

En amnesti för explosiva varor

Innehåll

1	Promemorians huvudsakliga innehåll	5
2	Författningsförslag	7
2.1	Förslag till lag (2018:00) om ansvarsfrihet vid vissa brott mot tillståndsplikten för explosiva varor	7
2.2	Förslag till förordning (2018:00) om explosiva varor som har omhändertagits under amnestin för explosiva varor	9
3	Tillståndsplikt för explosiva varor	11
3.1	Vad är explosiva varor och var regleras dessa?	11
3.2	Tillstånd krävs för explosiva varor	12
3.3	Ansvar för brott mot tillståndsplikten	12
4	Ansvarsfrihet	15
4.1	Skjutvapen	15
4.2	Explosiva varor	16
5	En amnesti för explosiva varor	17
5.1	En amnesti för explosiva varor minskar antalet illegala explosiva varor.....	17
5.2	Vad krävs för att få amnesti enligt lagen?	19
5.3	Vad ska ske med omhändertagen egendom?	24
5.4	Amnestin bör vara tidsbegränsad.....	27

6	Ikraftträdande och giltighetstid	29
7	Konsekvenser	31
7.1	Vilka ekonomiska konsekvenser medför amnestin?	31
7.2	Information om amnestin till allmänheten	31
7.3	En utvärdering av amnestin bör göras.....	32
8	Författningskommentar	33

1 Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås att en tidsbegränsad amnesti för tillståndspliktiga explosiva varor genomförs. Förslaget innebär bl.a. att den som hanterat en explosiv vara utan att ha rätt till det inte ska dömas till ansvar för brott mot tillståndsplikten i lagen om brandfarliga och explosiva varor om han eller hon frivilligt kontaktar Polismyndigheten och lämnar de uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna omhänderta varan. Amnestin föreslås pågå under perioden 15 oktober 2018 till och med den 11 januari 2019. Explosiva varor som har omhändertagits av Polismyndigheten ska som huvudregel tillfalla staten och därefter destrueras.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag (2018:00) om ansvarsfrihet vid vissa brott mot tillståndsplikten för explosiva varor

1 § Den som hanterar, överför eller importerar en explosiv vara utan att ha rätt till det ska inte dömas till ansvar för detta enligt 29 § eller 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, om han eller hon under perioden 15 oktober 2018 till och med 11 januari 2019 frivilligt kontaktar Polismyndigheten och lämnar de uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna omhänderta den explosiva varan. Om Polismyndigheten vid detta tillfälle uppmanar den enskilde att bistå myndigheten vid omhändertagandet, krävs för ansvarsfrihet också att den enskilde följer de anvisningar Polismyndigheten ger.

Ansvarsfriheten enligt första stycket gäller även den som ger någon annan i uppdrag att kontakta eller bistå Polismyndigheten.

2 § Den som kontaktar Polismyndigheten eller bistår myndigheten vid omhändertagandet enligt 1 §, eller uppdrar åt någon annan att göra det, har rätt att vara anonym.

3 § Explosiva varor som har omhändertagits enligt 1 § tillfaller staten.

Detta gäller dock inte om den explosiva varan har omhändertagits utan ägarens samtycke och denne gör anspråk på egendomen. Om ägaren är känd, ska ett sådant anspråk göras inom en månad från det att ägaren fick del av en underrättelse från Polismyndigheten om att egendomen omhändertagits. I annat fall ska anspråket göras inom en månad från det att egendomen omhändertogs.

4 § Explosiva varor som har tillfallit staten enligt 3 § ska destrueras, om egendomen inte behövs för musealt eller militärt ändamål eller för Polismyndighetens verksamhet.

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om verkställighet av denna lag.

-
1. Denna lag träder i kraft den 15 oktober 2018.
 2. Lagen upphör att gälla den 15 april 2020.

2.2 Förslag till förordning (2018:00) om explosiva varor som har omhändertagits under amnestin för explosiva varor

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar lagen (2018:00) om ansvarsfrihet vid vissa brott mot tillståndsplikten för explosiva varor.

2 § Polismyndigheten ska kontrollera om det finns en ägare till de explosiva varor som omhändertagits av myndigheten. Ägaren ska underrättas om omhändertagandet. En underrättelse behöver inte lämnas om det står klart att ägaren har samtyckt till omhändertagandet.

Underrättelsen ska delges ägaren. I underrättelsen ska ägaren informeras om att egendomen tillfaller staten om han eller hon inte skriftligen gör anspråk på egendomen inom en månad från det att han eller hon har fått del av underrättelsen.

Ett anspråk ska göras skriftligen hos Polismyndigheten.

3 § Polismyndigheten ska förvara omhändertagna explosiva varor till dess att egendomen

1. har lämnats ut med stöd av 3 § andra stycket lagen (2018:00) om ansvarsfrihet vid vissa brott mot tillståndsplikten för explosiva varor, eller

2. har tillfallit staten enligt 3 § första stycket samma lag.

4 § Polismyndigheten ska ansvara för att de explosiva varor som har tillfallit staten destrueras. Om egendomen behövs för ett musealt eller militärt ändamål, ska den dock överlämnas till den myndighet eller inrättning som behöver egendomen.

5 § Polismyndigheten får, efter att ha gett Myndigheten för samhällsskydd och beredskap tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om verkställighet av denna förordning.

