



Datum
2020-10-2723

Adress
August Palms Plats 1

Diarienummer
STK-2020-1084

Yttrande

Till
Justitiedepartementet
ju.remissvar@regerings-
kansliet.se

Remiss från Justitiedepartementet - Skärpt kontroll över explosiva varor (Ds 2020:17)

Yttrande

Malmö stad har med hjälp av Räddningstjänsten syd granskat förslaget och därmed vill kommunstyrelsen vill lämna följande kommentarer till utredningen:

Kommunstyrelsen välkomnar skärpningar i lagstiftningen, särskilt förslaget om utökning av lämplighetsbedömning till alla personer som befattar sig med explosiva varor samt har inflytande över den juridiska person som utgör tillståndshavare. Kommunstyrelsen menar att de föreslagna ändringarna kan komma få en positiv effekt kopplat till Malmö stads brottsförebyggande arbete.

De föreslagna ändringarna bedöms dock inte tillräckligt långtgående, effektiva eller ändamålsenligt utformade. För att uppnå önskad effekt bör regleringarna istället inriktas mot att underlätta effektiv kontroll genom oanmälda tillsynsbesök snarare än mer omfattande tillståndsprocess. Kommunstyrelsen instämmer i Räddningstjänsten Syd som föreslår ytterligare utredning av frågan. Följande lagändringar bör särskilt utredas vidare:

- Möjligheten att avgränsa skärpta regleringar till problematiska verksamheter och explosiva varor, med fokus på oanmälda kontroller
- Polisen bör godkänna och föra register över personer som bedömts lämpliga att hantera sprängmedel
- Nationellt register över alla legala explosiva varor i Sverige. Alla tillståndsgivna verksamheter bör ha skyldighet att rappor-

tera in sin hantering i systemet, men att det upprätthålls av polisen, samtidigt som övriga tillsynsmyndigheter har möjlighet att kontrollera enskilda uppgifter i samband med tillsyn.

- Ömsesidig kontroll vid överföring av sprängmedel.
- Utöka riskutredningskravet i 7§ lagen om brandfarliga och explosiva varor till att omfatta risken för obehörigt förfarande i form av stöld, bedrägeri och insiderbrott
- Utvidga utredningen till att omfatta en internationell utblick.

Kommunstyrelsen instämmer i all väsentlighet i Räddningstjänsten Syds ställningstagande som utvecklas och motiveras nedan.

Oanmäld tillsyn lämpligare kontrollverktyg än tillståndsprövning

Förslagen i utredning fokuserar nästan uteslutande på tillståndsprövning. I en tillståndsprövning, där den sökande själv väljer vilka uppgifter som redovisas, är det enkelt för en kriminell verksamhetsutövare att vilseleda tillståndsmyndigheten i jämförelse med en oanmäld tillsyn eller poliskontroll. Förslagen borde i högre grad inriktas mot effektivare oanmälda tillsyner, tillslag och poliskontroller.

Polisen bör godkänna och föra register över personer som bedömts lämpliga att hantera sprängmedel

Bedömning av personlig lämplighet i förhållande till risken för obehörig förfarande med explosiva varor bör helt överlämnas åt polisen. Det vore mer ändamålsenligt att polisen fattar beslut om lämplighet avseende obehörigt förfarande och kopplingar till kriminell verksamhet. Polisen bör föra ett nationellt register över dessa personer.

Ett sådant register skulle även kunna samköras med polisens register om brottsmisstankar, fallande domar och övriga kopplingar till grov kriminalitet, exempelvis närstående eller medlemskap i kriminella organisationer i samband med brottsutredningar. Om registret görs enkelt tillgängligt för övriga tillsynsmyndigheter, primärt kommunal räddningstjänst och Arbetsmiljöverket, skulle det kunna möjliggöra en snabb registerkontroll i samband med oanmälda tillsynsbesök. Registret skulle även underlätta och effektivisera tillståndsprövningen. Bedömning av föreståndarens kompetens bör dock kvarstå som en del av räddningstjänstens tillståndsprövning och tillsyn.

Förslaget om ett sådant nationellt register behöver dock utredas mer noggrant ur både dataskyddslagens och ur offentlighets- och sekretesslagens perspektiv. Särskilt behöver risken för att ett sådant register skulle falla i orätta händer och utnyttjas i kriminella ändamål beaktas.

Gällande frågan kopplat till godkännande och registerföring över personer som bedömts lämpliga att hantera sprängmedel så skiljer sig kommunstyrelsens syn något från Rädd-

ningstjänsten syn. Kommunstyrelsen anser att det kan finnas vissa juridiska hinder gällande registerföring som Räddningstjänsten syd lyfter och är av uppfattningen att förslagen behöver utredas vidare p.g.a. nuvarande sekretessbestämmelser.

