



Datum
2020-11-03

Ärendenr
MSB 2020-10235

Ert datum
2020-07-07

Er referens
Ju2020/02595/L4

Enheten för explosiva varor (RO-EX)
Rolf Weinander
010-240 5361
Rolf.Weinander@msb.se

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Promemorian Skärpt kontroll över explosiva varor (Ds 2020:17)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har tagit del av promemorian och finner att de föreslagna förändringarna är motiverade. Det är MSB:s förhoppning att de kan leda till förbättrad kontroll och minskad illegal användning av explosiva varor. Det finns dock vissa oklarheter och frågeställningar som redovisas här nedan:

Synpunkter på förslagen till ändringar i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE)

9 a §

Bestämmelsen riskerar att slå för brett om den ska gälla alla explosiva varor. När det gäller pyrotekniska artiklar, t.ex. försäljning av fyrverkerier eller hantering av krockkuddar, är det tveksamt om nyttan med bestämmelsen motsvarar behovet och den administration som blir aktuell för såväl tillståndsmyndigheten som Polismyndigheten. Även inom andra områden, exempelvis då skolelever hanterar mindre mängder explosiva varor i undervisningssyfte, riskerar bestämmelsen att bli alltför långtgående. Bestämmelsen bör därför inte gälla deltagare i verksamhet med explosiva varor med låg skadepotential eller stöldbegärlighet. Deltagare i sådan verksamhet kan möjligen undantas genom myndighetsföreskrifter inom befintligt bemyndigande i 36 § 4 p. LBE. MSB föreslår trots detta att myndigheten får ett nytt bemyndigande att precisera i vilka verksamheter som ”deltagarna” ska anmälas och lämplighetsprövas.

Utöver dessa synpunkter föreslår MSB att regeln omformuleras på följande sätt för att bli mer lättläst och för att ordföljden ska överensstämja med de två sista styckena i förslaget till ny 9 §.

”Den som bedriver tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor enligt denna lag *ska anmäla till tillståndsmyndigheten vilka som får delta i* hantering, överföring, import och export av sådana varor.”

10 §

Den ursprungliga avsikten med 10 § LBE har endast varit att reglera skyddet mot olyckor med varorna, det syns på bestämmelsens konstruktion som inkluderar konsekvenserna för olyckor. Kravet på att byggnader, anläggningar och annan utrustning ska utformas med hänsyn till risken för obehörigt förfarande framgår istället redan av 6 § LBE. Dessutom finns krav på tillgrepps- och inbrottsskydd sedan länge i de föreskrifter som reglerar tillverkning och hantering av explosiva varor. Den föreslagna ändringen av 10 § medför

därför knappast någon skillnad i sak. Möjligen kan införandet av en regel om skydd mot obehörigt förfarande i 10 § uppfattas som ett höjt krav på sådant skydd även vad gäller brandfarliga varor. Det är dock oklart om det verkligen finns något skäl till förhöjt skydd av brandfarliga varor och på vilken nivå det i så fall ska vara för olika varor. Viss risk för oklarheter föreligger i tillämpningen.

19 §

Den nuvarande 19 § reglerar grunden för tillståndsprövningens omfattning och är inte i första hand en reglering av prövningen av individers lämplighet. Bestämmelsen reglerar hela den prövning som ska göras av den verksamhet som söker tillstånd, dvs. lokalisering, byggnader, maskiner, processer, säkerhetsrutiner, organisation och tillgång till kompetens med mera. Med den ändring som nu föreslås blir det otydligt vad bestämmelsen egentligen reglerar och vad som är en prövning av verksamheten och vad som är en prövning av individer. Bestämmelsen bör i stället delas upp i två delar för att tydliggöra vad som gäller för lämplighetsprövningen av de personer som är berörda av hanteringen av explosiva varor.

Vid tillämpningen av dagens bestämmelser har dessa tolkats som att det normalt sett inte finns behov av att utöver kompetensprövningen göra någon personlig lämplighetsprövning av den som söker tillstånd. Detta understryks också genom att utdrag ur belastningsregistret endast kan göras med anledning av tillstånd till hantering av explosiv vara.

Genom den föreslagna ändringen kan det dock uppfattas som att även tillståndshavare och andra med bestämmande inflytande över företag som hanterar *brandfarliga varor* ska lämplighetsprövas i brottsförebyggande syfte. Det framgår inga tydliga behov av en sådan reglering och den kommer få betydande administrativ påverkan på företagen samt en betydande integritetspåverkan på dem som prövas. Denna fråga bör åtminstone beröras i förarbetena om inte bestämmelsen utformas på annat sätt.

