

Brandförsvaret
Tjänsteskrivelse till Rådningnämnden

Datum:
2024-02-06

Diarienummer:
RÄN-2024-00015

Handläggare:
Cecilia Svensson

Yttrande över promemoria Explosiva varor - ett nationellt tillståndsregister och kriminalisering av förstadier till brott mot tillståndsplikten

Förslag till beslut

Rådningnämnden beslutar

1. **att** avge yttrande över promemoria Explosiva varor – ett nationellt tillståndsregister och kriminalisering av förstadier till brott mot tillståndsplikten, enligt ärendets bilaga 1.

Ärendet

Försvarsdepartementet har skickat remiss till Uppsala kommun med önskan om synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian.

Beredning

Ärendet har beretts av tjänstepersoner vid Uppsala brandförsvaret.

Föredragning

Rådningnämnden, Uppsala kommun, har följande svar på promemorian. I sin helhet ser det bra ut, och det nationella tillståndsregistret är välkommet och kommer underlätta mycket av vårt arbete framöver. Generellt finner också rådningnämnden inga hinder för att känslig information hamnar under sekretess eftersom det kan vara viktigare än allmänhetens insyn, och ser ej hur det kan anses inskränka demokratin i stort. Fördelarna med att sekretessklassa dessa ärenden övervinner nackdelarna, detta eftersom sannolikheten att varorna hamnar orätta händer minskar. Detta bidrar också till en ökad trygghet hos de personer som hanterar explosiva varor. I synnerhet har

räddningsnämnden märkt att detta kan öka tryggheten hos mindre aktörer med förråd i nära anslutning till bostaden.

Ekonomiska konsekvenser

Inte aktuellt med föreliggande förslag till beslut.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 2024-02-06
- Bilaga 1, Yttrande över promemoria Explosiva varor – ett nationellt tillståndsregister och kriminalisering av förstadier till brott mot tillståndsplikten
- Bilaga 2, PM Explosiva varor – ett nationellt tillståndsregister och kriminalisering av förstadier till brott mot tillståndsplikten

Brandförsvaret

Elisabeth Samuelsson
Brandchef

Räddningsnämnden, Uppsala kommun
Remissvar Fö2023/01534

Datum:
2024-02-06

Diarienummer:
RÄN-2024-00015

Handläggare:
Cecilia Svensson

Regeringskansliet, försvarsdepartementet
fo.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar över promemoria Explosiva varor – ett nationellt tillståndsregister och kriminalisering av förstadier till brott mot tillståndsplikten, Fö2023/01534

Ärendet

Försvarsdepartementet har skickat remiss till Uppsala kommun med önskan om synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian.

Externt diarienummer: Fö2023/01534

Sammanfattning

Räddningsnämnden, Uppsala kommun, har följande svar på promemorian. I sin helhet ser det bra ut, och det nationella tillståndsregistret är välkommet och kommer underlätta mycket av vårt arbete framöver. Generellt finner också räddningsnämnden inga hinder för att känslig information hamnar under sekretess eftersom det kan vara viktigare än allmänhetens insyn, och ser ej hur det kan anses inskränka demokratin i stort. Fördelarna med att sekretessklassa dessa ärenden övervinner nackdelarna, detta eftersom sannolikheten att varorna hamnar orätta händer minskar. Detta bidrar också till en ökad trygghet hos de personer som hanterar explosiva varor. I synnerhet har räddningsnämnden märkt att detta kan öka tryggheten hos mindre aktörer med förråd i nära anslutning till bostaden.

Synpunkter och förslag

1. Föreslagen nya lydelse i Offentlighets- och sekretesslagen är bra: "Sekretess gäller hos MSB 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".

Det finns dock fler tillstånd och det är de tillstånd som polisen utfärdar för sprängningar inom detaljplanelagt område. Ur brottsynpunkt finns det en stor sannolikhet att det kan stjälas explosiva varor även här, särskilt då de explosiva varorna hanteras mer "öppet" på en arbetsplats och det ej ställs samma höga krav på tillträdesskyddet. För ett par sprängare kan det vara svårt att stå emot om någon genom hot vill förskansa sig varorna, det kan därför finnas en tanke om att dessa tillstånd också kan behöva gå under sekretess. I samarbetet med polisen har vi fått erfara att dessa har varit att betrakta som allmänna handlingar och vem som helst kan begära ut var det sprängs och därmed få reda på var det går att få tag på sprängmedel. Förvisso lär det framkomma ganska snart för folk som är i närheten att det ska sprängas, men genom att inte kunna ta reda på informationen flera veckor i förväg genom att ta del av handlingar kan en del ovälkomna besök kanske undvikas.

2. Det är bra att det i det nationella registret kommer att framgå vilka tillstånd som återkallats. Föreligger inga hinder kan det också vara mycket bra att även de som lämplighetsprövas men ej blivit godkända, eller de sökanden som fått avslag på sin tillståndsansökan, finns med i detta register. Det är oftast dessa personer som är viktigast att uppmärksamma om de skulle söka sig till en annan arbetsgivare/kommun. Det kan vara viktigt för en annan myndighet, än den myndighet som ej godkänt personen/tillståndet, i andra ärenden att veta detta i förväg. Personen kan byta arbetsgivare till ett annat lokalpolisområde, och vid en ny prövning kan uppgifter kring personernas olämplighet försvinna. Att ha dessa personer i registret är mer angeläget än att ha godkända deltagare. Eftersom dessa beslut kommer att vara belagda med sekretess och tystnadsplikt kommer det ej påverka dessa personer mer negativt än nödvändigt.
3. Idag är det ett bekymmer att tillståndsmyndigheterna ej får reda på när personer begår brott som borde vara skäl till återkallelse av tillståndet. Det enda tillståndsmyndigheten får är information om när en person blir dömd för något brott enligt Lagen om brandfarliga och explosiva varor. Däremot kan det finnas andra brott som bör påverka tillståndet. Nyttan av ett nationellt register skulle också kunna bli ännu större om det går att samköra med brotts- och misstankeregistret såsom tex. vapenregistret görs idag. Den som begår något brott som leder till att vapenlicensen kan komma att dras in upptäcks då automatiskt av polisen. Så som lagen ser ut idag får polisen ej ha register över personer i frågor där polisen inte är tillståndsmyndighet. Kunde en lag ändras på något sätt så att polisen ges möjlighet att ha ett register över de personerna som de lämplighetsprövar (på begäran av MSB och kommunerna) så hade detta register kunnat samköras på samma sätt som vapenregistret.

Ett förslag för att komma till rätta med detta bekymmer är att lämplighetsprövningen av deltagare och föreståndare helt fräntas MSB och kommunerna, och i stället söker personerna själva att bli godkända för detta hos polisen. Den största delen av lämplighetsprövningen görs ändå av polisen i praktiken idag. Det är inte alltid heller som MSB eller kommunen får reda på varför personer ej bedöms som lämpliga av polisen, vilket kan göra det svårt att formulera ett avslag. Detta gör att det blir ett ofullständigt avslag juridiskt sett, och det ger personerna dåliga möjligheter att också överklaga detta avslag. Ett annat problem med att föreståndarskapet/deltagare söks av den med tillstånd (eftersom godkännandet idag följer tillståndet) är att det är

arbetsgivaren (den som söker hanteringstillståndet) som får beslutet att en anställd är med i brotts/belastningsregister eller inte bedöms som lämplig av andra skäl. Av hänsyn till den enskilde arbetstagarens integritet blir det svårt för MSB/kommuner att formulera ett avslag på personers anmälan om att vara föreståndare/deltagare om anmälan kommer från en arbetsgivare/tillståndsinnehavare. Det är inte heller alltid polisen kan vara tydlig med varför de inte bedömer personen som lämplig. Om polisen är den myndighet som ger personerna ett certifikat/godkännande att jobba med explosiva varor, som personerna i sin tur kan visa upp för arbetsgivare/tillståndsmyndighet. Detta register borde då också lättare kunna samköras med brotts och misstankeregistret såsom vapenregistret görs idag. Detta är ett system som används i Norge och det kan vara bra att snegla på erfarenheterna härifrån.

4. Att de uppgifter som tillståndsmyndigheterna skriver in i registret automatiskt förses med sekretess är bra. Vissa verksamheter kommer behöva ha tillgång till sekretessbelagda uppgifter, såsom försäljare/leverantörer av explosiva varor. Det kan finnas anledning att olika nivåer finns för detta; att en fyrverkerileverantör har tillgång till uppgifter om var ännu mer stöldbegärliga och farliga varor finns i samhället (tex sprängämnen) är onödigt. Formerna för detta behöver redas ut.

Kopia till: filip.lindstrom@regeringskansliet.se

Räddningsnämnden, Uppsala kommun

Tobias Lundblad
Ordförande

Rosalind Göthberg
Sekreterare



Regeringskansliet

Försvarsdepartementet

Promemoria

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

1 Promemorians 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 denna promemoria 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 MSB 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.

