

# Explosiva varor – om införsel, smuggling och Tullverkets befogenheter

*Slutredovisning*

*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 har bestått 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 (inregränslagen) 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.

Den del av uppdraget som avsåg en översyn av straffbestämmelserna i LBE redovisades den 29 mars 2016 i promemorian Skärpta straff för allvarliga brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor. Arbetet har därefter fortskridit med resterande del av uppdraget. I denna del har ingått att göra en översyn av bestämmelserna i inregränslagen i syfte att utreda möjligheten att låta såväl handgranater som vissa andra varor som avses i LBE omfattas av lagen och lämna förslag till de författningsändringar som bedöms nödvändiga och lämpliga. Genom beslut den 13 juni 2016 förlängdes uppdragstiden till den 23 september 2016.

I promemorian *Explosiva varor – om införsel, smuggling och Tullverkets befogenheter* redovisas denna resterande del av uppdraget. Promemorian är skriven i vi-form, eftersom vi arbetat i nära samråd.

Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i september 2016

Petter Asp

/Lisa Eriksson

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	6
1 Författningsförslag .....	9
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.....	9
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor .....	12
2 Uppdraget och arbetet .....	13
2.1 Uppdraget .....	13
2.2 Arbetet .....	13
2.3 Definitioner .....	13
2.4 Avgränsningar .....	14
3 EU-rättslig bakgrund och reglering .....	15
3.1 Inledning.....	15
3.2 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.....	15
3.2.1 Fri rörlighet för varor - huvudregeln i artiklarna 34 och 35 .....	15
3.2.2 Undantag från den fria rörligheten för varor .....	17
3.3 Allmänna rättsprinciper .....	21
3.3.1 Allmänt.....	21
3.3.2 Legalitetsprincipen .....	21
3.3.3 Subsidiaritetsprincipen .....	22
3.3.4 Proportionalitetsprincipen .....	22
3.3.5 Lojalitetsprincipen .....	23
3.4 Kompensatoriska åtgärder .....	23
3.5 Det omarbetade explosivvarudirektivet.....	24
3.5.1 Bakgrund .....	24
3.5.2 Allmänna bestämmelser .....	26
3.5.3 Säkerhetsbestämmelser.....	27
3.5.4 Den explosiva varans överensstämmelse med kraven m.m. ....	28
3.6 Något om det omarbetade pyroteknikdirektivet .....	29
3.7 Europeiska säkerhetsagendan .....	29
4 Bakgrund och nuvarande ordning – svensk reglering .....	30
4.1 Inledning.....	30
4.2 Lagen om brandfarliga och explosiva varor .....	31
4.2.1 Huvuddragen i nuvarande reglering .....	31
4.2.2 Något om aktsamhetskravet.....	33
4.2.3 Något om godkännandekravet .....	33
4.2.4 Något om tillståndsplikten.....	33
4.2.5 Särskilt om explosiva varor .....	34
4.2.6 Särskilt om straffbestämmelserna.....	35

4.2.7	Kort om våra förslag gällande skärpta straff för allvarliga brott mot LBE.....	36
4.3	Kort om relevanta myndighetsföreskrifter .....	37
4.3.1	Allmänt.....	37
4.3.2	Hantering av explosiva varor – undantag från tillståndsplikten .....	38
4.3.3	Överföring, import och export – undantag från tillståndsplikten .....	38
4.3.4	Produktkrav på explosiva varor för civilt bruk och plastiska sprängämnen.....	39
4.4	Kort om varukontroller vid yttre gräns.....	40
4.5	Inregränslagen .....	41
4.5.1	Inledning.....	41
4.5.2	Historik.....	42
4.5.3	Varuslag som omfattas av inregränslagen .....	44
4.5.4	Särskilt om krigsmateriel.....	45
4.5.5	Särskilt om produkter med dubbla användningsområden .....	46
4.5.6	Särskilt om vapen och ammunition .....	47
4.5.7	Särskilt om springstiletter m.m.....	48
4.5.8	Särskilt om sprängämnesprekursorer.....	49
4.5.9	Anmälningsskyldigheten .....	51
4.5.10	Tullverkets befogenheter enligt inregränslagen .....	52
4.6	Smugglingslagen .....	58
4.6.1	Inledning.....	58
4.6.2	Särskilt om straffbestämmelserna och om inregränslagens koppling till smugglingslagen .....	59
4.6.3	Tullverkets befogenheter enligt smugglingslagen.....	61
5	Kort om förhållandena i Finland och Danmark .....	64
5.1	Inledning .....	64
5.2	Finland.....	65
5.3	Danmark.....	66
6	Överväganden och förslag .....	67
6.1	Allmänna utgångspunkter för våra överväganden och förslag.....	67
6.2	Finns det skäl att utvidga inregränslagens tillämpningsområde till att gälla explosiva varor som avses i LBE?.....	71
6.3	Vilka skulle konsekvenserna av ett tillägg i 3 § inregränslagen bli? .....	73
6.3.1	Inregränslagen skulle bli tillämplig .....	73
6.3.2	Smugglingslagen skulle bli tillämplig .....	74
6.3.3	Särskilt om straffnivåerna i LBE och smugglingslagen .....	77
6.4	Förenlighet med EU-rätten .....	77
6.4.1	Inledning – ramarna inom vilka kontroll av varor vid inre gräns kan tillåtas.....	78

6.4.2	Att ge Tullverket befogenheter enligt inregränslagen och smugglingslagen syftar till såväl att bekämpa brott som att upprätthålla allmän ordning och säkerhet .....	80
6.4.3	Den fria rörligheten för explosiva varor är inte fullständigt harmoniserad genom det omarbetade explosivvarudirektivet .....	81
6.4.4	En kontroll av explosiva varor som avses i LBE är proportionerlig, i vart fall om anmälningsskyldigheten görs särskild .....	82
6.5	Förslag - Tullverket ges befogenheter enligt inregränslagen och smugglingslagen .....	85
6.5.1	Tullverket ska kontrollera explosiva varor som avses i LBE .....	85
6.5.2	Subsidiaritetsregeln i LBE ska förtydligas .....	87
6.5.3	Det saknas skäl att ge Tullverket befogenheter vid utförelse till annat EU-land .....	88
7	Förslagets konsekvenser .....	90
7.1	Inledning .....	90
7.2	Ekonomiska konsekvenser .....	90
7.2.1	Inledning .....	90
7.2.2	Konsekvenser för staten .....	91
7.2.3	Konsekvenser för enskilda och företag .....	91
7.3	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet .....	92
7.4	Övriga konsekvenser .....	93
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....	93
8.1	Ikraftträdande .....	93
8.2	Övergångsbestämmelser .....	93
9	Författningskommentar .....	94
9.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen .....	94
9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor .....	97
Referenser	.....	99
Bilaga	Uppdraget .....	104

# Sammanfattning

## Uppdraget

Den övergripande uppgiften i den del av uppdraget som avser en översyn av bestämmelserna i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) och som redovisas i denna promemoria har varit att utreda möjligheten att låta såväl handgranater som vissa andra varor som avses i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE) omfattas av inregränslagen och lämna förslag till de författningsändringar som bedöms nödvändiga och lämpliga. Uppdraget i dess helhet framgår av direktiv som beslutades den 17 november 2015, se *bilaga*.

## Utgångspunkter

Tullverkets möjligheter att göra varukontroller vid gränsen mot ett annat EU-land regleras i inregränslagen. För att Tullverket ska få göra ingripanden med stöd av lagen krävs att den aktuella varan finns uppräknad i dess 3 §. Om varan omfattas av inregränslagen blir den lagens bestämmelser om anmälnings- och uppgiftsskyldighet samt om Tullverkets befogenheter att utföra kontroll m.m. tillämpliga. Dessutom kan lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) bli tillämplig. Det förutsätter dock att det finns en in- eller utförelsestriktion beträffande varan i annan lagstiftning eller att gärningen annars är sådan som avses i 3 § smugglingslagen. Varor som avses LBE omfattas i dagsläget inte av uppräknningen i 3 § inregränslagen. Eftersom dessa varor således inte omfattas av inregränslagen saknar Tullverket befogenhet att ingripa med stöd av lagen vid olovlig införsel av sådana varor från ett annat EU-land. I praktiken kan emellertid också sådana varor komma att i någon mån bli upptäckta av Tullverket om de påträffas i samband med kontroll av någon vara som omfattas av lagen. Om Tullverket på detta vis påträffar en explosiv vara kan verket emellertid inte hantera den vidare utan måste överlämna ärendet till Polismyndigheten.

Att varor som avses i LBE inte omfattas av inregränslagen innebär dessutom att en olovlig införsel av sådana varor från ett annat EU-land inte kan lagföras som smuggling enligt smugglingslagen, trots att det finns en införelsestriktion i 16 § LBE. Som en följd av detta saknas det möjlighet för Tullverket att, i enlighet med smugglingslagens bestämmelser, inleda förundersökning och att tillgripa straffprocessuella tvångsmedel. Sammantaget betyder detta att brott av detta slag får bedömas enligt LBE och hanteras av Polismyndigheten.

## **Tullverket ges befogenheter enligt inregränslagen och smugglingslagen**

### **Tullverket ska vid införsel från annat EU-land kontrollera explosiva varor som avses i LBE**

Det finns flera skäl att utvidga inregränslagens tillämpningsområde till att gälla explosiva varor som avses i LBE. Till att börja med kan nämnas att det framstår som rimligt att Tullverket ges befogenheter att kontrollera varor för vilka det finns införselrestriktioner som är förenliga med EU-rätten. Den införselrestriktion som finns i 16 § LBE har stöd i EU:s omarbetade explosivvarudirektiv.<sup>1</sup> Det framstår också som lämpligt och rimligt att Tullverket ges befogenheter att utreda brott som avser varor som upptäcks vid verkets kontroller i den mån varorna är underkastade införselrestriktioner. En ordning som innebär att Tullverket måste överlämna ärendet till Polismyndigheten framstår inte som effektiv.

En ordning som innebär att Tullverket i stället ges dels befogenhet att kontrollera en särskild anmälningsskyldighet enligt 4 § första stycket inregränslagen vid införsel av explosiva varor, dels befogenhet enligt smugglingslagen att utreda införselbrott som avser sådana varor är enligt vår bedömning förenlig med EU-rätten.

Vi föreslår därför att ett tillägg av denna innebörd ska göras i 3 § inregränslagen. Den som för in en explosiv vara som avses i LBE från ett annat EU-land till Sverige ska således, enligt 4 § första stycket inregränslagen, anmäla varan till Tullverket om villkoret för införsel i 16 § LBE inte är uppfyllt eller om varan förs in med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift.

Inregränslagens bestämmelser om Tullverkets befogenheter att utföra kontroll m.m. blir härigenom tillämpliga när det gäller införsel av explosiva varor från annat EU-land. Dessutom blir smugglingslagens bestämmelser tillämpliga. Det innebär att straffbestämmelserna i smugglingslagen blir tillämpliga vid införsel av explosiva varor från annat EU-land. Det innebär också att smugglingslagens bestämmelser om befogenheter för Tullverket att förhindra, utreda och beivra brott blir tillämpliga vid sådan införsel.

Tullverket ska också ges möjlighet att vägra lämna ut och förverka explosiva varor i enlighet med den ordning som är avsedd i 17 a–17 d §§ inregränslagen. Tillägg av denna innebörd ska därför göras i 17 a och 17 c §§.

<sup>1</sup> Europaparlamentets 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) [det omarbetade explosivvarudirektivet], artikel 11.2.

### **Subsidiaritetsregeln i LBE ska förtydligas**

Enligt subsidiaritetsregeln i 30 § andra stycket LBE ska, enligt dess nuvarande lydelse, inte dömas till ansvar enligt 28 § eller 29 § första eller andra stycket LBE om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken eller enligt smugglingslagen. Detta innebär att bl.a. okvalificerade brott mot tillståndsplikten konsumeras av brott mot brottsbalken och smugglingsbrott.

Subsidiaritetsregeln i 30 § andra stycket LBE gäller dock inte om en gärning (enligt nuvarande 29 § tredje stycket) är att betrakta som grovt brott mot tillståndsplikten och avser explosiva varor.<sup>2</sup> När det gäller grova brott har lagstiftaren emellertid tidigare uttalat att konkurrenssituationer bör hanteras på motsvarande sätt som vid olaga vapeninnehav.<sup>3</sup> Detta innebär, litet förenklat, att smugglingsbrottet konsumeras också grova brott mot LBE, trots att detta inte framgår av bestämmelsen.

Vi föreslår därför att subsidiaritetsregeln i LBE tydliggörs i detta avseende på så sätt att det av den framgår att även ett grovt brott mot LBE konsumeras av ett smugglingsbrott där hanteringen av den explosiva varan ingår som ett led. Därigenom blir det också tydligt hur subsidiaritetsregeln i 30 § LBE förhåller sig till den subsidiaritetsregel som finns i 1 § smugglingslagen.

### **Det saknas skäl att ge Tullverket befogenheter vid utförsel till annat EU-land**

En förflyttning från Sverige till ett annat EU-land omfattas inte av överföringsdefinitionen i 5 § 2 LBE, vilket torde ha sin förklaring i att det också enligt artikel 11 i det omarbetade explosivvarudirektivet är mottagaren som ska ha överföringstillstånd. Det betyder i princip att inregränslagen och smugglingslagen inte kommer att slå till när det gäller utförsel av explosiva varor.

Vi föreslår inte att en utförsel till ett annat EU-land villkoras med förekomsten av ett tillstånd att hantera den ifrågavarande varan. Med utgångspunkt i att det enligt EU-rätten är mottagaren som ska ha tillstånd framstår det som tvivelaktigt om detta skulle vara förenligt med EU-rätten. Vi anser inte heller att det finns tillräckliga skäl att ge Tullverket befogenhet att utreda brott enligt LBE som upptäcks i samband med utförsel till annat EU-land. Sådana brott bör således även fortsättningsvis ankomma på Polismyndigheten att utreda.

<sup>2</sup> I promemorian Skärpta straff för allvarliga brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor har vi föreslagit skärpta straff för allvarliga brott mot lagen. I författningsförslaget har den del som avser grovt brott mot lagen flyttats från 29 § tredje stycket till en ny 29 a §. I förslaget har därför hänvisningen i 30 § till första och andra stycket i 29 § tagits bort (se Skärpta straff för allvarliga brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor s. 13 ff.). I författningsförslaget i avsnitt 1.2 i denna promemoria utgår vi från vår tidigare föreslagna lydelse när vi på nytt föreslår ändringar i 30 § LBE.

<sup>3</sup> Se Hets mot folkgrupp, m.m. (prop. 2001/02:59) s. 54, lagrådets yttrande i densamma och dess hänvisning till NJA 2001 s. 464 samt Ny lag om brandfarliga och explosiva varor (prop. 2009/10:203) s. 61.



# 1 Författningsförslag

## 1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

Häri genom föreskrivs i fråga om lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen att 3, 17 a och 17 c §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §<sup>4</sup>

Lagen är tillämplig endast beträffande följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,

2. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),

3. vapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),

4. injektionssprutor och kanyler,

5. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,

6. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydaggar, spikklubbor och liknande,

7. kulturföremål som avses i 5 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.,

8. hundar och katter för annat ändamål än handel,

9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), samt tobaksvaror vid kontroll av åldersgränsen i 13 § tobakslagen (1993:581),

10. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,

11. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda,

12. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,

13. varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

14. varor som ska beskattas enligt lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter,

15. sprängämnesprekursorer enligt artikel 4.1 i Europa- enligt artikel 4.1 i Europa-

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2014:1497.

parlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer och 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer.

parlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer och 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer,

*16. explosiva varor som avses i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.*

#### 17 a §<sup>5</sup>

Varor som avses i 3 § 1–7, 9, 12 och 13, och som har omhändertagits enligt 17 §, får inte lämnas ut om

1. en sådan vara enligt lag eller annan författning inte får föras in i eller ut ur landet, eller

2. ett särskilt föreskrivet villkor för att varan *skall* få föras in i eller ut ur landet inte är uppfyllt.

Om förutsättningarna i första stycket 2 inte är uppfyllda *skall* den som för in eller för ut varan, eller varans ägare, ges möjlighet att uppfylla förutsättningarna eller, vid införsel, att återutföra varan.

Varor som avses i 3 § 1–7, 9, 12, 13 och 16, och som har omhändertagits enligt 17 §, får inte lämnas ut om

2. ett särskilt föreskrivet villkor för att varan *ska* få föras in i eller ut ur landet inte är uppfyllt.

Om förutsättningarna i första stycket 2 inte är uppfyllda *ska* den som för in eller för ut varan, eller varans ägare, ges möjlighet att uppfylla förutsättningarna eller, vid införsel, att återutföra varan.

#### 17 c §<sup>6</sup>

Tullverket får besluta att varor som avses i 3 § 1–7, 9, 12 och 13, och som har omhändertagits enligt 17 §, *skall* förklaras förverkade om ett beslut enligt 17 a § att en sådan vara inte får lämnas ut har vunnit laga kraft och ägaren, eller den som för in eller för ut varan, inte har uppfyllt förutsättningarna för in- eller utförseln eller, vid införsel, återutfört varan inom en månad från den dag då beslutet vann laga kraft.

Tullverket får även besluta att en vara som avses i första stycket *skall* förverkas om ett tidigare beslut om omhändertagande har upphävts enligt 17 b § och

Tullverket får besluta att varor som avses i 3 § 1–7, 9, 12, 13 och 16, och som har omhändertagits enligt 17 §, *ska* förklaras förverkade om ett beslut enligt 17 a § att en sådan vara inte får lämnas ut har vunnit laga kraft och ägaren, eller den som för in eller för ut varan, inte har uppfyllt förutsättningarna för in- eller utförseln eller, vid införsel, återutfört varan inom en månad från den dag då beslutet vann laga kraft.

Tullverket får även besluta att en vara som avses i första stycket *ska* förverkas om ett tidigare beslut om omhändertagande har upphävts enligt 17 b § och

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2003:811.

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2003:811.

1. ägaren inte har gjort anspråk på varan inom tre månader från den dag då beslutet om att varan inte får lämnas ut upphävdes, eller

2. ägaren, om han har gjort sådant anspråk, inte har hämtat varan inom tre månader från den dag då anspråket framställdes.

Om det finns särskilda skäl får Tullverket medge en förlängning av de tidsfrister som anges i första och andra styckena.

---

Denna lag träder i kraft den 1 november 2017.

## 1.2 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 att 30 § ska ha följande lydelse.

*Lydelse enligt promemorian Föreslagen lydelse*  
*Skärpta straff för allvarliga brott*  
*mot lagen om brandfarliga och*  
*explosiva varor*

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

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 november 2017.

## 2 Uppdraget och arbetet

### 2.1 Uppdraget

Direktiven för vårt uppdrag beslutades den 17 november 2015 och finns fogade till denna promemoria, se *bilaga*. Av direktiven framgår att uppdraget har bestått 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 (inregränslagen) avseende kontroll av införsel av brandfarliga och explosiva varor.

Den del av uppdraget som avsåg en översyn av straffbestämmelserna i LBE redovisades den 29 mars 2016 i promemorian Skärpta straff för allvarliga brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor. Arbetet har därefter fortskridit med resterande del av uppdraget. Genom beslut den 13 juni 2016 förlängdes uppdragstiden till den 23 september 2016.

I uppdraget, såvitt nu är av intresse, ingår att göra en översyn av bestämmelserna i inregränslagen i syfte att utreda möjligheten att låta såväl handgranater som vissa andra varor som avses i LBE omfattas av lagen och lämna förslag till de författningsändringar som bedöms nödvändiga och lämpliga. 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 uppdraget inleddes den 30 november 2015. Under utredningstiden har samråd skett med Tullverket, 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. Sekreteraren har i februari 2016 varit på studiebesök hos Nationella Bombskyddet för inhämtande av information och kunskap om bl.a. handgranater. Efter delredovisningen den 29 mars 2016 har ytterligare kontakter förekommit med Tullverket, MSB och KCEM.

