

Skärpta straff för allvarliga brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor

Delredovisning

*Uppdrag att utreda vissa frågor om brandfarliga och explosiva
varor (Ju 2015:J)*

Stockholm 2016



REGERINGSKANSLIET

Justitiedepartementet

Förord

Regeringen beslutade den 17 november 2015 att ge professorn Petter Asp i uppdrag (Ju 2015:J) att biträda Justitiedepartementet med att utreda vissa frågor om brandfarliga och explosiva varor. Uppdraget består i att se över dels straffbestämmelserna i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE), dels bestämmelserna i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen avseende kontroll av införsel av brandfarliga och explosiva varor.

Från och med den 30 november 2015 anställdes hovrättsassessorn Lisa Eriksson att arbeta som ämnessakkunnig inom ramen för uppdraget.

Vi har vid utarbetandet av denna promemoria arbetat i nära samråd och vi har därför valt att skriva i vi-form. I den del av uppdraget som avser översyn av straffbestämmelserna i LBE har ingått att, med utgångspunkt i de förändringar av straffbestämmelserna i vapenlagen (1996:67) som trädde i kraft den 1 september 2014 samt med beaktande av allmänna straffrättsliga principer om bl.a. proportionalitet och ekvivalens, göra en översyn av straffbestämmelserna i lagen och lämna förslag till författningsändringar. I promemorian *Skärpta straff för allvarliga brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor* redovisar vi denna första del av uppdraget. Arbetet med övriga frågor inom ramen för uppdraget fortsätter.

Stockholm i mars 2016

Petter Asp

/Lisa Eriksson

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag.....	13
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor	13
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott	16
2 Uppdraget och arbetet	19
2.1 Uppdraget.....	19
2.2 Arbetet.....	19
2.3 Definitioner	20
2.4 Avgränsningar	21
3 Bakgrund och nuvarande ordning	23
3.1 Gällande rätt	23
3.1.1 Huvuddragen i nuvarande reglering	23
3.1.2 Något om aktsamhetskravet	25
3.1.3 Något om tillståndsplikten	25
3.1.4 Särskilt om explosiva varor	26
3.1.5 Särskilt om straffbestämmelserna.....	27
3.2 Tidigare överväganden beträffande straffbestämmelserna	29
3.2.1 Särskild straffskala för grovt brott	29
3.2.2 BEX-utredningen	31

3.3	Vapenbrott – gällande rätt och tidigare överväganden.....	35
3.3.1	Gällande rätt	35
3.3.2	Tidigare överväganden beträffande vapenbrott.....	36
3.4	Något om brottsutvecklingen	44
3.4.1	Allmänt om den officiella kriminalstatistiken för brott mot LBE.....	44
3.4.2	Straffen för brott mot LBE.....	45
3.4.3	Brott mot LBE som inte framgår av den officiella statistiken	48
3.5	Allmänna utgångspunkter för en översyn av straffskalan för allvarliga brott mot LBE	48
4	Överväganden och förslag	51
4.1	Allmänna utgångspunkter för våra överväganden och förslag.....	51
4.1.1	Inledning.....	51
4.1.2	Utformning av straffskalor – proportionalitet och ekvivalens.....	53
4.1.3	Betydelsen av brottets konstruktion för utformningen av straffskalan.....	56
4.1.4	Överlappning av straffskalor	58
4.1.5	Vilka straffnivåer kan användas i straffskalor?	59
4.1.6	Relationen till andra brott och förstadier till brott	60
4.2	Bör tillämpningsområdet för grovt brott mot LBE utvidgas till att avse ytterligare gärningstyper?	63
4.2.1	Inledning.....	63
4.2.2	Brandfarliga varor.....	64
4.2.3	Andra gärningar avseende explosiva varor.....	64
4.3	Överväganden om straffskalan för brott mot tillståndsplikten	66
4.3.1	Allmänna överväganden om straffnivån och straffskalorna.....	66
4.3.2	Närmare om straffskalan för grovt brott mot LBE	70

4.3.3	Närmare om straffskalan för brott mot tillståndsplikten som är okvalificerat	72
4.4	Vilka omständigheter bör särskilt beaktas vid rubricering och straffmätning av allvariga brott mot tillståndsplikten?	73
4.4.1	Allmänna överväganden	73
4.4.2	Kvalifikationsgrunder för grovt brott mot tillståndsplikten	76
4.4.3	Kvalifikationsgrunder för synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten	83
4.4.4	Sammanfattande och avslutande synpunkter.....	84
4.5	Konsekvenser för annat än straffmätningen	85
5	Förslagets konsekvenser	87
5.1	Inledning.....	87
5.2	Ekonomiska konsekvenser	87
5.2.1	Inledning	87
5.2.2	Konsekvenser för staten.....	88
5.3	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	94
5.4	Övriga konsekvenser	95
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	97
6.1	Ikraftträdande	97
6.2	Övergångsbestämmelser.....	97
7	Författningskommentar	99
7.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor	99
7.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott	105

Referenser.....	107
Bilaga 1 Uppdraget.....	111

Sammanfattning

Uppdraget

Den övergripande uppgiften i den del av uppdraget som avser en översyn av straffbestämmelserna i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE) och som redovisas i denna promemoria har, i enlighet med direktiven (se *bilaga 1*), varit att med utgångspunkt i de förändringar av straffbestämmelserna i vapenlagen (1996:67) som trädde i kraft den 1 september 2014 samt med beaktande av allmänna straffrättsliga principer om bl.a. proportionalitet och ekvivalens, göra en översyn av straffbestämmelserna i lagen och lämna förslag till författningsändringar.

Straffskalan för grovt brott mot LBE skärps och delas upp

De nuvarande straffskalorna i LBE motsvarar i huvudsak de straffskalor som tidigare gällde för vapenbrott enligt vapenlagen. Den 1 september 2014 höjdes dock straffen för vapenbrott.¹ De ändringar som har gjorts av vapenlagens straffskalor har således inneburit att det finns en obalans mellan straffskalorna i vapenlagen och straffskalorna i LBE. Det framstår som klart att vissa explosiva varor är påtagligt vapenlika eller annars lika farliga som skjutvapen, dvs. de kan användas för att, direkt och på plats, skada och döda människor eller annars vara sådana att de kan orsaka mycket stor skada. Det gäller bl.a. handgranater, men även t.ex. bomber och minor. Det framstår också som klart att ett otillåtet förfarande med

¹ Prop. 2013/14:226.

sådana explosiva varor kan vara en väl så farlig och straffvärd gärning som de allvarligaste fallen av otillåtna förfaranden med skjutvapen. Att hantera en handgranat på allmän plats måste t.ex. anses väl så straffvärt som att på en sådan plats inneha ett skjutvapen. På motsvarande sätt synes stå klart att en hantering av ett mycket stort antal explosiva varor kan vara väl så straffvärd som innehav av ett motsvarande antal skjutvapen. Med hänsyn till detta är vår uppfattning att det grova brottet mot LBE i straffvärdeshänseende är för lågt värderat i förhållande till det grova och det synnerligen grova vapenbrottet. Det bör därför, av ekvivalensskäl, tillses att straffskalan för brott mot LBE ger möjlighet att döma ut motsvarande straff som straffskalan i vapenlagen. Straffansvaret enligt LBE omfattar emellertid också åtskilliga gärningar som inte är jämförbara med vapenbrott. Detta betyder att den skärpta synen på brott mot LBE bör avse endast de fall av brott mot LBE som kan jämföras med vapenbrott. Detta gäller i första hand sådana explosiva varor som direkt och på plats kan användas för att skada människor och egendom, men också andra fall – t.ex. när fråga är om innehav av en stor mängd sprängmedel som för att bli farlig förutsätter någon form av tändmedel – kan det finnas anledning att jämföra explosiva varor med vapen. Det kan emellertid inte anses vara motiverat med en strängare syn på mindre allvarliga brott mot LBE. Detta innebär att straffminimum i lagen bör vara kvar medan nivåerna för uppsåtliga brott mot tillståndsplikten i de övre delarna bör anpassas efter nivåerna i vapenlagen.

Våra förslag innefattar en ändring av straffskalan för grovt brott mot LBE på så vis att det för grovt brott mot tillståndsplikten, som även fortsättningsvis ska avse endast explosiva varor, ska dömas till fängelse i lägst ett år och högst fyra år samtidigt som det införs ett synnerligen grovt brott där det stadgas fängelse i lägst tre år och högst sex år. På så vis bör straffen för den stora merparten av allvarliga brott mot LBE skärpas samtidigt som möjligheten till en nyanserad straffmätning ökar genom att straffskalan totalt sett blir vidare. Dessutom uppnås enhetlighet med vapenlagen.

Straffskalan för brott mot tillståndsplikten som är okvalificerat skärps

I syfte att undvika att straffskalan för okvalificerat brott mot tillståndsplikten ska ligga kant i kant med straffminimum för grovt brott och för att behålla viss överlappning mellan straffskalorna justeras även straffskalan för okvalificerat brott. Avsikten med den höjningen är inte att skärpa straffen för okvalificerade brott mot tillståndsplikten. Däremot är det oundvikligt att den höjning av minimistraffet för grovt brott som föreslås kommer att leda till en viss skärpning också avseende okvalificerade brott mot lagen.

Kvalifikationsgrunderna för grovt brott justeras

När det gäller frågan om vilka gärningar som ska anses särskilt kvalificerade och därmed bör bedömas som grova brott mot LBE även efter att straffskalan har skärpts är utgångspunkten för reformen att de gärningar som sedan tidigare har bedömts som grova ska bedömas så även efter att straffskalan har skärpts. Våra förslag grundar sig på denna utgångspunkt. Det bör emellertid samtidigt framhållas att rättstillämparen, vid bedömning av gradindelningsfrågor, alltid måste göra en helhetsbedömning av gärningen och se till att utfallet är rimligt med hänsyn tagen till grundläggande principer om proportionalitet och ekvivalens. Även om utgångspunkten är att de brott som tidigare bedömdes som grova, ska bedömas som grova också fortsättningsvis kan det inte uteslutas att den relativt kraftiga skärpningen av minimistraffet för grovt brott leder till att utrymmet för att bedöma en gärning som okvalificerat brott ökar något.

När det gäller de omständigheter som särskilt ska beaktas vid rubriceringen och straffmätningen av brott mot tillståndsplikten (s.k. kvalifikationsgrunder) bör som utgångspunkt – och i enlighet med vad lagstiftaren tidigare har uttalat – kunna antas att de faktorer som kan göra ett vapenbrott grovt eller synnerligen grovt är av betydelse också vid gradindelningen av brott mot LBE. Våra förslag innefattar därför vissa ändringar av kvalifikationsgrunderna i LBE utifrån den konstruktion som finns i vapenlagen. Vid bedömningen av om ett brott är att anse som är grovt ska det

särskilt beaktas om den explosiva varan har hanterats på allmän plats eller på annan plats där människor brukar samlas eller har samlats eller i ett fordon på en sådan plats, om varan har varit av särskilt farlig beskaffenhet, om hanteringen, överföringen eller importen har avsett flera varor eller en stor mängd av en vara eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art. Införandet av den sistnämnda kvalifikationsgrunden syftar till att ge en tydligare anvisning om att domstolen ska beakta den kontext i vilken gärningen företas.

Vid bedömningen av om ett brott mot LBE ska rubriceras som synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om hanteringen, överföringen eller importen har avsett ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara. Ett brott bör dock i vissa fall kunna kvalificeras som synnerligen grovt även om ett mindre antal varor eller en mindre mängd av en vara förekommer samtidigt som någon av de kvalifikationsgrunder som angetts för grovt brott förekommer och dessa omständigheter är särskilt starka.

1 Författningsförslag

1.1 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 nuvarande 29 och 30 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 29 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §

Den som av oaktsamhet bryter mot 16 § första stycket döms till böter.

Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot 16 § första stycket döms till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot 16 § första stycket döms till böter eller fängelse i högst två år.

Om uppsåtligt brott avser explosiva varor och är att anse som grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas risken för att de explosiva varorna hade kunnat komma till brottslig användning samt varornas grad av farlighet och omfattningen av det olagliga innehavet.

29 a §

Om uppsåtligt brott mot 16 § första stycket avser explosiva varor och är att anse som grovt döms till fängelse i lägst ett och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

1. varan har hanterats på allmän plats eller på annan plats där människor brukar samlas eller har samlats eller i ett fordon på en sådan plats,

2. varan har varit av särskilt farlig beskaffenhet,

3. hanteringen, överföringen eller importen har avsett flera varor eller en stor mängd av en vara, eller

4. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

Om brott som avses i första stycket är synnerligen grovt döms till fängelse i lägst tre och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om hanteringen, överföringen eller importen har avsett ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara.

30 §

I ringa fall döms inte till ansvar enligt denna lag.

Till ansvar enligt 28 § eller enligt 29 § första eller andra stycket döms inte om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken eller enligt lagen

brottsbalken eller enligt lagen (2000:1225) om straff för (2000:1225) om straff för smuggling. smuggling.

Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud döms inte till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2017.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Följande gärningar utgör terroristbrott under de förutsättningar som anges i 2 § i denna lag:

1. mord, 3 kap. 1 § brottsbalken,
2. dråp, 3 kap. 2 § brottsbalken,
3. grov misshandel, 3 kap. 6 § brottsbalken,
4. människorov, 4 kap. 1 § brottsbalken,
5. olaga frihetsberövande, 4 kap. 2 § brottsbalken,
6. grov skadegörelse, 12 kap. 3 § brottsbalken,
7. mordbrand och grov mordbrand, 13 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken,
8. allmänfarlig ödeläggelse, 13 kap. 3 § brottsbalken,
9. sabotage och grovt sabotage, 13 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken,
10. kapning och sjö- eller luftfartssabotage, 13 kap. 5 a § brottsbalken,
11. flygplats sabotage, 13 kap. 5 b § brottsbalken,
12. spridande av gift eller smitta, 13 kap. 7 § brottsbalken,
13. olovlig befattning med kemiska vapen, 22 kap. 6 a § brottsbalken,
14. vapenbrott, grovt vapenbrott och synnerligen grovt vapenbrott, 9 kap. 1 § första stycket och 1 a § vapenlagen (1996:67),
15. brott enligt 29 § *tredje stycket* lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, och explosiva varor,
15. brott enligt 29 *a* § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,
16. uppsåtligt brott enligt 25 och 26 §§ lagen (1992:1300) om krigsmateriel, som avser kärnladdningar, radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel, apparater och andra anordningar för spridning av radiologiska, biologiska eller kemiska stridsmedel samt speciella delar och substanser till sådant material,

17. brott enligt 18, 18 a och 20 §§ lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, som avser sådana produkter eller sådant tekniskt bistånd som kan användas för att framställa kärnladdningar, biologiska eller kemiska vapen,

18. smuggling och grov smuggling, 3 och 5 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling, om brottet avser sådana varor som omfattas av 14–17,

19. olaga hot, 4 kap. 5 § brottsbalken, som innefattar hot om att begå någon av de gärningar som avses i 1–18.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2017.

2 Uppdraget och arbetet

2.1 Uppdraget

Enligt direktiven, som finns fogade till promemorian som *bilaga 1*, består uppdraget i att se över dels straffbestämmelserna i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE), dels bestämmelserna i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen avseende kontroll av införsel av brandfarliga och explosiva varor.

Den del av uppdraget som avser översyn av straffbestämmelserna i LBE ska redovisas senast den 23 mars 2016 och omfattas av denna promemoria. I uppdraget ingår i denna del att med utgångspunkt i de förändringar av straffbestämmelserna i vapenlagen (1996:67) som trädde i kraft den 1 september 2014 samt med beaktande av allmänna straffrättsliga principer om bl.a. proportionalitet och ekvivalens, göra en översyn av straffbestämmelserna i lagen och lämna förslag till författningsändringar. I uppdraget ingår vidare att analysera och redovisa vilka ekonomiska konsekvenser förslagen kan komma att medföra.

2.2 Arbetet

Arbetet med de frågor som omfattas av denna del av uppdraget inleddes den 30 november 2015. Under utredningstiden har samråd skett med bl.a. Polismyndigheten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Inspektionen för strategiska produkter. Samrådet har skett genom kontakter med företrädare för myndigheterna. Under utredningstiden har även förekommit kontakter med organisationen KCEM (Kompetenscentrum Energetiska Material). På detta sätt har kunskaper, erfarenheter och

synpunkter under arbetets gång inhämtats som underlag för de analyser och överväganden som presenteras i promemorian. Vi har även varit i kontakt med företrädare för Kriminalvården i syfte att erhålla upplysningar till stöd för den konsekvens- och kostnadsanalys som har gjorts. Sekreteraren har slutligen, i februari 2016, varit på studiebesök hos Nationella Bombskyddet för inhämtande av information och kunskap om bl.a. handgranater.

2.3 Definitioner

Av 3 och 4 §§ LBE framgår vad som hänförs till brandfarliga och explosiva varor enligt lagen.

Till brandfarliga varor hänförs brandfarliga gaser, brandfarliga vätskor och brandreaktiva varor (3 §). Till explosiva varor hänförs 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 §). Vilka varor som på grund av sina egenskaper eller sin sammansättning anses utgöra brandfarliga eller explosiva varor i lagens mening anges genom att det utfärdas föreskrifter om det (av MSB).¹ När vi i denna promemoria skriver om brandfarliga och explosiva varor syftar vi på varor som anses utgöra brandfarliga eller explosiva varor i den mening som avses i LBE.

Lagen gäller hantering, överföring och import² av de aktuella varorna samt sådana förberedande åtgärder som behövs med hänsyn till brand- och explosionsrisken samt konsekvenserna av en brand eller en explosion. Begreppen definieras i 5 § LBE och har i denna promemoria samma innebörd som i lagen.

¹ Jfr 36 § 1 p LBE och 25 § 1 p förordning (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor. Sådana föreskrifter finns i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om vilka varor som ska anses utgöra brandfarliga eller explosiva varor, MSBFS 2010:4.

² Notera att regeringen i propositionen Genomförande av det omarbetade direktivet om explosiva varor (prop. 2015/16:94) den 11 februari 2016 lämnat förslag till de ändringar i lagen som krävs för att genomföra det omarbetade direktivet om explosiva varor inom EU (Europaparlamentet och rådets direktiv 2014/28/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden och övervakning av explosiva varor för civilt bruk [omarbetsning]). I propositionen föreslås att det uttryckligen regleras i lagen att även export av explosiva varor omfattas av krav på tillstånd och att ekonomiska aktörer som inte tar fysisk befattning med explosiva varor också ska omfattas av aktsamhetskravet i lagen. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2016.

2.4 Avgränsningar

Vårt uppdrag har, när det gäller den del som behandlas i denna promemoria, varit tämligen snävt avgränsat och tiden för uppdraget har också varit begränsad. Det finns områden som knyter an till de frågor som uppdraget avser och som skulle ha kunnat lämpa sig väl att utreda samtidigt om uppdraget varit något mer omfattande och utredningstiden längre. Vi har dock inte haft möjlighet att inom ramen för vårt uppdrag lämna förslag också i dessa delar.

3 Bakgrund och nuvarande ordning

3.1 Gällande rätt

3.1.1 Huvuddragen i nuvarande reglering

Den svenska regleringen gällande 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) och i myndighetsföreskrifter. LBE trädde i kraft den 1 september 2010 och ersatte den tidigare lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.¹ LBE är en allmänt hållen ramlag och regelverket får sitt konkreta innehåll genom bestämmelser som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. LBE omfattar såväl brandfarliga som explosiva varor.

LBE gäller för hantering, överföring och import² av brandfarliga och explosiva varor samt för sådana förberedande åtgärder som behövs med hänsyn till brand- och explosionsrisken. Lagen gäller även beträffande konsekvenserna av en brand eller en explosion (1 § första stycket). Begreppet hantering har en vid innebörd och omfattar t.ex. även användning och innehav. Avsikten är att allt

¹ Ny lag om brandfarliga och explosiva varor (prop. 2009/10:203).

² Notera att regeringen i propositionen Genomförande av det omarbetade direktivet om explosiva varor (prop. 2015/16:94) den 11 februari 2016 lämnat förslag till de ändringar i lagen som krävs för att genomföra det omarbetade direktivet om explosiva varor inom EU (Europaparlamentet och rådets direktiv 2014/28/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden och övervakning av explosiva varor för civilt bruk [omarbetning]). I propositionen föreslås att det uttryckligen regleras i lagen att även export av explosiva varor omfattas av krav på tillstånd och att ekonomiska aktörer som inte tar fysisk befattning med explosiva varor också ska omfattas av aktsamhetskravet i lagen. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2016.

som går att göra med en brandfarlig eller explosiv vara ska omfattas av begreppet.³ 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. LBE syftar även till att förebygga obehörigt förfarande med varorna, dvs. lagen har ett uttryckligt brottsförebyggande syfte (1 § andra stycket).⁴

Lagen gäller inte sådan transport av brandfarliga och explosiva varor som omfattas av lagen (2006:263) om transport av farligt gods (2 § första stycket).⁵

Till brandfarliga varor hänförs brandfarliga gaser, brandfarliga vätskor och brandreaktiva varor (3 §). Till explosiva varor hänförs 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 §). Vilka varor som på grund av sina egenskaper eller sin sammansättning anses utgöra brandfarliga eller explosiva varor i lagens mening anges genom att det utfärdas föreskrifter om det.⁶ Vissa explosiva varor faller in under regleringen i både vapenlagen (1996:67) – som enligt 1 kap. 1 § gäller skjutvapen och ammunition samt vissa föremål som jämföras med skjutvapen – och LBE. I 1 kap. 6 § vapenlagen finns t.ex. en upplysning om att det även i LBE finns bestämmelser om sådan ammunition som räknas till explosiva varor.⁷

LBE innehåller vidare bestämmelser som anger krav vid hantering, överföring och import av varorna (6–15 §§), bestämmelser om tillstånd (16–20 §§), tillsyn över lagens efterlevnad (21–25 §§) och kommunal organisation (26 §). Vidare finns bestämmelser om avgifter (27 §), ansvar (28–32 §§),

³ Jfr 5 § 1 p. Se prop. 2009/10:203 s. 20.

⁴ Se prop. 2009/10:203 s. 24.

⁵ Med transport avses enligt 3 § i den lagen förflyttning av farligt gods med transportmedel samt sådan lastning, lossning, förvaring och annan hantering av det farliga godset som utgör ett led i förflyttningen.

⁶ Jfr 36 § 1 p och 25 § 1 p FBE. Sådana föreskrifter finns i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om vilka varor som ska anses utgöra brandfarliga eller explosiva varor, MSBFS 2010:4.

⁷ Pansarskott nämns t.ex. i förarbetena som ett exempel på ett vapen som regelmässigt bör anses som särskilt farligt och därför kvalificera ett vapenbrott som grovt enligt 9 kap. 1 a § p 2 vapenlagen, se Vissa åtgärder mot illegala vapen (prop. 2011/12:109) s. 42. Pansarskottet anges också ibland som exempel på en explosiv vara som är mycket stöldbärlig.

tystnadsplikt (33 §) och överklagande (34–35 §§). LBE avslutas med en bestämmelse om bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter i vissa ämnen som upptas under 16 punkter (36 §).

I FBE meddelas kompletterande föreskrifter. Detaljbestämmelser av utpräglad teknisk karaktär har undvikits på lag- och förordningsnivå. Den typen av bestämmelser har i stället utfärdats på myndighetsnivå. Myndighetsföreskrifter har tidigare meddelats av Sprängämnesinspektionen samt, efter år 2001 och fram till utgången av år 2008, av Statens räddningsverk. Statens räddningsverks verksamhet på området har fr.o.m. den 1 januari 2009 övertagits av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Myndigheten kungör sina föreskrifter i sin författningssamling (MSBFS).

3.1.2 Något om aktsamhetskravet

Den som hanterar, överför eller importerar brandfarliga eller explosiva varor ska vidta de åtgärder och försiktighetsmått som behövs för att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom. Aktsamhetskravet sträcker sig inte bara till förebyggande av brand eller explosion orsakad av varorna utan även till att förebygga obehörigt förfarande med varorna (6 §). Med obehörigt förfarande avses t.ex. stöld eller sabotage.

3.1.3 Något om tillståndsplikten

Den som hanterar, överför eller importerar explosiva varor ska ha tillstånd till det. Samma sak gäller den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor (16 § första stycket).⁸ MSB prövar frågor om tillstånd i fråga om explosiva varor, när det rör tillverkning, bearbetning, behandling, destruktion, underhåll, återvinning och annan hantering som sker i anslutning till sådan

⁸ Notera att tillståndsplikten inte är undantagslös. Enligt 2 kap. 1 § i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om användning och överlåtelse av pyrotekniska artiklar och ammunition (MSBFS 2015:7) behövs t.ex. inte tillstånd för att använda vissa i föreskrifterna angivna fyrverkerier.

hantering. Detsamma gäller gränsöverskridande överföring, import och sådan hantering som Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket behöver ha tillstånd till (18 § första stycket). Beträffande tillstånd för hantering och överföring av explosiva varor i övrigt är det den kommun där hanteringen ska ske som är ansvarig (18 § andra stycket).