1. Denna förordning träder i kraft den 15 oktober 2018.

2. Förordningen upphör att gälla den 15 april 2020.

3 Tillståndsplikt för explosiva varor

3.1 Vad är explosiva varor och var regleras dessa?

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 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE). I Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter anges närmare vad som avses med explosiva varor (MSBFS 2010:4). Av föreskrifterna framgår bl.a. att explosiva ämnen och blandningar är:

- fasta eller flytande ämnen eller blandningar som i sig själva genom kemisk reaktion kan alstra gaser med sådan temperatur, tryck och hastighet att de kan skada omgivningen,
- pyrotekniska satser även om de inte alstrar gas,
- ämnen, blandningar och föremål som uppfyller kriterierna för att klassificeras som explosiva ämnen, blandningar och föremål enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar (CLP-förordningen),
- ämnen och blandningar som klassificerats i klass 1 enligt reglerna för transport av farligt gods (ADR och RID), och
- ämnen och blandningar som visar positivt resultat i något av testerna i testserie 2 enligt FN:s testhandbok för klassificering av farligt gods (femte omarbetade utgåvan av FN-rekommendationerna för transport av farligt gods, handbok för provning och kriterier).

Begreppet explosiva varor omfattar således en mängd olika produkter, exempelvis handgranater, sprängämnen, tändmedel, ammunition, krut och pyrotekniska artiklar, t.ex. fyrverkerier.

Den svenska regleringen av explosiva varor finns huvudsakligen i LBE, i förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor (FBE) och i MSB:s föreskrifter.

3.2 Tillstånd krävs för explosiva varor

Den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor ska ha tillstånd till det (16 § första stycket LBE). Med hantering avses tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, återvinning, destruktion, saluförande, underhåll, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden. Överföring avser bl.a. förflyttning av explosiva varor till Sverige från ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller ett land som enligt avtal med EU utgör en del av unionens inre marknad för varor. Import och export avser införsel respektive utförsel till eller från Sverige från ett land som inte ingår i ESS eller enligt avtal med EU utgör en del av unionen inre marknad för varor (5 § LBE).

MSB och kommunerna är tillståndsmyndigheter (18 § LBE). MSB får meddela undantag från tillståndskravet i 16 § LBE (36 § första stycket LBE och 25 § första stycket FBE). Undantagen anges i 2 och 3 kap. i MSB:s föreskrifter om hantering av explosiva varor (MSBFS 2016:3). Undantaget från tillståndsplikten gäller bl.a. vissa fyrverkerier som får användas av allmänheten. Den som får tillgång till explosiva varor utan tillstånd ska omedelbart underrätta Polismyndigheten (10 § andra stycket FBE).

3.3 Ansvar för brott mot tillståndsplikten

Den som av oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten döms till böter. Begås brottet uppsåtligen eller av grov oaktsamhet döms till böter eller fängelse i högst två år (29 § andra stycket 2). Om ett uppsåtligt brott är att anse som grovt döms till fängelse i lägst ett år och högst fyra år (29 a §). Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om varan har varit av särskilt farlig

beskaffenheter, om hanteringen, överföringen, importen eller exporten avsett flera varor eller en stor mängd av en vara, eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art. Om brottet är att anse som synnerligen grovt döms till fängelse i lägst tre och högst sex år (29 a § andra stycket). Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om hanteringen, överföringen, importen eller exporten avsett ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara.

I ringa fall döms det inte till ansvar (30 § första stycket). Till ansvar enligt 28 eller 29 § döms det inte heller om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling (30 § andra stycket).

4 Ansvarsfrihet

4.1 Skjutvapen

Det har genomförts tre tidsbegränsade vapenamnestier i Sverige. Ordet amnesti kommer från grekiskans "amnestia" som betyder glömska. Begreppet "vapenamnesti" har använts i betydelsen "ansvarsfrihet för brott mot vapenlagen som består i olovligt innehav av ett tillståndspliktigt vapen eller tillståndspliktig ammunition" (jfr prop. 2012/13:38 s. 6). Syftet med amnestierna har varit att minska antalet illegala vapen i samhället. Den första vapenamnestin genomfördes under perioden juli–september 1993, den andra under perioden mars–maj 2007 och den senaste under perioden mars–maj 2013. Propositionen En tidsbegränsad vapenamnesti 2018, som beslutades den 11 maj 2017, innehåller förslag till ytterligare en vapenamnesti under perioden februari–april 2018.

Vid de tidigare vapenamnestierna har det sammanlagt lämnats in tiotusentals illegala skjutvapen och över 60 ton ammunition. Amnestierna har således inneburit att antalet illegala skjutvapen i samhället har reducerats.

Enligt 9 kap. 7 § vapenlagen (1996:67) får åtal mot någon som frivilligt lämnar in skjutvapen eller ammunition till Polismyndigheten väckas endast om det är motiverat från allmän synpunkt. Syftet med regeln är att uppmuntra personer som innehar vapen eller ammunition utan att ha rätt att inneha det att självmant lämna in dem till Polismyndigheten. Med hänsyn till de goda resultaten av de vapenamnestier som har genomförts i Sverige efter införandet av regeln finns det dock skäl att anta att bestämmelsen inte har fått fullt genomslag.

4.2 Explosiva varor

I Sverige finns det personer som hanterar explosiva varor utan att ha rätt till det. Bland dessa personer finns det sannolikt ett flertal som skulle vilja göra sig av med den explosiva varan, men som inte vågar överlämna den till Polismyndigheten av rädsla för att dömas för brott mot tillståndsplikten i LBE. Enligt 10 § FBE ska visserligen den som får tillgång till explosiva varor utan att ha tillstånd omedelbart underrätta Polismyndigheten. Någon motsvarighet till 9 kap. 7 § vapenlagen finns dock inte i LBE och det har inte heller tidigare genomförts någon amnesti för explosiva varor i Sverige.

5 En amnesti för explosiva varor

5.1 En amnesti för explosiva varor minskar antalet illegala explosiva varor

Förslag: En amnesti för explosiva varor ska genomföras.