Innehåll

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	2
2	Författningsförslag.....	6
2.1	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	6
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor	11
2.3	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor.....	15
3	Ärendet	19
4	Brandfarliga och explosiva varor	20
4.1	Regleringen om brandfarliga och explosiva varor	20
4.2	Tillståndskravet för brandfarliga och explosiva varor.....	21
4.3	Sprängdåden i samhället ökar	22
4.4	Ett nationellt tillståndsregister för explosiva varor	23
4.4.1	Nuvarande registerskyldighet för tillstånd som rör explosiva varor	23
4.4.2	Det finns behov av ett nationellt tillståndsregister för explosiva varor	25
4.4.3	Ett nationellt tillståndsregister hos MSB	27
4.4.4	Registrets närmare innehåll ska regleras på lägre nivå	33

4.4.5	Vilka som ska ansvara för registrering och utlämnande av uppgifter	35
4.4.6	Den tillståndsmyndighet som prövar frågan om tillstånd ska registrera uppgifterna och MSB kommer att ansvara för utlämnande av uppgifter	37
4.4.7	Registerbestämmelsernas ändamål och förhållande till annan personuppgiftsreglering	39
4.4.8	Dataskydds- och integritetsbedömning	45
4.5	En utökad kriminalisering av förstadier till grova och synnerligen grova brott mot tillståndsplikten för explosiva varor	47
4.5.1	Brott mot tillståndsplikten för explosiva varor	47
4.5.2	Tidigare straffskärpningar i LBE	48
4.5.3	Om försök, förberedelse och stämpling till brott	50
4.5.4	Det finns skäl att kriminalisera förstadier till vissa brott mot tillståndsplikten för explosiva varor	54
4.5.5	De nya brottens förhållande till annan lagstiftning	57
5	Sekretessfrågor	61
5.1	Sekretessregleringen	61
5.1.1	Offentlighetsprincipen	61
5.1.2	Innebörden av sekretess och sekretessbrytande bestämmelser	62
5.1.3	Överföring av sekretess	63
5.2	En ny sekretessbestämmelse för uppgifter som kan användas för tillverkning av explosiva varor	65
5.2.1	Den nya sekretessbestämmelsen för uppgift om tillverkning av explosiva varor	67
5.2.2	Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter	71
5.3	Sekretess hos en kommunal myndighet ska även gälla vid tillståndshantering av explosiva varor	73

5.4	Nya sekretessbestämmelser för tillståndsärenden och för register som rör explosiva varor	74
5.4.1	Behovet av sekretess för tillståndsregistret och tillståndsärenden	74
5.4.2	En ny bestämmelse till skydd för intresset att förhindra brott införs i tillståndsärenden	82
5.4.3	Sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden införs	85
5.4.4	En ny bestämmelse till skydd för intresset att förhindra brott införs för tillståndsregistret.....	87
5.4.5	En ny sekretessbrytande bestämmelse för enskilda som i sin verksamhet behöver kontrollera tillstånd	90
5.4.6	En ny bestämmelse om rätt för myndigheter att ta del av uppgifter.....	92
5.4.7	Sättet för utlämnande	95
5.4.8	Tystnadsplikten enligt LBE bör anpassas till de nya bestämmelserna.....	97
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	101
7	Konsekvenser	105
7.1	Konsekvenser för det brottsbekämpande arbetet och för enskilda	105
7.2	Ekonomiska konsekvenser	108
7.3	Konsekvenser för kommuner och den kommunala självstyrelsen.....	109
7.4	Övriga konsekvenser	110
8	Författningskommentar	111
8.1	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	111
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor	117

2 Författningsförslag

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 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 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

¹ Senaste lydelse 2020:66.

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 enskilds 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

Brandfarliga och explosiva varor

28 §

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

Sekretess gäller hos en kommunal myndighet i ärende om tillstånd som avser brandfarliga och 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 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 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 forsk-

¹ Senaste lydelse 2023:374.

ningsinstitut 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*

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.*

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.*

² Senaste lydelse 2023:374.

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,

³ Senaste lydelse 2021:657.

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, *och*

17. avgifternas storlek enligt denna lag

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.

Denna lag träder i kraft den 8 juli 2024.

2.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor

dels att 25 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 24 d–24 h §§, och närmast före 24 d § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Det nationella tillståndsregistret för explosiva varor

24 d §

Det nationella tillståndsregistret för explosiva varor som anges i 21 a § första stycket lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor ska, utöver det som anges där, innehålla uppgifter om:

1. fysiska personer som har ett betydande inflytande över en juridisk person som har meddelats tillstånd för explosiva varor,

2. personer som har godkänts som föreståndare för och deltagare i verksamheten,

3. det slag och den mängd explosiv vara som omfattas av tillståndet,

4. tillståndets giltighetstid, och

5. återkallade tillstånd till explosiva varor.

24 e §

Behörighet att föra in, ändra och ta bort uppgifter i det

nationella tillståndsregistret för explosiva varor har

1. den kommun som enligt 18 § andra stycket lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor fattar beslut om tillstånd, och

2. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

24 f §

Den myndighet som prövar frågor om tillstånd enligt 16 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor ska löpande registrera de uppgifter som ska ingå i det nationella tillståndsregistret.

24 g §

Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten har rätt att ta del av uppgifter från det nationella tillståndsregistret för explosiva varor, om den mottagande myndigheten behöver uppgifterna i sin brottsbekämpande verksamhet eller för kontroll av tillstånd vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns.

En tillståndsmyndighet enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor har rätt att ta del av uppgifter från det nationella tillståndsregistret för explosiva varor, om den mottagande myndigheten behöver

*uppgifterna i sin tillstånds-
prövning eller tillsyn enligt den
lagen.*

24 b §

*Utlämnande av uppgifter från
det nationella tillståndsregistret
för explosiva varor får göras på
medium för automatiserad
behandling.*

25 §¹

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 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 tillståndskravet i 16 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,

5. undantag från tillämpningen av lagen om brandfarliga och explosiva varor och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen i fråga om viss vara eller viss hantering, överföring, import eller export,

6. att bestämmelserna om godkännande av explosiva varor och om godkännande av föreståndare för verksamhet med explosiva varor även ska vara tillämpliga på en brandreaktiv vara,

7. de frågor som avses i 36 § 5–14 lagen om brandfarliga och explosiva varor,

8. att hantering, överföring, import eller export av en brandfarlig eller explosiv vara ska vara förbjuden, om det är av särskild betydelse med hänsyn till brand- eller explosionsrisken och till konsekvenserna av en brand eller en explosion,

9. avgifternas storlek enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor när det gäller den egna verksamheten,

¹ Senaste lydelse 2021:658.

10. att varor, som har tillstånd eller godkännande enligt äldre bestämmelser om brandfarliga och explosiva varor men som på grund av EU-direktiv ska vara CE-märkta, i stället ska förses med CE-märkning,

11. undantag från åldersgränsen i 7 §, i den utsträckning det är möjligt med hänsyn till regler som gäller inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES),

12. särskilda krav på kompetens hos föreståndare enligt 9 § lagen om brandfarliga och explosiva varor,

13. tillståndsgivningen och prövningen enligt 19 § lagen om brandfarliga och explosiva varor, och

14. deltagare enligt 9 a § lagen om brandfarliga och explosiva varor.

13. tillståndsgivningen och prövningen enligt 19 § lagen om brandfarliga och explosiva varor,

14. deltagare enligt 9 a § lagen om brandfarliga och explosiva varor, och

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

När Myndigheten för samhällsskydd och beredskap meddelar föreskrifter om fyrverkeripjäser som hanteras av allmänheten ska myndigheten, i den utsträckning det är möjligt med hänsyn till regler som gäller inom EES, endast tillåta sådana fyrverkeripjäser som har annat huvudsakligt syfte än att avge knall. Med fyrverkeripjäser avses explosiva varor som innehåller pyrotekniska ämnen, avger ljus- eller ljudeffekter och är avsedda för nöje.

1. Denna förordning träder i kraft den 8 juli 2024.

2. Uppgift om tillstånd som meddelats före den 8 juli 2024 och som fortfarande är gällande ska registreras senast den 8 oktober 2024.

3. Skyldigheten att registrera återkallade tillstånd för explosiva varor gäller inte tillstånd som har återkallats före den 8 juli 2019.

3 Ärendet

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 hemställan till Regeringskansliet (Fö2023/00104). I hemställan lämnades förslag om att införa en ny sekretessbestämmelse för uppgifter som rör illegal 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 hemställan till Regeringskansliet om författningsändringar med anledning av inrättandet av det nationella tillståndsregistret för explosiva varor (Fö2023/01534).

Denna promemoria behandlar tillkännagivandet från riksdagen och hemställningarna från MSB. Det lämnas ett flertal förslag till författningsändringar om brandfarliga och explosiva varor.

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 står 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 utpräglat 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 satser 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 rekommendationerna 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. Denna statistik finns tillgänglig från och med 2018. 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. Till och med november hade 153 fullbordade brott anmälts, enligt preliminär statistik. Utvecklingen är mycket oroväckande.

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

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.

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 rörande 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 meddelats för explosiva varor.

4.4.2 Det finns behov av ett nationellt tillståndsregister för explosiva varor

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

Skälen för bedömningen

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 rörande 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 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 meddelats 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 och tillförlitligt sätt. Det finns därför ett behov av ett samlat tillståndsregister över explosiva varor. Ett sådant register bedöms kunna 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

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 meddelats 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 meddelats 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.

Skälen för förslaget

Reglering av registrets innehåll

De aktörer som har behov av att få tillgång till uppgifter i det nationella tillståndsregistret är 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 meddelats 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 meddelats. Viss användning, förvaring och handel undantas dock enligt myndighetsföreskrifter från tillståndsplikten (2 kap. MSBFS 2019:1).

Vidare behöver registret innehålla uppgift om vem som meddelats tillstånd. Tillståndshavare enligt LBE kan vara både fysiska och juridiska personer. Uppgifter om en sådan fysisk persons identitet och, om tillståndshavaren är en juridisk person, dess firma och organisationsnummer, bör alltså framgå av registret. Dessa uppgifter 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.

Skyddet mot betydande intrång i den personliga integriteten följer också av artikel 8.1 i Europakonventionen. 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 för var och en till fysisk och mental integritet 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 är till sin karaktär typiskt sett inte känsliga för den enskilde. Intrånget i den

personliga integriteten kan därför inte anses betydande i den mening som avses i 2 kap. 6 § andra stycket RF. Åtgärderna bedöms därmed också som förenliga med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen och unionsrätten. Eftersom det enligt förslaget dock kommer att bli fråga om registrering av en förhållandevis stor krets personer bör grundläggande bestämmelser om registrets innehåll 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. Det framstår som naturligt att MSB, som 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, 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 registren, ska de bevaras eller gallras enligt de grundläggande reglerna om allmänna handlingar i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och arkivlagen (1990:782).

Det föreslås inte någon tidsgräns för hur länge uppgifter ska bevaras i registret. 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. Det ställs inga motsvarande krav för ammunition. För de nuvarande ammunitionsregistren finns inte heller någon motsvarande bestämmelse om hur länge uppgifter måste bevaras. Det saknas skäl att nu införa någon sådan tidsgräns för uppgifter i det nya registret. De regler som följer av bland annat tryckfrihetsförordningen, arkivlagen och dataskyddsförordningen sätter därmed gränserna för hur länge uppgifterna ska bevaras i registret.

