nu föreslås förhåller sig till den regleringen.

EU:s dataskyddsförordning utgör grunden för generell personuppgiftsbehandling inom EU. Förordningen är direkt tillämplig i varje medlemsstat och kompletteras i Sverige av dataskyddslagen. EU:s dataskyddsförordning är dock inte tillämplig när brottsdatalagen (2018:1177) är tillämplig. Brottsdatalagen är en ramlag som genomför stora delar av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF. Enligt 1 kap. 2 § brottsdatalagen gäller lagen vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Den gäller också vid behandling av personuppgifter som en behörig myndighet utför i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Det framgår inte direkt av lagen vilka som är behöriga myndigheter (se 1 kap. 6 §). Avgörande är om myndigheten har till uppgift

att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Myndigheten är behörig bara när den utför sådana uppgifter.

I förarbetena till brottsdatalagen anges att Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, de allmänna domstolarna och Kriminalvården är behöriga myndigheter, men enbart när de behandlar personuppgifter för tidigare angivna syften. När till exempel Skatteverket behandlar personuppgifter i beskattningsverksamheten eller Polismyndigheten utfärdar pass är myndigheterna inte behöriga myndigheter enligt brottsdatalagen. Även andra myndigheter kan ha arbetsuppgifter som gör lagen tillämplig, till exempel Rättsmedicinalverket vid rättsmedicinska obduktioner och utfärdande av rättsintyg. Dessutom kan andra aktörer än myndigheter vara behöriga myndigheter, exempelvis ordningsvakter när de upprätthåller allmän ordning och säkerhet vid domstolsförhandlingar (prop. 2017/18:232 s. 429 f.).

I fråga om vilken personuppgiftsreglering som är tillämplig på registren över ammunitionstillstånd har regeringen tidigare bedömt att varken Inspektionen för strategiska produkter, MSB eller kommunerna är att anse som behöriga myndigheter enligt brottsdatalagen. I stället har EU:s dataskyddsförordning med kompletterande bestämmelser bedömts tillämplig på all personuppgiftsbehandling som dessa myndigheter behöver utföra för förandet av registren, även om den sker för utlämnande ur registren i brottsbekämpande syfte. Regeringen konstaterade i propositionen Genomförande av ändringarna i vapendirektivet att systemen med tillståndsplikt och registrering i och för sig delvis skulle kunna anses ha till syfte att förebygga såväl brottslig verksamhet som hot mot den allmänna säkerheten. Med hänvisning till förarbetena till brottsdatalagen (prop. 2017/18:232 s. 92 f. och 429 f.) konstaterade regeringen att begreppen ”förebygga brottslig verksamhet” och ”upprätthålla allmän ordning och säkerhet” i 1 kap. 2 § brottsdatalagen dock inte varit avsedda att ges en så vidsträckt tillämpning. Därmed har varken Inspektionen för strategiska produkter, MSB eller kommunerna ansetts vara myndigheter som i detta sammanhang har till uppgift att förebygga brottslig verksamhet eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet (prop. 2022/23:102 s. 75 f.).

MSB ska ansvara för att föra registret. Respektive tillståndsmyndighet, vilket inbegriper kommunerna i de fall tillstånd beslutas av dem, föreslås ansvara för att tillföra registret uppgifter ur sin tillståndshantering. De nuvarande ammunitionsregistren har till ändamål att underlätta handläggningen av frågor om tillstånd enligt denna lag och att ge information om sådana uppgifter som behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott med anknytning till ammunition (21 b § LBE). De tillägg till ändamålen som nu föreslås för det nationella tillståndsregistret innebär enligt regeringen inte att MSB eller kommunerna får uppgifter som medför att de i brottsdatalagens mening är att betrakta som sådana myndigheter som har till uppgift att förebygga brottslig verksamhet eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. EU:s dataskyddsförordning blir därmed tillämplig på all den personuppgiftsbehandling som kommer att utföras vid

fullgörande av uppgifterna att föra registret och att tillföra registret uppgifter ur tillståndshanteringen.

En personuppgift är enligt förordningen varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. I förordningen används benämningen särskilda kategorier av personuppgifter för sådana uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Behandling av dylika personuppgifter är som utgångspunkt förbjuden (artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning). Sådana känsliga uppgifter ska inte behöva ingå i registret. EU:s dataskyddsförordning utgår från att varje behandling av personuppgifter måste ha en rättslig grund. Det innebär att något av de villkor som anges i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen måste vara uppfyllt. Statliga och kommunala myndigheters personuppgiftsbehandling stödjer sig i regel de rättsliga grunder som anges artikel 6.1 c eller e, dvs. att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse eller nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning.

Behandling av personuppgifter förekommer i samband med att tillståndsmyndigheterna i enlighet med den nuvarande regleringen lägger in och bevarar personuppgifter i ammunitionsregistren. Regeringen har bedömt att den behandlingen är nödvändig för att myndigheten ska kunna fullgöra den i lag reglerade förpliktelsen att föra registren. Behandlingen har därför, i enlighet med 2 kap. 1 § dataskyddslagen, bedömts få utföras med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning. Sådan behandling har dessutom bedömts nödvändig för att underlätta för tillsynsmyndigheterna att utföra sin uppgift att pröva tillstånd enligt LBE och lagen om krigsmateriel. Regeringen har vidare bedömt att det rör sig om uppgifter av allmänt intresse och som utgör ett led i myndighetsutövning. Behandlingen har därför bedömts som tillåten även med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen, i enlighet med 2 kap. 2 § dataskyddslagen (prop. 2022/23:102 s. 76).

EU:s dataskyddsförordning tillåter till viss del att dess regler specificeras i nationell rätt. Det följer bland annat av artikel 6.2 där det anges att medlemsstaterna får behålla eller införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen när det gäller behandling enligt artikel 6.1 c och e. Mot den bakgrunden har regeringen bedömt att ändamålsbestämmelserna i vapenlagen och vissa andra registerförfattningar är förenliga med EU:s dataskyddsförordning. I registerförfattningar där dataskyddsförordningen är tillämplig har det i förtydligande syfte ansetts nödvändigt att införa bestämmelser som upplyser om att författningen kompletterar dataskyddsförordningen samt att dataskyddslagen och föreskrifter som meddelas i anslutning till den lagen gäller, om inte annat följer av registerförfattningen eller föreskrifter som meddelats i anslutning till den (se prop. 2018/19:65 s. 43 f., 55 f. och 124). På så sätt blir det tydligt att bestämmelserna i registerförfattningen måste läsas tillsammans med andra författningar som innehåller de grundläggande kraven på hur personuppgifter får behandlas.

Tillägg till upplysningsbestämmelserna

Regeringen anser att behovet av upplysningsbestämmelser kvarstår även med det förslag till nytt register som nu lämnas. I LBE bör därför även fortsättningsvis registrens ändamål anges och det bör på motsvarande sätt som enligt den hittillsvarande 21 c § genom upplysningsbestämmelser klargöras vilka allmänna regler som gäller för personuppgiftsbehandlingen i registren. Bestämmelserna i 21 c §, som upplyser om tillämpligheten av EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen, hänvisar till bestämmelserna om skyldigheten att föra register och till ändamålsbestämmelserna (21 a och 21 b §§). Eftersom det nu även ska anges vilka som är personuppgiftsansvariga för behandling av personuppgifter i det nationella tillståndsregistret bör det i 21 c § anges att även den bestämmelsen kompletterar EU:s dataskyddsförordning. I övrigt bör lydelsen gälla oförändrat.

Ändring av bestämmelser om registerändamål

Eftersom det nationella tillståndsregistret kommer att innehålla fler uppgifter än dem som förekommer i dagens register och då det nya registret kommer att kunna ges ett bredare användningsområde anser regeringen att registret också bör kunna användas för att tillgodose behovet av att effektivisera tillsynen i fråga om explosiva varor. Det bör därför i ändamålsbestämmelsen läggas till att registret även syftar till att underlätta tillsynen enligt LBE. Liksom vad som gäller för dagens register är ett av ändamålen med det nya registret att kunna bidra med information som kan användas i brottsbekämpningen. Det saknas enligt regeringen skäl att, som *MSB* föreslår, använda en annan formulering än den nuvarande som anger att ett ändamål är att ge information om sådana uppgifter. Eftersom det nya registret ska föras över tillstånd till samtliga explosiva varor bör det anges att detta ändamål, som i övrigt ska gälla oförändrat, ska avse brott med anknytning till explosiva varor och inte som i dag endast ammunition.

I samband med in- och utförsel av varor över Sveriges gräns kan kontroller komma i fråga som inte främst har ett brottsbekämpande syfte. Exempelvis genomför Tullverket kontroller av bland annat om anmälnings- eller deklarationsplikt är uppfylld. Dessa kontroller är inte i första hand brottsbekämpande, utan snarare att betrakta som administrativa. Vid dessa kontroller undersöks om relevanta införselvillkor är uppfyllda i samband med in- och utförsel över landsgränsen. Sådana kontroller görs bland annat vid överföring, import och export av explosiva varor (se till exempel 3 § lagen [1996:701] om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen). Eftersom registret bör kunna användas även i sådana situationer anser regeringen att det bör anges att ett ändamål med registret ska vara att ge information om sådana uppgifter som behövs för att kontrollera tillstånd till överföring, import och export enligt LBE vid in- eller utförsel över Sveriges gräns.

Sådana kontroller som näringsidkare kommer att kunna göra med hjälp av registret kan inte i första hand anses ägnade att uppfylla de nuvarande ändamålen, dvs. att underlätta tillståndsgivning eller att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. För att tydliggöra den avsedda funktionen att registret ska kunna användas av näringsidkare

föreslår regeringen att det bör anges att ett ändamål också ska vara att ge information om sådana uppgifter som behövs för att enskilda i sin verksamhet ska kunna kontrollera tillstånd enligt LBE. I avsnitt 5.4.5 behandlas frågan närmare om vilka enskilda aktörer som ska ha rätt att få ta del av uppgifter ur registret.

Det nya registret kommer att underlätta handläggningen av tillståndsfrågor. Detta anges redan med nuvarande reglering som ett av registerändamålen. Det ändamålet bör alltså fortsätta gälla oförändrat.

Personuppgiftsansvarig och personuppgiftsbiträde

Enligt artikel 4.7 i EU:s dataskyddsförordning är en personuppgiftsansvarig en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Med personuppgiftsbiträde avses en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som behandlar personuppgifter för den personuppgiftsansvariges räkning (artikel 4.8). Enligt EU:s dataskyddsförordning är det tillåtet, men inte ett krav, att i nationell rätt ange vem som är personuppgiftsansvarig. Syftet med en bestämmelse om personuppgiftsansvar kan vara att göra det tydligt för den enskilde vart han eller hon ska vända sig med klagomål på behandlingen av personuppgifter i ett register. Det är dock de faktiska förhållandena som är avgörande för vem som ska anses vara personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter i det enskilda fallet. På samma sätt följer det av EU:s dataskyddsförordning vem som kan utses som personuppgiftsbiträde och de närmare förutsättningarna för att utse ett sådant biträde (artikel 28).

Regeringen föreslår att MSB ska ha till uppgift att föra det nya registret. MSB får därmed det övergripande ansvaret för att förvalta registret. Uppgifterna som ska ingå i registret härrör från tillståndsgivningen hos såväl MSB som kommunerna. Som framgår i avsnitt 4.4.4 föreslås att ansvaret för att tillföra registret information ska följa med uppgiften att pröva en fråga om tillstånd. Det innebär att både MSB och kommunerna ansvarar för att föra in uppgifter i registret. Regeringen instämmer i promemorians bedömning att MSB i egenskap av både systemförvaltare och tillståndsmyndighet i de flesta fall kommer att ha personuppgiftsansvaret enligt dataskyddsförordningen, vilket bör anges i LBE. Som *Integritetsskyddsmyndigheten* påpekar är det dock de faktiska omständigheterna som avgör vem som är personuppgiftsansvarig. Genom att föra in uppgifter från den kommunala tillståndshandlingen kommer viss personuppgiftsbehandling i registret att utföras av kommunerna och en stor del av registrets uppgifter kommer att härröra från den kommunala tillståndsverksamheten. Det är enligt regeringens bedömning kommunerna som får anses ha bäst förutsättningar att säkerställa att uppgifter ur den egna tillståndsverksamheten är korrekta. Enligt regeringen finns det därför av tydlighets skull anledning att uttryckligen i bestämmelsen också ange att kommunerna är personuppgiftsansvariga för den behandling av personuppgifter som de utför i registret.

4.4.6 Dataskydds- och integritetsbedömning

Regeringens bedömning: Den personuppgiftsbehandling som förslaget medför kommer att utgöra en proportionerlig inskränkning av skyddet för den personliga integriteten.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna instämmer i eller invänder inte mot bedömningen. *Integritetsskyddsmyndigheten* anser att promemorian innehåller en tydlig behovsbild med välgrundade förslag till varför uppgifterna bör samlas i ett centralt register. Myndigheten ser en risk för inaktuella uppgifter i registret och anser att integritetshöjande åtgärder bör införas såsom att utföra en årlig kontroll för att säkerställa att registrerade uppgifter är uppdaterade och korrekta. *Försvarsmakten* och *Sveriges advokatsamfund* delar bedömningen att den föreslagna personuppgiftsbehandlingen får anses utgöra en proportionerlig inskränkning av skyddet för den personliga integriteten. Sveriges advokatsamfund pekar dock på risker som registret kan innebära, till exempel risk för felaktiga uppgifter, otillbörliga sökningar, intrång och personuppgiftsläckage.

Skälen för regeringens bedömning

Bedömningen av och åtgärder för att hantera risker med behandlingen

Som framgår i avsnitt 4.4.3 bedömer regeringen att den utökade personuppgiftsbehandling som det nationella tillståndsregistret kommer att innebära inte utgör ett betydande intrång i den personliga integriteten i den mening som avses i 2 kap. 6 § andra stycket RF och att behandlingen är förenlig med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Av betydelse för denna bedömning är bland annat omständigheten att uppgifterna som ska registreras typiskt sett inte är känsliga till sin karaktär för den enskilde. Uppgifter som i och för sig är förhållandevis oförargliga kan dock, när de samlas i ett register, tillsammans skapa en bild av den enskildes förhållanden som utgör ett större integritetsintrång än behandlingen av varje uppgift sedd för sig. En annan risk i integritets-hänseende är att uppgifter får en onödigt stor spridning eller blir åtkomliga för obehöriga i samband exempelvis med att de tillförs registret eller lämnas ut.

De ändamålsbestämmelser som regeringen föreslår innebär att den tillåtna användningen av registret tydliggörs och sätter ramarna också för vilka närmare uppgifter som får förekomma i registret.

Ytterligare åtgärder som kan bli aktuella för att säkerställa skyddet för uppgifterna kan komma att regleras i till exempel MSB:s föreskrifter. Sådana föreskrifter skulle kunna röra rutiner för behörigheter och kontroll av vilka som får tillgång till uppgifter ur registret. De kan också, som *Integritetsskyddsmyndigheten* påpekar, syfta till att säkerställa att registrerade uppgifter är uppdaterade och korrekta, vilket följer av krav enligt EU:s dataskyddsförordning. Ytterst är det MSB, i egenskap av registerförande myndighet, som ska se till att de krav som gäller personuppgiftsbehandling och dataskydd följs. Enligt regeringen finns det

därigenom goda förutsättningar för MSB att se till att sådana integritetshöjande åtgärder som Integritetsskyddsmyndigheten efterfrågar kan införas, vilket också skulle minska de risker som *Sveriges advokatsamfund* pekar på.

Behov av personuppgiftsbehandling och proportionalitet

I enlighet med vad som framgår av avsnitt 4.4.2 finns det ett behov av det nya registret för att tillgodose allmänna intressen. En bedömning av behovet av och proportionaliteten i behandlingen i förhållande till syftena bör dock göras i detta sammanhang.

Ett av de viktigaste skälen för att inrätta det nya registret är att tillhandahålla ett verktyg för tillståndskontroll. Inte minst anser regeringen att möjligheterna till snabb och tillförlitlig kontroll av tillstånd för explosiva varor behöver förbättras i den brottsbekämpande verksamheten. Fördelarna med det nya registret består främst i att det möjliggör lättillgängliga kontroller oavsett tid på dygnet och utifrån data från samtliga tillståndsmyndigheter. Det behöver kontrolleras dels om det finns giltiga tillstånd för förfaranden i en viss verksamhet, dels om de personer som tar befattning med explosiva varor är behöriga att göra det.

Regeringen bedömer att personuppgiftsbehandlingen i ett sådant register är nödvändig för att tillgodose behoven hos brottsbekämpande myndigheter samt vid tillsyn, tillståndsprövning och i samband med att näringsidkare använder uppgifter i registret för att kontrollera tillstånd. Åtgärderna är enligt regeringen motiverade av intresset att bekämpa den allvarliga brottslighet som sker med användning av tillståndspliktiga explosiva varor och som ofta begås i organiserade former. De kontroller som behöver göras för att se till att varorna inte kommer i orätta händer inbegriper kontroller av fysiska personer som deltar i verksamheterna.

Genom att ange tydliga ändamål med registret och genom att ange för vilka ändamål som uppgifterna, trots sekretess, får lämnas ut ges ett gott skydd för att förhindra att uppgifterna sprids till obehöriga eller annars sprids i en större omfattning än vad som kan anses motiverat. I avsnitt 7 behandlas konsekvenserna av förslagen.

4.5 En utökad kriminalisering av förstadier till grova och synnerligen grova brott mot tillståndsplikten för explosiva varor

4.5.1 **Brott mot tillståndsplikten för explosiva varor**

Den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor ska ha tillstånd till det (16 § LBE). Den som av oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten för explosiva varor döms till böter (29 § första stycket). Begås brottet uppsåtligt eller av grov oaktsamhet döms till böter eller fängelse i högst fem år (29 § andra stycket). Om ett uppsåtligt brott är att anse som grovt döms till fängelse i lägst fyra och högst sju år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om varan har varit av särskilt farlig beskaffenhet, om hanteringen, överföringen, importen eller exporten har avsett flera varor eller en stor mängd av en vara, om

hanteringen eller överföringen har skett i en sådan miljö att varan typiskt sett kan befaras komma till brottslig användning, eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art (29 a § första stycket). Om brottet är att anse som synnerligen grovt döms till fängelse i lägst sex och högst tio år. Vid bedömning av om brottet är synnerligen grovt ska särskilt beaktas om hanteringen, överföringen, importen eller exporten avsett ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara eller flera varor av särskilt farlig beskaffenhet eller en stor mängd av en vara av särskilt farlig beskaffenhet (29 a § andra stycket).

Är brottet att anse som ringa döms inte till ansvar (30 § första stycket). Vidare döms inte till ansvar för normalgradigt, grovt eller synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor om gärningen är belagd med straff enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglinglagen). Till ansvar döms inte heller för normalgradigt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor om gärningen är belagd med straff enligt brottsbalken (30 § andra stycket LBE).

4.5.2 Tidigare straffskärpningar i LBE

Nuvarande LBE trädde i kraft den 1 september 2010 och ersatte då lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. Med den nya lagen infördes att oaktsamma brott mot tillståndsplikten kunde bestraffas med böter eller fängelse i högst ett år. Straffskalan för grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ändrades inte jämfört med äldre lagstiftning. Däremot angavs uttryckligen i lagen att risken för att de explosiva varorna hade kunnat komma till brottslig användning samt varornas grad av farlighet och omfattningen av det olagliga innehavet särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Det betonades att uppräknningen inte var avsedd att vara uttömmande (prop. 2009/10:203 s. 75).

År 2017 infördes en särskild straffskala för synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor. Vidare skärptes straffskalan för sådant grovt brott till fängelse i lägst ett och högst fyra år. Straffskalorna i LBE kom därmed att överensstämma med de dåvarande straffskalorna för vapenbrott i vapenlagen. Uppräknningen av de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ska anses som grovt ändrades också till dess nuvarande lydelse (prop. 2016/17:92).

Straffskalorna för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor av normalgraden skärptes den 1 januari 2018 (prop. 2017/18:26). I förarbetena konstaterades att vissa explosiva varor är lika farliga som skjutvapen och att det finns goda skäl för att straffvärdet för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ska korrelera. Vidare framhölls att antalet vapenbrott hade fortsatt öka sedan den senaste straffskärpningen fyra år tidigare och att antalet fall av dödligt våld med skjutvapen också hade ökat, särskilt inom ramen för kriminella konflikter. Därutöver framhölls att vissa explosiva varor är vapenlika och minst lika farliga som skjutvapen samt att det ibland kan antas vara en tillfällighet vilket som används vid ett allvarligt våldsdåd. Bedömningen gjordes därför att straffskalorna för vapenbrott och brott mot

tillståndsplikten för explosiva varor även denna gång skulle korrelera (s. 11 och 12).

År 2020 trädde ytterligare straffskärpningar i kraft i vapenlagen och LBE, vilka bland annat innefattade en höjning av maximistrafvet för synnerligen grovt vapenbrott och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor, från fängelse i sex år till fängelse i sju år (prop. 2019/20:200). I förarbetena framgick att trots att mycket talade för att tidigare straffskärpningar gett effekt i form av ökad lagföring var förekomsten och användningen av illegala vapen och explosiva varor fortsatt ett allvarligt samhällsproblem. Skäl fanns därför att se ännu strängare på främst de allvarligare formerna av vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor (s. 23).

De senaste ändringarna av straffbestämmelser i LBE trädde i kraft den 1 januari 2024 då straffskalorna för vissa brott mot tillståndsplikten för explosiva varor höjdes (prop. 2023/24:33). Motsvarande ändringar gjordes i vapenlagen. Straffskalan för grovt brott ändrades från fängelse i lägst två och högst fem år till fängelse i lägst fyra och högst sju år. Straffskalan för synnerligen grovt brott ändrades straffskalan från fängelse i lägst fyra och högst sju år till fängelse i lägst sex och högst tio år. Vidare höjdes maximistrafvet för normalgradsbrott från fängelse i tre år till fängelse i fem år. I förarbetena angavs att syftet med straffskärpningarna var att markera allvaret i vissa brott som möjliggör skjutningar och sprängningar och som typiskt sett begås inom kriminella nätverk, samt förbättra förutsättningarna att bekämpa sådan kriminalitet.

