



Justitiedepartementet
Enheten för ledningsstöd och personalfrågor

Tilläggsuppdrag till Uppdraget att utreda vissa frågor på vapenlagstiftningens område (Ju 2017:E)

1.1 Nuvarande uppdrag

Dåvarande statsrådet Anders Ygeman beslutade den 3 april 2017 att uppdra åt en utredare att utreda vissa frågor på vapenlagstiftningens område (Ju 2017:E). Uppdragets första del redovisades den 9 januari 2018 genom promemorian *Genomförande av 2017 års ändringsdirektiv till EU:s vapendirektiv* (Ds 2018:1) och remissbehandlas för närvarande. I den andra delen av uppdraget ska en översyn ske av vissa andra frågor på vapenlagstiftningens område, bl.a. personliga tillstånd för skyddsvakter och ordningsvakter, utökning av vapenhandlares uppgifter samt förtydligande av kravet på synnerliga skäl för enhandsvapen. Denna del av uppdraget ska redovisas senast den 29 juni 2018.

1.2 Behovet av ett tilläggsuppdrag – en del 3

Antalet skjutningar i landet ökar och majoriteten av skjutningarna sker på allmänna platser i tätbebyggt område. Under senare år har det även skett en kraftig ökning av den illegala förekomsten av explosiva varor, främst handgranater, i Sverige. Tillgången till vapen och explosiva varor utgör många gånger en förutsättning för att grova våldsbrott ska komma till stånd och ökar också risken för att en uppkommen våldssituation ska få svåra följder. Vapen och explosiva varor som beslagtogs har dessutom ofta kopplingar till grov brottslighet. Det finns därför anledning att se över om och hur lagstiftningen kan ändras för att ytterligare försvåra för kriminella att få tillgång till vapen och explosiva varor och dessutom skärpa samhällets reaktion mot den som redan innehar dessa illegalt.

Utredaren ska därför, utöver vad som framgår av det redan beslutade uppdraget (Ju 2017: E), även ges i uppdrag att utreda ett antal ytterligare frågor som rör eller har koppling till användningen och innehavet av illegala vapen och explosiva varor – en del 3 av uppdraget. Härutöver ska utredaren även analysera om det finns skäl att bemyndiga Försvarsmakten att besluta om undantag från vapenlagen (1996:67) för främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering.

1.3 Uppdraget

1.3.1 Straffmaximum för synnerligen grovt brott enligt vapenlagen och lagen om brandfarliga och explosiva varor

Vid remissbehandlingen av departementspromemorian *Skjutvapen och explosiva varor – Skärpta straff för de grova brotten* (Ds 2017:24) ansåg Svea hovrätt att straffskalan för de synnerligen grova brotten framstår som alltför snäv och anförde att även om straffskalan än så länge har använts sällan är det svårt att förutse vilka gärningar som i framtiden kan komma att förövas. *Åklagarmyndigheten* ansåg att straffmaximum bör höjas och anförde att det inte kan uteslutas att det kan uppkomma sådana sällsynta fall där nuvarande straffmaximum skulle framstå som otillräckligt för att motsvara gärningens straffvärde. Ett exempel skulle kunna vara att någon förser ett kriminellt gäng eller en extremistisk organisation med en mycket stor mängd skjutvapen av militär karaktär och explosiva varor.

Det finns anledning att ifrågasätta om den nuvarande straffskalan för de synnerligen grova brotten med fängelse i fyra till sex år är tillräckligt vid för att möjliggöra differentierade bedömningar av straffvärdet för de allra grövsta brotten. Detta har även uppmärksammats av riksdagen som tillkännagett att regeringen så snart det är möjligt ska återkomma med ett förslag om att höja maximistraffen för de synnerligen grova brotten.

Utredaren ska därför analysera om det finns skäl att höja maximistraffet för synnerligen grovt vapenbrott och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor och i så fall hur mycket. Utredaren ska vid behov föreslå författningsändringar.