Vilket behov som finns av uppgifterna blir alltså avgörande för hur länge de ska förekomma i registret. Med hänsyn till registerändamålen behöver uppgift om vid varje tidpunkt gällande registreringspliktigt tillstånd finnas i registret. Uppgifter som rör gällande tillstånd bör därför anses nödvändiga för registrets ändamål. Frågan är hur lång tid efter att ett tillstånd löpt ut som uppgifterna om tillståndet med hänsyn till ändamålet är nödvändiga att spara i registret. Det är den tidpunkten som sätter gränsen för hur länge personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning får förvaras i en form som möjliggör identifiering av den registrerade. Om det efter att den tiden inträtt finns behov av att låta vissa uppgifter kvarstå i registret under någon tid kan så ske så länge uppgifterna inte möjliggör identifiering. Eftersom utgångna tillstånd i regel förlorar intresse efter en tid bör dessa inte ingå i registret många år efter att de blivit ogiltiga. Eftersom det redan om det visar sig saknas uppgift om tillstånd i registret framgår huruvida giltigt tillstånd finns för en viss person är det i praktiken främst i samband med tillståndsprovning som en uppgift om äldre tillstånd är av intresse.

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 nu föreslås, 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 rörande 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 bör det nya registret ersätta de register som enligt hittillsvarande 21 a § ska föras över ammunitionstillstånd.

Uppgifter om tillstånd som har meddelats 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 råder 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 fortsatt bör 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 säkerhetskänslig och sådan farlig verksamhet där behovet av åtgärder i säkerhets- och bevakningshänseende präglar arbetet. Det finns därför inte samma risker för obehöriga förfaranden som i andra verksamheter. Det behov av samlad tillgång till uppgifter som rör tillstånd, som har beskrivits i avsnitt 4.4.2, gör sig således inte 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 säkerhetskänsliga uppgifter 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.

4.4.4 Registrets närmare innehåll ska regleras på lägre nivå

Förslag: Det ska i förordning anges att registret även ska innehålla uppgift om:

- fysiska personer som har ett betydande inflytande över en juridisk person som har meddelats tillstånd för explosiva varor,
- personer som har godkänts som föreståndare för och deltagare i verksamheten,
- det slag och den mängd explosiv vara som omfattas av tillståndet,
- tillståndets giltighetstid, och
- tillstånd som återkallats.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ges rätt att meddela föreskrifter om det närmare innehållet i registret.

Skälen för förslaget

Registrets närmare innehåll

Förutom de uppgifter som enligt lag ska ingå i registret bör vissa närmare bestämmelser om vilka uppgifter som registret ska innehålla framgå av förordning.

För att möjliggöra den användning som är avsedd behöver registret innehålla uppgift om vilka sorters varor och vilken tillåten mängd som tillståndet avser. Utan sådana uppgifter skulle en stor del av de kontrollåtgärder som registret ska användas till inte kunna vidtas. Exempelvis behövs uppgifter om vilken sort och mängd ett tillstånd medger inför en kontroll av om en köpare av en viss produkt har det tillstånd som krävs.

Uppgift om tillståndets giltighetstid behöver också ingå för att registret ska kunna användas för avsedda ändamål. Den uppgiften är en av de mest betydelsefulla vid många av de kontroller som registret ska kunna användas till.

Vid sidan om uppgifter om gällande tillstånd bör även uppgift om huruvida ett tillstånd har återkallats framgå av registret. Inte minst

när kommunerna ska besluta om tillstånd finns ett behov av att på ett enkelt sätt få kännedom om eventuella återkallade tillstånd i exempelvis andra kommuner. Sådan information är typiskt sett av stort intresse vid prövningen av en ansökan.

I fråga om juridiska personer innehåller de nuvarande registren enligt 21 a § LBE även 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. Dessa uppgifter har bedömts behöva ingå i registren för att ge dem ett tillräckligt innehåll och för att underlätta bland annat handläggningen av tillståndsärenden (se prop. 2022/23:102 s. 74 och SOU 2022:62 s. 233). Sådana uppgifter bör även i fortsättningen registreras, även för den nya, utvidgade kretsen av tillståndshavare som det nya registret ska avse.

För tillståndspliktig verksamhet med explosiva varor krävs godkännande av anmälda deltagare (9 a och 19 §§ LBE). I sådana verksamheter uppstår frågan om även dessa uppgifter bör ingå i det nya registret. Antalet deltagare i sådana verksamheter uppgår enligt uppgift från MSB till uppskattningsvis ca 20 000 och antalet varierar över tid, i takt med att tillståndshavarna anmäler nya deltagare. I verksamheter där det sker hantering, överföring, import eller export av explosiva varor kan det alltså finnas en relativt stor krets deltagare som har tillgång till explosiva varor. För att minska risken både för att explosiva varor hamnar i orätta händer och för att olyckor inträffar är det angeläget att obehöriga personer inte deltar i verksamheter med explosiva varor. För att underlätta kontroller i syfte att förebygga och motverka dessa risker bör därför även uppgifter om deltagare framgå av registret. När någon deltagare byts ut eller tillkommer ska personen anmälas och prövas av tillståndsmyndigheten (19 d § LBE). Den omständigheten att även deltagare förs in i registret innebär att antalet registrerade personer, och därmed mängden personuppgifter, kommer att öka. Med hänsyn till intresset av att kunna kontrollera behörigheten hos deltagare i verksamheterna framstår dock den utökade behandlingen av uppgifter som nödvändig.

Skyldighet att registrera uppgifter om personer med betydande inflytande över en juridisk person samt om godkända föreståndare och deltagare avser registrering av sådan närmare information som enligt den nu föreslagna regleringen bör framgå av förordningen. Av

systematiska skäl bör därför också bestämmelserna om att uppgifter om personer med betydande inflytande och om godkända föreståndare ska registreras, som för närvarande föreskrivs i LBE (21 a §), flyttas till förordningen.

Förutom de uppgifter som särskilt anges i lag eller förordning kan viss ytterligare relaterad information också komma att föras in i registret. Det kan exempelvis handla om de villkor som tillståndet är förenat med. Vilken sådan närmare information som behöver föras in får beslutas av MSB, som ska ansvara för registret. Om sådan ytterligare information bör ingå i registret kan det finnas ett behov av en tydlig och enhetlig reglering av vilka uppgifter som ska registreras. MSB föreslås därför ges rätt att meddela föreskrifter om registrets närmare innehåll. Vid behov kan MSB innan sådana föreskrifter meddelas samråda med sådana myndigheter som behöver använda registret i sin verksamhet.

4.4.5 Vilka som ska ansvara för registrering och utlämnande av uppgifter

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 ur registret.

Skälen för förslaget

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. Den tillståndsmyndighet som prövar en fråga om tillstånd bedöms ha

bäst förutsättningar att löpande föra in, ändra eller ta bort uppgifter och att kunna kontrollera riktigheten av informationen. Det framstår mot den bakgrunden som mest ändamålsenligt att respektive tillståndsmyndighet enligt LBE ska ansvara för registrering av uppgifter ur den egna tillståndsverksamheten.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att MSB ges det fulla ansvaret att registrera uppgifterna. En sådan ordning skulle dock kräva att kommunerna, i de fall tillståndsprövningen sker hos dem, löpande måste överföra 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 sättet för denna kommunikation behöva samordnas mellan kommunerna och MSB. Den ökade administrativa börda som en sådan ansvarsfördelning skulle innebära, i synnerhet för MSB, måste jämföras med 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 medger elektronisk tillgång för varje tillståndsmyndighet 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.

Det framstår mot denna bakgrund som mest ändamålsenligt att låta respektive tillståndsmyndighet ansvara för att uppgifter ur den egna tillståndshandlingen tillförs det nationella tillståndsregistret.

Föreskrifter om skyldigheter för kommunerna ska enligt 8 kap. 2 § första stycket 3 RF 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 många olika kommuner, vid sidan av MSB, blir skyldiga att registrera uppgifter. Det kan finnas ett behov av en tydlig och enhetlig reglering på mindre övergripande nivå av registreringen och hur den ska göras.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreslås 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 ska ha rätt att få del av informationen. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreslås därför ges rätt att meddela föreskrifter om utlämnande av uppgifter ur registret.

4.4.6 Den tillståndsmyndighet som prövar frågan om tillstånd ska registrera uppgifterna och MSB kommer att ansvara för utlämnande av uppgifter

Förslag: Den myndighet som prövar frågan om tillstånd ska enligt förordningen om brandfarliga och explosiva varor vara behörig att föra in, ändra och ta bort uppgifter ur registret. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska, i egenskap av förvaltare av registret, ha behörighet att vidta sådana åtgärder för hela registret.

Respektive tillståndsmyndighet ska enligt samma förordning vara skyldig att löpande registrera de uppgifter som registret ska innehålla.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ha rätt att meddela föreskrifter om registrering av uppgifter och om utlämnande av uppgifter ur registret.

Skälen för förslaget

Tillståndsmyndigheternas behörigheter och skyldigheter att löpande registrera uppgifter

MSB och kommunerna ska ansvara för att registrera uppgifter i registret. Respektive tillståndsmyndighet bör därför ges behörighet att i det IT-system som ska utgöra registret föra in, ändra och ta bort uppgifter från den egna tillståndshanteringen. Eftersom MSB

föreslås vara systemförvaltare av registret bör MSB även ha behörighet att föra in, ändra och ta bort uppgifter för hela tillståndsregistret.

Det nya registret ska kunna användas för att tillhandahålla tillförlitlig information om gällande och återkallade tillstånd enligt LBE. Det är därför av stor vikt att registret innehåller aktuell information. Uppgifter om nya beslut och ändrade uppgifter bör därför skyndsamt föras in i registret så att dess innehåll korrekt återspeglar rådande förhållanden. Tillståndsmyndigheterna bör därför vara skyldiga att löpande registrera de uppgifter som registret ska innehålla. Innebörden av denna skyldighet är att uppgifter fortlöpande ska registreras vartefter de tillkommer i tillståndsverksamheten. Av syftet med registret och dess användning följer att sådana registreringsåtgärder inte bör anstå längre än nödvändigt.

MSB har det övergripande ansvaret för registret. Eftersom ytterligare föreskrifter kan behöva meddelas om registreringen bör MSB få rätt att meddela föreskrifter om registrering av uppgifter.