### 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).<sup>7</sup> 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 sedan den 1 juni 2016 hantering, överföring, import och export<sup>8</sup> av de aktuella varorna samt sådana förberedande och efterföljande åtgärder som behövs med hänsyn till brand- och explosionsrisken och till konsekvenserna av en brand eller en explosion (1 §). Begreppen definieras i 5 § LBE och har i denna promemoria samma innebörd som i lagen.

## 2.4 Avgränsningar

Vårt uppdrag har, även 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 men vilka det inte har funnits möjlighet att hantera inom ramen för uppdraget.

En sådan fråga är om de skärpningar som förutses vad gäller allvarliga brott mot LBE, och som redan har genomförts vad gäller vapenbrott, borde föranleda ändringar i lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen). När synnerligen grova brott införs för hantering av vissa varor kan det vara naturligt att överväga om det finns skäl att konstruera straffskalorna i smugglingslagen på motsvarande sätt. Straffskalan för smugglingsbrottet ger emellertid utrymme för att beakta den skärpta synen på brott mot LBE vid straffmätningen av smugglingsbrott som avser explosiva varor (se Skärpta straff för allvarliga brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor s. 60 ff.).

Ytterligare ett område som det kan finnas skäl att se över med anledning av de frågor som övervägs inom ramen för detta uppdrag är frågor som har att göra med att transporter av explosiva varor generellt har undantagits från tillämpningsområdet för LBE, se 2 § LBE. Även om det inte kan sättas likhetstecken mellan transport av explosiva varor och hantering av explosiva varor i ett fordon, innebär bestämmelsen i 2 §

<sup>7</sup> Jfr 36 § första stycket 1 LBE och 25 § första stycket 1 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.

<sup>8</sup> Regeringen lämnade i propositionen Genomförande av det omarbetade direktivet om explosiva varor (prop. 2015/16:94) förslag till de ändringar i lagen som krävdes för att genomföra det omarbetade explosivvarudirektivet (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]). Numera regleras det således uttryckligen i lagen att även export (dvs. utförsel från Sverige till annat land än land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller land som enligt avtal med EU utgör en del av EU:s inre marknad för varor) av explosiva varor omfattas av krav på tillstånd.

LBE att åtskilliga fall då explosiva varor hanteras i ett fordon kommer att vara undantagna från tillämpningsområdet för LBE och därmed också från lagens bestämmelser om tillståndsplikt och straff. Det kan enligt vår mening finnas skäl att, bl.a. mot bakgrund av de ändringar som föreslås i våra promemorior, överväga om det finns anledning att se över nämnda undantag.

Vi har dock inte haft möjlighet att inom ramen för vårt uppdrag lämna förslag också i dessa delar.

## 3 EU-rättslig bakgrund och reglering

### 3.1 Inledning

Vårt uppdrag innefattar frågor med EU-rättslig anknytning. Nedan följer därför en redogörelse för de delar av EU-rätten som är av betydelse för uppdraget. Kapitlet inleds med en redogörelse för bestämmelserna om fri rörlighet för varor i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (EUF-fördraget). Därefter redogörs för de allmänna rättsprinciper som gäller inom EU. Sedan återfinns ett kort avsnitt om s.k. kompensatoriska åtgärder och en redogörelse för Europaparlamentets 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) [det omarbetade explosivvarudirektivet]. Därefter följer ett kort avsnitt om Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/29/EU av den 12 juni 2013 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av pyrotekniska artiklar (omarbetning) [det omarbetade pyroteknikdirektivet]. Avslutningsvis återfinns en redogörelse för ett meddelande från Europeiska kommissionen benämnt Europeiska säkerhetsagendan. Även i kapitel 4 redogörs, i anslutning till redogörelsen för vilka varuslag som lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) omfattar, kortfattat för vissa EU-rättsakter.

### 3.2 Fördraget om Europeiska unionens funktionsätt

#### 3.2.1 Fri rörlighet för varor - huvudregeln i artiklarna 34 och 35

I artikel 26.2 i EUF-fördraget stadfästs EU:s målsättning att upprätta en inre marknad utan inre gränser med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital. Principen om fri rörlighet för varor är således en central beståndsdel i skapandet och upprätthållandet av den inre marknaden inom EU. Principen kommer till uttryck i artiklarna 34 och 35 i EUF-fördraget. Bestämmelsen i artikel 34 förbjuder kvantitativa *importrestriktioner* mellan medlemsstaterna och åtgärder med

motsvarande verkan. Artikel 35 förbjuder på motsvarande sätt kvantitativa *exportrestriktioner* och åtgärder med motsvarande verkan. I praktiken har bestämmelsen i artikel 34 större betydelse, eftersom importrestriktioner skyddar den nationella marknaden från utländsk konkurrens vilket ger andra länder större anledning att invända mot den typen av åtgärder.

Med kvantitativa restriktioner avses åtgärder som avser totala eller partiella förbud mot import, export eller transitering.<sup>9</sup> Begreppet ”åtgärder med motsvarande verkan” har mycket större räckvidd än en kvantitativ restriktion. Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) har i domen *Dassonville*<sup>10</sup> angett att åtgärder med motsvarande verkan ska anses innefatta ”alla handelsregler antagna av medlemsstater som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, för handeln inom gemenskapen”.<sup>11</sup> Artikel 34 i EUF-fördraget gäller inte bara för nationella åtgärder som diskriminerar gentemot importerade varor, utan även sådana åtgärder som rent juridiskt i lika grad verkar gälla för inhemska och importerade varor, men som i praktiken utgör en större börda för importerade varor (denna extra börda beror på att de importerade varorna måste uppfylla två uppsättningar regler – dels reglerna i tillverkningslandet, dels reglerna i importlandet).<sup>12</sup>

Nationella åtgärder som direkt rör import av produkter från andra medlemsstater försvårar importen och betraktas därför regelmässigt som åtgärder med motsvarande verkan enligt artikel 34 i EUF-fördraget. Skyldigheten att skaffa en importlicens innan man importerar en vara är ett tydligt exempel. Eftersom denna typ av formella förfaranden kan ge upphov till förseningar utgör en sådan skyldighet en överträdelse av artikel 34 i EUF-fördraget även om licenserna automatiskt beviljas och den berörda medlemsstaten inte avser att förbehålla sig rätten att neka att bevilja en licens.

Inspektioner och kontroller, såsom veterinärkontroller, sanitära kontroller och andra kontroller, inklusive tullkontroller på importerade (och exporterade) produkter anses vara åtgärder med motsvarande verkan enligt artiklarna 34 och 35 i EUF-fördraget.<sup>13</sup> Sådana inspektioner försvårar import och export och gör denna dyrare på grund av de förseningar som inspektionerna medför och de extra transportkostnader som näringsidkaren därför kan drabbas av.

<sup>9</sup> EU-domstolens dom av den 12 juli 1973 i mål 2/73, *Geddo* (REG 1973, s. 865).

<sup>10</sup> EU-domstolens dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74, *Dassonville* (REG 1974, s. 837).

<sup>11</sup> Denna definition har med smärre variationer bekräftats i domstolens rättspraxis.

Begreppet ”handelsregler” brukar inte förekomma nuförtiden, eftersom definitionen i domen i målet *Dassonville* i praktiken inte begränsas till handelsregler utan även omfattar exempelvis tekniska bestämmelser.

<sup>12</sup> Fri rörlighet för varor –Handledning för tillämpningen av fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor, Europeiska kommissionen, 2010, s. 12. EU-domstolen har i senare praxis påpekat vissa begränsningar i räckvidden för begreppet ”åtgärder med motsvarande verkan” när det gäller vissa s.k. försäljningsformer, se EU-domstolens dom den 24 november 1993 i de förenade målen C-267/91 och C-268/91, *Keck och Mithouard* (REG 1993, s. I-6097).

<sup>13</sup> EU-domstolens dom av den 8 juli 1975 i mål 4/75, *Rewe Zentralfinanz* (REG 1975, s. 843).



När den inre marknaden inrättades den 1 januari 1993 försvann de återkommande gränskontrollerna av varor. Nuförtiden får medlemsstaterna inte utföra kontroller vid gränserna om dessa inte utgör en del av ett allmänt kontrollsystem som sker i liknande omfattning inom det nationella territoriet och/eller om de utför stickprovskontroller. Om sådana kontroller, oavsett var de äger rum, emellertid innebär en systematisk kontroll av importerade produkter anses de fortfarande utgöra åtgärder med motsvarande verkan<sup>14</sup>, vilka endast i undantagsfall kan anses vara motiverade och i så fall bara om strikta villkor har uppfyllts.<sup>15</sup>

### 3.2.2 Undantag från den fria rörligheten för varor

#### Artikel 36

I artikel 36 i EUF-fördraget finns en bestämmelse om när undantag får göras från bestämmelserna i artiklarna 34 och 35. Enligt artikel 36 ska bestämmelserna i artiklarna 34 och 35 inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

EU-domstolen har gjort en snäv tolkning av förteckningen över undantag i artikeln, vilka alla gäller icke-ekonomiska intressen. Dessutom måste alla åtgärder respektera proportionalitetsprincipen (se mer nedan i avsnitt 3.3.4) Bevisbördan för att motivera de åtgärder som antas enligt artikel 36 i EUF-fördraget ligger hos medlemsstaterna, men när en medlemsstat lägger fram övertygande bevis är det upp till kommissionen att visa att de vidtagna åtgärderna inte är lämpliga i just det fallet.<sup>16</sup>

Även om de allmänna principerna om fri rörlighet för varor anges i artiklarna 34–36 i EUF-fördraget är dessa artiklar inte den enda måttstocken för att avgöra om nationella åtgärder är förenliga med inre marknadsreglerna. Dessa tre artiklar i fördraget gäller inte när en viss produkts fria rörlighet är fullständigt harmoniserad genom mer specifik EU-lagstiftning, dvs. där en viss produkts tekniska specifikationer eller försäljningsvillkor harmoniseras genom direktiv eller förordningar som EU har antagit. Om sekundärlagstiftning är relevant måste de nationella bestämmelserna bedömas mot bakgrund av sekundärlagstiftningens

<sup>14</sup> EU-domstolens dom av den 15 april 1997 i mål C-272/95 *Rewe-Zentralfinanz, Deutsches Milch-Kontor II* (REG 1997, s. I-1905).

<sup>15</sup> Fri rörlighet för varor – Handledning för tillämpningen av fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor, s. 16.

<sup>16</sup> Se Fri rörlighet för varor – Handledning för tillämpningen av fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor, s. 26, och där angivna hänvisningar.

bestämmelser och inte mot bakgrund av fördragets bestämmelser.<sup>17</sup> Detta beror på att harmonisering av lagstiftningen kan ses som ett sätt att förverkliga principen om fri rörlighet för varor genom att konkreta rättigheter och skyldigheter införs för specifika produkter. Alla problem i samband med harmoniseringen av lagstiftningen måste därför analyseras i ljuset av sådana konkreta termer och inte utifrån de allmänna principer som anges i EUF-fördraget. EUF-fördragets bestämmelser har dock fortfarande ett stort tillämpningsområde. Antingen är vissa omständigheter och/eller produkter över huvud taget inte harmoniserade eller så är de endast delvis harmoniserade. Varje gång det inte går att identifiera någon harmoniserande lagstiftning kan man förlita sig på artiklarna 34–36 i EUF-fördraget. På så sätt fungerar fördragsartiklarna som ett skyddsnät för att se till att varje hinder för handeln på den inre marknaden kan granskas för att se om det är förenligt med EU-rätten.<sup>18</sup>

Man kan inte förlita sig på artikel 36 i EUF-fördraget för att motivera avsteg från den harmoniserade lagstiftningen.<sup>19</sup> Om det saknas harmoniserad EU-lagstiftning är det å andra sidan upp till medlemsstaterna att definiera sina egna skyddsnivåer. Om det finns delvis harmonisering ges medlemsstaterna ofta i själva harmoniseringslagstiftningen uttryckligen tillåtelse att behålla eller införa hårdare åtgärder så länge dessa är förenliga med fördraget. I sådana fall måste domstolen göra en bedömning av hur de berörda bestämmelserna förhåller sig till artikel 36 i EUF-fördraget.

Även om en åtgärd kan motiveras enligt ett av undantagen i artikel 36 i EUF-fördraget får den, enligt andra meningen i artikeln, ”inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna”. Den andra delen av artikeln är tänkt att förhindra missbruk från medlemsstaternas sida. EU-domstolen har slagit fast att målet med artikel 36 andra meningen är att hindra att restriktioner för handeln som grundas på de skäl som anges i första meningen missbrukas och utnyttjas för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller indirekt skydda vissa inhemska produkter<sup>20</sup>, dvs. att förhindra att medlemsstaterna använder undantagsregeln för att vidta åtgärder som i realiteten är protektionistiska.

Allmän ordning tolkas mycket strikt av domstolen och har sällan ensamt godtagits som skäl för undantag enligt artikel 36 i EUF-fördraget. Ett sådant undantag godtas exempelvis inte om det är avsett som en allmän skyddsklausul eller enbart är tänkt att användas i protektionistiskt, ekonomiskt syfte. Om ett annat undantag i artikel 36 i EUF-fördraget skulle vara tillämpligt tenderar domstolen att använda detta eller hänvisa till såväl allmän ordning som de andra undantagen. Ett undantag som

<sup>17</sup> EU-domstolens dom av den 14 december 2004 i mål C-309/02, *Radlberger Getränkegesellschaft och S. Spitz* (REG 2004, s. I-11763), punkt 53.

<sup>18</sup> Se Fri rörlighet för varor –Handledning för tillämpningen av fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor, s. 9.

<sup>19</sup> EU-domstolens dom av den 11 juli 2000 i mål C-473/98, *Toolex* (REG 2000, s. I-5681) och av den 5 oktober 1977 i mål 5/77, *Tedeschi mot Denkavit* (REG 1977, s. 1555).

<sup>20</sup> EU-domstolens dom av den 14 december 1979 i mål 34/79, *Henn och Darby* (REG 1979, s. 3795), punkt 21 och av den 25 juli 1991 i de förenade målen C-1/90 och C-176/90, *Aragonesa de Publicidad Exterior och Publivia* (REG 1991, s. I-4151), punkt 20.

grundat sig uteslutande på en hänvisning till allmän ordning har godtagits i ett fall i domstolens praxis. En medlemsstat begränsade importen och exporten av samlarmynt i guld. Domstolen konstaterade att åtgärden var berättigad med hänsyn till allmän ordning, eftersom den rörde skyddet av rätten att präglade mynt, vilken ansågs vara ett av en stats grundläggande intressen.<sup>21</sup>

Som grund för att göra undantag från förbudet mot handelshindrande åtgärder har ”allmän säkerhet” åberopats bl.a. inom området för EU:s energimarknad. I ett sådant fall beslutade en medlemsstat att importörer av petroleumprodukter var tvungna att köpa upp till 35 % av sitt behov av dessa produkter från ett statligt petroleumbolag till priser som fastställdes av regeringen. EU-domstolen slog fast att denna åtgärd var tydligt protektionistisk och utgjorde en överträdelse av artikel 34 i EUF-fördraget. Den ansågs emellertid kunna motiveras av hänsyn till den allmänna säkerheten, dvs. för att kunna behålla ett livskraftigt raffinaderi som kunde garantera försörjningen i kristider.<sup>22</sup>

Domstolen har även godtagit motiveringar som byggts på hänsyn till den allmänna säkerheten i mål som har rört handel med strategiskt känsliga varor<sup>23</sup> och varor med dubbla användningsområden<sup>24</sup>, på grund av risken för en allvarlig störning i förhållandet till annat land eller av den fredliga samexistensen mellan folken, vilket skulle kunna påverka en medlemsstats allmänna säkerhet. I dessa mål angav domstolen att tillämpningsområdet för artikel 36 i EUF-fördraget omfattar både inre säkerhet (t.ex. upptäckten och förhindrandet av brott och trafikreglering) och yttre säkerhet.<sup>25</sup>

### Artikel 346

I detta sammanhang ska också nämnas artikel 346.1 b i EUF-fördraget, som ger vapen, ammunition och krigsmateriel en EU-rättslig särställning. Artikelns anger att varje medlemsstat får vidta åtgärder, som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel; sådana åtgärder får emellertid inte försämra konkurrensvillkoren på den gemensamma marknaden för varor som inte är avsedda speciellt för militära ändamål. Artikelns har inom EU-rätten givits den innebörden att krigsmateriel anses som undantaget från bestämmelserna om fri rörlighet för varor. Den innebär i praktiken att alla produkter som medlemsländerna definierar som krigsmateriel enligt nationella förteckningar är undantagna från det fria varuutbytet inom EU.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> EU-domstolens dom av den 23 november 1978 i mål 7/78, *Thompson* (REG 1978, s. 2247).

<sup>22</sup> EU-domstolens dom av den 10 juli 1984 i mål 72/83, *Campus Oil* (REG 1984, s. 2727).

<sup>23</sup> EU-domstolens dom av den 4 oktober 1991 i mål C-367/89, *Richardt* (REG 1991, s. I-4621).

<sup>24</sup> EU-domstolens domar av den 17 november 1995 i mål C-83/94, *Leifer med flera* (REG 1995, s. I-3231) och mål C-70/94, *Werner* (REG 1995, s. I-3189).

<sup>25</sup> Fri rörlighet för varor – Handledning för tillämpningen av fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor, s. 27.

<sup>26</sup> Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (prop. 1994/95:19) s. 145.

## Tvingande hänsyn

I domen *Cassis de Dijon*<sup>27</sup> slog EU-domstolen fast att vissa handelshinder kan godtas med hänsyn till vissa tvingande hänsyn. De tvingande hänsynen är undantag som skapats genom praxis och som kan åberopas av medlemsstater som önskar legitimera icke-diskriminerande men handelshindrande åtgärder vilka annars skulle anses otillåtna enligt *Cassis*-doktrinen. Undantagen i artikel 36 kan ibland åberopas även här men doktrinen om tvingande hänsyn erbjuder ytterligare ett antal andra, mer eller mindre klart definierade, möjliga rättfärdigande hänsyn. Hänsynen till effektiv skattekontroll, goda handelsseder och konsumentskydd nämndes redan i *Cassis de Dijon*-domen. I senare domar har domstolen utökat sin exemplifiering med t.ex. begränsningar till skydd för grundläggande mänskliga rättigheter, brottsbekämpning och säkerställande av trafiksäkerhet.

I ett mål om ett portugisiskt förbud mot anbringande av solskyddsfilm på glasrutor på bilar fann domstolen således att brottsbekämpning och trafiksäkerhet kan utgöra sådana tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera åtgärder som innebär hinder för den fria rörligheten för varor.<sup>28</sup> Portugal framhöll i målet att det aktuella förbudet var till för att tjänstemän vid de behöriga myndigheterna snabbt skulle kunna se in i motorfordon från utsidan utan att behöva stoppa dem för att, för det första, kunna kontrollera den obligatoriska användningen av bilbälte och, för det andra, kunna identifiera eventuella lagöverträdare i brottsbekämpningssyfte. Domstolen fann alltså att brottsbekämpning och trafiksäkerhet kan utgöra sådana tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera hinder för den fria rörligheten för varor men konstaterade att det ankommer på medlemsstaterna att visa att deras lagstiftning dels är ägnad att säkerställa att sådana mål uppnås, dels är förenlig med proportionalitetsprincipen. Sammantaget ansåg domstolen att förbudet var för långtgående och således oproportionerligt i förhållande till de eftersträlvade målen.

Även när det gäller de tvingande hänsynen är en grundläggande förutsättning för dess åberopande att det aktuella området inte harmoniserats. I likhet med vad som gäller vid åberopande av artikel 36 måste medlemsstater som önskar stödja sig på tvingande hänsyn, som framgått, även klara av den obligatoriska proportionalitetsbedömningen. Se mer om denna bedömning nedan i avsnitt 3.3.4.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> EU-domstolens dom av den 20 februari 1979 i mål 120/78, *Rewe-Zentral, Cassis de Dijon* (REG 1979, s. 649).