3.1.4 Särskilt om explosiva varor

Till explosiva varor enligt LBE hänförs, som ovan nämnts, explosiva ämnen och blandningar, explosiva föremål och andra ämnen, blandningar och föremål som tillverkas i avsikt att framkalla en verkan genom explosion eller en pyroteknisk effekt (4 § LBE). I Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om vilka varor som ska anses utgöra brandfarliga eller explosiva varor (MSBFS 2010:4) anges närmare vad som avses med detta. Explosiva ämnen och blandningar är, enligt 3 kap. 1 §, fasta eller flytande ämnen eller blandningar som i sig själva genom kemisk reaktion kan alstra gaser med sådan temperatur och sådant tryck, samt med sådan hastighet att de kan skada omgivningen. Explosiva föremål är, enligt 3 kap. 4 §, föremål som innehåller ett eller flera explosiva ämnen eller blandningar.

Enligt 3 kap. 2 och 4 §§ är ämnen, blandningar och föremål som klassificerats i klass 1 enligt ADR-S⁹, eller i faroklassen ”explosiva ämnen, blandningar och föremål” enligt CLP-förordningen¹⁰, explosiva ämnen, blandningar och föremål. Även ämnen och blandningar som vid provning enligt testserie 2 i Del 1 av FN:s testhandbok¹¹ ger positivt resultat i något av testerna är explosiva varor.

⁹ ADR-S 2015, Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om transport av farligt gods på väg och i terräng (MSBFS 2015:1).

¹⁰ 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.

¹¹ Femte omarbetade utgåvan av FN-rekommendationerna för transport av farligt gods, handbok för provning och kriterier (UN recommendations on the transport of dangerous goods – Manual of Tests and Criteria - ST/SG/AC.10/11/Rev.5).

Exempel på explosiva varor är handgranater, minor, sprängämnen, tändmedel, ammunition, krut och pyrotekniska artiklar, såsom fyrverkerier. Explosiva varor används i en mängd olika sammanhang. De stora användarna är gruvindustrin och företag som utför större anläggningsarbeten såsom bergtäkter och olika typer av byggprojekt. Större mängder explosiva varor förekommer även hos Försvarsmakten, sprängämnes- och ammunitionstillverkare samt fyrverkeriimportörer.¹²

Företrädare för Polismyndigheten, MSB och Inspektionen för strategiska produkter (ISP) har på förfrågan bekräftat att det finns vissa former av explosiva varor som kan sägas vara vapenliknande eller annars lika farliga som skjutvapen och har som exempel på sådana varor hänvisat bl.a. till vad regeringen har definierat som krigsmateriel i kategori ML4 i bilagan till förordning (1992:1303) om krigsmateriel. Hit hör bl.a. bomber, granater, raketer, minor och sprängladdningar. Däremot finns enligt uppgift inte på motsvarande sätt brandfarliga varor som kan sägas vara vapenliknande.

3.1.5 Särskilt om straffbestämmelserna

Den som hanterar, överför eller importerar explosiva varor och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor ska som ovan nämnts, enligt 16 § LBE, ha tillstånd till det. Tillstånd ges av MSB och kommunerna. De har också, inom sina respektive tillsynsområden, ansvar för tillsynen och efterlevnaden av LBE och föreskrifter samt beslut som meddelats i anslutning till lagen (16–25 §§).

Vidare gäller som framgått, enligt 6 §, krav på bl.a. aktsamhet som innebär att den som hanterar, överför eller importerar brandfarliga eller explosiva varor ska vidta de försiktighetsmått som behövs för att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av varorna samt för att förebygga obehörigt förfarande med varorna.

¹² Se MSB:s hemsida <http://www.msb.se/sv/Forebyggande/Brandfarligt--explosivt/Explosiva-varor/>.

Vissa handlingar är kriminaliserade i LBE. Den som av oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten döms således, enligt 29 § första stycket, till böter och den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten eller aktsamhetskravet döms, enligt 28 § första stycket och 29 § andra stycket, till böter eller fängelse i högst ett år. Om ett brott mot tillståndsplikten som begås uppsåtligen (och avser explosiva varor) bedöms som grovt döms, enligt 29 § tredje stycket, till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas risken för att de explosiva varorna hade kunnat komma till brottslig användning samt varornas grad av farlighet och omfattningen av det olagliga innehavet. Straffet för övriga brott mot LBE, som t.ex. brott mot föreståndarkrav, förvarings- och förpackningskrav eller spårämneskrav, är böter (28 § andra stycket). Enligt spårämneskravet i 13 § får explosiva varor som består av sprängämnen i flexibel eller elastisk bladform eller av andra plastiska sprängämnen föras in i och ut ur landet eller hanteras här endast om sprängämnena är märkta med spårämnen så att varorna ska kunna upptäckas.¹³

I ringa fall döms inte till ansvar enligt LBE (30 § första stycket). Enligt 30 § andra stycket döms inte till ansvar enligt 28 § eller enligt 29 § första eller andra stycket om ansvar kan ådömas enligt brottsbalken eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen). När det gäller brottsbalken är, såvitt framgår av förarbetena, denna subsidiaritetsregel främst avsedd för fall då konkurrens uppstår med bestämmelserna om skadegörelse i 12 kap. brottsbalken och allmänfarliga brott i 13 kap. brottsbalken, men i praxis har regeln tillämpats även då konkurrens uppstått i

¹³ Bestämmelsen, som i sin ursprungliga lydelse trädde i kraft den 1 april 2007, är föranledd av Sveriges tillträde till konventionen av den 1 mars 1991 om märkning av plastiska sprängämnen i detekteringssyfte (SÖ 2007:15). Konventionen är en följd av det s.k. Lockerbie-attentatet år 1988 då ett passagerarplan sprängdes i luften och är en del i det internationella samarbetet mot terrorism. Genom märkningen av sprängämnen ska dessa lättare kunna upptäckas och personer bakom illegala aktioner kunna spåras. Konventionen behandlar bl.a. märkning och förstöring av omärkta sprängämnen samt nödvändiga och effektiva åtgärder för att förbjuda och hindra tillverkning eller förflyttning av omärkta sprängämnen inom en stat eller från dess territorium. Vad som utgör plastiska sprängämnen framgår av artikel 1 och bilagan till nämnda konvention. Se vidare Märkning av plastiska sprängämnen (prop. 2006/07:22).

förhållande till bestämmelserna om häleri i 9 kap. brottsbalken.¹⁴ Subsidiaritetsregeln gäller inte om gärningen, enligt 29 § tredje stycket, är att betrakta som grovt brott mot tillståndsplikten och avser explosiva varor. När det gäller grova brott har lagstiftaren tidigare uttalat att konkurrenssituationer bör hanteras på motsvarande sätt som vid olaga vapeninnehav.¹⁵ Detta innebär att, även om brottet mot LBE är grovt, det i vissa fall konsumeras av det brott där hanteringen av de explosiva varorna ingår som ett led. Vad gäller smuggling av vapen gäller t.ex. som huvudregel att ett vapeninnehav i samband med smuggling konsumeras av smugglingsbrottet.

3.2 Tidigare överväganden beträffande straffbestämmelserna

3.2.1 Särskild straffskala för grovt brott

En ansvarsregel för grova brott mot tillståndsplikten avseende explosiva varor infördes under år 2002 i den då gällande lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.¹⁶ Regeln infördes för att straffskalorna i vapenlagen och lagen om brandfarliga och explosiva varor skulle harmoniera. Straffskalan för det nya grova brottet angavs till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m., vars förslag utgjorde beredningsunderlag för propositionen, konstaterade i sitt betänkande att ett flertal allvarliga våldsbrott med anknytning till mc-klubbar inträffat. I många fall hade skjutvapen och sprängämnen kommit till användning. Beslagen av handgranater, minor, dynamit och andra sprängmedel m.m. i de studerade kriminella miljöerna tycktes ha ökat i omfattning. Vidare ansåg kommittén att det var alldeles tydligt att ett otillåtet innehav

¹⁴ Regeringens proposition (prop. 1987/88:101) om lag om brandfarliga och explosiva varor s. 41 och Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. - straffansvarets räckvidd - (SOU 2000:88) s. 268 med hänvisningar.

¹⁵ Se prop. 2009/10:203 s. 61. Se även Lagrådets yttrande i Hets mot folkgrupp, m.m (prop. 2001/02:59) och dess hänvisning till NJA 2001 s 464.

¹⁶ Hets mot folkgrupp, m.m. (prop. 2001/02:59).

av t.ex. handgranater och minor kan vara en väl så farlig och straffvärd gärning som ett otillåtet innehav av skjutvapen.¹⁷

Kommittén föreslog att ett grovt brott med samma straffskala som den som då gällde vid grovt vapenbrott, dvs. fängelse mellan sex månader och fyra år¹⁸, skulle införas för uppsåtliga brott mot tillståndsplikten avseende både explosiva varor och brandfarliga varor. Kommittén anförde i sitt betänkande att det nog kunde finnas skäl att låta bestämmelsen gälla generellt, dvs. även i andra fall än åsidosättande av tillståndsplikten. Ett exempel angavs såsom då någon grovt åsidosätter föreskrifter om förvaring av sprängämnen. Kommittén ansåg sig emellertid inte ha utrymme för att bedöma den frågan inom ramen för sitt arbete, varvid förslaget stannade vid att avse grova brott mot tillståndsplikten.¹⁹

Även regeringen konstaterade i propositionen att det var tydligt att ett otillåtet innehav av t.ex. handgranater och minor kan vara en väl så farlig och straffvärd gärning som de allvarligare fallen av otillåtna innehav av skjutvapen. Regeringen angav vidare att kommitténs överväganden om strängare straff närmast tog sikte på explosiva varor. Motsvarande skäl att låta den nya straffskalan avse även grova brott mot tillståndsplikten avseende brandfarliga varor hade, enligt regeringen, inte framkommit i lagstiftningsärendet. Vidare angav regeringen att den inte ville utesluta att lagens straffskalor, åtminstone såvitt avser vissa uppsåtliga brott, kunde behöva ses över i lämpligt sammanhang. Regeringen föreslog därför, att ett grovt brott med samma straffskala som den som då gällde vid grovt vapenbrott skulle införas för uppsåtliga brott mot tillståndsplikten avseende explosiva varor.²⁰

Vidare angav regeringen att vid bedömningen av om brottet ska anses som grovt borde samma typ av omständigheter kunna beaktas som vid motsvarande bedömning enligt vapenlagen i dess dåvarande lydelse.²¹ En viktig omständighet vid bedömningen skulle därför vara om det funnits en konkret risk för att de

¹⁷ SOU 2000:88 s. 265 ff.

¹⁸ Vapenlagen (1996:67) i dess lydelse före den 1 september 2014.

¹⁹ SOU 2000:88 s. 269.

²⁰ Prop. 2001/02:59 s. 54.

²¹ Notera att bestämmelsen om grovt vapenbrott först den 1 juli 2012 ändrades på så sätt att det numera uttryckligen anges i bestämmelsen vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt (se mer om detta lagstiftningsärende nedan i avsnitt 3.3.2).

explosiva varorna hade kunnat komma till brottslig användning. Andra viktiga omständigheter skulle vara de aktuella varornas grad av farlighet och omfattningen av det olagliga innehavet. Det sagda innebar att t.ex. den som utan tillstånd innehar handgranater eller sprängmedel i större omfattning eller i situationer då en betydande risk för brottslig användning förelåg, på motsvarande sätt som gällde vid liknande olovliga innehav av vapen enligt vapenlagen, skulle kunna dömas till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.²²

Enligt då gällande bestämmelser skulle inte dömas till ansvar för brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor om ansvar för gärningen kunde dömas ut enligt brottsbalken eller enligt smugglingslagen. Regeringen ansåg att subsidiaritetsregeln inte skulle gälla om gärningen var att bedöma som grovt brott mot lagen. Som kommittén hade påpekat skulle det kunna leda till oönskade konsekvenser. Att t.ex. förvara en spränggranat som stulits ur ett militärförråd torde med hänsyn till dess begränsade ekonomiska värde vara att bedöma som häleri av normalgraden. Om samma granat tas med in på en restaurang torde det inte leda till att häleriet anses allvarligare, men däremot kan gärningen vara att bedöma som grovt brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor. Att i ett sådant läge ge bestämmelsen om häleri i brottsbalken företräde vore stötande. I stället borde, enligt regeringen, i en sådan situation dömas i brottskonkurrens, dvs. det bör dömas till ansvar både för häleri och för grovt brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor. Sådana konkurrenssituationer skulle i stället hanteras på motsvarande sätt som vid grova olagliga vapeninnehav.²³

3.2.2 BEX-utredningen

Utredningen om brandfarliga och explosiva varor – BEX-utredningen – skulle enligt direktiven särskilt se över straffskalorna för uppsåtliga brott i lagen om brandfarliga och explosiva varor. Vidare ställdes i direktiven frågan om en straffskala för grovt brott

²² Prop. 2001/02:59 s. 54.

²³ Prop. 2001/02:59 s. 54 och SOU 2000:88 s. 270.

borde gälla ytterligare uppsåtliga brott mot lagen.²⁴ Utredningens betänkande kom så småningom att utgöra beredningsunderlag för propositionen Ny lag om brandfarliga och explosiva varor.²⁵ Den nya lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor trädde, som ovan framgått, i kraft den 1 september 2010 och straffbestämmelserna fick då sin nuvarande utformning.

BEX-utredningen konstaterade i betänkandet att de förfaranden som straffbelades i dåvarande lagstiftning ”medverkade väl till att lagens syfte uppfylldes”. Återkallelse av tillstånd, vilken var den alternativa sanktion som stod till buds, var inte en tillräckligt ingripande sanktion med hänsyn till den påtagliga fara och skada som kunde uppkomma om skyldigheter vid hanteringen av brandfarliga och explosiva varor inte följdes. Vidare ansågs rimligt att den som faktiskt orsakar allvarliga risker blir straffad för detta.²⁶

Den del av straffansvaret som tog sikte på tillståndsplikten framstod dock, enligt utredningen, som viktigast. När tillstånd ges sker en kontroll av de övriga krav som uppställs i lagen. Vidare ansågs iakttagandet av tillståndsplikten vara en mycket viktig förutsättning för att en fungerande tillsyn skulle kunna ske. Dessutom skulle, enligt vad utredningen föreslog, som huvudregel ett tillstånd kunna återkallas om någon bestämmelse i lagen eller någon föreskrift som meddelats med stöd av denna eller villkor som uppställts i något väsentligt avseende inte iakttagits.²⁷ Om tillståndet återkallas får hantering och i vissa fall överföring eller import inte ske och den som fortsätter med detta kan då straffas på grund av att tillstånd saknas.²⁸

När straffansvaret infördes för grova brott motiverades detta med att man skulle komma till rätta med hoten från kriminella gäng. BEX-utredningen delade den uppfattning som kommit till uttryck i förarbetena till den då gällande bestämmelsen²⁹ att motsvarande skäl för att låta den nya straffskalan gälla även grova brott mot tillståndsplikten avseende brandfarliga varor inte hade framkommit. Utredningen hade på förfrågan från bl.a. företrädare

²⁴ Se Översyn av bestämmelserna om hantering och import av brandfarliga och explosiva varor (dir. 2004:142).

²⁵ Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor (SOU 2006:16) och prop. 2009/10:203.

²⁶ SOU 2006:16 s. 185.

²⁷ Jfr 20 § LBE.

²⁸ SOU 2006:16 s. 185.

²⁹ Prop. 2001/02:59 s. 54. Se avsnitt 3.2.1 ovan.

från rikskriminalpolisen och roteln för särskilda objekt inom polisen fått information om att det inte fanns något aktuellt hot från kriminella gäng när det gällde brandfarliga varor. Bl.a. mot denna bakgrund ansåg utredningen att straffskalan för grova brott inte skulle utsträckas till att omfatta också brandfarliga varor.³⁰

För att visa allvaret i handlingar som underlättar olaglig tillgång till explosiva varor kunde det, enligt BEX-utredningen, övervägas att låta en särskild straffskala för uppsåtliga grova brott gälla generellt avseende explosiva varor, dvs. det grova brottet skulle inte begränsas till situationer då någon utan tillstånd hanterar explosiva varor utan även gälla i det fall någon t.ex. uppsåtligt grovt åsidosätter föreskrifter om förvaring av sprängämnen. Ett sådant straffansvar skulle även kunna anses harmoniera bättre med lagens syfte att undvika att skador och olyckor uppstår i samband med hanteringen. Enligt de regler som fanns skulle man kunna säga att den som ”enbart” brutit mot ett formellt krav som tillståndsplikten döms hårdare än den som faktiskt har orsakat allvarliga risker. Enligt BEX-utredningen fanns emellertid också skäl som talade emot att låta det grova brottet omfatta alla typer av överträdelser. Vad gäller förvaring kan t.ex. kontroller för att säkerställa säker förvaring ske innan tillstånd meddelas. Om säker förvaring inte kan visas erhålls inget tillstånd. Därtill kom att ett missbruk av vad som gäller för den tillståndspliktiga verksamheten som huvudregel skulle föranleda återkallelse. Även den bestämmelsen ansågs förebygga missbruk av reglerna. Ytterligare ett argument mot ett straffansvar avseende grova brott för alla uppsåtliga brott i fråga om explosiva varor var, enligt BEX-utredningen, att ett sådant ansvar inte skulle harmoniera med vapenlagens straffsanktioner för bl.a. bristande förvaring. Den som bryter mot förvaringsbestämmelserna i vapenlagen kunde (då som nu) dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.³¹ Mot bakgrund av detta och den omständigheten att försiktighetsmått alltid bör gälla vid överväganden om utvidgad kriminalisering och straffskärpning ansåg BEX-utredningen att ett generellt straffansvar för uppsåtliga grova brott avseende explosiva varor inte skulle införas.

³⁰ SOU 2006:16 s. 186.

³¹ SOU 2006:16 s. 187. Jfr 9 kap. 2 § vapenlagen i dess dåvarande och nuvarande lydelse.

BEX-utredningen föreslog modifierade straffskalor men att straffet för okvalificerade brott mot tillståndsplikten samt aktsamhetskravet även fortsättningsvis skulle vara böter eller fängelse i högst ett år (med undantag för grovt brott) medan straffet för övriga brott skulle vara böter. När det gällde straffskalorna uttalade BEX-utredningen att straffansvaret inte harmonierade med miljöbalkens straffansvar då denna (då som nu) föreskrev böter eller fängelse i högst två år för den som bedriver otillåten miljöverksamhet.³² Däremot, fortsatte utredningen, harmonierade straffskalan med vapenlagen i dess dåvarande lydelse då det gällde brott mot tillståndsplikten. Utredningen föreslog således att straffskalan för brott mot tillståndsplikten och aktsamhetskravet även fortsättningsvis skulle vara böter eller fängelse i högst ett år. Krav på uppsåt eller grov oaktsamhet föreslogs gälla på den subjektiva sidan.³³

När det gällde grovt brott föreslog BEX-utredningen att straffskalan även fortsättningsvis skulle anges till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. I den dåvarande lagen om brandfarliga och explosiva varor angavs inte vad som särskilt skulle beaktas vid bedömningen om brottet skulle anses som grovt. Enligt BEX-utredningen skulle en uttrycklig uppräkningslista av vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid den bedömningen ge domstolarna bättre ledning för rättstillämpningen och skapa en större enhetlighet. Rättssäkerheten skulle också främjas genom att det skulle stå klart vilka faktorer som tillmäts särskild vikt. En sådan reglering skulle också harmoniera med miljöbalkens regler där en hänvisning görs till vad som särskilt ska beaktas vid bedömning av om brottet är grovt.³⁴ Utredningen, som uppmärksammade att någon sådan uppräkningslista då inte gjordes i vapenlagen, ansåg mot denna bakgrund att de omständigheter som särskilt skulle beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt skulle anges uttryckligen i lagtexten. Vid bedömning av om brottet är grovt skulle det särskilt beaktas risken för att de explosiva varorna hade kunnat komma till brottslig användning samt varornas grad av farlighet och omfattningen av det olagliga

³² Jfr 29 kap. 1 § miljöbalken.

³³ SOU 2006:16 s. 189.

³⁴ Jfr 29 kap. 1 § andra stycket miljöbalken.

innehavet.³⁵ Viktigt att påpeka var dock enligt utredningen att uppräknningen av försvårande omständigheter inte är uttömmande. En helhetsbedömning måste göras där samtliga omständigheter vägs mot varandra.³⁶

Regeringens förslag överensstämde när det gällde straffbestämmelserna med BEX-utredningens förslag i de delar som redovisats här. Även regeringen ansåg således att de omständigheter som ska beaktas särskilt vid bedömningen av om ett brott är grovt av rättssäkerhets- tydlighets- och förutsebarhetsskäl skulle framgå av lagtexten.³⁷

3.3 Vapenbrott – gällande rätt och tidigare överväganden

3.3.1 Gällande rätt

Den som uppsåtligen innehar ett skjutvapen utan att ha rätt till det eller överlåter eller lånar ut ett skjutvapen till någon som inte har rätt att inneha vapnet döms, enligt 9 kap. 1 § första stycket vapenlagen, för vapenbrott till fängelse i högst två år. Om gärningen har begåtts av oaktsamhet eller om brottet är ringa döms, enligt andra stycket i samma bestämmelse, till böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är grovt döms, enligt 9 kap. 1 a §, för grovt vapenbrott till fängelse i lägst ett och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om vapnet har innehafts på allmän plats eller på en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats eller i ett fordon på sådan plats, om vapnet har varit av särskilt farlig beskaffenhet, om innehavet, överlåtelsen eller utlåningen har avsett flera vapen eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art. Om brottet är synnerligen grovt döms, enligt 9 kap. 1 a § andra stycket, till fängelse i lägst tre och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om innehavet, överlåtelsen eller utlåningen har avsett ett stort antal vapen.

³⁵ Jfr 29 § tredje stycket LBE.

³⁶ SOU 2006:16 s. 190.

³⁷ Prop. 2009/10:203 s. 58 f.

Straffen för vapenbrott skärptes den 1 september 2014 (se mer om detta lagstiftningsärende nedan i avsnitt 3.3.2).³⁸ Detta innebar att straffmaximum för vapenbrott av normalgraden höjdes från fängelse i ett år till fängelse i två år. Samtidigt höjdes straffminimum för grovt vapenbrott från fängelse i sex månader till fängelse i ett år och det infördes ett synnerligen grovt vapenbrott med ett straffmaximum på sex år. De omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett vapenbrott är grovt gjordes mer allmängiltiga. Straffskalorna i LBE motsvarar, som ovan framgått, i huvudsak de straffskalor som gällde för vapenbrott innan den 1 september 2014.

3.3.2 Tidigare överväganden beträffande vapenbrott

Särskild straffskala för grovt vapenbrott

En särskild straffskala för grovt vapenbrott infördes år 1993, i den då gällande vapenlagen (1973:1176).³⁹ Straffet för grovt brott bestämdes till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Maximistraffet för normalgraden av brottet sänktes från fängelse i högst två år till ett år. Föredragande statsrådet framhöll att sänkningen av straffmaximum för vapenbrott av normalgraden endast utgjorde ett led i strävandet efter att minska överlappningen mellan straffskalorna för olika grader av samma brott och givetvis inte skulle tolkas som att synen på gärningstypen borde mildras.⁴⁰ Bestämmelserna fördes i sak oförändrade över till den nu gällande vapenlagen i dess ursprungliga lydelse.

Som skäl för införandet av en särskild straffskala för grovt vapenbrott anfördes främst sambandet mellan förekomst av illegala vapen och våldsbrottslighet samt att användningen av skjutvapen vid våldsbrott hade ökat under de senaste 15–20 åren. Dessutom pekade föredragande statsrådet på att ett illegalt vapen inte sällan anskaffades för att begå andra mycket allvarligare brott men att detta ofta var svårt att styrka på sådant sätt att ansvar för förberedelse kunde krävas ut. Genom en strängare syn på det olaga

³⁸ Skärpningar i vapenlagstiftningen (prop. 2013/14:226).

³⁹ Regeringens proposition (1992/93:141) med förslag till ändring i brottsbalken m.m.