1.3.2 Kvalifikationsgrunderna för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor

Sedan 2010 respektive 2012 anges i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE) respektive vapenlagen vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt, s.k. kvalifikationsgrunder. De omständigheter som anges återspeglar i stor utsträckning tidigare praxis för när ett brott ska bedömas som grovt. Omständigheterna lades till för att bestämmelserna skulle bli mer informativa och ge bättre vägledning samt bidra till bättre förutsägbarhet och till större enhetlighet i rättstillämpningen. En avsikt bakom lagändringarna var också att bestämmelsernas tillämpningsområde skulle utvidgas något. Kvalifikationsgrunderna för grovt vapenbrott sågs över 2014 då vissa ändringar och tillägg gjordes. Samtidigt infördes brottet synnerligen grovt vapenbrott. En motsvarande översyn av LBE gjordes 2017. Vapenlagen och LBE har i dag enhetliga straffskalor för de grova brotten och i stort sett likalydande kvalifikationsgrunder. Skälet till detta är att det annars skulle uppstå en omotiverad obalans mellan att inneha ett vapen utan tillstånd jämfört med att hantera en explosiv vara utan tillstånd.

Det finns skäl att se över brottets struktur och uppbyggnad i syfte att fler brott ska bedömas som grova eller synnerligen grova. Det bör t.ex. övervägas om det ska läggas större vikt vid att ett vapen eller en explosiv vara har hanterats i en kriminell miljö. Det kan även finnas anledning att se över hur många vapen eller explosiva varor samt vilken typ av vapen eller vara som ska krävas för att brottet ska anses vara grovt respektive synnerligen grovt. Det noteras att riksdagen även har tillkännagett att regeringen bör återkomma med ett förslag om att fler vapenbrott än idag ska anses som grova.

Utredaren ska analysera om det finns skäl att ändra kvalifikationsgrunderna i vapenlagen och LBE och i så fall på vilket sätt. Utgångspunkten ska vara att fler gärningar ska bedömas som grova och synnerligen grova. Utredaren ska vid behov föreslå författningsändringar.

1.3.3 Översyn av straffskalorna för smuggling av vapen och explosiva varor

Straffskalan för smuggling enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) är böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Straffskalorna i LBE och vapenlagen har höjts vid två tillfällen under de senaste åren. Efter den senaste straffskärpningen, som trädde i kraft den 1 januari 2018, är straffskalan för den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten för explosiva varor böter eller fängelse i högst tre år. För den som gör sig skyldig till vapenbrott gäller samma straffskala. Om brottet enligt LBE eller vapenlagen bedöms som grovt döms till fängelse i lägst två år och högst fem år och om brottet är synnerligen grovt döms till fängelse i lägst fyra år och högst sex år.

Det kan konstateras att straffskalorna för brott mot tillståndsplikten för explosiva varor och vapenbrott i flera avseende skiljer sig åt jämfört med straffskalorna för smuggling. Detta gäller särskilt minimistrafvet för de grova brotten. Detta har även uppmärksammats av riksdagen som tillkännagett för regeringen att smugglingslagstiftningen bör ses över så att den skärpta synen på vapenbrott får genomslag även vad gäller vapensmuggling.

Anledningen till att illegala vapen och explosiva varor förekommer i samhället är i de allra flesta fall att de har smugglats in i landet. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om skillnaderna i straffskalorna mellan å ena sidan smugglingslagen och å andra sidan vapenlagen och LBE är befogade.

Utredaren ska därför ges i uppdrag att, med utgångspunkt i de förändringar av straffbestämmelserna i vapenlagen och LBE som skett under de senaste åren och som eventuellt kommer att föreslås inom ramen för detta uppdrag, samt med beaktande av allmänna straffrättsliga principer om bl.a. proportionalitet och ekvivalens, göra en översyn av straffskalorna för smuggling och grov smuggling av vapen och explosiva varor. Utredaren ska i samband med detta även överväga om en separat reglering av smuggling av vapen och explosiva varor bör införas samt i detta sammanhang även överväga ett synnerligen grovt brott. Utredaren ska vid behov föreslå författningsändringar.

1.3.4 Tullverkets befogenheter och smugglingslagens förhållande till vapenlagen och lagen om brandfarliga och explosiva varor

Straffnivåerna i LBE och smugglingslagen skiljer sig åt. Subsidiaritetsreglerna i LBE och smugglingslagen innebär att brott mot tillståndsplikten i LBE av normalgraden konsumeras av brott mot brottsbalken och smugglingsbrott medan grova brott mot tillståndsplikten i LBE konsumeras smugglingsbrott. Detta påverkar Tullverkets befogenheter att förhindra, utreda och beivra brott eftersom dessa i princip är begränsade till gärningar för vilka straff kan dömas

ut enligt smugglingslagen. En person som bryter mot ett förbud mot eller villkor för att föra in eller ut en vara och samtidigt gör sig skyldig till grovt eller synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten i LBE ska inte dömas enligt smugglingslagen. Det innebär att Tullverket inte har befogenhet att utreda och beivra de allvarligaste formerna av införsel av explosiva varor.