Enligt förslaget till 19 § så ska en lämplighetsprövning även göras för den som söker tillstånd till överföring, import eller export. Dessa personer har dock redan lämplighetsprövats i samband med tillstånd för hantering och det uppstår då en osäkerhet vad tillståndsmyndigheten ska göra för prövning. Kanske kan detta kommenteras i förarbetena så att det där framgår att personer som redan är lämplighetsprövade i ett mera omfattande tillstånd inte åter behöver prövas så ingående vid ett tillstånd som är en följd av den första verksamheten. Alternativet är att undanta överföring, import och export från lämplighetsprövningsdelen på samma sätt som gjorts gällande yttranden från Polismyndigheten i förslaget till 14 § i förordningen (2020:1075) om brandfarliga och explosiva varor. I det förslaget behöver yttrande från Polismyndigheten gällande personers lämplighet endast inhämtas vid prövning av tillstånd till hantering av explosiva varor.

Genom att vidga kretsen av personer som ska lämplighetsprövas ur ett generellt perspektiv ökar också behovet av att tydliggöra vad prövningen ska gå ut på och vilka förhållanden som gör en person olämplig. Redan idag vållar detta svårigheter och med en större och mera varierad personkrets ökar svårigheterna. Personlig konkurs nämns som ett exempel och det kan vara ett skäl att neka en person som söker tillstånd att själv driva verksamhet men det verkar mindre rimligt att neka en anställd i ett byggföretag att delta i

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Datum
2020-11-03

Ärendenr
MSB 2020-10235

verksamheten på samma grund. På samma sätt måste troligen viss mindre allvarlig brottslighet tillmätas olika betydelse.

Den utvidgade kretsen av personer som ska lämplighetsprövas kommer att medföra en kraftigt ökad arbetsbörda både för företagen, tillståndsmyndigheterna och för Polismyndigheten. Detta blir särskilt påtagligt för de större företagen som tillverkar explosiva varor vilka har hundratals anställda som medverkar i hanteringen av de explosiva varorna och för MSB som tillståndsmyndighet för dessa verksamheter.

Det hade också varit önskvärt med en tydligare reglering av vilken personkretsen är, t.ex. genom att precisera att det gäller VD, personer som sitter i bolagets styrelse, personer som äger en viss given andel i bolaget eller personer som har eller kan bereda sig fysisk tillgång till varorna. Särskilt gäller detta de fysiska personer som har betydande inflytande över en sökande juridisk person. Det blir svårt för en tillståndsmyndighet att bedöma hur stort inflytande enskilda personer har över ett företag och det framgår inte heller när inflytandet ska betraktas som betydande. Bestämmelsen kan tolkas som att en utredning av varje tillståndssökande företags organisation behöver göras av myndigheten, utöver handläggningen av tillståndsärendet. Denna otydlighet kan innebära risk för godtyckliga bedömningar och att bestämmelsen kan komma att tolkas väldigt olika bland de många tillståndsmyndigheter som finns i landet. En annan betydande svårighet uppkommer när den sökande är en multinationell koncern med tiotusentals aktieägare världen över. Det kommer knappast vara möjligt att kontrollera personer som verkar och är bosatta utanför Sveriges gränser. En ytterligare oklarhet är vad som gäller om någon eller några av personerna med betydande inflytande över företaget vid prövningen bedöms som olämplig. Ska ansökan avslås med krav på att personen avlägsnas från sin position innan en ny prövning kan komma ifråga? Med tanke på att de flesta tillståndssökande företag är helt beroende av att få tillståndet för att kunna bedriva sin verksamhet innebär detta att tillståndsmyndigheten indirekt skulle kunna avsätta en VD eller personer i en bolagsstyrelse.

MSB ställer sig därför tveksamma till att så stor nytta kan uppnås med bestämmelsen som den är formulerad i förslaget. Det är vår uppfattning att det blir ett oproportionerligt krav på tillståndsmyndigheterna att genomföra denna granskning av delägare och personer i företagsledningar vid varje tillståndsansökan. Bestämmelsen bör därför inte införas i den del som avser personer med betydande inflytande över ett företag.