⁴⁰ Prop. 1992/93:141 s. 52.

vapeninnehavet hoppades man kunna minska förekomsten av illegala vapen och därigenom stävja den allvarliga våldsbrottsligheten. Att vapnen kan befaras komma till brottslig användning, till exempel när innehavet avser livsfarliga vapen som saknar lagligt användningsområde eller när det är fråga om innehav av en större mängd vapen, framhöll föredragande statsrådet som omständigheter vilka särskilt borde medföra att brottet skulle bedömas som grovt. Det betonades i förarbetena att vid fastställandet av straffvärdet var mängden vapen överhuvudtaget av stor betydelse. Exempelvis angavs att det måste anses ha ett högt straffvärde att olovligen samla på sig en stor mängd vapen av särskilt farligt slag (främst av militär karaktär).⁴¹

1995 års vapenutredning

Regeringen gav år 1995 en särskild utredare i uppdrag att göra en genomgripande översyn av vapenlagstiftningen med inriktning på att förebygga våldsbrott.⁴² Uppdraget innefattade att göra en utvärdering av den skärpning av straffet för olaga vapeninnehav som trädde i kraft år 1993. Utredningen antog namnet 1995 års vapenutredning.

Vapenutredningen fann att skärpningen av straffskalan för vapenbrottet hade haft en stark inverkan på domstolarnas syn på straffvärdet och även på vapenbrottets karaktär av så kallat artbrott.⁴³ Utredningen ansåg att en ytterligare skärpning troligen endast skulle få betydelse som en markering av att lagstiftaren såg mycket allvarligt på denna form av brottslighet. Det bedömdes att domstolarna nog ändå inte skulle komma att gå så mycket längre i synen på straffvärdet hos vapenbrotten eftersom man vid en jämförelse med andra farebrott sannolikt skulle finna att vapenbrottet redan var högt värderat i förhållande till andra brott vars straffbarhet bygger på att det föreligger en risk för andra människors väl och ve. Ett annat förhållande som utredningen inte tyckte kunde lämnas obeaktat var att domstolarna vid en straffskärpning kunde anse att straffvärdet på farebrotten blir för

⁴¹ Prop. 1992/93:141 s. 52.

⁴² En översyn av vapenlagstiftningen med syftet att förebygga våldsbrott (dir. 1995:39).

⁴³ En samlad vapenlagstiftning (SOU 1998:44) s. 246 f.

högt i förhållande till de brott som innefattar att faran förverkligas (se nedan avsnitt 4.1.6). Sammantaget ansåg utredningen därför att det inte fanns något reellt behov av en ytterligare skärpning av straffskalan för grovt vapenbrott. Det var även utredningens uppfattning att domstolarna hade förmått att beakta intentionerna med straffskärpningen och åstadkommit en god balans i bedömningen av vilket straff som i olika situationer var rimligt.

I det efterföljande lagstiftningsärendet delade regeringen vapenutredningens bedömning och ansåg att det inte fanns något behov av straffskärpningar.⁴⁴

Vissa åtgärder mot illegala vapen

Den 1 juli 2012 ändrades bestämmelsen om grovt vapenbrott på så sätt att det angavs i bestämmelsen vilka omständigheter som särskilt skulle beaktas vid bedömningen av om ett vapenbrott är grovt.

Beredningsunderlag för delar av propositionen Vissa åtgärder mot illegala vapen utgjordes av departementspromemorian Vissa frågor om vapenlagen.⁴⁵ När det gällde bestämmelsen om grovt vapenbrott och dess närmare utformning föreslogs i promemorian att omständigheterna att vapnet kan befaras komma till brottslig användning eller att vapnet är av särskilt farlig beskaffenhet skulle tillmätas särskild vikt vid bedömningen av om ett vapenbrott är grovt.

Regeringen ansåg dock i propositionen att omständigheten att vapnet kan befaras komma till brottslig användning gav begränsad ledning för domstolarna och att en mer precis formulering därför borde användas. När det gäller vilka omständigheter som borde anges i bestämmelsen, ansåg regeringen att ledning skulle sökas i domstolspraxis. Enligt regeringen kunde särskild vikt sägas ha lagts vid omständigheter hänförliga till platsen för innehavet, vapnets relativa farlighet och mängden vapen. I propositionen föreslogs därför att det vid bedömning av om ett vapenbrott är grovt särskilt skulle beaktas om vapnet har innehafts på allmän plats, i ett fordon

⁴⁴ En skärpt vapenlagstiftning (prop. 1999/2000:27) s. 67.

⁴⁵ Prop. 2011/12:109 och Ds 2010:6.

på allmän plats eller inom ett skolområde där grundskole- eller gymnasieundervisning bedrivs, att vapnet har varit av särskilt farlig beskaffenhet, eller att innehavet, överlåtelsen eller utlåningen har avsett flera vapen.

När det gäller straffskalan för grovt brott ansåg regeringen att det kunde ifrågasättas om den dåvarande utformningen av straffbestämmelsen speglade brottstypens allvar och gav tillräckligt utrymme för att på ett nyanserat sätt beakta allvaret i de mest klandervärda vapenbrotten. Regeringen framhöll i sammanhanget att tillgång till skjutvapen många gånger utgör en förutsättning för att grova brott ska komma till stånd. En uppkommen våldssituation riskerar dessutom att få betydligt svårare följder om skjutvapen förekommer, bl.a. genom att helt utomstående personer som råkar befinna sig i närheten kan komma att allvarligt skadas eller dödas. Samtidigt konstaterades att det inom ramen för lagstiftningsärendet saknades beredningsunderlag för att genomföra några förändringar av straffskalan för grovt vapenbrott. En förutsättning för att genomföra sådana förändringar var därför att frågan övervägdes på nytt.⁴⁶

Skärpningar i vapenlagstiftningen

Regeringen beslutade i mars 2012 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera vissa frågor om skjutvapen och ta ställning till behovet av författningsändringar i vapenlagstiftningen.⁴⁷ Utredningen antog namnet Utredningen om skärpningar i vapenlagstiftningen. I januari 2013 överlämnade utredningen sitt betänkande Skärpningar i vapenlagstiftningen.⁴⁸ I betänkandet föreslogs bl.a. att straffmaximum för grovt vapenbrott skulle höjas från fängelse i fyra år till fängelse i sex år och att straffskalan för grovt vapenbrott skulle delas upp i grovt vapenbrott (fängelse i lägst sex månader och högst fyra år) och synnerligen grovt vapenbrott (fängelse i lägst två år och högst sex år).

För att komplettera beredningsunderlaget beslutade regeringen i december 2013 om tilläggsdirektiv till Utredningen om skärpta

⁴⁶ Prop. 2011/12:109 s. 15 f.

⁴⁷ Skärpningar i vapenlagstiftningen (dir 2012:19).

⁴⁸ SOU 2013:7.

straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet.⁴⁹ Utredaren fick i uppdrag att bl.a. överväga och föreslå de åtgärder som krävdes dels för att höja straffminimum för grovt vapenbrott till fängelse i ett år, dels för att införa en särskild straffskala för synnerligen grovt vapenbrott. I februari 2014 överlämnade utredningen sitt delbetänkande Skärpta straff för vapenbrott, som behandlar den del av uppdraget som rör höjningen av straffminimum för grovt vapenbrott och införandet av en särskild straffskala för synnerligen grovt vapenbrott.⁵⁰ Utredningen föreslog att straffmaximum för vapenbrott av normalgraden skulle höjas från fängelse i ett år till fängelse i två år. Samtidigt föreslogs i enlighet med direktiven att straffminimum för grovt vapenbrott skulle höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. Utredningen föreslog vidare att det skulle införas ett synnerligen grovt vapenbrott och att straffskalorna skulle bestämmas så att straffskalan för grovt vapenbrott skulle vara fängelse i lägst ett och högst fyra år medan straffskalan för synnerligen grovt vapenbrott skulle vara fängelse i lägst tre och högst sex år.

I propositionen Skärpningar i vapenlagstiftningen behandlas bl.a. de förslag i fråga om straffbestämmelserna för vapenbrott som föreslås i nämnda betänkande och delbetänkande.⁵¹

Regeringen konstaterade i propositionen att även om det saknas statistiskt underlag för slutsatsen att vapenbrotten i allmänhet har blivit fler eller grövre fanns det tecken på att personer som tillhör kriminella gäng hade tillgång till skjutvapen i större utsträckning än tidigare. Benägenheten att använda vapen verkade också ha ökat. Under senare tid hade det förekommit ett stort antal skjutningar, framförallt i de tre storstäderna Göteborg, Malmö och Stockholm. Av den officiella brottsstatistiken för år 2013 framgick också att andelen dödligt våld med skjutvapen hade ökat.

Av propositionen framgår att tillgång till skjutvapen många gånger utgör en förutsättning för att grova våldsbrott ska komma till stånd, och att en uppkommen våldssituation riskerar att få betydligt svårare följder om skjutvapen förekommer. När innehav, överlåtelse eller utlåning av vapen har koppling till kriminella

⁴⁹ Tilläggsdirektiv till Utredningen om skärpta straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet (dir 2013:112).

⁵⁰ SOU 2014:7.

⁵¹ Prop. 2013/14:226.

grupperingar och konflikter finns det en påtaglig risk för att vapnen kommer till användning vid allvarliga våldsbrott. Utvecklingen i fråga om användning av skjutvapen i kriminella kretsar gjorde därför, enligt regeringen, att en strängare syn på de grövre formerna av vapenbrott var motiverad.

Samtidigt konstaterade regeringen att synen på avsiktliga angrepp på enskildas fysiska integritet har blivit strängare. Det gäller t.ex. brott mot liv, grövre misshandelsbrott, grövre frihets- och fridsbrott samt rånbrott, men även andra brott med inslag av våld eller hot om våld. Den skärpta synen hade fått genomslag i strafflagstiftningen bl.a. genom den straffmättningsreform som genomfördes år 2010 och som syftade till en generell höjning av straffen för allvarliga våldsbrott.⁵² Genom reformen delades dessutom straffskalan för grov misshandel upp och de grövsta gärningarna hänfördes till en ny synnerligen grov grad av brottet. Vidare hade straffskalan för mord ändrats och skärpningar gjorts som tar sikte på en ökad användning av livstidsstraffet.⁵³ Preskription för bl.a. mord och dråp hade också avskaffats.⁵⁴ Regeringen hade dessutom tagit initiativ till en ny utredning med uppdrag att se över straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott i syfte att åstadkomma en höjd straffnivå för dessa brott. Den utredningen överlämnade den 2 april 2014 betänkandet *Straffskalorna för allvarliga våldsbrott*.⁵⁵

Regeringen konstaterade att vapenbrottet inte är konstruerat på ett sätt som förutsätter att någon skadas, men att kriminaliseringen ytterst syftar till att förebygga den skada vapen kan orsaka. Förekomsten av illegala skjutvapen ökar risken för att någon ska komma till skada och den skärpta synen på allvarliga våldsbrott gjorde därför att det fanns anledning att se allvarigare även på vapenbrott. Detta gällde i synnerhet de grövre formerna av vapenbrott som innebär en mer påtaglig risk för att vapen ska komma till brottslig användning.

Regeringen ansåg att en sådan skärpt syn på allvarliga vapenbrott borde återspeglas i brottets struktur och straffskala och

⁵² Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m. (prop. 2009/10:147).

⁵³ Straffet för mord m.m. (prop. 2008/09:118) och Skärpt straff för mord (prop. 2013/14:194).

⁵⁴ Avskaffande av preskription för vissa allvarliga brott (prop. 2009/10:50).

⁵⁵ SOU 2014:18.

att det fanns anledning att överväga förändringar av brottets struktur och straffskala för att straffet på ett tillfredsställande sätt skulle motsvara den grova vapenbrottslighetens allvar.

För att åstadkomma en generell skärpning av straffen för de allvarigare formerna av vapenbrott ansåg regeringen att minimistraflet för grovt vapenbrott skulle höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. En sådan höjning av minimistraflet kunde förutses leda till omedelbara höjningar av straffen för den stora grupp brott som bedöms ha ett straffvärde motsvarande straffminimum men också till en uppgradering av straffvärdet för grövre vapenbrott i allmänhet.

Det högsta straffet för vapenbrott av normalgraden var då fängelse i ett år, vilket motsvarade det föreslagna lägsta straffet för grovt vapenbrott. Höjningen av minimistraflet för grovt vapenbrott borde medföra en större spridning i straffmätningen även inom straffskalan för vapenbrott av normalgraden och följaktligen medföra en viss skärpning också avseende det senare. Detta gällde, enligt regeringen, särskilt sådana brott av normalgraden som var av allvarigare slag, eftersom det kunde antas att straffvärdet för dessa brott även fortsättningsvis skulle komma att bedömas ligga i närheten av straffminimum för grovt vapenbrott. Därför kunde det finnas skäl att även höja straffmaximum för vapenbrott av normalgraden. För en sådan höjning talade också att det även fortsättningsvis borde finnas en möjlighet att inom ramen för straffskalan döma till straff som överstiger straffminimum för det grova brottet, exempelvis i vissa återfallssituationer. Regeringen ansåg därför att straffmaximum för vapenbrott av normalgraden skulle höjas till fängelse i två år.

Det högsta straffet för grovt vapenbrott var då fängelse i fyra år. Regeringen konstaterade att straff i den övre delen av straffskalan var ovanligt även om det förekom. En straffskala borde dock vara utformad så att den ger utrymme för en differentierad straffmätning även i mer sällsynta fall. Regeringen ifrågasatte därefter om gällande straffmaximum lämnade ett tillräckligt sådant utrymme. Eftersom ett vapenbrott inte förutsätter att någon skada har uppkommit kunde det förefalla naturligt att det högsta straff som brottet kan föranleda är lägre än det högsta straff som kan följa på brott som aktualiseras när ett vapen har orsakat skada, t.ex. rån eller grov misshandel. En sådan jämförelse ansåg emellertid

regeringen inte helt rättvisande eftersom ett vapenbrott kan omfatta förfaranden med fler än ett vapen. När ett brott avser ett mycket stort antal vapen kunde det enligt regeringen ifrågasättas om maximistraffet för grovt vapenbrott gav utrymme att fullt ut beakta brottslighetens allvar.

Inte minst uppgifter om den organiserade brottslighetens utveckling – med tecken bl.a. på en ökad vapenanvändning i de tre storstäderna – gjorde det angeläget att se till att strafflagstiftningen har beredskap att hantera vapenbrott som är grövre än de som då hade varit föremål för domstolarnas prövning. Det borde också beaktas att den höjning av straffminimum för grovt vapenbrott som regeringen föreslog syftade till en generell höjning av straffnivån för allvarigare vapenbrott. Regeringen ansåg därför att det högsta straffet för vapenbrott skulle höjas till fängelse i sex år.

För att åstadkomma en mera differentierad och skärpt straffmätning vid vapenbrott ansåg regeringen att höjningen av straffmaximum skulle kompletteras med en särskild straffskala för de mest straffvärda gärningarna och att det skulle införas ett synnerligen grovt vapenbrott. Straffskalan skulle börja vid fängelse i tre år och skulle omfatta de mest straffvärda av de gärningar som då skulle hänföras till det grova vapenbrottet.

Regeringen bedömde också att det fanns skäl att göra de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett vapenbrott är grovt något mer allmängiltiga. Vid bedömningen av om ett vapenbrott är grovt ska det därför särskilt beaktas om vapnet har innehafts på allmän plats eller på en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats eller i ett fordon på en sådan plats, om vapnet har varit av särskilt farlig beskaffenhet, om innehavet, överlåtelsen eller utlåningen har avsett flera vapen eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om innehavet, överlåtelsen eller utlåningen har avsett ett stort antal vapen. Regeringen konstaterade dock att samtliga relevanta omständigheter på vanligt sätt ska tas med i bedömningen, vilket innebär att det kan förekomma fall då det finns skäl att kvalificera ett brott som synnerligen grovt även om det avser ett mindre antal vapen.⁵⁶

⁵⁶ Prop. 2013/14:226 s. 32–42.

Regeringens förslag antogs av riksdagen och trädde i fråga om straffbestämmelserna, som ovan nämnts, i kraft den 1 september 2014.

3.4 Något om brottsutvecklingen

3.4.1 Allmänt om den officiella kriminalstatistiken för brott mot LBE

Brottsförebyggande rådet (Brå) ansvarar för den officiella kriminalstatistiken och redovisar årligen kriminalstatistik i form av bl.a. anmälda och lagförda brott.

I statistiken över anmälda brott redovisas hur många brott som har anmälts till och registrerats av polis, tull, åklagare eller Ekobrottsmyndigheten. I denna statistik finns ingen specifik brottskod för brott mot LBE. Sådana brott sorterar i stället under koden ”övriga brott mot specialstraffrätten” och det är därmed inte möjligt att se hur många brott som anmälts med avseende på just LBE.

Brå tillhandahåller även statistik över antalet lagföringsbeslut för visst brott, dvs. antalet personer som har befunnits skyldiga till brott genom fällande dom vid tingsrätt eller genom strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse från åklagare. I denna statistik redovisas sedan år 2010 brott mot LBE. Såvitt avser personer som har dömts för brott redovisas tingsrättens domslut oavsett om domen har vunnit laga kraft eller om den har överklagats. Eventuella ändringar i högre instans beaktas alltså inte. Om en person har lagförts för flera brott i en dom eller ett beslut redovisas endast det brott som har strängast straffskala, det s.k. huvudbrottet. Detta innebär att det kan förekomma lagföringar för brott mot LBE som inte framgår av statistiken.

Av lagföringsstatistiken framgår att antalet lagföringsbeslut för brott mot LBE (alla grader ingår) har fluktuerat något under åren (år 2010 var det 46 lagföringsbeslut och år 2014 var det 25 lagföringsbeslut) men att antalet lagföringsbeslut under åren 2010–2014 i genomsnitt varit drygt 30 beslut per år. Den siffran kan jämföras med att det under år 2010 dömts till fängelse för brott mot LBE som huvudbrott i sex domar medan det under år 2014 dömdes till fängelse i tre fall. I genomsnitt har det dömts till

fängelse för brott mot LBE som huvudbrott i ungefär fem fall per år under åren 2010–2014. Det framgår inte av lagföringsstatistiken eller statistiken över fängelsedomar uppdelat på huvudbrott i vilken utsträckning brotten har bedömts som grova eller inte.

3.4.2 Straffen för brott mot LBE

Brås officiella brottsstatistik vad gäller brott mot LBE är, som framgått ovan, tämligen begränsad och i den redovisas alla brott mot LBE som en sammanslagen kategori. Uppgifterna avser fällande domar i tingsrätt och hänsyn har inte tagits till om domen har vunnit laga kraft eller om den har överklagats. Eventuella ändringar i högre instans beaktas alltså inte. Uppgifterna avser domslut med brott mot LBE som huvudbrott. Fall där domslutet avser både brott mot LBE och andra grövre brott ingår således inte i den statistik som redovisas nedan. Inte heller ingår fall där brottet mot LBE konsumeras av annan brottslighet eller där ett brott mot LBE som inte är grovt också är ett brott mot brottsbalken eller smugglingslagen (jfr 30 § andra stycket LBE). Påföljden för ett brott mot LBE kan avse även andra brott som lagförts genom samma dom. Med hänsyn till de principer som tillämpas när det gäller straffmätning vid flerfaldig brottslighet kan man dock anta att huvuddelen av straffet i normalfallet är hänförligt till brottet mot LBE.

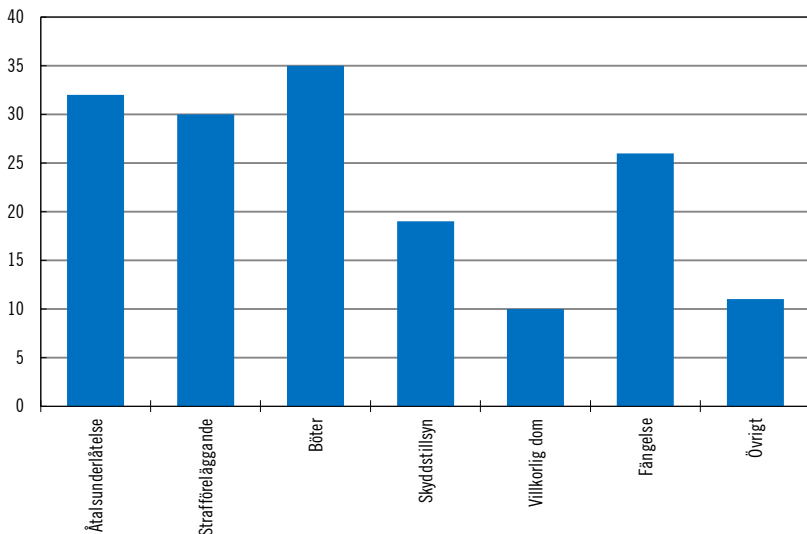
Fördelning av lagföringsbeslut och genomsnittligt utdömd strafftid

Antalet strafförelägganden och åtalsunderlåtelse avseende brott mot LBE har under senare år uppgått till i genomsnitt drygt 12 stycken per år, varav ungefär hälften avser strafförelägganden och hälften åtalsunderlåtelse.

Antalet domar avseende brott mot LBE som huvudbrott har under åren 2010–2014 uppgått till i genomsnitt drygt 20 stycken per år, varav det i genomsnitt har dömts till fängelse i drygt fem fall per år. Lite mer än en fjärdedel av domsluten avser alltså fängelsepåföljder och den genomsnittliga strafftiden ligger, som framgår av diagram 2, mellan fängelse i sex och 13 månader. Skyddstillsyn förekommer i en knapp femtedel av fallen och har i

vissa fall varit kombinerad med kontraktsvård, samhällstjänst eller fängelse (drygt 10 procent avser en kombination med fängelse). I sju fall per år har det i genomsnitt dömts till böter. Lite mer än en tredjedel av domsluten avser alltså böter. Villkorlig dom förekommer i knappt 10 procent av fallen.

Diagram 1 Fördelning av lagföringsbeslut i fall där brott mot LBE är huvudbrott, åren 2010–2014



Den genomsnittligt utdömda strafftiden ligger, som ovan noterats, mellan fängelse i sex och 13 månader. Många, nästan 30 procent, av dem som döms till fängelse döms till fängelseperioder mellan sex månader och ett år. Varje år förekommer det också fall där strafftiden överstiger ett år (drygt 20 procent av fallen).

Diagram 2 Genomsnittligt utdömd strafftid i fall där brott mot LBE är huvudbrott, åren 2010–2014

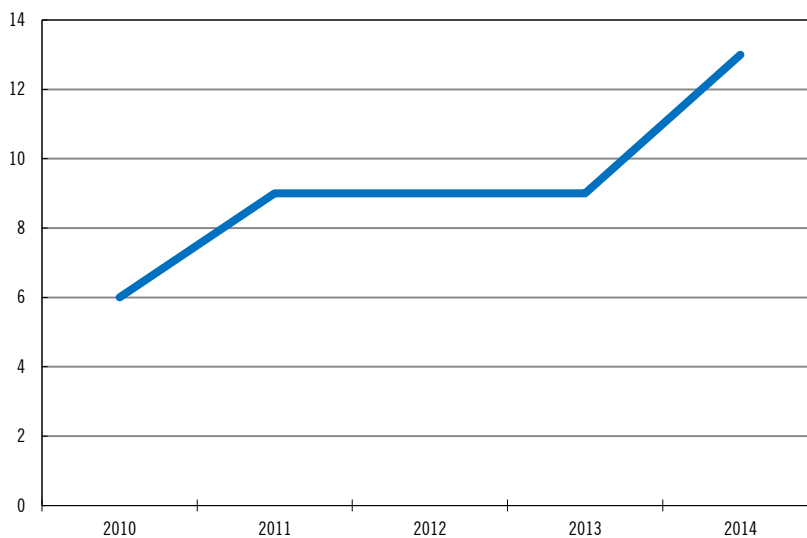
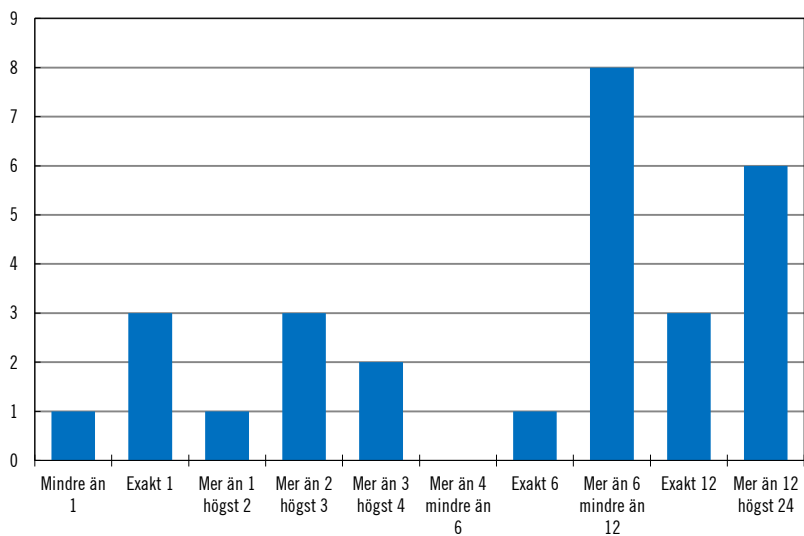


Diagram 3 Utdömda strafftider i fall där brott mot LBE är huvudbrott, åren 2010–2014



3.4.3 Brott mot LBE som inte framgår av den officiella statistiken

Statistiska uppgifter innebär med nödvändighet att verkligheten förenklas något för att möjliggöra en hanterbar mängd fakta som kan jämföras. Förenklingarna innebär t.ex. att endast de brott mot LBE som har utgjort huvudbrott framgår av den statistik som finns. Som ovan nämnts framgår av 30 § andra stycket LBE att det inte ska dömas till ansvar enligt 28 § eller enligt 29 § första eller andra stycket LBE om ansvar kan dömas ut enligt brottsbalken eller smugglingslagen. Detta innebär att om ett brott mot LBE också är ett brott mot brottsbalken eller smugglingslagen det inte döms för brott mot LBE, så länge gärningen inte är att betrakta som grovt brott mot tillståndsplikten beträffande explosiva varor (29 § tredje stycket). Som kommer att redogöras för närmare nedan innebär även regler och principer om brottslighetskonkurrens att inte alla brott som begås framgår av Brå:s officiella kriminalstatistik. Exempelvis torde ett grovt brott mot LBE som övergår i en förberedelse till grovt rån innebära att det inte döms för brott mot LBE utan enbart för förberedelse till grovt rån. Också detta bidrar till att statistiken inte ger en fullständig bild av antalet förövade brott mot LBE. Detta förhållande får även viss betydelse för den kostnads- och konsekvensanalys som redovisas nedan (se kapitel 5).