<sup>28</sup> EU-domstolens dom av den 10 april 2008 i mål C-265/06, *kommissionen mot Portugal* (REG 2008, s. I-2245), punkt 38.

<sup>29</sup> Se Ulf Bernitz och Anders Kjellgren, *Europarättens grunder*, 2014, s. 314 f., med där angivna hänvisningar.

## 3.3 Allmänna rättsprinciper

### 3.3.1 Allmänt

Allmänna rättsprinciper är normer av en mera abstrakt och generell karaktär, vilka har spelat stor roll för EU-rättens utveckling. För EU-domstolens del har det över åren varit en central uppgift att etablera en fungerande europeisk rättsordning genom att i många fall fylla ut luckorna i de knappa och ofullständiga fördragsreglerna med hjälp av allmänna rättsprinciper.

EU-domstolen har härlett de allmänna rättsprinciperna ur fördragen, men även grundat dessa på gemensamma rättstraditioner i medlemsstaterna. Främst har domstolen inspirerats av kontinentaleuropeisk rättstradition, såsom fransk och tysk rätt, där allmänna rättsprinciper tillmätts avsevärd betydelse, väsentligt större än vad som hittills varit fallet i svensk rätt (där det i rättstillämpningen traditionellt funnits en benägenhet att om möjligt söka efter lagstöd som uttryck för rättsläget). EU-domstolen betraktar alltså de allmänna rättsprinciperna som integrerade delar av EU-rätten och som sådana också underkastade domstolens tolkningsföreträde. De är bindande för EU och dess institutioner samt även, inom ramen för unionens kompetens, för medlemsstater och individer. Principerna innehåller grundläggande värderingar som anses prägla och genomsyra EU-rätten. De kan därför användas såväl vid tolkning av rättsregler som vid utfyllnad av lagstiftning genom rättspraxis.

De allmänna rättsprinciperna har som nämnts huvudsakligen utvecklats inom ramen för EU-domstolens praxis. Successivt har emellertid många av principerna blivit kodifierade såvitt gäller deras bärande innehåll. Det gäller bl.a. de fyra allmänna rättsprinciper av konstitutionell karaktär som behandlas nedan, nämligen legalitetsprincipen, subsidiaritetsprincipen, proportionalitetsprincipen och lojalitetsprincipen.<sup>30</sup>

### 3.3.2 Legalitetsprincipen

Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) nämner rättsstaten bland EU:s grundläggande värden (artikel 2) och verksamheten inom EU vilar, som framhållits, på fasta rättsliga principer. Denna legala grundval och arbetsmetodik, som skiljer EU från internationella organisationer i allmänhet, har delvis sin förklaring i kontinentaleuropeisk tradition men också i unionssamarbetets vittgående och långsiktiga karaktär, som gör det nödvändigt med precisa rättsregler. En grundläggande utgångspunkt är därvid den legalitetsprincip, som finns redan i fördragsverkets grundläggande bestämmelser och som i hög grad generellt genomsyrar verksamheten inom EU.

Legalitetsprincipen har betydelse för såväl EU:s interna som externa beslutsfördelning. Internt innebär den bl.a. att de olika institutionerna måste respektera varandras befogenheter och den därpå baserade

<sup>30</sup> Se Bernitz och Kjellgren s. 139 f.

maktbalansen. Externt innebär principen att EU inte ska verka på andra områden än där medlemsstaterna genom fördragen tilldelat unionen kompetens för att uppnå fördragets mål. Legalitetsprincipen rör inte bara frågan om huruvida EU generellt sett har kompetens att agera, utan även när och hur denna makt får utnyttjas.<sup>31</sup>

### **3.3.3 Subsidiaritetsprincipen**

Subsidiaritetsprincipen finns fördragsfäst i artikel 5.3 i EU-fördraget. Principen innebär att åtgärder inte ska vidtas på högre beslutsnivå än vad som är behövligt. Bestämmelsen anger att på de områden där unionen inte har exklusiv befogenhet ska den i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Fråga är alltså i grunden om en princip som innebär att olika typer av åtgärder i första hand ska vidtas på nationell nivå och att åtgärder på unionsnivå ska vidtas först när nationella åtgärder är otillräckliga.

### **3.3.4 Proportionalitetsprincipen**

Proportionalitetsprincipen är en allmän rättsprincip med vid räckvidd och av stor betydelse för EU-rätten. Den innebär, generellt uttryckt, att vidtagna åtgärder för att uppnå ett visst ändamål inte får vara mer betungande eller långtgående än som kan anses nödvändigt för att uppnå det eftersträfvade ändamålet.

Proportionalitetsprincipen är en konstitutionell princip som sätter gränser för utövandet av unionens maktbefogenheter. De åtgärder unionen vidtar får, enligt artikel 5.4 i EU-fördraget, till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå de i fördragen angivna målen. Principen sätter därmed gränser för vilka lagstiftningsåtgärder som får vidtas inom ramen för EU:s lagstiftningsprocess. Det finns ett nära sakligt samband mellan subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Proportionalitetsprincipen har emellertid sin största betydelse som allmän rättsprincip inom ramen för rättstillämpningen och då särskilt i EU-domstolens praxis. Det ska råda en balans mellan mål och medel och vara sannolikt att målet uppnås genom vidtagna åtgärder. Om det finns möjlighet att välja mellan flera verksamma åtgärder, t.ex. olika typer av sanktioner, ska man välja den minst betungande. Domstolen kan härigenom utöva ett slags rimlighetskontroll. Prövningen innefattar först en bedömning av den aktuella åtgärdens ändamålsenlighet, därefter dess nödvändighet och sist görs en avbalansering. Vid prövningen blir det ofta fråga om en helhetsbedömning av den föreliggande situationen, men det

<sup>31</sup> Se Bernitz och Kjellgren s. 36 f., med där angivna hänvisningar.

förekommer också exempel på mycket ingående bedömningar i olika enskildheter i fallen.

En proportionalitetsbedömning mellan mål och medel är i rättspraxis grundläggande när det gäller att bedöma olika slags åtgärder som begränsar den fria rörligheten på den inre marknaden. Så är bl.a. fallet när det gäller att avgöra om en medlemsstat har tillräckligt angelägna skäl för att upprätthålla en åtgärd som verkar handelshindrande för import från andra länder inom EU.<sup>32</sup>

### 3.3.5 Lojalitetsprincipen

I förhållandet mellan EU och medlemsstaterna gäller den grundläggande lojalitetsprincipen. Detta är en central konstitutionell princip som genomsyrar hela EU:s verksamhet. Som framgår av artikel 4.3 i EU-fördraget ska unionen och medlemsstaterna respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen. Lojalitetsplikten är således ömsesidig och gäller även för EU:s institutioner i förhållande till medlemsstaterna och dessas myndigheter. Likväl torde principens främsta betydelse ligga i de krav som unionen generellt ställer på medlemsstaterna.

För att EU ska kunna fungera effektivt och fullgöra sina skyldigheter är det av avgörande betydelse att också medlemsstaterna å sin sida lojalt respekterar sina skyldigheter och säkerställer att unionsrätten verkligen efterlevs, genomförs och tillämpas fullt ut på den nationella planet, på det sätt som krävs för att de unionsrättsliga reglerna ska få fullt genomslag. Av artikel 4.3 i EU-fördraget framgår att medlemsstaterna härvid ska vidta alla lämpliga åtgärder som kan behövas för att säkerställa sina unionsrättsliga skyldigheter, men också avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av EU:s mål. Principen kan alltså komma att ställa krav på både positivt handlande och på att medlemsstaterna avstår från att vidta vissa typer av åtgärder.

Det följer av lojalitetsprincipen att medlemsländerna är skyldiga att anpassa sina nationella bestämmelser och nationella myndigheters och organs ageranden så att de står i överensstämmelse med EU-rätten. EU-domstolen har slagit fast att denna skyldighet ska iakttas av alla statliga organ, såväl lagstiftande, verkställande och dömande som statliga företag, myndigheter på alla nivåer samt av enskilda organ till vilka staten delegerar myndighetsutövning.<sup>33</sup>

## 3.4 Kompensatoriska åtgärder

Den inre marknaden ska som framgått, enligt artikel 26.2 i EUF-fördraget, omfatta ett område utan inre gränser. Inom detta område ska fri rörlighet gälla för varor, personer, tjänster och kapital. Fri rörlighet för varor råder sedan den 1 januari 1993, då de inre gränskontrollerna i

<sup>32</sup> Se Bernitz och Kjellgren s. 43 f. och s. 157 f., med där angivna hänvisningar.

<sup>33</sup> Se Bernitz och Kjellgren s. 45 f., med där angivna hänvisningar.

princip avskaffades i enlighet med de tankegångar som kommissionen lagt fast i vitboken om förverkligandet av den inre marknaden<sup>34</sup>. Det finns således i princip inte längre någon skyldighet att deklarerar varor när dessa förs över inre gräns. Samtidigt gäller emellertid att det finns skyddsbehov som måste tillgodoses. Detta för att hindra att t.ex. narkotika förs över de inre gränserna eller att smittsamma djursjukdomar sprids med djur eller djurprodukter i trafiken mellan medlemsstaterna. Detta kan jämföras med det behov av kompensatoriska åtgärder som finns vad gäller Schengensamarbetet och personkontrollen.

Denna typ av åtgärder, kompensatoriska åtgärder, är således till för att kompensera för de gränskontroller som tidigare gjordes vid gränserna mellan länderna. Kompensatoriska åtgärder nämns i kommissionens vitbok för förverkligandet av den inre marknaden. I vitboken anges att kontrollerna vid den inre gränsen ska försvinna och att detta kräver att gemenskapspolitiken ändras, så att behovet av kontroller undanröjs. Kompensatoriska åtgärder finns beslutade både på EU-nivå och på nationell nivå.

EU:s förordningar och direktiv beträffande den legala handeln med olika slags varor ger många exempel på hur kontrollfrågan kan lösas utan att kontroller vid gränserna görs. Exempel på bestämmelser vilka innehåller kompensatoriska åtgärder finns beträffande produkter med dubbla användningsområden<sup>35</sup>, vapen<sup>36</sup> och sprängämnesprekursorer<sup>37</sup>. Bestämmelserna i dessa EU-rättsakter beskrivs kortfattat i anslutning till redogörelsen för vilka varuslag som inregränslagen omfattar (avsnitt 4.5.5, 4.5.6 och 4.5.8). När det gäller explosiva varor finns bestämmelser som innehåller kompensatoriska åtgärder i det omarbetade explosivvarudirektivet och i det omarbetade pyroteknikdirektivet, se avsnitten nedan.

## 3.5 Det omarbetade explosivvarudirektivet

### 3.5.1 Bakgrund

I syfte att åstadkomma fri rörlighet för explosiva varor och samtidigt en hög skyddsnivå, antog EU år 1993 rådets direktiv 93/15/EEG av den 5 april 1993 om harmonisering av bestämmelserna om utsläppande på marknaden och övervakning av explosiva varor för civilt bruk (det tidigare explosivvarudirektivet). Direktivet har omarbetats genom det

<sup>34</sup> Förverkligandet av den inre marknaden, Vitbok från Kommissionen till Europeiska rådet (Milano den 28–29 juni 1985), Utrikesdepartementets handelsavdelning, svensk översättning.

<sup>35</sup> Rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden (omarbetning).

<sup>36</sup> Rådets direktiv 91/477/EEG av den 18 juni 1991 om kontroll av förvärv och innehav av vapen.

<sup>37</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 av den 15 januari 2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer.



omarbetade explosivvarudirektivet<sup>38</sup>. Detta direktiv, som trädde i kraft den 18 april 2014, skulle vara genomfört i medlemsstaterna senast den 19 april 2016 och de nya bestämmelser som är nödvändiga för att genomföra direktivet skulle tillämpas från och med den 20 april 2016.

Det omarbetade explosivvarudirektivet är framtaget som ett led i genomförandet av det s.k. varupaketet som antogs av EU i juli 2008. I varupaketet ingår bl.a. Europaparlamentets och rådets beslut nr 768/2008/EG av den 9 juli 2008 om en gemensam ram för saluföring av produkter och upphävande av rådets beslut 93/465/EEG. Beslutet är tänkt att fungera som en mall för hur kommande och reviderade EU-rättsakter som reglerar produkter ska utformas. Beslutet innehåller referensbestämmelser när det gäller t.ex. definitioner, skyldigheter för ekonomiska aktörer (dvs. tillverkare, distributörer, importörer m.fl.) och krav på anmälda organ som kontrollerar produkter. I varupaketet ingår även Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 om krav för ackreditering och marknads kontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93. Förordningen innehåller bestämmelser om marknads kontroll och gränskontroll. Sedan den 1 januari 2010 är bestämmelserna i förordningen direkt tillämpliga i samtliga medlemsstater. I förordningen finns bestämmelser om CE-märkning. CE-märkning är obligatorisk för i EU-lagstiftningen specificerade produktkategorier.<sup>39</sup> Genom CE-märkningen intygar tillverkaren att produkten överensstämmer med de lagstadgade kraven på säkerhet, hälsa och miljö, men även andra produktgenskaper. Tillverkaren ansvarar också för att produkten som är avsedd att släppas ut på EU-marknaden har konstruerats, tillverkats och kontrollerats enligt regelverket.

Bestämmelserna i beslut nr 768/2008/EG och förordning (EG) nr 765/2008 hör nära samman och kompletterar varandra. Till skillnad från förordningen är bestämmelserna i beslutet inte direkt tillämpliga utan har integrerats i det omarbetade explosivvarudirektivet som sedan ska genomföras i nationell rätt. Anpassningen till beslut nr 768/2008/EG innebär inga ändringar av tillämpningsområdet för eller de väsentliga skyddskraven i det tidigare explosivvarudirektivet. Anpassningen av direktivet innebär dock bl.a. att vissa definitioner lagts till, att de ekonomiska aktörernas skyldigheter har klargjorts och att anmälningskriterierna för anmälda organ har skärpts.

Regeringen lämnade i propositionen Genomförande av det omarbetade direktivet om explosiva varor<sup>40</sup> förslag till de ändringar i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE) som bedömdes nödvändiga för att genomföra direktivet i svensk rätt. Lagändringarna trädde i kraft den 1 juni 2016.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Europaparlamentets 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).

<sup>39</sup> Hit hör bl.a. explosiva varor för civilt bruk och fyrverkerier.

<sup>40</sup> Prop. 2015/16:94.

<sup>41</sup> SFS 2016:379.

Enligt ett av de inledande skälen i direktivet är det, för att säkerställa fri rörlighet för explosiva varor, nödvändigt att harmonisera lagstiftningen om tillhandahållande på marknaden av explosiva varor (10). I skälen anges emellertid också att direktivet inte bör påverka medlemsstaternas befogenheter att vidta åtgärder för att förebygga olaglig handel med explosiva varor och ammunition (42). Direktivet består av åtta kapitel med sammanlagt 55 artiklar och sex bilagor. I kapitel 1 finns allmänna bestämmelser (artiklarna 1–4), i kapitel 2 behandlas de ekonomiska aktörernas skyldigheter, i kapitel 3 finns säkerhetsbestämmelser (artiklarna 11–18), i kapitel 4 finns bestämmelser om den explosiva varans överensstämmelse med kraven (artiklarna 19–23), i kapitel 5 finns bestämmelser om anmälan av organ för bedömning av överensstämmelse, i kapitel 6 behandlas marknadskontroll i unionen, kontroll av explosiva varor som förs in på unionsmarknaden och unionens förfarande i fråga om skyddsåtgärder, i kapitel 7 finns bestämmelser om delegerade befogenheter och genomförandebefogenheter samt kommittéförfarande och i kapitel 8 finns övergångsbestämmelser och slutbestämmelser som bl.a. behandlar sanktioner. Nedan redogörs i korthet för vissa av bestämmelserna i kapitel 1, 3 och 4.

### 3.5.2 Allmänna bestämmelser

I artikel 1 anges att direktivet ska tillämpas på explosiva varor för civilt bruk.<sup>42</sup> Därefter anges ett antal varor för vilka reglerna inte ska gälla. Således ska direktivet, enligt artikel 1.2, inte tillämpas på

- a. explosiva varor, inklusive ammunition, som i enlighet med nationell lagstiftning, är avsedda för användning av försvarsmakten eller polisen,
- b. pyrotekniska artiklar som omfattas av det omarbetade pyroteknikdirektivet,
- c. ammunition, om inte annat följer av artiklarna 12, 13 och 14.

Detta innebär bl.a. att varor avsedda för användning av försvarsmakten eller polisen och pyrotekniska artiklar som omfattas av det omarbetade pyroteknikdirektivet (se mer om pyroteknikdirektivet nedan i avsnitt 3.6) är exkluderade från det krav på överföringstillstånd som följer av direktivet (se mer i avsnitt 3.5.3 närmast nedan).<sup>43</sup> Artikel 1 anger vidare att direktivet inte hindrar medlemsstaterna från att i nationell lagstiftning ange vissa ämnen, som inte omfattas av direktivet, som explosiva varor. I artikel 2.1 definieras explosiva varor som ämnen och artiklar som betraktas som explosiva varor i Förenta nationernas rekommendationer

<sup>42</sup> Typiska explosiva varor för civilt bruk är sprängämnen, sprängkapslar, boosterladdningar, detonerande stubiner och krut.

<sup>43</sup> Jfr 2 kap. 2 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om tillstånd för överföring, import och export av explosiva varor (MSBFS 2016:4).

om transport av farligt gods<sup>44</sup> och som omfattas av klass 1 i dessa rekommendationer. Med ”tillhandahållande på marknaden” avses enligt definitionen i artikel 2.7 varje leverans av en explosiv vara för distribution eller användning på unionsmarknaden i samband med kommersiell verksamhet, mot betalning eller kostnadsfritt. I artikel 3 stadgas om fri rörlighet för varor som uppfyller direktivets krav. Medlemsstaterna får således inte förbjuda, begränsa eller hindra tillhandahållande på marknaden av explosiva varor som uppfyller de krav som ställs i direktivet. I artikel 4 föreskrivs att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att explosiva varor får tillhandahållas på marknaden endast om de uppfyller kraven i direktivet.

### 3.5.3 Säkerhetsbestämmelser

#### Överföring av explosiva varor

Artiklarna 11 och 12 behandlar överföring, dvs. fysisk förflyttning av explosiva varor inom EU (se artikel 2.6). Artiklarna ställer upp ett antal krav som måste vara uppfyllda för att överföring ska få ske, exempelvis krävs enligt artikel 11.2 att mottagaren har tillstånd från den behöriga myndigheten i mottagarens medlemsstat varvid myndigheten ska kontrollera bl.a. att mottagaren har nödvändiga tillstånd. Det är alltså, såväl vid överföring inom en medlemsstat som vid gränsöverskridande överföring, mottagaren av varorna som ska ha tillstånd till överföringen. Om den behöriga myndigheten i mottagarens medlemsstat godkänner överföringen ska den till mottagaren utställa ett dokument, som ska medfölja de explosiva varorna tills de når den angivna destinationen (se artikel 11.1, 11.2, 11.4 och 11.5).<sup>45</sup>

Tillståndsplikten för överföring av explosiva varor är absolut (artikel 11.2). Direktivet innehåller således ingen möjlighet till undantag från tillståndsplikten.