En annan frågeställning är vilken talerätt de personer har som ska prövas och godkännas i tillståndshanteringen. Förvaltningsrättsligt kan det förutsättas att såväl det sökande bolaget som varje enskild individ har rätt att överklaga ett eventuellt avslagsbeslut. För den enskilde kan detta innebära mycket långtgående konsekvenser, speciellt för de personer som prövas enligt 19 a § då ett nekande sannolikt kan leda till att de förlorar arbetet. Ett överklagande i ett sådant ärende torde å andra sidan innebära att personen tillsvidare kan kvarstå i sin tjänst till dess att överklagandet har prövats slutligt. Det är också av dessa skäl av vikt att lagstiftaren ger förhållandevis tydliga besked kring vad lämplighetsbedömningen ska vila på.

Det förekommer inte sällan att företag som utför sprängarbeten i Sverige har utländska anställda som medverkar i hanteringen av de explosiva varorna. Även dessa ska enligt

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Datum
2020-11-03

Ärendenr
MSB 2020-10235

förslaget till 9 a § anmälas som deltagare i verksamheten och lämplighetsprövas enligt 19 §. Det framgår dock inte hur lämplighetsprövningen av utländska personer ska genomföras. Uppgifter om personer som inte är bosatta i Sverige finns inte i den svenska polisens register och det måste betraktas som osäkert om det går att få motsvarande från hemlandets polismyndighet. Det behövs därför tydligare vägledning hur detta ska göras.

19 a §

Det är svårt att i lagtext närmare precisera vad som ska ligga till grund för ett avslag respektive ett godkännande av en individ. Däremot är det önskvärt att det i förarbeten finns någon typ av ledning att hämta rörande vilken typ av beteenden och omständigheter lagstiftaren ser som icke önskvärda. Detta är frågor som uppfattas som svåra av många kommunala tillståndsmyndigheter. Även MSB har svårt att själva bedöma och ge vägledning gällande brottsligt förflutet hos tillståndssökande när tydlig vägledning saknas. Om inte dessa faktorer tydliggörs är risken annars att såväl tillståndsmyndigheternas beslut som domstolarnas avgöranden kan komma att spreta i väldigt hög grad.

MSB bedömer att det är oklart vad som gäller för de personer som har ett betydande inflytande över verksamheten enligt 19 §. Ska de godkännas eller ska hela tillståndet avslås om de är olämpliga? Dessa personer omfattas av anmälningsplikten i 19 d § och det bör också ur det perspektivet göras helt klart om de personerna ska prövas och godkännas som individer eller om det är hela verksamhetens tillstånd som då ska omprövas. Frågan är också vad som händer med en verksamhet där en tidigare prövad person inte längre uppfyller lämplighetskraven, och där ärendet överklagas. Ska tillståndsansökan godkännas i övrigt, eller ska den slutliga handläggningen avvakta dom(ar) i överklagandeärendet? Förvaltningsrättsligt torde huvudprincipen vara att ärendet läggs vilande i avvaktan på dom. Risken är i så fall att vissa tillstånd kommer att fortsätta gälla enligt 19 § förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor i flera år innan slutligt beslut kan fattas. Problemet riskerar tyvärr att uppstå så länge tillståndsmyndigheten inte förfogar över möjligheten att regelbundet utöva tillsyn över prövade personer, utan måste hantera detta enbart vid förnyade tillståndsansökningar eller anmälda ändringar.

Se också kommentarer under 19 §.

19 b §

Det är bra att kravet på högst tre års giltighetstid inte omfattar de tillstånd MSB utfärdar eftersom prövningarna i de ärendena kan vara mycket omfattande i sak. Det hade varit orimligt att industriella verksamhetsutövare skulle behöva upprepa sina tillstånd vart tredje år med den administrativa börda det medför samt osäkerheter för tillverkningens bedrivande.

19 d §

Förutom att framföra synpunkten att bestämmelsen kan medföra omfattande administrativ hantering hos företag, tillståndsmyndigheter och polisen så önskar MSB att vissa förtydliganden görs. I 19 d § anges att ”Om någon av dem som anges i 19 § byts ut eller om det tillkommer en sådan person ska det snarast anmälas...”. Detta innebär att bestämmelsen även omfattar de personer med betydande inflytande över verksamheten för vilka det inte anges någon anmälningsplikt i 9 a § eller i 19 § och ej heller något krav på godkännande i 19 a §. Det finns alltså ingen skyldighet att anmäla dessa personer vid

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

tillståndsansökan men om någon av dem byts ut måste en anmälan göras. MSB föreslår, i likhet med kommentaren till 19 §, att dessa personer inte ska omfattas av lämplighetsprovningen och därför inte heller anmälas enligt 19 d §.