I statistiken saknas, som ovan nämnts, uppgifter om hur många brott mot LBE som har anmälts eller registerats av polis, tull, åklagare eller Ekobrottsmyndigheten.

3.5 Allmänna utgångspunkter för en översyn av straffskalan för allvarliga brott mot LBE

Den grundläggande utgångspunkten för utformning av alla straffskalor är brottets allvar. Straffet ska återspegla hur allvarligt och klandervärt ett visst brott är. Ett allvarligare brott ska bestraffas strängare än ett mindre allvarligt brott och lika allvarliga brott ska bestraffas lika strängt. När man ska tilldela ett visst brott en straffskala måste man också göra en bedömning av vilka faktiska

gärningar som ska rymmas inom straffbestämmelsens ram och av hur allvarliga dessa är.⁵⁷

Principerna om proportionalitet mellan brott och straff och om ekvivalens kan beskrivas så att straffet ska stå i proportion till brottets allvar, så att svårare brott bestraffas strängare än mindre allvarliga brott (proportionalitet) och att lika allvarliga brott bestraffas lika strängt (ekvivalens). Straffet ska alltså spegla hur allvarligt samhället ser på den brottsliga gärningen. Principerna om proportionalitet och ekvivalens gör sig gällande såväl när straffskalans minimum och maximum bestäms som när gränserna för de olika graderna av ett visst brott ska utformas. Av våra direktiv framgår också att de båda principerna ska ligga till grund för övervägandena.

När det gäller allvarliga former av avsiktliga angrepp på enskildas fysiska integritet har det sett över en längre tid skett flera förändringar i samhället som inneburit att synen på sådana brott är strängare i dag än tidigare. Det gäller t.ex. brott mot liv, grövre misshandelsbrott, grövre frihets- och fridsbrott samt rånbrott men även andra brott med inslag av allvarligt våld eller hot om våld. En strängare syn på allvarliga våldsbrott anlades av lagstiftaren under år 2010 i och med propositionen Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m.⁵⁸ Reformen syftade till att på ett mer generellt plan skärpa straffen för allvarliga våldsbrott. Denna strängare syn på allvarliga våldsbrott motiverade enligt lagstiftaren också den strängare syn på vapenbrott som anlades den 1 september 2014.⁵⁹

Vi kan alltså se att det har skett en uppvärdering av brott med inslag av allvarligt våld eller hot om våld och av vapenbrott. Som framgår av våra direktiv är det tydligt att vissa former av explosiva varor kan sägas vara vapenliknande eller annars lika farliga som skjutvapen. När lagstiftaren har tagit ställning för en skärpt syn på allvarliga våldsbrott och vapenbrott finns således, av ekvivalensskäl, anledning att överväga om inte straffskalan för brott mot LBE bör ge möjlighet att döma ut motsvarande straff som straffskalan i vapenlagen. Uppdraget att se över straffbestämmelserna i LBE bör ses mot denna bakgrund.

⁵⁷ Påföljd för brott (SOU 1986:14) s. 153.

⁵⁸ Prop. 2009/10:147.

⁵⁹ Prop. 2013/14:226.

4 Överväganden och förslag

4.1 Allmänna utgångspunkter för våra överväganden och förslag

4.1.1 Inledning

De nuvarande straffskalorna i lagen (2010:1011) om brandfarliga varor (LBE) motsvarar, som framgått, i huvudsak de straffskalor som tidigare gällde för vapenbrott enligt vapenlagen (1996:67). Den 1 september 2014 höjdes dock straffen för vapenbrott.¹ Detta innebar att straffmaximum för vapenbrott av normalgraden höjdes från fängelse i ett år till fängelse i två år. Samtidigt höjdes straffminimum för grovt vapenbrott från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. De omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett vapenbrott är grovt (s.k. kvalifikationsgrunder) gjordes vid samma tillfälle mer allmängiltiga. Vidare infördes en bestämmelse om synnerligen grovt vapenbrott med straffskalan fängelse i lägst tre och högst sex år. Vid bedömningen av om ett vapenbrott är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om innehavet, överlåtelsen eller utlåningen har avsett ett stort antal vapen. Enligt våra direktiv ska vi med utgångspunkt i dessa förändringar av vapenlagens straffbestämmelser samt med beaktande av allmänna straffrättsliga principer om bl.a. proportionalitet och ekvivalens, göra en översyn av straffbestämmelserna i LBE och lämna förslag till författningsändringar.

I direktiven anges följande:

I propositionen som låg till grund för de senast genomförda skärpningarna av straffen för vapenbrott framhölls att det finns tecken

¹ Prop. 2013/14:226.

på att personer som tillhör kriminella gäng har tillgång till skjutvapen i större utsträckning än tidigare och att benägenheten att använda vapen också verkar ha ökat. Vidare anfördes att när innehav, överlåtelse eller utlåning av vapen har koppling till kriminella grupperingar finns det – som de senaste årens skjutningar visar – en påtaglig risk för att vapen kommer till användning vid allvarliga våldsbrott. Utvecklingen i fråga om användning av skjutvapen i kriminella kretsar ansågs därför göra att en strängare syn på de grövre formerna av vapenbrott var motiverad (prop. 2013/14:226 s. 34).

Det är tydligt att ett otillåtet förfarande med t.ex. handgranater, minor eller andra sprängmedel kan vara en väl så farlig och straffvärd gärning som de allvarligare fallen av otillåtna förfaranden med skjutvapen. Samma överväganden som låg till grund för de genomförda skärpningarna av straffen för vapenbrott gör sig gällande även för sådana olovliga förfaranden som omfattas av bestämmelserna i lagen om brandfarliga och explosiva varor. Det har också tidigare varit lagstiftarens avsikt att straffen för olovliga förfaranden med brandfarliga och explosiva varor i huvudsak ska motsvara straffen för vapenbrott (jfr t.ex. prop. 2001/02:59 s. 50 ff.). Mot denna bakgrund finns det behov av att överväga hur straffbestämmelserna i lagen om brandfarliga och explosiva varor bör förändras för att en skärpt syn på sådan brottslighet ska få genomslag och för att åter harmonisera dem med de nu gällande straffbestämmelserna i vapenlagen.

Som framhålls i direktiven är det tydligt att vissa former av explosiva varor kan sägas vara vapenliknande eller annars lika farliga som skjutvapen. Fråga kan bl.a. vara om explosiva varor som kan användas för att direkt och på plats skada eller döda människor, men det kan också vara fråga om hantering av explosiva varor som inte nödvändigtvis är omedelbart farliga i stunden men som hanteras i mängder och under omständigheter som gör att hanteringen måste bedömas som lika allvarlig som ett motsvarande innehav av skjutvapen. När lagstiftaren har tagit ställning för en skärpt syn på allvarliga våldsbrott och vapenbrott bör således, av ekvivalensskäl, tillses att straffskalan för brott mot LBE ger möjlighet att döma ut motsvarande straff som straffskalan i vapenlagen. Vid en bedömning av hur LBE bör förändras för att det skärpta synsättet ska få genomslag måste uppmärksammas att LBE inte bara omfattar explosiva varor som är vapenliknande, utan också andra typer av explosiva varor samt brandfarliga varor. En utgångspunkt för våra överväganden är följaktligen att en skärpt syn på brott mot LBE bör avse de fall av brott mot lagen som kan jämföras med vapenbrott. Det kan således inte anses ligga inom

ramen för uppdraget att överväga en generell skärpning för alla brott mot LBE, t.ex. för brott avseende explosiva varor som inte är jämförbara med vapenbrott eller för brott mot föreståndarkrav och förpackningskrav. Detta innebär, vilket utvecklas närmare nedan, att det som framför allt bör övervägas är skärpningar för de uppsåtliga brott som idag bedöms som grova. En naturlig utgångspunkt är vidare, eftersom skärpningen rör en viss brottstyp, att det strängare synsättet bör ges genomslag genom förändringar av straffskalan för brottet.

En ytterligare utgångspunkt vid diskussioner om straffansvar kopplat till LBE:s bestämmelser måste vara lagens syfte, vilket kan sägas vara dels att verka olycks- och skadeförebyggande, dels att verka brottsförebyggande. Det är främst den del av straffansvaret som regleras i 29 § och som tar sikte på överträdelser av tillståndsplikten som kan sägas ha en brottsförebyggande funktion.² Det är, mot bakgrund av det nu anförda, lämpligt att fokusera på uppsåtliga brott mot tillståndsplikten i 29 § och i synnerhet på det grova brottet.

De ramar som sätts upp för uppdraget innebär alltså att det i första hand är straffskalan för grovt brott mot LBE som bör ses över. En eventuell förändring i detta avseende kan, beroende på att förhållandet mellan de olika straffskalorna påverkas, leda till att även straffskalan för okvalificerade brott mot lagen måste eller bör justeras. När en översyn av detta slag görs finns det vidare anledning att överväga vilka typer av gärningar som det grova brottet bör kunna omfatta samt överväga om kvalifikationsgrunderna för grovt brott bör modifieras för att bättre överensstämma med kvalifikationsgrunderna för grovt vapenbrott liksom om en bestämmelse om synnerligen grovt brott bör införas.

4.1.2 Utformning av straffskalor – proportionalitet och ekvivalens

Den grundläggande utgångspunkten för utformningen av straffskalor är, som ovan angetts, brottets allvar. Straffet ska återspegla hur allvarligt och klandervärt ett visst brott är. Ett

² Hit hör möjligen även överträdelser av överlåtelsekravet i 15 §, som enligt 28 § andra stycket kan föranleda böter.

allvarligare brott ska bestraffas strängare än ett mindre allvarligt brott och lika allvarliga brott ska bestraffas lika strängt. När man ska tilldela ett visst brott en straffskala måste man också göra en bedömning av vilka faktiska gärningar som ska rymmas inom straffbestämmelsens ram och av hur allvarliga dessa är.³

Principerna om proportionalitet mellan brott och straff och om ekvivalens kommer till uttryck i den centrala bestämmelsen om straffmätning i 29 kap. 1 § brottsbalken. Principerna kan beskrivas så att straffet ska stå i proportion till brottets allvar, så att svårare brott bestraffas strängare än mindre allvarliga brott (proportionalitet) och att lika allvarliga brott bestraffas lika strängt (ekvivalens). Straffet ska alltså spegla hur allvarligt samhället ser på den brottsliga gärningen. Straff ska, enligt 29 kap. 1 § brottsbalken, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Principerna om proportionalitet och ekvivalens gör sig gällande såväl när straffskalans minimum och maximum bestäms som när gränserna för de olika graderna av ett visst brott ska utformas. Av våra direktiv framgår också att de båda principerna ska ligga till grund för våra överväganden.

Det följer emellertid inte omedelbart av proportionalitets- och ekvivalensprinciperna vilken straffskala ett visst brott ska tilldelas, dvs. vilket abstrakt straffvärde det kan anses ha.⁴ Lagstiftaren måste göra en värdering av hur svårt ett visst brott ska anses vara i relation till andra brott. Vid nykriminalisering måste det alltså vid utformningen av straffskalan bedömas hur allvarlig och klandervärd den aktuella gärningen är. Lagstiftaren kan genom att bestämma straffskalan sägas ange brottets abstrakta straffvärde, dvs. hur lagstiftaren värderar brottstypens svårhet i relation till andra brott.

³ Påföljd för brott (SOU 1986:14) s. 153.

⁴ Straff i proportion till brottets allvar (SOU 2008:85) s. 245 och Borgeke, Att bestämma påföljd för brott, s. 32.

De i brottsbalken och i andra straffstadganden angivna straffskalorna är, i vart fall delvis, resultatet av kriminalpolitiska överväganden. De fastslås vidare efter de förhållanden och värderingar som rådde vid tiden för dess tillkomst och efter en jämförelse med övriga straffbud. Synen på hur allvarlig en brottstyp är kan följaktligen komma att förändras över tid, t.ex. till följd av samhällsutvecklingen. Det finns därmed ett utrymme för straffskärpningar eller andra justeringar i straffnivån för olika brottstyper, så länge dessa sker på ett enhetligt sätt och kan motiveras utifrån brottslighetens förkastlighet.

Ett skäl för att skärpa straffen för en viss brottstyp skulle teoretiskt kunna vara att en skärpning skulle kunna bidra till minskad brottslighet genom att människor under ett hot om strängare straff i högre utsträckning skulle avhålla sig från att begå brott. Det finns dock inte något empiriskt stöd för att generellt skärpta straff skulle medföra minskad brottslighet.⁵ Detta gäller i synnerhet för brott som i stor utsträckning begås impulsivt. När det gäller sådan brottslighet som typiskt sett föregås av ett kalkylerat risktagande, som t.ex. vid ekonomisk brottslighet (i viss mån kan brott av här aktuellt slag också vara brott av denna typ), kan det dock inte uteslutas att straffnivån har mer direkt betydelse för benägenheten att begå brott. Det finns emellertid inte anledning att tro på annat än marginella effekter.⁶ Det finns också principiella skäl emot att låta allmänpreventiva överväganden påverka straffskalorna för enskilda brottstyper. På ett övergripande plan kan utgångspunkten sägas vara att allmänpreventiva överväganden visserligen har viss betydelse när man bestämmer den allmänna repressionsnivån, men inte bör läggas till grund för riktade straffskärpningar eftersom man då riskerar att skapa straffskalor som inte på ett adekvat sätt ger uttryck för brottstypens abstrakta straffvärde.

När det gäller allvarliga former av avsiktliga angrepp på enskildas fysiska integritet har det sett över en längre tid skett flera förändringar i samhället som inneburit att synen på sådana brott är strängare idag än tidigare. Det gäller t.ex. brott mot liv, grövre misshandelsbrott, grövre frihets- och fridsbrott samt rånbrott men

⁵ SOU 2008:85 s. 256.

⁶ Jfr SOU 2014:7 s. 52.

även andra brott med inslag av allvarligt våld eller hot om våld. En strängare syn på allvarliga våldsbrott anlades, som ovan angetts, av lagstiftaren under år 2010.⁷ Den reform som då genomfördes syftade till att på ett mer generellt plan skärpa straffen för allvarliga våldsbrott. Den 1 september 2014 höjdes, bl.a. mot bakgrund av 2010 års reform, straffen även för vapenbrott. Skälen bakom dessa lagstiftningsåtgärder har i huvudsak varit att lagstiftaren ansett att allvarliga våldsbrott och därtill kopplade brott varit för lågt värderade i relation till annan brottslighet. Vi kan alltså se att det har skett en uppvärdering av brott med inslag av allvarligt våld eller hot om våld samt i anslutning härtill också av vapenbrottet. Som ovan utvecklats kan vissa allvarligare fall av brott mot LBE, på samma sätt som ett vapenbrott, anses innebära ökade risker för olika typer av skador och på samma sätt som vapenbrott kan de också kopplas till våldsanvändning. Det är mot denna bakgrund man bör se uppdraget att överväga en skärpt syn för vissa brott mot LBE.

4.1.3 Betydelsen av brottets konstruktion för utformningen av straffskalan

Straffskalorna för olika typer av brott återspeglar bl.a. den omständigheten att det finns skäl att se allvarligare på s.k. skadebrott, alltså brott där skadan på det skyddade intresset realiseras, än på brott som inte förutsätter att skadan realiseras, som t.ex. vapenbrott och brott mot LBE. Det som är avgörande för gärningens straffvärde är i detta avseende hur stort avstånd som, bildligt talat, föreligger mellan gärningsmannens handlande och den skada som uppkommer (eller riskerar att uppkomma). I detta hänseende kan man skilja mellan:

- brott som verkligen orsakar skada (ansvar förutsätter att skada konstateras),
- brott som innebär konkret fara för skada (ansvar förutsätter att fara i det enskilda fallet konstateras),

⁷ Prop. 2009/10:147.

- brott som innebär en abstrakt fara för skada (ansvar förutsätter något slags bedömning av att gärningen typiskt sett är farlig), och
- fall där brottet närmast presumeras innebära fara (någon bedömning av fara eller farlighet ska inte göras på domsnivå).

Brott mot LBE hör, liksom vapenbrott, till den sistnämnda klassen av brott. Hantering av t.ex. en handgranat presumeras innebära viss fara eller risk som i sig motiverar kriminaliseringen. Det behöver inte bevisas att det förelegat någon konkret fara eller ens att brottet är sådant att det typiskt sett är farligt. Den bedömningen har gjorts redan på lagstiftningsnivå. När det gäller vapen har bl.a. hänvisats till att tillgång till skjutvapen många gånger utgör en förutsättning för att grova våldsbrott ska komma till stånd och att en uppkommen våldssituation riskerar att få betydligt svårare följder om skjutvapen förekommer.⁸

Även om ansvar för brott mot LBE inte förutsätter någon bedömning av gärningens farlighet kan naturligtvis omständigheter som har att göra med gärningstypens relativa farlighet eller gärningens farlighet i det konkreta fallet påtagligt påverka bedömningen av hur allvarligt brottet är. Exempelvis innebär hantering av t.ex. en handgranat på allmän plats en större fara för att skada ska uppstå än om en handgranat förvaras inlåst. Av betydelse är också vilken typ av vara som gärningen avser, antalet eller mängden varor som hanterats och i vilket sammanhang gärningen förövats. Olika brott mot LBE kan med andra ord skilja sig åt betydligt i svårhetshänseende och det är då viktigt att straffskalan ger utrymme för den differentiering som är motiverad. I sammanhanget bör också erinras om att allmänna principer för antalsräkning av brott kan påverka de bedömningar som måste göras. Om det vid olovlig befattning med föremål förhåller sig så att antalet brott bestäms av antalet föremål kommer reglerna om hur man bestämmer en gemensam straffskala för flera brott normalt att ge tillräckligt utrymme för att beakta mängden. Om det i stället förhåller sig så att samtidig befattning med många föremål ses som ett brott – vilket är fallet vid bl.a. vapenbrott och

⁸ SOU 2014:7 s. 54.

brott mot LBE – måste man tillse att straffskalan för det enskilda brottet ger utrymme för att beakta mängdaspekten. Vi återkommer nedan till vilka omständigheter som särskilt bör beaktas vid bedömningen av hur ett brott mot tillståndsplikten ska rubriceras.

4.1.4 Överlappning av straffskalor

Vid bedömningen av hur de olika graderna i straffskalan ska utformas i relation till varandra uppstår bl.a. frågan om huruvida och i så fall hur mycket de olika gradernas straffskalor ska överlappa varandra. Det finns inget absolut krav på att det ska finnas en överlappning av straffskalorna för olika svårhetsgrader, men straffskalorna har regelmässigt utformats på ett sådant sätt och det måste anses vara ett avsteg från hävdvunnen lagstiftningsteknik att föreslå straffskalor som, så att säga, går kant i kant.

Anledningen till att det finns skäl att ha i viss mån överlappande straffskalor är att inte alla faktorer som påverkar straffvärdet, eller i övrigt straffets längd, påverkar gradindelningen. Exempel på faktorer som påverkar straffvärdet eller straffmätningen i övrigt, men inte gradindelningen, är att gärningsmannen har ett sådant överskjutande uppsåt som avses i 29 kap. 2 § 1 brottsbalken eller att fråga är om ett sådant återfall som motiverar straffskärpning enligt 29 kap. 4 § brottsbalken. Behovet av överlappande straffskalor kan dock inte anses vara särskilt stort och kan i sig inte motivera några mer påtagliga överlappningar.⁹ I viss utsträckning är det emellertid så att överlappningens storlek bestäms av vad som av tradition har betraktats som användbara straffmaxima (se mer om det nedan i avsnitt 4.1.5).

De fall där det förekommer faktorer som påverkar straffmätningen men inte gradindelningen är sällan förekommande och där de förekommer är genomslaget inte särskilt stort. Enligt de principer som utvecklats i praxis och doktrin utgör därför minimistraffet för en brottstyp av en grövre grad i praktiken ett slags maximum vid straffmätning av den mindre grova formen av brottet som det mycket sällan finns anledning att överskrida. Ett

⁹ Se t.ex. Ulväng, Påföljdskonkurrens – Problem och principer s. 163.

exempel utgör grov misshandel och synnerligen grov misshandel (3 kap. 6 § brottsbalken). Högsta domstolen uttalade i NJA 2011 s. 89 att det endast i undantagsfall bör förekomma att bedöma straffvärdet för en enskild grov misshandel som så högt att straffvärdet ligger inom straffskalan för synnerligen grov misshandel. För grov misshandel innebär detta att straffskalan i praktiken, med bortseende från extraordinära fall, slutar där straffskalan för synnerligen grov misshandel börjar, alltså vid fyra års fängelse. För att undvika en situation där man redan på förhand kan säga att stora delar av straffskalan aldrig kommer att användas bör följaktligen de överlappande delarna av straffskalan vara relativt begränsade.

I tidigare lagstiftningsärenden har också gjorts bedömningen att överlappningen av straffskalorna bör kvarstå, men vara relativt begränsad.¹⁰ Vi delar denna uppfattning. Genom en sådan hållning undviker man en situation där det redan i förväg är givet att stora delar av straffskalan i praktiken aldrig kommer att komma till användning.

4.1.5 Vilka straffnivåer kan användas i straffskalor?

De straffminimum som traditionellt har använts i svenska straffbestämmelser är, förutom böter och fängelseminimum, fängelse i lägst sex månader, ett år, två år, fyra år, sex år eller tio år. Som maximum har använts samma straffnivåer förutom att också straffmaximum på fängelse i tre år, arton år och på livstid har använts (arton år används emellertid uteslutande i de fall det för brottet också är föreskrivet fängelse på livstid). Lagstiftaren har under senare år gjort avsteg från de straffnivåer som traditionellt har använts. Något bör därför sägas om i vilken utsträckning det kan anses motiverat att använda andra straffskalesteg än de som traditionellt har använts.

Den 1 juli 2013 ändrades minimistraffet för grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning från fängelse i sex månader till fängelse i nio månader.¹¹ I och med detta kan alltså lagstiftaren

¹⁰ Se t.ex. SOU 1986:14 s. 155 ff. och SOU 2014:7 s. 55 f.

¹¹ Se Förstärkt straffrättsligt skydd vid grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning (prop. 2012/13:108) s. 18.

sägas ha gjort ett avsteg från de straffnivåer som traditionellt har använts. Ett avsteg gjordes också när bestämmelsen om synnerligen grovt vapenbrott med minimistraffet fängelse i lägst tre år infördes den 1 september 2014. Regeringen konstaterade då att fängelse i tre år inte tidigare använts som straffminimum för något brott men att det inte fanns några systematiska skäl mot att ta den nya nivån i bruk samtidigt som det fanns goda skäl att använda den. Remissinstanserna hade inte heller haft några invändningar mot utredningens förslag i den delen.¹² Det är alltså inte uteslutet att använda tidigare icke använda straffskalesteg om det finns sakliga skäl som talar för det. Med andra ord kan sägas att det är mer angeläget att straffskalan för en brottstyp fastställs till en lämplig straffnivå än att den fastställs till en nivå som har använts i tidigare lagstiftningsärenden.