#### Undantag av säkerhetsskäl

I artikel 13 finns en bestämmelse om när undantag från artiklarna 11 och 12 får göras av säkerhetsskäl. Enligt första stycket i artikeln får en medlemsstat vid allvariga hot eller angrepp på den allmänna säkerheten till följd av olagligt innehav eller bruk av explosiva varor eller ammunition, vidta alla nödvändiga åtgärder i fråga om överföring av explosiva varor eller ammunition för att förebygga detta olagliga innehav eller bruk. De åtgärder som avses i första stycket ska, enligt andra stycket i artikeln, respektera principen om proportionalitet. De får varken utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller en dold begränsning av

<sup>44</sup> 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.*

<sup>45</sup> En mottagare av explosiva varor behöver utöver tillstånd från den behöriga myndigheten i den egna medlemsstaten tillstånd även från behöriga myndigheter i avsändar- och transitmedlemsstater (jfr artikel 11.2 och Kommissionens beslut nr 2004/388/EG av den 15 april 2004 om ett dokument om överföring av explosiva varor inom gemenskapen).

handeln mellan medlemsstaterna.<sup>46</sup> Varje medlemsstat som vidtar åtgärder enligt artikeln ska genast underrätta kommissionen om detta och kommissionen ska underrätta övriga medlemsstater. Undantaget av säkerhetsskäl som medlemsstaterna får göra enligt artikel 13 har sin motsvarighet i artikel 11 i det tidigare explosivvarudirektivet.

### **Licens eller tillstånd och beslag**

I artikel 16 föreskrivs att ekonomiska aktörer ska inneha en licens eller ett tillstånd som ger dem rätt att tillverka, förvara, använda, importera, exportera, överföra eller bedriva handel med explosiva varor. Detta gäller inte anställda hos en ekonomisk aktör som innehar en licens eller ett tillstånd.<sup>47</sup> Med ekonomisk aktör avses i direktivet tillverkaren, tillverkarens representant, importören, distributören och varje fysisk eller juridisk person som förvarar, använder, överför, importerar, exporterar eller bedriver handel med explosiva varor (se artikel 2.13).

Enligt artikel 18 ska varje medlemsstat vidta nödvändiga åtgärder för att göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att beslagta en explosiv vara om det finns tillräckliga bevis för att den explosiva varan kommer att bli föremål för förvärv, användning eller handel som sker olagligt.

### **3.5.4 Den explosiva varans överensstämmelse med kraven m.m.**

Explosiva varor som överensstämmer med harmoniserade standarder eller delar av dem, till vilka hänvisningar har offentliggjorts i EU:s officiella tidning, ska enligt artikel 19 förutsättas överensstämma med de grundläggande säkerhetskrav som finns i bilaga II till direktivet och som omfattas av dessa standarder eller delar av dem. Förfaranden för bedömning av överensstämmelse, dvs. den process som visar om de grundläggande säkerhetskraven i direktivet för en explosiv vara har uppfyllts behandlas i artikel 20. I artikel 21 finns bestämmelser om EU-försäkran om överensstämmelse. Genom att upprätta en sådan försäkran tar tillverkaren ansvar för att den explosiva varan överensstämmer med kraven i direktivet. Artikel 22 anger att CE-märkning ska omfattas av de allmänna principerna som fastställs i artikel 30 i förordningen (EG) nr 765/2008. CE-märkning innebär, som nämnts ovan, att tillverkaren eller importören intygar att den produkt som saluförs på den inre marknaden

<sup>46</sup> Regeringen anförde i prop. 2015/16:94 att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) med stöd av bemyndigandet i 36 § första stycket 5 LBE och 25 § första stycket förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor (FBE) kan använda sig av undantaget för att förebygga olagligt innehav och bruk. MSB anförde i remissvaret att det angivna bemyndigandet medför mycket små möjligheter för myndigheten att vidta alla sådana åtgärder som avses i den aktuella artikeln. Regeringen gjorde dock bedömningen att den föreskriftsrätt MSB har är tillräcklig för att uppfylla direktivets krav i denna del, se prop. 2015/16:94 s. 21 f.

<sup>47</sup> Kravet på tillstånd regleras i 16 § LBE. Bestämmelsen kompletterades i enlighet med förslagen i prop. 2015/16:94 den 1 juni 2016 så att det numera framgår av den bestämmelsen att även den som exporterar explosiva varor ska ha tillstånd till det.

uppfyller gällande krav. Kapitlet avslutas med artikel 23 som rör regler och villkor för anbringande av CE-märkning.

Alla explosiva varor för civilt bruk som släpps ut på marknaden efter den 5 april 2013 ska också, utöver CE-märkningen, vara märkta med individuella identitetsmärknings. Detta är ett resultat av Kommissionens direktiv 2008/43/EG av den 4 april 2008 om inrättandet av ett system för identifiering och spårning av explosiva varor för civilt bruk i enlighet med rådets direktiv 93/15/EEG (se även artikel 15 i det omarbetade explosivvarudirektivet). Genom detta direktiv inrättas alltså ett harmoniserat system för identifiering och spårning av explosiva varor för civilt bruk.

### 3.6 Något om det omarbetade pyroteknikdirektivet

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/29/EU av den 12 juni 2013 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av pyrotekniska artiklar (omarbeting) [det omarbetade pyroteknikdirektivet] fastställs regler i syfte att åstadkomma fri rörlighet för pyrotekniska artiklar på den inre marknaden och samtidigt uppnå en hög skyddsnivå för människors hälsa och allmän säkerhet samt skydd och säkerhet för konsumenterna och att hänsyn tas till relevanta miljöskyddsaspekter. I detta direktiv regleras förutsättningarna bl.a. för när pyrotekniska artiklar såsom fyrverkerier ska få släppas ut på marknaden. Pyrotekniska artiklar som omfattas av det omarbetade pyroteknikdirektivet omfattas, som framgått ovan, inte av det omarbetade explosivvarudirektivet. Direktivet innehåller grundläggande säkerhetskrav för pyrotekniska artiklar, som delas in i fyrverkerier, pyrotekniska sceneffekter och övriga pyrotekniska artiklar. De artiklar som uppfyller säkerhetskraven (och är CE-märkta) garanteras fri rörlighet inom EU, medan konsumenterna samtidigt tillförsäkras en hög skyddsnivå.

### 3.7 Europeiska säkerhetsagendan

År 2010 antogs en strategi för inre säkerhet i EU för åren 2010–2014. I de strategiska riktlinjer för området för frihet, säkerhet och rättvisa som Europeiska rådet antog i juni 2014 efterfrågades en uppdatering av strategin till mitten av 2015. Som ett led i denna uppdatering publicerade kommissionen den 28 april 2015 meddelandet Europeiska säkerhetsagendan<sup>48</sup>. Kommissionen ville med sitt meddelande visa hur unionen kan stödja medlemsstaterna i arbetet för den inre säkerheten i en tid då säkerhetshoten blir allt mer komplexa och gränsöverskridande.

Kommissionens meddelande identifierar tre huvudprioriteringar för unionens arbete för inre säkerhet: terrorism, organiserad brottslighet och

<sup>48</sup> Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, Europeiska säkerhetsagendan, Strasbourg den 28.4.2015 COM(2015) 185 final.

it-brottslighet. Kommissionen slår också fast fem grundläggande principer för unionens säkerhetsarbete, bl.a. respekt för grundläggande rättigheter samt stärkt transparens och demokratisk kontroll. Meddelandet innehåller få konkreta nya initiativ, utan är i första hand inriktat på uppföljning och genomförande av befintlig EU-lagstiftning och utnyttjande av existerande verktyg.

Den 2 december 2015 antog kommissionen ett åtgärds paket för att intensifiera kampen mot terrorism och olaglig handel med vapen och sprängämnen. Paketet består av två delar: dels förslag på ett direktiv om terrorism<sup>49</sup> som ska stärka EU:s möjligheter att förebygga terroristattacker genom att kriminalisera sådana förberedelser som utbildning och utlandsresor för terroriständamål, samt medhjälp, anstiftan och försök till terroristdåd, dels en handlingsplan mot den olagliga handeln med skjutvapen och sprängämnen<sup>50</sup>. Syftet med handlingsplanen är att lättare upptäcka, utreda och beslagta vapen, sprängämnen och sprängämnesprekursorer som är avsedda att användas för brott och terrorism. Terroristattackerna i Paris den 13 november 2015 visade, enligt kommissionen, än en gång att EU måste stärka sitt gemensamma försvar mot terrorism och vidta konkreta åtgärder mot terrorism och olaglig handel med vapen och sprängämnen.

Nämnda meddelande och åtgärds paket visar att intresset av att förebygga olaglig hantering av explosiva varor, av naturliga skäl, är en prioriterad fråga inom EU.

## 4 Bakgrund och nuvarande ordning – svensk reglering

### 4.1 Inledning

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. Detta kapitel inleds med en kort redogörelse för denna reglering. Därefter redogörs kort för vad som gäller beträffande varukontroller vid yttre gräns. Sedan följer en redogörelse för lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) och dess historik. I anslutning till redogörelsen för de varuslag som inregränslagen omfattar redogörs i avsnitten 4.5.4–4.5.8

<sup>49</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av terrorism och om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism, Bryssel den 2.12.2015, COM(2015) 625 final 2015/0281 (COD).

<sup>50</sup> Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet, Genomförandet av den europeiska säkerhetsagendan: EU:s handlingsplan mot den olagliga handeln med och användningen av skjutvapen och sprängämnen, Bryssel den 2.12.2015, COM(2015) 624 final.

även kortfattat för lagstiftningen gällande vissa produkter och för den bakomliggande EU-rättsliga regleringen av dessa produkter. Avslutningsvis återfinns en redogörelse för lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen).

## 4.2 Lagen om brandfarliga och explosiva varor

### 4.2.1 Huvuddragen i nuvarande reglering

LBE trädde i kraft den 1 september 2010 och ersatte den tidigare lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor.<sup>51</sup> 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 hantering, överföring och import samt – sedan den 1 juni 2016 – även export av brandfarliga och explosiva varor samt för sådana förberedande och efterföljande åtgärder som behövs med hänsyn till brand- och explosionsrisken och till konsekvenserna av en brand eller explosion.

I 5 § definieras begreppen hantering, överföring, import och export. Begreppet hantering har en vid innebörd och omfattar tillverkning, bearbetning, behandling, förpackning, förvaring, transport, användning, omhändertagande, återvinning, destruktion, saluförande, underhåll, överlåtelse och därmed jämförliga förfaranden. Avsikten är att allt som går att göra med en brandfarlig eller explosiv vara ska omfattas av begreppet.<sup>52</sup> Med överföring avses varje fysisk förflyttning inom Sverige eller till Sverige från land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller land som enligt avtal med EU utgör en del av EU:s inre marknad för varor.<sup>53</sup> Förflyttning inom en och samma anläggning utgör dock inte överföring. När det gäller överföring är, enligt förarbetena, det centrala inte hanteringen i form av förflyttningen utan själva tillståndet till förflyttning.<sup>54</sup> Med import avses införsel till Sverige från annat land än land som ingår i EES eller land som enligt avtal med EU utgör en del av EU:s inre marknad för varor. Den 1 juni 2016 lades begreppet export till i 1 § LBE, som reglerar syftet med och tillämpningsområdet för lagen. Detta för att tydliggöra att det svenska regelverket omfattar även export.<sup>55</sup> Regeringen angav i propositionen att den som ska exportera en

<sup>51</sup> Ny lag om brandfarliga och explosiva varor (prop. 2009/10:203).

<sup>52</sup> Se prop. 2009/10:203 s. 20.

<sup>53</sup> Notera således att överföringsdefinitionen i LBE inte omfattar utförsel till sådant land.

<sup>54</sup> Prop. 2009/10:203 s. 37. Det är den som är mottagare av varorna som ska ha överföringstillstånd, se nedan i avsnitt 4.2.4.

<sup>55</sup> Genomförande av det omarbetade direktivet om explosiva varor (prop. 2015/16:94). I propositionen lämnades förslag till de ändringar i LBE som ansågs krävas för att genomföra det omarbetade explosivvarudirektivet (Europaparlamentets 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 [omarbeting]). I propositionen föreslogs alltså bl.a. att det uttryckligen skulle regleras i lagen att även export av explosiva varor omfattas av krav på tillstånd.

vara i praktiken också torde hantera varan som ett led i exporten och att befatningen med varan därmed omfattades av regelverket även i dess dåvarande lydelse men ansåg ändå att det fanns skäl att lägga till begreppet export i 1 § för att tydliggöra att så är fallet.<sup>56</sup>

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).<sup>57</sup>

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

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.<sup>58</sup> 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.<sup>59</sup>

LBE innehåller vidare bestämmelser som anger krav vid hantering, överföring, import eller export 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 §§), 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 utpräglat teknisk karaktär har emellertid 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

<sup>56</sup> Prop. 2015/16:94 s. 21 f.

<sup>57</sup> Se prop. 2009/10:203 s. 24.

<sup>58</sup> Jfr 36 § första stycket 1 LBE och 25 § första stycket 1 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.

<sup>59</sup> 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 § första stycket 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.



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). Se mer om relevanta föreskrifter nedan i avsnitt 4.3.

#### **4.2.2 Något om aktsamhetskravet**

Den som hanterar, överför, importerar eller exporterar 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 och sabotage.

#### **4.2.3 Något om godkännandekravet**

För att en explosiv vara ska få släppas ut på marknaden ska den, enligt godkännandekravet i 12 §, ha bedömts överensstämma med vad som ska godtas enligt bestämmelser som gäller inom EES eller, om det inte finns sådana bestämmelser, ha godkänts av den myndighet som regeringen bestämmer. Exempel på produktgodkännande är CE-märkning.

#### **4.2.4 Något om tillståndsplikten**

Den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor ska ha tillstånd till det. Samma sak gäller den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor (16 § första stycket).<sup>60</sup>

I denna promemoria är det framför allt gränsöverskridande överföringar som är av intresse. Med överföring avses, som ovan nämnts, varje fysisk förflyttning inom Sverige eller till Sverige från land som ingår i EES eller land som enligt avtal med EU utgör en del av EU:s inre marknad för varor. Förflyttning inom en och samma anläggning utgör dock inte överföring. Inte heller utgör förflyttning från Sverige till ett EES-land eller ett land som utgör del av EU:s inre marknad överföring. När det gäller överföring är, som framgått, enligt förarbetena det centrala

<sup>60</sup> Notera att tillståndsplikten inte är undantagslös. I 2 kap. i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om hantering av explosiva varor (MSBFS 2016:3) och i 2 kap. i Myndighetens för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om tillstånd för överföring, import och export av explosiva varor (MSBFS 2016:4) finns regler om undantag från den generella tillståndsplikten som gäller enligt 16 § LBE. Enligt 2 kap. 6 § MSBFS 2016:3 behövs t.ex. inte tillstånd för att använda eller förvara vissa i bilaga 1 till föreskrifterna angivna fyrverkerier. Enligt 2 kap. 2 § MSBFS 2016:4 behövs inte tillstånd för överföring av varor som är avsedda att användas av försvarsmakt eller polis, pyrotekniska artiklar som omfattas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om tillhandahållande av pyrotekniska artiklar och ammunition (MSBFS 2015:6) eller ammunition som omfattas av vapenlagen (1996:67). Se mer om föreskrifterna nedan i avsnitt 4.3.

inte hanteringen i form av förflyttningen utan själva tillståndet till förflyttning. Det är den som är mottagare av varorna som ska ha överföringstillstånd. Med hänsyn till att det inte är den fysiska befattningen som avses vid regleringen av överföring har begreppet gjorts fristående i lagen. Det är således inte den fysiska hanteringen som är av intresse. I stället är det, enligt förarbetena, kontrollaspekter som kommer i första hand, vilket är en följd av lagstiftningens syfte 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. Tillstånd för import och överföring är till för att myndigheterna både inom landet och i andra länder ska veta var de farliga varorna befinner sig.<sup>61</sup>

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 hantering. Detsamma gäller gränsöverskridande överföring, import, export och sådan hantering som Försvarmakten, 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).

#### 4.2.5 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-S<sup>62</sup>, eller i faroklassen ”explosiva ämnen, blandningar och föremål” enligt CLP-förordningen<sup>63</sup>, explosiva

<sup>61</sup> Prop. 2009/10:203 s. 37 f. och 68. Att det är mottagaren som ska ha tillstånd till överföring framgår av 3 kap. 1 § MSBFS 2016:4. En mottagare av explosiva varor behöver utöver tillstånd från den behöriga myndigheten i den egna medlemsstaten tillstånd även från behöriga myndigheter i avsändar- och transitmedlemsstater (jfr artikel 11.2 i det omarbetade explosivvarudirektivet och Kommissionens beslut nr 2004/388/EG av den 15 april 2004 om ett dokument om överföring av explosiva varor inom gemenskapen).

<sup>62</sup> ADR-S 2015, Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om transport av farligt gods på väg och i terräng (MSBFS 2015:1).

<sup>63</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1272/2008 av den 16 december 2008 om klassificering, märkning och förpackning av ämnen och blandningar, ändring och

ämnen, blandningar och föremål. Även ämnen och blandningar som vid provning enligt testserie 2 i Del 1 av FN:s testhandbok<sup>64</sup> ger positivt resultat i något av testerna är explosiva varor.

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.<sup>65</sup>

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.

#### 4.2.6 Särskilt om straffbestämmelserna

Den som hanterar, överför, importerar eller exporterar 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, importerar eller exporterar 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.

Vissa handlingar är kriminaliserade i LBE. Den som av oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten döms således i nuläget, 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

upphävande av direktiven 67/548/EEG och 1999/45/EG, samt ändring av förordning (EG) nr 1907/2006.

<sup>64</sup> 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).

<sup>65</sup> Se MSB:s hemsida <http://www.msb.se/sv/Forebyggande/Brandfarligt-explosivt/Explosiva-varor/>.

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).

I ringa fall döms inte till ansvar enligt LBE (30 § första stycket). Enligt 30 § andra stycket ska, enligt dess nuvarande lydelse, inte dömas inte till ansvar enligt 28 § eller enligt 29 § första eller andra stycket om ansvar kan ådömas enligt brottsbalken eller 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 förhållande till bestämmelserna om häleri i 9 kap. brottsbalken.<sup>66</sup> 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 emellertid lagstiftaren tidigare uttalat att konkurrenssituationer bör hanteras på motsvarande sätt som vid olaga vapeninnehav.<sup>67</sup> 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 relationen till smugglingslagen innebär det sagda att smugglingsbrott har företräde framför sådant brott mot LBE som hanteringen vid smugglingen innebär både om brottet inte är grovt (i det fallet följer företrädet uttryckligen av bestämmelsen i 30 § andra stycket) och om det är grovt (i det fallet följer företrädet av allmänna principer om konkurrens).

#### **4.2.7 Kort om våra förslag gällande skärpta straff för allvarliga brott mot LBE**

Den övergripande uppgiften i den del av uppdraget som avsåg en översyn av straffbestämmelserna i LBE och som delredovisades den 23 mars 2016 i promemorian Skärpta straff för allvarliga brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor, var att med utgångspunkt i de förändringar av straffbestämmelserna i vapenlagen som trädde i kraft den 1 september 2014<sup>68</sup> 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 konstateras att de ändringar som har gjorts av vapenlagens straffskalor har inneburit att det finns en obalans mellan

<sup>66</sup> 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.

<sup>67</sup> 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.

<sup>68</sup> Se Skärpningar i vapenlagstiftningen (prop. 2013/14:226).

straffskalorna i vapenlagen och straffskalorna i LBE och att 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. Vidare konstateras 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. Med hänsyn härtill bedöms att det grova brottet mot LBE i straffvärdes-hänseende är för lågt värderat i förhållande till det grova och det synnerligen grova vapenbrottet och att det av ekvivalensskäl bör tillses att straffskalan för brott mot LBE ger möjlighet att döma ut motsvarande straff som straffskalan i vapenlagen.

Våra förslag i den delen 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. Förslagen innebär vidare att straffskalan för brott mot tillståndsplikten som är okvalificerat justeras till böter eller fängelse i högst två år samt att de s.k. kvalifikationsgrunderna för grovt brott justeras.