4.5.3 Om försök, förberedelse och stämpling till brott

Förstadier till brott

Straffansvar för försök, förberedelse och stämpling till brott enligt 23 kap. brottsbalken förutsätter att det är särskilt föreskrivet att brottet är straffbelagt på dessa förstadier.

För försök döms den som påbörjat utförandet av visst brott utan att det kommit till fullbord, förutsatt att fara funnits för att brottet skulle fullbordas eller sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter (23 kap. 1 § första stycket brottsbalken). Straffansvaret för förberedelse till brott träffar den som, med uppsåt att utföra eller främja brott, exempelvis lämnar pengar som betalning för ett brott. För förberedelse döms också den som med sådant uppsåt skaffar, tillverkar, lämnar, tar emot, förvarar, transporterar, sammanställer eller tar annan liknande befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott (2 § första stycket). Med stämpling förstås att någon i samråd med annan beslutar gärningen eller att någon söker anstifta någon annan eller åtar eller erbjuder sig att utföra den (2 § andra stycket).

Gemensamt för försök, förberedelse och stämpling är att de inte är tillämpliga om ett brott fullbordats. Då kan i stället bidrag till det fullbordade brottet bestraffas enligt reglerna om medverkan till brott. Är gärningen sådan att fara för att brottet skulle fullbordas var ringa eller att gärningen med hänsyn till andra omständigheter är mindre allvarlig, döms heller inte till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Detta gäller både förberedelse och stämpling till brott (2 § fjärde stycket).

I 23 kap. brottsbalken framgår att straff för försök bestäms högst till vad som gäller för fullbordat brott och får inte sättas under fängelse, om lägsta straff för det fullbordade brottet är fängelse i två år eller däröver (1 § andra stycket). Straffet för förberedelse eller stämpling ska bestämmas under den högsta och får sättas under den lägsta gräns som gäller för fullbordat brott. Högre straff än fängelse i två år får bestämmas endast om fängelse i sex år eller mer kan följa på det fullbordade brottet (2 § tredje stycket).

Allmänna utgångspunkter för kriminalisering av förstadier till brott

För att kriminalisering ska vara befogad gäller som en allmän utgångspunkt att det beteende som ska kriminaliseras är straffvärt. Kriminalisering av förstadier till brott är dessutom tänkt att förbehållas brott av visst allvar. En utgångspunkt för bedömningen av om ett brott bör straffbeläggas på försöks-, förberedelse- eller stämplingsstadiet är alltså det fullbordade brottets abstrakta straffvärde. Därutöver bör det i praktiken finnas fall av brottet som är så allvarliga att ett ingripande redan på förstadiet framstår som motiverat. Hänsyn ska också tas till det självständiga brottets konstruktion. Som regel finns starkare skäl för en kriminalisering om det självständiga brottet är konstruerat som ett skadebrott än som ett farebrott (prop. 2015/16:113 s. 39 f.). För ett skadebrott krävs att gärningen orsakat en viss effekt (följd). Ett farebrott kräver endast att fara förelegat för en viss följd, exempelvis brottet framkallande av fara för annan som återfinns i 3 kap. 9 § brottsbalken (Norée A., Dagens straffrätt, JUNO version 1 2016, s. 49).

Vidare måste det undersökas om kriminaliseringen skulle få någon effekt. Det innebär att det för den aktuella brottstypen måste finnas ett reellt tillämpningsområde för den tänkta osjälvständiga brottsformen. Det måste också krävas att införandet av ett straffansvar skulle få praktisk betydelse och att det blir möjligt att i praktiken upprätthålla kriminaliseringen (se prop. 2010/11:76 s. 27).

Utrymmet för att straffbelägga försök till brott är något större än förberedelse och stämpling eftersom de senare brottsformerna avser gärningar som i regel befinner sig på ett längre avstånd från fullbordat brott. Vad gäller stämpling till brott har uttalats att det som huvudregel inte bör betraktas som en mindre allvarlig osjälvständig brottsform än förberedelse till samma brott. Det talar för att kriminalisera stämpling när förberedelse kriminaliseras (prop. 2015/16:113 s. 39–41).

Kriminaliseringen av förstadier till brott i vapenlagen

År 2016 kriminaliserades försök, förberedelse och stämpling till vapenbrott vad gäller grovt och synnerligen grovt brott. Bestämmelsen återfinns i 9 kap. 8 § vapenlagen. I förarbetena konstaterades att den organiserade brottsligheten är en av rättssamhällets största utmaningar och att det därför är viktigt att de straffrättsliga verktygen är ändamålsenliga (prop. 2015/16:113 s. 1). Vidare framhölls att utmärkande för den organiserade brottsligheten är att flera personer är delaktiga och att brottsligheten ofta är välplanerad. Detta innebär att försök, förberedelse och stämpling till brott har särskild betydelse för förutsättningarna att motverka sådan brottslighet (s. 33 f.).

För just vapenbrott angavs i förarbetena att det dödliga skjutvapenvåldet och antalet skottskadade personer ökat samt att vapen används av kriminella även vid utförandet av andra allvarliga brott, vilket ökar risken för att en våldssituation ska få svåra följder. Sett till straffskalan för de grova vapenbrotten, som dessutom nyligen hade förändrats i syfte att markera en skärpt syn på brottens allvar, framhölls att den var sådan att en kriminalisering av förstadier till brotten i sig framstår som rimlig. Vidare konstaterades att särskilt de grövsta vapenbrotten många gånger föregås av överenskommelser av det slag som beskrivs i bestämmelsen om stämpling (23 kap. 2 § brottsbalken). Som exempel på förberedelsehandling angavs när en individ inom ett kriminellt nätverk genom att ta emot betalning förbereder en överlåtelse av ett vapen som denne ännu inte innehar. Vidare konstaterades att det kan vara svårt att föreställa sig en förberedelse inför eller ett försök till ett tillstånd såsom ett innehav, till skillnad från en aktivitet (exempelvis förvärv). I praktiken avser dock en kriminalisering av försök och förberedelse till vapenbrott en kriminalisering av försök och förberedelse att komma i besittning av vapen. En situation då ett försöksansvar skulle kunna ha praktisk betydelse när det gäller innehav är då en kriminell gruppering försöker komma i besittning av illegala vapen genom att beställa dem från utlandet, men transporten stoppas på vägen till Sverige (prop. 2015/16:113 s. 50).

Sammanfattningsvis gjordes bedömningen att övervägande skäl talade för att kriminalisera såväl försök som förberedelse och stämpling till grovt respektive synnerligen grovt vapenbrott (s. 51).

Kriminaliseringen av förstadier till brott i smugglingslagen

År 2020 infördes en särskild reglering i smugglingslagen som gällde smuggling av vapen och explosiva varor, där brotten gavs egna brottsbeteckningar och delades in i brott av normalgraden, ringa, grovt och synnerligen grovt brott. Det angavs att straffskalorna för de nya brotten skulle motsvara straffskalorna för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor (prop. 2019/20:200 s. 1). Dessförinnan omfattade smugglingslagen endast brotten smuggling, narkotikasmuggling, tullbrott och olovlig befattning med smuggelgods. Även försök, förberedelse och smuggling till dessa brott var kriminaliserat i olika utsträckning (s. 11).

När de nya brotten vapensmuggling och smuggling av explosiv vara infördes diskuterades i förarbetena hur förstadierna till dessa skulle kriminaliseras. Förslaget var att alla svårhetsgrader av brotten skulle straffbeläggas på försöksstadiet. Även förberedelse och stämpling till brott av normalgraden samt de grova och synnerligen grova brotten skulle straffbeläggas, liksom förberedelse till ringa vapensmuggling. Här konstaterades följande. När det gällde narkotikasmuggling var alla svårhetsgrader av brottet uttryckligen straffbelagda på försöksstadiet, dvs. även försök till ringa narkotikasmuggling. Regeringen ansåg att det fanns skäl att, på motsvarande sätt som gällde för narkotikasmugglingsbrotten, straffbelägga försök till alla svårhetsgrader av smuggling av vapen och smuggling av explosiva varor. När det gällde förberedelse och stämpling var sådant ansvar förskrivet endast för grov smuggling, medan för narkotikasmuggling var förberedelse straffbelagt för alla svårhetsgrader,

dvs. även normalgraden och ringa narkotikasmuggling, medan stämpling var straffbelagt för narkotikasmuggling av normalgraden samt för grov och synnerligen grov narkotikasmuggling. Vidare konstaterades att i de fall smugglingen var organiserad torde arbetet med att planera och förbereda införseln vara en väsentlig del av brottets genomförande, liksom att organisera mottagandet och distributionen i landet. Det kunde därför förutsättas att det i samband med illegal införsel av vapen och explosiva varor till Sverige förekom handlingar av förberedelse- och stämplingskaraktär. Mot bakgrund av detta och det då växande problemet med illegal införsel av vapen och explosiva varor till landet fanns skäl att straffbelägga smuggling av vapen och explosiva varor även på förberedelsestadiet. Sammantaget bedömde regeringen att även förberedelse och stämpling till brott av normalgraden samt till de grova och synnerligen grova brotten skulle straffbeläggas, liksom förberedelse till ringa vapensmuggling (prop. 2019/20:200 s. 56 f.).

Sammantaget kriminaliserades försök till smuggling av explosiv vara (normalgraden), ringa smuggling av explosiv vara samt grov och synnerligen grov smuggling av explosiv vara. Därutöver kriminaliserades förberedelse och stämpling till smuggling av explosiv vara (normalgraden) samt grov och synnerligen grov smuggling av explosiv vara. Bestämmelsen återfinns i 14 § smugglingslagen.

4.5.4 Det finns skäl att kriminalisera förstadier till vissa brott mot tillståndsplikten för explosiva varor

Regeringens förslag: Försök, förberedelse och stämpling till grovt och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ska kriminaliseras.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva till förslaget eller har inga synpunkter på det.

Aklagarmyndigheten ser ett tydligt behov av att få lagstiftningen om kriminalisering av förstadiebrott på plats. *Polismyndigheten* framför att kriminaliseringen förväntas ge positiva effekter på brottsbekämpningen och kommer att ge myndigheten utökade möjligheter att ingripa mot illegal hantering av sprängmedel. Även *Stockholms stad* för fram att kriminaliseringen förhoppningsvis kan leda till bättre möjligheter att förhindra att sprängningar sker.

Försvarsmakten och *Brottsförebyggande rådet* anför att eftersom LBE och vapenlagen har många likheter är det rimligt att kriminalisera förstadier till brott mot tillståndsplikten för explosiva varor på liknande sätt. Vidare anför *Försvarsmakten* att eftersom försök, förberedelse och stämpling till smuggling av explosiva varor redan är kriminaliserat är steget till att kriminalisera även förstadier till brott mot tillståndsplikten för explosiva varor väl avvägt. *Tullverket* framför att det är angeläget att samhället kan gripa in så tidigt som möjligt i ett brottskede och att detta redan är ett viktigt verktyg när det gäller att beivra och bekämpa vapenbrott och vapensmuggling. Att ha en liknande lagstiftning som i ett

tidigt skede ska kunna förändra sprängningar är därför angeläget och lämpligt.

Länsstyrelsen i Uppsala län framhåller att ett utmärkande drag för den organiserade brottsligheten är att den är välplanerad och beroende av mellanhänder. Kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling till brott är därför av särskild betydelse för att motverka sådan brottslighet.

Inspektionen för strategiska produkter anser att motsvarande kriminalisering som nu föreslås bör kunna göras när det gäller grovt brott mot tillståndsplikten enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel.

Skälen för regeringens förslag

Förstadier till grovt och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten bör kriminaliseras

Förstadier till brott mot tillståndsplikten för explosiva varor är inte kriminaliserade i dag. Att på ett tidigt stadium kunna ingripa mot allvarlig brottslighet är viktigt i kampen mot den organiserade brottsligheten. Sådan brottslighet kräver i regel planering och involverar ofta flera personer. Ett exempel kan vara att en person ger instruktioner om brott till en annan person som ska utföra gärningen. Bestämmelserna om osjälvtändiga brott är därför särskilt viktiga för att bekämpa denna typ av kriminalitet, vilket också *Länsstyrelsen i Uppsala län* framhåller.

Att utöka kriminaliseringen av förstadier till brott mot tillståndsplikten för explosiva varor följer den strängare syn på illegal hantering av explosiva varor som råder och är enligt regeringen motiverat utifrån det ökade antalet illegala sprängningar i samhället. Som *Försvarsmakten* och *Brottsförebyggande rådet* påpekar får en utökad kriminalisering även anses motiverad utifrån hur lagstiftningen för liknande brottslighet ser ut, främst regleringen kring vapenbrotten. Lagstiftningen för vapenbrott och explosiva varor har många likheter, såsom överensstämmande straffskalor och till stora delar samma omständigheter som ska beaktas vid bedömningen om ett brott ska anses vara grovt eller synnerligen grovt. Vidare är försök, förberedelse och stämpling till smuggling av explosiv vara kriminaliserat i smugglingslagen.

Sammanfattningsvis anser regeringen, i likhet med vad *Polismyndigheten* och *Tullverket* framför, att en kriminalisering av förstadier till brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ger de rättsvårdande myndigheterna möjligheter att ingripa mot illegal hantering av sprängmedel vilket därmed, i större utsträckning, bör kunna ge förutsättningar för att förhindra sprängdåd innan de sker. En utökad kriminalisering påvisar också att samhället reagerar kraftfullt mot kriminellas våldsanvändning genom användandet av explosiva varor.

Regeringen bedömer att en utökad kriminalisering av förstadier till brott mot tillståndsplikten för explosiva varor bör omfatta grovt brott och synnerligen grovt brott. I likhet med vad *Försvarsmakten* och *Brottsförebyggande rådet* framför bör förslagets straffrättsliga delar så långt som möjligt likna de straffrättsliga delarna i vapenlagen. Likt skjutvapen kan explosiva varor användas för att skada och döda människor eller annars orsaka mycket stor skada. I många fall är det en tillfällighet om ett skjutvapen eller en explosiv vara används vid ett allvarligt våldsdåd (prop.

2017/18:26 s. 12). Att de straffrättsliga bestämmelserna vad gäller förstadiet ser likadana ut i dessa lagar framstår därmed som naturligt.

Kriminaliseringen av förstadier till brott bör förbehållas brott av visst allvar. En utgångspunkt vid övervägande av om ett brott bör straffbeläggas på försöks-, förberedelse- eller stämplingsstadiet är det fullbordade brottets abstrakta straffvärde, dvs. som det uttrycks i straffskalan, samt att det i praktiken bör finnas fall av brottet som är så allvarliga att ett ingripande på förstadiet framstår som motiverat (prop. 2015/16:113 s. 39 f.).

Vad gäller grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor är minimistrafvet fyra års fängelse och för synnerligen grovt brott är minimistrafvet sex års fängelse. Det är alltså fråga om höga straffskalor för angivna brott, vilket återspeglar brottens allvar. Som tidigare konstaterats kan illegal hantering av sprängmedel leda till förödande konsekvenser för människors liv, hälsa och egendom. Dessutom riskerar samhällets grundläggande värden att ställas på spel om sprängningar eller annan illegal hantering av explosiva varor används som maktmedel inom organiserad brottslighet. Regeringen anser därmed att det inte kan råda någon tvekan om att aktuella brott är så allvarliga och att straffskalorna ligger på sådana nivåer att en kriminalisering av förstadier till brott är rimlig.

Vidare talar brottens konstruktion inte emot en kriminalisering. Fullbordanstidpunkten för brott mot tillståndsplikten för explosiva varor är nämligen sådan att det finns utrymme att kriminalisera ageranden även på förstadiet. Vidare innebär sådana brott en konkret fara för skada (jfr SOU 2014:63 s. 94 f.).

Därutöver ska det beaktas om det för den nya brottstypen finns ett reellt tillämpningsområde, om införandet av straffansvar skulle få praktisk betydelse och om det blir möjligt att upprätthålla kriminaliseringen (prop. 2010/11:76 s. 27).

Regeringen bedömer att den utökade kriminalisering som nu föreslås av förstadier till vissa brott mot tillståndsplikten för explosiva varor kan få praktisk betydelse och ha ett lika stort användningsområde som motsvarande regler för vapenbrott. Möjligheten att upprätthålla kriminaliseringen bedöms även vara densamma. Brott mot tillståndsplikten för explosiva varor har, likt vapenbrott, en sådan karaktär att de kan planeras och beslutas om i förväg, exempelvis när individer inom ett kriminellt nätverk söker anstifta någon att utföra ett sprängdåd mot en fiende. Den illegala hanteringen av sprängmedel och sprängningar är ett stort samhällsproblem, vilket innebär att en mängd ageranden görs på förstadiet innan ett sprängdåd sker. Ett exempel på försök till brott mot tillståndsplikten för explosiva varor är att en kriminell person olovligen försöker komma i besittning av sprängmedel genom att beställa det, men transporten stoppas på vägen. Exempel på förberedelse till sådant brott är att en individ genom att ta emot betalning förbereder en olovlig överlåtelse av sprängmedel som denne ännu inte innehar (jfr prop. 2015/16:113 s. 50). Vad gäller stämpling till sådant brott kan det exempelvis röra sig om när någon i samråd med annan beslutar att olovligen införskaffa explosiva varor eller att någon försöker anstifta någon annan att utföra handlingen eller själv åtar sig eller erbjuder sig att utföra den.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att det finns ett reellt och tillräckligt stort användningsområde för den nya bestämmelsen. Bedömningen delas bland annat av *Tullverket* och *Åklagarmyndigheten*,

som ser ett tydligt behov av att få lagstiftningen på plats. Försök, förberedelse och stämpling till grovt och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor bör därför kriminaliseras. Kriminaliseringen bör ske genom en ny paragraf i LBE, där både tillståndsplikten och brott mot denna regleras.

Det finns inte utrymme att inom ramen för detta lagstiftningsprojekt hantera frågan om kriminalisering av förstadiebrott i lagen om krigsmateriel, som *Inspektionen för strategiska produkter* efterfrågar. I detta sammanhang bör det dock noteras att regeringen i november 2023 gav en särskild utredare i uppdrag att bland annat att analysera hur straffskalorna i lagen (1992:1300) om krigsmateriel bör förhålla sig till straffskalorna i vapenlagen, LBE och smugglingslagen samt bedöma om krigsmateriel bör läggas till som en egen brottstyp i smugglingslagen och lämna nödvändiga författningsförslag (dir. 2023:161).

4.5.5 De nya brotten förhållande till annan lagstiftning

Förhållande till brottsbalken och smugglingslagen

Av 30 § andra stycket LBE framgår att till ansvar enligt 28, 29 eller 29 a § döms det inte om gärningen är belagd med straff i smugglingslagen. Till ansvar enligt 28 eller 29 § döms det heller inte om gärningen är belagd med straff i brottsbalken. Brott mot tillståndsplikten regleras i 29 och 29 a §§. Bestämmelsen i 30 § anger att alla nivåer av brott mot tillståndsplikten för explosiva varor (normalgraden, grovt och synnerligen grovt brott) konsumeras av brott mot smugglingslagen. Det innebär att om en gärning utgör brott enligt både smugglingslagen och LBE, döms endast för brott enligt smugglingslagen. Vad gäller brottsbalksbrott konsumeras endast normalgradigt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor av bestämmelserna i brottsbalken. Det innebär att en gärning kan utgöra både brott enligt brottsbalken och grovt eller synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor i LBE. Brotten döms då i så kallad konkurrens med varandra.

Förstadier till brott avseende explosiva varor är redan kriminaliserade i smugglingslagen, till skillnad från LBE. Av 14 § smugglingslagen framgår att för försök till smuggling av explosiv vara (normalgraden), ringa smuggling av explosiv vara samt grov och synnerligen grov smuggling av explosiv vara döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Vidare framgår att för förberedelse och stämpling till smuggling av explosiv vara (normalgraden) samt grov och synnerligen grov smuggling av explosiv vara döms det också till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Detta innebär att den nya bestämmelsen i LBE om kriminalisering av vissa förstadier till brott mot tillståndsplikten för explosiva varor kommer att träffa ageranden som redan är kriminaliserade i smugglingslagen. Det som avses är förstadier till viss hantering eller överföring av explosiv vara utanför Sverige, dvs. import och export. Detta kommer att kriminaliseras genom den nya bestämmelsen i LBE. Smugglingslagen innehåller dock redan bestämmelser om ansvar för förstadier till brott som rör införsel eller utförsel från landet av varor, dvs. smuggling, av bland annat explosiva varor (1 och 14 §§ smugglingslagen). För försök, förberedelse eller stämpling till sådan överföring, import eller export som redan är belagd

med straff i smugglingslagen kommer alltså den nya bestämmelsen i LBE att konsumeras av brott mot smugglingslagen. Samma gäller i dag för motsvarande normalgradsbrott, dvs. förstadiebroten kommer inte att behandlas annorlunda i detta avseende.

Förhållande till bestämmelser om tvångsmedel

Användningen av straffprocessuella tvångsmedel är ofta avgörande för att bekämpa allvarlig brottslighet. Det gäller särskilt brott som begås i kriminella nätverk, exempelvis sprängningar eller föregående illegal hantering av sprängmedel.

Straffprocessuella tvångsmedel är åtgärder som används för att utreda eller lagföra brott. Regleringen av de straffprocessuella tvångsmedlen, som innefattar bland annat häktning, beslag, husrannsakan, genomsökning på distans och hemliga tvångsmedel, återfinns i 24–28 kap. rättegångsbalken. Vissa straffprocessuella tvångsmedel regleras även i andra lagar, till exempel lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Vissa hemliga tvångsmedel kan även användas i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet och då i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka allvarlig brottslighet. Den regleringen återfinns till exempel i lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen) och i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen).

När det gäller brott mot tillståndsplikten för explosiva varor är straffskalan för grovt brott fyra till sju års fängelse och för synnerligen grovt brott sex till tio års fängelse. Regeringen föreslår nu att de nämnda gärningarna ska kriminaliseras även på förstadiet. Det innebär att både ordinära tvångsmedel, såsom häktning, husrannsakan och beslag, och hemliga tvångsmedel kommer att kunna användas för försök, förberedelse eller stämpling till grovt och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor (se till exempel 24 kap. 1 §, 27 kap. 1, 3 och 18 a–20 e §§ och 28 kap. 1 och 10 a §§ rättegångsbalken). Som *Länsstyrelsen i Dalarnas län* påpekar kan kriminaliseringen av förstadiebroten således innebära utökade möjligheter för brottsbekämpande myndigheter att avvärja bland annat sprängdåd genom att både ordinära och hemliga tvångsmedel kan tillämpas vid misstanke om sådana brott.