4.1.6 Relationen till andra brott och förstadier till brott

Såsom har beskrivits ovan i avsnitt 4.1.3 är brotten mot LBE inte konstruerade på ett sätt som förutsätter att någon skadas. Brottstypen bygger i stället på en presumtion om att gärningar som omfattas av kriminaliseringen är farliga till sin typ och innebär risker för bl.a. allvarlig kroppsskada och död.

När synen på brott mot LBE ska skärpas finns, på samma sätt som när det gäller vapenbrottet (se SOU 2014:7 s. 57 ff.), skäl att inledningsvis säga något om straffskalans relation till sådana brott som för sin tillämpning fordrar att skada av nyss nämnd typ faktiskt uppstår (t.ex. grov misshandel, vållande till annans död, mord och dråp). För de nu nämnda brottstyperna är straffminimum antingen detsamma som, eller högre än, det straffminimum om fängelse i ett år som, sedan den 1 september 2014, gäller för grovt vapenbrott. Det förhållandet att ett grovt vapenbrott numera ger samma minimistraff som en grov misshandel innebär – i relation till de kroppsskador eller liknande som förutsätts för att en grov misshandel ska vara förövad – en tydlig uppvärdering av den abstrakta eller presumerade fara som ligger i ett vapenbrott. På motsvarande sätt kommer de förslag som

¹² Prop. 2013/14:226 s. 37.

lämnas i denna promemoria att innebära en uppvärdering av den abstrakta eller presumerade fara som ligger i vissa brott mot LBE.

När det gäller relationen mellan ett vapenbrott som är synnerligen grovt och skadebrott av olika slag uttalade Utredningen om skärpta straff för organiserad brottslighet att det straffminimum – tre års fängelse – som föreslogs för det nya synnerligen grova vapenbrottet visserligen är högre än för många allvarliga skadebrott men att man vid jämförelsen måste hålla i minnet att ett synnerligen grovt vapenbrott som huvudregel föreslogs förutsätta innehav av ett större antal vapen. Utredningen menade därför att det inte är möjligt att direkt jämföra ett vapenbrott av detta slag med ett fullbordat skadebrott.¹³ Motsvarande överväganden gör sig gällande om man, såsom föreslås nedan, inför ett synnerligen grovt brott i LBE.

Från proportionalitetssynpunkt kan vidare vara av värde att se på vad som sker i olika typer av konkurrenssituationer. Fråga kan bl.a. vara om att en vara kommer till användning vid förövande av andra brott, t.ex. vid förövande av olaga hot och olaga tvång, eller att ett brott mot LBE ingår som ett led i ett förberedelsebrott, t.ex. förberedelse till rån, eller som ett led i förövädet av fullbordade brott som t.ex. grov misshandel, grovt rån, mord eller dråp.

Subsidiaritetsregeln i 30 § LBE innebär att bl.a. okvalificerade brott mot tillståndsplikten konsumeras av brott mot brottsbalken och smugglingsbrott. När det gäller grova brott har lagstiftaren tidigare uttalat att konkurrenssituationer bör hanteras på motsvarande sätt som vid olaga vapeninnehav.¹⁴

Vad gäller förhållandet mellan straffskalan för brott mot LBE och straffskalan för andra brott som innefattar hantering av varor kan man alltså skilja på två typer av situationer. Den ena situationen avser sådana fall där brottet mot LBE konsumeras av det brott där hanteringen av varorna ingår som ett led. Så är alltså alltid fallet när brottet mot tillståndsplikten är okvalificerat och ansvar kan dömas ut enligt smugglingslagen eller brottsbalken (nuvarande 29 § första och andra stycket). Även om brottet mot LBE är grovt kan så vara fallet exempelvis vid förberedelse som bygger på befattningsmed varorna (jfr t.ex. RH 2007:35 där

¹³ SOU 2014:7 s. 58.

¹⁴ Se prop. 2009/10:203 s. 61.

hovrätten dömde för förberedelse till grovt rån till fängelse i tre år och där förberedelsen ansågs konsumera vapenbrottet) och vid smuglingsbrott.¹⁵

När det gäller fall där ett vapenbrott konsumeras av det brott där vapeninnehavet ingår som ett led uttalade Utredningen om skärpa straff för organiserad brottslighet följande (uttalandet tog sikte på fall där vapnet ingick som ett led i en förberedelse avseende ett annat brott):

I dessa fall kan skärpningen av straffskalan för vapenbrott inte som sådan anses utgöra ett problem från proportionalitetssynpunkt. Vid bedömning av straffvärdet för förberedelsebrottet måste emellertid beaktas straffvärdet för det vapenbrott som ingår i förberedelsen och som konsumeras (förberedelsebrottet kan i princip sägas bestå av ett vapeninnehav som kvalificeras på grund av ett överskjutande uppsåt att begå visst brott). Är fråga om fall som ska bedömas som förberedelse men innefattar ett grovt vapenbrott (som konsumeras) får man följaktligen ta sin utgångspunkt i att vapeninnehavet – enligt de förslag som här lämnas – i sig har ett minimistraff motsvarande ett års fängelse.¹⁶

Vad gäller smuggling av explosiva varor gäller som huvudregel att den hantering av varorna som sker i samband med smuglingen konsumeras av smuglingsbrottet. Om straffskalan höjs för brott mot LBE, men inte för smuglingsbrottet, och det grova brottet mot LBE dessutom delas in i ett grovt och synnerligen grovt brott skulle det kunna tyckas märkligt att reglerna i LBE inte kommer att tillämpas vid fall av smuggling. Så är emellertid fallet också vid vapenbrott. Vidare ger straffskalan avseende smuggling utrymme för att beakta den skärpta synen på brott mot LBE vid straffmätningen av smuglingsbrott som avser sådana varor, eftersom man då får ta sin utgångspunkt i att brottet mot LBE (dvs. det brott som konsumeras) i sig har ett minimistraff motsvarande t.ex. ett års fängelse.

Den andra situationen gäller fall där domstolen dömer såväl för grovt brott mot LBE som för det brott i vilket hanteringen utgör ett led. Så torde t.ex. ske vid hantering av en handgranat som stulits ur ett militärförråd när häleriet avser ett förhållandevis ringa värde men där hanteringen samtidigt utgör ett grovt brott mot LBE. I

¹⁵ Se Lagrådets yttrande i prop. 2001/02:59, s. 84, och dess hänvisning till NJA 2001 s. 464.

¹⁶ SOU 2014:7 s. 58.

dessa fall får man som utgångspunkt bedöma straffvärdet för brotten separat och sedan med tillämpning av principerna om straffmätning vid flerfaldig brottslighet bedöma den samlade brottslighetens straffvärde. De tillämpliga straffskalorna måste härvidlag anses ge fullgott utrymme för att nå ett resultat som är rimligt från proportionalitetssynpunkt.

Sammantaget är det vår bedömning att straffskalorna (också om de ändras på så sätt att de övre nivåerna hamnar i paritet med de övre nivåerna i vapenlagen), de tillämpliga principerna för straffmätning vid flerfaldig brottslighet samt allmänna regler och principer om brottslighetskonkurrens ger möjlighet att åstadkomma ett resultat som är godtagbart från proportionalitets- och ekvivalenssynpunkt. Som redan noterats innebär emellertid en förändring i linje med de förslag som lämnas nedan en inte obetydlig uppvärdering av brott mot LBE i relation till brott som riktar sig mot enskild och som innefattar våld, hot eller tvång.

4.2 Bör tillämpningsområdet för grovt brott mot LBE utvidgas till att avse ytterligare gärningstyper?

4.2.1 Inledning

Ansvarsregeln som tar sikte på grova brott mot LBE träffar, som framgått, den som uppsåtligen bryter mot tillståndsplikten såvitt avser explosiva varor (29 § tredje stycket). Det framstår som klart att det straffbara området avseende grova brott även fortsättningsvis bör förbehållas brott som begåtts uppsåtligen (jfr vad som gäller enligt vapenlagen). Man kan dock fråga sig om det finns skäl för att låta straffansvaret för grova brott omfatta alla typer av uppsåtliga brott mot lagen eller åtminstone fler typer av uppsåtliga brott än de som idag omfattas. Våra överväganden i denna del disponeras på så sätt att vi först överväger om det finns skäl att vidga tillämpningsområdet för grovt brott så att det kommer att omfatta också brandfarliga varor. Därefter övervägs om det finns skäl att låta det grova brottet omfatta också andra överträdelser avseende explosiva varor än brott mot tillståndsplikten.

4.2.2 Brandfarliga varor

Bedömning: Det finns inte skäl att utvidga tillämpningsområdet för grovt brott till att avse även brandfarliga varor.

När straffansvaret för grova brott mot LBE infördes motiverades detta med att man skulle komma till rätta med hoten från kriminella gäng. Regeringen anförde i propositionen att motsvarande skäl för att låta den nya straffskalan avse även grova brott mot tillståndsplikten avseende brandfarliga varor inte framkommit i lagstiftningsärendet.¹⁷ BEX-utredningen delade denna uppfattning.¹⁸ Företrädare för Polismyndigheten, MSB och ISP har på fråga, och som angetts ovan i avsnitt 3.1.4, bekräftat att det finns vissa former av explosiva varor som kan sägas vara vapenliknande eller annars lika farliga som skjutvapen och har som exempel på sådana varor nämnt bomber, granater, raketer, minor och sprängladdningar. Däremot finns enligt uppgift inte på motsvarande sätt brandfarliga varor som kan sägas vara vapenliknande. På fråga har företrädare för Polismyndigheten angett att det, när det gäller brandfarliga varor, inte finns något aktuellt hot från kriminella grupperingar, men att så är fallet när det gäller vissa explosiva varor. Även om det finns vissa brandfarliga varor som relativt lätt kan göras explosiva finns det, mot denna bakgrund, inte skäl att låta en skärpt straffskala för grova brott mot tillståndsplikten omfatta även brandfarliga varor.

4.2.3 Andra gärningar avseende explosiva varor

Bedömning: Det finns inte skäl att utvidga tillämpningsområdet för grovt brott till att avse andra överträdelser av LBE än brott mot tillståndsplikten.

Ansvarsregeln för grova brott mot LBE motiverades, som nyss nämnts, med att man skulle komma till rätta med hoten från kriminella gäng. I propositionen angav regeringen att vid

¹⁷ Prop. 2001/02:59 s. 54.

¹⁸ SOU 2006:16 s. 186.

bedömningen av om brottet skulle anses som grovt borde samma typ av omständigheter kunna beaktas som vid motsvarande bedömning enligt vapenlagen i dess dåvarande lydelse.¹⁹ Numera framgår de s.k. kvalifikationsgrunderna av 29 § tredje stycket i lagen. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas risken för att de explosiva varorna hade kunnat komma till brottslig användning samt varornas grad av farlighet och omfattningen av det olagliga innehavet.

När explosiva varor kommer till brottslig användning utgör de en stor fara för samhället. För att visa allvaret i handlingar som underlättar olaglig tillgång till explosiva varor skulle det kunna finnas skäl att låta straffskalan för grovt brott gälla generellt vid uppsåtliga brott som avser explosiva varor, dvs. inte begränsa det grova brottet till situationer då någon utan tillstånd hanterar, överför eller importerar explosiva varor utan även låta det omfatta fall där någon t.ex. uppsåtligt grovt åsidosätter föreskrifter om förvaring. Som skäl för en sådan förändring skulle bl.a. kunna anföras att den som ”enbart” brutit mot ett formellt krav som tillståndsplikten enligt dagens regler kan komma att dömas till ett strängare straff än den som faktiskt har orsakat allvarliga risker. Som framgått ovan i avsnitt 3.2.2 övervägde BEX-utredningen att utvidga tillämpningsområdet och låta det grova brottet omfatta alla typer av överträdelser. Det fanns emellertid, enligt den utredningen, flera skäl som talade emot en sådan utvidgning. Vad gäller förvaring kan t.ex. kontroller för att säkerställa säker förvaring ske innan tillstånd meddelas.²⁰ Regeringen berörde inte frågan närmare i propositionen.²¹

Ett argument mot att införa straffansvar för grova brott vid åsidosättande av t.ex. förvaringsföreskrifter är således att viss kontroll redan finns för att säkerställa säker förvaring genom att kontroll kan genomföras innan tillstånd meddelas. När tillstånd ges sker en viss kontroll av de övriga krav som uppställs i lagen. Kan den som söker tillstånd inte visa en säker förvaring får han eller

¹⁹ Prop. 2001/02:59 s. 53 f. Notera att bestämmelsen om grovt vapenbrott först den 1 juli 2012 ändrades på så sätt att det numera uttryckligen anges i bestämmelsen vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt (se mer i avsnitt 3.3.2).

²⁰ SOU 2006:16 s. 187.

²¹ Prop. 2009/10:203 s. 58 ff.

hon inget tillstånd. Därtill kommer att ett tillstånd enligt 20 § LBE som huvudregel ska återkallas om en bestämmelse i lagen, en föreskrift som meddelats med stöd av denna eller ett villkor som uppställts i något väsentligt avseende inte följs. Om tillståndet återkallas får hantering, överföring eller import inte ske och den som fortsätter med detta kan straffas på grund av att tillstånd saknas. Även bestämmelsen om återkallelse måste alltså anses förebygga missbruk av reglerna.

Ett starkt argument mot att låta bestämmelsen om grovt brott omfatta alla former av brott gällande explosiva varor är vidare att ett sådant ansvar inte skulle harmoniera med vapenlagens regler som i 9 kap. 2 § reglerar straffsanktioner för bl.a. bristande förvaring. Den som bryter mot förvaringsbestämmelserna i vapenlagen kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Det är också främst den del av straffansvaret som tar sikte på brott mot tillståndsplikten (och möjligen den del som avser överträdelser av reglerna gällande överlåtelse) som kan sägas ha en brottsförebyggande funktion.

Till detta ska läggas att den som genom hanteringen orsakar konkret fara för liv eller hälsa naturligtvis kan komma att dömas särskilt för detta. Mot denna bakgrund ansluter vi oss till den bedömning som tidigare har gjorts, nämligen att det grova brottet bör begränsas till att avse brott mot tillståndsplikten.

4.3 Överväganden om straffskalan för brott mot tillståndsplikten

4.3.1 Allmänna överväganden om straffnivån och straffskalorna

Bedömning: Det finns skäl att anpassa straffskalorna för brott mot LBE så att det vad gäller allvarigare brott mot tillståndsplikten finns möjlighet att utdöma straff som ligger i nivå med straffen för allvarliga vapenbrott.

Straffskalan för brott mot tillståndsplikten i 29 § LBE är i dagsläget utformad på så vis att om en gärning har begåtts av oaktsamhet döms, enligt första stycket i bestämmelsen, till böter. Straffskalan

för en gärning som begås med uppsåt eller av grov oaktsamhet är i bestämmelsens andra stycke angiven till böter eller fängelse i högst ett år. Straffskalan för uppsåtligt grovt brott mot tillståndsplikten som avser explosiva varor är, enligt tredje stycket i bestämmelsen, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. I ringa fall döms, enligt 30 § första stycket, inte till ansvar varför bestämmelsen i 29 § andra stycket närmast tar sikte på ett okvalificerat brott mot tillståndsplikten (jfr vapenbrott av normalgraden).

De nuvarande straffskalorna i LBE motsvarar, som framgått, i huvudsak de straffskalor som tidigare gällde för vapenbrott enligt vapenlagen. Den 1 september 2014 höjdes dock straffen för vapenbrott.²² Straffskalan för vapenbrott av normalgraden är numera, i 9 kap. 1 § första stycket vapenlagen, angiven till fängelse i högst två år. Om gärningen har begåtts av oaktsamhet eller om brottet är ringa är straffskalan, enligt andra stycket i samma bestämmelse, böter eller fängelse i högst sex månader. Straffskalan för grovt vapenbrott är, enligt 9 kap. 1 a § första stycket vapenlagen, fängelse i lägst ett och högst fyra år. För synnerligen grovt vapenbrott döms, enligt andra stycket i samma bestämmelse, till fängelse i lägst tre och högst sex år. Följande tabell illustrerar skillnaderna:

²² Prop. 2013/14:226.

Jämförande tabell

	Vapenbrott	Brott mot tillståndsplikten i LBE
Straffskala för grad 1	Böter eller fängelse högst 6 mån (oaktsamt eller ringa brott)	Ej ansvar (ringa brott)
		Böter (oaktsamt brott)
Straffskala för grad 2	Fängelse i högst 2 år (uppsåtligt brott av normalgraden)	Böter eller fängelse i högst 1 år (uppsåtligt eller grovt oaktsamt kvalificerat brott)
Straffskala för grad 3	Fängelse i 1 – 4 år (uppsåtligt grovt brott)	Fängelse i 6 mån – 4 år (uppsåtligt grovt brott som avser explosiva varor)
Straffskala för grad 4	Fängelse i 3 – 6 år (uppsåtligt synnerligen grovt brott)	

Som redan antytts ovan och som konstateras i direktiven har de ändringar som gjorts av vapenlagens straffskalor inneburit att det finns en obalans mellan straffskalorna i vapenlagen och straffskalorna i LBE. Det framstår som klart att vissa explosiva varor är påtagligt vapenlika eller annars lika farliga som skjutvapen, dvs. de kan användas för att, direkt och på plats, skada och döda människor eller annars vara sådana att de kan orsaka mycket stor skada. Det gäller bl.a. handgranater, men även t.ex. bomber och minor. Det framstår också som klart att ett otillåtet förfarande med sådana explosiva varor kan vara en väl så farlig och straffvärd gärning som de allvarligaste fallen av otillåtna förfaranden med skjutvapen. Att hantera en handgranat på allmän plats måste t.ex. anses väl så straffvärt som att på en sådan plats inneha ett skjutvapen. På motsvarande sätt synes stå klart att en hantering av ett mycket stort antal explosiva varor kan vara väl så straffvärd som innehav av ett motsvarande antal skjutvapen. Med hänsyn till detta är vår uppfattning att det grova brottet mot LBE i straffvärdeshänseende är för lågt värderat i förhållande till det grova och det synnerligen grova vapenbrottet. Det bör därför, av ekvivalensskäl, tillses att straffskalan för brott mot LBE ger möjlighet att döma ut motsvarande straff som straffskalan i vapenlagen.

Som ovan konstaterats omfattar straffansvaret enligt LBE också åtskilliga gärningar som inte är jämförliga med vapenbrott. Detta betyder att den skärpta synen på brott mot LBE bör avse endast de fall av brott mot LBE som kan jämföras med vapenbrott. Detta gäller i första hand sådana explosiva varor som direkt och på plats kan användas för att skada människor och egendom, men också i andra fall – t.ex. när fråga är om innehav av en stor mängd sprängmedel som för att bli farlig förutsätter någon form av tändmedel – kan det finnas anledning att jämföra explosiva varor med vapen. Det kan emellertid inte anses vara motiverat med en strängare syn på mindre allvarliga brott mot LBE. Detta innebär att straffminimum i lagen bör vara kvar medan nivåerna för uppsåtliga brott mot tillståndsplikten i de övre delarna bör anpassas efter nivåerna i vapenlagen. Med andra ord finns framför allt skäl att överväga skärpningar för de uppsåtliga brott mot tillståndsplikten som bedöms som grova.

Mot denna bakgrund måste övervägas på vilket sätt straffskalorna bör justeras för att man ska uppnå en sådan skärpning som ovan skisserats. Inom ramen för dessa överväganden behöver beslutas om och hur straffmaximum för det grova brottet ska höjas. Det behöver också övervägas om även straffminimum för det grova brottet ska höjas. Vidare behöver övervägas om straffskalan för grovt brott ska delas upp i grovt och synnerligen grovt brott samt, i så fall, hur uppdelningen av straffskalan mellan grovt och synnerligen grovt brott ska ske. Med dessa ramar kan även straffmaximum i straffskalan för okvalificerat brott komma att behöva justeras.

Straffskalorna för vad som i den jämförande tabellen har benämnts grad 1 och 2 omfattar emellertid såväl gärningar som avser brandfarliga varor som gärningar som begåtts av oaktsamhet, dvs. gärningar som inte alls är jämförbara med vapenbrottet och det ligger heller inte i vårt uppdrag att överväga om de nedre delarna av straffskalan av andra skäl bör förändras. Straffminimum för dessa gärningar bör följaktligen hållas oförändrat. Vi kommer således inte att föreslå några ändringar när det gäller ringa brott eller brott begångna av oaktsamhet.

Eftersom syftet med de förslag som lämnas i denna promemoria framför allt är att åstadkomma en skärpt straffmätning avseende de

allvarligare brotten mot LBE inleder vi våra överväganden med att diskutera hur straffskalan för grovt brott mot LBE bör se ut.

4.3.2 Närmare om straffskalan för grovt brott mot LBE

Förslag: Straffskalan för grovt brott mot LBE ska ändras till fängelse i lägst ett och högst fyra år. Samtidigt införs ett synnerligen grovt brott mot lagen för vilket det ska dömas till fängelse i lägst tre och högst sex år.

Som framgått ovan är det alldeles tydligt att ett otillåtet förfarande med explosiva varor som är vapenliknande eller annars lika farliga som skjutvapen kan vara en väl så farlig och straffvärd gärning som motsvarande otillåtna förfaranden med skjutvapen. Den som hanterar en handgranat på allmän plats gör sig skyldig till en väl så straffvärd gärning som den som på en sådan plats innehar ett skjutvapen. På motsvarande sätt är det svårt att påstå att en gärning som t.ex. innefattar olovlig hantering av ett mycket stort antal handgranater är mindre straffvärd än en motsvarande hantering av skjutvapen. Såväl minimistramffet som maximistramffet skiljer sig emellertid åt för dessa gärningar. Minimistramffet för ett grovt vapenbrott är fängelse i ett år medan minimistramffet för ett grovt brott mot LBE är fängelse i sex månader. Detta framstår inte som rimligt varför det, av ekvivalensskäl, bör tillses att straffminimum för ett grovt brott mot LBE motsvarar straffminimum för grovt brott i vapenlagen. När maximistramffet för grovt vapenbrott höjdes till sex år angav regeringen att detta syftade till att skapa större utrymme att vid straffmätningen beakta allvaret hos vapenbrott som rör ett stort antal vapen.²³ Maximistramffet för den som innehar ett stort antal vapen är alltså numera fängelse i sex år. Också brott mot LBE kan, som framgått ovan, avse ett stort antal explosiva varor eller en särskilt stor mängd av en vara och varorna kan, som ovan noterats, vara påtagligt vapenlika eller annars lika farliga som skjutvapen. Maximistramffet för den som hanterar ett stort antal vapenliknande explosiva varor är emellertid fyra års fängelse. Också

²³ Prop. 2013/14:226, s. 35 ff.

här finns alltså skäl att med hänsyn till principerna om proportionalitet och ekvivalens, tillse att straffskalan för brott mot LBE ger utrymme för att också vid sådana brott beakta allvaret hos brott som avser ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara. Sammantaget innebär det sagda att straffminimum för grovt brott mot LBE bör höjas till fängelse i ett år och straffmaximum till sex år.

Med utgångspunkt i detta förslag finns vidare skäl att överväga om straffskalan för det grova brottet, på samma sätt som enligt vapenlagen, bör fördelas mellan ett grovt och ett synnerligen grovt brott mot LBE. För en sådan uppdelning av det grova brottet talar dels att detta skulle skapa harmoni mellan vapenlagen och LBE, dels att införandet av ett synnerligen grovt brott ger möjlighet att skapa ytterligare hållpunkter och riktvärden för straffvärdebedömningen. Detta kan bidra såväl till en ökad differentiering, dvs. till att en större del av straffskalan kommer till användning, som till ökad enhetlighet i rättstillämpningen. Eftersom vägledande praxis på området i stort sett saknas har en sådan uppdelning dessutom den fördelen att den ger vägledning för den som ska tillämpa bestämmelsen när det gäller frågan om hur straffskalan ska användas.

Det kan möjligen sägas att det framstår som udda att skapa ett synnerligen grovt brott avseende en brottstyp som saknar rubricering och som delvis, när det gäller mindre allvarliga överträdelser, kan röra brott som närmast har ordningskaraktär. Denna invändning är emellertid närmast lagstiftningsetetisk och de sakskäl som talar för införandet av ett synnerligen grovt brott är desamma som när det gäller vapenbrottet.

Vi föreslår därför att straffskalan för grovt brott delas upp på så sätt att den övre delen förbehålls de allra allvarligaste brotten och att det införs ett synnerligen grovt brott mot LBE. Det saknas anledning att i detta lagstiftningsärende fördela straffskalan mellan det grova brottet och det synnerligen grova brottet på annat sätt än som gjorts vid vapenbrottet, varför straffskalan för grovt brott bör vara fängelse i lägst ett och högst fyra år och för synnerligen grovt brott fängelse i lägst tre och högst sex år.