## 4.3 Kort om relevanta myndighetsföreskrifter

### 4.3.1 Allmänt

Brandfarliga och explosiva varor har av naturliga skäl och sedan lång tid varit föremål för en omfattande reglering. Sedan den 1 juni 2016 gäller nya föreskrifter om hantering av explosiva varor (MSBFS 2016:3), om tillstånd för överföring, import och export av explosiva varor (MSBFS 2016:4) samt om produktkrav på explosiva varor för civilt bruk och plastiska sprängämnen (MSBFS 2016:5).<sup>69</sup> Föreskrifterna ersatte en rad äldre föreskrifter på området.<sup>70</sup>

I detta avsnitt redogörs i korthet för de undantag från den generella tillståndsplikten i 16 § LBE som har gjorts på föreskriftsnivå och som bedöms vara av betydelse för vårt uppdrag<sup>71</sup> samt för de produktkrav som finns på explosiva varor för civilt bruk och plastiska sprängämnen.

<sup>69</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om hantering av explosiva varor (MSBFS 2016:3), Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om tillstånd för överföring, import och export av explosiva varor (MSBFS 2016:4) samt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om produktkrav på explosiva varor för civilt bruk och plastiska sprängämnen (MSBFS 2016:5).

<sup>70</sup> Bl.a. ersattes Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om förvaring av explosiva varor (MSBFS 2010:5) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om användning och överlåtelse av pyrotekniska artiklar och ammunition (MSBFS 2015:7). Utöver dessa föreskrifter har även delar av MSB:s föreskrifter (MSBFS 2012:2) om identitetsmärkning och registrering av explosiva varor för civilt bruk lyfts in i föreskrifterna. Samma sak gäller för föreskrifterna (MSBFS 2014:7) om undantag från tillståndskraven vid användning och överföring av explosiva varor inom Sverige.

<sup>71</sup> Jfr bemyndigandet i 25 § första stycket 4 FBE.

### **4.3.2 Hantering av explosiva varor – undantag från tillståndsplikten**

Huvuddelen av de ändringar som gjorts när det gäller hantering av explosiva varor innebär inte några stora förändringar i sak utan syftar till att göra föreskrifterna enklare att förstå och tillämpa. Vissa regler har förtydligats och några nya regler har tillkommit i MSB:s nya föreskrifter om hantering av explosiva varor (MSBFS 2016:3). Hänvisningar till andra föreskrifter har uppdaterats och de allmänna råden har förkortats och uppdaterats för att bli mer ändamålsenliga. Kompletterande information och vägledning kommer att tas fram och publiceras i en handbok. Någon sådan finns dock inte tillgänglig ännu.

I kapitel 2 i föreskrifterna om hantering av explosiva varor finns regler om undantag från den generella tillståndsplikten som gäller för all hantering av explosiva varor enligt 16 § LBE. I kapitlet finns ett antal undantag vad gäller tillståndsplikt för användning, förvaring och överlåtelse av ammunition och krut till skjutvapen. Undantag finns även för tillverkning av ammunition för eget bruk genom handladdning. Vad gäller pyrotekniska artiklar finns undantag som rör bland annat användning, förvaring och överlåtelse. Således behövs, enligt 2 kap. 6 §, t.ex. inte tillstånd för den som använder eller förvarar explosiva varor som räknas upp i bilaga 1 till föreskrifterna (bl.a. vissa fyrverkerier) och enligt villkor som anges där eller knallhattar avsedda att användas i leksaker.

### **4.3.3 Överföring, import och export – undantag från tillståndsplikten**

Överföring, import och export av explosiva varor är, som framgått, tillståndspliktigt enligt 16 § LBE. Det är mottagaren av varorna som ska ha tillståndet. MSB:s nya föreskrifter om tillstånd för överföring, import och export av explosiva varor (MSBFS 2016:4) innehåller två delar, dels begränsningar av och undantag från tillståndsplikten i LBE, dels krav som ska uppfyllas vid överföring av explosiva varor.<sup>72</sup>

LBE implementerar, tillsammans med MSB:s föreskrifter, bestämmelserna om överföring av explosiva varor i det omarbetade explosivvarudirektivet<sup>73</sup>. Direktivets bestämmelser om överföring av ammunition implementeras genom regler i vapenlagen (1996:67). Som framgått ovan i avsnitt 3.5.2 anges i det omarbetade explosivvarudirektivet ett antal varor för vilka reglerna om överföring inte ska gälla. Direktivet ska inte tillämpas på överföring av explosiva varor som är avsedda för användning av försvarsmakten eller polisen, och det ska heller inte tillämpas på pyrotekniska artiklar som omfattas av det

<sup>72</sup> Samtidigt som de nya föreskrifterna trädde i kraft, upphörde de gamla föreskrifterna SÄIFS 1997:5 (Sprängämnesinspektionens föreskrifter om import och om överföring av explosiva varor med ändringar i SÄIFS 1999:3) att gälla.

<sup>73</sup> Europaparlamentets 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).

omarbetade pyroteknikdirektivet<sup>74</sup> (dvs. pyrotekniska artiklar som omfattas av CE-märkning). I Sverige ska sådana artiklar CE-märkas enligt Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om tillhandahållande av pyrotekniska artiklar och ammunition (MSBFS 2015:6). Sådana varor är därför enligt EU-rätten exkluderade från krav på överföringstillstånd.

Enligt 2 kap. 2 § i föreskrifterna om tillstånd för överföring, import och export av explosiva varor behövs således inte tillstånd för överföring av

1. explosiva varor som är avsedda för användning av Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket, Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen,
2. pyrotekniska artiklar som omfattas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (MSBFS 2015:6) om tillhandahållande av pyrotekniska artiklar och ammunition, eller
3. ammunition som omfattas av vapenlagen (1996:67) samt tändhattar eller andra tändmedel till sådan ammunition.

#### **4.3.4 Produktkrav på explosiva varor för civilt bruk och plastiska sprängämnen**

Som framgått ovan i avsnitt 3.5.4 har det för explosiva varor för civilt bruk sedan år 1995 funnits ett gemensamt godkännandeförfarande inom EU, vilket är ett resultat av explosivvarudirektivet. Alla explosiva varor för civilt bruk som släpps ut på marknaden efter den 5 april 2013 ska också vara märkta med individuella identitetsmärkningar.<sup>75</sup> Typiska explosiva varor för civilt bruk är sprängämnen, sprängkapslar, boosterladdningar, detonerande stubiner och krut. Plastiska sprängämnen som tillverkas i eller importeras till Sverige efter den 1 april 2007 ska vidare innehålla spårämnen så att sprängämnena ska kunna upptäckas.<sup>76</sup>

De nya föreskrifterna om produktkrav på explosiva varor för civilt bruk och plastiska sprängämnen (MSBFS 2016:5) innehåller specifika krav på explosiva produkter som syftar till att förebygga olyckor och skador som kan uppkomma genom brand, explosion eller obehörigt förfarande med explosiva varor. Bestämmelserna i föreskrifterna ska, enligt 1 kap. 2 §, inte tillämpas på pyrotekniska artiklar och ammunition.<sup>77</sup> Kraven kan delas upp i fyra delar.

1. Bestämmelser om att explosiva varor för civilt bruk ska genomgå bedömning av överensstämmelse med säkerhetskraven, s.k. CE-märkning.

<sup>74</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/29/EU av den 12 juni 2013 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av pyrotekniska artiklar (omarbetning).

<sup>75</sup> Detta är ett resultat av Kommissionens direktiv 2008/43/EG av den 4 april 2008 om inrättandet av ett system för identifiering och spårning av explosiva varor för civilt bruk i enlighet med rådets direktiv 93/15/EEG.

<sup>76</sup> Jfr 13 § LBE.

<sup>77</sup> Dessa varor omfattas i stället av produktkrav i MSBFS 2015:6.

2. Bestämmelser om att explosiva varor för civilt bruk ska märkas individuellt med en identitetsmärkning innan de får släppas ut på marknaden, s.k. spårbarhetsmärkning.
3. Bestämmelser om att plastiska sprängämnen ska innehålla ett spårämne.
4. Bestämmelser om tillverkarnas, tillverkarnas representanters, importörernas och distributörernas skyldigheter i samband med tillhandahållande av explosiva varor för civilt bruk på marknaden.

#### 4.4 Kort om varukontroller vid yttre gräns

Inre gräns är gräns mot annat EU-land. Yttre gräns är gräns mot tredje land. Tullverket är huvudansvarig för varukontrollen vid såväl yttre som inre gräns.<sup>78</sup>

EU är en tullunion med gemensam tullagstiftning.<sup>79</sup> Kärnan i denna gemensamma tullagstiftning har sedan år 1992 varit Rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (gemenskapstullkodexen). Bestämmelser i svensk rätt som kompletterar gemenskapstullkodexen har funnits främst i den tidigare tullagen (2000:1281) och i lagen (1994:1548) om vissa tullförfaranden med ekonomisk verkan, m.m.

Den 1 maj 2016 ersattes gemenskapstullkodexen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (omarbetning) [unionstullkodexen]. Unionstullkodexen fastställer de allmänna regler och förfaranden som ska tillämpas på varor som förs in i eller ut ur unionens tullområde. Med anledning av att unionstullkodexen skulle komma att ersätta gemenskapstullkodexen ansågs det nödvändigt att på nytt se över den svenska tullagstiftningen, bl.a. har unionstullkodexen till stora delar ett nytt innehåll. I propositionen En ny tullag<sup>80</sup> föreslog regeringen bl.a. en ny tullag som skulle ersätta den tidigare tullagen och lagen om vissa tullförfaranden med ekonomisk verkan, m.m. Förslaget godtogs av riksdagen och den 1 maj 2016 trädde den nya tullagen (2016:253) i kraft.

Ramarna för tullmyndigheternas kontrollverksamhet vid yttre gräns finns således i unionstullkodexen (artiklarna 46–49). I artikel 46.1 anges att tullmyndigheterna får genomföra alla tullkontroller som de anser nödvändiga. Kontrollerna kan särskilt bestå i att undersöka varor, utföra

<sup>78</sup> Hamnar och flygplatser har en särskild ställning, eftersom de kan utgöra både inre och yttre gräns. I rådets förordning (EEG) nr 3925/91 av den 19 december 1991 om avskaffande av de kontroller och formaliteter för handbagage och incheckat bagage som tillhör personer som reser med flyg inom gemenskapen, samt för bagage som tillhör personer som reser med fartyg inom gemenskapen, konstaterades att tillämpningen av principen om fri rörlighet borde leda till att kontroller avskaffas för handbagage och incheckat bagage tillhörande personer som reser med flyg inom gemenskapen samt för bagage, tillhörande personer vilka reser med fartyg inom gemenskapen.

<sup>79</sup> Grunden för tullunionen återfinns i artikel 28 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

<sup>80</sup> Prop. 2015/16:79. Se även betänkandet En ny svensk tullagstiftning (SOU 2015:5), som utgjorde beredningsunderlag för propositionen.



provtagning, kontrollera att de uppgifter som lämnas i en deklaration eller en anmälan är riktiga och fullständiga, kontrollera att dokument finns och är äkta, riktiga och giltiga, granska ekonomiska aktörers räkenskaper och annan bokföring eller undersöka transportmedel, bagage och varor som personer för med sig eller bär på sig samt utföra officiella undersökningar och andra liknande handlingar. Andra kontroller än slumpvisa kontroller ska, enligt artikel 46.2, främst baseras på riskanalys som görs med hjälp av elektronisk databehandlingsteknik i syfte att identifiera och bedöma risker och utarbeta nödvändiga motåtgärder.

I tullagen finns bestämmelser som kompletterar unionstullkodexen gällande övervaknings- och kontrollverksamheten. Av 4 kap. 16 § tullagen, vilken kompletterar artikel 46.1 i unionstullkodexen<sup>81</sup>, framgår att för kontroll av att deklarations- och uppgiftsskyldighet enligt tullagstiftningen har fullgjorts får Tullverket undersöka bl.a. transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras samt bagage, handväskor och liknande som medförs av en resande.

Vid varukontroller vid yttre gräns har Tullverket rätt att använda stickprovskontroller, dvs. göra slumpmässiga kontroller eller systematiska kontroller av vissa typer av varor. Emellertid var det länge sedan Tullverket företog den typen av kontroller. Detta, då de skulle ge en mycket låg träffprocent. I stället använder sig Tullverket i stor utsträckning av s.k. selektiva kontroller. Detta innebär, att de personer eller varor vilka kontrolleras hejdas efter ett selektivt urval, grundat på den enskilde tulltjänstemannens personliga erfarenhet samt på tillgänglig information från underrättelsesektionen.<sup>82</sup>

## 4.5 Inregränslagen

### 4.5.1 Inledning

Tullverkets befogenheter att utföra varukontroll är mer begränsade vid inre gräns, jämfört med vad som gäller vid yttre gräns. Kontrollverksamheten vid inre gräns regleras i inregränslagen.<sup>83</sup>

Vid yttre gräns kan Tullverket, som nämnts ovan, genomföra systematiska kontroller och stickprovskontroller, vilket i och för sig i praktiken inte förekommer. Vid inre gräns, där fördragets om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) bestämmelser om bl.a. fri rörlighet för varor gäller, får Tullverkets varukontroller inte utformas på sådant sätt, att urvalet av vad och vem som ska kontrolleras sker slumpmässigt. Inte heller kan endast den omständigheten att en person eller ett fordon passerar inre gräns utgöra grund för varukontroll. Inregränslagen tillåter dock icke-misstankebaserade kontroller, s.k. selektiva kontroller, vid inre gräns. Vid selektiva kontroller sker urvalet

<sup>81</sup> Prop. 2015/16:79 s. 187.

<sup>82</sup> Kontroll av varor vid inre gräns (SOU 2006:9) s. 75. Företrädare för Tullverket har bekräftat att det alljämt förhåller sig på detta sätt.

<sup>83</sup> I förordning (1996:702) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränsförordningen) finns nio bestämmelser i anslutning till inregränslagen.

med ledning av gjorda iakttagelser, underrättelser, tips, riskprofiler och liknande.<sup>84</sup> Se mer om kontrollerna nedan i avsnitt 4.5.10.

Varukontrollen vid inre gräns är en administrativ kontroll vars syfte är att förhindra att varor vilka omfattas av lagen förs in eller ut ur landet i strid med de in- och utförselrestriktioner som gäller för respektive vara. Varukontrollerna ska utföras så att den fria rörligheten för varor inte begränsas mer än nödvändigt. De kontroller som företas får inte gå ut över vad som är nödvändigt för ändamålet.

## 4.5.2 Historik

Inregränslagen ska ses mot bakgrund av bestämmelserna i EUF-fördraget, vilka är grundläggande för upprättandet av en tullunion. En av målsättningarna för unionen är, som framgått, upprättandet av en fri inre marknad för bl.a. varor (artikel 26.2). Vidare är bestämmelserna i EUF-fördraget om förbud mot kvantitativa import- och exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan (artiklarna 34 och 35) samt bestämmelsen om undantag från nämnda förbud (artikel 36) av grundläggande betydelse. I avsnitt 3.2.1 och 3.2.2 ovan har redogjorts närmare för dessa bestämmelser.

Före EU-inträdet år 1995 gällde samma regler för tullmyndigheternas kontroller vid samtliga gränser. I och med inträdet i EU förändrades den situationen. Den dåvarande tullagens (1987:1065) bestämmelser blev därmed endast tillämpliga beträffande trafiken över yttre gräns.

I december 1993 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillsätta en kommitté med uppdrag att utreda nya former för narkotikabekämpning m.m. i ett EU-perspektiv. Utredningen, som antog namnet EU-gränskontrollutredningen, hade enligt direktiven (dir. 1993:131) till uppgift att utreda vissa frågor om hur Sverige, vid ett EU-medlemskap, kunde förhindra att den fria rörligheten av personer och varor inom EU medförde ett ökat inflöde av narkotika och illegala vapen i landet. Utredningen skulle även överväga i vad mån lagstiftningen om varusmuggling behövde ändras för att Sverige skulle kunna behålla straffsanktionerade förbud mot in- eller utförsel av vissa varor i förhållande till andra länder. I uppdraget ingick också att överväga formerna för att, inom ramen för vad som var tillåtet enligt det internationella regelverket, upprätthålla en kontroll när det gäller varor som förs över en gräns mot ett annat EU-land i strid mot ett straffsanktionerat förbud. I direktiven angavs att utredningen borde utgå från att kontrollen skulle avse narkotika och vapen men att det stod utredningen fritt att lägga fram synpunkter på att låta kontrollsystemet avse även andra varuslag som kunde behöva kontrolleras i samma eller liknande former. I direktiven angavs också att Tullverket och Polismyndigheten tillsammans borde svara för kontrollen.

I december 1994 överlämnade EU-gränskontrollutredningen betänkandet Skyddet vid den inre gränsen.<sup>85</sup> Betänkandet lämnades

<sup>84</sup> Ny smugglingslag (Ds 1998:53) s. 434.

<sup>85</sup> SOU 1994:131.

emellertid för sent för att hinna läggas till grund för lagstiftning i samband med EU-intrådet den 1 januari 1995. Därför kom Tullverkets befogenheter att företa varukontroller vid inre gräns att, i avvaktan på en särskild lag, regleras i övergångsbestämmelser till en ny tulllag (1994:1550).<sup>86</sup>

Av ovan nämnda övergångsbestämmelser följde att bestämmelserna om anmälnings- och uppgiftsskyldighet och om Tullverkets kontrollverksamhet enligt den upphävda tullagen (1987:1065) fortfarande skulle gälla för vissa varor. De varor som angavs var krigsmateriel, produkter med dubbla användningsområden, varor som beskattades enligt lagen om privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror, narkotika, injektionssprutor och kanyler, dopningsmedel, vapen och ammunition, springstiletter och andra s.k. gatustridsvapen, vissa kulturföremål, hundar och katter samt spritdrycker, vin och starköl. Enligt övergångsbestämmelserna skulle för de nämnda varorna bestämmelserna om anmälnings- och uppgiftsskyldighet i den upphävda tullagen gälla liksom kontrollbefogenheterna i 63 och 64 §§ (till den del den avsåg skyldighet att stanna på tullmyndighets anmaning) och 65 § samma lag.

Efter förslag av regeringen<sup>87</sup> genomförde riksdagen en komplettering av övergångsbestämmelserna, dels genom att utöka listan över de varugrupper som fick kontrolleras med nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler, dels genom att ge tullmyndigheterna rätt att kontrollera djurtransporter vid bl.a. misstanke om smittsam sjukdom. Dessutom gjordes det ett tillägg avseende trafikanternas skyldigheter och Tullverkets befogenheter vid den inre gränsen. Bestämmelserna kompletterades således i fråga om rätt att i administrativ ordning omhänderta sådana varor som avsågs i övergångsbestämmelserna och som inte fick införas i landet. Vidare lades det till föreskrifter om transportföretagens skyldigheter att utan kostnad för staten tillhandahålla lokaler m.m. på vissa ankomstplatser och beträffande skyldigheten för den kontrollerade att svara för lossning och uppackning m.m.

EU-gränskontrollutredningens lagförslag behandlades tillsammans med lagförslagen från utredningen om lagstiftningsbehoven vid tulldatoriseringen (TDL-utredningen)<sup>88</sup> i propositionen Tullens befogenheter vid den inre gränsen<sup>89</sup> och resulterade i inregränslagen, som trädde i kraft den 1 juli 1996.

Inregränslagen har därefter ändrats vid ett flertal tillfällen.<sup>90</sup> De mest betydelsefulla ändringarna är följande. Uppräkningen i 3 § av vilka varor som omfattas av lagen har ändrats till att även omfatta bl.a. alkohol-

<sup>86</sup> Se Den svenska tullagstiftningen vid ett EU-medlemskap (prop. 1994/95:34).

<sup>87</sup> Ändrade övergångsbestämmelser till tullagen (1994:1550), m.m. (prop. 1994/95:173).

<sup>88</sup> Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m. (SOU 1992:23).

<sup>89</sup> Prop. 1995/96:166.