Explosiva varor omfattar många olika varor och används för en mängd legitima ändamål. Under senare år har det dock skett en kraftig ökning av den illegala förekomsten av explosiva varor, främst handgranater, i Sverige. Tillgången till explosiva varor utgör, liksom tillgången till skjutvapen, 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. Det är därför viktigt att se till att legal hantering av explosiva varor omgärdas av tillräcklig kontroll, men också att begränsa antalet illegala explosiva varor.

Ett skäl för att minska förekomsten av illegala explosiva varor är att sådan förekomst innebär risker för att varan hanteras och förvaras på ett sätt som inte är betryggande ur säkerhetssynpunkt. Därmed ökar också risken för allvarliga olyckor och för att den explosiva varan ska komma till brottslig användning. Varje åtgärd som kan leda till en minskning av antalet illegala explosiva varor i omlopp bör därför övervägas.

Under senare år har flera åtgärder vidtagits i syfte att minska antalet illegala explosiva varor.

Regeringen gav den 1 december 2015 Polismyndigheten i uppdrag att skapa förutsättningar för att ytterligare kunna motverka förekomsten av illegala vapen och explosiva varor inom landet (Ju2015/09349/PO). Polismyndigheten ska bl.a. identifiera, utveckla och sprida effektiva arbetsmetoder för att motverka

förekomsten av illegal användning av vapen eller explosiva varor i landet. Uppdraget ska slutredovisas den 1 mars 2018.

Den 15 maj 2017 ändrades straffen för brott mot tillståndsplikten i LBE (prop. 2016/17:92 Skärpta straff för allvarliga brott mot tillståndsplikten för explosiva varor). Då höjdes bl.a. minimistraffet för grovt brott mot tillståndsplikten från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. Det infördes också en särskild straffskala för brott som är att anse som synnerligen grovt. Straffet är fängelse i lägst tre och högst sex år. Vidare ändrades vissa av de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott ska anses som grovt.

Den 6 april 2017 beslutade regeringen propositionen Explosiva varor – Tullverkets befogenheter vid inre gräns (prop. 2016/17:169), med förslag om att ge Tullverket befogenheter att kontrollera införseln av explosiva varor från ett annat EU-land. Förslaget innebär också befogenhet för Tullverket att inleda förundersökning och att straffprocessuella tvångsmedel i lagen (2000:1225) om straff för smuggling blir tillämpliga på sådan införsel. Tullverket föreslås också få rätt att vägra lämna ut och att förverka explosiva varor. Propositionen behandlas för närvarande i riksdagen.

Ytterligare en åtgärd som kan övervägas för att minska antalet illegala explosiva varor är att införa en amnesti. Denna fråga har tidigare väckts vid genomförandena av vapenamnestierna och vid remitteringen av förslaget till ny vapenamnesti (se Försvarsmaktens remissvar över promemorian En ny tidsbegränsad vapenamnesti, Ju2012/04761/L4, och Åklagarmyndighetens remissvar över promemorian Tidsbegränsad vapenamnesti 2018, Ju2016/07692/L4).

Vapenamnestierna har samtliga inneburit att en betydande minskning skett av antalet okontrollerade skjutvapen. De får även antas ha inneburit att risken för att brott som begås med användning av skjutvapen har minskat. Vapenamnestierna får således anses ha haft en viss brottsförebyggande effekt. Som ett ytterligare led i det brottsförebyggande arbetet och som ett sätt att minska antalet illegala explosiva varor, framstår det därför som motiverat att genomföra en amnesti även för explosiva varor.

Hur många explosiva varor som kan förväntas komma in vid en amnesti går självfallet inte att säga med säkerhet. Under tidigare

vapenamnestier har dock Polismyndigheten mottagit ett antal explosiva varor. Det kan också konstateras att under tidigare vapenamnestier i Danmark och under den pågående permanenta vapenamnestin i Finland har mängder med sprängämnen och andra explosiva varor lämnats in. Det finns således anledning att anta att en amnesti som omfattar explosiva varor skulle få positiva effekter även i Sverige.

5.2 Vad krävs för att få amnesti enligt lagen?

Förslag: Den som hanterar, överför eller importerar en explosiv vara utan att ha rätt till det ska under amnestiperioden inte dömas till ansvar för detta om han eller hon kontaktar Polismyndigheten och lämnar de uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna omhänderta den explosiva varan. Om Polismyndigheten då uppmanar den enskilde att bistå myndigheten vid omhändertagandet, krävs för ansvarsfrihet även att den enskilde följer Polismyndighetens anvisningar.

Den som ger någon annan i uppdrag att kontakta Polismyndigheten eller bistå vid omhändertagandet ska inte heller dömas till ansvar.

Den som kontaktar Polismyndigheten eller bistår myndigheten vid omhändertagandet har rätt att vara anonym. Detta gäller även den som ger någon annan i uppdrag att göra detta.

När det gäller den lagtekniska utformningen av amnestin finns skäl att utgå från tidigare lagar om ansvarsfrihet vid vissa vapenbrott och det förslag till lag finns i propositionen En tidbegränsad vapenamnesti 2018 (prop. 2016/17:185 s. 4). Den lagtekniska utformningen måste dock anpassas till de speciella förutsättningar som gäller enligt LBE och för explosiva varor.

Lagen bör gälla för den som hanterar, överför eller importerar explosiva varor utan att ha rätt till det

I vapenamnestierna har ansvarsfrihet gällt när den som innehar ett skjutvapen eller ammunition utan att ha rätt till det lämnar in eller låter någon annan lämna in egendomen till Polismyndigheten.