4.3.3 Närmare om straffskalan för brott mot tillståndsplikten som är okvalificerat

Förslag: Straffskalan för brott mot tillståndsplikten som är okvalificerat ska ändras på så vis att det för brottet stadgas böter eller fängelse i högst två år.

Straffmaximum för brott mot tillståndsplikten som är okvalificerat kommer med de förslag som ovan lämnats att ligga kant i kant med straffminimum för grovt brott mot LBE. Detta är som utvecklats i avsnitt 4.1.4 inte önskvärt.

Ett alternativ som då är näraliggande är att höja straffmaximum för det okvalificerade brottet till fängelse i två år, dvs. låta straffmaximum ligga i partitet med nivån i vapenlagen. Eftersom straffbestämmelserna enligt våra direktiv ska förändras för att åter harmoniera med vapenlagens bestämmelser finns det även i detta avseende anledning att följa vapenlagens systematik, om det inte finns starka skäl som talar emot det.

I sammanhanget kan vidare noteras att en sådan förändring innebär att straffskalan för det okvalificerade brottet kommer att harmoniera med miljöbalkens straffbestämmelse om otillåten miljöverksamhet. Enligt 29 kap. 4 § miljöbalken ska den som med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjar eller bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd utan tillstånd eller godkännande eller utan att ha gjort en anmälan, eller efter att ha gjort en anmälan påbörjar en verksamhet eller åtgärd utan att följa en föreskriven tidsfrist, allt enligt vad som krävs enligt balken eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av balken, dömas till just böter eller fängelse i högst två år.

En höjning till fängelse i två år skulle visserligen innebära en relativt stor höjning av straffmaximum och även innebära en relativt stor överlappning mellan straffskalorna för det okvalificerade brottet och det grova brottet. Det bör emellertid noteras att höjningen av straffmaximum framför allt är föranledd av skärpningen av minimistraffet för grovt brott. Det kan också noteras att man på nivåer från ett år och uppåt regelmässigt kommer att döma för grovt brott. Den överlappande delen av straffskalan är avsedd endast för de fall där straffvärdet bestäms till ett år eller mer på grunder som inte påverkar gradindelningen. Det

var också på dessa grunder som motsvarande konstruktion valdes vid vapenbrottet.

Sammantaget menar vi att en höjning av straffmaximum för okvalificerat brott mot tillståndsplikten till fängelse i två år, är det mest lämpliga alternativet.

Vid tillämpning av bestämmelsen måste man naturligtvis ha i minnet att bestämmelsen omfattar såväl brandfarliga som explosiva varor, att de allra flesta varorna huvudsakligen har legala användningsområden och att således en mängd faktiska gärningar, av olika allvar, ryms inom straffbestämmelsens ram. Syftet med höjningen är heller inte i sig att skärpa synen på okvalificerade brott mot tillståndsplikten utan att undvika att straffskalorna ligger kant i kant samtidigt som viss överlappning mellan straffskalorna behålls. Däremot är det oundvikligt att den höjning av minimistraffet för grovt brott mot LBE som föreslås kommer att leda till en viss skärpning också avseende okvalificerade brott mot tillståndsplikten. Effekten kan väntas bli störst för de brott som i dag ligger nära straffminimum för grovt brott.

4.4 Vilka omständigheter bör särskilt beaktas vid rubricering och straffmätning av allvarliga brott mot tillståndsplikten?

4.4.1 Allmänna överväganden

Lagstiftarens åsikt om allvaret i ett visst brott visas av brottets straffskala. Om brottet är gradindelad är varje grad en egen brottstyp som har en egen straffskala (och därmed bl.a. en egen preskriptionstid). I många fall anges de omständigheter som särskilt ska beaktas vid rubriceringen (s.k. kvalifikationsgrunder) i bestämmelsen. När en domstol sedan ska bedöma hur ett enskilt brott ska rubriceras är en allmän utgångspunkt att samtliga omständigheter som förevarit vid det aktuella brottet ska beaktas, alldeles oavsett om dessa har angetts uttryckligen i straffbestämmelsen eller inte.²⁴ De omständigheter som är av betydelse för gradindelningen är sådana som har att göra med brottets

²⁴ Se t.ex. NJA 1999 s. 380; jfr dock NJA 1999 s. 25.

straffvärde. Vilka faktorer som har betydelse för gradindelning och rubricering av ett brott beror till viss del på vilket skyddsintresse som ligger bakom straffbestämmelserna.

Ett sätt för lagstiftaren att säkerställa att försvårade omständigheter får ett mer tydligt genomslag i rättstillämpningen är att de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt anges i lagtexten. Genom att ställa upp sådana kvalifikationsgrunder kan man också få till stånd ett utvidgat tillämpningsområde för ett grovt brott om så önskas. Angivandet av kvalifikationsgrunder har dessutom den fördelen att bestämmelsen blir mer informativ och ger bättre vägledning för den som ska tillämpa bestämmelsen.²⁵ De kan därför bidra till en mer enhetlig rättstillämpning och en mer enhetlig användning av den samlade straffskalan för de olika graderna av brottet.

När straffansvaret för grova brott mot LBE infördes år 2002 angavs inte några kvalifikationsgrunder i bestämmelsen men regeringen anförde i propositionen att vid bedömningen av om brottet skulle anses som grovt borde samma typ av omständigheter kunna beaktas som vid motsvarande bedömning enligt vapenlagen i dess dåvarande lydelse (se avsnitt 3.2.1).²⁶ En viktig omständighet vid bedömningen skulle därför vara om det funnits en konkret risk för att de explosiva varorna hade kunnat komma till brottslig användning. Andra viktiga omständigheter skulle vara de aktuella varornas grad av farlighet och omfattningen av det olagliga innehavet. Det sagda innebar att t.ex. den som utan tillstånd innehar handgranater eller sprängmedel i större omfattning eller i situationer då en betydande risk för brottslig användning föreligger, på motsvarande sätt som gällde vid liknande olovliga innehav av vapen enligt vapenlagen, skulle kunna dömas till ansvar för grovt brott.²⁷ Sedan år 2010 framgår kvalifikationsgrunderna av 29 § tredje stycket LBE. Vid bedömning av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas risken för att de explosiva varorna hade kunnat

²⁵ Jfr prop. 2011/12:109 s. 16.

²⁶ Prop. 2001/02:59 s. 53 f. Notera att bestämmelsen om grovt vapenbrott först den 1 juli 2012 ändrades på så sätt att det numera uttryckligen anges i bestämmelsen vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt (se mer nedan).

²⁷ Prop. 2001/02:59 s. 54.

komma till brottslig användning samt varornas grad av farlighet och omfattningen av det olagliga innehavet.

För vapenbrottets del var det, som angetts ovan, först i och med en reform i juli 2012 som kriterierna för när ett vapenbrott ska bedömas som grovt fördes in i vapenlagen (se avsnitt 3.3.2). I samband med 2014 års reform gjordes kvalifikationsgrunderna mer allmängiltiga. De faktorer som särskilt ska beaktas vid rubriceringen av ett vapenbrott är, enligt 9 kap. 1 a § vapenlagen, om vapnet har innehafts på allmän plats eller på en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats eller i ett fordon på en sådan plats, om vapnet har varit av särskilt farlig beskaffenhet, om innehavet, överlåtelsen eller utlåningen har avsett flera vapen eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art. De angivna rekvisiten återspeglar i stor utsträckning tidigare praxis avseende frågan när ett vapenbrott ska bedömas som grovt. Före reformen fanns det inte några särskilt angivna kvalifikationsgrunder i bestämmelsen. I samband med att straffansvaret för grovt vapenbrott infördes år 1993 framhölls vissa omständigheter som särskilt borde medföra att brottet skulle bedömas som grovt. Att vapnen kan befaras komma till brottslig användning, t.ex. när innehavet avser livsfarliga vapen som saknar lagligt användningsområde eller när det är fråga om innehav av en större mängd vapen, framhölls särskilt. Det betonades i förarbetena att vid fastställandet av straffvärdet var mängden vapen överhuvudtaget av stor betydelse. Exempelvis angavs att det måste anses ha ett högt straffvärde att olovligen samla på sig en stor mängd vapen av särskilt farligt slag (främst av militär karaktär).²⁸

En utgångspunkt för våra förslag är, som framgått ovan, att det grova brottet mot LBE i allt väsentligt ska omfatta de gärningar som omfattas i dag. I sammanhanget kan emellertid finnas skäl att se över kvalifikationsgrunderna i LBE i ljuset av den konstruktion som nu finns i vapenlagen. Som utgångspunkt bör nämligen – och i enlighet med vad lagstiftaren tidigare har uttalat – kunna antas att de faktorer som kan göra ett vapenbrott grovt eller synnerligen grovt är av betydelse också vid gradindelningen av brott mot LBE.

²⁸ Prop. 1992/93:41 s. 52.

4.4.2 Kvalifikationsgrunder för grovt brott mot tillståndsplikten

Förslag: Vid bedömningen av om ett brott som avser explosiva varor är grovt ska det särskilt beaktas om

1. varan har hanterats på allmän plats eller på annan plats där människor brukar samlas eller har samlats eller i ett fordon på en sådan plats,
2. varan har varit av särskilt farlig beskaffenhet,
3. hanteringen, överföringen eller importen har avsett flera varor eller en stor mängd av en vara, eller
4. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

Punkten 1 – den explosiva varan har hanterats på allmän plats eller på annan plats där människor brukar samlas eller har samlats eller i ett fordon på en sådan plats

Att hantera en explosiv vara på platser där det vistas människor kan medföra en ökad risk för att varan orsakar skada. I 9 kap. 1 a § första stycket 1 vapenlagen finns sedan år 2014 en kvalifikationsgrund som tar sikte på innehav på allmän plats eller på annan plats där människor brukar samlas eller har samlats eller i ett fordon på en sådan plats. Bestämmelsen har bl.a. motiverats med tanken att innehav av skjutvapen på allmän plats typiskt sett framstår som särskilt allvarliga och att det på goda grunder kan antas att en person som på en allmän plats medför ett skjutvapen som han eller hon inte har rätt att inneha också är beredd att använda det. Vidare kan sägas att även i de fall där det inte kan befaras att vapnet kommer till omedelbar brottslig användning innebär förekomsten av skjutvapen som innehas utan tillstånd på en sådan plats en påtaglig risk för att människor kan komma till skada.²⁹ Som framgår bygger kvalifikationsgrunden på tanken att förekomsten av skjutvapen på allmän plats eller annars bland

²⁹ Prop. 2011/12:109 s. 18.

människor ökar risken för skador och det gäller naturligtvis alldeles särskilt när vapnet medförs i brottsliga syften.

Utredningen om skärpta straff för organiserad brottslighet menade att denna tanke borde komma till uttryck i bestämmelsen och föreslog därför att nyss nämnda punkt i vapenlagen borde begränsas till att avse vapen som var redo att användas. Regeringen ansåg emellertid inte att ett sådant krav behövdes och angav följande skäl:³⁰

Det grova vapenbrottet är avsett för särskilt farliga gärningar, något som regeringen vill betona ytterligare genom införande av en ny punkt om att gärningen annars har varit av särskilt farlig art (den nya fjärde punkten behandlas närmare nedan). Den nu diskuterade bestämmelsen i första punkten har också, som nämnts ovan, utformats med utgångspunkt i att innehav av skjutvapen bl.a. på allmän plats innebär en påtaglig risk för att människor kan komma till skada. Samtidigt är det enligt regeringens uppfattning önskvärt att bestämmelsen inte framstår som onödigt restriktiv. När bestämmelsen infördes uttalades att det inte bör ställas något krav på att det medförda vapnet har varit skarpladdat för att brottet ska bedömas som grovt. Samtidigt angavs att innehav av ett skarpladdat skjutvapen på de platser som anges i bestämmelsen regelmässigt bör bedömas som grovt brott och att samma bedömning bör göras om skarp ammunition till ett oladdat vapen har medförts till platsen, t.ex. i det fordon som den tilltalade färdas i, eller på annat sätt är tillgänglig för honom eller henne. Ett innehav kan bedömas som grovt brott även om någon skarp ammunition inte påträffas, t.ex. om innehavet har avsett ett skjutvapen som närmast är att jämföras med ett särskilt farligt vapen i andra punkten (prop. 2011/12:109 s. 18 och 41 f.). De tidigare uttalandena får alltså anses relevanta, vilket talar emot att införa en ny omständighet med en liknande men något mer restriktiv innebörd.

Att bestämmelsen gavs en utformning som inte fordrar att vapnet är användbart kan vad gäller vapen motiveras med att lagtexten bör ta sikte på normalfall och med att det typiskt sett medför risker att medföra vapen på sådana platser som bestämmelsen avser.

Vad gäller explosiva varor anges sedan år 2010 som kvalifikationsgrund i 29 § tredje stycket LBE risken för att de explosiva varorna hade kunnat komma till brottslig användning. Lagstiftaren har också tidigare angett att den som t.ex. innehar handgranater eller sprängmedel i större omfattning eller i

³⁰ Prop. 2013/14:226 s. 41.

situationer då en betydande risk för brottslig användning föreligger, på motsvarande sätt som vid liknande olovliga innehav av vapen, ska kunna dömas till ansvar för grovt brott.³¹

Mot denna bakgrund finns skäl att överväga om det, bl.a. i syfte att skapa enhetlighet med vapenlagen finns skäl att i LBE ta in en kvalifikationsgrund som, liksom motsvarande kvalifikationsgrund i vapenlagen, tar sikte på hantering på allmän plats, på plats när människor brukar samlas eller har samlats eller i ett fordon på sådan plats.

Det framstår som tydligt att de hänsyn som ligger bakom den nu diskuterade punkten i vapenlagen kan göra sig gällande också vid brott mot LBE. I vissa fall, t.ex. när en person medför en vapenliknande explosiv vara (exempelvis en handgranat), kan hanteringen vara sådan att det finns en betydande risk för brottslig användning. Även i sådana fall där det inte kan befaras att varan kommer till omedelbar brottslig användning kan förekomsten av en explosiv vara som innehas utan tillstånd på en sådan plats där människor vistas innebära en påtaglig risk för att människor kan komma till skada.

Det finns emellertid också vissa skillnader mellan vapenlagen och LBE som gör att en bestämmelse av det slag som här diskuteras inte har en lika självklar plats i LBE som i vapenlagen.

En första viktig skillnad är att de explosiva varor som omfattas av LBE är av många olika slag. Särskilt bör uppmärksammas att det finns explosiva varor som inte kan sägas vara vapenliknande, t.ex. tändmedel såsom sprängkapslar, tändhattar och krutstubin. Vidare bör framhållas att det finns explosiva varor som inte kan komma till användning i sig själva. Sprängämnen (exempelvis dynamit) är t.ex. förhållandevis okänsliga och kan inte initieras utan någon form av tändmedel.³² Det är därför inte utan vidare givet att platsen för hanteringen i det enskilda fallet bör spela någon avgörande roll vid gradindelningen.

Mot denna bakgrund kan diskuteras om inte en kvalifikationsgrund som tar sikte på hantering på allmän plats och andra motsvarande platser måste fördes med så många implicita

³¹ Prop. 2001/02:59 s. 54.

³² Se MSB:s hemsida <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Brandfarligt--explosivt/Informationsmaterial/Webbutbildning-LBE-/Del-3-Explosiva-varor/>.

undantag att ett särskilt angivande av en sådan kvalifikationsgrund riskerar att bli missvisande. Också vid vapenbrott kan man förvisso föreställa sig situationer i vilka ett otillåtet innehav inte är sådant att brottet bör bedömas som grovt (jfr den begränsning som föreslogs av utredningen och som redovisats ovan), men vad gäller vapenbrottet torde den presumtion för farlighet som ligger bakom punktens utformning vara giltig i huvuddelen av fallen.

En ytterligare fråga som bör uppmärksammas vid övervägande av om det i LBE bör införas en punkt som motsvarar 9 kap. 1 a § första stycket 1 vapenlagen är att transporter av explosiva varor generellt har undantagits från tillämpningsområdet för LBE, se 2 § LBE. Även om det naturligtvis inte kan sättas likhetstecken mellan transport av explosiva varor och hantering av explosiva varor i ett fordon, innebär det sagda att åtskilliga fall då explosiva varor hanteras i ett fordon kommer att vara undantagna från tillämpningsområdet för lagen och därmed också från bestämmelsen om grovt brott. Också med hänsyn till detta skulle kunna ifrågasättas om det är lämpligt att införa en kvalifikationsgrund av det slag som finns i den ovan nämnda punkten i vapenlagen i LBE.

Det sagda utesluter i och för sig inte att man, trots de givna reservationerna, inför en bestämmelse i LBE som motsvarar 9 kap. 1 a § första stycket 1 vapenlagen. En sådan bestämmelse skulle då behöva tillämpas med urskillning och rättstillämparen skulle behöva vara uppmärksam på i vilken utsträckning de skäl som ligger bakom punkten i LBE faktiskt gör sig gällande i det enskilda fallet.

En annan möjlig lösning är naturligtvis att inte införa en särskild punkt som tar sikte på hantering på viss plats och i stället låta överväganden av detta slag beaktas med stöd av den punkt som föreslås nedan och som tar sikte på hantering av särskilt farlig art. Sådant hantering av explosiva varor som är vapenliknande eller annars lika farliga som skjutvapen på allmän plats eller på platser där människor har samlats eller brukar samlas måste i regel anses vara just av särskilt farlig art. Enligt vår uppfattning är denna lösning kanske väl så god som den förstnämnda.

I syfte att åstadkomma ett så brett beredningsunderlag som möjligt och i syfte att ge största möjliga utrymme för remissynpunkter har vi i denna promemoria valt att, trots de

reservationer som ovan redogjorts för, lägga fram ett förslag till en punkt av nu diskuterat slag.

En ytterligare och tredje lösning, som ligger vid sidan av de båda ovan diskuterade möjligheterna, är förstås att söka konstruera denna punkt på ett annat sätt i LBE än i vapenlagen och då försöka fånga de situationer där hanteringen av explosiva varor kan anses särskilt farlig. Det kan emellertid förutses att en sådan punkt i mycket stor utsträckning skulle komma att ta sikte på just sådana faktorer som avses kunna beaktas enligt den punkt om hantering av särskilt farlig art som föreslås nedan. Vi har därför inte tagit fram något förslag på någon ytterligare möjlig lösning.

Sammanfattningsvis föreslår vi alltså att det förhållandet att en explosiv vara har hanterats på en allmän plats, på en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats eller i ett fordon på någon sådan plats ska anges som en kvalifikationsgrund i bestämmelsen.

Punkterna 2 och 3 – varan har varit av särskilt farlig beskaffenhet eller hanteringen, överföringen eller importen har avsett flera varor eller en stor mängd av en vara

År 2010 infördes i 29 § tredje stycket LBE kvalifikationsgrunderna varornas grad av farlighet och omfattningen av det olagliga innehavet som sådana omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott mot lagen ska bedömas som grovt. Vi menar att dessa faktorer alltjämt bör vara sådana som kan påverka bedömningen av ett brotts svårhet i relation till andra brott mot LBE men att en omformulering bör ske för att bestämmelsen på ett bättre sätt ska överensstämja med formuleringarna i vapenlagen. Vi föreslår således ingen förändring av gällande rätt när det gäller huruvida en vara har varit av särskilt farlig beskaffenhet eller hur ett brott ska bedömas i de fall hantering, överföring eller import har avsett flera varor eller en stor mängd av en vara. Eftersom vägledande praxis på området i stort sett saknas hänvisas, återigen, till lagstiftarens tidigare uttalande att den som t.ex. innehar handgranater eller sprängmedel i större omfattning eller i situationer då en betydande risk för brottslig användning

föreligger, på motsvarande sätt som vid liknande olovliga innehav av vapen, ska kunna dömas till ansvar för grovt brott.³³ Enligt vår mening är handgranaten, som på mycket kort tid kan orsaka stora skador, ett typexempel på en vara av särskilt farlig beskaffenhet. Ett annat typexempel på en explosiv vara som är av särskilt farlig beskaffenhet kan vara en bomb som är konstruerad så att den lätt kan detoneras, t.ex. genom ett knapptryck. En varas farlighet beror dock även på vilken situation den förekommer i. Av detta skäl bör det införas en kvalifikationsgrund (punkten 4) som tydliggör att man vid bedömningen av huruvida ett brott mot LBE är att anse som grovt ska beakta den kontext i vilken hanteringen, överföringen eller importen har skett.

Punkten 4 – gärningen har i övrigt varit av särskilt farlig art

Vid den samlade bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet som alltid ska göras vid rubricering och straffmätning av brott menar vi att det framöver, liksom vid vapenbrott, bör tas hänsyn till den situation som den explosiva varan har förekommit i. Vid bedömningen bör beaktas t.ex. förhållandena på platsen för hanteringen, överföringen eller importen och vem som har haft varan. För att skapa enhetlighet med vapenlagen menar vi att det bör införas en ny kvalifikationsgrund i bestämmelsen, nämligen att det särskilt ska beaktas om gärningen ”i övrigt har varit av särskilt farlig art”.

När det gäller frågan om en explosiv varas farlighet har från myndighetshåll påtalats svårigheterna med den kvalifikationsgrund som avser att varan har varit av särskilt farlig beskaffenhet (punkten 2 som beskrivits nyss ovan). Detta beror till viss del på att explosiva varors farlighet är en faktor som svårigen låter sig beskrivas kort i lagtext. Alla explosiva varor är farliga och det är snarare den situation som varan förekommer i som kan bedömas innebära en mer eller mindre konkret fara. Enligt vår uppfattning är det dock rimligt att vissa varor – allt annat lika – alltjämt måste betraktas som farligare än andra. Exempelvis bör, som nyss nämnts, beaktning med vissa typer av varor som på kort tid kan orsaka

³³ Prop. 2001/02:59 s. 54.

mycket omfattande skador, t.ex. handgranater och bomber som lätt kan fås att detonera, ofta kunna utgöra grovt brott. Vid befattning med andra typer av varor, som i och för sig är farliga, kan emellertid varans egenskaper i sig inte ligga till grund för att kvalificera gärningen som grov. Brottet kan då – med stöd i den nya kvalifikationsgrunden ensam eller i kombination med andra kvalifikationsgrunder – ändå bedömas som grovt brott på grund av att situationen som sådan medför att gärningen anses vara av särskilt farlig art.

Den nya kvalifikationsgrunden bör således framförallt bidra till att den situation som varan förekommer i lyfts fram och särskilt beaktas. Många olika omständigheter kan inrymmas under denna punkt, såsom att hanteringen sker i en kriminell miljö där det finns särskild anledning att befara att varan kan komma till brottslig användning eller att den som hanterar varan är påverkad av alkohol eller narkotika. Om man skulle välja att inte införa en sådan kvalifikationsgrund som direkt tar sikte på platsen för hanteringen (jfr ovan i avsnittet om punkten 1), skulle platsen för en hantering kunna beaktas enligt denna bestämmelse.

I andra straffbestämmelser som har den nämnda kvalifikationsgrunden har begreppet vidare tolkats så att det inbegriper t.ex. sådana omständigheter som att gärningsmannen har visat särskild förslagenhet eller företagsamhet, att brottet har begåtts som ett led i organiserad brottslighet eller att brottet har riktat sig mot allmänheten eller mot en större personkrets. Kvalifikationsgrunden införs för att skapa likhet med vapenlagen men också för att ytterligare betona vikten av att bedömningen görs utifrån en samlad bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Genom att det anges att gärningen ”i övrigt” har varit av särskilt farlig art ges också en fingervisning om hur de föregående punkterna bör läsas, nämligen som exempel på omständigheter som typiskt sett innebär att ett brott mot LBE är särskilt farligt.

4.4.3 Kvalifikationsgrunder för synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten

Förslag: Vid bedömningen av om ett brott som avser explosiva varor är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om hanteringen, överföringen eller importen har avsett ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara.

Vårt förslag om att höja straffmaximum för grovt brott mot LBE till fängelse i sex år syftar i likhet med höjningen i vapenlagen till att skapa större utrymme att vid straffmätningen beakta allvaret hos brott som rör ett stort antal explosiva varor eller en särskilt stor mängd av en explosiv vara. Det är därför i första hand den omständigheten att ett brott har avsett ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara som bör motivera att straffet mäts ut i den del av straffskalan som överstiger dagens straffmaximum om fängelse i fyra år.

Även i den del av straffskalan där den synnerligen grova graden överlappar den grova graden, vid straffvärden i intervallet fängelse i tre till och med fyra år, är det främst det förhållandet att brottet har avsett ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara som bör vara av betydelse för kvalificering av brottet som synnerligen grovt. Det förhållandet att hanteringen, överföringen eller importen har avsett ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara bör därför anges som den omständighet som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt.