Regeringen har tidigare uttalat att konkurrenssituationer som avser grova brott mot tillståndsplikten i LBE bör hanteras på motsvarande sätt som vid grovt vapenbrott. Vapenlagen är dock annorlunda utformad än LBE och föreskriver inte särskilt straff för den som bryter mot ett förbud eller villkor för att föra in eller ut en vara på så sätt som avses i smugglingslagen. I stället är det innehav, överlåtelse och utlåning som är kriminaliserat i vapenlagen. Subsidiaritetsregeln i smugglingslagen, som är tillämplig om det i lag eller annan författning har föreskrivits straff för den som bryter mot ett förbud mot eller villkor för att föra in eller ut en vara, är därför inte tillämplig i förhållande till vapenlagen. Genom en hänvisning i vapenlagen till smugglingslagen har det i stället förutsatts att det innehav som konstituerar den olaga införseln inte bör föranleda ansvar enligt vapenlagen, utan enbart enligt smugglingsbestämmelsen (se 9 kap. 4 § vapenlagen och prop. 1999/2000:124 s. 113). Högsta domstolen har också, när straffskalorna var annorlunda utformade, bedömt konkurrenssituationer mellan vapenbrott och smugglingsbrott på det sättet (se NJA 2001 s. 464). Om domstolarna även i fortsättningen kommer att bedöma konkurrenssituationer på det sättet innebär det att grovt vapenbrott och grovt brott mot tillståndsplikten i LBE bedöms olika i konkurrenshänseende. Det är dock för närvarande oklart hur konkurrensfrågor mellan vapenlagen och smugglingslagen kommer att bedömas utifrån de senaste årens straffskärpningar.

Regeringen uttalade i samband med de senaste straffskärpningarna rörande vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor att den har för avsikt att återkomma till frågan om Tullverkets befogenheter och smugglingslagens förhållande till LBE och vapenlagen. Utredaren ska därför ges i uppdrag att göra en översyn av dessa frågor i syfte att åstadkomma en ändamålsenlig och effektiv utformning av bestämmelserna. Analysen ska göras med hänsyn tagen till vad utredaren kommer fram till vid översynen av straffskalorna i smugglingslagen samt översynen av straffmaximum för de synnerligen grova brotten i LBE och vapenlagen. Utgångspunkten ska vara att Tullverket ska ha befogenhet att utreda och beivra all form av illegal införsel

av explosiva varor och vapen. Utredaren ska föreslå lämpliga författningsändringar.

1.3.5 Tullverkets befogenhet att besluta om postspärr

Ett beslut om postspärr får fattas av Tullverket om det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen, och om det är nödvändigt för att beslag ska kunna ske. Postspärren läggs vid det lokala brevbärarkontoret, dvs. det utväxlingskontor eller annat utdelningsställe, dit en internationell försändelse väntas komma från utväxlingskontoret. En motsvarande bestämmelse finns i 11 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Vid tillkomsten av bestämmelserna motiverades Tullverkets befogenhet med att antalet beslag i postförsändelser utgjorde en stor del av det totala narkotikabeslag som Tullverket svarade för, och att denna form av smuggling måste tas på största allvar.

I samband med att en ny tulllag trädde i kraft den 1 maj 2016 uttalade Tullverket att det i fråga om postspärr är angeläget att verket kan lägga spärrar även i kurirflödet. Regeringen gjorde dock bedömningen att det inte fanns beredningsunderlag för att ta ställning till frågan utan att det får övervägas i annat sammanhang. Riksdagen har även i ett tillkännagivande uttalat att frågan om Tullverkets befogenhet att besluta om postspärr för postförsändelser ska ses över samt om samma möjlighet ska införas för försändelser förmedlade av kurirföretag.

