

Allvarlig kritik mot Räddningstjänsten Väst för långsam handläggning av ärenden om tillstånd till hantering av brandfarliga varor

Beslutet i korthet: JO beslutade att i ett initiativärende utreda Räddningstjänsten Västs handläggningstider i åtta ärenden om tillstånd till hantering av brandfarliga varor. Ansökningarna i ärendena kom in mellan december 2012 och juli 2018. När Räddningstjänsten Väst yttrade sig till JO i februari 2019 hade inget av ärendena avgjorts. Endast i ett ärende var ansökan fullständig. Det ärendet hade legat i princip utan åtgärd i drygt två och ett halvt år.

Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt. Enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor ska tillståndsmyndigheten som utgångspunkt meddela beslut i ett tillståndsärende inom tre månader efter det att en fullständig ansökan kom in till myndigheten.

Räddningstjänsten Väst får allvarlig kritik för den långsamma och passiva handläggningen. JO uttalar att en myndighet måste följa upp kompletteringar som begärs och har ett ansvar för att driva ärenden framåt. JO inskräper för Räddningstjänsten Väst vikten av dess uppgift att i egenskap av tillståndsmyndighet säkerställa att brandfarliga och explosiva varor hanteras på ett sätt som är säkert för samhället och i enlighet med lagstiftningens krav och intentioner.

Initiativet

Räddningstjänsten Väst är ett kommunalförbund som verkar inom Varbergs respektive Falkenbergs kommun. Förbundet prövar ansökningar om tillstånd och genomför tillsyn enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor för båda kommunerna.

JO tog del av handlingar från Räddningstjänsten Väst i åtta ärenden om tillstånd till hantering av brandfarliga varor. JO fick också del av uppgifter bl.a. om att förbundet förvarade åtminstone delar av sitt arkiv så att obehöriga kunde få tillgång till det.

Med anledning av det som kommit fram beslutade JO att i ett initiativärende utreda Räddningstjänsten Västs handläggningstider i ärenden om tillstånd till hantering av brandfarliga varor samt förbundets hantering av allmänna handlingar.

Räddningstjänsten Väst uppmanades att göra en utredning och yttra sig bl.a. om handläggningen av de angivna ärendena och beskriva sina rutiner bl.a. för arkivering av handlingar i tillståndsärenden.

Utredning

Räddningstjänsten Väst (förbundsdirektören AA) yttrade sig i februari 2019 efter att ha gett berörd befattningshavare tillfälle att lämna synpunkter.

Av förbundets yttrande framgick i huvudsak följande om handläggningen av de aktuella ärendena.

De åtta ansökningarna kom in mellan december 2012 och juli 2018 (en 2012, två 2013, en 2014, tre 2015 och en 2018). Inget av ärendena har avslutats. I avvaktan på förbundets prövning har samtliga sökande medgettts fortsatt hantering i enlighet med tidigare tillstånd. Endast en ansökan är komplett. Den kom in den 10 december 2012, och blev komplett den 16 juni 2016, dvs. för 136 veckor sedan. Det sistnämnda ärendet uppfyller därmed inte de krav som gäller för handläggningstiden. För övriga ärenden saknas kompletta handlingar.

De långa handläggningstiderna har flera orsaker. Bland annat har det varit svårt att få in kompletta handlingar, trots upprepade påminnelser. Rutinen har då inte varit att avslå ansökan, utan man har fortsatt att försöka få in handlingar utan framgång. Förbundet har nu infört en rutin för att ge avslag på ansökan om kompletta handlingar inte lämnas in trots upprepade påminnelser till sökanden. Förbundet har aktivt kontaktat tillståndshavare vars tillstånd snart skulle gå ut, vilket också har påverkat handläggningstiderna. Ett stort antal ansökningar kom in under en kort tid, och förbundet hade inte tillräckligt med resurser för att hantera alla ärenden. Vakanta tjänster har nu tillsatts för att mer resurser ska kunna läggas på tillståndsgivningen framöver. Uppföljningen av enskilda handläggare har inte heller fungerat tillfredsställande. Tydligare rutiner för uppföljning av tillståndsgivningen har införts, och en ny chef med tydligt uppdrag och ansvar för hanteringen av tillståndsgivning har tillsatts. Den genomsnittliga handläggningstiden för ansökningar om tillstånd i fråga om brandfarliga varor inkomna under 2018 är 37 arbetsdagar.

Förbundet redovisade följande om arkivering av handlingar i tillståndsärenden. Förbundets rutiner för arkivering beskrivs i styrdokumentet ”Dokumenthanteringsplan”. Handlingar i avslutade ärenden och öppna ärenden med sekretess förvaras i arkivskåp i låst förråd eller i låst arkivrum som endast behöriga handläggare har tillgång till via passersystem. Handlingar i öppna ärenden utan sekretess förvaras i arkiven alternativt i låsta kontorsmöbler på respektive handläggares kontor.

Rättslig reglering

Lagen om brandfarliga och explosiva varor (LBE) syftar till 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 (1 § andra stycket LBE). Av dessa skäl finns i många fall ett tillståndskrav för den som hanterar sådana varor (16 § LBE). Frågor om tillstånd ska, med vissa undantag, prövas av den kommun där varorna ska hanteras (17 och 18 §§ LBE). Kommuner får bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund (3 kap. 8 § kommunallagen).

Ett tillstånd ska begränsas till viss tid och innehålla de villkor som behövs för att hanteringen ska ske i enlighet med 1 § andra stycket LBE (19 § andra stycket LBE).