Till skillnad från vapenlagen är tillståndsplikten i LBE inte uttryckligen knuten till innehavet utan till hantering, överföring, import eller export av explosiva varor (16 §). Ansvarsfriheten bör därför inte knytas till innehavet utan till något eller några av de tillståndspliktiga förfarandena i LBE. Eftersom det vid export inte finns någon explosiv vara att avhända sig saknas skäl att låta detta förfarande omfattas av ansvarsfriheten. Det som återstår är då hantering, överföring och import. I sammanhanget bör påpekas att det vid överföring och import är mottagaren av den explosiva varan som ska ha tillståndet och som således gör sig skyldig till brott mot tillståndsplikten om tillstånd inte finns.

Att låta hantering, överföring och import omfattas av amnestin innebär att ansvarsfriheten omfattar betydligt fler gärningar än i vapenamnestin. Framförallt hanteringsbegreppet är brett och omfattar tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, återvinning, destruktion, saluförande, underhåll, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden (5 § LBE). Vid flera av dessa förfaranden kommer det inte att finns någon explosiv vara att omhänderta och amnestin kommer därmed i praktiken inte att bli tillämplig. Det skulle därför kunna övervägas att peka ut de förfaranden som bäst stämmer överens med ett innehav eller ett motsvarande förfarande. Det innebär dock en risk för att personer som innehar illegala explosiva varor och har gjort sig skyldiga till flera tillståndspliktiga förfaranden inte lämnar ifrån sig varan, p.g.a. farhågor om att de ändå kan bli dömda för brott mot tillståndsplikten i LBE. Det finns då en risk att amnestins syfte inte uppnås i önskad utsträckning. En sådan lösning skulle vidare försvåra för den enskilde att förutse vilka gärningar som omfattas av ansvarsfriheten. I amnestin för explosiva varor bör därför föreskrivas ansvarsfrihet för den som hanterar, överför eller importerar en explosiv vara utan tillstånd.

För ansvarsfrihet bör krävas att den enskilde kontaktar Polismyndigheten och lämnar de uppgifter och det bistånd som behövs för att den explosiva varan ska kunna omhändertas

Till skillnad mot vapenamnestierna kan det i amnestin för explosiva varor inte föreskrivas att explosiva varor ska lämnas in till Polismyndigheten. Det beror på att vissa explosiva varor, t.ex. handgranater, av säkerhetsskäl inte bör lämnas in till en polisstation. Polismyndigheten bör i stället på lämpligt sätt omhänderta varorna. Den som har tillgång till en explosiv vara bör därför kontakta Polismyndigheten och lämna de uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna omhänderta den explosiva varan. En sådan uppgift kan t.ex. vara vilken typ av explosiv vara det rör sig om, vilket skick den är i och var den finns. I flertalet fall torde det räcka med dessa uppgifter för att den explosiva varan ska kunna omhändertas. I vissa fall kan dock Polismyndigheten behöva bistånd från den enskilde för att ett omhändertagande ska kunna ske. Det kan t.ex. handla om att visa Polismyndigheten var den explosiva varan finns eller att öppna ett låst utrymme. Det är alltid Polismyndigheten som bestämmer om och vilken typ av medverkan som krävs av den enskilde. Hur omhändertagandet rent praktiskt ska gå till avgörs av Polismyndigheten och är helt beroende av vad det rör sig om för typ av explosiv vara och i vilket skick den är. Den närmare regleringen kring hur den enskilde ska kontakta Polismyndigheten och om myndighetens omhändertagande av explosiva varor under amnestin införs lämpligen på en lägre författningsnivå.

I vapenamnestierna har ansvarsfriheten för den enskilde inträtt då vapnet eller ammunitionen lämnats till Polismyndigheten (se exempelvis prop. 2006/07:20 s. 12). I förevarande amnesti kommer inget inlämnade att ske. I de fall den enskilde kontaktat Polismyndigheten och lämnat de uppgifter som efterfrågats bör ansvarsfrihet inträda. Om Polismyndigheten anser att myndigheten behöver bistånd av den enskilde vid omhändertagandet måste den enskilde följa anvisningarna för att ansvarsfrihet ska uppnås.

För ansvarsfrihet bör vidare krävas att den enskilde frivilligt kontaktar Polismyndigheten och lämnar de uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna omhänderta den explosiva varan. Frivillighet bör inte anses föreligga om den enskilde har särskilda

skäl att utgå från att han eller hon står inför att bli upptäckt och därför känner sig tvingad att kontakta Polismyndigheten. Om kontakten skett frivilligt eller inte blir ytterst en bevisfråga där omständigheterna i det enskilda fallet naturligtvis måste vägas in.

Det kan finnas situationer när en person vill att Polismyndigheten ska omhänderta en explosiva vara, men av olika anledningar inte vågar eller kan kontakta Polismyndigheten eller bistå vid ett omhändertagande. Ett sätt att lösa denna situation är att be en annan person att göra detta. Uppdragsgivaren bör då omfattas av ansvarsfriheten.

Bör ansvarsfrihet även gälla för den som fått i uppdrag att kontakta Polismyndigheten och bistå vid ett omhändertagande?

I vapenamnestierna har lagtexten inte gjort skillnad på om den som lämnar in vapnet eller ammunitionen gjort det för sin egen eller för någon annans räkning. En uppdragstagare som saknat rätt att inneha det föremål han eller hon lämnat in har därför omfattats av ansvarsfriheten. Inte heller i denna amnesti gör lagtexten skillnad på om den som kontakter Polismyndigheten och bistår myndigheten vid ett omhändertagande gör det för egen eller annans räkning, vilket innebär att en uppdragstagare som t.ex. hanterat en vara också omfattas. Det finns således inte skäl att i särskild ordning föreskriva om ansvarsfrihet även för en uppdragstagare.