Utred om regleringarna kan avgränsas till problematiska verksamheter

Av rapporten framgår inte vilka typer av explosiva varor eller verksamheter som bedömts mest problematiska i samband med obehörigt förfarande.

Detta gör att det är svårt att bedöma om föreslagna skärpningar är effektiva utifrån riskbilden. För att komma till rätta med problemet behöver det klargöras om det är hanteringen vid fasta hanteringsplatserna (tex. bergtäkt) eller vid tillfälliga hanteringsplatser (t.ex. ambulerande sprängarbete vid bygg- och anläggningsarbeten) som är problematiska.

Ur tillsynsperspektiv är det Räddningstjänsten Syd uppfattning att fasta hanteringsplatser är betydligt enklare att kontrollera jämfört med den enstaka och tillfälliga hantering som sker på byggarbetsplatser eller i samband med väg- och anläggningsarbeten. Räddningstjänsterna har begränsad jurisdiktion över tillfälliga och ambulerande sprängarbeten som utförs av personer som har fått sitt tillstånd av en annan kommun, eftersom det endast krävs tillstånd i hemkommunen. Dessutom saknas praktisk möjlighet att göra oanmälda tillsynsbesök, eftersom det förutsätter att tillsynsmyndigheten på förhand vet exakt när och var ett tillfälligt sprängarbete ska genomföras. Eftersom risken att ertappas med obehörigt förfarande i samband med ambulerande sprängarbetet är betydligt lägre jämfört med fasta hanteringsplatser, bör utredas om det krävs regleringar som möjliggör skärpta kontroller av de sistnämnda.

Underlätta för tillsyn av ambulerande sprängare

En mer omfattande skyldighet att anmäla exakt tid och plats för sprängarbeten till polisen skulle möjliggöra oanmäld tillsyn och poliskontroller. Oanmälda kontroller skulle kunna planeras med hänsyn till polisens underrättelseinformation och eventuella misstankar om obehörigt förfarande. Detta borde leda till ökad effektivitet i kontrollinsatserna.

Skyldighet att föranmäla sprängarbeten skulle även möjliggöra oanmälda myndighetsgemensamma kontroller med både polis och räddningstjänst.

Ur tillsynsperspektiv vore detta gynnsamt för att beivra obehörigt förfarande, eftersom lagstiftningarna kompletterar varandra. Polisen skulle exempelvis kunna kontrollera att transporten av explosiv vara uppfyller kraven enligt ADR medan räddningstjänsten kontrollerar krav enligt lagen om brandfarlig och explosiv vara.

Regelverket gällande tillsyn mot ambulerande sprängare skulle även behöva förtydligas, så att den kommun där sprängningen äger rum får tydligt mandat att agera även om tillståndet utfärdats av en annan kommun.

Utred om regleringar kan avgränsas till problematiska explosiva varor

Vissa typer av explosiva varor är rimligen mer problematiska och behöver därmed regleras hårdare. Andra typer av olika skäl inte alls är intressanta ur ett kriminellt perspektiv. En mer förfinad reglering skulle därmed kunna minska onödiga kostnader och administrativa bördor för legitima verksamheter som hanterar explosiv vara med låg risk för obehörigt förfarande i kriminellt perspektiv. Som jämförelse kan jämföras att dagbokskravet i 9 kap 13§ MSBFS 2019:1 avgränsats till sprängmedel, sprängkapslar och detonerande stubin.

Utred ett nationellt register för alla legala sprängmedel

Utöver ett nationellt register för godkända personer som får befatta sig med sprängmedel, skulle ett nationellt digitalt register över alla lagliga explosiva varor i Sverige väsentligen underlätta oanmäld tillsyn och kontroll för att förebygga obehörigt förfarande. Redan idag finns krav på att verksamheter ska föra register och dagbok över överföring, hantering och förvaring av explosiva varor. Dessa register ska kunna lämnas ut till polismyndigheterna och MSB vid behov.

En skyldighet för verksamheterna att hålla dessa register ständigt och omedelbart tillgängliga digitalt för Polis, MSB och tillsynsmyndigheterna skulle innebära möjlighet att snabbt kontrollera om en explosiv vara är i "rätta händer" i samband med tillsyn, poliskontroll eller tillslag samt att snabbt spåra eventuella tidigare överföringar. I kombination med ett register över godkända personer, skulle detta ge effektivare verktyg att förebygga obehörigt förfarande. Det skulle även göra det betydligt svårare att "fuska" jämfört med den kontroll som görs vid en tillståndsprövning.

Utred reglering om ömsesidig kontroll vid överföring av sprängmedel

Det skulle även underlätta kontroll och spårning av illegala sprängmedel om det infördes en ömsesidig skyldighet att kontrollera att båda parter vid en överföring har giltigt tillstånd för detta och är personligen godkända i polisens register för att få hantera explosiv vara. Legitimering, exempelvis via mobilt bank-id, skulle ytterligare kunna användas för att verifiera att överföringen skett korrekt.