MSB kommer i egenskap av registerförande myndighet att ansvara för att lämna ut uppgifter ur registret. Det IT-system som MSB utvecklat för att hantera registret kan anpassas för att möjliggöra sådana utlämnanden på ett snabbt och säkert sätt. I syfte att åstadkomma enhetlighet och tydlighet för mottagarna av sådan information kan MSB komma att behöva meddela föreskrifter om utlämnandet. MSB bör därför få rätt att meddela sådana föreskrifter.

4.4.7 Registerbestämmelsernas ändamål och förhållande till annan personuppgiftsreglering

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 ska vara personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter i det nationella tillståndsregistret.

Bedömning: Ett av registerändamålen ska fortsatt vara att underlätta handläggningen av frågor om tillstånd enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.

De nuvarande upplysningsbestämmelserna som klargör vilka allmänna regler som gäller för personuppgiftsbehandlingen bör fortsätta att gälla.

Skälen för förslaget och bedömningen

Registerändamål och personuppgiftsreglering

Bestämmelser om registerändamål har betydelse särskilt för frågor som rör personuppgiftsbehandling. Det finns därför anledning att överväga vilken 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 det tidigare bedömts att

varken ISP, 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. I sammanhanget konstaterades 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.) konstaterades 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 ISP, 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 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 får alltså anses vara tillämplig också på all den personuppgiftsbehandling som kommer att behöva utföras vid fullgörande av uppgifterna att föra registret och att tillföra registret uppgifter ur tillståndshantering.

EU:s dataskyddsförordning utgår från att varje behandling av personuppgifter måste ha en rättslig grund. 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 sådana personuppgifter är som utgångspunkt förbjuden (artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning). Sådana känsliga uppgifter ska inte behöva ingå i registret. För att behandlingen av andra personuppgifter än sådana som är känsliga ska vara laglig måste något av de villkor som anges i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen vara uppfyllt. När det gäller statliga och kommunala myndigheters personuppgiftsbehandling uppfylls i regel de villkor 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.

Den behandling av personuppgifter som görs i samband med att tillståndsmyndigheterna i enlighet med den nuvarande regleringen lägger in och bevarar personuppgifter i ammunitionsregistren har bedömts nödvändig för att myndigheten ska kunna fullgöra den i lag reglerade rättsliga 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. Det har vidare bedömts röra 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 det bedömts 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 görs det tydligt att bestämmelserna i registerförfattningen måste läsas tillsammans med andra författningar som innehåller de grundläggande kraven på hur personuppgifter får behandlas.

Behovet av upplysningsbestämmelser kvarstår även med det förslag till nytt register som nu lämnas. I LBE bör 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 §§) och bör därför fortsätta att gälla.

Eftersom det nationella tillståndsregistret kommer att innehålla fler uppgifter än de som förekommer i dagens register och då det nya registret kommer att kunna ges ett bredare användningsområde bör registret också 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. 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 bör det 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 bör det 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 fortsatt 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).

Enligt vad som nu föreslås ska MSB ha till uppgift att föra det nya registret. Uppgifterna som ska ingå i registret härrör från tillståndsgivningen hos såväl MSB som hos kommunerna. Ansvaret för att tillföra registret information föreslås följa med uppgiften att pröva en fråga om tillstånd. Det är dock MSB som ska ha det övergripande ansvaret för att förvalta registret, tillse att registret återger korrekt information och för att personuppgiftsbehandlingen sker på ett korrekt sätt. För att tydliggöra vem den enskilde kan vända sig till med klagomål bör det därför anges i LBE att MSB är personuppgiftsansvarig för personuppgiftsbehandling i det nya registret. En sådan bestämmelse tydliggör också att avsikten med att ge kommunerna till uppgift att förse registret med information inte är att ge kommunerna uppgifter i fråga om registerföringen i övrigt.

4.4.8 Dataskydds- och integritetsbedömning

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

Skälen för bedömningen

Bedömningen och åtgärder för att hantera risker med behandlingen

Den utökade personuppgiftsbehandling som det nationella tillståndsregistret kommer att innebära har inte bedömts utgöra ett betydande intrång i den personliga integriteten i den mening som avses i 2 kap. 6 § andra stycket RF och har bedömts förenlig med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga (avsnitt 4.4.3).

Av betydelse för den bedömning som gjorts är bland annat omständigheten att uppgifterna som ska registreras inte till sin karaktär typiskt sett är känsliga 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 integritetshänseende 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 föreslås innebär att den tillåtna användningen av registret tydliggörs och begränsar också vilka närmare uppgifter som får förekomma i registret. Av bestämmelserna följer att uppgifter som är integritetskänsliga inte får behandlas i registret i en omfattning som inte är godtagbar.

Ytterligare åtgärder som kan bli aktuella för att säkerställa skyddet för uppgifterna kan komma att regleras i till exempel MSB:s föreskrifter. Sådana föreskrifter kan röra rutiner för behörigheter och kontroll av vilka som får tillgång till uppgifter ur registret. Ytterst är det MSB, i egenskap av registerförande myndighet, som ska tillse att krav som gäller personuppgiftsbehandling och dataskydd efterlevs.

Behov av personuppgiftsbehandling och proportionalitet

I enlighet med vad som framgår av avsnitt 4.4.2 finns 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 (artikel 35.7 b i dataskyddsförordningen).

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

Personuppgiftsbehandlingen som användandet av en samling av sådan information innebär bedöms som nödvändig för att tillgodose behoven hos brottsbekämpande myndigheter samt vid tillsyn,

tillståndsprovning och i samband med att näringsidkare använder uppgifter i registret för att kontrollera tillstånd. Åtgärderna får anses 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 tillse 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 närmare.

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 uppsåtligen 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 (smugglingslagen). 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 vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt ska beaktas risken för att de explosiva varorna hade kunnat komma till brottslig användning samt varornas grad av farlighet och omfattningen av det olagliga innehavet. Det betonades att uppräkningslistan 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. Uppräkningslistan av de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen 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 maximistraffet 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 talar för att tidigare straffskärpningar gett effekt i form av ökad lagföring är 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 maximistraffet 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 fullbordan, 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 avseende 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 explosiva varor 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 gäller narkotikasmuggling är 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 gäller för narkotikasmugglingsbrotten, straffbelägga försök till alla svårhetsgrader av smuggling av vapen och smuggling av explosiva varor. När det gäller 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 kan därför förutsättas att det i samband med illegal införsel av vapen och explosiva varor till Sverige förekommer handlingar av förberedelse- och stämplingskaraktär. Mot bakgrund av detta och det växande problemet med illegal införsel av vapen och explosiva varor till landet fanns det 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 bör 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

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

Skälen för förslaget

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 osjälvständiga brott är därför särskilt viktiga för att bekämpa denna typ av kriminalitet.

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 får anses motiverat utifrån det ökade antalet illegala sprängningar i samhället. En utökad kriminalisering får 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 är avsikten med att kriminalisera förstadier till brott mot tillståndsplikten för explosiva varor att ge de rättsvårdande myndigheterna möjlighet att ingripa mot illegal hantering av sprängmedel och därmed, i större utsträckning, kunna förhindra sprängdåd innan de sker. En utökad kriminalisering påvisar också att samhället reagerar kraftfullt mot kriminellas våldsanvändning genom användandet av explosiva varor.

En utökad kriminalisering av förstadier till brott mot tillståndsplikten för explosiva varor bör omfatta grovt brott och synnerligen grovt brott. Det får anses rimligt att brottets straffrättsliga delar så långt som möjligt liknar 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. Det kan

därmed inte råda någon tvekan om att aktuella brott är så allvarliga och att straffskalorna ligger på sådana nivåer att en kriminalisering av förstadiet 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).

En utökad kriminalisering som föreslås avseende förstadiet till vissa brott mot tillståndsplikten för explosiva varor bedöms kunna få praktisk betydelse och ha ett lika stort användningsområde som motsvarande regler för vapenbrott. Möjligheten att upprätthålla kriminaliseringen lär 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. Som tidigare konstaterats är den illegala hanteringen av sprängmedel och sprängningar ett stort samhällsproblem, vilket innebär att en mängd ageranden görs på förstadiet innan ett sprängdåd sker. Som exempel på försök till brott mot tillståndsplikten för explosiva varor är att en kriminell person försöker komma i besittning av illegalt 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 överlåtelse av sprängmedel som denne ännu inte innehar (jfr prop. 2015/16:113 s. 50). Vad gäller stämpling till sådant brott är ett exempel när någon i samråd med annan beslutar att införskaffa explosiva varor eller att någon försöker anstifta någon annan att utföra handlingen eller själv åtar sig eller erbjuder sig att utföra den.

Sammanfattningsvis bedöms det finnas ett reellt och tillräckligt stort användningsområde för den nya bestämmelsen. 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.

4.5.5 De nya brottsens 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 s.k. 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. förstadiet brotten kommer inte att behandlas annorlunda i detta avseende.

Förhållande till bestämmelser om tvångsmedel

Användningen av straffprocessuella tvångsmedel är ofta avgörande för att bekämpa brottslighet och på så sätt öka tryggheten i samhället. 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, bland annat häktning, husrannsakan och beslag, återfinns i huvudsak i rättegångsbalken.

För häktning krävs att någon på sannolika skäl är misstänkt för brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer, om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han eller hon avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff, undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning eller fortsätter sin brottsliga verksamhet (24 kap. 1 § rättegångsbalken). Gällande husrannsakan får sådan företas om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts på vilket fängelse kan följa för att bland annat söka efter föremål som kan tas i beslag (28 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken). För beslag finns inget krav på minimi-straff, utan huvudregeln är att ett föremål får tas i beslag om det skäligen kan antas bland annat ha betydelse för utredning om brott (27 kap. 1 § rättegångsbalken). För all tvångsmedelsanvändning gäller att åtgärden måste vara proportionerlig för att få vidtas (se till exempel 24 kap. 1 § tredje stycket och 27 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken samt prop. 2021/22:119 s. 85).

Vissa straffprocessuella tvångsmedel kategoriseras som hemliga, vilket innebär att de används utan att den person som tvångsmedlet riktas mot känner till det. Till de hemliga tvångsmedlen räknas hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning, hemlig rumsavlyssning, hemlig dataavläsning och postkontroll. Användningen av hemliga tvångsmedel enligt rättegångsbalken förutsätter att det finns en konkret brottsmisstanke som är föremål för en förundersökning.