5 Sekretessfrågor

5.1 Sekretessregleringen

5.1.1 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedier ska ha insyn i den offentliga förvaltningen hos staten och kommunerna och i viss enskilt bedriven verksamhet som innefattar offentliga förvaltningsuppgifter. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis genom yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän, genom domstolsoffentlighet och genom offentlighet vid beslutande församlingars

sammanträden. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen åsyftas dock i första hand reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Denna princip regleras i tryckfrihetsförordningen (TF).

Enligt 2 kap. 1 § TF har var och en en rätt att ta del av allmänna handlingar. Syftet med rätten att ta del av allmänna handlingar är att främja ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Genom tillgången till allmänna handlingar underlättas en fri åsiktsbildning, en fri och på fakta grundad debatt i skilda samhällsfrågor och en medborgerlig kontroll av den offentliga maktutövningen.

En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 2 kap. 9 eller 10 § TF anses inkommen till myndigheten eller upprättad där (2 kap. 4 § TF).

Enligt 2 kap. 2 § första stycket TF får rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas endast om det krävs med hänsyn till vissa angivna intressen, till exempel skyddet för rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, intresset att förebygga eller beivra brott eller enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. En sådan begränsning ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det i ett visst fall är lämpligare, i en annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Efter bemyndigande i en sådan bestämmelse får regeringen genom förordning meddela närmare föreskrifter om bestämmelsens tillämplighet (2 kap. 2 § andra stycket TF). Den särskilda lagen är OSL och regeringen har meddelat närmare föreskrifter i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF.

5.1.2 Innebörden av sekretess och sekretessbrytande bestämmelser

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker genom utlämnande av en handling eller genom att röja uppgiften muntligen eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Sekretessen innebär således dels handlingssekretess, dels tystnadsplikt. Till den del sekretessen innebär tystnadsplikt innebär den en begränsning av yttrandefriheten enligt regeringsformen och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Sekretess gäller som huvudregel inte bara i förhållande till enskilda utan också mellan myndigheter och inom en myndighet, om det där finns olika verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Sekretess gäller också mot utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer (8 kap. 3 § OSL). I vissa fall måste dock myndigheter kunna utbyta uppgifter för att kunna utföra sina uppgifter. Sekretessregleringen innehåller därför särskilda sekretessbrytande bestämmelser. Dessa har utformats efter en intresseavvägning mellan myndigheternas behov av att utbyta uppgifter och det intresse som den aktuella sekretessbestämmelsen avser att skydda.

En sekretessbrytande bestämmelse kan förutom för myndigheter även gälla till förmån för enskilda, en annan verksamhetsgren inom samma myndighet, utländska myndigheter eller mellanfolkliga organisationer. Definitionen av en sekretessbrytande bestämmelse är att det är en

bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar (3 kap. 1 § OSL).

5.1.3 Överföring av sekretess

En grundläggande princip i OSL är att sekretess som huvudregel inte följer med en uppgift när den lämnas till en annan myndighet. Det beror bland annat på att behovet av sekretess och styrkan i sekretessen inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Detta måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Offentlighetsintresset kan således kräva att de uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos en annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda (prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.). Lagstiftaren har alltså tagit ställning mot en allmän bestämmelse om överföring av sekretess. Vissa bestämmelser om överföring av sekretess med begränsade och överblickbara tillämpningsområden har dock införts.

Inom sekretesslagstiftningen skiljer man mellan primära och sekundära sekretessbestämmelser. En primär sekretessbestämmelse är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhetstyp eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten. En bestämmelse om överföring av sekretess är en bestämmelse som innebär att en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till eller som har elektronisk tillgång till uppgiften hos den förstnämnda myndigheten (så kallad direktåtkomst). En sekundär sekretessbestämmelse är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess. En och samma sekretessbestämmelse kan således vara en primär sekretessbestämmelse hos en utlämnande myndighet och – om det finns en bestämmelse om överföring av sekretess – en sekundär sekretessbestämmelse hos en mottagande myndighet. En viktig skillnad vid tillämpningen av sekretessregleringen är att en sekundär sekretessbestämmelse aldrig kan tillämpas på uppgifter som en myndighet får från någon enskild. En primär sekretessbestämmelse kan däremot normalt tillämpas på en uppgift oavsett om myndigheten har fått uppgiften från en annan myndighet eller från en enskild (prop. 1997/98:9 s. 38 f. och prop. 2005/06:161 s. 30).

Om en sekretessreglerad uppgift, dvs. en uppgift för vilken det finns en bestämmelse om sekretess, lämnas från en myndighet till en annan gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten antingen om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse, som är tillämplig hos den mottagande myndigheten, eller om sekretess följer av en bestämmelse om överföring av sekretess. Om ingen av dessa förutsättningar är uppfyllda blir uppgiften offentlig hos den mottagande myndigheten. Motsvarande gäller om en myndighet har direktåtkomst till sekretessreglerade uppgifter hos en annan myndighet (7 kap. 2 § OSL). I det fallet gäller dock en generell bestämmelse om överföring av sekretess (11 kap. 4 § OSL).

5.2 En ny sekretessbestämmelse för uppgifter som kan användas för tillverkning av explosiva varor

Regeringens förslag: Sekretess ska gälla hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för uppgift om instruktion, ritning eller annan liknande uppgift som kan användas för tillverkning av explosiva varor, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att explosiva varor kommer till brottslig användning.

Om en myndighet får en sekretessreglerad uppgift från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska sekretessbestämmelsen bli tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten.

Tystnadsplikten som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Regeringens bedömning: Sekretessen bör inte vara begränsad i tiden.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är till övervägande del positiva eller har inte några synpunkter på förslaget och bedömningen.

Journalistförbundet och *Tidningsutgivarna* framför att bestämmelsens utformning innebär att den i alltför stor omfattning kommer att begränsa insynen i ärenden om tillstånd som avser explosiva varor. De anser att bestämmelsen bör utformas med ett så kallat rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för att uppgifterna ska vara offentliga. Vidare framför de att tystnadsplikten som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen inte bör ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) anser att det finns ett behov av att kunna skydda uppgifterna oavsett var uppgifterna förekommer. Om bestämmelsen skulle gälla för alla myndigheter skulle det enligt MSB leda till en förenklad hantering av överföring av uppgifter mellan myndigheter. Sekretessen bör enligt MSB åtminstone gälla hos de myndigheter som ingår i Nationellt forum för sprängämnessäkerhet. *Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)* anser att sekretessen bör gälla hos fler, alternativt alla, statliga myndigheter. Även *Storstockholms Brandförsvär (SSBF)* anser att sekretessen bör gälla hos samtliga myndigheter. FOI anser att förutom MSB bör särskilt Försvarsmakten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och FOI omfattas av bestämmelsen. Som alternativ bör sekretessen gälla hos myndighet som i sin verksamhet har uppgift om instruktion, ritning eller annan liknande uppgift som kan användas för tillverkning av explosiva varor. FOI framför också att det kan finnas uppgifter som ryms i det som beskrivs i sekretessbestämmelsen som inte bör omfattas av sekretess. Det kan exempelvis vara fråga om instruktioner eller utbildningsunderlag för säker hantering, forskningsmaterial eller säkerhetsdatablad. FOI föreslår därför att undantag bör gälla om uppgiftens spridande är av vikt för säkerhets- eller skyddsåtgärder, om den anses vara allmänt känd eller är av ringa betydelse.

Kompetenscentrum Energetiska Material (KCEM) anser att förutom den föreslagna bestämmelsen om överföring av sekretess från MSB bör sekretessen som gäller för uppgifterna hos en annan myndighet även gälla hos MSB när den myndigheten mottar sådana uppgifter.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Det finns behov av sekretess för uppgifter som kan användas för tillverkning av explosiva varor

I det moderna samhället är brandfarliga och explosiva varor ett vanligt inslag i olika typer av verksamhet. Hanteringen av sådana varor är förknippad med faror för människor, egendom och miljö. Sådan verksamhet måste därför omgärdas av säkerhetskrav så att risken för skador minimeras.

Våldet i kriminella sammanhang har förändrats under 2000-talet. Antalet skjutningar har ökat betydligt och många har ägt rum på offentliga platser. Ökningen av skjutningar kan till stor del härledas till konflikter mellan kriminella grupperingar. De senaste åren har dessa konflikter även utmynnats i en ökad benägenhet att använda explosiva varor. Antalet sprängningar i Sverige de senaste åren saknar motstycke i modern tid. Utvecklingen är mycket oroande. Som ett led i att stävja denna är det ytterst angeläget att beskrivningar av hur man tillverkar explosiva varor inte sprids.

MSB ansvarar för medvetandehöjande åtgärder och erfarenhetsutbyte vad gäller sprängämnessäkerhet. På uppdrag från regeringen ansvarar MSB för ett nationellt forum för sprängämnessäkerhet. I forumet deltar bland annat Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Försvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut. MSB har ett behov av att inom ramen för sitt uppdrag kunna motta uppgifter dels från de deltagande myndigheterna i forumet för sprängämnessäkerhet, dels från externa aktörer som på MSB:s uppdrag genomför studier på området. Vidare behöver MSB – för att ha möjlighet att till exempel vägleda andra myndigheter, beskriva hotbilder och motivera tillstånd såvitt avser explosiva varor – kunna upprätta egna handlingar med uppgifter om instruktioner för tillverkning av hemgjorda sprängämnen och konstruktion och verkan av så kallade improviserade spränganordningar. En sådan anordning består ofta av olika explosiva varor som kombineras. För en fungerande improviserad spränganordning behövs vanligen även icke-explosiva komponenter såsom elektronik, utlösningmekanismer och specifika behållare. Vissa uppgifter, till exempel sådana som Polismyndigheten samlat in inom ramen för sin underrättelseverksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt 18 kap. 2 § OSL, fortsätter i regel omfattas av sekretess om de överlämnas till MSB. Som beskrivits ovan har emellertid MSB även ett uttryckligt behov av att kunna motta och hantera uppgifter från externa aktörer, till exempel företag eller branschorgan. Behovet av att kunna skydda den aktuella typen av uppgifter genom sekretess är mycket angeläget eftersom ett utlämnande av sådan information kan medföra stora risker. Uppgifterna behöver därför skyddas hos MSB.

Sekretessbehovet måste emellertid alltid vägas mot insynsintresset. Rätten att ta del av allmänna handlingar är en grundlagsskyddad rättighet

som utgör en viktig del av Sveriges demokratiska statskick. I fråga om uppgifter om hur explosiva varor kan tillverkas är intresset av insyn dock mycket begränsat. Mot insynsintresset står också den ökade benägenheten att i brottsliga sammanhang använda explosiva varor i samhället och det faktum att antalet sprängningar har ökat markant de senaste åren, med förödande konsekvenser för människor och egendom. Intresset av att förhindra spridning av uppgifter som möjliggör otillåten tillverkning av explosiva varor måste därför anses vara stort. Därtill är det av central betydelse för tilltron till MSB – och svenska myndigheter över lag – att sådana uppgifter inte tillgängliggörs av myndigheten. Sammantaget bedömer regeringen att skälen för sekretess väger tyngre än intresset av insyn. Det bör därför införas sekretess för vissa uppgifter hos MSB som kan underlätta för den som får del av uppgifterna att tillverka en explosiv vara för att använda den vid brott.

Sekretessens föremål

De uppgifter som behöver skyddas är sådana som avser instruktion, ritning eller liknande och som kan användas för tillverkning av explosiva varor. Det kan exempelvis vara fråga om uppgifter som kan användas för tillverkning av sprängämnen eller för att konstruera spränganordningar. Sådana uppgifter kan bestå i texter eller bilder som ger information som kan användas för sådan tillverkning. Vid tillverkning av sprängämnen är de ingående huvudkomponenterna kemiska produkter som inte i sig har explosiva egenskaper, så kallade sprängämnesprekursorer. För att kunna tillverka sprängämnen ur kemiska produkter behövs oftast ytterligare kunskaper om till exempel hur ämnen kan extraheras och vilken utrustning som krävs. Regeringen bedömer att instruktioner som ger sådan kunskap bör kunna hemlighållas. Huvudkomponenterna i spränganordningar är explosiva varor som kombineras. För en fungerande spränganordning krävs oftast även icke-explosiva komponenter, till exempel elektronik, utlösningmekanismer och specifika behållare. Den sammantagna konstruktionen är avgörande för funktionen. Instruktioner för konstruktion av spränganordningar bör således också kunna hemlighållas. Begreppet explosiv vara omfattar en mängd olika produkter, bland annat ammunition och fyrverkerier. Eftersom sekretess är ett undantag från huvudregeln om offentlighet bör sekretessens föremål avgränsas så snävt som möjligt. Regeringen bedömer dock att det i detta fall finns en risk med att avgränsa föremålet för sekretessen alltför mycket. För att den nya sekretessbestämmelsen ska fylla sitt syfte och erbjuda ett tillfredsställande skydd behöver den träffa även uppgifter som till exempel tillsammans med andra, kända uppgifter kan användas i syfte att åstadkomma sprängning. Begreppet explosiv vara är dessutom, till skillnad från till exempel begreppen sprängämne och spränganordning, definierat i författning (4 § LBE) och bör därför användas med samma innebörd även i OSL. Regeringen föreslår därför att den nya sekretessbestämmelsen ska formuleras så att den omfattar uppgift om instruktion, ritning eller annan liknande uppgift som kan användas för tillverkning av explosiva varor.

Journalistförbundet och *Tidningsutgivarna* framför att sekretessbestämmelsen leder till en minskad insyn i fråga om vilka som har tillstånd som avser explosiva varor. Den bestämmelse som här föreslås tar sikte på

sekretess för uppgifter om hur tillverkning av explosiva varor kan ske, exempelvis instruktioner för tillverkning av hemgjorda sprängämnen eller improviserade spränganordningar. Detta förslag tar alltså inte sikte på att sekretessreglera uppgifter om exempelvis vilka personer som har tillstånd för explosiva varor. Regeringens bedömning och förslag i fråga om sekretess för det nya registret och i tillståndsärenden finns i avsnitt 5.4.

Sekretessens räckvidd och överföring av sekretess

Nästa fråga att bedöma är vilken räckvidd som sekretessbestämmelsen bör få. Det är endast ett fåtal sekretessbestämmelser i OSL som gäller utan att räckvidden är begränsad. En uppgift kan i så fall hemlighållas oavsett i vilket ärende, i vilken verksamhet eller hos vilken myndighet den förekommer. Som exempel på sådana bestämmelser kan nämnas utrikessekretessen (15 kap. 1 § OSL) och minimiskyddsreglerna till skydd för enskildas personliga integritet i 21 kap. OSL. Sekretessens räckvidd kan begränsas till viss myndighet eller exempelvis genom att sekretess enbart gäller för uppgift som hänför sig till viss verksamhet eller i ett ärende enligt en specifik lagstiftning.

Som konstateras i promemorian har MSB i en framställning pekat på ett behov av att skydda sådana uppgifter om tillverkning av explosiva varor som myndigheten får del av inom ramen för det erfarenhetsutbyte som sker i Nationellt forum för sprängämnessäkerhet. *MSB* och *Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)* anser att sekretessen bör gälla oavsett var uppgiften förekommer eller, alternativt, hos myndigheter som ingår i Nationellt forum för sprängämnessäkerhet. *Storstockholms Brandförsvaret (SSBF)* anser att sekretess bör gälla hos samtliga myndigheter. Frågan om det finns ett behov av en sådan utvidgning, och vilka konsekvenser en sådan utvidgning skulle få, har emellertid inte kunnat analyseras närmare inom ramen för detta lagstiftningsärende. Regeringen instämmer därför i promemorians bedömning att det i nuläget framstår som mest ändamålsenligt att låta avgränsa sekretessens räckvidd till att gälla hos MSB (det så kallade primära sekretessområdet). Skulle det framkomma ett behov av att utvidga det primära sekretessområdet på annat sätt eller till ytterligare myndigheter får den frågan övervägas i ett annat sammanhang. Regeringen anser därför att sekretessens räckvidd bör utformas så att sekretess gäller hos MSB för uppgift om instruktion, ritning eller annan liknande uppgift som kan användas för tillverkning av explosiva varor.

Skaderekvisit

Sekretessens styrka bestäms i regel med hjälp av så kallade skaderekvisit. Man skiljer mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess endast gäller om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs. Det omvända skaderekvisitet har den omvända utgångspunkten, dvs. det uppställer sekretess som huvudregel. Vid ett omvänt skaderekvisit gäller således sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppstår. En del bestämmelser innehåller ett kvalificerat rakt skaderekvisit, dvs. det krävs särskilt mycket för att sekretessen ska gälla. Bestämmelser om absolut sekretess är ovanliga. I ett sådant fall ska de uppgifter som omfattas av bestämmelsen

hemlighållas utan någon skadeprovning om uppgifterna begärs ut. För till exempel uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysning som kan användas i syfte att åstadkomma kärnsprängning eller spridning av kärnvapen gäller absolut sekretess (18 kap. 12 § OSL). Uppgifter som lämnar eller kan lämna upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd som avser förvaring av sprängämnen skyddas med ett rakt skaderekvisit i OSL (18 kap. 8 § 2). Detta talar i någon mån för att skaderekvisitet i den nya sekretessbestämmelsen också bör vara rakt, vilket *Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna* förespråkar. Utgångspunkten skulle i så fall vara att uppgifterna är offentliga och att sekretess endast gäller om det kan antas att syftet med åtgärden motverkas om uppgiften röjs. Frågan är emellertid om ett rakt skaderekvisit är tillräckligt för uppgifter som gäller tillverkning av explosiva varor. Enligt regeringens bedömning talar den risk som får anses finnas för att uppgifterna kan komma att användas för illegala ändamål i stället för att ett omvänt skaderekvisit bör gälla. Här måste man dels beakta risken för att den som begär att få uppgifterna utlämnade ska missbruka dem, dels risken att uppgifterna kan komma på avvägar och hamna hos någon som kan använda dem i ett brottsligt syfte. Uppgifter som hänför sig till vapenregister enligt vapenlagen är sekretesskyddade med ett omvänt skaderekvisit (18 kap. 16 § OSL), vilket motiverades just av den betydande risk för att uppgifterna kan användas för oseriösa ändamål som ansågs föreligga (prop. 1990/91:130 s. 49). Ärenden med uppgifter om tillverkning av explosiv vara är vidare typiskt sett inte verksamhet där uppgifter lämnas av eller berör enskilda. När det gäller uppgifter som kan lämna information om hur tillverkning av explosiva varor kan gå till anser regeringen att insynsintresset måste bedömas som mycket begränsat. Ett sekretesskydd för sådana uppgifter begränsar inte heller möjligheten till insyn i fråga om tillståndsgivningen avseende explosiva varor. Mot denna bakgrund och för att skyddet ska bli tillfredsställande anser regeringen att den nya sekretessbestämmelsen bör utformas med ett omvänt skaderekvisit. Uppgifterna bör således skyddas om det inte står klart att uppgifterna kan röjas utan fara för att explosiva varor kan komma till brottslig användning. Ett sådant skaderekvisit innebär också att sekretessen begränsas till att gälla sådana uppgifter som är skyddsvärda. Vid en begäran om utlämnande kommer den tjänsteman som har att pröva framställningen många gånger att behöva fråga vad uppgiften ska användas till. Sådana uppgifter får efterfrågas om det behövs för sekretessbedömningen. Skaderekvisitet är inte uppfyllt om uppgifterna kan röjas utan fara för att explosiva varor kommer till brottslig användning, vilket får bedömas bland annat med hänsyn till det sammanhang där de hanteras. Regeringen anser mot den bakgrunden att ett undantag av det slag som *FOI* föreslår, som tar sikte på bland annat utbildningsmaterial, inte framstår som behövligt.

Regeringen bedömer att någon sekretessbrytande bestämmelse inte behövs införas i detta fall. I normalfallet kommer skaderekvisitet, vid överlämnande av uppgift från MSB till en mottagande myndighet, nämligen inte vara uppfyllt och sekretessbestämmelsen blir således inte tillämplig i förhållande till den mottagande myndigheten.

Sekretesstiden

Sekretesstiden i olika sekretessbestämmelser varierar beroende på vilken typ av uppgift det är fråga om. Det är endast i ett fåtal bestämmelser som tidsgränser saknas. Det beror oftast på att skaderekvisitet så tydligt anger den tidpunkt vid vilken sekretessen upphör att någon ytterligare begränsning inte anses nödvändig (prop. 1979/80:2 Del A, s. 86 ff.). Sekretesstiden räknas från en handlings tillkomst eller, när det gäller diarium, journal eller sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande, från det att uppgiften fördes in i handlingen (7 kap. 5 § OSL). Att handlingssekretessen är tidsbegränsad har ofta praktiska skäl och underlättar för exempelvis arkivmyndigheterna att avgöra om en viss uppgift fortsatt ska omfattas av sekretess eller inte. Även principiella skäl finns för att ange en definitiv tidsgräns efter vilken en viss handling inte kan vara hemlig.

I fråga om de uppgifter som nu föreslås omfattas av sekretess måste det dock beaktas att det är fråga om en särskild typ av uppgifter. Till skillnad från vad som gäller de flesta andra sekretessbestämmelser kan intresset av att hemlighålla information om hur man till exempel tillverkar improviserade spränganordningar typiskt sett inte anses avta efter en viss tid. Regeringen anser därför att det inte är lämpligt att låta en viss angiven längsta sekretesstid gälla för dessa uppgifter. Sekretessen bör alltså inte vara begränsad i tiden.

Överföring av sekretess

MSB har ett behov av att i vissa fall kunna precisera känsliga uppgifter i exempelvis vägledningar till andra myndigheter. Vidare har det nationella forumet för sprängämnessäkerhet senast i sin årsrapport till regeringen för 2022 anfört att bristande möjligheter att sekretessbelägga känslig information begränsar och försvårar samarbetet mellan myndigheter och samverkan med den berörda branschen (Nationellt forum för sprängämnessäkerhet – Redovisning av arbetet under 2022 i enlighet med regeringsuppdrag, Ju2020/01750/SSK).