Polismyndighetens möjlighet att utreda andra brott

Det bör understrykas att ansvarsfriheten bara föreslås gälla för den olagliga hanteringen, överföringen och importen som den som ser till att varan överlämnas – för egen räkning eller som uppdragstagare eller uppdragsgivare – har gjort sig skyldig till. Polismyndigheten kommer alltså att kunna utföra sedvanliga kriminaltekniska undersökningar avseende omhändertagna föremål i syfte att utreda andra brott som har samband med dessa. Om en explosiv vara som omhändertagits kan antas ha betydelse för utredningen av ett sådant brott kan den tas i beslag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken.

Alla tillståndspliktiga explosiva varor bör omfattas av amnestin

En fråga att ta ställning till är om amnestin ska omfatta alla explosiva varor eller om den endast ska omfatta vissa specifikt angivna explosiva varor.

Explosiva varor som omfattas av LBE är, som framgått ovan, av många olika slag där vissa varor är farligare än andra. Det krävs dock tillstånd för i princip all befattning med explosiva varor, vilket har sin grund i att explosiva varor är farliga produkter och att allt som har att göra med dessa anses skyddsvärt (jfr prop. 2009/10:203 s. 37). Även om det naturligtvis är mest angeläget att få in de allra farligaste varorna måste beaktas att deras farlighet också ofta är beroende av vilket sammanhang de hanteras i. En avgränsning till de allra farligaste varorna låter sig därför svårligen göras. Därtill är det av vikt att den enskilde inte behöver göra en mer kvalificerad bedömning av om en explosiv vara omfattas av amnestin eller inte. Detta talar för att låta amnestin omfatta samtliga explosiva varor. Det går därutöver inte heller att förutse vilka explosiva varor som enskilda har och som därmed kan komma att bli föremål för omhändertagande. Eftersom syftet med amnestin är att minska den totala mängden illegala explosiva varor i samhället, talar övervägande skäl för att låta samtliga tillståndspliktiga explosiva varor omfattas av amnestin.

Rätt att vara anonym

För att amnestin ska bli framgångsrik bör en rätt till anonymitet finnas. En motsvarande regel har funnits i genomförda vapenamnestier och föreslås också i vapenamnesti för 2018.

Till skillnad mot vapenamnestierna, där det alltid har skett ett fysiskt överlämnande av skjutvapnet och ammunitionen från innehavaren till Polismyndigheten, kommer den som har en explosiv vara att behöva kontakta Polismyndigheten innan omhändertagandet kan ske. Personen bör då ha rätt att vara anonym. Om personen därefter behöver bistå Polismyndigheten vid omhändertagandet bör personen även då ha rätt att vara anonym. Även en person som fått i uppdrag att kontakta Polismyndigheten eller bistå vid omhändertagandet av den explosiva varan bör ha rätt att vara anonym.

I rätten till anonymitet ligger att Polismyndigheten inte får utföra någon undersökning eller vidta några andra åtgärder i fråga om den olagliga hanteringen, överföringen eller importen enligt LBE. En annan sak är att det för att ett omhändertagande ska kunna ske kan vara nödvändigt att vissa uppgifter, t.ex. var den explosiva varan finns, lämnas.

5.3 Vad ska ske med omhändertagen egendom?

Förslag: Explosiva varor som omhändertas av Polismyndigheten med stöd av lagen ska som huvudregel tillfalla staten och destrueras. Om egendomen har omhändertagits utan ägarens samtycke ska dock ägaren ha rätt att göra anspråk på den.

I lagen ska det upplysas om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela närmare föreskifter om verkställighet av lagen.

En viktig fråga är vad som bör ske med de explosiva varor som omhändertas under amnestin. En ordning som innebär att omhändertagna explosiva varor alltid tillfaller staten och destrueras, leder typiskt sett till en minskning av antalet explosiva varor i omlopp. En sådan ordning är också mindre resurskrävande för Polismyndigheten. Samtidigt kan en sådan ordning innebära en rättsförlust för den enskilde.

Det finns anledning att skilja mellan två situationer; då varan omhändertas med ägarens samtycke och då ägaren saknar kännedom om omhändertagandet.

Egendom har omhändertagits med ägarens samtycke

Om den tillståndspliktiga explosiva varan har omhändertagits med ägarens samtycke talar övervägande skäl för att egendomen omedelbart bör tillfalla staten. Detta skulle t.ex. kunna vara fallet om innehavaren själv upplyser om att han eller hon är ägaren till den explosiva varan (och det inte finns skäl att anta att den tillhör någon annan).

En sådan ordning framstår som rimlig när det är ägaren själv som har brutit mot reglerna om tillstånd och genom amnestin blir fri från ansvar för detta brott. Om det i lagen tas in en bestämmelse om att egendomen tillfaller staten, kommer det dessutom att framgå tydligt vilka effekter omhändertagandet får i äganderätts hänseende och ägaren får genom inlämnandet anses ha avstått från sin äganderätt. Ytterligare ett skäl för den föreslagna ordningen är att det är angeläget att amnestireglerna är enkla att tillämpa och att de inte leder till några väsentligt ökade kostnader för Polismyndigheten, tillståndsmyndigheterna eller rättsväsendet.