<sup>90</sup> År 2006 överlämnade Inregränslagsutredningen, som hade som uppgift att göra en översyn av lagens bestämmelser och tillämpningen av lagen, betänkandet Kontroll av varor vid inre gräns (SOU 2006:9). I uppdraget ingick att bl.a. undersöka om det fanns behov av att ytterligare anpassa lagen till de EU-rättsliga grundprinciperna. Utredningen föreslog bl.a. en ny lag om kontroll av varor vid inre gräns, som skulle ersätta inregränslagen. Den nya lagen skulle vara klarare i författningstexten och innehålla bestämmelser, som skulle underlätta för Tullverket att företa effektivare varukontroller vid inre gräns. Förslagen ledde dock inte till lagstiftning.

haltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi, varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor och sprängämnesprekursorer enligt artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer och 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer (se särskilt om sprängämnesprekursorer nedan i avsnitt 4.5.8). Vidare har lagen i 17 a–17 d §§ kompletterats med bestämmelser angående vad som ska ske med varor som omhändertagits med stöd av 17 §, se mer nedan i avsnitt 4.5.10.

### 4.5.3 Varuslag som omfattas av inregränslagen

Idag omfattar Tullverkets befogenhet att företa kontroller vid inre gräns följande varor, vilka anges i 3 § inregränslagen:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
2. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),
3. vapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),
4. injektionssprutor och kanyler,
5. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,
6. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydaggar, spikklubbor och liknande,
7. kulturföremål som avses i 5 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.,
8. hundar och katter för annat ändamål än handel,
9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), samt tobaksvaror vid kontroll av åldersgränsen i 13 § tobakslagen (1993:581),
10. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,
11. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda,
12. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,
13. varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,
14. varor som ska beskattas enligt lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter,
15. sprängämnesprekursorer enligt artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer och 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer.

Nedan följer en kort redogörelse för de materiella bestämmelser som rör de varuslag som anses vara av relevans här, nämligen krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden, vapen och ammunition, springstiletter m.m. och sprängämnesprekursorer.

#### 4.5.4 Särskilt om krigsmateriel

Sverige har haft ett principiellt förbud mot utförelse av krigsmateriel sedan år 1918. Senare har även tillståndskrav för tillverkning av krigsmateriel och för tillhandahållande av krigsmateriel införts. Sedan år 1993 regleras tillverkning, tillhandahållande och utförelse av krigsmateriel i lagen (1992:1300) om krigsmateriel (krigsmateriellagen) och i förordningen (1992:1303) om krigsmateriel.<sup>91</sup> Med krigsmateriel avses, enligt 1 § krigsmateriellagen, materiel som är utformad för militärt bruk och som enligt regeringens föreskrifter utgör krigsmateriel. Den närmare innebörden av krigsmaterielbegreppet läggs fast i förordningen om krigsmateriel. Där anges i 1 § att bestämmelserna i lagen ska tillämpas på sådan materiel som anges i en bilaga till förordningen och att materielen indelas i två kategorier: krigsmateriel för strid (KS) och övrig krigsmateriel (ÖK). I kategori ML4 i bilagan anges såsom krigsmateriel bl.a. bomber, granater, raketer, minor och sprängladdningar.

Enligt 6 § krigsmateriellagen får krigsmateriel inte föras ut ur landet utan tillstånd, om inte annat följer av lagen eller annan författning. Tillstånd får lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik (1 § andra stycket krigsmateriellagen). Beslut om tillstånd fattas i första hand av ISP, utom i sådana fall där ett ärende bedöms vara av principiell betydelse eller annars av särskild vikt. Ärendet ska i sådant fall överlämnas till regeringen för avgörande (1 a § krigsmateriellagen). I vissa fall prövar Polismyndigheten, enligt 11–13 §§ förordningen om krigsmateriel, frågor om tillstånd för export av vapen som utgör krigsmateriel. I förordningen anges vidare vissa undantag från kravet på tillstånd (4 a §). I 24 § krigsmateriellagen återfinns en hänvisning till smugglingslagen angående olovlig utförelse och försök därtill.

Notera att det således enligt krigsmateriellagen varken krävs tillstånd till att föra in eller inneha krigsmateriel. Om sådan materiel samtidigt faller in under regleringen i vapenlagen (1996:67) eller LBE gäller emellertid även bestämmelserna om tillståndskrav och ansvar i de lagarna.<sup>92</sup>

<sup>91</sup> År 2012 utvidgades lagens tillämpningsområde till att också omfatta tekniskt stöd avseende krigsmateriel som enligt regeringens föreskrifter utgör tekniskt bistånd, se Genomförande av direktiv om överföring av krigsmateriel (prop. 2010/11:112). Krigsmaterielexportöversynskommittén, KEX, har därefter i sitt slutbetänkande Skärpt exportkontroll av krigsmateriel (SOU 2015:72) i juni 2015 lämnat förslag på en ny lag om krigsmateriel. Det huvudsakliga syftet med utredningen var att lämna förslag till ny krigsmaterielagstiftning i syfte att skärpa exportkontrollen gentemot icke-demokratiska stater. Kommittén föreslår ett flertal olika åtgärder som var och en skärper exportkontrollen av krigsmateriel.

<sup>92</sup> Jfr KRUT - Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel (SOU 2005:9) s. 239. Krigsmaterielutredningen föreslog år 2005 att vissa krav på införelsetillstånd skulle införas i

Innehållet i artikel 346.1 b i EUF-fördraget ger krigsmateriel en särställning EU-rättsligt. Artikeln anger att varje medlemsstat får vidta åtgärder, som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel; sådana åtgärder får emellertid inte försämra konkurrensvillkoren på den gemensamma marknaden för varor som inte är avsedda speciellt för militära ändamål. Med stöd av artikeln har EU:s medlemsländer nationella regler när det gäller krigsmateriel-export. Medlemsländerna har emellertid i viss utsträckning vidtagit åtgärder för att harmonisera och samordna sin exportkontrollpolitik avseende krigsmateriel. Detta har bl.a. skett genom antagandet av EU:s gemensamma ståndpunkt om vapenexport.<sup>93</sup> Med hänsyn till strävan att förbättra den europeiska försvarsindustrins konkurrenskraft har det s.k. överföringsdirektivet<sup>94</sup> antagits. Syftet med direktivet är att förenkla överföring av försvarsrelaterade produkter inom EU och att förbättra såväl den europeiska försvarssektorns konkurrenskraft som det industriella samarbetet mellan medlemsstaterna. Direktivet syftar till att harmonisera medlemsstaternas exportkontroll, bl.a. genom att ålägga medlemsstaterna att införa tre olika typer av överföringstillstånd: individuella, globala och generella licenser. Den svenska lagändringen i krigsmateriellagen med anledning av införandet av direktivet trädde i kraft den 30 juni 2012.<sup>95</sup>

#### **4.5.5 Särskilt om produkter med dubbla användningsområden**

Med produkter med dubbla användningsområden avses produkter, inbegripet programvara och teknik, som kan användas för både civila och militära ändamål, samt alla varor som kan användas både för icke-explosiva ändamål och för att på något sätt bidra vid tillverkning av kärnvapen eller andra kärnladdningar (se artikel 2 i rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden [omarbetning]). Produkter med dubbla användningsområden är alltså sådana produkter som tillverkas för ett legitimt civilt bruk, men som

bestämmelserna om krigsmateriel. Utredningen ansåg att ett sådant krav skulle bidra till att förhindra oönskad spridning inom landet och till utlandet, se SOU 2005:9. Förslaget ledde dock inte till lagstiftning. Sedan år 2012 får en mottagare av krigsmateriel, enligt 10 a § lagen om krigsmateriel, här i landet certifieras. En certifiering ger en mottagare i Sverige rätt att ta emot krigsmateriel eller tekniskt bistånd som överförs hit från ett EES-land enligt ett generellt överföringstillstånd som har offentliggjorts av ett EES-land, se prop. 2010/11:112 s. 63 f.

<sup>93</sup> Rådets gemensamma ståndpunkt (2008/944/GUSP) av den 8 december 2008 om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel.

<sup>94</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG av den 6 maj 2009 om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen.

<sup>95</sup> Se prop. 2010/11:112. Numera kan följaktligen tillstånd vid utförelse av krigsmateriel ur landet eller lämnande av tekniskt bistånd utanför landet vara generellt, globalt eller individuellt, se 6 och 6 a §§ lagen om krigsmateriel.

också kan användas militärt för exempelvis tillverkning av massförstörelsevapen eller krigsmateriel.<sup>96</sup>

Bestämmelser angående produkter med dubbla användningsområden finns i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd samt i förordningen (2000:1217) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Lagstiftningen tillkom med anledning av rådets förordning (EG) nr 1334/2000 av den 22 juni 2000 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export av produkter och teknik med dubbla användningsområden, som sedermera har ersatts av rådets förordning (EG) nr 428/2009.<sup>97</sup> Lagstiftningen innehåller kompletterande bestämmelser till förordningen.

Rådets förordning (EG) nr 1334/2000 syftade bl.a. till fri rörlighet för produkter med dubbla användningsområden inom EU samt exportkontroll gentemot tredje land. Således krävs t.ex., enligt artikel 3.1 i förordningen (EG) nr 428/2009, tillstånd för export av de produkter med dubbla användningsområden som förtecknas i bilaga I till förordningen. Förordningen innebär att nästan alla tillståndskrav för handel inom gemenskapen har avskaffats. Tillstånd krävs dock, enligt artikel 22.1, för överföring inom gemenskapen av vissa produkter som förtecknas i bilaga IV till förordningen. Vidare får en medlemsstat enligt artikel 22.2 under vissa förhållanden kräva tillstånd till överföring av produkter med dubbla användningsområden, om operatören vet att den slutliga destinationen för produkterna ligger utanför gemenskapen.

Enligt 4 § lagen om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd prövas frågor om tillstånd och förbud enligt förordningen, lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen av ISP eller den myndighet som regeringen bestämmer. Lagen innehåller egna straffbestämmelser (18–22 §§). Smugglingslagens bestämmelser om befogenheter att förhindra, utreda och beivra brott är dock tillämpliga (1 § andra och tredje stycket smugglingslagen).

#### **4.5.6 Särskilt om vapen och ammunition**

I Sverige regleras rätten att inneha civila skjutvapen i vapenlagen (1996:67) och i vapenförordningen (1996:70). Särbestämmelser om utförsel av sådana vapen finns i lagen om krigsmateriel. Vidare finns bestämmelser om vissa vapen, som vapenlagen inte är tillämplig på, i lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål. Bestämmelser om införsel för vissa vapen finns även i förordningen (1990:415) om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål (se avsnitt 4.5.7 närmast nedan angående springstiletter m.m.).

<sup>96</sup> Produkterna kallades före år 2001 för strategiska produkter.

<sup>97</sup> Se Exportkontroll m.m. av produkter med dubbla användningsområden (prop. 2001/01:9) och Kontroll av produkter med dubbla användningsområden (prop. 2009/10:205).

Som huvudregel gäller, enligt 2 kap. 1 § vapenlagen, krav på tillstånd för att föra in skjutvapen eller ammunition till Sverige. Frågor om tillstånd prövas av Polismyndigheten (2 kap. 2 § vapenlagen).

Olovlig införsel av vapen och ammunition samt försök till sådant brott bestraffas enligt smugglingslagen (9 kap. 4 § vapenlagen).

Det s.k. vapendirektivet, rådets direktiv 91/477/EEG av den 18 juni 1991 om kontroll av förvärv och innehav av vapen, antogs som en följdåtgärd till införandet av en inre marknad.<sup>98</sup> Enligt vapendirektivet, som inte omfattar krigsmateriel, ska det införas effektiva regler för kontroll inom respektive stat av innehav och förvärv av handeldvapen samt beträffande överföring av sådana vapen mellan medlemsländerna. Direktivet är ett s.k. minidirektiv och innehåller de lägsta krav som ställs på medlemsstaternas lagstiftning i dessa avseenden. Av direktivet framgår klart att medlemsstaterna får införa eller behålla regler som är strängare än dem som direktivet anger. I inledningen till direktivet anges att det i princip bör vara förbjudet att inneha vapen vid passage från en medlemsstat till en annan och att undantag från denna regel endast kan godtas om ett förfarande antas, som gör det möjligt för medlemsstaterna att hålla sig underrättade om när ett skjutvapen förs in på deras territorium. Direktivet har införlivats i svensk rätt genom vapenlagen och vapenförordningen.

#### 4.5.7 Särskilt om springstiletter m.m.

Regler beträffande springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydaggar, spikkklubbor och liknande finns i lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål (knivlagen) samt i förordningen (1990:415) om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål. Av förordningen framgår att nämnda föremål eller liknande föremål inte får föras in i landet utan särskilt tillstånd. Tillstånd får ges endast om sökanden kan visa att föremålet är avsett att här i landet ingå i en vapensamling eller innehas för något liknande ändamål. Tillståndsfrågan prövas av Polismyndigheten. Olovlig införsel av föremål, som omfattas av förordningen om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål, bestraffas enligt smugglingslagen (se 1–3 §§ och 5 § förordningen om tillstånd till införsel av vissa farliga föremål).

Enligt vapendirektivet<sup>99</sup> utgörs vapen dels av skjutvapen, dels av andra vapen än skjutvapen såsom dessa definieras i den nationella lagstiftningen. Vapendirektivet avser huvudsakligen skjutvapen. Enligt artikel 14 ska emellertid medlemsstaterna anta alla bestämmelser, som behövs för att förbjuda införsel till deras territorium av andra vapen än

<sup>98</sup> Arbetet med att förnya direktivet tog fart efter terrorattentaten i Paris och Köpenhamn i början av 2015 och den 18 november 2015 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag till nytt vapendirektiv; Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen, Bryssel den 18.11.2015 COM(2015) 750 final.

<sup>99</sup> Rådets direktiv 91/477/EEG av den 18 juni 1991 om kontroll av förvärv och innehav av vapen.



skjutvapen, förutsatt att den ifrågavarande medlemsstatens nationella föreskrifter tillåter det.

#### 4.5.8 Särskilt om sprängämnesprekursorer

Som ett led i EU:s strategi för kampen mot terrorism antog Europeiska rådet den 18 april 2008 en handlingsplan för bättre sprängämnessäkerhet (Rådets dokument 8311/08), där framtida åtgärder inom detta område angavs. En sådan åtgärd var att inrätta en ständig kommitté för prekursorer som under kommissionens ledning skulle överväga åtgärder och utarbeta rekommendationer om regler för sprängämnesprekursorer. Sprängämnesprekursorer är kemiska ämnen som finns tillgängliga på marknaden och som tillsammans med andra ämnen kan användas för tillverkning av sprängämnen. Kommittén identifierade en rad sprängämnesprekursorer och rekommenderade att lämpliga åtgärder skulle vidtas på unionsnivå. Europeiska rådet enades därefter om att en lagstiftning behövde utarbetas för att täcka farorna i samband med sprängämnesprekursorer.

Europaparlamentet och Europeiska unionens råd antog sedermera den 15 januari 2013 förordningen (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer.

Huvudsyftet med förordningen är att motverka olaglig tillverkning av sprängämnen och därmed minska risken för attacker utförda av terrorister och andra kriminella genom att begränsa allmänhetens tillgång till vissa kemikalier.

Förordningen innebär huvudsakligen att de sprängämnesprekursorer som är listade i bilaga I till förordningen inte får tillhandahållas, eller införas av, innehas av eller användas av enskilda personer. Med enskild person avses i förordningen varje fysisk person som agerar i syften som inte är knutna till hans eller hennes näringsverksamhet, affärsverksamhet eller yrke (artikel 3.7). Medlemsstaterna ges dock möjlighet att besluta om undantag från förbudet antingen genom ett tillståndssystem eller genom ett registreringssystem. Misstänkta transaktioner, betydande försvinnanden och stölder av de sprängämnesprekursorer som finns listade i bilaga I och II till förordningen ska rapporteras av ekonomiska aktörer till den eller de nationella kontaktpunkter som medlemsstaterna ska inrätta.

Förordningen trädde i kraft den 1 mars 2013 och skulle tillämpas fullt ut från och med den 2 september 2014. Den är till alla delar bindande och direkt tillämplig i Sverige, men ansågs kräva vissa kompletterande bestämmelser när det gällde bl.a. utpekande av myndigheter och sanktioner för överträdelse av förordningen. Sådana kompletterande bestämmelser finns sedan 2 september 2014 bl.a. i en ny lag (2014:799) om sprängämnesprekursorer och i inregränslagen.<sup>100</sup>

<sup>100</sup> Se 3 § 15 inregränslagen och Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling (prop. 2013/14:144).

Artikel 4.1 i förordningen innebär ett förbud att tillhandahålla enskilda personer sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner samt förbud för enskilda att införa, inneha eller använda dessa.

En medlemsstat får enligt artikel 4.2 i förordningen göra undantag från förbudet i artikel 4.1. Detta genom att bibehålla eller inrätta ett tillståndssystem som medger att sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner får tillhandahållas, innehas av eller användas av enskilda personer. Det krävs då att personen i fråga har fått, och på begäran kan uppvisa, ett tillstånd som har utfärdats av den behöriga myndigheten i den medlemsstat där prekursorerna kommer att förvärfvas, innehas eller användas.

I artikel 4.6 i förordningen behandlas införsel av sprängämnesprekursorer som omfattas av restriktioner till en medlemsstat som har gjort undantag från förbudet i artikel 4.1 bl.a. genom att tillämpa ett tillståndssystem. Avser en enskild person att till en medlemsstat införa en tillståndspliktig sprängämnesprekursor krävs att personen erhållit och på begäran från den behöriga myndigheten kan uppvisa ett tillstånd som är giltigt i den medlemsstat till vilken införseln sker. Artikel 4.6 gäller införsel från såväl annat EU-land som ett område utanför EU:s tullområde.<sup>101</sup>

Artikel 6 i förordningen behandlar fri rörlighet. Medlemsstaterna får inte, av skäl som har samband med förebyggande av olaglig tillverkning av sprängämnen, förbjuda, begränsa eller hindra tillhandahållandet av de ämnen som förtecknas i bilaga I i koncentrationer som underskrider de gränsvärden som fastställs där, eller av de ämnen som förtecknas i bilaga II.

I propositionen Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling<sup>102</sup> föreslogs kompletterande bestämmelser till förordningen. Regeringen föreslog i enlighet med artikel 4.2 i förordningen att undantag skulle göras från totalförbudet i artikel 4.1 i densamma och att ett tillståndssystem skulle inrättas för väteperoxid, nitrometan och salpetersyra över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till förordningen. Således föreslogs att tillstånd skulle krävas för att enskilda personer skulle få införa väteperoxid, nitrometan och salpetersyra om koncentrationen överstiger den gräns som anges i bilagan.<sup>103</sup> När det gäller införsel från andra EU-länder uttalade regeringen följande.

Förbudet för fyra av de ämnen som nämns i bilaga I till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och kravet på tillstånd för väteperoxid, nitrometan och salpetersyra över vissa koncentrationsgränser, syftar till att begränsa allmänhetens tillgång till dessa sprängämnesprekursorer och därmed minska risken för att olagligt tillverkade sprängämnen används av terrorister och andra brottslingar.

<sup>101</sup> Mot bakgrund av bestämmelsen föreslogs i prop. 2013/14:144 att Tullverket vid inre gräns skulle kunna kontrollera införsel av de sprängämnesprekursorer som är förbjudna enligt bilaga I i EU-förordningen om sprängämnesprekursorer och de som föreslogs bli tillståndspliktiga enligt förslagen i propositionen. Ett tillägg av denna innebörd gjordes därför i 3 § inregränslagen. Se mer nedan.

<sup>102</sup> Prop. 2013/14:144.

<sup>103</sup> Se 3 § lag (2014:880) om sprängämnesprekursorer.