För att MSB och myndigheterna som deltar i det nationella forumet för sprängämnessäkerhet ska kunna utföra sina uppgifter såvitt avser samverkan är det angeläget att sekretessen kan gälla även utanför det primära sekretessområdet. Därtill har MSB ett behov, inom ramen för sitt uppdrag, av att kunna dela med sig av känsliga uppgifter till andra myndigheter. Liksom hos MSB är insynsintresset mycket begränsat för uppgifter om instruktioner, ritningar eller andra liknande uppgifter som kan användas för tillverkning av explosiva varor och som finns hos en mottagande myndighet. Skälen för sekretess gör sig därför också gällande på motsvarande sätt som hos MSB när uppgiften lämnats till en annan myndighet. Regeringen bedömer att dessa behov kan tillgodoses genom en bestämmelse om överföring av sekretess. Överföringsbestämmelsen bör utformas så att samma sekretess som gäller hos MSB för uppgiften i fråga också ska gälla hos den mottagande myndigheten. Det saknas förutsättningar att, som *Kompetenscentrum Energetiska Material (KCEM)* föreslår, i detta sammanhang överväga bestämmelser om överföring av sekretess för sådana sekretessreglerade uppgifter som överförs till MSB från andra myndigheter.

Placering av bestämmelserna och rubriksättning

Sekretessen för uppgifterna är främst ägnad att förebygga illegala sprängningar. De flesta sådana sprängningar är straffbelagda och utgör till exempel skadegörelse, allmänfarlig ödeläggelse, brott mot tillståndsplikten enligt LBE eller terroristbrott. Regeringen bedömer det som mest lämpligt att placera bestämmelserna i 18 kap. OSL, tillsammans med bestämmelser om sekretess med hänsyn främst till intresset att förebygga eller beivra brott. Sekretessen i 18 kap. 8 § OSL för vissa säkerhets- eller bevakningsåtgärder är tillämplig på näraliggande uppgifter, men är begränsad till skydd för åtgärder avseende förvaring av sprängämnen (punkt 2). Den nya sekretessbestämmelsen tar inte sikte på uppgifter om säkerhets- eller bevakningsåtgärder. Regeringen anser därför att den nya sekretessbestämmelsen bör placeras som en ny bestämmelse i 18 kap. OSL, under en ny rubrik, och att bestämmelsen om överföring av sekretess bör placeras därefter.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Sekretess innebär såväl handlingssekretess som tystnadsplikt. Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 och 7 §§ TF och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) har som huvudregel företräde framför tystnadsplikten. Det kan alltså vara tillåtet att till exempel muntligen lämna en uppgift till en journalist eller att själv publicera uppgiften, men det är aldrig tillåtet att med stöd av rätten att meddela och offentliggöra uppgiften lämna den allmänna handling där den sekretessbelagda uppgiften framgår till exempelvis en journalist. I ett antal fall har emellertid även bestämmelser om tystnadsplikt företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. I dessa fall är rätten att meddela och offentliggöra uppgifter helt inskränkt.

Den nya sekretessbestämmelsen som regeringen föreslår är försedd med ett omvänt skaderekvisit, dvs. det gäller en presumtion för att uppgifterna omfattas av sekretess. Denna omständighet talar i viss utsträckning för att den tystnadsplikt som följer av bestämmelsen bör ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (jfr prop. 1979/80:2 Del A, s. 111 f.).

I 18 kap. 19 § OSL har tystnadsplikten enligt 18 kap. 8 § för uppgift om förvaring av sprängämnen inskränkt rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Sådana uppgifter är delvis jämförbara med nu aktuella uppgifter.

Uppgifter om instruktioner för tillverkning av explosiva varor är mycket känsliga och ett röjande av sådana uppgifter skulle kunna orsaka mycket stor skada. Som regeringen konstaterar ovan är insynsintresset för sådana uppgifter mycket begränsat. Till skillnad från *Journalistförbundet* och *Tidningsutgivarna* anser regeringen att intresset av att hindra spridningen av sådana uppgifter i detta fall väger tyngre än rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Tystnadsplikten som följer av den nya sekretessbestämmelsen bör därför ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

5.3 Sekretess hos en kommunal myndighet ska även gälla vid tillståndshantering av explosiva varor

Regeringens förslag: Den sekretess som gäller för uppgifter om bland annat en enskilds affärs- eller driftförhållanden hos en kommunal myndighet i ärenden om tillstånd för brandfarliga varor ska även gälla i ärenden om tillstånd som avser explosiva varor.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva till förslaget eller lämnar inte några synpunkter. *Falu kommun* anser att bestämmelsen bör utformas med ett så kallat omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för sekretess. *Storstockholms Brandförsvär (SSBF)* anser att begränsningen i bestämmelsen som anger att sekretessen inte gäller beslut i ärende bör tas bort i syfte att skydda uppgifter som kan användas av den som vill stjäla explosiva varor eller utnyttja sårbarheter i verksamheterna. *MSB* lämnar synpunkter på lagtextens utformning.

Skälen för regeringens förslag

Sekretess bör även gälla för uppgifter i ärenden som rör tillstånd till explosiva varor

Den 1 september 2010 utökades kommunernas tillståndsansvar och kom då, utöver hantering av brandfarliga varor, att även omfatta viss hantering och överföring av explosiva varor enligt 18 § andra stycket LBE.

Enligt bestämmelsens första stycke ska MSB pröva tillstånd för explosiva varor som avser bland annat tillverkning, bearbetning, behandling, destruktion, underhåll och återvinning samt övrig hantering som sker i anslutning till sådan hantering, gränsöverskridande överföring, import och export samt eventuell tillståndsgivning till Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket. Övriga tillstånd för hantering och överföring av explosiva varor prövas och utfärdas av kommunerna. Utgångspunkten är att tillståndsprövningen sker i den kommun där varorna ska hanteras. Om det gäller förvaring i flyttbart förråd och om förvaringen ska ske i mer än en kommun ska frågan prövas av den kommun där sökanden är bosatt eller verksamheten i huvudsak ska bedrivas.

Enligt 30 kap. 28 § OSL gäller sekretess hos en kommunal myndighet i ärende om tillstånd till hantering av brandfarliga varor för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs (första punkten), samt för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för sådan tillsyns- eller stödverksamhet som avses i bestämmelsen (andra punkten). Tillståndsärenden rörande explosiva varor omfattas alltså inte av sekretesskyddet enligt nämnda bestämmelse. Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

Regeringen anser att det finns ett behov av sekretess även vad gäller tillståndsärenden som avser explosiva varor. Uppgifter som lämnas till en

kommunal nämnd vid ansökan om tillstånd till hantering av explosiva varor innehåller ofta potentiellt känsliga uppgifter om till exempel en enskilds affärs- eller driftförhållanden. Sådana uppgifter kan gälla avtalsförhållanden eller ekonomisk information om exempelvis kundrelationer. Någon skillnad i detta hänseende mellan brandfarliga och explosiva varor kan inte anses föreligga. Skälen för sekretess för uppgifter i tillståndsärenden såvitt avser explosiva varor väger i vart fall lika tungt som i fråga om de uppgifter som enligt nuvarande ordning omfattas av sekretessen i 30 kap. 28 § OSL.

Sekretessbehovet måste emellertid alltid vägas mot behovet av insyn. Även med hänsyn till det allmänintresse som finns av insyn i tillståndsverksamheten får vid en intresseavvägning sekretessintresset anses väga tyngre. Det finns enligt regeringen däremot inte skäl att, som *Falu kommun* föreslår, ändra det gällande skaderekvisitet så att det råder en presumtion för sekretess. *Storstockholms Brandförsvär (SSBF)* anser att sekretessen också bör gälla beslut i ärende med hänvisning till intresset av att skydda uppgifter som kan komma till brottslig användning. Den aktuella bestämmelsen skyddar uppgifter om bland annat affärs- och driftförhållanden. I avsnitt 4.4.2 föreslås sekretess för uppgifter i tillståndsärenden, om det kan antas att brandfarliga och explosiva varor kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs. Mot den bakgrunden finns det enligt regeringen inte anledning att av de skäl som SSBF för fram ändra den nu aktuella bestämmelsen så att sekretessen ska gälla beslut i ärende.

Sekretess bör således gälla även uppgifter hos kommunala myndigheter i ärende om tillstånd till explosiva varor. Av tydlighetsskäl bör lagtexten ändras redaktionellt i enlighet med vad *MSB* föreslår. Rubriken till bestämmelsen bör också ändras på så sätt att den innefattar explosiva varor.

5.4 Nya sekretessbestämmelser för tillståndsärenden och för register som rör explosiva varor

5.4.1 Behovet av sekretess för tillståndsregistret och tillståndsärenden

Regeringens bedömning: Den befintliga sekretessregleringen utgör inte ett tillräckligt skydd för uppgifter i ärenden som rör tillstånd enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor och för uppgifter som kommer att finnas i det nationella tillståndsregistret för explosiva varor. Det finns därför ett behov av att införa nya sekretessbestämmelser till skydd för allmänna och enskilda intressen.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är positiva eller lämnar inga synpunkter på bedömningen. *Sveriges Kommuner och Regioner* anser att även tillsynsärenden avseende explosiva varor bör omfattas av nya sekretessbestämmelser eftersom det också i sådana ärenden kan förekomma uppgifter som är skyddsvärda. *Fortifikationsverket* och *Uppsala kommun*

anser att även ärenden om tillstånd till sprängning inom detaljplanlagt område enligt ordningslagen (1993:1617) bör omfattas av nya sekretessbestämmelser. *Kompetenscentrum Energetiska Material (KCEM)* föreslår att sekretess också införs för uppgifter som krävs enligt Seveso- och miljölagstiftningen.

Skälen för regeringens bedömning

Skyddsvärda uppgifter förekommer i tillståndsärenden och kommer att finnas i registret

Det nationella tillståndsregistret för explosiva varor kommer att innehålla uppgifter om vilka explosiva varor som till exempel får tillverkas, förvaras eller säljas. Av registret ska också framgå vilka fysiska eller juridiska personer som har tillstånd samt exempelvis vilka fysiska personer som godkänts som föreståndare och deltagare i verksamheten. Det kan också av registret framgå hur stora mängder av en viss explosiv vara som en tillståndshavare får ta befattning med.

Med explosiva varor avses explosiva ämnen och blandningar, explosiva föremål samt andra ämnen, blandningar och föremål som tillverkas i avsikt att framkalla en verkan genom en explosion eller en pyroteknisk effekt (4 § LBE). I MSB:s föreskrifter anges närmare vad som utgör explosiva varor (MSBFS 2010:4). Begreppet explosiva varor omfattar alltså en mängd olika produkter, till exempel handgranater, sprängämnen, tändmedel, ammunition, krut och pyrotekniska artiklar såsom fyrverkerier. Vissa explosiva varor omfattas dock inte av tillståndsplikten eftersom MSB i föreskrifter har meddelat vissa undantag (MSBFS 2019:1). Tillstånd behövs exempelvis inte för användning av ammunition som omfattas av tillstånd till innehav av vapen enligt vapenlagen och inte heller för till exempel vissa pyrotekniska artiklar. Med hänsyn till de mycket olika typer av varor som ändå omfattas kan skyddsvärdet för uppgifter som förekommer i de tillståndspliktiga verksamheterna variera.

Med brandfarliga varor avses brandfarliga gaser och vätskor samt brandreaktiva varor (3 § LBE). Det krävs tillstånd för den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar sådana varor (16 § LBE). MSB har i föreskrifter meddelat förhållandevis omfattande undantag från tillståndsplikten för brandfarliga varor. Undantagen gäller bland annat för vissa användningsområden, såsom i fordons bränslesystem och i lantbruksverksamhet. Undantag gäller exempelvis också för hantering upp till viss mängd (MSBFS 2013:3).

Uppgifterna som föreslås ingå i registret kommer från den tillståndsprovningens verksamhet för explosiva varor som bedrivs av MSB och kommunerna. Vid tillståndsprovningen förekommer också andra uppgifter om de sökande och deras verksamheter än sådana som ska föras in i registret, till exempel handlingar om en verksamhet som ges in i samband med ansökan. Tillståndsärendena enligt LBE rör också tillstånd till brandfarliga varor, som inte ska ingå i det nationella tillståndsregistret.

Uppgifterna i tillståndsverksamheten, såväl när tillståndsprovningen gäller explosiva som när den gäller brandfarliga varor, rör bland annat information om hur den sökande uppfyller kraven på aktsamhet, utredning och kompetens (6–8 §§ LBE). Uppgifterna om sökandens uppfyllnad av kraven på aktsamhet, utredning och kompetens kan i vissa avseenden röra

sökandens affärs- och driftförhållanden och därför ha ett skyddsvärde med hänsyn till ett enskilt intresse. Men de kan också röra förhållanden som är av betydelse för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse, till exempel när det gäller rutiner, åtgärder och krav som är ägnade att förebygga olyckor och i övrigt upprätthålla säkerheten. Vissa sådana uppgifter är känsliga ur säkerhetssynpunkt.

Enligt Polismyndigheten kan de flesta sprängdåd hänföras till de grovt kriminella nätverken. I tillståndsärenden förekommer uppgifter om hur tillståndshavarna organiserar sin verksamhet, var sprängmedel finns och vilka personer som har tillgång till varorna. Dessa uppgifter är exempel på information som kan användas av dem som vill stjäla explosiva varor eller utnyttja sårbarheter i verksamheterna för att på annat sätt komma åt varorna. I samband med ansökan om tillstånd att tillverka explosiva varor behöver exempelvis ritningar med detaljerad information och beskrivningar över samtliga byggnader inom tillverkningsområdet ges in till tillståndsmyndigheten. Även fotografier behöver ibland ges in. Därutöver behöver den sökande lämna uppgifter om bland annat rutiner för hur hanteringen ska ske (se Hantering av explosiva varor: Handbok till MSB:s föreskrifter MSBFS 2019:1). Vissa sådana uppgifter är skyddsvärda i tillståndsverksamheten eftersom de kan användas för att olovligen komma åt explosiva varor. En del uppgifter av detta slag kan i någon mån vara skyddade från insyn i det allmännas verksamhet redan enligt befintlig sekretessreglering (till exempel enligt 18 kap. 8 § OSL, se vidare nedan). Detta gäller dock inte för alla uppgifter som är känsliga ur säkerhetssynpunkt och som kan komma att hanteras i ett tillståndsärende. I syfte att motverka sådan åtkomst anser regeringen att det är angeläget att säkerställa ett adekvat skydd för information av detta slag.

Vissa närmare uppgifter som rör personer som ska vara föreståndare eller deltagare i en verksamhet eller som har ett betydande inflytande över en juridisk person som söker tillstånd (19 § LBE) avser de berörda personernas lämplighet. Den som bedriver tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor enligt LBE är skyldig att utse föreståndare för verksamheten och att anmäla till tillståndsmyndigheten vilka som i verksamheten avses få delta i hantering, överföring, import och export av sådana varor (9 och 9 a §§ LBE). Det ska också anmälas om en sådan person tillkommer eller byts ut (19 d § LBE). De personerna, och sådana fysiska personer som har ett betydande inflytande över en juridisk person som söker tillstånd, ska lämplighetsprövas av tillståndsmyndigheten. I samband med prövningen av tillstånd till hantering av explosiva varor inhämtas yttrande från Polismyndigheten. Samråd ska även ske med vissa myndigheter (14 § FBE). Tillståndsmyndigheten har också rätt att inhämta utdrag ur belastnings- och misstankeregistren (11 § 7 förordningen [1999:1134] om belastningsregister och 4 § 7 förordningen [1999:1135] om misstankeregister) i fråga om den som lämplighetsprövas. Innan beslut fattas om tillstånd till hantering av brandfarliga varor ska frågan som huvudregel tas upp till samråd med Polismyndigheten och berörda andra myndigheter (14 a § FBE). Vidare ska den domstol som prövat ett mål där någon dömts till ansvar för brott mot LBE skicka en kopia av domen till MSB och till den kommun där brottet begicks (22 § FBE). Det ställs höga krav på kompetens och lämplighet hos personer som ägnar sig åt tillståndspliktiga förfaranden som rör explosiva varor. Många olika

omständigheter kan vara av betydelse för bedömningen av en persons lämplighet. Omständigheter som att en person dömts för brott av inte alltför bagatellartad beskaffenhet kan till exempel vara av betydelse. Även andra faktorer kan få betydelse, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet (prop.2020/21:158 s.14). Informationen som rör lämplighet och som förekommer i tillståndsärenden kan alltså i flera fall vara integritetskänslig för den enskilde. Uppgifterna avser också en förhållandevis stor krets av personer. Ett stort antal deltagare kan i en verksamhet behöva anmälas och godkännas fortlöpande i den takt som nya personer tillkommer eller byts ut. Deltagarna anmäls av sin arbetsgivare och blir därefter föremål för lämplighetsprövningen. Regeringen anser att det mot denna bakgrund finns ett skyddsbehov för uppgifter om enskildas personliga förhållanden hos tillståndsmyndigheterna.

Sveriges Kommuner och Regioner, Fortifikationsverket, Uppsala kommun och Kompetenscentrum Energetiska Material (KCEM) anser att sekretess även bör införas för vissa andra typer av ärenden och på andra områden. Frågorna har inte varit föremål för promemorians överväganden. Regeringen bedömer därför att sådana bestämmelser inte kan föreslås inom ramen för detta lagstiftningsärende, då det saknas beredningsunderlag för detta.

Befintlig sekretessreglering

Tillståndsprövningen hos MSB och kommunerna omfattas av vissa sekretessbestämmelser till skydd för enskild. I MSB:s tillståndsverksamhet enligt LBE gäller sekretess för uppgifter om bland annat enskilds affärs- eller driftförhållanden i vissa fall (30 kap. 23 § OSL samt 9 § OSF och bilagan p. 56). Sekretessen gäller även för MSB:s tillsynsverksamhet enligt LBE. Viss sekretess av det slag som SKR efterfrågar gäller alltså redan i dag enligt nuvarande reglering. Det finns inte förutsättningar att i detta sammanhang överväga ytterligare sådana sekretessbestämmelser. Hos en kommunal myndighet gäller sekretess motsvarande den som följer av 30 kap. 23 § OSL i ärende om tillstånd till hantering av brandfarliga varor (30 kap. 28 § OSL). Sekretess gäller också i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register enligt lagen (1998:620) om belastningsregister för uppgift i registret. Den sekretessen är absolut och gäller dels hos den registerförande myndigheten, dels hos de myndigheter som kan göra uttag ur registret (35 kap. 3 § OSL). Genom att tillämpningsområdet för sekretessregeln begränsas på detta sätt gäller att sekretessbestämmelsen är primärt tillämplig hos både den registerförande myndigheten och hos den mottagande myndigheten så länge uppgiften är kvar i registret. Sekretessbestämmelsen är dock inte tillämplig när en myndighet tar ut en uppgift för att använda den i dess egen verksamhet, vilket är fallet när uppgifterna används i ett tillståndsärende enligt LBE. Då blir den sekretess som kan gälla i denna verksamhet i stället tillämplig (se prop. 1999/2000:67 s. 25 f.). Det saknas sekretessbestämmelser som direkt tar sikte på sådana uppgifter hos tillståndsmyndigheterna enligt LBE. Sekretess gäller också, med ett omvänt skaderekvisit, för uppgift som förekommer i misstankeregistret om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden (35 kap. 1 § första stycket 6 OSL). När uppgiften används hos tillståndsmyndigheterna i

ärenden enligt LBE omfattas dock inte uppgiften av någon motsvarande sekretess hos myndigheten i fråga. I övrigt gäller enligt den generella bestämmelsen i 21 kap. 1 § OSL sekretess till skydd för enskilda för uppgifter om en enskilds hälsa eller sexualliv.

Sekretess till skydd främst för intresset av att förebygga eller beivra brott finns i 18 kap. OSL. Kapitlet innehåller ingen sekretessbestämmelse som tar sikte på tillståndsverksamhet enligt LBE. Däremot kan sekretessen för säkerhets- eller bevakningsåtgärd komma i fråga för vissa uppgifter om sådana åtgärder i samband med till exempel förvaring av explosiva varor i en viss verksamhet (18 kap. 8 § OSL).

Det är också möjligt att försvarsekretess (15 kap. 2 § OSL) kan innebära hinder mot att lämna ut uppgifter som rör exempelvis krigsmateriel, vilket i vissa fall omfattas av regleringen i LBE.

Förutom vad som alltså gäller i särskilda fall för vissa uppgifter saknas sekretessreglering till skydd för såväl allmänna som enskilda intressen för flera kategorier av uppgifter som förekommer i tillståndsärenden enligt LBE och för de uppgifter som föreslås ingå i det nya registret.

Den befintliga sekretessregleringen utgör inte ett tillräckligt skydd

Som beskrivits i avsnitt 4.4.2 anser regeringen att behovet av ett samlat register över uppgifter om explosiva varor är motiverat inte minst mot bakgrund av en mycket allvarlig brottsutveckling med ett ökat antal sprängdåd. Sådana dåd har i vissa fall kunnat äga rum med användning av brandfarliga och explosiva varor som har hamnat i orätta händer. Med hänsyn till sådana förhållanden finns ett stort skyddsbehov för uppgifter i det nya registret och i tillståndverksamheten. I detta sammanhang bör det beaktas vilka eventuella risker som det nya registret skulle kunna ge upphov till. En risk med att i ett offentligt register samla information om tillstånd för explosiva varor är att det skulle kunna underlätta kartläggning av tillståndshavarna för otillbörliga syften. Informationen skulle kunna komma att användas för att utnyttja sårbarheter i de aktuella verksamheterna och leda till att explosiva varor kan bli åtkomliga för obehöriga och användas för brottsliga ändamål. Uppgifter om vilka som är godkända deltagare i en verksamhet ger upplysning om vilka som är behöriga att ta befattning med explosiva varor. Sådana uppgifter utgör exempel på information som skulle kunna användas för brottsliga syften. För närvarande förs inget samlat register över tillstånd enligt LBE. De register som ska föras gäller endast ammunitionstillstånd och förs av respektive tillståndsmyndighet. Dessa register ger alltså inte samlad tillgång till alla tillstånd för explosiva varor. Riskerna med dagens register är därför inte lika framträdande som med det föreslagna nationella tillståndsregistret.