Ett brott bör dock, liksom ett vapenbrott³⁴, i vissa fall kunna kvalificeras som synnerligen grovt även om ett mindre antal varor eller en mindre mängd av en vara förekommer samtidigt som någon eller några av de övriga ovan angivna omständigheterna för när ett brott bör bedömas som grovt är vid handen och dessa omständigheter gör sig gällande med särskild styrka.

³⁴ Jfr prop. 2013/14:226 s. 42.

4.4.4 Sammanfattande och avslutande synpunkter

En utgångspunkt för våra förslag är att det grova brottet mot LBE i allt väsentligt ska omfatta de gärningar som omfattas i dag. Fråga är följaktligen om en uppvärdering av straffen för grova brott mot lagen. Eftersom det tidigare har varit lagstiftarens avsikt att samma typ av omständigheter ska kunna beaktas vid bedömningen av om ett brott mot LBE ska anses som grovt som vid motsvarande bedömning enligt vapenlagen och eftersom syftet med denna reform bl.a. är att tillse att straffbestämmelserna i de båda lagarna harmonierar har kvalifikationsgrunderna i bestämmelsen setts över med de kvalifikationsgrunder som finns angivna i vapenlagen som underlag. De ändringar som föreslås får närmast ses som en kodifiering av de omständigheter som redan idag ska beaktas vid rubriceringen. Tanken är alltså inte att genom en ändring av kvalifikationsgrunderna utvidga bedömningen av vad som utgör grovt brott. När det gäller punkterna 2 och 3 som beskrivits ovan rör det sig närmast om rent språkliga justeringar i förhållande till vad som gäller idag. Punkten 1, som är ny, och tar sikte på hantering på allmän plats m.m. syftar till att säkerställa att hantering på sådana platser av explosiva varor som är vapenliknande eller annars lika farliga som skjutvapen ses som en kvalificerande omständighet och att detta får ett tydligt genomslag i rättstillämpningen. Slutligen införs ytterligare en ny kvalifikationsgrund: att gärningen i övrigt varit av särskilt farlig art. Införandet av den sistnämnda kvalifikationsgrunden syftar till att ge ett ökat utrymme att beakta den kontext i vilken gärningen företas.

Vid bedömningen av om ett brott ska rubriceras som synnerligen grovt bör särskilt beaktas om hanteringen, överföringen eller importen har avsett ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara. Ett brott bör dock i vissa fall kunna kvalificeras som synnerligen grovt även om ett mindre antal varor eller en mindre mängd av en vara förekommer samtidigt som någon eller några av de kvalifikationsgrunder som angetts för grovt brott förekommer och dessa omständigheter är särskilt starka.

Avslutningsvis förtjänar att påpekas att de omständigheter som särskilt har pekats på ovan och som vi föreslår ska anges i bestämmelsen är omständigheter som särskilt ska beaktas vid

gradindelningen. De utgör inte rekvisit vars uppfyllande automatiskt ger stöd för en viss slutsats. Det kan följaktligen vara så att brottet bör bedömas vara okvalificerat trots att någon omständighet som räknas upp i bestämmelsen förekommer i ett visst fall. Det är angeläget att rättstillämparen alltid gör en bedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet för att på så vis förvissa sig om att det straff som mäts ut är rimligt. Detta blir än viktigare om straffminimum för grovt brott höjs i enlighet med det förslag som vi har lämnat ovan. Den relativt kraftiga höjningen av minimistraffet för grovt brott innebär oundvikligen att det utrymme som finns att bedöma en gärning som okvalificerat brott, trots att den träffas av en av de omnämnda kvalifikationsgrunderna, ökar något.

Närmare upplysningar om hur vi menar att bestämmelsen bör tillämpas framgår av författningskommentaren.

4.5 Konsekvenser för annat än straffmätningen

De förändringar som vi föreslår får också andra konsekvenser än sådana som är hänförliga till straffmätningen. Av 24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken följer att den som är på sannolika skäl misstänkt för ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år ska häktas, om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas. Om minimistraffet för ett brott mot LBE som är synnerligen grovt sätts till tre år föreligger det alltså en presumtion för häktning av den som är på sannolika skäl misstänkt för ett sådant brott.

Om ett brott mot LBE bedöms som synnerligen grovt kommer det också att finnas möjlighet att tillgripa vissa andra straffprocessuella tvångsåtgärder som t.ex. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (27 kap. 18 § andra stycket 1 rättegångsbalken). Det kan dessutom antas att fler grova brott mot LBE än för närvarande kommer att bedömas ha ett straffvärde som uppgår till fängelse i två år eller mer och därför träffas av de s.k. straffvärdeventiler som finns i vissa tvångsmedelsbestämmelser (27 kap. 18 § andra stycket 4 rättegångsbalken).

Förslaget leder också till att det vid misstanke om synnerligen grovt brott mot LBE ges möjlighet att t.ex. beslagta skriftliga

meddelanden mellan den som är misstänkt och någon närstående till honom eller henne eller mellan personer som är närstående till den misstänkte (27 kap. 2 § andra stycket rättegångsbalken).

Slutligen leder förslaget också till att möjligheten att företa husrannsakan i en lokal som brukar användas gemensamt av personer som kan antas ägna sig åt brottslig verksamhet, samt utrymmen och fordon som finns i omedelbar anslutning till lokalen, ökar. Sådan husrannsakan får göras om det förekommer anledning att anta att brott har förövats för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer (28 kap. 3 § andra och tredje stycket rättegångsbalken).

5 Förslagens konsekvenser

5.1 Inledning

I utredningsuppdraget ingår att redovisa vilka ekonomiska konsekvenser förslagen kan komma att medföra och att föreslå hur eventuella ökade kostnader bör finansieras. Vid utarbetandet av en konsekvensutredning inom Regeringskansliet bör 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning tjäna som vägledning.¹

I det följande beskriver vi de ekonomiska konsekvenser som våra förslag kan tänkas innebära för staten. Därefter behandlar vi de övriga konsekvenser som bör redovisas enligt nämnda förordning.

5.2 Ekonomiska konsekvenser

5.2.1 Inledning

Förslagen till ändringar av straffskalorna för brott mot tillståndsplikten i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE) och införandet av ett synnerligen grovt brott mot lagen innebär inte i sig någon nykriminalisering. Den nya lagstiftningen kan därför inte av den anledningen antas leda till fler lagföringar för brott. Förslagen kommer dock att leda till längre strafftider och det kommer i sin tur – även om antalet utdömda fängelsestraff för brott mot lagen även fortsättningsvis kan förväntas vara relativt lågt – att leda till något ökade kostnader för framförallt Kriminalvården.² Förslagen kan även leda till förändrade

¹ Se Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet, Regeringskansliet.

² Samma bedömning gjordes beträffande de senaste ändringarna av straffskalan för vapenbrott, se SOU 2014:7 s. 78 ff. och prop. 2013/14:226 s. 44.

prioriteringar hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, vilket kan leda till fler lagföringar och därmed fler utdömda straff.

Det är svårt att uppskatta i vilken utsträckning fängelsepåföljderna kommer att öka i längd eller omfattning och i vilken utsträckning kostnaderna kommer att öka. De sammanlagda strafftiderna beror inte bara på hur myndigheterna prioriterar och på hur domstolarna tillämpar de föreslagna bestämmelserna utan också på antalet brott som begås och hur stor andel av dessa brott som klaras upp och kan lagföras. Strafftidernas längd beror också på brottslighetens struktur. Om det blir fler eller färre brott inom samma kategori som är relativt sett grövre eller farligare än tidigare kommer det att påverka kostnaderna även om inte våra förslag skulle genomföras. Trots dessa svårigheter redogörs nedan för vår uppskattning av den merkostnad som kommer att uppstå om förslagen genomförs.

5.2.2 Konsekvenser för staten

Kostnader för Kriminalvården

Bedömning: Om förslagen om skärpta straffskalor för brott mot tillståndsplikten genomförs kommer de att medföra något ökade kostnader för Kriminalvården. Kostnadsökningen är dock marginell och inte större än att den kan rymmas inom de befintliga anslagen.

Utgångspunkterna för våra förslag

Förslagen om skärpta straffskalor för brott mot tillståndsplikten påverkar främst Kriminalvården genom att de strafftider som döms ut för brott mot LBE kan förväntas öka. Vi har, för att beräkna hur mycket strafftiderna kan komma att öka, genom att utgå från den kriminalstatistik som Brottsförebyggande rådet (Brå) tillhandahåller (se avsnitt 3.4 ovan) uppskattat att ett visst antal fängelsedomar kommer att meddelas varje år. Därefter har vi multiplicerat det uppskattade antalet fängelsedomar med en uppskattad straffnivåhöjning per dom.

När det gäller beräkningen av antalet fängelsedomar är det i första hand fängelsedomar där brott mot LBE är huvudbrottet som är intressanta. Som framgått i avsnitt 3.4 har antalet sådana domar de senaste åren varit relativt lågt (i genomsnitt drygt fem domar per år). Det är för sådana domar som en förändrad straffskala kommer att få störst betydelse för strafflängden, eftersom domstolen då räknar med just det brottets straffvärde fullt ut. I kriminalstatistiken kan det i och för sig förekomma att ett visst brott angetts som huvudbrott, trots att det finns ett annat brott i samma dom med en lika sträng straffskala. Vilket av dessa två brott som blir huvudbrott i statistiken avgörs slumpmässigt, medan domstolen vid beräkning av ett gemensamt straffvärde tar sin utgångspunkt i straffvärdet för det brott som i det enskilda fallet är allvarligast. Det betyder att det kan finnas domar där brottet mot LBE i realiteten utgör huvudbrott som inte redovisas som sådant i statistiken och vice versa. Detta utgör en osäkerhetsfaktor vid beräkningarna.

Som framgått i avsnitt 3.4 tillhandahåller inte Brå statistik över antalet anmälda brott mot LBE. Att förekomsten av bl.a. handgranater i kriminella kretsar har ökat på senare tid har bekräftats av de företrädare för Polismyndigheten som vi har varit i kontakt med. Beslagen av handgranater och andra vapenliknande explosiva föremål i de kriminella miljöerna tycks ha ökat i omfattning. Eftersom våra förslag dessutom innebär skärpta straffnivåer kan det inte uteslutas att förslagen kommer att leda till såväl fler lagföringar som fler domar där brott mot LBE utgör huvudbrott framöver. Det beror bl.a. på att polis och åklagare kan komma att förändra sina prioriteringar efter en straffskärpning så att större insatser läggs på att söka efter t.ex. handgranater och lagföra brott mot LBE i stället för att lägga långa spaningstider på att följa upp underrättelseinformation om att grövre brottslighet kan komma att begås med hjälp av handgranater (t.ex. tips om förberedelse till grovt rån). Det verkar mot denna bakgrund troligt att fler personer kommer att lagföras för brott mot LBE och att brott mot LBE i större utsträckning kommer att utgöra huvudbrott i statistiken framöver.

I någon mån kan den skärpta syn på allvarliga brott mot LBE som återspeglas i förslagen även leda till att ett antal fall som i dag leder till icke-frihetsberövande påföljder kommer att resultera i

fängelse. Hur mycket förslaget kommer att påverka antalet frivårdspåföljder är dock svårt att förutse utifrån tillgänglig statistik.

Det finns alltså sammantaget flera faktorer som talar för att antalet brott mot LBE kommer att öka i statistiken om våra förslag genomförs, jämfört med det förhållandevis låga antal som framgår av statistiken för närvarande. Eftersom våra beräkningar av kostnaderna med nödvändighet grundas på uppskattningar och då det redan finns en relativt stor osäkerhet (som redogjorts för ovan) i den statistik som finns tillgänglig har vi inte funnit det meningsfullt att närmare försöka uppskatta antalet tillkommande mål. Vi har därför valt att använda de senaste årens kriminalstatistik för fängelsedomar där brott mot LBE har utgjort huvudbrott som utgångspunkt för våra beräkningar trots att uppskattningen kan förmodas vara i underkant.

När det därefter gäller frågan om hur stor straffnivåhöjning per dom som antas bli följd av förslagen kan de bedömningar som gjordes av Utredningen om skärpta straff för organiserad brottslighet tjäna som underlag.³ Både en straffnivåskärpning för okvalificerat brott mot tillståndsplikten och för grovt brott bör beaktas vid en sådan bedömning eftersom båda straffskalorna skärps (även om skärpningen av straffskalan för okvalificerat brott närmast får ses som en nödvändig följd av vårt uppdrag att föreslå en skärpt straffskala för de allvarigare brotten mot LBE). För gärningar som i dag ligger på straffminimum för grovt brott kommer en skärpning i enlighet med våra förslag, på samma sätt som när det gällde det grova vapenbrottet, att motsvara fängelse i sex månader. Utredningen om skärpta straff för organiserad brottslighet menade sammantaget att det var rimligt att räkna med en genomsnittlig ökning på fyra–fem månader per dom avseende de grova brotten. Det saknas anledning att göra en annan bedömning i detta lagstiftningsärende.

Ett högre lägsta straff för grovt brott mot LBE påverkar – som nämnts – straffmätningen även av den lägre graden. Vi har därför valt att räkna med att ett antal okvalificerade brott mot tillståndsplikten också kommer att få en högre straffnivå. Effekten kan väntas bli störst för de brott som idag ligger nära

³ SOU 2014:7 s. 80 f.

straffminimum för grovt brott. När det gällde vapenbrott av normalgraden uppskattade Utredningen om skärpta straff för organiserad brottslighet ökningen till cirka två månader per dom. Även om ett vapenbrott av normalgraden inte, på samma sätt som ett okvalificerat brott mot tillståndsplikten, kan föranleda böter saknas det anledning att göra en annan bedömning här. Våra närmare beräkningar följer strax nedan.

Slutligen bör anmärkas att en annan möjlig konsekvens av våra förslag är att fler misstänkta kan komma att begäras häktade om våra förslag genomförs, varför även kostnaden för personer intagna i häkte kan öka något för Kriminalvården. Det finns inte någon statistik som visar hur många personer per år som i dagsläget häktas för just brott mot LBE men det kan antas att det rör sig om endast ett fåtal personer och att så kommer att förbli fallet. Den eventuella ökning av antalet häktade som kan bli en konsekvens om våra förslag genomförs bör därmed vara marginell och kunna tas om hand av Kriminalvården även utan ytterligare anslag. Kriminalvårdens kostnader för anstalter och häkten utgörs till stor del av fasta kostnader för lokaler och personal som inte med kort varsel kan minskas. Den nu nämnda konsekvensen av våra förslag ingår således inte i våra beräkningar nedan. Vi har heller inte beaktat det förhållandet att vissa kortare fängelsestraff inte verkställs i anstalt utan genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (s.k. fotboja).

Beräkning av de ökade kostnaderna

Under åren 2010–2014 dömdes det enligt den officiella kriminalstatistiken i drygt fem domar i genomsnitt per år till fängelse för brott mot LBE som huvudbrott. Statistiken har dock den begränsningen att det inte anges vilken straffbestämmelse i LBE som tillämpats och inte heller anges brottsrubricering. Det går därmed inte att med hjälp av statistiken med säkerhet att fastställa antalet domar där det har varit fråga om brott mot 29 § LBE och inte heller om brottet bedömts som grovt respektive okvalificerat. Den genomsnittligt utdömda strafftiden ligger, som framgått

ovan⁴, mellan fängelse i sex och 13 månader. Enligt de principer som utvecklats i praxis och doktrin utgör minimistraffet för en brottstyp av en grövre grad i praktiken ett slags maximum vid straffmätning av den mindre grova formen av brottet som det mycket sällan finns anledning att överskrida vilket torde innebära att huvuddelen av de domar där fängelsetidens längd överstigit sex månader avsett grova brott mot LBE.⁵ När det gäller de domar där fängelsetidens längd varit mindre än sex månader torde man kunna utgå från att de flesta, mot bakgrund av bestämmelsens brottsförebyggande funktion, har avsett brott mot tillståndsplikten.

Av de 28 domar som avser fängelse för brott mot LBE under åren 2010–2014 har det i 18 fall dömts till fängelse i mer än sex månader. I resterande domar har fängelsetidens längd varit mindre än sex månader. I genomsnitt kan man alltså utgå från att det har dömts för grovt brott mot LBE i drygt tre fall per år och för okvalificerat brott i två fall per år. Om straffen för dem som i dag döms för grovt brott mot LBE skärps med i genomsnitt fyra månader ökar det totala antalet utdömda fängelseår för grovt brott mot LBE med $(3,6 \times 4/12 =)$ 1,2 fängelseår varje år. Om straffen för dem som i dag döms för okvalificerat brott mot lagen skärps med i genomsnitt två månader ökar det totala antalet utdömda fängelseår med $(2 \times 2/12 =)$ 0,3 fängelseår varje år. Sammantaget innebär våra förslag enligt vår uppskattning en årlig ökning av strafftiderna med 1,5 fängelseår. Av dessa ska, med hänsyn till reglerna om villkorlig frigivning, två tredjedelar (dvs. ett år) verkställas i anstalt.

Enligt Kriminalvårdens Årsredovisning 2015 var kostnaden för verkställighet i anstalt 3 270 kronor i genomsnitt per tillgängligt vård dygn år 2015.⁶ Vi har räknat på en sådan genomsnittlig anstaltskostnad för alla säkerhetsklasser eftersom en uppskattning av i vilken typ av anstalt de dömda kommer att placeras svårigen låter sig göras av oss. Om våra förslag genomförs kommer det att

⁴ Se diagram 2 i avsnitt 3.4.2.

⁵ Påföljden i domar för vilka brott mot LBE anges som huvudbrott kan i statistiken även avse andra brott som lagförts genom samma dom. Med hänsyn till reglerna om straffmätning vid flerfaldig brottslighet kan man dock anta att huvuddelen av straffet i normalfallet är hänförligt till brottet mot LBE.

⁶ Årsredovisning 2015, Kriminalvården, s. 91.

innebära ökade kostnader för Kriminalvården med (3 270*365=) knappt 1,2 miljoner kronor per år. Mot bakgrund av att Kriminalvårdens totala kostnader för verksamhetsposten anstalt under det senaste året uppgick till drygt 4,6 miljarder kronor rör det sig om en marginell kostnadsökning.⁷ En reform i enlighet med de förslag som lämnas i denna promemoria kan därför inte medföra behov av resurstillskott för Kriminalvården.

Det ska i sammanhanget betonas att den nu redovisade beräkningen bygger på relativt grova uppskattningar av konsekvenserna av våra förslag. Det är, som framhållits ovan, inte möjligt att med någon närmare exakthet förutse vilka konsekvenser förslagen kommer att få och beräkningen av konsekvenserna för Kriminalvården bör därmed ses som en miniminivå för den kostnadsökning som kan förväntas och en indikation på den sammanlagda effekten av våra förslag. Det kan således – inte minst om man ser förslagen i ett större sammanhang – finnas behov av att följa upp konsekvenserna av förändringarna en tid efter genomförandet.

Övriga kostnader för staten

Bedömning: Förslagen medför begränsade kostnadsökningar för berörda myndigheter. Kostnaderna bedöms rymmas inom respektive myndighets befintliga anslag.

Våra förslag kan även komma att medföra ett begränsat behov av information, utbildning och ändringar i handböcker, informationsmaterial och liknande för rättsvårdande och andra myndigheter. Kostnaderna för detta kan inte anses som mer än begränsade och bör rymmas inom de befintliga anslagen.

Sammantaget är det vår bedömning att genomförandet av förslagen inte kommer att leda till mer än begränsade kostnadsökningar för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, domstolarna, MSB eller i övrigt för staten. Dessa ökning bör

⁷ Se Årsredovisning 2015, s. 85.

kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag hos de berörda myndigheterna.

5.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Förslagen om skärpta straffskalor för brott mot tillståndsplikten i LBE torde kunna förväntas leda till en något minskad sådan brottslighet.

En grundtanke bakom att kriminalisera ett visst beteende måste vara att kriminaliseringen ska påverka människor på sådant sätt att de inte begår brott, dvs. att den ska ha en allmänpreventiv verkan, annars framstår den som poänglös. Allmänpreventionen sägs verka genom avskräckning och genom moralbildning eller moralförstärkning.

Generellt är det dock svårt att härleda effekter av detta slag till specifika lagändringar.⁸ Det finns emellertid anledning att anta att de skärpta straffen för allvarliga brott mot LBE i någon utsträckning kan bidra till att minska antalet brott mot lagen. Det är dock omöjligt att ha någon mer grundad uppfattning om i vilken utsträckning så kommer att bli fallet. I någon mån kan man – som ovan nämnts – också tänka sig att en reform av förevarande slag kan påverka de prioriteringar som Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten gör inom sina respektive verksamheter vilket i sin tur kan påverka brottsligheten på olika sätt.

⁸ Se t.ex. Sexualbrottslagstiftningen – utvärdering och reformförslag (SOU 2010:71) s. 480.

5.4 Övriga konsekvenser

Bedömning: Förslagen kommer inte att medföra några nämnvärda konsekvenser i övrigt.

Vi bedömer att våra förslag i övrigt inte får några sådana konsekvenser som anges i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

6.1 Ikraftträdande

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 mars 2017.

Den nya lagstiftningen bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som i detta fall kan beräknas gå åt för remissförfarandet, den fortsatta beredningen inom Regeringskansliet samt riksdagsbehandlingen bör de nya bestämmelserna kunna träda i kraft den 1 mars 2017.

6.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Enligt 2 kap. 10 § regeringsformen får det inte dömas ut en svårare brottspåföljd för en gärning än vad som var föreskrivet när den begicks. En liknande bestämmelse finns i Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), där det i artikel 7 första punkten andra meningen föreskrivs att det inte får mätas ut ett strängare straff än vad som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks.

Den nu beskrivna principen har kommit till uttryck i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (BrP). 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. Bestämmelsen anses generellt tillämplig inom straffrätten om inte något annat har föreskrivits beträffande en viss författning.

Vi gör bedömningen att någon annan övergångsbestämmelse än regleringen i 5 § BrP inte är nödvändig när det gäller våra förslag till ändringar i LBE. Inte heller för de övriga ändringar vi föreslår behövs det några särskilda övergångsbestämmelser.

7 Författningskommentar

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

29 §

Den som av oaktsamhet bryter mot 16 § första stycket döms till böter.

Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot 16 § första stycket döms till böter eller fängelse i högst *två* år.

Paragrafen, som reglerar straff för brott mot tillståndsplikten, har ändrats på så sätt att den del som rör grovt brott mot lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE) har flyttats och i stället tagits in i 29 a § LBE. Vidare har straffmaximum för det okvalificerade brottet mot tillståndsplikten höjts till fängelse i två år.

Höjningen av straffmaximum innebär en anpassning till den höjning av straffminimum som görs för grovt brott mot LBE (se 29 a § nedan) så att det även efter ändringen finns en viss överlappning mellan straffskalorna. Syftet med höjningen är inte i sig att skärpa synen på okvalificerade brott mot tillståndsplikten. Däremot är det oundvikligt att höjningen av minimistraffet för grovt brott medför en viss skärpning också avseende okvalificerade brott. I sak innebär ändringen att den del av straffskalan som i normalfallet kommer till användning utvidgas (taget sätts i praktiken av minimistraffet för grovt brott), vilket framförallt påverkar de brott som före ändringen legat nära straffminimum för grovt brott. Ändringen har behandlats i avsnitt 4.3.

29 a §

Om uppsåtligt brott mot 16 § första stycket avser explosiva varor och är att anse som grovt döms till fängelse i lägst ett och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

- 1. varan har hanterats på allmän plats eller på annan plats där människor brukar samlas eller har samlats eller i ett fordon på en sådan plats,*
- 2. varan har varit av särskilt farlig beskaffenhet,*
- 3. hanteringen, överföringen eller importen har avsett flera varor eller en stor mängd av en vara, eller*
- 4. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.*

Om brott som avses i första stycket är synnerligen grovt döms till fängelse i lägst tre och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om hanteringen, överföringen eller importen har avsett ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara.

Paragrafens första mening motsvarar i stort första meningen i 29 § tredje stycket LBE i dess nuvarande lydelse. Straffminimum för grovt brott mot tillståndsplikten har dock ändrats till fängelse i lägst ett år samtidigt som det i bestämmelsens *andra stycke* införs en särskild straffskala för synnerligen grovt brott, varvid kan dömas till fängelse i lägst tre och högst sex år. Ändringen av straffskalan är avsedd att åstadkomma dels en skärpt syn på allvarliga brott mot LBE, dels en mer nyanserad straffmätning. Ändringen har behandlats i avsnitt 4.2 och 4.3.