Egendomen har omhändertagits utan ägarens samtycke

För att ta tillvara ägarens intresse i de fall ägaren inte har kännedom om att dennes explosiva vara har omhändertagits bör ägaren ha möjlighet att inom viss tid framställa anspråk på omhändertagna egendom. Motsvarande bestämmelse har funnits i vapenamnestierna och har sin utgångspunkt i hittegodslagen (prop. 1992/93:141 s. 56). Explosiva varor registreras visserligen inte på samma sätt som skjutvapen. För vissa explosiva varor finns dock krav på identitetsmärkning så att de ska kunna spåras genom distributionskedjan. Om varan inte är identitetsmärkt kan den eventuellt vara märkt på något annat sätt, t.ex. genom en adresslapp på en låda. Om det finns anledning att anta att den omhändertagna varan tillhör en bestämd ägare bör Polismyndigheten kontrollera detta och, om så är fallet, skicka en underrättelse till ägaren om omhändertagandet. Ägaren bör därefter ha möjlighet att göra anspråk på egendomen inom en månad från det han eller hon fick del av en sådan underrättelse.

Även i de fall Polismyndigheten inte har kännedom om vem som äger egendomen bör ägaren ges möjlighet att göra gällande sin rätt till egendomen.

I vapenamnestierna har okända ägare haft tre månader på sig att framställa sina anspråk. Polismyndigheten måste under denna tid förvara egendomen. Förvaring av explosiva varor omgärdas av en rad säkerhetsföreskrifter. Detta gör en förvaring i väntan på en okänd ägare mycket resurskrävande för Polismyndigheten. I beaktande måste här även tas att det i de flesta av dessa fall kommer

det troligen inte att finnas en ägare som vill ge sig tillkänna. Tidsfristen inom vilken en okänd ägare ska få framställa anspråk bör därför sättas till en månad från det att egendomen omhändertogs.

Omhändertagna explosiva varor bör som huvudregel destrueras

Explosiva varor som har tillfallit staten bör inte säljas eller på annat sätt komma ut i cirkulation på nytt utan destrueras, eftersom syftet med amnestin är att begränsa den totala mängden explosiva varor i samhället. Dessutom skulle det kunna uppfattas som stötande om staten skulle tjäna pengar på explosiva varor som har hanterats illegalt. Detta har också varit huvudregeln vid vapenamnestierna. I vissa fall kan det dock vara befogat att bevara vissa explosiva varor. Vid vapenamnestierna har gällt att egendomen inte skulle skrotas om den behövdes för musealt eller militärt ändamål eller för Polismyndighetens verksamhet. Även om detta endast kan komma i fråga för ett mycket begränsat antal fall när det gäller explosiva varor, bör motsvarande gälla även vid denna amnesti.

Verkställighetsföreskrifter

En bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har möjlighet att med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om verkställighet av lagen, bör för tydlighets skull tas med i lagen. Föreskrifter om bl.a. vilken myndighet som ska ansvara för destruktion av de explosiva varor som omhändertagits och närmare föreskrifter om hur kända ägare till egendom som omhändertagits ska underrättas, införs lämpligen på förordningsnivå. Här bör noteras att myndighetsföreskrifter om bl.a. själva förfarandet vid destruktion av explosiva varor redan har meddelats av MSB med stöd av bemyndigandena i LBE och FBE.

5.4 Amnestin bör vara tidsbegränsad

Förslag: Amnestin för explosiva varor ska vara tidsbegränsad och gälla i tre månader.

En fråga att ta ställning till är om amnestin för explosiva varor bör var begränsad i tid, vilket vapenamnestierna har varit, eller om den bör vara permanent. Vid införandet av 2007 års vapenamnesti uttalade regeringen bl.a. att övervägande skäl talade emot en vapenamnesti som är obegränsad i tid (prop. 2006/07:20 s. 11). Regeringen hänvisade i det lagstiftningsärendet till risken för att inlämningen av skjutvapen skulle fördröjas och till att det skulle kunna uppstå bevissvårigheter. Ett falskt påstående från en person som grips med ett illegalt skjutvapen om att han eller hon är på väg till polisstationen för att lämna in vapnet skulle vara svårt att vederlägga. Regeringen anförde vidare inför 2013 års vapenamnesti (prop. 2012/13:38 s. 12 f.) att dessa skäl fortfarande gjorde sig gällande. Även i propositionen för 2018 års vapenamnesti (prop. 2016/17:185 s. 10) föreslås att amnestin ska vara tidsbegränsad.

Även när det gäller explosiva varor finns en risk att omhändertagandet av varorna kan fördröjas och att det kan uppstå bevissvårigheter om amnestin inte tidsbegränsas. Av dessa skäl bör även en amnesti för explosiva varor vara begränsad i tid. För att personer som hanterat explosiva varor utan tillstånd ska ha tillräckligt med tid för att utnyttja amnestin samtidigt som kostnaderna för de säkerhetsarrangemang som måste vidtas och upprätthållas kan hållas på en rimlig nivå, bör amnestin pågå under tre månader. Vapenamnestierna har också pågått under tre månader. I avsnitt 6 redogörs för mellan vilka datum amnestin för explosiva varor bör gälla.

6 Ikraftträdande och giltighetstid

Förslag: Den nya lagen ska träda i kraft den 15 oktober 2018 och gälla till den 15 april 2020.

Amnestiperioden bör inte sammanfalla med vapenamnestin som ska genomföras under perioden februari–april 2018 och inte heller med semesterperioden eller med riksdagsvalet som ska hållas i september 2018. Lagen bör därför träda i kraft den 15 oktober 2018, och amnestin bör lämpligen gälla under perioden 15 oktober 2018 till och med 11 januari 2019.