För att begränsa riskerna för att det nya registret kommer till en användning som skulle strida mot dess ändamål anser regeringen att flera av de uppgifter som registret ska innehålla inte bör vara offentliga. För att sådan information inte samtidigt ska vara offentlig hos tillståndsmyndigheterna i deras ärendehantering behöver i så fall motsvarande sekretess gälla även för uppgifter i sådan verksamhet. Det nya registret skulle, om dess innehåll blev offentligt, också kunna användas för att ge information om var handlingar förvaras som innehåller

ytterligare uppgifter om tillstånden och på så vis underlätta insamling av information från olika tillståndsmyndigheter.

Regeringen bedömer att uppgifter som förekommer i tillståndsärenden har samma skyddsintresse som uppgifter i registret, dvs. att förhindra brott med anknytning till explosiva varor. I tillståndsärendena förekommer också uppgifter som är mycket skyddsvärda men som inte behöver ingå i det nya tillståndsregistret. Den utveckling som skett under senare år, med en stor ökning av antalet sprängdåd som begås av kriminella nätverk, gör att skyddsbehovet även i tillståndsärendena framstår som mer framträdande än tidigare. Vissa sådana uppgifter kan omfattas av sekretessen enligt 18 kap. 8 § OSL för uppgift som kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd som avser förfaranden med bland annat vissa explosiva varor. Enligt vad som redogjorts för ovan finns i tillståndsärendena dock även flera andra uppgifter, som inte omfattas av denna sekretess. Uppgifter som kan ge upplysning om hur verksamheterna organiseras i övrigt och uppgifter om vilka personer som tar befattning med de explosiva varorna kan användas för sådana brottsliga angrepp som förekommer mot tillståndshavare enligt LBE och som på senare tid blivit vanligare. Dessa uppgifter är i stor utsträckning offentliga enligt dagens reglering. De risker som finns för att uppgifterna används i syfte att komma åt farliga varor gör att regeringen bedömer att det befintliga skyddet för uppgifterna behöver stärkas, inte minst mot bakgrund av de senaste årens utveckling av den grova brottsligheten.

Skyddsbehovet är särskilt framträdande i verksamheter som rör explosiva varor. När det gäller brandfarliga varor krävs tillstånd för den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar sådana varor, vilket gör att det i regel är fråga om verksamhet av farlig art. Även i dessa verksamheter behöver uppgifter som kan användas för att stjäla eller på annat sätt komma åt farliga varor skyddas. Med hänsyn till de allvarliga följderna av brottslighet som begås med hjälp av brandfarliga varor och eftersom även denna tillståndspliktiga verksamhet avser stölbegärliga varor, anser regeringen att det finns behov av att kunna skydda uppgifter även i sådana ärenden.

Det förekommer också uppgifter om enskilda i tillståndsärenden som rör brandfarliga och explosiva varor som är skyddsvärda. I enlighet med vad som redogjorts för ovan är många av de integritetskänsliga uppgifter som rör personer som lämplighetsprövas i dag offentliga. Uppgifterna i ett ärende som är av intresse i lämplighetsprövningen enligt LBE kan vara av varierande slag och röra förhållanden som i många fall är integritetskänsliga för den enskilde. Det kan gälla uppgifter ur belastnings- och misstankeregistren eller uppgifter om den enskildes anknytning till andra personer. Det är endast ett fåtal sekretessbestämmelser som blir aktuella för sådana uppgifter och då endast i särskilda situationer. I många fall blir uppgifter av integritetskänsligt slag därför offentliga i tillståndshandlingen i en omfattning som enligt regeringen framstår som alltför långtgående från den enskildes synpunkt.

Intresset av sekretess väger tyngre än intresset av insyn

En grundläggande utgångspunkt är att den offentliga verksamheten angår alla medborgare och att den därför ska ske under allmän insyn.

Myndigheternas verksamhet ska så långt som möjligt bedrivas i öppna former. Allmänheten kan också få kännedom om förhållanden som bör bli föremål för reformer. Offentlighetsprincipen är också ägnad att främja allmänhetens förtroende för myndigheterna.

Behovet av insyn är särskilt stort i sådan offentlig verksamhet som innehåller inslag av myndighetsutövning. Det kan exempelvis vara fråga om offentlig verksamhet där myndigheterna ensidigt bestämmer om enskildas skyldigheter eller om ingrepp i enskildas frihet eller egendom. Eftersom prövningen av tillstånd för brandfarliga och explosiva varor har stor betydelse för den verksamhet som bedrivs med tillståndsplikt och då det finns ett allmänt intresse av att dessa verksamheter bedrivs med iakttagande av höga säkerhetskrav är en utgångspunkt att allmänheten bör ha insyn i verksamheten så att den fortlöpande kan kontrolleras.

Samtidigt är det av mycket stor vikt att den prövning som görs av tillstånd som avser farlig verksamhet med mycket stöldbegärliga och farliga varor kan bedrivas utan att säkerheten äventyras. Regeringen anser därför att det allmänna intresset av att skydda information som kan användas för att utföra allvarliga och synnerligen farliga brott gör sig tydligt gällande för dessa verksamheter. För att motverka brottslighet med anknytning till brandfarliga och explosiva varor, i synnerhet de på senare tid allt vanligare sprängdåd som utförs av personer med koppling till den organiserade brottsligheten, anser regeringen att intresset av insyn i vissa fall måste stå tillbaka. Skälen för att med ändamålsenliga regler begränsa offentligheten för uppgifter som kan komma till sådan användning måste därför anses ha stor vikt vid den intresseavvägning som ska göras.

Det är också samtidigt av stor betydelse att värna enskildas intresse av personlig integritet. De personer som förekommer i tillståndsärenden gör det i olika egenskaper. Det kan röra sig om personer i ledande ställning och föreståndare i verksamheterna. Den största gruppen utgörs av deltagare i verksamheterna, som till följd av anställning eller liknande ställning måste lämplighetsprövas, vilket gör att känsliga uppgifter om deras personliga förhållanden hanteras av tillståndsmyndigheterna. Varje uppgift om dessa enskilda är naturligtvis inte skyddsvärd. Med hänsyn till kraven som enligt LBE ställs på dessa personer och som varierar beroende på omständigheter i det enskilda fallet behöver emellertid stora mängder uppgifter av varierande slag tas in i ärenden som underlag för lämplighetsbedömningen. Genom den omfattande offentlighet som med dagens reglering gäller för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i tillståndsverksamhet enligt LBE blir därför information också av känslig karaktär offentliggjord i en utsträckning som enligt regeringen inte kan motiveras med hänsyn till insynsintresset.

Vid en avvägning mellan sekretessintresset och intresset av insyn i myndigheternas verksamhet anser regeringen att det mot denna bakgrund är motiverat att införa regler om sekretess till skydd för allmänna och enskilda intressen. Remissinstanserna instämmer eller invänder inte mot bedömningen i denna del.

5.4.2 En ny bestämmelse till skydd för intresset att förhindra brott införs i tillståndsärenden

Regeringens förslag: Sekretess ska gälla hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och hos kommunala myndigheter för uppgifter i tillståndsärenden enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor, om det kan antas att brandfarliga och explosiva varor kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst fyrtio år.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till förslaget eller lämnar inga synpunkter. *MSB* framför att uppgifter om de personer som ska lämplighetsprövas översänds till Polismyndigheten och anser därför att dessa uppgifter som finns hos Polismyndigheten också bör omfattas av sekretess. *MSB* efterfrågar också förtydliganden i fråga om vilka uppgifter som kan komma i fråga för sekretess. *Falu kommun* anser att bestämmelsen bör utformas med ett så kallat omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för sekretess.

Skälen för regeringens förslag

Bestämmelsens utformning

Utgångspunkten när en sekretessbestämmelse utformas är att en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar inte ska gå utöver vad som är motiverat med hänsyn till de intressen som sekretessen avser att skydda. Dessutom bör sekretessbestämmelser utformas så specifikt som möjligt när det gäller både sekretessens föremål och dess räckvidd, dvs. vilka uppgifter som bestämmelsen skyddar och inom vilken typ av ärenden eller verksamheter som den är tillämplig.

Ärenden om tillstånd till brandfarliga och explosiva varor omfattar dels prövningen av en ansökan om tillstånd och de villkor som ett beslut förenas med, dels sådan prövning av bland annat lämplighet som görs i samband med beslut i tillståndsfrågan (19 § LBE). Ärendena avser också beslut om återkallelse av tillstånd (20 § LBE). Regeringen anser att uppgifter som förekommer i sådana ärenden behöver skyddas hos tillståndsmyndigheterna i syfte att förhindra att brandfarliga och explosiva varor kommer till brottslig användning. Sekretessens föremål bör vara uppgifter som finns i sådana ärenden. *MSB* påpekar att Polismyndigheten får del av viss information i samband med att yttrande över inblandade personers lämplighet inhämtas från myndigheten och anser därför att sekretess även bör införas för uppgifter hos Polismyndigheten. Den information som överförs till Polismyndigheten är dock begränsad i jämförelse med de uppgifter som finns hos tillståndsmyndigheterna. Regeringen instämmer därför i promemorians bedömning att behovet av sekretess i praktiken i första hand finns hos tillståndsmyndigheterna, dvs. *MSB* eller den eller de kommunala nämnder som prövar frågor om tillstånd. Det finns inget beredningsunderlag i fråga om behovet och eventuella konsekvenser av att utsträcka sekretessen också för uppgifter hos Polismyndigheten. Sekretessbestämmelsens räckvidd bör därför i

nuläget inte utvidgas till att även omfatta Polismyndigheten. Regeringen föreslår därför att sekretessen ska gälla hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och hos kommunala myndigheter för uppgift i tillståndsärende enligt LBE. I LBE används begreppet tillståndsmyndighet och syftar på MSB och kommuner. En kommuns uppgifter enligt LBE ska fullgöras av en eller flera nämnder (26 §). Begreppet kommunal myndighet används i OSL och bör av systematiska skäl användas även i detta sammanhang.

Enligt promemorians förslag bör bestämmelsen utformas med ett rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet. Ett rakt skaderekvisit används även i fråga om sekretess för säkerhets- eller bevakningsåtgärd, vilket är en bestämmelse med ett likartat syfte (18 kap. 8 § OSL). *Falu kommun* anser att bestämmelsen i stället bör utformas med ett så kallat omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för sekretess. Hos Polismyndigheten gäller sekretess för uppgift i ärende enligt vapenlagen med omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det råder en presumtion för sekretess (18 kap. 16 § OSL). Ärenden som gäller skjutvapen kan dock enligt regeringen typiskt sett anses vara sådana där skyddsintresset gör sig gällande på ett likartat sätt i varje ärende. När det gäller ärenden enligt LBE rör det sig i stället om tillstånd till en stor variation av varor med sinsemellan olika farlighet och som är mer eller mindre stöldbegärliga. Skyddsintresset varierar såtillvida mellan olika typer av ärenden enligt LBE. Regeringen bedömer därför att en sekretessbestämmelse med ett omvänt skaderekvisit för tillståndsärendena enligt LBE därför skulle kunna leda till att uppgifter som inte är särskilt skyddsvärda kommer att omfattas av sekretessen, vilket talar för en annan utformning än den som gäller i ärenden enligt vapenlagen.

Ett rakt skaderekvisit innebär att skadebedömningen i huvudsak ska kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften. *MSB* efterfrågar förtydliganden i fråga om vilka uppgifter som kan komma i fråga för sekretess. Avgörande för frågan huruvida sekretess gäller blir framför allt om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som bestämmelsen ska skydda (prop. 1979/80:2 Del A s. 80). Uppgifter som är av sådan art i ärenden om tillstånd enligt LBE kan exempelvis handla om vilka farliga eller stöldbegärliga varor som ett tillstånd omfattar, information om hur och var varorna förvaras eller uppgifter som förekommer i förteckningar över de personer som är engagerade i verksamheter eller tar befattning med varor av sådant slag. Sådana uppgifter kan ge information om sårbarheter, och därmed risker i säkerhetshänseende, i fråga om förvaring av varor som är stöldbegärliga eller av farligt slag. På motsvarande sätt kan uppgifter som ger upplysning om vilka personer som tar befattning med sådana varor utgöra en förutsättning för att komma åt varorna genom tillgrepp eller på annat sätt. Uppgifter om mindre farliga varor eller uppgifter som inte ger närmare information om känsliga förhållanden eller sårbarheter i en verksamhet kan dock typiskt sett inte anses skyddsvärda och omfattas därmed inte av sekretessen. I allmänhet torde inte heller uppgifter om en tillståndshavares namn och adress omfattas av den föreslagna sekretessen eftersom sådana uppgifter ofta, typiskt sett, inte kan anses skadliga. Det kan dock tänkas att sådana uppgifter i vissa fall skulle kunna komma att hemlighållas med stöd av den föreslagna bestämmelsen,

om det av något särskilt skäl finns anledning att göra en annan bedömning i fråga om en viss tillståndshavare.

Sammanfattningsvis anser regeringen att ett rakt skaderekvisit i tillståndsärendena innebär att sekretess kan gälla i den utsträckning det behövs samtidigt som insynen i myndighetens verksamhet inte inskränks mer än nödvändigt. Utgångspunkten blir därmed att uppgifterna är offentliga och att sekretess gäller om det kan antas att brandfarliga och explosiva varor enligt LBE kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs.

Slutligen bör sekretessbestämmelsen innehålla en begränsning i tid. När det gäller sekretess till skydd för intresset att förebygga eller beivra brott är sekretesstiden vanligen högst fyrtio år. Det är exempelvis den sekretesstiden som gäller för uppgifter som hänför sig till förundersökning i brottmål (18 kap. 1 § OSL). Regeringen anser att det inte finns anledning till en annan tidsgräns när det gäller ärenden om tillstånd enligt LBE.

Placering av bestämmelsen och rubriksättning

Eftersom den nya sekretessbestämmelsen syftar till att förebygga och beivra brott bör den placeras i 18 kap. OSL. Bestämmelsen bör placeras efter bestämmelserna som rör vapenregister och ärenden enligt vapenlagen. Det finns ett visst sakligt samband mellan den nya bestämmelsen och bestämmelserna om vapenregister m.m. (18 kap. 16 och 16 a §§ OSL). Bestämmelsernas skyddsintresse är också detsamma. Den rubrik som följer efter 18 kap. 16 a § OSL rör andra frågor varför den nya bestämmelsen inte bör placeras där. Den nya bestämmelsen bör således placeras efter bestämmelserna om sekretess för vapenregister m.m. I likhet med vad som gäller för bestämmelserna om vapenregister och ärenden enligt vapenärenden bör det också införas en ny rubrik närmast före den nya bestämmelsen.

5.4.3 Sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden införs i tillståndsärenden

Regeringens förslag: Sekretess ska gälla hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och hos kommunala myndigheter för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden om tillstånd enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst sjuttio år.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är i huvudsak positiva eller lämnar inga synpunkter på förslaget. *Falu kommun* anser att bestämmelsen bör utformas med ett så kallat omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för sekretess. *MSB* lämnar synpunkter på lagtextens utformning.

Skälen för regeringens förslag

Bestämmelsens utformning

Ärenden om tillstånd till brandfarliga och explosiva varor omfattar dels prövningen av en ansökan om tillstånd och de villkor som ett beslut förenas med, dels sådan prövning av bland annat lämplighet som görs i samband med beslut i tillståndsfrågan (19 § LBE). Ärendena avser också beslut om återkallelse av tillstånd (20 § LBE). Regeringen anser att uppgifter som förekommer i sådana ärenden, förutom i syfte att förhindra att varorna kommer till brottslig användning, också bör kunna hemlighållas till skydd för enskilda. Uppgifterna som det är fråga om rör den enskildes personliga förhållanden, vilket bör anges som sekretessens föremål. Regeringen föreslår därför att den nya sekretessbestämmelsen till skydd för enskilda därför bör gälla för sådana uppgifter hos tillståndsmyndigheterna.

Sekretessbestämmelser till skydd för uppgifter om enskilda i en verksamhet som avser myndighetsutövning utformas vanligtvis med ett rakt skaderekvisit, dvs. med en presumtion för att uppgifterna är offentliga. Till skillnad från *Falu kommun* anser regeringen att samma typ av rekvisit bör gälla enligt den nya bestämmelsen. Ett sådant skaderekvisit innebär att sekretessbedömningen i första hand ska göras med utgångspunkt i själva uppgiften och avgörande för bedömningen blir om uppgiften är av sådan art att den typiskt sett innebär skada för det intresse som ska skyddas. Uppgifter av sådan art i ett ärende om tillstånd enligt LBE kan avse den enskildes förekomst i belastnings- och misstankeregistret eller andra personliga förhållanden med betydelse för lämplighetsprövningen. Regeringen bedömer att med ett rakt skaderekvisit så kan sekretessen gälla i den utsträckning det behövs samtidigt som insynen inte inskränks mer än nödvändigt. Av tydlighetsskäl bör lagtexten ändras redaktionellt i enlighet med vad *MSB* föreslår.

Sekretessbestämmelsen bör innehålla en begränsning i tid. När det gäller sekretess till skydd för enskilda för uppgifter om personliga förhållanden är sekretesstiden vanligen högst sjuttio år. Regeringen anser inte att det finns anledning att frånga den tiden när det gäller sådana uppgifter i ärenden enligt LBE.

Placering av bestämmelsen och rubriksättning

I 30 kap. OSL finns sekretessbestämmelser till skydd för enskild i verksamhet som avser tillsyn m.m. i fråga om näringslivet. I 30 kap. 23 och 28 §§ finns bestämmelser om sekretess i tillståndsverksamheterna för uppgifter om enskilds affärs- och driftförhållanden m.m. Den nya bestämmelsen bör placeras i detta kapitel, under en ny rubrik som anger att sekretess enligt bestämmelsen gäller i fråga om tillstånd till brandfarliga och explosiva varor.

5.4.4 En ny bestämmelse till skydd för intresset att förhindra brott införs för tillståndsregistret

Regeringens förslag: Sekretess ska gälla för uppgifter som hänför sig till det nationella tillståndsregistret för explosiva varor, om det kan antas att explosiva varor enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är i huvudsak positiva till förslagen eller lämnar inga synpunkter. *MSB* efterfrågar förtydliganden i fråga om vilka uppgifter som kan komma i fråga för sekretess. *Falu kommun* anser att bestämmelsen bör utformas med ett så kallat omvänt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för sekretess.

Skälen för regeringens förslag

Bestämmelsens utformning

Uppgifter i det nya registret behöver, liksom uppgifter i ärenden om tillstånd till explosiva varor, skyddas i syfte att förhindra att explosiva varor kommer till brottslig användning.

När det gäller frågan om sekretessregleringens räckvidd anser regeringen att den i första hand bör gälla hos *MSB*, som föreslås ansvara för och förvalta registret. Registret är avsett att användas i bland annat kontrollverksamhet av olika slag hos andra myndigheter och uppgifter kommer att lämnas till andra myndigheter, exempelvis Polismyndigheten och Tullverket. Det kan antas att behovet av sekretesskydd kommer att vara lika stort oavsett i vilken myndighets verksamhet uppgiften förekommer. Regeringen anser därför att en sekretessbestämmelse till skydd för det nationella tillståndsregistret bör gälla oavsett hos vilken myndighet den förekommer, dvs. för hela den offentliga förvaltningen. Sekretessen bör således omfatta uppgifter som hänför sig till registret. Detta innebär att sekretessen inte endast gäller hos den registerförande myndigheten, utan att den följer med uppgiften när den lämnas vidare till en annan myndighet.

Regeringen bedömer att skaderekvisitet som utgångspunkt bör utformas på samma sätt som i sekretessbestämmelsen för uppgifter i tillståndsärenden. Till skillnad från *Falu kommun* anser regeringen att sekretessen för uppgifter i registret bör gälla med ett rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet. Med ett rakt skaderekvisit kan sekretessen gälla i den utsträckning det behövs samtidigt som insynen inte inskränks mer än nödvändigt. *MSB* efterfrågar förtydliganden i fråga om vilka uppgifter som kan komma i fråga för sekretess. Den skadebedömning som ska göras innebär en bedömning främst med utgångspunkt i själva uppgiften och vilken skada för det aktuella skyddsintresset som ett röjande typiskt sett skulle innebära. Vid denna bedömning får det betydelse vilken sorts varor som uppgifterna omfattar. Uppgifter om mindre farliga varor eller uppgifter som inte ger närmare information om känsliga förhållanden eller sårbarheter i en verksamhet kan typiskt sett inte anses skyddsvärda och omfattas därmed inte av

sekretessen. Uppgifter i tillståndsregistret som är av sådan art att röjandet av dem typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som bestämmelsen ska skydda kan exempelvis handla om vilka typer av sådana varor som ett tillstånd omfattar, eventuella villkor för användningen eller uppgifter som förekommer i förteckningar över personer som är engagerade i verksamheter eller tar befattning med varor som är stöldbegärliga eller av farligt slag. Registret kommer på samma sätt som i tillståndsverksamheten att innehålla uppgifter om tillstånd rörande varor som sinsemellan är olika med avseende på bland annat farlighet och stöldbegärlighet.