Vissa hemliga tvångsmedel kan dock användas även utanför en förundersökning, inom ramen för de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka vissa allvarliga brott. Nyligen trädde flera lagändringar i kraft som gav de brottsbekämpande myndigheterna utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel för att förhindra och utreda allvarliga brott (Hemliga tvångsmedel – effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott, prop. 2022/23:126).

Regler om hemliga tvångsmedel finns huvudsakligen i 27 kap. rättegångsbalken. Därutöver finns regler om hemliga tvångsmedel i bland annat lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott (preventivlagen), lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) och lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning. Regleringen i 1 a § preventivlagen, 2 § inhämtningslagen och 7–10 §§ lagen om hemlig dataavläsning tar sikte på vissa särskilt allvarliga brott, däribland grovt brott eller synnerligen grovt brott enligt 29 a § LBE.

Vad gäller förundersökning får hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning användas för ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, vissa särskilt uppräknade brott samt försök, förberedelse eller stämpling till de aktuella brotten, om en sådan gärning är belagd med straff (27 kap. 18 a § andra stycket och 20 b § rättegångsbalken). Hemlig avlyssning får även användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott vid en förundersökning om ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, vissa särskilt uppräknade brott samt försök, förberedelse eller stämpling till de aktuella brotten, om en sådan gärning är belagd

med straff (27 kap. 18 b § rättegångsbalken). Ett tillstånd till hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation ger även rätt att vidta åtgärder gällande hemlig övervakning av elektronisk kommunikation (27 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken). Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får användas vid bland annat en förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader och vissa särskilt uppräknade brott samt försök, förberedelse eller stämpling till de aktuella brotten, om en sådan gärning är belagd med straff (27 kap. 19 a § andra stycket rättegångsbalken). Hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter får användas vid en förundersökning för samma brott som hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation och hemlig kameraövervakning (4 § lagen om hemlig dataavläsning). Hemlig rumsavlyssning får huvudsakligen användas vid en förundersökning om brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år, vissa särskilt uppräknade brott samt försök, förberedelse eller stämpling till dessa brott, om en sådan gärning är belagd med straff och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i fyra år (27 kap. 20 d § rättegångsbalken). Hemlig dataavläsning som gäller rumsavlyssning får användas under samma förutsättningar som hemlig rumsavlyssning (6 § första stycket lagen om hemlig dataavläsning). Dessutom får ovan nämnda hemliga tvångsmedel användas för att utreda ett eller flera brott vars straffvärde eller samlade straffvärde överstiger en viss nivå (se till exempel 27 kap. 18 a § andra stycket 21 och 22 rättegångsbalken). Vad gäller postkontroll får brev, telegram eller annan försändelse som finns hos ett post- eller telebefordringsföretag endast tas i beslag om det för brottet är föreskrivet fängelse i ett år eller däröver och försändelsen hade kunnat tas i beslag hos mottagaren (27 kap. 3 § rättegångsbalken).

Vad gäller brott mot tillståndsplikten för explosiva varor är straffskalorna fyra till sju års fängelse för grovt brott och sex till tio års fängelse för synnerligen grovt brott. Genom den nya paragrafen straffbeläggs gärningarna på förstadiet. Det innebär att både ordinära tvångsmedel, såsom häktning, husrannsakan och beslag, samt hemliga tvångsmedel kommer att kunna användas för försök, förberedelse eller stämpling till grovt och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor.

5 Sekretessfrågor

5.1 Sekretessregleringen

5.1.1 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna 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 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. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar i tillämpliga delar även gälla hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller regioner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. På motsvarande sätt ska enligt 2 kap. 4 § OSL tryckfrihetsförordningens bestämmelser om

handlingsoffentlighet även gälla sådana privaträttsliga organ som anges i bilagan till OSL i de delar av verksamheten som anges där.

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 RF 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 (s.k. 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 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

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.

Bedömning: Sekretessen bör inte vara begränsad i tiden.

Skälen för förslaget och bedömningen

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 utmynnat 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 sprängämnes-

säkerhet. 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 improviserade spränganordningar. 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 statsskick. 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 bedöms skälen för sekretess väga tyngre än intresset av insyn, varför det bör införas sekretess för uppgifter hos MSB som kan användas för tillverkning av explosiv vara.

5.2.1 Den nya sekretessbestämmelsen för uppgift om tillverkning av explosiva varor

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, s.k. 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. 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, utlösningssystemer 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. I förevarande fall finns det dock en risk med att avgränsa föremålet för sekretessen alltför mycket. För att den nya sekretessbestämmelsen ska fylla sitt syfte och erbjuda ett tillfredställande 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. Den nya sekretessbestämmelsen bör därför formuleras så att den omfattar uppgifter om instruktion, ritning eller annan liknande uppgift som kan användas för tillverkning av explosiva varor.

Sekretessens räckvidd och överföring av sekretess

Uppgifterna som behöver skyddas finns i huvudsak hos MSB. Det är endast ett fåtal sekretessbestämmelser i OSL som gäller utan att räckvidden är begränsad. En uppgift kan då 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 också begränsas genom att sekretess till exempel enbart gäller för uppgift som hänför sig till viss verksamhet eller i ett ärende enligt en specifik lagstiftning.

I detta fall framstår det som mest ändamålsenligt att låta avgränsa sekretessens räckvidd genom att ange den myndighet där uppgifterna typiskt sett finns, dvs. hos MSB (det s.k. primära sekretessområdet). Det är MSB, och inte kommunerna, som prövar frågor om tillstånd för explosiva varor när det rör tillverkning (18 § första stycket 1 LBE). Sekretessens räckvidd bör därför utformas så att sekretess gäller för uppgifter hos MSB som kan användas för tillverkning av explosiv vara.

MSB har emellertid 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 anført 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. 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 ska gälla hos den mottagande myndigheten.

Skaderekvisit

Sekretessens styrka bestäms i regel med hjälp av s.k. 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 skadeprövning 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. 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. Den risk som får anses finnas för att uppgifterna kan komma att användas för illegala ändamål talar 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 uppgift som kan lämna information om

tillverkning av explosiva varor måste insynsintresset bedömas som mycket begränsat. Mot denna bakgrund och för att skyddet ska bli tillfredställande bör den nya sekretessbestämmelsen 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. Ett omvänt skaderekvisit innebär dessutom i detta fall att någon sekretessbrytande bestämmelse inte behöver införas. 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 vara 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 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 typisk sett inte anses avta efter en viss tid. Det framstår därför inte som lämpligt att låta en viss angiven längsta sekretesstid gälla för dessa uppgifter.

Placering av bestämmelsen 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. Det framstår därför som mest lämpligt att placera bestämmelsen 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 om säkerhets- eller bevakningsåtgärder är tillämplig på näraliggande uppgifter, men är begränsad till skydd för åtgärder avseende förvaring av sprängämnen (punkt 2). I paragrafen finns bestämmelser om sekretess för olika brottsförebyggande åtgärder som i huvudsak hänför sig till annan verksamhet än polisens. Vissa av åtgärderna syftar endast indirekt till att förebygga brott. Föremålet för sekretessen är uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd i vissa angivna avseenden. Sekretess enligt punkt 2 kan exempelvis gälla uppgifter om tekniska metoder som försvårar förfalskning av mynt, sedlar och andra värdehandlingar. Vidare kan uppgifter om åtgärder vid transport av pengar och utlämning av pengar över disk bli skyddade, om åtgärderna syftar till att förebygga brott. Den nya sekretessbestämmelsen tar inte sikte på uppgifter om säkerhets- eller bevakningsåtgärder och bör placeras som en ny bestämmelse i 18 kap. OSL, under en ny rubrik. Det bör också införas en ny rubrik närmast före den nya bestämmelsen.

5.2.2 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 företrädare framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. I dessa fall är rätten att meddela och offentliggöra uppgifter helt inskränkt.

Den nya sekretessbestämmelsen 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 företrädare 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 tillverkning av explosiva varor är mycket känsliga och ett röjande av sådana uppgifter skulle kunna orsaka mycket stor skada. Som konstaterats ovan är insynsintresset för sådana uppgifter mycket begränsat. Tystnadsplikten som följer av den nya sekretessbestämmelsen bör därför ha företrädare framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

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

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

Skälen för förslaget

Sekretess även för uppgift i ärende 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 driftsförhållanden, 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.

Det finns ett behov av sekretess även vad gäller tillståndsärenden som avser explosiva varor. Det framstår som naturligt att uppgifter som lämnas till en kommunal nämnd vid ansökan om tillstånd till hantering av explosiva varor ofta innehåller potentiellt känsliga uppgifter om till exempel en enskilds affärs- eller driftsförhållanden. 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. Sekretess bör således gälla även uppgifter hos kommunala myndigheter i ärende om tillstånd till explosiva varor. 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

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.

Skälen för bedömningen

Skyddsvärda uppgifter förekommer i tillståndsärenden och kommer att finnas i registret

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

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 ska ingå i det föreslagna registret kommer från den tillståndsprövningsverksamhet för explosiva varor som bedrivs av MSB och kommunerna. Vid tillståndsprövningen 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, både när tillståndsprovningen gäller explosiva och 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 rör 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 kommer inte att behöva ingå i det nya registret men är skyddsvärda i tillståndsverksamheten eftersom de kan användas för att olovligen komma åt explosiva varor. I syfte att motverka sådan åtkomst är det 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 eller försatts i konkurs 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. Det finns mot denna bakgrund ett skyddsbehov för uppgifter om enskildas personliga förhållanden hos tillståndsmyndigheterna.