Vid vapenamnestierna har flertalet skjutvapen och den mesta ammunitionen lämnats in i slutet av amnestiperioden. Det finns anledning att anta att så kommer att vara fallet även när det gäller explosiva varor. Bestämmelser om t.ex. Polismyndighetens skyldigheter att eftersöka ägare till omhändertagna explosiva varor bör därför gälla längre än amnestiperioden pågår. Därtill kan det tänkas att amnestin kan komma att generera förvaltningsärenden, t.ex. om någon gör anspråk på omhändertagen egendom. För att sådana ärenden ska hinna avslutas måste lagens giltighet också sträcka sig längre än amnestiperioden. Vid vapenamnestierna upphörde respektive lag att gälla ett år och tre månader efter amnestiperiodens slut. Det har vid utvärderingen inte framkommit att det skulle ha varit för kort tid. Skäl att göra en annan bedömning när det gäller amnestin för explosiva varor föreligger inte. Den nya lagen om ansvarsfrihet vid vissa brott mot tillståndsplikten för explosiva varor bör därför upphöra att gälla den 15 april 2020. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

7 Konsekvenser

7.1 Vilka ekonomiska konsekvenser medför amnestin?

Genomförandet av en amnesti kommer att medföra kostnader för Polismyndigheten i form av både investeringar och löpande kostnader. Hur stora kostnader det kan röra sig om är svårt att exakt bedöma eftersom det inte går att förutse hur många explosiva varor som kommer att omhändertas under amnestin. Uppgiften att omhänderta illegala explosiva varor är visserligen ingen ny uppgift för Polismyndigheten. Omfattningen av uppgiften och därmed kostnaderna för denna uppgift kan dock förväntas öka under amnestin, bl.a. behöver Nationella bombskyddet tillföras ny personal och utrustning. Regeringen avser att återkomma i finansieringsfrågan. Förslaget förväntas inte heller medföra ökade kostnader för någon annan myndighet än Polismyndigheten eller staten i övrigt. På sikt kan kostnaderna för samhället förväntas minska.

Några konsekvenser för jämställdheten eller miljön bedöms förslaget inte medföra.

7.2 Information om amnestin till allmänheten

För att en amnesti för explosiva varor ska få avsedd effekt är det mycket viktigt att allmänheten får kännedom om den och förstår vad den innebär. En informationskampanj bör därför genomföras. Informationen bör lämnas i god tid före och under hela amnestiperioden. Polismyndigheten bör svara för informationen till allmänheten om lagen.

7.3 En utvärdering av amnestin bör göras

Det övergripande syftet med amnestin för explosiva varor är att samla in så många illegala explosiva varor som möjligt. En amnesti kan utformas på flera olika sätt. För att det ska bli möjligt att bedöma om den föreslagna lagen på bästa sätt har tillgodosett de syften som eftersträvas bör tillämpningen av lagen utvärderas, på motsvarande sätt som skett i fråga om vapenamnestierna. Polismyndigheten bör ges i uppdrag att utvärdera amnestin.

8 Författningskommentar

Förslag till lag (2018:00) om ansvarsfrihet vid vissa brott mot tillståndsplikten för explosiva varor

1 § Den som hanterar, överför eller importerar en explosiv vara utan att ha rätt till det ska inte dömas till ansvar för detta enligt 29 § eller 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, om han eller hon under perioden 15 oktober 2018 till och med 11 januari 2019 frivilligt kontaktar Polismyndigheten och lämnar de uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna omhänderta den explosiva varan. Om Polismyndigheten vid detta tillfälle uppmanar den enskilde att bistå myndigheten vid omhändertagandet, krävs för ansvarsfrihet också att den enskilde följer de anvisningar Polismyndigheten ger.

Ansvarsfriheten enligt första stycket gäller även den som ger någon annan i uppdrag att kontakta eller bistå Polismyndigheten.

I paragrafen anges under vilka förutsättningar en person inte ska dömas till ansvar för en gärning som utgör brott enligt 29 § eller 29 a § lagen (2010:1110) om brandfarliga och explosiva varor (LBE). Frågan behandlas i avsnitt 5.2.

Ansvarsfriheten gäller för den som hanterar, överför eller importerar en tillståndspliktig explosiv vara utan att ha tillstånd och under amnestiperioden kontaktar Polismyndigheten och lämnar de uppgifter och det bistånd Polismyndigheten behöver för att kunna omhänderta varan. Det gäller oavsett om personen gör det för egen räkning eller för någon annans räkning.

Ansvarsfriheten gäller bara för den olagliga hanteringen, överföringen eller importen. Ansvarsfriheten gäller inte för andra brott som har samband med den explosiva varan. Polismyndigheten

kan därför utreda andra eventuella brott som har samband med den omhändertagna egendomen.

Amnestin gäller alla tillståndspliktiga explosiva varor, t.ex. sprängmedel och ammunition till skjutvapen som faller inom LBE:s område. MSB har med stöd av bemyndigandet i 36 § LBE och 25 § FBE meddelat undantag från tillståndsplikt, se 2 kap. MSBFS 2016:3.

För ansvarsfrihet krävs att den enskilde kontaktar Polismyndigheten och lämnar de uppgifter myndigheten efterfrågar för att kunna omhänderta den explosiva varan. Det kan t.ex. röra sig om uppgifter om vilken typ av explosiv vara det rör sig om, vilket skick varan är i och var den finns. I vissa fall kommer Polismyndigheten att behöva hjälp från den enskilde för att ett omhändertagande ska kunna ske. Det kan t.ex. handla om att visa Polismyndigheten var den explosiva varan finns eller att öppna ett låst utrymme. Det är alltid Polismyndigheten som bestämmer om och vilken typ av medverkan som behövs av den enskilde. För ansvarsfrihet krävs, förutom att den enskilde kontaktar Polismyndigheten, att han eller hon följer de anvisningar myndigheten ger.