Som konstateras i promemorian bör det övervägas om det bör föreskrivas vissa undantag från sekretessen för sådana uppgifter i registret som inte kan anses skyddsvärda. En jämförelse kan i detta sammanhang göras med vad som gäller för vapenregistren, som har vissa likheter med det nationella tillståndsregistret och därtill samma skyddsintresse, men där sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit. För vapenregistret finns särskilda undantag i fråga om sekretessen för uppgift om namn och adress för den som har tillstånd att driva bland annat handel med skjutvapen och för vilka typer av vapen som omfattas av sådana tillstånd (18 kap. 16 § tredje stycket OSL). Begränsningen av sekretessen som gäller vapenregister har motiverats bland annat med att uppgifter om vilka som lagligen eller yrkesmässigt handlar med eller reparerar vapen ofta är kända. Ett skäl är också att sekretessen ansetts begränsa möjligheterna för den som till exempel står i begrepp att handla med en person som påstår sig ha ett giltigt tillstånd för handel med en viss typ av vapen att kontrollera den uppgiften. Det har därför bedömts kunna antas att sekretessen för uppgifter om vilka som har vapenhandlartillstånd inte skulle ha någon större betydelse när det gäller risken för vapenstöld (prop. 2005/06:113 s. 48). Vid införandet av reglerna om ammunitionsregister (21 a § LBE) bedömde regeringen att det inte fanns behov av att införa en sekretessreglering för registren (prop. 2022/23:102 s. 75). I den utredning som låg till grund för regleringen framhölls att de tidigare övervägandena i fråga om begränsning av sekretessen i vapenärenden gjorts för ett antal år sedan, när problemen med exempelvis gängbrottslighet inte var lika omfattande, och att det därför inte kunde uteslutas att risken numera är större för att uppgifterna skulle komma att användas i brottsligt syfte. Det bedömdes ändå som tveksamt om en sekretessreglering skulle ha någon större effekt när det gäller att motverka att skjutvapen och ammunition kommer till brottslig användning, varför utredningen bedömde att det inte fanns skäl för sådan sekretess (SOU 2022:62 s. 237).

Många tillstånd för explosiva varor ges till tillståndshavare som bedriver näringsverksamhet och som marknadsför sina varor och tjänster för allmänheten. I den mån sådana aktörer är allmänt kända finns i regel endast ett litet intresse av att skydda uppgifter om till exempel deras namn och adress. Regeringen bedömer dock att det inte framstår som lämpligt att, liksom i fråga om sekretessen för vapenregister, begränsa sekretessen till vissa typer av tillstånd. Tillstånden för explosiva varor enligt LBE gäller för hantering, överföring, import eller export. Förfaranden som har att göra med exempelvis handel med explosiva varor kan avse alla dessa tillståndskategorier. Ett undantag för en viss typ av tillstånd, även om det skulle göras utifrån någon typ av förfarande som sorterar under en av de

fyra kategorierna, skulle bli tillämpligt på aktörer med mycket olika slags verksamhet och som i varierande grad är allmänt bekanta. I allmänhet torde uppgifter om en tillståndshavares namn och adress inte omfattas av den föreslagna sekretessen eftersom sådana uppgifter ofta, typiskt sett, inte kan antas bidra till att explosiva varor kommer till brottslig användning om uppgiften röjs. Om tillståndshavaren dessutom är känd för allmänheten talar det ytterligare för en sådan bedömning. Det kan dock inte uteslutas att sådana uppgifter i vissa fall skulle kunna komma att hemlighållas med stöd av den föreslagna bestämmelsen, om det av något särskilt skäl finns anledning att göra en annan bedömning i fråga om en viss tillståndshavare. Regeringen anser därför att det inte finns anledning att föreskriva om ett generellt undantag för sådana uppgifter. När sekretess nu föreslås med ett rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet, bedömer regeringen att behovet av en begränsning inte heller gör sig lika starkt gällande som när skaderekvisitet är omvänt, vilket är fallet med sekretessen gällande vapenregistret. Något sådant undantag bör därför inte gälla.

Regeringen föreslår i avsnitt 5.4.2 att sekretessen för uppgifter i tillståndsärenden ska gälla som längst i fyrtio år. Regeringen anser att samma sekretesstid bör gälla för uppgifter i registret.

Placering av bestämmelsen och rubriksättning

Bestämmelsen har ett sådant nära samband med den sekretessbestämmelse som föreslås för uppgifter i tillståndsverksamheten att den bör placeras efter den bestämmelsen, under en egen underrubrik.

5.4.5 En ny sekretessbrytande bestämmelse för enskilda som i sin verksamhet behöver kontrollera tillstånd

Regeringens förslag: En sekretessbrytande bestämmelse ska införas för enskilda som har tillstånd till explosiva varor och som i sin verksamhet behöver kontrollera tillstånd.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna är i huvudsak positiva eller lämnar inga synpunkter på förslaget.

Uppsala kommun (Räddningsnämnden) ser positivt på att sekretess föreslås gälla för uppgifter i det nationella tillståndsregistret och anser att exempelvis försäljare och leverantörer av explosiva varor behöver kunna få tillgång till uppgifterna. Det kan dock enligt kommunen finnas anledning att göra skillnad på olika typer av tillståndshavare och att reda ut formerna för det.

Bergsprängningsentreprenörernas förening (BEF) framför att de individer som ska få tillgång till registret bör lämplighetsprövas på motsvarande sätt som deltagare i tillståndspliktig verksamhet. *Kompetenscentrum Energetiska Material (KCEM)* anser att sådan kontroll bör göras för offentliganställda.

Skälen för regeringens förslag

Det behövs en sekretessbrytande bestämmelse för enskilda

Som regeringen föreslår i avsnitt 5.4.4 ska sekretess gälla för uppgifter i det nationella tillståndsregistret för explosiva varor. OSL innehåller vissa generellt tillämpliga sekretessbrytande bestämmelser. För enskilda finns i 10 kap. 2 § OSL en generell bestämmelse om nödvändigt utlämnande. Enligt bestämmelsen hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Det är den utlämnande myndighetens intresse som är avgörande för om ett utlämnande ska ske och inte den enskildes intresse av att få del av uppgiften. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt (prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494). Sekretessen får efterges bara om ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter är en nödvändig förutsättning för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra en viss skyldighet.

Utlämnande av uppgifter ur tillståndsregistret är avsett att kunna ske rutinmässigt, med utgångspunkt i behov som finns i den mottagande aktörens verksamhet. För myndigheters del kan regeringen, om det finns ett sådant behov, enligt 10 kap. 28 § OSL föreskriva om uppgiftsskyldighet mellan myndigheter, vilket medför att uppgifter kan lämnas till en annan myndighet utan hinder av sekretess. I syfte att möjliggöra också för vissa enskilda att rutinmässigt ta del av uppgifter ur registret anser regeringen att det bör införas en sekretessbrytande bestämmelse. Exempelvis kan enskilda aktörer behöva kontrollera villkoren för tillstånd och vilka personer som förekommer i verksamheten. Sådana uppgifter i registret kommer i normalfallet att omfattas av sekretess.

Registret är avsett att kunna användas av enskilda som i sin verksamhet behöver kontrollera uppgifter om tillstånd till explosiva varor. Sådana enskilda utgörs av fysiska och juridiska personer som själva har tillstånd, till exempel personer som bedriver handel med explosiva varor. Kretsen av personer som sekretessen inte ska gälla mot bör enligt regeringen begränsas så att den omfattar dem som själva har tillstånd enligt LBE för explosiva varor och som i sin verksamhet behöver kontrollera tillstånd. Därigenom bryts sekretessen för dem som behöver kunna använda registret, exempelvis när ett tillstånd behöver kontrolleras inför ett utlämnande av en vara i samband med försäljning. Begränsningen till sådana tillståndshavare innebär att sekretessen bryts endast för de tillståndshavare som i sin verksamhet överlåter, transporterar eller på annat sätt tar befattning med explosiva varor på ett sätt som gör att de behöver kontrollera tillstånden. Utlämnande av uppgifter kan ske elektroniskt och begäran hanteras automatiskt så att utlämnande kan ske omedelbart. Vid utlämnande, även när det sker genom ett automatiserat förfarande, blir det ytterst den utlämnande myndigheten, dvs. MSB, som får avgöra om uppgifterna behövs för den enskilde verksamhetsutövaren. Begränsningen till vissa behov bör utformas så att bedömningen kan göras på ett enkelt sätt och så att det blir möjligt för MSB att ta ställning till om en mottagare bör ges möjlighet att fortlöpande, exempelvis genom elektroniskt utlämnande, få del av handlingar. Begränsningen bör därför ges en generell utformning och ta sikte på behovet att i den enskilda

verksamheten kontrollera tillstånd. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreslås också få rätt att meddela föreskrifter om utlämnande av uppgifter ur registret (se avsnitt 4.4.4). Genom sådana föreskrifter kan utlämnandet utformas på ett säkert sätt. Regeringen föreslår också att enskilda som tar del av uppgifter ur registret ska omfattas av tystnadsplikt (avsnitt 5.4.6). Regeringen bedömer mot denna bakgrund att de eventuella risker för spridning av skyddsvärda uppgifter som den sekretessbrytande bestämmelsen annars skulle kunna medföra kan hanteras på ett tillfredsställande sätt. Regeringen anser därför inte att det finns skäl att på annat sätt göra skillnad på olika tillståndshavare som *Uppsala kommun* tar upp. Det finns mot den bakgrunden och med hänsyn till att frågan inte har behandlats i det beredningsunderlag som ligger till grund för detta lagstiftningsärende inte heller anledning att, som *Bergsprängningsentreprenörernas förening (BEF)* och *Kompetenscentrum Energetiska Material (KCEM)* föreslår, införa regler om lämplighetsprövning av personer som ska ha tillgång till registret.

Den sekretessbrytande bestämmelsen bör placeras i anslutning till bestämmelsen om sekretess för uppgifter som hänför sig till det nationella tillståndsregistret.

5.4.6 Tystnadsplikten enligt LBE bör anpassas till de nya bestämmelserna

Regeringens förslag: Tystnadsplikten för uppgifter som en enskild fått del av i ett ärende enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor (LBE) ska även omfatta uppgifter om

- förhållanden av betydelse för att förebygga att brandfarliga eller explosiva varor kommer till brottslig användning, eller
- en enskilds personliga förhållanden.

Tystnadsplikten ska även omfatta uppgifter som en enskild fått del av från det nya tillståndsregistret och som gäller förhållanden av betydelse för att förebygga att explosiva varor kommer till brottslig användning.

Regeringens bedömning: Tystnadsplikten bör även fortsättningsvis gälla i ärenden enligt LBE för uppgifter om en enskilds affärs- eller driftförhållanden.

Promemorians förslag överensstämmer huvudsakligen med regeringens. Enligt promemorians förslag ska tystnadsplikten gälla i ärenden enligt LBE och för registret för uppgifter om någons personliga förhållanden eller affärs- eller driftförhållanden.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva eller lämnar inte några synpunkter på förslaget. *MSB* anser att det inte finns skäl att begränsa tystnadsplikten till uppgifter om någons personliga förhållanden eller affärs- eller driftförhållanden.

Skälen för regeringens förslag

Området för tystnadsplikten bör utvidgas

Som framgår i avsnitt 5.4.4 föreslår regeringen att uppgifter i tillståndsregistret ska omfattas av sekretess. Sådana uppgifter, som därmed

omfattas av den tystnadsplikt som gäller hos myndigheter och för deras anställda, ska kunna lämnas från registret till vissa enskilda. Det förekommer även att enskilda får del av uppgifter i tillståndsärenden. Sekretessen i tillståndsärenden enligt LBE utvidgas också enligt regeringens förslag (avsnitt 5.4.2 och 5.4.3). Det finns mot denna bakgrund skäl att överväga om tystnadsplikten enligt LBE bör utvidgas till att omfatta sådan information som enligt OSL ska kunna hemlighållas i registret och i tillståndsverksamhet. *MSB* anser att tystnadsplikten bör gälla utan någon avgränsning till viss uppgift. En författningsreglerad tystnadsplikt innebär en inskränkning av yttrandefriheten. En begränsning av yttrandefriheten får göras genom lag och får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har motiverat den. För yttrandefriheten gäller vidare att den får inskränkas med hänsyn till bland annat privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (2 kap. 20 § första stycket, 21 § och 23 § första och andra styckena regeringsformen). En överträdelse av tystnadsplikten kan också leda till straffansvar. Det finns mot denna bakgrund enligt regeringen skäl att inte låta tystnadsplikten få en större omfattning än nödvändigt och utformningen bör av dessa skäl göras tydlig.

Enligt nuvarande reglering av tystnadsplikten får den som tar eller har tagit befattning med ett ärende som avses i LBE inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därvid erfarit om någons affärs- eller driftförhållanden (33 § LBE). Paragrafen motsvarar 26 § i den äldre så kallade BEX-lagen (lagen [1988:868] om brandfarliga och explosiva varor), som föregick dagens LBE. Bestämmelsen har motiverats med att det vore mycket olämpligt att upplysningar i tillståndsärenden om bland annat enskildas affärsförhållanden, till exempel uppgifter om förvaringsplatser för explosiva ämnen, lämnas ut till allmänheten (prop. 2009/10:203 s. 75).

Den tystnadsplikt som enligt dagens reglering gäller enligt 33 § LBE är begränsad till affärs- eller driftförhållanden och till uppgifter i ärenden enligt LBE. Sekretess gäller för sådana uppgifter om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs (30 kap. 23 § och 30 kap. 28 §§ OSL). Med affärs- eller driftförhållanden kan avses exempelvis uppgifter om avtal eller ett företags produkter och affärshändelser. Regeringen bedömer att nuvarande tystnadsplikt för uppgifter om någons affärs- och driftförhållanden bör gälla även fortsättningsvis.

Som framgår av förarbetena är tystnadsplikten enligt 33 § LBE för affärs- eller driftförhållanden avsedd att bland annat skydda vissa uppgifter som av säkerhetsskäl inte bör röjas. Nya sekretessbestämmelser föreslås nu för uppgifter i tillståndsärenden och i tillståndsregistret (18 kap. 16 b och 16 c §§ OSL) som omfattar uppgifter som, om de röjs, skulle kunna leda till att brandfarliga och explosiva varor kommer till brottslig användning. Regeringen anser att dessa nya bestämmelser gör att intresset att förhindra spridning av sådana uppgifter genom att låta tystnadsplikten omfatta sådana uppgifter som förekommer i ärenden och i registret nu gör sig gällande med större styrka. Det kan exempelvis vara

fråga om vilken sorts vara som ett tillstånd avser, förvaringsplats eller vilka som har rätt att ta befattning med varorna i en viss verksamhet. Sådana uppgifter kan utgöra uppgifter om någons affärs- eller driftförhållanden, men gör inte alltid det. För att säkerställa att tystnadsplikten för enskilda motsvarar sådana uppgifter som omfattas av sekretess hos det allmänna bör bestämmelsen även omfatta andra uppgifter än affärs- och driftförhållanden. Tystnadsplikten enligt LBE bör därför gälla också andra uppgifter än sådana som avser affärs- eller driftförhållanden. Det bör mot den bakgrunden anges att tystnadsplikten i ärenden enligt LBE gäller för uppgifter om förhållanden av betydelse för att förebygga att brandfarliga eller explosiva varor kommer till brottslig användning.

Regeringen föreslår nu, genom en ny bestämmelse i 30 kap. 22 a § OSL, att sekretess även ska gälla i tillståndsärenden enligt LBE för uppgift om enskildas personliga förhållanden. Uppgifter i tillståndsärenden om enskildas personliga förhållanden som omfattas av sekretess kan exempelvis utgöras av uppgifter om den enskildes förekomst i belastnings- och misstankeregistret eller andra personliga förhållanden av betydelse för lämplighetsprövningen enligt LBE. Det är angeläget att förhindra att sådana uppgifter sprids vidare också när enskilda fått del av dem. Tystnadsplikten enligt LBE bör enligt regeringen därför även omfatta sådana uppgifter som en enskild fått kännedom om i samband med ett ärende.

De enskilda aktörer som kommer att ta del av uppgifter från det nya tillståndsregistret kommer att kunna få del av vissa känsliga uppgifter som inte bör spridas vidare. De bör därför omfattas av tystnadsplikten på motsvarande sätt som den sekretess som gäller för registret. Den sekretess som föreslås för uppgifter i registret ska omfatta uppgifter som, om de röjs, kan leda till att explosiva varor kommer till brottslig användning. Tystnadsplikten för uppgifter som någon tagit del av från registret bör mot den bakgrunden avse uppgifter om förhållanden av betydelse för att förebygga att explosiva varor kommer till brottslig användning.

Den begränsning av yttrandefriheten som den föreslagna tystnadsplikten innebär går inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Regeringen bedömer därför att den är förenlig med det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen innebär.

Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikt finns i brottsbalken. Den som bland annat röjer en uppgift som han eller hon är skyldig att hemlighålla enligt lag kan enligt 20 kap. 3 § brottsbalken dömas för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst två år. Brottet avser gärningar som begås uppsåtligen eller av oaktsamhet. Sedan den 1 augusti 2023 finns även en grov svårhetsgrad av brottet, grovt brott mot tystnadsplikt, där straffskalan är fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Endast uppsåtliga brott kan utgöra grovt brott mot tystnadsplikt (se prop. 2022/23:106 s. 40 f. och 52 f.). Den tystnadsplikt som regeringen föreslår avser uppgifter av sådan karaktär att ett röjande eller utnyttjande kan innebära allvarlig skada för enskilda och offentlig verksamhet. Regeringen anser därför att ett brott mot denna tystnadsplikt – på motsvarande sätt som gäller för överträdelse av den befintliga tystnadsplikten – bör omfattas av straffansvaret enligt brottsbalken. Den

som bryter mot tystnadsplikten bör därför kunna dömas för brott mot tystnadsplikt eller grovt brott mot tystnadsplikt enligt brottsbalken.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i OSL. Även den som bryter mot förbud att röja eller utnyttja uppgift och den som bryter mot förbehåll som har gjorts med stöd av OSL kan dömas för brott mot tystnadsplikt eller grovt brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken (14 kap. 2 § OSL).

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: De föreslagna lagändringarna ska träda i kraft den 8 juli 2024.

Regeringens bedömning: Det finns inget behov av övergångsbestämmelser.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna instämmer eller invänder inte mot förslaget eller bedömningen. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* instämmer i att lagändringarna behöver träda i kraft i närtid men anser att det kan bli svårt att hinna vidta vissa förberedande åtgärder före den 8 juli 2024. Det kan exempelvis vara fråga om utbildning av personal, översyn av rutiner avseende de nya sekretessreglerna och hanteringen av registret samt att MSB behöver ta fram föreskrifter på området. SKR framför också att kommunerna kan behöva se över sina taxor, rutiner och ärendesystem.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Ikraftträdande

Med hänsyn till den allvarliga samhällssituationen när det gäller sprängdåd och kriminellas tillgång till explosiva varor anser regeringen att de föreslagna författningsändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Som *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* påpekar behöver såväl MSB som kommunerna vidta åtgärder inför ikraftträdandet. Sådana åtgärder kan i många fall förberedas i förväg. Mot den bakgrunden bedömer regeringen att nödvändiga åtgärder kommer att kunna vidtas i tid. Den tidigast möjliga tidpunkten för ikraftträdande bedöms därför vara den 8 juli 2024.

Övergångsbestämmelser

Vad gäller förslaget om att kriminalisera försök, förberedelse och stämpling till brott mot tillståndsplikten för explosiva varor följer av 2 kap. 10 § RF att ingen får dömas till en svårare brottspåföljd för gärningen än vad som var föreskrivet när den begicks. Principen har kommit till uttryck i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. Enligt paragrafens andra stycke ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte den lag som gäller när domen meddelas leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Denna bestämmelse anses generell

tillämplig inom straffrätten om inte något annat har föreskrivits. Någon annan övergångsbestämmelse än regleringen i 5 § bedömer regeringen inte vara nödvändig avseende detta förslag.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte heller i övrigt.

7 Konsekvenser

7.1 Konsekvenser för det brottsbekämpande arbetet och för enskilda

Regeringens bedömning: Förslagen bedöms kunna bidra till att den illegala användningen av brandfarliga och explosiva varor i samhället minskar och att det brottsbekämpande arbetet stärks.

Förslagen om utökad behandling av personuppgifter innebär ett intrång i den personliga integriteten, som bedöms vara proportionerligt. Förslagen om sekretess för uppgifter om personliga förhållanden bedöms stärka skyddet för den personliga integriteten. Förslagen om sekretess för vissa uppgifter om enskildas affärs- eller driftförhållanden förväntas bidra till att förbättra förutsättningarna för näringsidkare som bedriver tillståndspliktig verksamhet.

Förslagen bedöms inte medföra några ökade kostnader eller administrativa bördor för enskilda eller företag.

Förslagen bedöms kunna bidra till tryggare offentliga miljöer, vilket i sin tur kan väntas gynna både kvinnor och män.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Tullverket* ser positivt på förslagen som kommer göra det svårare att få tag i explosiva varor både inom och utom landets gränser och samtidigt ge myndigheten förbättrade möjligheter till kontroller av explosiva varor. *Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)* anser att förslagen i LBE är kraftfulla och ger tillståndsmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter bättre förutsättningar att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet och att utreda eller lagföra brott mot LBE. *Malmö stad* anför att ett nationellt tillståndsregister har varit efterfrågat sedan länge och att det underlättar tillsynsarbetet och även bidrar till en bättre samlad överblick.

Gällande förslaget om kriminalisering av förstadiet till vissa brott mot tillståndsplikten för explosiva varor framhåller bland annat *Länsstyrelsen i Uppsala län* att förslaget kan ge positiva effekter på brottsbekämpningen. *Polismyndigheten* delar länsstyrelsens bild och framför att kriminaliseringen kommer att ge myndigheten utökade möjligheter att ingripa mot illegal hantering av sprängmedel. *Stockholms stad* framför att förslaget förhoppningsvis kan leda till bättre möjligheter att förhindra att sprängningar sker.

Göteborgs tingsrätt och *Länsstyrelsen i Dalarnas län* ställer sig tveksamma till att förslaget om kriminalisering av förstadiebrott kan förebygga grov brottslighet i samhället. Vidare ser *Länsstyrelsen i Dalarnas län* och *Länsstyrelsen i Uppsala län* behov av en fördjupad analys och ett tydliggörande av effekterna av kriminaliseringen så att barn

och ungdomar inte utnyttjas och rekryteras till organiserad brottslighet för att skydda äldre kriminella från påföljder. Länsstyrelsen i Uppsala län för fram att sådana effekter eventuellt kan behöva utredas vidare.

Sveriges advokatsamfund pekar på risker som registret kan innebära, till exempel risk för felaktiga uppgifter, otillbörliga sökningar, intrång och personuppgiftsläckage.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser för det brottsbekämpande arbetet

Regeringen bedömer, liksom *Polismyndigheten*, att förslagen kan bidra till att den illegala användningen av brandfarliga och explosiva varor i samhället minskar och att det brottsbekämpande arbetet stärks.