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

enskilda affärs- eller driftförhållanden i vissa fall (30 kap. 23 § OSL samt 9 § OSF och bilagan p. 56). Hos en kommunal myndighet gäller motsvarande sekretess i ärende om tillstånd till hantering av brandfarliga varor (30 kap. 28 § OSL). Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av eller uttag ur register enligt lagen (1998:620) om belastningsregister för uppgift i registret. 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 sin 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 enskilda 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 enskilda 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 försvarssekretess (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 regleringen utgör inte ett tillräckligt skydd

Som beskrivits i avsnitt 4.4.2 är behovet av ett samlat register över uppgifter om explosiva varor motiverat inte minst 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 uppgifterna i det nya registret och i tillståndverksamheten. Det bör i sammanhanget 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. Uppgifterna 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 bör inte alla uppgifter som registret ska innehålla vara offentliga. För att sådan information inte samtidigt ska vara offentlig hos tillståndsmyndigheterna i deras ärendehantering måste 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.

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 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 stöldbegärliga varor, 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. 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 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 är då 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. Det allmänna intresset av att skydda information som kan användas för att utföra allvarliga och synnerligen farliga brott gör sig därför 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, måste intresset av insyn i vissa fall stå tillbaka. Skälen för att med ändamålsenliga regler begränsa offentligheten för uppgifter som kan

komma till sådan användning måste 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 måste hanteras av tillståndsmyndigheterna. Varje uppgift om dessa enskilda är naturligtvis inte skyddsvärd. Genom den omfattande offentlighet som med dagens reglering gäller för uppgifter om enskilda personliga förhållanden i tillståndsverksamhet enligt LBE blir dock information också av känslig karaktär offentliggjord i en utsträckning som inte kan motiveras med hänsyn till insynsintresset.

Vid en avvägning mellan sekretessintresset och intresset av insyn i myndigheternas verksamhet får det mot denna bakgrund anses vara motiverat att införa regler om sekretess till skydd för allmänna och enskilda intressen.

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

Förslag: Sekretess ska gälla hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och hos kommunala myndigheter för uppgift i tillståndsärende 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.

Skälen för förslaget

Bestämmelsens utformning

Den givna 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 ska 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). 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. Eftersom behovet är hänförligt till tillståndsmyndigheterna, vilka enligt LBE utgörs av MSB och av den eller de kommunala nämnder som prövar frågor om tillstånd, bör sekretessbestämmelsens räckvidd begränsas till aktuella myndigheter. 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.

Regeln bör 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). 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 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. En sekretessbestämmelse med ett omvänt skaderekvisit för tillståndsärendena enligt LBE skulle därför kunna leda till att uppgifter som inte är särskilt skyddsvärda kommer att omfattas av sekretessen. Dessa omständigheter 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. 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 varor som ett tillstånd omfattar, information om hur och var varorna förvaras eller förteckningar över de personer som förekommer i verksamheten och som tar befattning med vissa varor. Sådana uppgifter kan ge information om sårbarheter, och därmed risker i säkerhets-hänseende, 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 varorna utgöra en förutsättning för att komma åt sådana varor genom tillgrepp eller på annat sätt.

I allmänhet torde uppgifter om en tillståndshavares namn och adress inte 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.

Med ett rakt skaderekvisit kan sekretess gälla i den utsträckning det behövs samtidigt som insynen i myndighetens verksamhet inte inskränks mer än nödvändigt. Utgångspunkten är 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). Det finns inte anledning att frångå den tiden när det gäller ärenden om tillstånd enligt LBE.

Placering av bestämmelsen och rubriksättning

Då 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 vapenlagen bör det också införas en ny rubrik närmast före den nya bestämmelsen.

5.4.3 Sekretess till skydd för enskilda personliga förhållanden införs

Förslag: Sekretess ska gälla hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och hos kommunala myndigheter för uppgift om en enskilda personliga förhållanden i ärende 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 allmän handling ska sekretessen gälla i högst sjuttio år.

Skälen för förslaget

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). Uppgifter som förekommer i sådana ärenden behöver, förutom i

syfte att förhindra att varorna kommer till brottslig användning, också kunna hemlighållas till skydd för enskilda. Uppgifterna som det är fråga om är hänförliga till den enskildes personliga förhållanden, vilket bör anges som sekretessens föremål. Den nya sekretessbestämmelsen till skydd för enskilda bör därför 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. Samma typ av rekvisit bör gälla enligt den nya bestämmelsen. Ett sådant skaderekvisit innebär att sekretessbedömningen i första hand ska kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften och avgörande för bedömningen blir om uppgiften är av sådan art 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. Med ett rakt skaderekvisit kan sekretessen gälla i den utsträckning det behövs samtidigt som insynen inte inskränks mer än nödvändigt.

Slutligen bör sekretessbestämmelsen innehålla en begränsning i tid. När det gäller sekretess till skydd för enskilda för uppgifter om personliga förhållanden är sekretesstiden vanligen högst sjuttio år. Det finns inte anledning att frångå 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

Förslag: Sekretess ska gälla för uppgift 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.

Skälen för förslaget

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 bör den i första hand 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. En sekretessbestämmelse till skydd för det nationella tillståndsregistret bör därför gälla oavsett hos vilken myndighet den förekommer, dvs. för hela den offentliga förvaltningen. Sekretessen bör därför 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.

Som utgångspunkt bör skaderekvisitet utformas på samma sätt som i sekretessbestämmelsen för uppgifter i tillståndsärenden. Liksom vad som föreslås för sådana uppgifter bör sekretessen för uppgifter i registret gälla med ett rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet. Den skadebedömning som därmed 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. Uppgifter i tillståndsregistret som är av sådan art kan exempelvis handla om vilka typer av varor

som ett tillstånd omfattar, eventuella villkor för användningen eller förteckningar över de personer som förekommer i verksamheten och som tar befattning med vissa varor. 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. Med ett rakt skaderekvisit kan sekretessen gälla i den utsträckning det behövs samtidigt som insynen inte inskränks mer än nödvändigt.

Det kan övervägas om det bör föreskrivas vissa undantag från sekretessen för sådana uppgifter i registret som inte bör anses skyddsvärda. Det kan finnas skäl att i sammanhanget jämföra 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. Särskilda undantag finns i fråga om sekretessen för vapenregister 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 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 vapenstölder (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 man 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. Det framstår dock inte 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 och 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 anses skadliga. Om tillståndshavaren dessutom är känd för allmänheten talar det ytterligare för en sådan bedömning. 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. Det finns därför inte anledning att föreskriva ett generellt undantag för dessa uppgifter. När sekretess nu föreslås med ett rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet, gör sig inte heller behovet av en begränsning lika starkt gällande som när skaderekvisitet är omvänt, vilket är fallet med sekretessen gällande vapen. Någon sådan begränsning föreslås därför inte.

Sekretessen för uppgifter i tillståndsärenden föreslås gälla som längst i fyrtio år. 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

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

Skälen för förslaget

Det behövs en sekretessbrytande bestämmelse för enskilda

Sekretess ska 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 ske rutinmässigt, med utgångspunkt i behov som finns i den mottagande aktörens verksamhet. Det föreslås mot bland annat den bakgrunden att sekretessen för uppgifter i registret ska brytas mot vissa myndigheter genom att en bestämmelse om uppgiftsskyldighet införs (se avsnitt 5.4.6). För att möjliggöra för vissa enskilda att

rutinmässigt ta del av uppgifter ur registret bör också en sekretessbrytande bestämmelse införas. 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 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, genom elektroniskt utlämnande, få del av handlingar genom en s.k. fråga-svarstjänst. Begränsningen bör därför ges en generell utformning och ta sikte på behovet att i den enskilda verksamheten kontrollera tillstånd.

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

5.4.6 En ny bestämmelse om rätt för myndigheter att ta del av uppgifter

Förslag: Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten ska ha rätt att ta del av uppgifter från det nationella tillståndsregistret för explosiva varor, om myndigheterna behöver uppgifterna i sin brottsbekämpande verksamhet eller för kontroll av tillstånd vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns.

Tillståndsmyndigheterna, det vill säga kommunerna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, ska ha rätt att ta del av uppgifterna om de behöver dem i sin tillståndsprövning eller tillsyn enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Skälen för förslaget

Uppgiftsskyldighet gentemot vissa myndigheter

Ett syfte med det nationella tillståndsregistret är att myndigheter ska kunna använda registret vid kontroller av tillstånd som avser explosiva varor. Utlämnande av uppgifter till myndigheterna behöver kunna ske snabbt för att möjliggöra en ändamålsenlig användning av registret.

Registret föreslås omfattas av en ny sekretessbestämmelse. Som huvudregel gäller sekretess mellan myndigheter samt inom en myndighet, om det finns olika verksamhetsgrenar som är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Vid utlämnande av uppgifter ur tillståndsregistret från MSB till en myndighet som behöver uppgifterna för kontroller i till exempel sin brottsbekämpande verksamhet bör det i normala fall inte kunna antas att explosiva varor kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs. Sekretessen som ska gälla för registret utgör i sådana fall inget hinder för utlämnande till den andra myndigheten. Det kan dock inte uteslutas att särskilda situationer kan uppstå som är mer svårbedömda och där sekretess skulle kunna gälla mellan MSB och den andra myndigheten. Av 10 kap. 28 § OSL följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Genom en bestämmelse om uppgiftsskyldighet tydliggörs

skyldigheten för MSB att tillhandahålla informationen till de myndigheter som i sin dagliga verksamhet behöver tillgång till uppgifter ur registret. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet kan ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information (prop. 1979/80:2 Del A s. 322). Med den utformning som nu föreslås för uppgiftsskyldigheten medför bestämmelsen att sekretessen i förekommande fall bryts i förhållande till den myndighet som har rätt att ta del av registeruppgifterna.

Det är inte nödvändigt att bestämmelsen placeras i lag. Bestämmelsen kan i stället placeras i förordningen om brandfarliga och explosiva varor. På så sätt möjliggörs att justeringar enkelt kan ske om det exempelvis framkommer att fler myndigheter behöver få tillgång till uppgifter från registret eller om det sker verksamhetsförändringar som gör att en viss myndighet inte längre har behov av tillgång till uppgifter ur registret.

Vilka bör få ta del av uppgifter från registret?

Det nationella tillståndsregistret ska ha till ändamål att bland annat underlätta frågor om tillstånd och tillsyn enligt LBE samt att ge information som behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott med anknytning till explosiva varor. Det ska också 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.