För ansvarsfrihet krävs även att den enskilde frivilligt medverkar till att den explosiva varan kan omhändertas av Polismyndigheten. Frivillighet bör inte anses föreligga om en person har särskilda skäl att utgå ifrån att han eller hon står inför att bli upptäckt och därför känner sig tvingad att kontakta eller bistå Polismyndigheten vid ett omhändertagande av den explosiva varan, t.ex. i samband med en husrannsakan. Däremot bör frivillighet anses föreligga då en person kontaktar Polismyndigheten därför att han eller hon bedömer den allmänna risken för att bli upptäckt som alltför stor. Viss ledning bör kunna hämtas från tolkningen av frivillighetsbegreppet i 23 kap. 3 § brottsbalken.

Ansvarsfriheten omfattar även den som ger någon annan i uppdrag att kontakta Polismyndigheten eller bistå Polismyndigheten vid ett omhändertagande.

2 § Den som kontaktar Polismyndigheten eller bistår myndigheten vid omhändertagandet enligt 1 §, eller uppdrar åt någon annan att göra det, har rätt att vara anonym.

Av paragrafen framgår att den som kontaktar Polismyndigheten eller bistår Polismyndigheten vid ett omhändertagande av en explosiv vara enligt 1 § har rätt att vara anonym. Detsamma gäller den som ger någon annan i uppdrag att göra detta. Även den som har fått i uppdrag att kontakta Polismyndigheten eller bistå vid omhändertagandet omfattas av anonymiteten. Frågan behandlas i avsnitt 5.2.

Rätten till anonymitet innebär att Polismyndigheten inte får fråga den som kontaktar Polismyndigheten eller som bistår myndigheten vid omhändertagandet vem personen är, vem som har haft egendomen eller göra några andra efterforskningar som gäller den olagliga hanteringen, överföringen eller importen. En annan sak är att det, för att ett omhändertagande ska kunna ske, kan vara nödvändigt att vissa uppgifter lämnas, exempelvis var den explosiva varan finns.

3 § Explosiva varor som har omhändertagits enligt 1 § tillfaller staten.

Detta gäller dock inte om den explosiva varan har omhändertagits utan ägarens samtycke och denne gör anspråk på egendomen. Om ägaren är känd, ska ett sådant anspråk göras inom en månad från det att ägaren fick del av en underrättelse från Polismyndigheten om att egendomen omhändertagits. I annat fall ska anspråket göras inom en månad från det att egendomen omhändertogs.

I paragrafen anges vad som sker med de explosiva varor som omhändertagits. Frågan behandlas i avsnitt 5.3.

Av bestämmelsens första stycke följer att explosiva varor som omhändertagits av Polismyndigheten som huvudregel tillfaller staten. Det innebär att äganderätten till egendomen övergår från ägaren till staten. Detta inträffar omedelbart om den explosiva varan omhändertas med ägarens samtycke. Den tidigare ägaren har inte rätt till någon ersättning.

I andra stycket behandlas situationen att den explosiva varan har omhändertagits utan ägarens samtycke. Explosiva varor registreras inte på samma sätt som skjutvapen. För vissa explosiva varor finns dock krav på identitetsmärkning så att de ska kunna spåras genom distributionskedjan. Om varan inte är identitetsmärkt kan den eventuellt vara märkt på något annat sätt, t.ex. genom en adresslapp på en låda, vilket gör att det kan finnas anledning att anta att den

tillhör en bestämd ägare. Polismyndigheten bör i dessa fall eftersöka ägaren och, om en sådan finns, ge denne möjlighet att inom viss tid göra anspråk på egendomen. Polismyndigheten ska då skicka en underrättelse om omhändertagandet till ägaren.

När ägaren har underrättats om att dennes explosiva vara har omhändertagits av Polismyndigheten har ägaren en månad på sig att göra anspråk på egendomen. Tidsfristen börjar löpa den dag då ägaren får del av underrättelsen från Polismyndigheten.

Även ägare som inte är kända för Polismyndigheten har möjlighet att göra anspråk på egendomen. Ett sådant anspråk ska göras inom en månad från den dag då egendomen omhändertogs av Polismyndigheten.

Om ägaren gör anspråk på egendom med stöd av denna bestämmelse tillfaller egendomen inte staten. Möjligheten att lämna ut egendomen till ägaren styrs dock inte av lagen om ansvarsfrihet vid vissa brott mot tillståndsplikten för explosiva varor utan av LBE:s regler. Det innebär att egendomen inte får lämnas ut till någon som inte har tillstånd att hantera egendomen.

Om den explosiva varan är i ett sådant skick att den utgör fara för liv, hälsa eller egendom ska Polismyndigheten omedelbart destruera varan. Detta följer av polislagen (1984:387). Myndigheten behöver då inte eftersöka en potentiell ägare.

4 § Explosiva varor som har tillfallit staten enligt 3 § ska destrueras, om egendomen inte behövs för musealt eller militärt ändamål eller för Polismyndighetens verksamhet.

Av paragrafen framgår att explosiva varor som har tillfallit staten som huvudregel ska destrueras. Frågan behandlas i avsnitt 5.3. Undantag gäller bl.a. om egendomen behövs i Polismyndighetens verksamhet. Det kan t.ex. handla om behovet av att utföra tekniska undersökningar i en utredning som rör ett annat brott där den explosiva varan behövs som bevismaterial. Det kan också, undantagsvis, vara värdefullt att spara inlämnad egendom i Nationellt forensiskt centrum's referenssamling. Att egendomen behövs för museala ändamål kan handla om att den bär vittnesbörd om ett historiskt förlopp och därför bedömas ha ett så stort kulturhistoriskt värde att den bör bevaras.

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om verkställighet av denna lag.

Paragrafen upplyser om att det finns en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela verkställighetsföreskrifter. Frågan behandlas i avsnitt 5.3. Det kan t.ex. vara föreskrifter om hur ägaren ska framställa anspråk enligt 3 § andra stycket och vem som ska destruera egendom som har omhändertagits.