Ett nationellt register för explosiva varor kommer att samla information om vilka aktörer som har tillstånd att hantera sprängmedel, vad tillstånden innefattar och tillhörande uppgifter. Registret kommer att kunna användas av både myndigheter, kommuner och vissa enskilda aktörer. Myndigheter och kommuner kan använda registret i samband med tillståndshantering, tillståndskontroller och tillsyn samt vid brottsutredningar. Vissa företag inom branschen kommer att kunna använda registret för att bland annat kunna kontrollera att tillstånd finns i samband med beställning eller utlämning av explosiva varor. Sammantaget bedömer regeringen, i likhet med bland andra *Försvarmakten*, *Malmö stad* och *Tullverket*, att registret kommer att ge en bättre bild över de tillstånd till sprängmedel som finns och fungera som ett verktyg för att motverka att sprängmedel hamnar i orätta händer. Genom de ändringar i sekretesslagstiftningen som regeringen nu föreslår ges också ett skydd för uppgifter i tillståndsregistret och i tillståndshantering för att förhindra att explosiva varor kommer till brottslig användning.

Regeringen bedömer vidare att förslagen till ändringar i sekretesslagstiftningen till skydd för uppgift som kan användas för tillverkning av explosiva varor kan medföra positiva effekter för det brottsbekämpande arbetet. Detta genom att MSB och övriga berörda myndigheter mer aktivt och i samverkan kan bedriva arbetet med att förhindra kriminellas tillgång till explosiva varor, utan att känsliga uppgifter riskerar att lämnas ut.

Förslaget om att kriminalisera försök, förberedelse och stämpling till grovt och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor träffar gärningar som är vanliga inom den organiserade brottsligheten. Den utökade kriminaliseringen markerar en skärpt syn på ageranden som kan leda till illegal hantering av explosiva varor. Följden kan bli att fler döms till fängelsestraff, ungdomspåföljder, vård och andra påföljder. *Göteborgs tingsrätt* och *Länsstyrelsen i Dalarnas län* delar inte uppfattningen att förslaget kan förebygga grov brottslighet i samhället. I likhet med vad *Polismyndigheten* och *Tullverket* framför bedömer regeringen dock att kriminaliseringen kan få positiva effekter på brottsbekämpningen och att förslagen kommer ge de brottsbekämpande myndigheterna utökade möjligheter att tidigt ingripa mot illegal hantering av sprängmedel. Kriminaliseringen kan därmed förväntas ha en viss avhållande effekt, vilket kan leda till att färre sprängdåd sker. Som *Tullverket* för fram är det angeläget att brottsbekämpande myndigheter kan gripa in så tidigt som möjligt i ett brottsskede och att kriminaliseringen av förstadiebrott för

vapen och vapensmuggling har visat sig vara ett viktigt verktyg för att beivra och bekämpa dessa brott. Regeringen bedömer att kriminaliseringen av förstadiebroten till brott mot tillståndsplikten för explosiva varor kan förväntas leda till motsvarande effekt.

Regeringen anser vidare att det är viktigt att motverka att kriminaliseringen leder till att fler barn och unga involveras i kriminalitet, som *Länsstyrelsen i Dalarnas län* och *Länsstyrelsen i Uppsala län* varnar för. Länsstyrelsen i Uppsala län framhåller att allt fler unga delges misstanke om vapeninnehav och att det därför är angeläget att utreda vapenlagens effekter vidare för att säkerställa att nu aktuell kriminalisering i LBE inte bidrar till att unga dras in i kriminalitet. Bland andra *Stockholms stad* påpekar att brottsförebyggande insatser krävs. De förslag som regeringen nu lämnar bidrar till en strängare straffrättslig reaktion men ska också ses samlat med regeringens övriga insatser mot brott i kriminella nätverk, där syftet är att såväl brotten som brottens orsaker måste bekämpas. Regeringen anser att det brottsförebyggande arbetet är centralt för att vända utvecklingen. Kommunerna spelar en särskilt viktig roll i arbetet med att förebygga och förhindra att barn och unga hamnar i kriminalitet. Regeringen har därför avsatt 80 miljoner kronor i budgetpropositionen för 2024, och för 2025 och 2026 beräknas 150 miljoner kronor per år, till kommunernas förebyggande arbete mot gängkriminalitet. På socialtjänstens område har regeringen inrättat en delegation för brottsförebyggande åtgärder för att förhindra att barn och unga dras in i kriminalitet (S2023/02342). Regeringen har också tillsatt en utredning med uppdrag att lämna förslag på hur socionomutbildningen bättre ska förbereda för brottsförebyggande arbete vad gäller barn och unga (dir. 2023:121). Vidare har regeringen den 1 februari 2024 lanserat en nationell strategi mot organiserad brottslighet, där ett av målen är att stoppa kriminella karriärer (skr. 2023/24:67). I arbetet ingår att motverka att unga socialiseras och rekryteras in i kriminalitet. Inriktningen för det fortsatta arbetet är bland annat att utveckla och effektivisera strukturerna för samverkan mellan ansvariga aktörer för att förebygga och avbryta ungas kriminalitet.

Därutöver beslutade regeringen den 14 mars 2024 om skrivelsen *Barriärer mot brott – en socialpreventiv strategi mot kriminella nätverk och annan brottslighet* (skr. 2023/24:68). Strategin har en bred socialpreventiv inriktning med ett särskilt fokus på att bryta rekryteringen till kriminella nätverk, förebygga att barn och unga involveras i kriminalitet och få individer som begår brott att lämna kriminaliteten bakom sig.

Gällande *Länsstyrelsen i Uppsala läns* synpunkt om att vidare utreda vapenlagens effekter för barn och unga för att försäkra sig om att nu aktuellt lagförslag inte bidrar till att unga dras in i kriminalitet, är regeringen av uppfattningen att nu aktuell kriminalisering i LBE inte bör vänta mot bakgrund av den mycket allvarliga samhällsutvecklingen gällande sprängningar. Det kan i sammanhanget noteras att regeringen den 6 juli 2023 gav en särskild utredare i uppdrag att överväga och föreslå ändringar av den straffrättsliga särbehandlingen av unga (dir. 2023:112). Utredaren ska bland annat belysa effekterna av ett avskaffande av straffreduktionen för unga myndiga.

Konsekvenser för enskilda

Det nya tillståndsregistret innebär en utökad behandling av personuppgifter, vilket i sig utgör ett intrång i den personliga integriteten. Registrering av en förhållandevis stor mängd personuppgifter kan också innebära risker för felaktig hantering och missbruk, vilket *Sveriges advokatsamfund* påpekar. MSB ges det övergripande ansvaret för att registrets data hanteras på ett säkert och korrekt sätt och får enligt regeringens bedömning goda möjligheter att motverka och minimera de risker som kan uppstå (se avsnitt 4.4.6). Samtidigt förväntas förslagen om sekretess för vissa uppgifter som rör enskilda bidra till ett stärkt skydd för den personliga integriteten. Förslagen om sekretess för vissa uppgifter om enskildas affärs- eller driftförhållanden förväntas bidra till att förbättra förutsättningarna för näringsidkare som bedriver tillståndspliktig verksamhet.

Förslagen bedöms inte medföra några ökade kostnader eller administrativa bördor för enskilda eller företag.

Förslagen förväntas vidare minska de kriminella nätverkens inflytande och leda till tryggare offentliga miljöer, vilket i sin tur kan väntas gynna kvinnor, män och barn. Gällande jämställdhet mellan kvinnor och män är de förslag som lämnas könsneutrala. Även med bestämmelser som gäller lika för alla kan olika grupper påverkas av dem i olika utsträckning. Enligt kriminalstatistiken lagförs fler män än kvinnor för allvarlig brottslighet. Detta innebär att fler män än kvinnor bedöms påverkas av de nya reglerna. Förslagen bedöms kunna bidra till en ökad trygghet i samhället eftersom förslagen kan bidra till att fler brott förhindras, utredas och lagföras. Kvinnor uttrycker i större utsträckning än män otrygghet enligt de nationella trygghetsundersökningar som Brottsförebyggande rådet årligen genomför. Det innebär att förslagen kan bidra till att uppnå det jämställdhetspolitiska målet att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. I övrigt bedöms förslagen inte få några nämnvärda konsekvenser för jämställdheten.

7.2 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen om ett nationellt tillståndsregister för explosiva varor förväntas leda till vissa kostnadsökningar för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Kostnadsökningarna beräknas till cirka 1,5 miljoner kronor. Myndigheten har sedan tidigare fått medel för projektet.

De föreslagna sekretessbestämmelserna bedöms inte leda till några kostnadsökningar eller andra konsekvenser för den offentliga förvaltningen som leder till behov av ökade anslag.

Förslaget om kriminalisering av förstadier till vissa brott mot tillståndsplikten för explosiva varor förväntas leda till marginella kostnadsökningar för rättsväsendets myndigheter som bedöms kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva eller lämnar inte några synpunkter på bedömningen. *Försvarsmakten* anser att uppfyllandet av ansvaret att meddela föreskrifter om formerna för utlämnande av uppgifter ur registret kan bli kostnadsdrivande för den myndighet som ges föreskriftsrätt.

Skälen för regeringens bedömning: MSB har i budgetpropositionen för 2023 erhållit 1,5 miljoner kr från och med 2023 (prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 06 – Försvar och samhällets krisberedskap) avseende kostnader för utveckling, implementering och förvaltning av ett nationellt tillståndstregister för explosiva varor som syftar till att motverka organiserad brottslighet. Finansiering skedde genom att anslaget 1:1 Polismyndigheten inom utgiftsområde 4 Rättsväsendet minskades med motsvarande belopp.

Försvarsmakten framför att kostnader skulle kunna uppstå i samband med arbetet att meddela föreskrifter i fråga om formerna för utlämnande av uppgifter ur registret. Regeringen bedömer sådana eventuella kostnader som marginella och som kan tas inom ramen för myndighetens befintliga anslag.

Avseende ändringar i sekretesslagstiftningen finns ingen särskild budgetpost som enbart tar sikte på frågor om offentlighet och sekretess. Kostnader för utbildning m.m. täcks i stället av förvaltningsanslagen (prop. 2008/09:150 s. 361). Förslagen föranleder således inga kostnadsökningar eller andra konsekvenser för den offentliga förvaltningen som leder till behov av ökade anslag.

En kriminalisering av förstadier till vissa brott mot tillståndsplikten för explosiva varor torde leda till vissa marginella kostnadsökningar för rättsväsendets myndigheter genom att antalet förundersökningar, lagföringar och domar kan förväntas öka något. Något annat än en begränsad kostnadsökning för Sveriges Domstolar, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Tullverket lär det dock inte bli fråga om. Förslagen bedöms dock inte medföra några ökade kostnader för anslaget Rättsliga biträden m.m. Sett till förekomsten av fängelsepåföljder avseende brott som redan tidigare är kriminaliserade som försök, förberedelse och stämpling bedöms kostnadsökningarna inte heller bli annat än marginella för Kriminalvården. Sammantaget bedömer regeringen att förändringarna för berörda myndigheter inte blir större än att de kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

7.3 Konsekvenser för kommuner och den kommunala självstyrelsen

Regeringens bedömning: Den nya uppgiften för kommunerna bedöms utgöra ett motiverat ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

De eventuella ökade kostnader som kan uppstå för kommunerna bedöms endast bli marginella och motiverar därför inte någon ekonomisk reglering. I längden bedöms tillståndsregistret underlätta kommunernas arbete med att administrera sina tillstånd för explosiva varor.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva eller lämnar inte några synpunkter på bedömningen.

Jönköpings kommun anser att nyttan med förslagen väger tyngre än det merarbete som de innebär för kommunen. Om nya uppgifter tillkommer förutsätter kommunen att finansieringsprincipen tillämpas. *Malmö stad* pekar på att registret kommer att underlätta tillsynsarbetet och bidra till en bättre samlad överblick. *Tierps kommun* bedömer att förslagen som helhet kommer att få en marginell påverkan på kommuner både avseende kostnader och arbetsinsats och framför att den ökade arbetsinsatsen kommer att vara tillfällig och uppstå i det initiala arbetet. *Kristianstads kommun* för fram att det är av största vikt att detta blir ett enkelt system för kommunerna som inte medför större administrativt arbete. Systemens uppbyggnad och enkelhet såväl som det administrativa stödet från MSB är i detta sammanhang väldigt viktiga faktorer för att underlätta för tillståndsgivande kommuner.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) framför att det snabba genomförandet kommer att medföra merkostnader för kommunerna. Kostnaden per invånare bedöms som liten men det innebär ett avsevärt arbete för flera kommuner att föra in uppgifter i tillståndsregistret i anslutning till semesterperioden. SKR påpekar också att många små ofinansierade reformer leder till att statsbidragen urholkas.

Skälen för regeringens bedömning

Den kommunala självstyrelsen

MSB ska tillhandahålla, administrera och vara personuppgiftsansvarig för det nationella tillståndsregistret. Kommunerna blir enligt förslagen skyldiga att lämna in uppgifter om tillstånd till MSB och blir personuppgiftsansvariga för den behandling av personuppgifter som de utför i det nationella tillståndsregistret. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 § regeringsformen). Den nya skyldigheten för kommunerna att föra in uppgifter i registret innebär ett visst ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Regeringen anser att detta ingrepp får anses vara motiverat eftersom tillståndsregistret kommer att underlätta för kommunernas tillståndshantering avseende explosiva varor och göra att fler tillståndsbeslut blir korrekta, vilket är helt nödvändigt med

beaktande av den allvarliga samhällssituationen som nu råder med ett ökat antal sprängdåd.

Att MSB ansvarar för det nationella tillståndsregistret innebär inte att MSB övertar kommunernas uppgifter avseende att utfärda tillstånd för explosiva varor och utöva tillsyn över dessa tillstånd. Tillståndsgivningen och tillsynen är densamma.

Ekonomiska konsekvenser för kommuner

Kommuner kommer med förslagen att få uppgiften att föra in uppgifter om sina utfärdade tillstånd i det nationella tillståndsregistret när tillståndsregistret ska sättas i drift och därefter fortlöpande. Regeringen bedömer att denna uppgift endast har en marginell påverkan på kommunernas kostnader. Den kommunala finansieringsprincipen aktualiseras när nya uppgifter som innebär ökade kostnader läggs på kommunsektorn, men då den eventuella kostnadsökningen i detta fall bedöms bli försumbar föranleder förslaget inte någon ekonomisk reglering. Det finns behov av administrativt stöd från MSB till kommunerna i detta arbete. Regeringen bedömer, i likhet med vad *Jönköpings kommun*, *Malmö stad* och *Tierps kommun* framför, att kommunernas arbete med att administrera sina tillstånd och utöva tillsyn avseende explosiva varor kommer att underlättas och effektiviseras av tillståndsregistret. Dessa fördelar bidrar till att minska de mindre kostnadsmässiga konsekvenser som förslagen kan innebära för kommunerna och som *SKR* har pekat på.

7.4 Övriga konsekvenser

Förslaget får inte några konsekvenser för miljön, människors hälsa, eller sysselsättningen som behöver redovisas särskilt.

Förslaget bedöms vara förenligt med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

18 kap.

Tillverkning av explosiva varor

Instruktioner och ritningar

12 a § Sekretess gäller hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för uppgift om instruktion, ritning eller annan liknande uppgift som kan användas för tillverkning av explosiva varor, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att explosiva varor kan komma till brottslig användning.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om sekretess hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för uppgifter som kan användas för tillverkning av explosiva varor. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Sekretess gäller för uppgift om instruktioner, ritningar eller andra liknande uppgifter som kan användas för tillverkning av explosiva varor. Det kan till exempel röra sig om uppgifter som kan användas för tillverkning av hemgjorda sprängämnen. Det kan också röra sig om uppgifter som kan användas för att konstruera så kallade improviserade spränganordningar. Uppgifterna kan bestå i texter, ritningar eller bilder som ger information som kan användas för sådan tillverkning. Paragrafen har ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det finns en presumtion för sekretess.

Överföring av sekretess

12 b § Om en myndighet får en uppgift som är sekretessreglerad i 12 a § från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, blir 12 a § tillämplig på uppgiften också hos den mottagande myndigheten.

I paragrafen, som är ny, regleras överföring av sekretess för uppgifter som lämnas från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap till andra myndigheter om hur explosiva varor kan tillverkas. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Om uppgifter som omfattas av sekretess hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap enligt 12 a § och uppgiften har överlämnats därifrån till en annan myndighet ska sekretessen gälla även hos den mottagande myndigheten. Med myndighet avses varje organ som ingår i den offentlighetsstatliga och kommunala organisationen (prop. 1975/76:160 s. 134 f.). Sekretessen gäller alltså även hos en kommun som får sådana uppgifter. Om en sådan uppgift begärs ut hos den mottagande myndigheten, ska myndigheten göra en självständig prövning av om uppgiften omfattas av sekretess (2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen). Det finns dock ingenting som hindrar att myndigheten tar kontakt med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för att få ett bättre underlag för sekretessprövningen.

Tillstånd som avser brandfarliga eller explosiva varor

Tillståndsärenden

16 b § Sekretess gäller hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och hos en kommunal myndighet för uppgift i ett ärende om tillstånd som avser brandfarliga eller explosiva varor, om det kan antas att sådana varor kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

Paragrafen, som är ny, reglerar sekretess hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och hos kommunala myndigheter i tillståndsärenden som rör brandfarliga eller explosiva varor. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.2.

Första stycket innehåller en bestämmelse om sekretess för uppgifter i tillståndsärenden enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter om tillståndshavare eller varor som ett tillstånd avser och som kan användas för att olovligen ta befattning med varorna. Ärenden om tillstånd som avser brandfarliga eller explosiva varor omfattar dels prövningen av en ansökan om tillstånd och de villkor som ett beslut förenas med, dels sådan prövning av bland annat lämplighet som görs i samband med beslut i tillståndsfrågan. Sekretessen gäller hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och hos en kommunal myndighet, vilka utgör tillståndsmyndigheter enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Sekretessen gäller om det kan antas att brandfarliga och explosiva varor kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs. Det handlar alltså om ett så kallat rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet. Uppgifter som typiskt sett kan omfattas av sekretess är exempelvis sådana som avser vilka varor som ett tillstånd omfattar, information om hur och var varorna förvaras eller uppgifter som förekommer i förteckningar över personer som är engagerade i verksamheter eller tar befattning med varor som är stöldbegärliga eller av farligt slag.

Enligt *andra stycket* gäller sekretessen för en uppgift i en allmän handling i högst fyrtio år.

Tillståndsregister för explosiva varor

16 c § Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till det nationella tillståndsregistret för explosiva varor, om det kan antas att explosiva varor kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

Paragrafen, som är ny, reglerar sekretess i det nationella tillståndsregistret för explosiva varor. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.4.

Första stycket innehåller en bestämmelse om sekretess för uppgifter som hänför sig till det nationella tillståndsregistret för explosiva varor. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter om tillståndshavare eller varor som ett tillstånd avser och som kan användas för att olovligen ta befattning med varorna. Registret ska innehålla uppgift om bland annat tillstånd som avser explosiva varor och dem som beviljats tillstånd. Eftersom sekretessen gäller för en uppgift "som hänför sig till" det nationella tillståndsregistret följer sekretessen med uppgiften när den lämnas vidare till en annan

myndighet. Sekretess för uppgiften gäller därmed oavsett hos vilken myndighet som uppgiften förvaras.

Sekretessen gäller om det kan antas att explosiva varor kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs. Det handlar alltså om ett så kallat rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet. Uppgifter i tillståndsregistret som typiskt sett kan omfattas av sekretessen är exempelvis sådana som avser vilka typer av varor som ett tillstånd omfattar, eller uppgifter som förekommer i förteckningar över personer som är engagerade i verksamheter eller tar befattning med varor som är stölbegärliga eller av farligt slag.

Enligt *andra stycket* gäller sekretessen för en uppgift i en allmän handling i högst fyrtio år.

Sekretessbrytande bestämmelse

16 d § Sekretess enligt 16 c § hindrar inte att en uppgift lämnas till en enskild som har tillstånd som avser explosiva varor enligt 16 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor och som i sin verksamhet behöver kontrollera sådana tillstånd.

Paragrafen, som är ny, innehåller en sekretessbrytande bestämmelse för enskilda tillståndshavare som i sin verksamhet behöver kontrollera tillstånd som rör explosiva varor. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.5.

Bestämmelsen gör det möjligt för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att lämna uppgifter ur registret till exempelvis näringsidkare som i sin försäljningsverksamhet behöver kontrollera presumtiva köparens tillstånd.

19 § Den tystnadsplikt som följer av 5–8, 9 och 10 §§, 11 § första stycket, 12, 12 a och 13 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare eller inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Den tystnadsplikt som följer av 17 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning på grund av beslut av domstol eller åklagare.

Att den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ i vissa fall inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter utöver det som anges i andra stycket följer av 7 kap. 10 §, 12–18 §§, 20 § 3 och 22 § första stycket 1 och andra stycket tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 1 och andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

I paragrafen regleras vilka tystnadsplikter enligt 18 kap. offentlighets- och sekretesslagen som har företrädare framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Ändringen innebär att den sekretess som följer av 12 a § inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

30 kap.

Tillstånd som avser brandfarliga eller explosiva varor

22 a § Sekretess gäller hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och hos en kommunal myndighet för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i ett ärende om tillstånd som avser brandfarliga eller explosiva varor, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen, som är ny, reglerar sekretess hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och hos kommunala myndigheter för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i tillståndsärenden som rör brandfarliga eller explosiva varor. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.3.

Första stycket innehåller en bestämmelse om sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i tillståndsärenden enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Ärenden om tillstånd som avser brandfarliga eller explosiva varor omfattar dels prövningen av en ansökan om tillstånd och de villkor som ett beslut förenas med, dels sådan prövning av bland annat lämplighet som görs i samband med beslut i tillståndsfrågan. Sekretessen gäller hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och hos kommunerna, som utgör tillståndsmyndigheter enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Sekretessen gäller om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs. Det handlar alltså om ett så kallat rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet. Uppgifter som typiskt sett kan omfattas av sekretessen är exempelvis uppgifter om en persons tidigare brottslighet eller annat förhållande som avser personens lämplighet i fråga om tillstånd som avser brandfarliga eller explosiva varor.