Sådana brottsbekämpande myndigheter som har behov av information från registret för att utföra sina uppgifter bör omfattas av uppgiftsskyldigheten. Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten bör därför få rätt att få ta del av uppgifterna i registret, om de behöver uppgifterna i sin brottsbekämpande verksamhet. Därmed kommer de att kunna ta del av uppgifter som de behöver för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott. Ekobrottsmyndigheten, vars uppgift är att bekämpa ekonomisk brottslighet, bedöms inte behöva omfattas av uppgiftsskyldigheten

eftersom myndighetens brottsbekämpande verksamhet inte har anknytning till explosiva varor.

Det finns också ett behov av att kunna kontrollera tillstånd vid utförande av uppgifter som inte främst utgör brottsbekämpande verksamhet. Till exempel utför Tullverket, i samband med in- och utförsel av varor över landsgränsen, kontroller som inte endast är brottsbekämpande. Uppgiftsskyldigheten bör därför även avse utlämnande för sådana kontroller.

Förutom myndigheter som utför kontroller i brottsbekämpande syfte och vid in- eller utförsel över gränsen har också tillståndsmyndigheterna behov av att ta del av uppgifter i registret. Kommunerna och MSB bör därför ges rätt att få ta del av uppgifter från registret som behövs för att pröva frågor om tillstånd. Trots att MSB förvaltar registret och därför har tillgång till uppgifterna kan, beroende på myndighetens organisation, tillståndsverksamheten komma att vara skild från den verksamhet som ansvarar för registret, vilket eventuellt skulle kunna få till följd att sekretessen blir gällande mellan olika verksamhetsgrenar inom myndigheten (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Uppgiftsskyldigheten bör därför avse alla tillståndsmyndigheter enligt LBE, dvs. både MSB och kommunerna.

Tillståndsmyndigheterna har också ett tillsynsansvar inom sitt verksamhetsområde. Det bör därför också framgå att uppgifter ska lämnas ut i den utsträckning det behövs för detta ändamål.

Utlämnande av uppgifter kan ske elektroniskt och begäran kan hanteras automatiskt så att utlämnande kan ske omedelbart, genom en s.k. fråga-svarstjänst (se avsnitt 5.4.7).

5.4.7 Sättet för utlämnande

Förslag: Det bör föreskrivas att utlämnande av uppgifter från det nationella tillståndsregistret för explosiva varor får göras på medium för automatiserad behandling.

Bedömning: Sättet för utlämnande behöver inte regleras i övrigt.

Skälen för förslaget och bedömningen

Uppgifter ska kunna lämnas ut elektroniskt

Ett syfte med registret är att möjliggöra snabbare kontroller av tillstånd och uppgifterna i registret måste kunna vara åtkomliga för användarna på ett ändamålsenligt sätt. Utgångspunkten bör därför vara att uppgifterna ska kunna vara elektroniskt tillgängliga för berörda myndigheter, kommuner och vissa enskilda aktörer.

Ett elektroniskt utlämnande omfattar utlämnande av uppgifter antingen genom direktåtkomst eller genom utlämnande på medium för automatiserad behandling. Någon legaldefinition av begreppen finns inte och de tar bara sikte på formen för utlämnandet. Med direktåtkomst avses vanligen att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databas, och på egen hand kan söka efter information, men utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen. Prövningen av om ett utlämnande är förenligt med OSL måste därför ske redan då uppgifter görs tillgängliga genom direktåtkomst. I praxis och förarbeten har direktåtkomst ansetts föreligga om en myndighet har sådan teknisk tillgång till upptagningar som avses i 2 kap. 6 § första stycket TF hos en annan myndighet. Genom att utlämnandeformen direktåtkomst allmänt sett anses innebära särskilda risker för otillbörliga integritetsintrång har det ansetts att direktåtkomst bör särregleras för att sådan åtkomst ska vara tillåten.

Vid annat elektroniskt utlämnande än genom direktåtkomst används ibland uttrycket utlämnande på medium för automatiserad behandling. Begreppet medium för automatiserad behandling saknar legaldefinition men vanligen avses ett överlämnande av elektroniskt lagrade uppgifter via till exempel e-post eller genom filöverföring från ett datorsystem till ett annat. Vid ett mer omfattande informationsutbyte mellan myndigheter är det oftast den senare

metoden som används. Vid sådant förfarande är det den utlämnande myndigheten som rättsligt förfogar över frågan om och i så fall vilka uppgifter som ska lämnas ut till den mottagande myndigheten. Utlämnandet skiljer sig alltså på detta sätt från direktåtkomst. Vid ett utlämnande på medium för automatiserad behandling får användaren fråga efter uppgiften som hämtas av utlämnaren och sedan ges till användaren. Det kan ske genom ett automatiserat förfarande (Ds 2022:13).

Behovet av att snabbt utbyta information från det nya registret kan tillgodoses genom exempelvis en s.k. fråga-svarstjänst. Det IT-system som hos MSB ska användas för registret kan enligt uppgift från myndigheten anpassas för sådan användning. Det finns mot denna bakgrund, och med hänsyn till de risker som allmänt sett anses föreligga med direktåtkomst till register, inte skäl att reglera formen för utlämnande av uppgifter från registret på annat sätt än genom utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Eftersom vissa enskilda ska få ta del av uppgifter ur det nya registret bör det anges att elektroniskt utlämnande får ske till dem. Det möjliggör också att utlämnande kan ske med ett automatiserat förfarande genom en fråga-svarstjänst. När det gäller utlämnande av uppgifter på medium för automatiserad behandling till andra myndigheter har detta inte ansetts nödvändigt att reglera i författning. Om en myndighet får eller ska lämna ut uppgifter till en annan myndighet är det en fråga för den utlämnande myndighet att avgöra på vilket sätt utlämnandet ska ske. Av tydlighetsskäl bör det dock inte endast anges att utlämnande får ske till enskilda, vilket skulle kunna leda till oklarheter i tillämpningen. Det bör därför anges att utlämnande får göras på medium för automatiserad behandling, utan angivande av särskilda mottagare som sådant utlämnande avser.

I övrigt får det bli en uppgift för MSB, som ska ha till uppgift att förvalta det nya registret och det IT-system som myndigheten låtit utveckla för ändamålet, att utforma en ändamålsenlig metod för utlämnande som kan tillgodose behovet av snabb och säker överföring av information för de syften som registret ska tillgodose. Sättet för utlämnande behöver därför inte regleras närmare.

5.4.8 Tystnadsplikten enligt LBE bör anpassas till de nya bestämmelserna

Förslag: Tystnadsplikten enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor ska utvidgas till att omfatta även uppgifter ur det nya registret och avse även uppgifter om enskildas personliga förhållanden.

Skälen för förslaget

Området för tystnadsplikten bör utvidgas

Uppgifter som omfattas av sekretess, och därför är föremål för den tystnadsplikt som hos myndigheter och för deras anställda följer med sekretessen, föreslås kunna lämnas från registret till vissa enskilda. Sekretessen i tillståndsärenden enligt LBE utvidgas också enligt förslagen. Det finns därför skäl att överväga om tystnadsplikten enligt LBE bör utvidgas till att omfatta sådan information som med de föreslagna ändringarna i OSL, inom ramen för sekretesslagstiftningens tillämpningsområde, ska kunna hemlighållas i registret och i tillståndsverksamheten.

Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot den tystnadsplikt som gäller enligt 33 § LBE 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.)

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 s.k. 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 alltså begränsad till affärs- eller driftförhållanden. Sekretess för sådana uppgifter i ärenden enligt LBE gäller med stöd av 30 kap. 23 § och enligt 30 kap. 28 §§ OSL, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Med affärs- eller driftförhållanden kan avses exempelvis uppgifter om avtal eller ett företags produkter och affärshändelser. Som framgår av förarbetena är tystnadsplikten enligt 33 § LBE avsedd att skydda vissa uppgifter som av säkerhetsskäl inte bör röjas. Detta ändamål gör sig gällande även med de ändringar som nu föreslås i 18 kap. OSL för uppgifter i tillståndsärenden och i tillståndsregistret. Den utvidgade sekretessen enligt dessa nya bestämmelser i 18 kap. OSL föreslås gälla om det kan antas att brandfarliga och explosiva varor enligt LBE kan komma till brottslig användning om uppgifterna röjs. Sådana uppgifter som rör exempelvis vilken sorts vara som ett tillstånd avser eller vilka som har rätt att ta befattning med varorna i en viss verksamhet utgör i många fall sådana affärs- eller driftförhållanden som tystnadsplikten tar sikte på. Tystnadsplikten för uppgift om någons affärs- eller driftförhållanden framstår mot denna bakgrund som ändamålsenligt avgränsad för att tillgodose behovet av tystnadsplikt för uppgifter som med de föreslagna bestämmelserna i 18 kap. OSL ska sekretessregleras. Eftersom sekretessen enligt en ny bestämmelse i 30 kap. OSL föreslås omfatta även uppgift om enskildas personliga förhållanden bör tystnadsplikten enligt LBE även omfatta sådana uppgifter. 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. Tystnadsplikten enligt 33 § LBE bör därför omfatta även sådana uppgifter.

De som kommer att ta del av uppgifter i det nya registret bör omfattas av tystnadsplikten på motsvarande sätt som enligt dagens ordning gäller för den som tagit befattning med ett ärende. Bestämmelsen bör därför ändras så att tystnadsplikten omfattar också uppgifter som någon får del av från det nya registret.

Den tystnadsplikt som föreslås avser uppgifter av sådan karaktär att ett röjande eller utnyttjande kan innebära allvarlig skada för enskilda och offentlig verksamhet. Ett brott mot denna tystnadsplikt bör därför – på motsvarande sätt som gäller för överträdelse av den befintliga tystnadsplikten – 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 allmänna verksamheten 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

Förslag: De föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 8 juli 2024.

Beslut som meddelats före den 8 juli 2019 om att återkalla ett tillstånd ska inte registreras.

Uppgift om tillstånd som meddelats före den 8 juli 2024 och som fortfarande är gällande ska registreras senast den 8 oktober 2024.

Bedömning: Det finns inget behov av övergångsbestämmelser i övrigt.

Skälen för förslaget och bedömningen

Ikraftträdande

Med hänsyn till den allvarliga samhällssituationen avseende sprängdåd och kriminellas tillgång till explosiva varor bör de föreslagna författningsändringarna träda i kraft så snart som möjligt. Mot den bakgrunden bedöms den tidigast möjliga tidpunkten för ikraftträdande vara den 8 juli 2024.