I bestämmelsens *första stycke* preciseras, genom en inte uttömmande uppräkningslista, de faktorer som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott ska rubriceras som grovt (s.k. kvalifikationsgrunder). Dessa faktorer har setts över med de kvalifikationsgrunder som finns angivna i vapenlagen som underlag. De ändringar som föreslås får närmast ses som en kodifiering av de omständigheter som redan idag ska beaktas vid rubriceringen. Tanken är alltså inte att genom en ändring av kvalifikationsgrunderna utvidga bedömningen av vad som utgör grovt brott. Utgångspunkten för bedömningen ska följaktligen vara att det grova brottet i allt väsentligt ska omfatta de gärningar som omfattades av 29 § tredje stycket innan förevarande reform. Den relativt kraftiga höjningen av minimistraftet för grovt brott

innebär emellertid oundvikligen att det utrymme som finns att bedöma en gärning som okvalificerat brott, trots att den träffas av någon av de omnämnda kvalifikationsgrunderna, ökar något.

Första punkten i första stycket, som är ny, tar sikte på hantering på allmän plats m.m. och syftar till att säkerställa att hantering av explosiva varor som är vapenliknande eller annars lika farliga som skjutvapen på sådana platser som anges i punkten ses som en grund som kan kvalificera brottet som grovt. Vad det handlar om är hantering av explosiva varor utan tillstånd på platser där det normalt sett förekommer eller kan förmodas förekomma många människor. Hit hör allmän plats och "annan plats där människor brukar samlas eller har samlats". Det senare rekvisitetet har samma betydelse som i vapenlagen och tar sikte på platser som inte är allmänna men där det samlas människor. Fråga kan t.ex. vara om företags- och myndighetslokaler, skolor, nattklubbar, privata parkeringshus eller andra offentliga miljöer. På samma sätt som när det gäller allmän plats förutsätts inte för rekvisitets tillämpning att människor är samlade på platsen vid tillfället för brottet. Förhållandena vid brottet måste dock beaktas vid den helhetsbedömning som ska göras i det enskilda fallet. Bedömningen får inte bara göras mot bakgrund av om det fanns människor på platsen vid tillfället, utan också med beaktande av hur många människor som kunde antas ha befunnit sig där. Rekvisitetet omfattar inte bara platser där många människor typiskt samlas utan kan också tillämpas i förhållande till platser som tillfälligt används för samling, t.ex. en konsertplats på hyrd privat mark. Även en hantering i ett fordon¹ på en sådan plats omfattas av bestämmelsen. Däremot omfattas inte hantering av explosiva varor i hemmiljö av denna punkt.

De omständigheter under vilka en explosiv vara påträffas bör emellertid ha relativt stor betydelse för bedömningen. När det gäller grovt vapenbrott är det t.ex. klart att innehav av ett vapen som omöjligt kan komma till användning inte alltid kan bedömas utgöra grovt brott. Motsvarande skäl gör sig gällande i än större utsträckning när det gäller explosiva varor som kan vara mycket olikartade till sin karaktär. Det finns explosiva varor som inte kan

¹ Notera att LBE, enligt 2 §, inte gäller sådan transport av brandfarliga och explosiva varor som omfattas av lagen (2006:263) om transport av farligt gods.

sägas vara vapenliknande, t.ex. tändmedel såsom sprängkapslar, tändhattar och krutstubin. Vidare bör framhållas att det finns explosiva varor som inte kan komma till användning i sig själva. Sprängämnen (exempelvis dynamit) är t.ex. förhållandevis okänsliga och kan inte initieras utan någon form av tändmedel.² Bestämmelsen behöver därför tillämpas med urskillning och rättstillämparen bör vara uppmärksam på i vilken utsträckning de skäl som ligger bakom punkten faktiskt gör sig gällande i det enskilda fallet.

Enligt *andra och tredje punkterna* ska vid rubricering och straffmätning av ett brott beaktas om varan har varit av särskilt farlig beskaffenhet eller om hanteringen, överföringen eller importen har avsett flera varor eller en stor mängd av en vara. Kvalifikationsgrunderna motsvarar i stort de kvalifikationsgrunder som idag anges i LBE (varornas grad av farlighet och omfattningen av det olagliga innehavet) men de har formulerats om för att bättre överensstämma med formuleringarna i vapenlagen. Handgranaten, som på mycket kort tid kan orsaka stora skador, är ett typexempel på en vara av särskilt farlig beskaffenhet. Detsamma bör gälla bomber som man lätt kan få att detonera.

I första stycket läggs till en *fjärde punkt* som anger att det även ska beaktas om gärningen i övrigt varit av särskilt farlig art. Införandet av denna nya kvalifikationsgrund ger ett ökat utrymme att beakta den kontext i vilken gärningen företas. Ett brott kan t.ex. anses vara av särskilt farlig art om en explosiv vara hanteras i en kriminell miljö där den kan befaras komma till brottslig användning. Om en gärningsman är påverkad av alkohol eller narkotika när han eller hon hanterar en explosiva vara kan även det påverka gärningens farlighet om det kan antas att personens omdöme eller motoriska förmåga är nedsatt. Andra omständigheter som på samma sätt kan påverka bedömningen av brottet är t.ex. att brottet har begåtts som ett led i organiserad brottslighet eller att brottet har riktat sig mot allmänheten eller mot en större personkrets. Det förhållandet att en explosiv vara på grund av att den är liten och därmed kan medföras dold är också en omständighet som i vissa situationer kan medföra att gärningen

² Se MSB:s hemsida <https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Brandfarligt-explosivt/Informationsmaterial/Webbutbildning-LBE-/Del-3-Explosiva-varor/>.

anses vara av särskilt farlig art. Genom att det i punkt 4 anges att gärningen ”i övrigt” har varit av särskilt farlig art framgår också att punkterna 1–3 bör läsas som exempel på omständigheter som typiskt sett innebär att ett brott är särskilt farligt och som regel medför att ett brott där omständigheterna förekommer bör bedömas som grovt. Ändringarna har behandlats i avsnitt 4.4.

I paragrafens *andra stycke*, som är nytt, anges att om brottet är synnerligen grovt döms till fängelse i lägst tre och högst sex år. Vid prövningen av huruvida ett brott ska bedömas som synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om hanteringen, överföringen eller importen har avsett ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara. Ett brott bör dock i vissa fall kunna kvalificeras som synnerligen grovt även om ett mindre antal varor eller en mindre mängd av en vara förekommer samtidigt som någon eller några av de i första stycket angivna omständigheterna för när ett brott bör bedömas som grovt är vid handen och dessa omständigheter är särskilt starka. Med hänsyn till det samband som bör råda mellan straffvärde och gradindelning kan en tumregel sägas vara att gärningen normalt sett bör rubriceras som synnerligen grovt brott om straffvärdet i det enskilda fallet bedöms vara fängelse i tre år eller mer. Ändringen har behandlats i avsnitt 4.4.

30 §

I ringa fall döms inte till ansvar enligt denna lag.

Till ansvar enligt 28 eller 29 § döms inte om ansvar för gärningen kan *dömas ut* enligt brottsbalken eller enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud döms inte till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Hänvisningen i paragrafens *andra stycke* har ändrats till följd av att bestämmelsen om grovt brott mot LBE har flyttats från 29 § tredje stycket till 29 a § LBE.

Enligt subsidiaritetsregeln i *andra stycket* döms inte till ansvar enligt 28 eller 29 § om ansvar kan dömas ut enligt brottsbalken eller smugglingslagen. Detta innebär att bl.a. okvalificerade brott mot tillståndsplikten konsumeras av brott mot brottsbalken och smugglingsbrott. När det gäller brottsbalken är regeln främst

avsedd för fall då konkurrens uppstår med bestämmelserna om skadegörelse i 12 kap. brottsbalken och allmänfarliga brott i 13 kap. brottsbalken, men i praxis har regeln tillämpats även då konkurrens uppstått i förhållande till bestämmelserna om häleri i 9 kap. brottsbalken.

Subsidiaritetsregeln gäller inte om gärningen, enligt 29 a §, är att betrakta som grovt brott mot LBE. När det gäller grova brott bör konkurrenssituationer även fortsättningsvis hanteras med stöd av allmänna regler och principer om konkurrens. I sak innebär det att brott av detta slag bör behandlas på motsvarande sätt som olaga vapeninnehav. Detta innebär att även ett grovt brott mot LBE i vissa fall konsumeras av det brott där hanteringen av den explosiva varan ingår som ett led. Så kan exempelvis vara fallet vid förberedelse som bygger på befattning med en explosiv vara och vid smuglingsbrott.

När det gäller tillämpningen av allmänna regler och principer om konkurrens, dvs. när det gäller hanteringen av situationer då en gärningsman (åtminstone teoretiskt) kan ha förövat två eller flera brott och där frågan är om han eller hon bör dömas för ett eller för flera brott, bör de nu genomförda ändringarna av straffskalan inte medföra några större förändringar i förhållande till de bedömningar som tidigare har gjorts. I fall där det finns ett påtagligt samband mellan brotten kan emellertid skillnaderna i abstrakt straffvärde mellan olika brott vara en omständighet som talar för att det ena brottet ska anses konsumera det andra. I någon utsträckning kan således förhållandena mellan brott påverkas av att straffskalan för brott mot tillståndsplikten i LBE har ändrats. Relationen mellan brott mot LBE och andra brott har behandlats i avsnitt 4.1.6.

7.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott

3 §

Följande gärningar utgör terroristbrott under de förutsättningar som anges i 2 § i denna lag:

1. mord, 3 kap. 1 § brottsbalken,
2. dråp, 3 kap. 2 § brottsbalken,
3. grov misshandel, 3 kap. 6 § brottsbalken,
4. människorov, 4 kap. 1 § brottsbalken,
5. olaga frihetsberövande, 4 kap. 2 § brottsbalken,
6. grov skadegörelse, 12 kap. 3 § brottsbalken,
7. mordbrand och grov mordbrand, 13 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken,
8. allmänfarlig ödeläggelse, 13 kap. 3 § brottsbalken,
9. sabotage och grovt sabotage, 13 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken,
10. kapning och sjö- eller luftfartssabotage, 13 kap. 5 a § brottsbalken,
11. flygplatsabotage, 13 kap. 5 b § brottsbalken,
12. spridande av gift eller smitta, 13 kap. 7 § brottsbalken,
13. olovlig befattning med kemiska vapen, 22 kap. 6 a § brottsbalken,
14. vapenbrott, grovt vapenbrott och synnerligen grovt vapenbrott, 9 kap. 1 § första stycket och 1 a § vapenlagen (1996:67),
15. brott enligt 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,
16. uppsåtligt brott enligt 25 och 26 §§ lagen (1992:1300) om krigsmateriel, som avser kärnladdningar, radiologiska, biologiska och kemiska stridsmedel, apparater och andra anordningar för spridning av radiologiska, biologiska eller kemiska stridsmedel samt speciella delar och substanser till sådant material,
17. brott enligt 18, 18 a och 20 §§ lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, som avser sådana produkter eller sådant tekniskt bistånd som kan användas för att framställa kärnladdningar, biologiska eller kemiska vapen,
18. smuggling och grov smuggling, 3 och 5 §§ lagen (2000:1225) om straff för smuggling, om brottet avser sådana varor som omfattas av 14–17,
19. olaga hot, 4 kap. 5 § brottsbalken, som innefattar hot om att begå någon av de gärningar som avses i 1–18.

Hänvisningen i punkten 15 till 29 § tredje stycket LBE har till följd av uppdelningen av 29 § i 29 och 29 a §§ ändrats till att omfatta 29 a § (se kommentaren till 29 och 29 a §§ LBE).

Referenser

Litteratur

Borgeke, Martin, *Att bestämma påföljd för brott*, 2:a uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm 2012.

Ulväng, Magnus, *Påföljds konkurrens – Problem och principer*, Iustus förlag, Uppsala 2005.

Offentligt tryck

EU-rättsakter

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.

Europaparlamentet och rådets direktiv 2014/28/EU av den 26 februari 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden och övervakning av explosiva varor för civilt bruk (omarbetning).

FN-rekommendationer

Femte omarbetade utgåvan av FN-rekommendationerna för transport av farligt gods, handbok för provning och kriterier *UN recommendations on the transport of dangerous goods – Manual of Tests and Criteria - ST/SG/AC.10/11/Rev.5.*

Internationella överenskommelser

SÖ 2007:15 *Konvention om märkning av plastiska sprängämnen i detekterings syfte*, Montreal den 1 mars 1991.

Propositioner

Proposition 1987/88:101 *om lag om brandfarliga och explosiva varor.*

Proposition 1992/93:141 *med förslag till ändring i brottsbalken m.m.*

Proposition 1999/2000:27 *En skärpt vapenlagstiftning.*

Proposition 2001/02:59 *Hets mot folkgrupp, m.m.*

Proposition 2006/07:22 *Märkning av plastiska sprängämnen.*

Proposition 2008/09:118 *Straffet för mord m.m.*

Proposition 2009/10:50 *Avskaffande av preskription för vissa allvarliga brott.*

Proposition 2009/10:147 *Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m.*

Proposition 2009/10:203 *Ny lag om brandfarliga och explosiva varor.*

Proposition 2011/12:109 *Vissa åtgärder mot illegala vapen.*

Proposition 2012/13:108 *Förstärkt straffrättsligt skydd vid grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning.*

Proposition 2013/14:194 *Skärpt straff för mord.*

Proposition 2013/14:226 *Skärpningar i vapenlagstiftningen.*

Proposition 2015/16:94 *Genomförande av det omarbetade direktivet om explosiva varor.*

Betänkanden i SOU-serien

SOU 1986:14 *Påföljd för brott.*

SOU 1998:44 *En samlad vapenlagstiftning.*

SOU 2000:88 *Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. - straffansvarets räckvidd -.*

SOU 2006:16 *Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor.*

SOU 2008:85 *Straff i proportion till brottets allvar.*

SOU 2010:71 *Sexualbrottslagstiftningen – utvärdering och reformförslag.*

SOU 2013:7 *Skärpningar i vapenlagstiftningen.*

SOU 2014:7 *Skärpta straff för vapenbrott.*

SOU 2014:18 *Straffskalorna för allvarliga våldsbrott.*

Promemorior i departementsserien (Ds)

Ds 2010:6 *Vissa frågor om vapenlagen.*

Kommittédirektiv

Dir. 1995:39 *En översyn av vapenlagstiftningen med syftet att förebygga våldsbrott.*

Dir. 2004:142 *Översyn av bestämmelserna om hantering och import av brandfarliga och explosiva varor.*

Dir. 2012:19 *Skärpningar i vapenlagstiftningen.*

Dir. 2013:112 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om skärpta straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet.*

Myndighetsföreskrifter

MSBFS 2010:4 *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om vilka varor som ska anses utgöra brandfarliga eller explosiva varor.*

MSBFS 2015:1 *ADR-S 2015, Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om transport av farligt gods på väg och i terräng.*

MSBFS 2015:7 *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om användning och överlåtelse av pyrotekniska artiklar och ammunition.*

Rättsfall

Rättsfall från Högsta domstolen

NJA 2001 s. 464.

NJA 2011 s. 89.

NJA 1999 s. 25.

NJA 1999 s. 380.

Rättsfall från hovrätterna

RH 2007:35.

Övrigt

Kriminalvårdens *Årsredovisning 2015*, 2016.

Regeringskansliets, Näringsdepartementet, *Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet*, 2008-06-13.

Uppdraget

Uppdrag att utreda vissa frågor om brandfarliga och explosiva varor

Bakgrund

Under senare tid har det inträffat ett oroväckande stort antal explosioner där bl.a. handgranater har använts. Förekomsten av handgranater inom kriminella kretsar ökar. Handgranater är små och därmed lätta att gömma i kläder, väskor eller liknande. De kan på mycket kort tid orsaka stora skador. Detsamma gäller för vissa andra föremål som liksom handgranater omfattas av regelverket om brandfarliga och explosiva varor, t.ex. dynamit och andra sprängmedel. Det är viktigt att samhället kan ingripa på ett effektivt och ändamålsenligt sätt mot olovliga förfaranden med brandfarliga och explosiva varor.

Uppdraget att se över straffbestämmelserna i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

Nuvarande straffbestämmelser i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

Lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor syftar till att hindra, förebygga och begränsa 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, dvs. lagen har ett uttryckligt brottsförebyggande syfte. Till brandfarliga och explosiva varor

räknas brandfarliga gaser, brandfarliga vätskor, brandreaktiva varor, explosiva ämnen och blandningar, explosiva föremål samt ämnen, blandningar och föremål som tillverkas i syfte att explodera eller ha pyroteknisk effekt.

Den som hanterar, överför eller importerar explosiva varor och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor ska ha tillstånd till det. Vidare gäller krav på bl.a. aktsamhet som innebär att den som hanterar, överför eller importerar brandfarliga eller explosiva varor ska vidta de försiktighetsåtgärder som behövs för att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av varorna samt för att förebygga obehörigt förfarande med varorna. Tillståndsmyndigheter är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt kommunerna. De har också, inom sina respektive tillsynsområden, ansvar för tillsynen och efterlevnaden av lagen och föreskrifter samt beslut som meddelats i anslutning till lagen.

Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten eller aktsamhetskravet i lagen ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Den som med uppsåt bryter mot tillståndsplikten i fråga om explosiva varor ska om brottet är grovt dömas till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas risken för att de explosiva varorna hade kunnat komma till brottslig användning samt varornas grad av farlighet och omfattningen av det olagliga innehavet. Straffet för övriga brott enligt lagen, som t.ex. brott mot föreståndarkrav eller förvarings- och förpackningskrav, är böter. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

Behovet av en utredning

De nuvarande straffskalorna enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor motsvarar i huvudsak de straffskalor som tidigare gällde för vapenbrott enligt vapenlagen (1996:67). Den 1 september 2014 höjdes dock straffen för vapenbrott. Detta innebar att straffmaximum för vapenbrott av normalgraden höjdes från fängelse i ett år till fängelse i två år. Samtidigt höjdes straffminimum för grovt vapenbrott från fängelse i sex månader till

fängelse i ett år. De omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett vapenbrott är grovt gjordes mer allmängiltiga. Vidare infördes en bestämmelse om synnerligen grovt vapenbrott med straffskalan fängelse i lägst tre och högst sex år. Vid bedömningen av om ett vapenbrott är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om innehavet, överlåtelsen eller utlåningen har avsett ett stort antal vapen.

I propositionen som låg till grund för de senast genomförda skärpningarna av straffen för vapenbrott framhölls att det finns tecken på att personer som tillhör kriminella gäng har tillgång till skjutvapen i större utsträckning än tidigare och att benägenheten att använda vapen också verkar ha ökat. Vidare anfördes att när innehav, överlåtelse eller utlåning av vapen har koppling till kriminella grupperingar finns det – som de senaste årens skjutningar visar – en påtaglig risk för att vapen kommer till användning vid allvarliga våldsbrott. Utvecklingen i fråga om användning av skjutvapen i kriminella kretsar ansågs därför göra att en strängare syn på de grövre formerna av vapenbrott var motiverad (prop. 2013/14:226 s. 34).

Det är tydligt att ett otillåtet förfarande med t.ex. handgranater, minor eller andra sprängmedel kan vara en väl så farlig och straffvärd gärning som de allvarligare fallen av otillåtna förfaranden med skjutvapen. Samma överväganden som låg till grund för de genomförda skärpningarna av straffen för vapenbrott gör sig gällande även för sådana olovliga förfaranden som omfattas av bestämmelserna i lagen om brandfarliga och explosiva varor. Det har också tidigare varit lagstiftarens avsikt att straffen för olovliga förfaranden med brandfarliga och explosiva varor i huvudsak ska motsvara straffen för vapenbrott (jfr. t.ex. prop. 2001/02:59 s. 50 ff.). Mot denna bakgrund finns det behov av att överväga hur straffbestämmelserna i lagen om brandfarliga och explosiva varor bör förändras för att en skärpt syn på sådan brottslighet ska få genomslag och för att åter harmonisera dem med de nu gällande straffbestämmelserna i vapenlagen.

En utredare bör därför ges i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att överväga hur straffbestämmelserna i lagen om brandfarliga och explosiva varor bör förändras.

Uppdraget

En utredare ges i uppdrag att, med utgångspunkt i de förändringar av straffbestämmelserna i vapenlagen som trädde i kraft den 1 september 2014 samt med beaktande av allmänna straffrättsliga principer om bl.a. proportionalitet och ekvivalens, göra en översyn av straffbestämmelserna i lagen om brandfarliga och explosiva varor och lämna förslag till författningsändringar.

Uppdraget att se över bestämmelserna i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen avseende kontroll av införsel av brandfarliga och explosiva varor

Nuvarande bestämmelser om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

Tullverkets möjligheter att göra kontroller vid gränsen mot ett annat EU-land regleras i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen). För att Tullverket ska få göra ingripanden med stöd av inregränslagen krävs att den aktuella varan finns uppräknad i 3 § inregränslagen. Om varan omfattas av inregränslagen, blir den lagens bestämmelser om anmälan till Tullverket, kontrollbefogenheter, uppgiftsskyldighet, omhändertagande av varor, m.m. tillämpliga. Dessutom kan lagen (2000:1225) om straff för smuggling bli tillämplig. Det förutsätter dock att det finns en in- eller utförselrestriktion beträffande varan i annan lagstiftning.

Handgranater och vissa andra varor som omfattas av lagen om brandfarliga och explosiva varor är också krigsmateriel. Krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel omfattas av inregränslagen (3 § 1) och utgör sådana varor som enligt 4 § andra stycket inregränslagen alltid ska anmälas till Tullverket vid in- eller utförsel. Detta innebär att Tullverket kan göra kontroller med stöd av inregränslagen vid införsel från ett annat EU-land. Eftersom krigsmateriellagstiftningen inte

innehåller någon införselrestriktion, är dock lagen om straff för smuggling inte tillämplig beträffande införsel av krigsmateriel.

Varor som avses i lagen om brandfarliga och explosiva varor omfattas inte av uppräkningsparagrafen i 3 § inregränslagen. Eftersom brandfarliga och explosiva varor inte omfattas av inregränslagen saknar Tullverket befogenhet att ingripa med stöd av inregränslagen vid illegal införsel från ett annat EU-land. Att brandfarliga och explosiva varor inte omfattas av inregränslagen innebär dessutom att en olovlig införsel från ett annat EU-land inte kan lagföras som smuggling enligt lagen om straff för smuggling, trots att det finns en införselrestriktion i lagen om brandfarliga och explosiva varor. Som en följd av detta saknas det även möjlighet för Tullverket att inleda förundersökning och att beslagta brandfarliga och explosiva varor som förs in utan tillstånd. Om Tullverket påträffar sådana varor vid en införselkontroll vid inre gräns måste myndigheten i stället överlämna ärendet till Polismyndigheten.

Behovet av en utredning

Bland de varor som omfattas av lagen om brandfarliga och explosiva varor återfinns handgranater. Det kan inte uteslutas att en del av de handgranater som finns i omlopp i kriminella kretsar har förts in illegalt till Sverige från ett annat EU-land. Den ordning som gäller i dag, att Tullverket ska överlämna ärendet till Polismyndigheten om handgranater eller liknande brandfarliga och explosiva varor påträffas vid en införselkontroll vid inre gräns, framstår inte som effektiv och ändamålsenlig.

Det finns skäl att överväga en lagändring som innebär att såväl handgranater som vissa andra varor som avses i lagen om brandfarliga och explosiva varor omfattas av inregränslagen och lagen om straff för smuggling. Sådana andra varor skulle kunna vara minor eller andra sprängmedel. Avgränsningen av vilka varor som kan omfattas kräver dock noggranna överväganden, eftersom lagen om brandfarliga och explosiva varor omfattar ett stort antal olika varor och det inte är säkert att kontroller av alla dessa varor vid inre gräns är pakallat och förenligt med EU-rätten.

Uppdraget

Utredaren ges i uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna i inregränslagen i syfte att utreda möjligheten att låta såväl handgranater som vissa andra varor som avses i lagen om brandfarliga och explosiva varor omfattas av inregränslagen och lämna förslag till de författningsändringar som bedöms nödvändiga och lämpliga.

Utredningsarbetet

Utredaren ska under arbetet samråda med Polismyndigheten, Tullverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Inspektionen för strategiska produkter och vid behov även andra myndigheter.

Utredaren ska analysera och redovisa vilka ekonomiska konsekvenser förslagen kan komma att medföra och föreslå hur eventuella ökade kostnader bör finansieras.

Redovisning

Den del av uppdraget som avser översyn av straffbestämmelserna i lagen om brandfarliga och explosiva varor ska redovisas senast den 23 mars 2016.

Resterande del av uppdraget ska redovisas senast den 23 juni 2016.