Enligt *andra stycket* gäller sekretessen för en uppgift i en allmän handling i högst sjuttio år.

Brandfarliga eller explosiva varor

28 § Sekretess gäller hos en kommunal myndighet i ett ärende om tillstånd som avser brandfarliga eller explosiva varor

1. för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och

2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för sådan tillsyns- eller stödverksamhet som avses i denna paragraf.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjuugo år.

I paragrafen regleras sekretess hos en kommunal myndighet för uppgift om bland annat en enskilds affärs- eller driftförhållanden i tillståndsärenden. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Enligt hittillsvarande lydelse var sekretessen begränsad till ärende om tillstånd till hantering av brandfarliga varor. Ändringen i *första stycket* innebär att även uppgifter i ärenden om explosiva varor omfattas av sekretessen. Eftersom tillstånden avser även andra förfaranden än hantering anges nu att sekretessen gäller generellt i ärende om tillstånd som avser brandfarliga eller explosiva varor. I övrigt ändras paragrafen språkligt.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

21 a § *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska med hjälp av automatiserad behandling föra ett register över tillstånd som avser explosiva varor enligt denna lag och över dem som har beviljats ett sådant tillstånd (det nationella tillståndsregistret för explosiva varor).*

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och kommunerna ska ansvara för att registrera uppgifter i det nationella tillståndsregistret.

Det nationella tillståndsregistret för explosiva varor får inte innehålla uppgifter om tillstånd som har beviljats Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut eller Fortifikationsverket.

Paragrafen reglerar skyldigheten för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att föra register. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.3 och 4.4.4.

Genom ändringarna i *första stycket* föreskrivs en skyldighet för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att med hjälp av automatiserad behandling föra ett register över tillstånd som avser explosiva varor och över dem som har beviljats ett sådant tillstånd (det nationella tillståndsregistret för explosiva varor). Registret ersätter de ammunitionsregister som tillståndsmyndigheterna enligt hittillsvarande lydelse har varit skyldiga att föra.

Av *andra stycket* framgår att det är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och kommunerna som ska ansvara för att registrera uppgifter i registret.

Föreskrifterna i *tredje stycket* innebär att de tillstånd som beviljats Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket undantas från registrering.

21 b § *Det nationella tillståndsregistret för explosiva varor ska ha till ändamål att*

- 1. underlätta handläggningen av frågor om tillstånd enligt denna lag,*
- 2. underlätta tillsyn enligt denna lag,*
- 3. ge information om sådana uppgifter som behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott med anknytning till explosiva varor,*
- 4. ge information om sådana uppgifter som behövs för att kontrollera tillstånd till överföring, import och export enligt denna lag vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns, och*
- 5. ge information om sådana uppgifter som behövs för att enskilda i sin verksamhet ska kunna kontrollera tillstånd enligt denna lag.*

Paragrafen reglerar ändamålen för det nationella tillståndsregistret för explosiva varor. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.5.

Paragrafen ändras på så sätt att hänvisningen till register nu utvidgas till att avse det nationella tillståndsregistret för explosiva varor och att ändringar görs i fråga om ändamålen för registret.

Ändringen i *punkt 2* innebär att ett nytt ändamål med registret ska vara att underlätta tillsyn enligt lagen. Av ändringen följer att registret ska ha till ändamål att effektivisera tillsynen.

Ändringen i *punkt 3* innebär att ändamålet i den tidigare punkt 2 utvidgas till att omfatta information för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som avser alla explosiva varor.

Av *punkt 4*, som är ny, framgår att registret ska ge information om sådana uppgifter som behövs för att kontrollera tillstånd till överföring, import och export enligt denna lag vid in- eller utförsel över Sveriges gräns. Det kan röra sig om kontroller som Tullverket behöver utföra i samband med in- och utförsel av explosiva varor över landsgränsen. Sådana kontroller görs inte i första hand i brottsbekämpande syfte, utan är av administrativ art.

Enligt *punkt 5*, som är ny, ska registret ge information som behövs för att enskilda i sin verksamhet ska kunna kontrollera tillstånd enligt lagen. Sådan information ska exempelvis kunna ges till näringsidkare som bedriver handel med explosiva varor och som i sin verksamhet behöver utföra kontroller av tillstånd.

21 c § Bestämmelserna i 21 a, 21 b och 21 d §§ kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Vid behandling av personuppgifter enligt 21 a och 21 b §§ gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte något annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

I paragrafen anges hur bestämmelserna i 21 a, 21 b och 21 d §§ förhåller sig till annan dataskyddreglering. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.5.

Ändringen i *första stycket* innebär att det även anges att bestämmelsen i 21 d § om personuppgiftsansvar kompletterar EU:s dataskyddsförordning.

21 d § *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och kommunerna är personuppgiftsansvariga för den behandling av personuppgifter som de utför i det nationella tillståndsregistret för explosiva varor.*

Paragrafen, som är ny, anger att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och kommunerna ska vara personuppgiftsansvariga för den behandling av personuppgifter som de utför i det nationella tillståndsregistret för explosiva varor. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.5.

Vad personuppgiftsansvar innebär framgår av artikel 4 i EU:s dataskyddsförordning. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ha det övergripande ansvaret för att förvalta registret. MSB ska också registrera uppgifter från den egna tillståndsverksamheten. Kommunerna ska ha till uppgift att registrera uppgifter från den kommunala tillståndsverksamheten. Utpekandet av personuppgiftsansvariga innebär att ansvaret tydliggörs och att det tydligt framgår vart den enskilde kan vända sig med klagomål.

30 a § För försök, förberedelse eller stämpling till brott enligt 29 a § första eller andra stycket döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Genom bestämmelsen, som är ny, kriminaliseras försök, förberedelse och stämpling till grovt och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.4.

Kriminaliseringen av försök och förberedelse till grovt och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor i form av hantering av explosiva varor innebär i praktiken försök och förberedelser som avser att olovligen komma i besittning av explosiva varor.

Exempel på försök till brott mot tillståndsplikten för explosiva varor är att en individ inom ett kriminellt nätverk olovligen försöker komma i besittning av sprängmedel genom att beställa det, men transporten stoppas på vägen. Exempel på förberedelse till brott mot tillståndsplikten för explosiva varor är att en individ genom att ta emot betalning förbereder en olovlig överlåtelse av sprängmedel som denne ännu inte innehar.

Stämpling till brott mot tillståndsplikten för explosiva varor kan exempelvis vara en situation när någon i samråd med annan beslutar att olovligen införskaffa explosiva varor eller att någon försöker anstifta någon annan att utföra handlingen eller själv åtar sig eller erbjuder sig att utföra den.

33 § Den som tar eller har tagit befattning med ett ärende som avses i denna lag får inte obehörigen föra vidare eller utnyttja uppgifter som han eller hon därvid har fått del av om

1. förhållanden av betydelse för att förebygga att brandfarliga eller explosiva varor kommer till brottslig användning,
2. en enskilds personliga förhållanden, eller
3. en enskilds affärs- eller driftförhållanden.

Den som tar eller har tagit del av uppgifter från det nationella tillståndsregistret för explosiva varor får inte obehörigen föra vidare eller utnyttja uppgifter som han eller hon därvid har fått del av om förhållanden av betydelse för att förebygga att explosiva varor kommer till brottslig användning.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Paragrafen reglerar tystnadsplikten. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.6.

Ändringen i första stycket *punkt 1* innebär att tystnadsplikten gäller för uppgifter om förhållanden av betydelse för att förebygga att brandfarliga och explosiva varor kommer till brottslig användning. Sekretess för sådana uppgifter regleras i 18 kap. 16 b § offentlighets- och sekretesslagen. Uppgifter som avses i *punkt 1* kan exempelvis handla om vilken sorts vara som ett tillstånd avser, platser där varorna förvaras eller vilka som har rätt att ta befattning med varorna i en viss verksamhet. I *punkt 2* anges att tystnadsplikten omfattar uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i ett ärende enligt denna lag. Sekretess för sådana uppgifter regleras i 30 kap. 22 a § offentlighets- och sekretesslagen. Det kan exempelvis röra sig om uppgifter om den enskildes förekomst i belastnings- och misstankeregistret eller andra personliga förhållanden av betydelse för lämplighetsprövningen enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Att tystnadsplikten omfattar uppgifter om en enskilds affärs- eller

driftförhållanden anges nu i *punkt 3*. I övrigt görs språkliga ändringar i första stycket.

Ändringen i *andra stycket* innebär att tystnadsplikten omfattar uppgifter som någon fått del av från det nationella tillståndsregistret för explosiva varor. Sekretess för sådana uppgifter regleras i 18 kap. 16 c § offentlighets- och sekretesslagen. Tystnadsplikten gäller för uppgifter om förhållanden av betydelse för att förebygga att explosiva varor kommer till brottslig användning. Sådana uppgifter kan exempelvis avse vilken sorts vara som ett tillstånd avser, platser där varorna förvaras eller vilka som har rätt att ta befattning med varorna i en viss verksamhet.

Upplysningen om vilka bestämmelser som gäller i det allmännas verksamhet framgår numera av *tredje stycket*.

Den som bryter mot tystnadsplikten kan enligt 20 kap. 3 § brottsbalken dömas till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

36 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka varor som på grund av sina egenskaper eller sin sammansättning eller av annan orsak ska anses utgöra brandfarliga eller explosiva varor,
2. klassificering av brandfarliga och explosiva varor,
3. brandfarliga och explosiva varors egenskaper och utförande,
4. undantag från lagens tillämpning i fråga om viss vara eller viss hantering, överföring, import eller export,
5. åtgärder och försiktighetsmått som anges i 6 §,
6. utredning som anges i 7 §,
7. kompetens som anges i 8 §,
8. föreståndare som anges i 9 §,
9. deltagare som anges i 9 a §,
10. byggnad, annan anläggning och anordning som anges i 10 § samt att sådan byggnad, anläggning och anordning inte får användas, saluhållas eller säljas om den inte efter kontroll genom teknisk provning, besiktning eller annan undersökning har befunnits vara betryggande från skyddssynpunkt,
11. förvaring och förpackning som anges i 11 §,
12. godkännande som anges i 12 §,
13. vad som ska förstås med plastiska sprängämnen som anges i 13 § samt om hur sådan märkning med spårämne ska ske,
14. information som anges i 14 §,
15. hantering av frågor om tillstånd och undantag från tillståndskravet i 16 §,
16. att hantering, överföring, import eller export av en brandfarlig eller explosiv vara ska vara förbjuden, om ett sådant förbud är av särskild betydelse med hänsyn till brand- eller explosionsrisken och till konsekvenserna av en brand eller en explosion,
17. avgifternas storlek enligt denna lag, och
18. registreringen av uppgifter och innehållet i det nationella tillståndsregistret för explosiva varor och om utlämnande av uppgifter från registret.

En kommun får meddela föreskrifter om avgifternas storlek enligt denna lag när det gäller den egna verksamheten.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att i olika avseenden meddela föreskrifter. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.3 och 4.4.4.

Ändringen i *punkt 18* innebär att föreskriftsrätten även avser registrering av uppgifter och innehållet i det nationella tillståndsregistret för explosiva varor och om utlämnande av uppgifter från registret.

Förutom sådana grundläggande uppgifter som enligt lag ska ingå i registret får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vilka uppgifter som registret ska innehålla. Föreskrifterna kan också avse registrering. Sådana föreskrifter kan ges för att ge en tydligare och enhetligare reglering av registreringen och hur den ska göras. Föreskrifter kan också meddelas om utlämnande av uppgifter från registret. Sådana föreskrifter kan exempelvis ange hur ett utlämnande bör gå till och vilka mottagare som på ett visst sätt ska ha rätt att få del av informationen, exempelvis vid elektroniskt utlämnande av uppgifter.

Sammanfattning av promemorian Explosiva varor – ett nationellt tillståndsregister och kriminalisering av förstadier till brott mot tillståndsplikten

De senaste åren har antalet sprängdåd i samhället ökat kraftigt. Personer i kriminella miljöer använder allt oftare sprängmedel på offentliga platser, på andra platser där utomstående vistas och direkt mot enskildas bostäder som en del av kriminella uppgörelser. Sprängdåden utförs ofta inom den organiserade brottsligheten och inte sällan används legala sprängmedel som kommit i orätta händer eller hemgjorda sprängmedel. Det är av största vikt att förhindra denna utveckling.

I promemorian föreslås därför bland annat införande av ett nationellt tillståndsregister för explosiva varor, sekretess för uppgifter i registret och i ärendehanteringens för att förhindra att explosiva varor kommer till brottslig användning och till skydd för enskilda, sekretess hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för uppgift som kan användas för tillverkning av explosiv vara, samt kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling till grovt och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 8 juli 2024.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 18 kap. 19 §, 30 kap. 28 § och rubriken närmast före 30 kap. 28 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 18 kap. 12 a och 12 b §§, 18 kap. 16 b–16 d §§ och 30 kap. 22 a §§, och närmast före 18 kap. 12 a och 12 b §§ och 16 b–16 d §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

Tillverkning av explosiva varor

Instruktioner och ritningar

12 a §

Sekretess gäller hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap för uppgift om instruktion, ritning eller annan liknande uppgift som kan användas för tillverkning av explosiva varor, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan fara för att explosiva varor kan komma till brottslig användning.

Överföring av sekretess

12 b §

Får en myndighet en uppgift som är sekretessreglerad i 12 a § från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, blir 12 a § tillämplig på uppgiften också hos den mottagande myndigheten.

Tillstånd till brandfarliga och explosiva varor

Tillståndsärenden

16 b §

Sekretess gäller hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och hos en kommunal myndighet för uppgift i ärende om tillstånd som avser brandfarliga eller explosiva varor,

om det kan antas att sådana varor kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

Tillståndsregister för explosiva varor

16 c §

Sekretess gäller för uppgift som hänför sig till det nationella tillståndsregistret för explosiva varor, om det kan antas att explosiva varor kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

Sekretessbrytande bestämmelse

16 d §

Sekretess enligt 16 c § hindrar inte att en uppgift lämnas till en enskild som har tillstånd som avser explosiva varor enligt 16 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor och som i sin verksamhet behöver kontrollera sådana tillstånd.

19 §¹

Den tystnadsplikt som följer av 5–8, 9 och 10 §§, 11 § första stycket och 12 och 13 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning på grund av beslut av domstol, undersökningsledare eller åklagare eller inhämtning av uppgifter enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Den tystnadsplikt som följer av 5–8, 9 och 10 §§, 11 § första stycket, 12, 12 a och 13 §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

¹ Senaste lydelse 2020:66.

Den tystnadsplikt som följer av 17 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om kvarhållande av försändelse på befordringsföretag, hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning eller hemlig dataavläsning på grund av beslut av domstol eller åklagare.

Att den tystnadsplikt som följer av 1–3 §§ i vissa fall inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter utöver det som anges i andra stycket följer av 7 kap. 10 §, 12–18 §§, 20 § 3 och 22 § första stycket 1 och andra stycket tryckfrihetsförordningen samt 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 1 och andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen.

30 kap.

Tillstånd till brandfarliga och explosiva varor

22 a §

Sekretess gäller hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och hos en kommunal myndighet för uppgift om enskilda personliga förhållanden i ärende om tillstånd som avser brandfarliga och explosiva varor, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Brandfarliga varor

Sekretess gäller hos en kommunal myndighet i ärende om tillstånd till hantering av brandfarliga varor

1. för uppgift om en enskilda affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och

2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för sådan tillsyns- eller stödverksamhet som avses i denna paragraf.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugoo år.

Brandfarliga och explosiva varor

28 §

Sekretess gäller hos en kommunal myndighet i ärende om tillstånd som avser brandfarliga och explosiva varor

Denna lag träder i kraft den 8 juli 2024.

Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

dels att 21 a, 21 b, 33 och 36 §§ ska ha följande lydelse

dels att det ska införas två nya paragrafer, 21 d och 30 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Den myndighet som prövar frågor om tillstånd enligt 16 § att hantera ammunition ska med hjälp av automatiserad behandling föra ett register över dem som har meddelats ett sådant tillstånd. Registret ska även innehålla uppgift om fysiska personer som har ett betydande inflytande över en juridisk person som har meddelats ett sådant tillstånd samt om personer som har godkänts som föreståndare för verksamheten.

Föreslagen lydelse

21 a §¹

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska med hjälp av automatiserad behandling föra ett register över tillstånd som avser explosiva varor enligt denna lag och över dem som har meddelats ett sådant tillstånd (det nationella tillståndsregistret för explosiva varor).

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och kommunerna ska ansvara för att registrera uppgifter i det nationella tillståndsregistret.

Det nationella tillståndsregistret för explosiva varor får inte innehålla uppgifter om tillstånd som har meddelats Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut eller Fortifikationsverket.

21 b §²

Ett register enligt 21 a § ska ha till ändamål att

1. underlätta handläggningen av frågor om tillstånd enligt denna lag, och

Det nationella tillståndsregistret för explosiva varor ska ha till ändamål att

1. underlätta handläggningen av frågor om tillstånd enligt denna lag,

¹ Senaste lydelse 2023:374.

² Senaste lydelse 2023:374.

2. ge information om sådana uppgifter som behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott med anknytning till ammunition.

2. underlätta tillsyn enligt denna lag,

3. ge information om sådana uppgifter som behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott med anknytning till explosiva varor,

4. ge information om sådana uppgifter som behövs för att kontrollera tillstånd till överföring, import och export enligt denna lag vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns, och

5. ge information om sådana uppgifter som behövs för att enskilda i sin verksamhet ska kunna kontrollera tillstånd enligt denna lag.

21 d §

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter i det nationella tillståndsregistret för explosiva varor.

30 a §

För försök, förberedelse eller stämpling till brott enligt 29 a § första eller andra stycket döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

33 §

Den som tar eller har tagit befattning med ett ärende som avses i denna lag får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därvid erfarit om någons affärs- eller driftförhållanden.

Den som tar eller har tagit befattning med ett ärende som avses i denna lag *eller som tar eller har tagit del av uppgifter från det nationella tillståndsregistret för explosiva varor* får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därvid erfarit om någons *personliga förhållanden* eller affärs- eller driftförhållanden.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

36 §³

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka varor som på grund av sina egenskaper eller sin sammansättning eller av annan orsak ska anses utgöra brandfarliga eller explosiva varor,
2. klassificering av brandfarliga och explosiva varor,
3. brandfarliga och explosiva varors egenskaper och utförande,
4. undantag från lagens tillämpning i fråga om viss vara eller viss hantering, överföring, import eller export,
5. åtgärder och försiktighetsmått som anges i 6 §,
6. utredning som anges i 7 §,
7. kompetens som anges i 8 §,
8. föreståndare som anges i 9 §,
9. deltagare som anges i 9 a §,
10. byggnad, annan anläggning och anordning som anges i 10 § samt att sådan byggnad, anläggning och anordning inte får användas, saluhållas eller säljas om den inte efter kontroll genom teknisk provning, besiktning eller annan undersökning har befunnits vara betryggande från skyddssynpunkt,
11. förvaring och förpackning som anges i 11 §,
12. godkännande som anges i 12 §,
13. vad som ska förstås med plastiska sprängämnen som anges i 13 § samt om hur sådan märkning med spårämne ska ske,
14. information som anges i 14 §,
15. hantering av frågor om tillstånd och undantag från tillståndskravet i 16 §,
16. att hantering, överföring, import eller export av en brandfarlig eller explosiv vara ska vara förbjuden, om ett sådant förbud är av särskild betydelse med hänsyn till brand- eller explosionsrisken och till
16. att hantering, överföring, import eller export av en brandfarlig eller explosiv vara ska vara förbjuden, om ett sådant förbud är av särskild betydelse med hänsyn till brand- eller explosionsrisken och till

³ Senaste lydelse 2021:657.

Bilaga 2

konsekvenserna av en brand eller en explosion, *och*

17. avgifternas storlek enligt denna lag

konsekvenserna av en brand eller en explosion,

17. avgifternas storlek enligt denna lag, *och*

18. registreringen av uppgifter och innehållet i det nationella tillståndsregistret för explosiva varor och om utlämnande av uppgifter från registret.

En kommun får meddela föreskrifter om avgifternas storlek enligt denna lag när det gäller den egna verksamheten.

Denna lag träder i kraft den 8 juli 2024.

Efter remiss har yttranden kommit in från Arbetsmiljöverket, Arjeplogs kommun, Bergsprängningsentreprenörernas förening (BEF), Boverket, Brandskyddsföreningen, Brottsförebyggande rådet, Byggföretagen Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Falu kommun, Fortifikationsverket, Företagarna, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Förvaltningsrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Stockholm, Göteborgs kommun, Göteborgs tingsrätt, Helsingborgs kommun, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Inspektionen för strategiska produkter, Integritetsskyddsmyndigheten, Journalistförbundet, Justitiekanslern, Jönköpings kommun, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Sundsvall, Kompetenscentrum för Energetiska Material (KCEM), Kristianstads kommun, Kustbevakningen, Linköpings tingsrätt, Länsstyrelsen i Dalarna, Länsstyrelsen i Skåne, Länsstyrelsen i Uppsala, Malmö kommun, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Polismyndigheten, Stockholms kommun, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac), Sundsvalls kommun, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Kommuner och Regioner, Säkerhetspolisen, Tidningsutgivarna, Tierps kommun, Tjörns kommun, Totalförsvarets forskningsinstitut, Tullverket, Uppsala kommun, Västerås kommun, Växjö kommun, Åklagarmyndigheten och Östersunds tingsrätt.

Därutöver har yttranden inkommit från Sveriges Pyroteknikbranschförbund (SPB) och Storstockholms brandförsvär.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Bollnäs kommun, Borgholms kommun, Dorotea kommun, Förvaltningsrätten i Härnösand, Gävle kommun, Härnösands kommun, Kalix kommun, Karlstads kommun, Kiruna kommun, Kumla kommun, Norrköpings kommun, Norrtälje kommun, Oskarshamns kommun, Regelrådet, Riksdagens ombudsmän, Service- och kommunikationsfacket (Seko), Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Svenska byggnadsarbetareförbundet, Svenskt Näringsliv, Svenska Bergteknikföreningen, Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Umeå kommun, Varbergs kommun, Årjängs kommun och Älmhults kommun.