Övergångsbestämmelser

Övergångsbestämmelser för kriminalisering av förstadiebroten

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

Övergångsbestämmelser för det nationella tillståndsregistret

MSB och kommunerna ska gemensamt ansvara för registrering av uppgifter i det nationella tillståndsregistret. Av skyldigheten i FBE att löpande registrera uppgifter följer att uppgifter om bland annat gällande tillstånd ska finnas i registret. Tillståndsmyndigheterna kommer i ett inledande skede, inför det att registret kan börja användas, att behöva registrera samtliga de uppgifter som förekommer i deras tillståndsverksamhet och som ska ingå i registret. Det rör sig om en förhållandevis stor mängd uppgifter som kommer att behöva föras in i registret. När sedan registret används rör sig arbetet om den jämförelsevis begränsade ytterligare uppgiften att förutom övriga handläggningsåtgärder också registrera uppgifterna.

Eftersom tillstånden för explosiva varor är tidsbegränsade och då kommunernas tillstånd löper som längst i tre år (19 b § LBE) begränsas antalet gällande tillstånd som behöver registreras. Enligt uppgift från MSB finns i deras verksamhet för närvarande ca 1 000 gällande tillstånd, varav ca 500 har en giltighetstid om tio år och övriga i regel en kortare giltighetstid. Kommunerna beviljar enligt uppgift ca 1 000 nya tillstånd per år och deras totala antal gällande tillstånd understiger för närvarande 4 000. Genom sådana förberedelser som kan vidtas inför ikraftträdandet bör uppgiften att registrera nödvändiga uppgifter om gällande tillstånd inte innebära en särskilt omfattande arbetsbörda. Tillståndsmyndigheterna blir skyldiga att löpande registrera uppgifter och kommer alltså kontinuerligt att behöva föra in uppgifter i registret. När det gäller uppgifter om gällande tillstånd som meddelats före ikraftträdandet

bör det anges ett sista datum för registrering. För att ge tillståndsmyndigheterna viss tid för att vidta åtgärderna och med beaktande av att registret så snart som möjligt bör vara komplett bör det föreskrivas att dessa inledande registreringsåtgärder ska vidtas inom tre månader från ikraftträdandet, dvs. senast den 8 oktober 2024.

Även uppgift om återkallade tillstånd ska ingå i registret, bland annat i syfte att underlätta tillståndsprövningen. För att skyldigheten att föra in uppgifter i registret inte ska bli alltför omfattande och betungande bör en begränsning dock införas för äldre återkallade tillstånd. Skälen som legat till grund för ett beslut om återkallelse förlorar också med tiden relevans för prövningen av en ny ansökan om tillstånd. Efter ett par år bör intresset av ett återkallelsebeslut i regel vara begränsat. Återkallelsebeslut som har meddelats mer än fem år innan registret införs bör av dessa skäl inte omfattas av skyldigheten att föra in uppgifter i registret. Detta bör framgå i en övergångsbestämmelse till FBE.

7 Konsekvenser

7.1 Konsekvenser för det brottsbekämpande arbetet och för enskilda

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 leda till tryggare offentliga miljöer, vilket i sin tur kan väntas gynna både män och kvinnor.

Skälen för bedömningen

Konsekvenser för det brottsbekämpande arbetet

Förslagen i denna promemoria bedöms kunna 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 spräng-

medel, 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 kommer registret 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 föreslås ges skydd för uppgifter i tillståndsregistret och i tillståndshanteringen för att förhindra att explosiva varor kommer till brottslig användning.

Förslag om ändringar i sekretesslagstiftningen till skydd för uppgift som kan användas för tillverkning av explosiv vara bedöms också 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. Kriminaliseringen kan även förväntas ha en viss avhållande effekt, vilket kan leda till att färre sprängdåd sker. Förslaget bidrar till en strängare straffrättslig reaktion, men ska också ses samlat med regeringens övriga insatser mot brott inom den organiserade brottsligheten.

Konsekvenser för enskilda

Det nya registret innebär en utökad behandling av personuppgifter, vilket i sig utgör ett intrång i den personliga integriteten. 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 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.

7.2 Ekonomiska konsekvenser

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 kr. Myndigheten har sedan tidigare fått angivna medel för projektet. Därmed bedöms att ytterligare medel inte behöver tillskjutas.

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.

Skälen för bedömningen

Förslagen om ett nationellt tillståndsregister för explosiva varor förväntas leda till kostnadsökningar för MSB om cirka 1,5 miljoner kr. 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 tillståndregister 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. Ytterligare medel bedöms inte behöva tillskjutas.

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 konstadsökningarna inte heller bli annat än marginella för Kriminalvården. Sammantaget bedöms 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

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 föranleder därför inte någon ekonomisk reglering. I längden bedöms kommunernas arbete med att administrera sina tillstånd för explosiva varor att underlättas och effektiviseras av tillståndsregistret.

Skälen för bedömningen

Den kommunala självstyrelsen

MSB ska tillhandahålla, administrera och vara personuppgiftsansvarigt för det nationella tillståndsregistret och kommunerna blir enligt förslagen skyldiga att lämna in uppgifter om tillstånd till MSB. Denna nya skyldighet innebär ett visst ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Detta ingrepp får anses motiverat eftersom tillståndsregistret kommer att underlätta för kommunernas tillståndshantering avseende explosiva varor och göra att fler tillståndsbeslut blir korrekta, vilket är helt nödvändigt beaktat 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

Uppgiften att föra in uppgifter om sina utfärdade tillstånd i det nationella tillståndsregistret när tillståndsregistret ska sättas i drift bedöms endast ha 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. I längden bedöms kommunernas arbete med att administrera sina tillstånd för explosiva varor att underlättas och effektiviseras av tillståndsregistret.

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 instruktion, ritning eller annan liknande uppgift 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 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 § 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.

I paragrafen, som är ny, regleras överföring av sekretess från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap till andra myndigheter. 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. Detta framgår av 2 kap. 14 § 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 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.

Paragrafen, som är ny, reglerar sekretess hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och hos kommunala myndigheter i tillståndsärenden som rör brandfarliga och explosiva varor. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

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 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. 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 förteckningar över de personer som förekommer i verksamheten och som tar befattning med vissa varor.

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.

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 till explosiva varor och dem som meddelats tillstånd. Eftersom sekretessen gäller för en uppgift "som hänför sig till" det nationella tillståndregistret följer sekretessen med uppgiften när den lämnas vidare till en annan

myndighet. Sekretess för en uppgift gäller därmed oavsett hos vilken myndighet som uppgiften befinner sig.

Sekretessen gäller om det kan antas att brandfarliga och explosiva varor kan komma till brottslig användning om uppgiften röjs. Det handlar alltså om ett s.k. 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, eventuella villkor för användningen eller förteckningar över de personer som förekommer i verksamheten och som tar befattning med vissa varor.

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. Den gör det möjligt för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att lämna uppgifter ur registret till exempelvis näringsidkare som i sin försäljningsverksamhet behöver kontrollera presumtiva köpares 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 i vilka fall den tystnadsplikt som följer av en bestämmelse om sekretess i 18 kap. offentlighets- och sekretesslagen inskränker 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 till brandfarliga och explosiva varor

22 a § Sekretess gäller hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och hos en kommunal myndighet för uppgift om enskilds 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.

Paragrafen, som är ny, reglerar sekretess hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och hos kommunala myndigheter för uppgift om enskilds personliga förhållanden i tillståndsärenden som rör brandfarliga och explosiva varor. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Första stycket innehåller en bestämmelse om sekretess för uppgifter om enskilds personliga förhållanden i tillståndsärenden enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor. Ärenden om tillstånd som avser 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. 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 och explosiva varor.

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

Brandfarliga och explosiva varor

28 § Sekretess gäller hos en kommunal myndighet i ärende om tillstånd *som avser brandfarliga och 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 tjugo 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.

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 att sekretessen gäller i ärende om tillstånd som avser brandfarliga och explosiva varor.

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 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 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.

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 till explosiva varor och över dem som meddelats 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 meddelats Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket undantas från registret.

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.

Ändringen innebär dels att hänvisningen till register avser det nationella tillståndsregistret för explosiva varor, dels att ändringar görs i fråga om ändamålen.

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 d § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är personuppgifts-ansvarig för behandling av personuppgifter i det nationella tillståndsregistret för explosiva varor.

Paragrafen, som är ny, reglerar Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps uppgift att vara personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter i det nationella tillståndsregistret för explosiva varor. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska ha det övergripande ansvaret för att förvalta registret, tillse att registret återger korrekt information och för att personuppgiftsbehandlingen sker på ett korrekt sätt. Uppgiften att vara personuppgiftsansvarig 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.

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

Exempel på försök till brott mot tillståndsplikten för explosiva varor är att en individ inom ett kriminellt nätverk försöker komma i besittning av illegala 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 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 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 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).

Paragrafen reglerar tystnadsplikten. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.8.

I tillståndsärenden kan känsliga upplysningar om bland annat enskildas affärsförhållanden förekomma. Sådana upplysningar, till exempel uppgifter om förvaringsplatser för explosiva varor, kan omfattas av tystnadsplikten. Tystnadsplikten omfattar också typiskt sett uppgifter om till exempel vilken sorts vara som ett tillstånd avser eller vilka som har rätt att ta befattning med varorna i en viss verksamhet.

Ändringen i *första stycket* innebär att tystnadsplikten gäller även i de fall någon fått del av uppgifter från det nationella tillståndsregistret för explosiva varor. Bestämmelsen ändras också på så sätt att även uppgifter om enskilds personliga förhållanden omfattas av tystnadsplikten. I tillståndsärenden kan uppgifter om enskildas personliga förhållanden som omfattas av tystnadsplikten avse exempelvis den enskildes förekomst i belastnings- och misstankeregistret eller andra personliga förhållanden med betydelse för lämplighetsprövningen enligt LBE.

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.*

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att i olika avseenden meddela föreskrifter. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

Ändringen i *punkt 18* innebär att föreskrifträtten 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 ur registret. Sådana föreskrifter kan exempelvis ange hur ett utlämnande bör gå till och vilka mottagare som ska ha rätt att få del av informationen.