MSB:s uppfattning är att 9 och 9 a §§ riktar sig till verksamhetsutövare. De är skyldiga att anmäla vissa personer till tillståndsmyndigheten. 19-19 d §§ riktar sig däremot till tillståndsmyndigheter, och reglerar hur tillståndsprövningen ska gå till. För att förtydliga vad som ska ske med en anmälan enligt 19 d § föreslår MSB att det görs ett tillägg på följande sätt:

"Om någon av dem som anges i 19 § byts ut eller om det tillkommer någon sådan person, ska det snarast anmälas till tillståndsmyndigheten *som ska göra en prövning enligt 19 § och godkänna enligt förutsättningarna i 19 a §.*"

20-20 a §§

En bra utbrytning av de som godkänns för verksamhet med explosiv vara enligt 19 a §.

Det sägs i övervägandena i avsnitt 4.5.1 att återkallelsegrunden uppfattas som oklar när det efter utfärdandet visar sig att en tillståndshavare är olämplig. MSB:s uppfattning är att det idag är svårt att få information om bristande lämplighet som kan ligga till grund för återkallande. De förslag som lämnas ger inga större förbättringar i det avseendet. Här skulle det t.ex. kunna övervägas att skapa uppgifter för polisen att följa upp och rapportera om personer som tidigare lämplighetprövats senare skulle visa sig olämpliga.

27 §

Avgiftsuttag för provning av deltagare i verksamhet med explosiva varor kan komma att variera stort mellan kommunerna och bli en källa till ifrågasättande från de företag som gör många anmälningar.

36 §

Möjligheten för regeringen att meddela undantag från tillståndskravet samt att vidaredelegera denna möjlighet finns redan genom 36 § 1 st. 4p. Sådana undantag är också sedan länge en väl integrerad del av de föreskrifter som MSB meddelar med stöd av lagen och förordningen. MSB föreslår dock, som nämndes ovan i kommentaren till 9 a §, att myndigheten får ett nytt bemyndigande att precisera i vilka verksamheter som "deltagarna" i hantering, överföring, import och export av explosiva varor ska anmälas och lämplighetsprövas.

Synpunkter på förslagen till ändringar i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor (FBE)

13a §

Undantaget för försvarets myndigheter bör omfatta även lämplighetsprovning av tillståndssökanden, föreståndare samt provning av fysiska personer som har ett betydande inflytande över den juridiska personen som söker tillstånd i 19 §.

Det riskerar annars att bli en ganska genant situation i de fall t.ex. Försvarmakten ansöker om tillstånd och tillståndsmyndigheten behöver pröva Försvarmaktens lämplighet att hantera explosiva varor.

Föreståndare inom försvarets verksamheter med explosiva varor genomgår på samma sätt som övrig personal en säkerhetsprövning av arbetsgivaren. MSB gör som tillståndsmyndighet därför i nuläget ingen ytterligare lämplighetsprövning av dessa i samband med tillståndsprövningar av försvarets verksamheter med explosiva varor. Det finns ingen anledning att ändra detta i samband med införandet av de nya bestämmelserna utan föreståndarna inom försvarets verksamheter bör undantas från kravet på lämplighetsprövning i 19 § LBE respektive godkännande i 19a § LBE.

En än mer genant situation uppstår när personer som har ett betydande inflytande över Försvarmakten ska lämplighetsprövas. Vilka personer skulle då komma ifråga?

14 §

I linje med kommentaren till föregående paragraf bör kravet på inhämtande av yttrande från Polismyndigheten inte gälla när den sökande är Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut eller Fortifikationsverket.

MSB befarar att yttranden från polisen inte alltid kommer att vara tillräckligt motiverade i de fall en person bedöms som olämplig. MSB (och även kommunerna) kommer då få svårigheter att i sin tur kunna motivera ett eventuellt avslagsbeslut i tillräcklig omfattning.

I linje med kommentaren till förslaget till 19 § i LBE vill MSB även här påpeka de svårigheter som uppkommer när personer anmälda som deltagare i verksamhet med explosiva varor är utländska medborgare som inte är bosatta i Sverige.

MSB föreslår att 14 § och 14 a § i förslaget till förordning (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor byter plats. Genomgående i LBE och FBE, nämns brandfarliga varor före explosiva varor. 14 a § är också mer av den ursprungliga 14 § medan den föreslagna 14 § innehåller nya bestämmelser och därför borde komma efter reglerna kring brandfarliga varor.

MSB föreslår även att ”beslutar ett tillstånd” i 14 och 14 a §§ byts ut till ”ger tillstånd till” eller ”beslutar om ett tillstånd”.