Kontrollen av dessa sprängämnesprekursorer får därför anses vara en åtgärd som syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Mot denna bakgrund bedöms det vara möjligt att föreskriva att Tullverket ska utöva kontroll vid inre gräns beträffande denna varugrupp. Med hänsyn till det ovan anförda ska de aktuella sprängämnesprekursorerna också omfattas av inregränslagen (3 §).<sup>104</sup>

Regeringen föreslog att de tillståndspliktiga sprängämnesprekursorerna skulle omfattas av den generella anmälningsskyldigheten i 4 § andra stycket i inregränslagen (se mer om anmälningsskyldigheten i avsnitt 4.5.9 närmast nedan). Detta för att ge Tullverket möjlighet att kontrollera att den person som avser att införa en tillståndspliktig sprängämnesprekursor har rätt att göra det och att personen följer eventuella villkor i tillståndet. Ett tillägg av denna innebörd skulle därför göras i 4 § inregränslagen. Riksdagen godtog regeringens förslag. Den nya lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer, förordningen (2014:880) om sprängämnesprekursorer och ändringarna i inregränslagen trädde ikraft den 2 september 2014, dvs. samma dag som förordningen fullt ut började tillämpas.

Trots förbudet i artikel 4.1 i förordningen får enskilda personer således, enligt 3 § lagen om sprängämnesprekursorer, ges tillstånd att förvärva, införa, inneha och använda väteperoxid, nitrometan och salpetersyra, och blandningar som innehåller dessa ämnen, över de koncentrationsgränser som anges i bilaga I till förordningen. Frågor om tillstånd prövas av MSB (4 § lagen om sprängämnesprekursorer och 2 § förordningen om sprängämnesprekursorer). Lagen innehåller straffbestämmelser som delvis är subsidiära i förhållande till brottsbalken, smugglingslagen och lagen (2003:148) om straff för terroristbrott (12–14 §§).

Inregränslagen är numera, som framgått, enligt 3 § 15, tillämplig beträffande sprängämnesprekursorer enligt artikel 4.1 i förordningen om sprängämnesprekursorer och 3 § lagen om sprängämnesprekursorer. Den som från ett annat EU-land till Sverige för in eller från Sverige till ett sådant land för ut en vara som avses i 3 § 15 när det gäller tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer ska, enligt 4 § andra stycket inregränslagen, alltid anmäla varan till Tullverket.

#### 4.5.9 Anmälningsskyldigheten

Den som från ett annat EU-land till Sverige för in en vara som anges i 3 § inregränslagen ska, enligt 4 § första stycket i lagen, anmäla detta till Tullverket, om varan omfattas av ett förbud mot införsel eller *ett villkor för införsel som inte är uppfyllt* [vår kursivering], eller om varan förs in med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift.<sup>105</sup> En sådan anmälan ska också göras av den som från Sverige till ett annat EU-land för ut en vara som omfattas av ett förbud mot utförsel eller ett villkor för utförsel som inte

<sup>104</sup> Prop. 2013/14:144 s. 83.

<sup>105</sup> Den som överför explosiva varor ska som framgått, enligt 16 § LBE, ha tillstånd till det.

är uppfyllt eller om varan förs ut med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift.<sup>106</sup> Anmälan ska alltså, enligt första stycket, göras endast för det fall erforderligt tillstånd att föra in eller föra ut den aktuella varan saknas eller har erhållits på felaktig grund (i promemorian omtalar vi denna anmälningsskyldighet som en särskild anmälningsskyldighet).

Av 4 § andra stycket framgår att det beträffande vissa varor föreligger en generell anmälningsskyldighet, vilket innebär att in- eller utförsel av dessa varor alltid ska anmälas. Detta gäller bl.a. för krigsmateriel, produkter med dubbla användningsområden, vapen och tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer. Således ska den som från ett annat EU-land till Sverige för in eller från Sverige till ett sådant land för ut en vara som avses i 3 § 1, 3, 8, 10 eller 11, eller 15 när det gäller tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer enligt 3 § lagen om sprängämnesprekursorer, alltid anmäla varan till Tullverket.<sup>107</sup>

I 4 § tredje stycket anges att en anmälan enligt första stycket ska göras utan dröjsmål vid närmaste bemannade tullkontor. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Tullverket får meddela närmare föreskrifter om både den anmälningsskyldighet som följer av första stycket och den generella anmälningsskyldigheten. Regeringen har i 8 § inregränsförordningen bemyndigat Tullverket att meddela sådana föreskrifter. Tullverket har också meddelat föreskrifter.<sup>108</sup>

Anmälningsskyldigheten som följer av 4 § första stycket fyller funktionen att utgöra en koppling till straffbestämmelserna i smuglingslagen (se mer nedan i avsnitt 4.6.2).

## **4.5.10 Tullverkets befogenheter enligt inregränslagen**

### **Befogenhet att anmana att stanna**

Var och en är, enligt 5 § första stycket inregränslagen, skyldig att stanna på en tulltjänstemans anmaning. En sådan anmaning att stanna får ges

1. den som i omedelbart samband med inresa till Sverige från ett annat EU-land eller vid utresa från Sverige till ett sådant land befinner sig i omedelbar närhet av gränspassage, om det behövs för att möjliggöra sådan som kontroll som avses i 7 §,
2. den som anträffas i trakterna invid Sveriges landgräns mot ett annat EU-land, eller kuster, eller i närheten av eller inom flygplats eller annat område som har direkt trafikförbindelse med ett annat EU-land, om det finns anledning anta att han medför en vara som omfattas av lagen och att han inte fullgjort sin anmälningsskyldighet enligt 4 §.

<sup>106</sup> Frågan huruvida det beträffande explosiva varor finns en utförselrestriktion i den mening som avses här behandlas nedan i avsnitt 6.1. Även smugningslagen tar sikte bl.a. på särskilt föreskrivna in- eller utförselrestriktioner.

<sup>107</sup> När det gäller sprängämnesprekursorerna bör påpekas att tillståndsplikten (och således den generella anmälningsskyldigheten) endast träffar enskilda personer, se 3 § lagen om sprängämnesprekursorer.

<sup>108</sup> Föreskrifter om Tullverkets befogenheter vid inre gräns (TFS 1996:21).

En anmaning enligt 5 § första stycket 2 får, enligt 5 § andra stycket, ges endast om det behövs för att möjliggöra kontroll enligt 7 § och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för detta ändamål.

Det finns således två områden, där en resande kan anmanas att stanna för varukontroll. Det första är område i omedelbar närhet av gräns. Kontrollen ska då avse en person som just är i färd med att antingen resa in till Sverige från ett annat EU-land, eller resa ut från Sverige till ett sådant land, om det behövs för att möjliggöra sådan kontroll som avses i 7 §. Det andra området är det s.k. gränsnära området, dvs. trakterna invid Sveriges landsgräns mot ett annat EU-land, eller kuster, eller i närheten av eller inom flygplats eller annat område, som har direkt trafikförbindelse med annat land. För det senare fallet anges som förutsättning att det finns anledning anta att personen medför en vara som omfattas av lagen och att han inte fullföljt sin anmälningsskyldighet enligt 4 §. Även en sådan anmaning i det gränsnära området får ges endast om det behövs för att möjliggöra kontroll enligt 7 § och får dessutom inte gå utöver vad som är nödvändigt för detta ändamål.

Rätten att stoppa en person är alltså begränsad både vad gäller område och tid. Det ska finnas ett direkt samband mellan inresan och den senare företagna kontrollåtgärden.<sup>109</sup>

### **Selektiva kontroller**

Några krav på viss grad av misstanke för att en kontroll skulle kunna företas vid inre gräns, ställdes inte i övergångsbestämmelserna till tullagen. Emellertid uttalades i propositionen att bestämmelserna inte borde tillämpas på ett sådant sätt att objektet för kontroll togs ut slumpmässigt.<sup>110</sup>

I betänkandet som låg till grund för inregränslagen föreslog EU-gränskontrollutredningen att kontroller vid den inre gränsen – med undantag för kontroller av postförsändelser – enbart skulle få förekomma vid misstanke om brott. Graden av misstanke skulle därvid vara den lägsta som förekom i svensk rätt, dvs. ingripande fick ske, om det fanns ”anledning anta”. Utredningen var av den uppfattningen att kontrollmetoder som bygger på subjektiva uppfattningar eller intuition och som inte stöds av någon konkret omständighet kunde uppfattas som godtyckliga. Därigenom skulle de kunna strida mot de principer, som tillämpas inom EU om förbud mot diskriminering.

Regeringen kom dock, vid beredningen av förslagen i betänkandet, fram till att Tullverket även i fortsättningen skulle få utföra icke-misstankebaserade kontroller, s.k. selektiva kontroller. Objekt skulle därmed kunna väljas ut för kontroll, utan att det förelåg en misstanke om smugglingsbrott. En förutsättning för en sådan kontroll var emellertid att det förelåg en grund för att stanna vederbörande, t.ex. att personen kunde hänföras till viss riskprofil, eller att en tulltjänsteman genom att använda sig av sin intuition eller erfarenhet var av den uppfattningen att objektet borde undersökas. Regeringen konstaterade att den selektiva kontroll

<sup>109</sup> SOU 2006:9 s. 104 f.

<sup>110</sup> Prop. 1994/95:34 s. 110 ff.

som förordades inte nämnvärt skiljde sig från den misstankebaserade kontroll som utredningen menade var tillåten enligt EU-rätten. I stället var det lätt att få intrycket, att skillnaden i själva verket var rent semantisk. Regeringen ansåg att det selektiva urvalet kunde ske på grundval av gjorda iakttagelser, underrättelser, tips, riskprofiler och dylikt. Urvalet kunde grunda sig på en relativt trivial omständighet eller på information, som fanns tillgänglig inom Tullverket.

Regeringen tog vid bedömningen hänsyn till bl.a. följande omständighetsfaktorer. Principerna om fria varurörelser inom EU anses bl.a. innebära att systematiska kontroller (åtgärder som inte har någon annan grund än att en vara förs över en gräns) vid de inre gränserna inte är tillåtna. I stället krävs att ett ingripande ska kunna grundas på något annat, t.ex. den enskildes uppträdande, färdväg eller färdstätt. Ett land har enligt EU-rätten möjlighet att ha samma typ av kontroller vid den inre gränsen som inne i landet. Detta innebär att om stickprovskontroller förekommer inne i landet, kan sådana göras även vid gränsen. De begränsningar i form av kontroller, som är tillåtna enligt EU-rätten ska dels kunna motiveras av behovet av legitima skyddsaspekter i form av viktiga samhällsintressen, dels ges en sådan utformning att de inte går utöver syftet med kontrollen eller inverkar onödigt störande på den fria rörligheten, dvs. det förutsätts att proportionalitetsprincipen respekteras. Vidare ska nödvändighetskriteriet vara uppfyllt. Sammanfattningsvis konstaterade regeringen att kontroller som bygger på ett selektivt urval inte strider mot EU-rätten under förutsättning att proportionalitets- och nödvändighetskriterierna uppfyllts.

Regeringen anförde härefter följande. Bestämmelser, vilka är grundläggande för denna typ av ingripanden, är bl.a. det skydd som medborgarna ges enligt bestämmelserna i regeringsformen. I 2 kap. 8 § regeringsformen anges att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot frihetsberövande och att en medborgare även i övrigt är tillförsäkrad frihet att röra sig inom landet. Inskränkningar i denna grundlagsskyddade rörelsefrihet kan endast göras genom lag. Av 2 kap. 12 § andra stycket regeringsformen<sup>111</sup> framgår att begränsningar i rörelsefriheten endast får göras för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får, enligt samma stadgande, aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål, som har föranlett begränsningen, och inte heller sträcka sig så långt, att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Hänsyn måste också tas till de internationella konventionerna om mänskliga rättigheter. Den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är sedan den 1 januari 1995 gällande som lag i Sverige. Konventionen innehåller bestämmelser som tar sikte på olika inskränkningar i den personliga rörelsefriheten. I artikel 2 i tilläggsprotokoll nr 4 till Europakonventionen anges att utövandet av rätten att röra sig fritt inte får underkastas andra inskränkningar än sådana, som är angivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga av hänsyn till statens

<sup>111</sup> Jfr nuvarande 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen.

säkerhet eller för att upprätthålla den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen eller förhindra brott eller för att skydda hälsa eller moral eller annans fri- och rättigheter. En faktor som är av betydelse vid bedömningen om det är fråga om ett frihetsberövande, där skyddet är betydligt starkare än mot andra frihetsinskränkningar, eller en inskränkning i rörelsefriheten är varaktigheten av ett ingripande. Att en kortare stund hålla kvar någon på en plats utgör i sig sannolikt inte mer än en mindre inskränkning i rörelsefriheten. Ju längre den, mot vilken ingripandet riktar sig, är tvungen att stanna kvar, desto mer kommer ingripandet emellertid att närma sig ett frihetsberövande. Utsträckningen i tiden är emellertid inte ensamt avgörande för frågan om ingripandet är ett frihetsberövande eller inte. Även andra aspekter är av betydelse, t.ex. vilket slag av åtgärd det är fråga om, mot vem den riktar sig och i vilket syfte den vidtas. Regeringen ansåg emellertid att selektiva kontroller av varor vid inre gräns var i överensstämmelse med nämnda bestämmelser i regeringsformen och i Europakonventionen och kom, som nämnts, fram till att Tullverket även i fortsättningen skulle få utföra selektiva, icke misstankebaserade kontroller.<sup>112</sup>

I inregränslagen togs även in en bestämmelse i 2 §, som klart anger att kontroller enligt lagen inte får utformas på sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt.

### **Uppgiftsskyldighet och skyldighet att medverka**

Enligt 6 § inregränslagen är den som är skyldig att stanna på tulltjänstemans anmaning enligt 5 § också skyldig att på tulltjänstemans begäran lämna de uppgifter och visa upp de handlingar som är nödvändiga för varukontrollen enligt 7 §. Inregränslagen innehåller även bestämmelser som anger skyldigheter för dem som reser eller transporterar gods över inre gräns att på olika sätt medverka vid kontrollen. I 13 § första stycket anges att vid kontroll enligt lagen ska den vars uppgifter ska kontrolleras, eller för vars räkning varan införs eller utförs, bl.a. ge den som verkställer kontrollen tillfälle att undersöka varan och transportmedlet och utan kostnad tillhandahålla de varuprov som behövs. Den som utför kontrollen ska också lämnas tillträde till de lokaler och andra utrymmen som används för den transport, förvaring eller verksamhet som kontrollen avser.

### **Befogenhet att utföra kontroll**

Som ovan nämnts föreligger anmälningsskyldighet för vissa varor enligt 4 § inregränslagen. För kontroll av att sådana förbud eller villkor (gällande införsel eller utförsel) som anges i 4 § första stycket iaktagits samt för kontroll av att anmälningsskyldigheten enligt 4 § andra stycket fullgjorts har en tulltjänsteman, enligt 7 §, befogenhet att utföra viss kontroll.

<sup>112</sup> Prop. 1995/96:166 s. 55 ff.

Rätten till kontroll omfattar, enligt 7 §, befogenhet att undersöka transportmedel, containrar, lådor och andra utrymmen, där varor kan förvaras vid införsel från eller utförsel till ett annat EU-land. Befogenheten omfattar även rätt att undersöka resandes bagage, såsom resväskor och portföljer, samt handväskor och liknande som medförs av en resande vid inresa från eller utresa till ett annat EU-land, eller av den som tulltjänstemannen har befogenhet att hejda enligt 5 § första stycket 2.

Det kan emellertid även finnas behov av att undersöka vad en person bär med sig t.ex. i fickor eller innanför kläderna. Befogenheten att företa sådana kontroller regleras i smugglingslagen, se mer om sådana kontroller nedan i avsnitt 4.6.3.

En tulltjänsteman får vidare, enligt 8 §, undersöka postförsändelser, såsom paket, brev och liknande försändelser, för att kontrollera om sådana förbud eller villkor (gällande införsel eller utförsel) som anges i 4 § första stycket iakttagits och om anmälningsskyldigheten enligt 4 § andra stycket fullgjorts. En sådan försändelse får öppnas, om det finns anledning att anta att den innehåller en vara som avses i 3 § och att denna vara kan tas i beslag enligt smugglingslagen. En förutsättning är att försändelsen finns hos Tullverket, på ett utväxlingspostkontor eller vid ett kurirföretags första sorteringsterminal.

En försändelse som öppnas får inte undersökas närmare än vad som behövs med hänsyn till ändamålet med undersökningen. För det fall att en försändelse har öppnats ska adressaten och om det är möjligt avsändaren underrättas så snart som möjligt, såvida inte särskilda skäl talar emot detta (10 §).

Urvalet för kontroll sker således inte heller här slumpmässigt. En försändelse kan öppnas, efter att tulltjänstemannen fått en indikation på att försändelsen innehåller en vara som omfattas av inregränslagen vars införsel strider mot förbud eller att anmälningsskyldigheten inte iakttagits. Urvalet sker t.ex. efter det att försändelsen röntgats eller en narkotikasökhund indikerat att försändelsen innehåller narkotika.<sup>113</sup>

Tullverket har slutligen, enligt 18 §, rätt att göra kontrollbesök och revisioner hos den som för ut sådana varor som nämns i 3 § 1, 3 och 7 samt hos den som för in sådana varor som nämns i 3 § 3. Vid sådana kontrollbesök och revisioner tillämpas vissa i paragrafen angivna bestämmelser i tullagen.

### **Befogenhet att omhänderta varor**

Den ursprungliga inregränslagen innehöll i 17 § en bestämmelse som gav Tullverket befogenhet att ta hand om en vara om det behövdes för kontroll enligt inregränslagen. Bestämmelserna i 17 a–17 d §§ tillkom genom en ändring som trädde i kraft den 1 juli 1999.<sup>114</sup> Bakgrunden till de senast nämnda bestämmelsernas tillkomst var att man konstaterade att när kontroll enligt inregränslagen var genomförd fanns inte något lagligt stöd för ett fortsatt omhändertagande av varorna, såvida det inte förelåg

<sup>113</sup> SOU 2006:9 s. 110.

<sup>114</sup> Tullens överklaganderegler, m.m.(prop. 1998/99:79).



misstanke om varusmugglingsbrott, då ett omhändertagande enligt inregränslagen kunde ersättas med beslag med stöd av bestämmelserna i den då gällande lagen om straff för varusmuggling. Andra meningen i första stycket i 17 § kom till genom en senare lagändring, för att förutsättningarna för ett omhändertagande tydligare skulle sammanfalla med den ordning som är avsedd med 17 a–17 d §§.<sup>115</sup>

Enligt 17 § första stycket första meningen inregränslagen får således Tullverket ta hand om en vara, om det behövs för att genomföra en kontroll enligt lagen. Tullverket får också, enligt andra meningen i första stycket, ta hand om en vara på den grunden att varan inte får föras in till eller ut från landet till följd av att varan omfattas av ett sådant förbud eller villkor som avses i 4 § första stycket eller att varan förs in eller ut med stöd av ett tillstånd som föranletts av oriktig uppgift eller underlåtenhet att lämna föreskriven uppgift. En vara som tagits om hand får läggas upp på en anläggning för tillfällig lagring. De kostnader som Tullverket haft för varans uppläggning och förvaring, ska ersättas av den som för in eller för ut varan. Tullverket kan, enligt 17 § andra stycket, besluta att varan inte får tas ut från lagret förrän kostnaderna ersätts eller säkerhet ställts för dem. Tullverket kan även, enligt 17 § tredje stycket, besluta om hel eller delvis befrielse från ersättningsskyldigheten, om det finns särskilda skäl.