I ett ärende om tillstånd ska beslut meddelas av tillståndsmyndigheten inom tre månader efter det att en fullständig ansökan kom in till myndigheten. Om det är nödvändigt på grund av utredningen av ärendet, får handläggningstiden vid högst ett tillfälle förlängas med högst tre månader. Sökanden ska informeras om skälen för att handläggningstiden förlängs innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut. (17 § första stycket förordningen om brandfarliga och explosiva varor, FBE)

Om den som har tillstånd ansöker om nytt eller ändrat tillstånd får hantering ske enligt det tidigare tillståndet till dess att tillståndsmyndigheten har prövat frågan, om tillståndsmyndigheten medger det (19 § FBE).

Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (9 § första stycket förvaltningslagen). En motsvarande bestämmelse fanns i 7 § i 1986 års förvaltningslag, som gällde t.o.m. den 30 juni 2018.

Bedömning

Jag har vid min bedömning utgått från de uppgifter som Räddningstjänsten Väst lämnade till JO i yttrandet från februari 2019 och de uppgifter som framgår av inhämtade handlingar. Granskningen har endast avsett handläggningen av de åtta ärenden som omfattas av initiativet.

Vid tidpunkten för yttrandet hade inget av ärendena avgjorts, trots att den äldsta ansökan kom in 2012. Handläggningen av ärendena hade således pågått i flera år.

Lagen om brandfarliga och explosiva varor fyller en mycket viktig funktion. Tillståndsprövningen syftar till att t.ex. brandfarliga gaser såsom gasol hanteras på ett sätt som är säkert för samhället och i enlighet med lagstiftarens krav.

Det går inte att generellt uttala vad som är en godtagbar handläggningstid i ett ärende. Detta varierar beroende på bl.a. ärendets karaktär och behovet av kompletteringar och utredningsinsatser. Det redovisade ändamålet med lagstiftningen och de tidsfrister som finns i 17 § FBE medför dock att den totala handläggningstiden i ärenden enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor måste hållas förhållandevis kort.

Efter att en ansökan kommit in måste tillståndsmyndigheten i ett tidigt skede ta ställning till om ansökan är fullständig eller om det behövs kompletteringar för att ansökan ska kunna prövas. Om myndigheten begär att sökanden ska komplettera ansökan bör det anges när kompletteringen senast ska ha kommit in och att ärendet kan komma att avgöras på befintligt underlag även om det inte kompletteras. Myndigheten måste också ha rutiner för att bevaka att tidsfrister för begärda kompletteringar följs, eftersom myndigheten har ett ansvar för att driva ärendena framåt och att vidta åtgärder när en begärd komplettering inte kommer in. Det är inte godtagbart med långa perioder av fullständig passivitet i ett ärende eller att det förekommer dröjsmål i handläggningen som inte motiveras av ärendets karaktär.

Kommunalförbundet har uppgett att sju av ansökningarna inte ansetts vara kompletta och att man därför inte avgjort ärendena. Av de inhämtade handlingarna framgår bl.a. att flera sökande har ombetts att komplettera ansökan vid upprepade tillfällen, i ett ärende fler än fem gånger. I några av ärendena har åtskilliga månader, och i vissa fall år, gått från det att en komplettering begärts till dess att ytterligare åtgärder vidtagits.

Förbundet borde ha följt upp de kompletteringar som begärts och därefter, om inte något sakligt skäl talat emot det, avgjort ärendena på befintligt underlag. De dröjsmål i handläggningen som har förekommit står i uppenbar strid med förvaltningslagens krav på en snabb handläggning och syftena med lagen om brandfarliga och explosiva varor.

Endast en ansökan har av förbundet ansetts vara komplett, och det är ansökan i det äldsta ärendet, där ansökan kom in i december 2012. Ansökan ansågs enligt förbundet vara fullständig i mitten av juni 2016. Därefter har ärendet legat i princip utan åtgärd fram till tidpunkten för förbundets yttrande till JO, dvs. i drygt två och ett halvt år. Förbundet har inte lämnat någon närmare förklaring till den långa handläggningstiden eller det betydande dröjsmålet med att avgöra ärendet. Förbundet borde ha avgjort ärendet senast i mitten av september, eller om det varit nödvändigt på grund av utredningen åtminstone senast i mitten av december 2016 (se 17 § första stycket FBE). Den långa handläggningstiden för ärendet är fullständigt oacceptabel och i strid med bestämmelserna i 17 § FBE.

Förbundet måste säkerställa att de ändrade rutinerna för handläggningen överensstämmer med lagstiftningens intentioner och de uttalanden som JO har gjort.

Jag vill dessutom föra fram följande.

Tillståndsmyndighetens uppdrag syftar till att minimera de risker som är förenade med hanteringen av brandfarliga och explosiva varor. Av utredningen går det inte att dra någon annan slutsats än att förbundet i de granskade ärendena i praktiken abdikerat från sin roll som tillståndsmyndighet, med allvarliga risker som följd för människors liv och hälsa samt för miljö och egendom. Förbundets hantering av ärendena ger vidare uttryck för ett nonchalant förhållningssätt, vilket också kan sägas om den omständigheten att förbundet i sitt yttrande till JO inte närmare kommenterat att en fullständig ansökan legat i 136 veckor utan att ärendet avgjorts. Det är mot den bakgrunden motiverat att för förbudet inskräpa vikten av förbundets uppgift i egenskap av tillståndsmyndighet att säkerställa att brandfarliga och explosiva varor hanteras på ett sätt som är säkert för samhället och i enlighet med lagstiftningens krav och intentioner.

Räddningstjänsten Väst förtjänar allvarlig kritik för sin anmärkningsvärda passivitet vid handläggningen av de aktuella tillståndsärendena.

Avslutningsvis vill jag erinra förbundet om följande. Varje myndighet ska svara för vården av sitt arkiv, och i arkivvården ingår bl.a. att skydda arkivet mot förstörelse, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst (se 4 och 6 §§ arkivlagen).

Ärendet avslutas.