19 §

Ett bra förtydligande som rätar ut de frågetecken som finns kring nu gällande bestämmelse. MSB har erfarit att det råder en osäkerhet kring hur tillståndsmyndighetens medgivande att fortsätta verksamheten enligt nu gällande bestämmelse ska meddelas sökanden.

25 § 12 p.

Det finns redan ett sådant bemyndigande att föreskriva om kompetenskrav genom 25 § 7 p. FBE i kombination med 36 § 1 st p.7 LBE.

Försök att föreskriva om föreståndares kompetenskrav har gjorts förr bl.a. av Sprängämnesinspektionen. Det har dock varit svårt eftersom det är en väldigt stor variation på de verksamheter som träffas samtidigt som det saknas tydliga och relevanta

utbildningar att matcha olika verksamhetstyper mot. Detta har lett till vissa helt intetsägande skrivningar i äldre föreskrifter men inga som varit till vägledning vid tillståndsgivning med mera.

Övrigt

En ökad mängd lämplighetsprövningar av personer med koppling till verksamhet med explosiva varor (och kanske brandfarliga varor) kommer att leda till att en ökad mängd integritetskänslig information om dessa personer samlas hos tillståndsmyndigheterna. Det saknas idag någon direkt tillämplig sekretessbestämmelse som skyddar de uppgifter som kommer in från belastningsregister och från polisens yttrande. Det är inte självklart att en sådan bestämmelse bör införas då konsekvenserna är svåra att förutse, men frågeställningen förtjänar att belysas. Framförallt gäller detta uppgifter ur misstankeregistret. För MSB:s del finns ett gallringsbeslut från Riksarkivet om att uppgifterna kan gallras då ärendet har avslutats, men så länge ärendet handläggs kan uppgifterna begäras ut. Hur detta ska hanteras hos kommunerna bör övervägas.

Registerutdrag

MSB anser att ett tillägg likt det som görs i 11 § 7 p. förordningen (1999:1134) om belastningsregister även bör göras på motsvarande sätt i 4 § 8 p. förordning (1999:1135) om misstankeregister.

I 7 § lagen (1998:620) om belastningsregister samt i 6 § lagen (1998:621) om misstankeregister kan man läsa att; en myndighet som har rätt att få uppgifter ur registret skall i varje särskilt fall noga pröva behovet av information. En begäran om att få ta del av uppgifter får göras endast om skälet till det uppväger den olägenhet det innebär för den som berörs.

I förarbetena som till de båda registerlagarna (prop. 1997/98:97 s. 156) talar man om en behovs- och proportionalitetsprincip. Det anges att även om en myndighet i och för sig har rätt till uppgifter i ett ärende av visst slag, bör uppgifter inte begäras om ärendet kan avgöras utan att myndigheten har kännedom om vad som finns antecknat i registret. En myndighet som har rätt till uppgifter ur registret ska alltid pröva om behovet av information kan tillgodoses på något annat, mindre ingripande sätt. Först om myndigheten finner att det inte finns ett tillräckligt bra alternativ får uppgifter ur registret begäras.

MSB anser att förslaget till ny 14 § FBE gör det onödigt att självständigt begära in uppgifter från belastnings- och misstankeregistren. Inför polisens yttrande om en persons lämplighet kommer deras prövning med största sannolikhet att innehålla en egen sökning i dessa register. Detta framgår även i skälen till utredningens förslag i avsnitt 4.2.2 sidan 45. MSB menar inte att rätten till tillgång till uppgifterna som framgår i förordningarna om belastnings- och misstankeregistren ska tas bort, utan vill endast påpeka att behovet av att begära in informationen kan komma att minska.

Handläggningstider

MSB befarar att det ökade antalet personkontroller och lämplighetsbedömningar som ska genomföras, både av tillståndsmyndigheterna och av Polismyndigheten kommer, åtminstone initialt, att medföra en betydande ökning av handläggningstiderna för

Remissvar

8(8)

Datum
2020-11-03

Ärendenr
MSB 2020-10235

tillståndsärenden. Detta riskerar att bli särskilt påtagligt för verksamheter med många anställda som deltar i hanteringen av explosiva varor. Det är därför viktigt att både Polismyndigheten och tillståndsmyndigheterna kan avsätta resurser för att hantera detta.

I detta ärende har tjänsteförättande beslutsfattare, avdelningschef Jonas Norén beslutat. Rolf Weinander har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschefen Cecilia Looström, myndighetsjuristen Johanna Löfman och enhetschefen Ann-Sofie Eriksson deltagit.



Jonas Norén



Rolf Weinander