Utöver den skyldighet som redan finns i 7 kap. 4§ MBFS 2019:1 att registrera namn och adress till transportören och den som varan överlåtits till bör även personnummer föras in i registret för samtliga personer som är involverade i en överföring samt fordonets registreringsnummer vid transport utanför en anläggning.

Utred skärpt skyldighet att omedelbart anmäla stöld eller förlust av sprängmedel

Skyldigheten att omedelbart anmäla stöld av eller borttappat sprängmedel bör även förtydligas och skärpas. Stöld eller förlust bör rapporteras både till polis och tillsynsmyndigheten enligt LBE. Återkommande problem med stöld eller borttappad explosiv vara kan föranleda misstanke om obehörigt förfarande, t.ex. langning till kriminell

verksamhet. Detta bör beaktas vid polisens bedömning och prövning av lämpligheten av såväl den juridiska person som är tillståndshavare (bolaget) och de enskilda personer som hanterar explosiv vara och som kan knytas till stöld eller förlust, såväl som vid kommunens tillståndsprövning enligt LBE.

Utvidga utredningen till en internationell utblick

I utredningen saknas en internationell utblick över hur risken för obehörigt förfarande med explosiv vara har hanterats av andra länder. I ett historiskt perspektiv har Sverige varit förhållandevis förskonat mot terrorism och sprängningar jämfört med andra länder. Det kan därför finnas anledning att ta del av erfarenheter av effekten av olika regleringar mot obehörigt förfarande, för att bedöma vilka regleringar som varit mest effektiva.

Utvidga riskutredningskravet i 7§ LBE till att omfatta obehörigt förfarande

I den nuvarande lagstiftningen omfattas obehörigt förfarande av portalparagrafen 1 kap. 1§ och aktsamhetskravet i 1 kap. 6§ enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. Däremot är risken för obehörigt förfarande undantagen från kravet på riskutredning enligt 7§ lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. Detta även förtydligats av författningskommentarerna i propositionen ("Ny lag om brandfarlig och explosiva varor", prop. 2009/10:203 sida 69).

Ett effektivt förebyggande arbete mot obehörigt förfarande bör baseras på verksamhetens eget interna arbete, kompletterat med oberoende kontroll från myndigheterna. Det vore därför rimligt att verksamheterna omfattas av krav på att analysera sitt interna säkerhetsarbete med avseende på risken för obehörigt förfarande. Riskutredningen skulle exempelvis kunna omfatta risken för stöld, bedrägeri, insiderbrott i samband med förvaring, hantering och transport. Även risken för påtryckningar från kriminella organisationer att genom hot eller mutor tillförsäkra sig tillgång till sprängmedel skulle kunna omfattas i verksamhetens interna riskutredningsarbete. En väl utförd riskutredning bör sedan ligga till grund för effektivare interna åtgärder mot obehörigt förfarande i enlighet med aktsamhetskravet. En utvidgning skulle även innebära att kommunen kan ställa krav på verksamheten att analysera sin hantering avseende risk för obehörigt förfarande.

Överväg att uppdra åt MSB och polisen att utvärdera effektiviteten i regelverket

Åtgärder för att förebygga och försvåra obehörigt förfarande med explosiva varor bör förutsätta motreaktioner och motåtgärder från de kriminella aktörerna för att kringgå eller hitta kryphål i regelverket. För att effektivt kunna följa upp och täppa till sådana kryphål bör MSB (efter samråd med polismyndigheten) få långtgående föreskriftsrätt. Ändring av föreskrifterna behöver kunna ske snabbare och effektivare jämfört med att göra ändringar i lag och förordningar. Regeringsuppdraget att kartlägga och analysera kommunernas arbete med tillstånd och tillsyn enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor ("Uppdrag till MSB att kartlägga, analysera samt föreslå åtgärder för utveckling av kommunernas arbete med tillstånd och tillsyn enligt lagen

om brandfarliga och explosiva varor”, Ju2020/01749/SSK) är ett utmärkt steg i denna riktning. De åtgärder som vidtas behöver utvärderas löpande, för att se om de lett till önskad effekt.

Regeringen bör därför även överväga att uppdra åt MSB, med stöd av Polisen, att under ett antal år framöver löpande analysera, utvärdera och vid behov skärpa föreskriftskraven ytterligare för att få bukt med problemen med obehörigt förfarande och kontinuerligt förbättra förutsättningarna för effektiva poliskontroller och tillsyn.

Ordförande

Katrín Stjernfeldt Jammeh

Sekreterare

Anna-Lena Alnerud

Sverigedemokraterna reserverar sig mot beslutet och lämnar in en skriftlig reservation.