Tillgången till illegala vapen, vapendelar och explosiver (t.ex. dynamit, trotyl, pentyl och bangers) i det svenska samhället är ett stort problem. För att komma till rätta med detta krävs bl.a. att det finns bra redskap för att förhindra illegal införsel, inte minst när det gäller post- och kurirflödena. Det finns med anledning av detta skäl att se över frågan om Tullverket ska få utökade befogenheter att besluta om postspärr för postförsändelser samt om det även ska gälla försändelser förmedlade av kurirföretag. Detta i syfte att i större utsträckning upptäcka och stoppa sådana illegala varor från att komma in i landet.

Utredaren ska analysera om det finns skäl att ge Tullverket möjlighet att lägga postspärr för postförsändelser även vid misstanke om smuggling av vapen, vapendelar och explosiva varor. Utredaren ska även analysera om samma möjligheter att lägga spärrar ska införas för försändelser förmedlade av

kurirföretag. Analysen ska ske med beaktande av den grundlagsskyddade fri- och rättigheten att varje medborgare är tillförsäkrad skydd mot bl.a. undersökning av brev eller annan försändelse som kan antas innehålla ett förtroligt meddelande. Utredaren ska vid behov föreslå författningsändringar.

1.3.6 Bemyndigande till Försvarsmakten att besluta om undantag från vapenlagen för främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige

EU-kommissionen och EU:s utrikestjänst lade den 10 november 2017 fram ett gemensamt meddelande om att underlätta militär rörlighet inom EU. Meddelandets grundläggande inriktning är att inom EU standardisera och harmonisera regler och procedurer för militär rörlighet, i den mån medlemsstaterna anser det lämpligt. Arbetet med frågan planeras att fortgå under 2018.

Det pågår även andra multinationella och regionala samarbeten på området. I det nyligen upprättade permanenta strukturerade samarbetet (Pesco) ingår förenkling av militär rörlighet både som ett åtagande för de deltagande medlemsstaterna och som ett projekt. Sverige deltar också redan i projekt inom ramen för Europeiska försvarsbyrån (EDA) och inom det nordiska försvarssamarbetet Nordefco för att underlätta tillståndsförfarandet för militära transporter till och genom varandras territorier. I detta ingår att bl.a. föra in och inneha vapen och ammunition. Det kan noteras att varje medlemsstat har full suveränitet att inför varje transport besluta om militär materiel och personal ska få föras in på den egna statens territorium.

När en främmande stats militära styrka ska delta i någon aktivitet på eller transportera sig genom svenskt territorium krävs i de flesta fall tillstånd för tillträde enligt tillträdesförordningen (1992:118). I de fall som räknas upp i 5 § i denna förordning, t.ex. tillträde för utländska militära fordon, får Försvarsmakten besluta om tillstånd för tillträde. I övriga fall är det regeringen som beslutar om tillstånd.

Vapenlagen är tillämplig på skjutvapen och ammunition som innehas av en utländsk stat på svenskt territorium. Regeringen kan dock enligt 11 kap. 3 § vapenlagen besluta att lagen inte ska gälla skjutvapen och ammunition som innehas av en främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige inom ramen för internationell militärt samarbete eller internationell krishantering. Det är endast regeringen som kan fatta ett sådant beslut. Eftersom utländska styrkor i regel för in och innehar vapen i Sverige innebär detta att regeringen

måste fatta beslut om undantag enligt 11 kap. 3 § vapenlagen även om Försvarmakten har rätt att besluta om tillstånd för tillträde.

Utredaren ska analysera om det finns skäl att ge regeringen möjlighet att bemyndiga Försvarmakten att besluta om undantag från vapenlagen för främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering. Utredaren ska vid behov föreslå författningsändringar.

1.4 Utredningsarbetet

Utredaren ska under arbetet med denna del av uppdraget inhämta synpunkter och upplysningar från Polismyndigheten, Tullverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försvarmakten och vid behov andra myndigheter och andra aktörer som kan vara berörda av aktuella frågor.

Om det bedöms ändamålsenligt och ryms inom tiden för uppdraget får utredaren ta upp och lämna förslag i andra frågor som aktualiseras med anledning av uppdraget.

Utredaren ska analysera och redovisa konsekvenserna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

1.5 Redovisning av uppdraget

Denna del av uppdraget ska redovisas senast den 28 juni 2019. Uppdraget i övrigt ska fortfarande redovisas senast den 29 juni 2018.