Enligt 17 a § får varor, som avses i 3 § 1–7, 9, 12 och 13 och som har omhändertagits enligt 17 §, inte lämnas ut om en sådan vara enligt lag eller annan författning inte får föras in i eller ut ur landet, eller ett särskilt föreskrivet villkor för att varan ska få föras in eller ut ur landet inte är uppfyllt. För det fall ett särskilt föreskrivet villkor för varans in- eller utförsel inte är uppfyllt ska den som för in eller ut varan eller varans ägare ges möjlighet att uppfylla förutsättningarna eller vid införsel att återutföra varan. När det gäller varor som avses i 3 § 8, 10, 11 och 14 gäller särskilda regler.<sup>116</sup>

Bestämmelsen i 17 b § reglerar när ett beslut om att vägra att lämna ut en vara som omhändertagits ska upphävas. Ett sådant beslut ska upphävas, om det inte längre finns grund för Tullverket att vägra att lämna ut en vara som omhändertagits enligt 17 § (första stycket 1). Detta innebär att om grunden för omhändertagandet inte längre föreligger, t.ex. därför att erforderligt tillstånd har inhämtats, ska beslutet om att inte lämna ut en vara enligt 17 a § upphävas. Vidare ska ett sådant beslut upphävas om beslut om beslag enligt 27 kap. rättegångsbalken eller enligt smugglingslagen meddelats beträffande varan (första stycket 2). Vidare ska beslutet upphävas om varan förklaras förverkad enligt bestämmelserna i 17 c § (första stycket 3). Beslut om att vägra lämna ut en vara ska också upphävas om det är oskäligt att inte lämna ut varan (första stycket 4).

Enligt 17 c § får Tullverket besluta att varor som avses i 3 § 1–7, 9, 12 och 13 och som omhändertagits enligt 17 § ska förklaras förverkade om ett beslut enligt 17 a § att en sådan vara inte får lämnas ut har vunnit laga

<sup>115</sup> En ny smugglingslag m.m.(prop. 1999/2000:124).

<sup>116</sup> SOU 2006:9 s. 121 f. Se förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m. och lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter.

kraft och ägaren, eller den som för in eller ut varan, inte inom en månad har uppfyllt förutsättningarna för in- eller utförseln eller vid införsel återutfört varan (första stycket). Vidare får förverkande ske om ägaren inte har gjort anspråk på varan inom tre månader från den dag då omhändertagandet upphävdes enligt 17 b § eller om han har gjort sådant anspråk men inte hämtat ut varan inom tre månader från den dag då anspråket på varan framställdes (andra stycket).

I 17 d § finns bestämmelser om försäljning m.m. av en vara som förverkats. Det är här fråga om åtgärder som får vidtas först sedan ett lagakraftägande beslut om förverkande föreligger. Enligt bestämmelsen ska egendomen säljas genom Tullverkets försorg eller i den ordning som i allmänhet gäller för försäljning av förverkad lös egendom. Egendomen får i stället förstöras om den inte kan säljas, den kan befaras komma till brottslig användning, eller den annars är olämplig för försäljning. Detta gäller endast om inget annat är föreskrivet i lag eller annan författning.

## 4.6 Smugglingslagen

### 4.6.1 Inledning

Lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) innehåller bestämmelser om ansvar m.m. för gärningar som rör införsel till eller utförsel från landet av varor (1 § första stycket första meningen). Som har framgått ovan omfattar inregränslagen i dag ett antal varor, vilka anges i dess 3 §. Införsel- och utförselrestriktioner, som gäller beträffande dessa varor finns i de materiella lagar och förordningar som reglerar hanteringen av respektive vara. Några av dessa författningar innehåller egna straffbestämmelser beträffande vissa brott och hänvisar till smugglingslagen beträffande olovlig införsel, t.ex. vapenlagen (se 9 kap. 4 § vapenlagen). Vissa författningar innehåller inga egna straffbestämmelser utan hänvisar till smugglingslagen, t.ex. lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi. Andra lagar innehåller egna straffbestämmelser och hänvisar inte till smugglingslagen, t.ex. lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden. När det gäller sådana produkter är dock smugglingslagens bestämmelser om befogenheter att förhindra, utreda och beivra brott tillämpliga (1 § andra och tredje stycket smugglingslagen). LBE innehåller, som framgått i avsnitt 4.2.6, egna straffbestämmelser och en subsidiaritetsregel i 30 § enligt vilken det inte ska dömas till ansvar för bl.a. okvalificerade brott mot LBE om ansvar kan ådömas enligt smugglingslagen.<sup>117</sup> Subsidiaritetsregeln gäller inte om gärningen, enligt nuvarande 29 § tredje stycket LBE, är att betrakta som grovt brott mot tillståndsplikten och avser explosiva varor. När det gäller grova brott har lagstiftaren emellertid tidigare uttalat att konkurrenssituationer bör hanteras på motsvarande sätt som vid olaga

<sup>117</sup> Även inregränslagen har en liknande konstruktion, se 19 och 20 §§.

vapeninnehav, vilket i princip innebär att smugglingsbrottet ges företräde också i dessa fall.<sup>118</sup>

I 1 § första stycket andra meningen smugglingslagen anges att 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, gäller i stället bestämmelserna i den författningen om inget annat är föreskrivet. Även smugglingslagen innehåller alltså en subsidiaritetsregel. I den mån en annan författning innehåller en straffbestämmelse för den som bryter mot ett förbud eller villkor för in- eller utförsel gäller, enligt förarbetena, inte smugglingslagens bestämmelser om straff och inte heller övriga bestämmelser i lagen, exempelvis bestämmelserna om förundersökning, tvångsmedel, åtal och behörighet att besluta om förverkande. Detta under förutsättning att inget annat är föreskrivet.<sup>119</sup> I avsnitt 6.3.2 och 6.5.2 nedan redogör vi närmare för hur de båda subsidiaritetsreglerna förhåller sig till varandra.

#### **4.6.2 Särskilt om straffbestämmelserna och om inregränslagens koppling till smugglingslagen**

Straffbestämmelsen för brottet smuggling finns i 3 § smugglingslagen. Enligt första stycket i bestämmelsen ska den som, i samband med införsel till landet av en vara som omfattas av ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införsel, uppsåtligen bryter mot förbudet eller villkoret genom att underlåta att anmäla varan till tullbehandling, dömas för smuggling till böter eller till fängelse i högst två år. Enligt andra stycket ska vad som föreskrivs i första stycket gälla också den som, i samband med att en sådan vara förs in till landet, uppsåtligen lämnar oriktig uppgift vid tullbehandling eller underlåter att lämna föreskriven uppgift vid tullbehandling och därigenom ger upphov till fara för att införseln fullföljs i strid med förbudet eller villkoret. Som framgår är underlåtenheten att anmäla en vara till tullbehandling eller att i samband med en sådan anmälan till tullbehandling uppsåtligen lämna oriktig uppgift eller underlåta att lämna en sådan uppgift en förutsättning för straffbarhet.

Straffbarhet enligt 3 § tredje stycket är emellertid inte knuten till någon anmälningsskyldighet för varan. Enligt 3 § tredje stycket 1 ska den som uppsåtligen från landet för ut en vara i strid med ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för utförsel eller efter utförseln förfogar över varan i strid med förbudet eller villkoret dömas för smuggling. Punkten 2 i samma stycke föreskriver att även den som under pågående tullbehandling förfogar över en vara som omfattas av ett särskilt föreskrivet förbud mot eller villkor för införsel och därigenom föranleder att införseln fullföljs i strid med förbudet eller villkoret ska dömas för smuggling. Av punkten 3 följer att för smuggling ska även den dömas, som till landet för in eller från landet för ut en vara med stöd av ett

<sup>118</sup> Se prop. 2001/02:59 s. 54 och prop. 2009/10:203 s. 61. Se även Lagrådets yttrande i prop. 2001/02:59 och dess hänvisning till NJA 2001 s. 464.

<sup>119</sup> En ny smugglingslag m.m. (prop. 1999/2000:124) s. 106.

tillstånd som föranletts av att någon lämnat oriktig uppgift eller underlåtit att lämna föreskriven uppgift till en tillståndsmyndighet eller förfar på ett sådant sätt hos en tillståndsmyndighet och därigenom föranleder att tillstånd meddelas och att varan förs in till eller ut från landet med stöd av tillståndet. I punkten 4 anges att för smuggling ska också den dömas som förfogar över en vara i strid med villkor som uppställts för eller i samband med varans införsel eller utförsel.

I 3 § fjärde stycket anges att i det fall bestämmelserna om tullbehandling inte är tillämpliga vid införsel från eller utförsel till ett annat EU-land, gäller vad som anges i första och andra styckena angående tullbehandling i stället förfarande enligt inregränslagen. Det förfarande, som avses här, är det anmälningsförfarande som gäller enligt 4 § första stycket inregränslagen. Vad som anges i 3 § första stycket smugglingslagen om underlåtenhet att anmäla en vara till tullbehandling gäller således här underlåtenhet att anmäla varan enligt 4 § första stycket inregränslagen. Enligt den bestämmelsen ska, som framgått i avsnitt 4.5.9, en anmälan göras för det fall erforderligt tillstånd att föra in den aktuella varan saknas eller har erhållits på felaktig grund. Detta innebär således att för det fall anmälan inte görs om att t.ex. vapen förs in i landet i strid med införselbud, utgör denna underlåtenhet att anmäla varan den brottsliga gärningen enligt smugglingslagen.<sup>120</sup> Vidare gäller vad som anges i 3 § andra stycket om uppgifter vid tullbehandling de uppgifter, som lämnas under förfaranden enligt inregränslagen. Genom att straffbestämmelsen på detta sätt knöts till inregränslagen var lagstiftarens avsikt att 3 § smugglingslagen endast skulle vara tillämplig på de varor som räknades upp i inregränslagen.<sup>121</sup>

Om ett brott som avses i 3 § är att anse som ringa döms, enligt 4 §, till penningböter.

Om ett brott som avses i 3 § är att anse som grovt döms, enligt 5 §, för grov smuggling till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det, enligt andra stycket i bestämmelsen, särskilt beaktas om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning, om gärningen med hänsyn till omständigheterna kring införseln, utförseln eller förfogandet varit av särskilt farlig art eller om gärningen annars inneburit en allvarlig kränkning av ett betydande samhällsintresse.

I 7 § anges att den som av grov oaktsamhet begår en gärning som avses i 3 § döms för olovlig införsel eller olovlig utförsel till böter eller fängelse i högst två år. I andra stycket anges följande. För olovlig införsel eller olovlig utförsel döms också den som av grov oaktsamhet i samband med utförsel från landet av en vara underlåter att anmäla varan

<sup>120</sup> Det är alltså underlåtenheten att anmäla införseln som utgör den brottsliga gärningen, inte själva införseln. Inregränslagsutredningen, som ansåg att detta var en olämplig konstruktion, föreslog i stället att smugglingslagen skulle ändras så att själva handlingen att föra in eller ut varan i strid med restriktionen utgjorde den straffbara gärningen. Utredningen uttalade att anmälningsskyldigheten framstod som ett slag i luften i de fall någon har för avsikt att föra in en vara i strid med ett förbud. Sannolikheten att en narkotikasmugglare skulle anmäla införseln bedömdes mycket liten, för att inte säga obefintlig. Förslagen ledde som nämnts inte till lagstiftning. Se SOU 2006:9 s. 262 f.

<sup>121</sup> En ny smugglingslag m.m. (prop. 1999/2000:124) s. 121 f.

till tullbehandling, lämnar oriktig uppgift vid tullbehandling eller underlåter att lämna föreskriven uppgift vid tullbehandling och därigenom ger upphov till fara för att sådant förbud eller villkor som avses i 3 § tredje stycket 1 eller den bestämmelsen tillsammans med 6 § överträds, eller lämnar oriktig uppgift eller underlåter att lämna föreskriven uppgift i samband med ansökan om sådant tillstånd som avses i 3 § tredje stycket 3 eller den bestämmelsen tillsammans med 6 § och därigenom ger upphov till fara för att varan förs in eller ut med stöd av detta tillstånd. I tredje stycket samma bestämmelse finns stadgandets koppling till inregränslagen. I stycket anges att i de fall bestämmelserna om tullbehandling inte är tillämpliga vid utförsel till ett annat EU-land, gäller vad som anges i andra stycket 1 angående tullbehandling i stället förfarande enligt inregränslagen.

### **4.6.3 Tullverkets befogenheter enligt smugglingslagen**

#### **Allmänt**

Tullverket bedriver utöver den kontrollverksamhet som följer av inregränslagen och som beskrivits ovan i avsnitt 4.5.10 en brottsbekämpande verksamhet såvitt avser tullbrott, smugglingsbrott och narkotikasmuggling. Polisens ansvar och befogenheter att utreda sådana brott följer däremot främst av polislagen (1984:387) och rättegångsbalken.

Regleringen av Tullverkets brottsbekämpande verksamhet finns i smugglingslagen, som utöver straffbestämmelserna alltså innehåller särskilda bestämmelser om befogenheter att förhindra, utreda och beivra brott enligt lagen eller enligt andra i lagen angivna författningar.

Om det under en kontroll av en vara som avses i inregränslagen uppkommer misstanke om brott enligt smugglingslagen tillämpas alltså den lagens bestämmelser i 19–33 §§ om befogenhet för Tullverket att inleda förundersökning och tillgripa straffprocessuella tvångsmedel m.m. Tullverkets befogenheter enligt smugglingslagen förutsätter alltså misstanke om brott enligt smugglingslagen eller om andra brott som avses i 1 § andra stycket i lagen.

#### **Befogenhet att leda förundersökning m.m.**

Tullverket får, enligt 19 § smugglingslagen, fatta beslut om att inleda förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken angående brott enligt lagen eller andra brott som avses i 1 § andra stycket i lagen. De befogenheter och skyldigheter som en förundersökningsledare har enligt rättegångsbalkens bestämmelser gäller i sådant fall Tullverket. Om Tullverket inlett en förundersökning ska åklagare överta ledningen av förundersökningen så snart en person skäligen kan misstänkas för det aktuella brottet. Detta gäller dock inte om brottet är av enkel beskaffenhet. Åklagaren kan emellertid som förundersökningsledare anlita biträde av Tullverket. Vidare kan åklagaren uppdra åt tjänsteman vid Tullverket att vidta en viss åtgärd som hör till förundersökningen, om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens beskaffenhet.

Smugglingslagens bestämmelser innehåller emellertid inte någon grund för varukontroll utan reglerar i stället vilka tvångsmedel som kan användas vid brottsmisstanke. Grunden för att vidta kontrollåtgärder gentemot en resenär består i att kontrollera anmälningsskyldigheten enligt inregränslagen. Vad denna kontroll kan bestå i framgår av inregränslagen. Om det under den varukontrollen uppkommer en misstanke, tillämpas smugglingslagens bestämmelser om straffprocessuella tvångsmedel som kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

### **Befogenhet att gripa**

Vid misstanke om smugglingsbrott eller andra brott enligt 1 § andra stycket smugglingslagen har en tjänsteman vid Tullverket, enligt 21 §, på samma sätt som en polisman, rätt att i brådskande fall och i avvaktan på beslut om anhållande gripa en person som är misstänkt för brottet. Förutsättningarna härför är desamma som följer av bestämmelsen i 24 kap. 7 § rättegångsbalken.

### **Befogenhet att ta föremål i beslag och förvar**

Rättegångsbalkens bestämmelser i 27 kap. 4 § om befogenhet att ta föremål i beslag gäller också för tjänsteman vid Tullverket (22 § smugglingslagen). I 27 kap. 1 § rättegångsbalken anges de allmänna förutsättningarna enligt rättegångsbalken för beslag. Dessa förutsättningar gäller även då det är fråga om beslag enligt 22 § smugglingslagen. Sammantaget innebär denna bestämmelse och bestämmelsen i rättegångsbalken att beslag kan avse endast sådana föremål, inbegripet skriftliga handlingar, som skäligen kan antas

- ha betydelse för utredning om brott enligt smugglingslagen eller andra brott som avses i 1 § andra stycket (utredningsbeslag) eller
- bli förverkade på grund av brott enligt smugglingslagen eller andra brott som avses i 1 § andra stycket (förverkandebeslag).

Rättegångsbalkens bestämmelser om beslag gäller även föremål som skäligen kan antas vara avhänt någon genom brott. 22 § smugglingslagen gäller emellertid endast brott enligt smugglingslagen och andra brott som avses i 1 § andra stycket. Dessa brott är inte sådana varigenom ett föremål kan anses avhänt någon i den mening som avses i rättegångsbalken. Därmed blir, enligt förarbetena, den delen av beslagsbestämmelsen i rättegångsbalken inte tillämplig.<sup>122</sup>

Tullverket kan även ta föremål i beslag, vilka anträffas när en person grips eller när ett beslut om anhållande eller häktning verkställs eller i samband med en husrannsakan eller kroppsvisitation eller kroppsbesiktning (se nedan). Föremål som påträffas i andra fall får som huvudregel inte tas i beslag utan beslut av förundersökningsledare eller åklagare. Är fara i dröjsmål, får emellertid föremål tas i beslag utan föregående beslut. Det bör emellertid anmärkas, att rekvisitet ”fara i

<sup>122</sup> Prop. 1999/2000:124 s. 163 ff.

dröjsmål” i allmänhet torde vara uppfyllt, när tulltjänstemän upptäcker gods som kan misstänkas vara föremål för brott i samband med in- eller utförsel.<sup>123</sup>

En tjänsteman vid Tullverket har vidare, enligt 25 a §, samma befogenhet som en polisman att enligt 26 kap. 3 § rättegångsbalken ta egendom i förvar. En sådan åtgärd ska skyndsamt anmälas till åklagaren, som omedelbart prövar om egendomen ska förbli i förvar.

### **Befogenhet att göra husrannsakan**

En tjänsteman vid Tullverket har också rätt att göra husrannsakan (26 § smugglingslagen). Denna befogenhet motsvarar dels den som en polisman har enligt 28 kap. rättegångsbalken, dels en befogenhet därutöver som innebär att husrannsakan får utföras även om det inte kan följa fängelse på det aktuella brottet (andra stycket). Bestämmelsen innebär att Tullverket får göra husrannsakan i magasin eller liknande utrymmen för att söka efter egendom som skäligen kan antas bli förverkade på grund av smugglingsbrott eller andra brott som avses i 1 § andra stycket och om det förekommer anledning att sådant brott har begåtts.

### **Befogenhet att besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning m.m.**

En tjänsteman vid Tullverket har enligt smugglingslagen också rätt att besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning under samma förutsättningar som en polisman har enligt bestämmelserna i 28 kap. rättegångsbalken (27 § första stycket). För ett sådant beslut krävs att personen skäligen kan misstänkas för ett brott som kan leda till fängelse. Bestämmelsen är, till skillnad från andra stycket i bestämmelsen, inte knutet till en persons in- eller utresa, vare sig tidsmässigt eller geografiskt. Som exempel på fall där det kan bli aktuellt att tillämpa bestämmelsen kan nämnas att en person behöver kroppsvisiteras i anslutning till en husrannsakan på ett tillfälligt lager eller ett tullager. Vidare kan det bli aktuellt då personer, som inte är resande men som misstänks ha köpt insmugglade varor, påträffas på eller i närheten av ett fartyg där försäljningen antas ha skett. Det kan exempelvis gälla personer som besöker ett fartyg i hamn eller ett fartyg till havs. I förhållande till andra stycket föreligger också den skillnaden att befogenheten omfattar även sådan kroppsbesiktning som inte är ytlig.<sup>124</sup>

I paragrafens andra stycke ges Tullverket befogenhet att företa kroppsvisitation och ytlig kroppsbesiktning samt ta urinprov avseende en person som i omedelbart samband med inresa till eller utresa från landet uppehåller sig i gränsområde eller motsvarande. Nämnade åtgärder får vidtas om det föreligger anledning att anta att personen har med sig egendom som kan tas i beslag enligt smugglingslagen.

<sup>123</sup> Prop. 1999/2000 :124 s. 164.

<sup>124</sup> Prop. 1999/2000:124 s. 171 ff.

I paragrafens tredje stycke finns en bestämmelse om Tullverkets rätt att av säkerhetsskäl ta hand om vapen eller andra farliga föremål medan ingripande pågår och besluta om kroppsvisitering för att sådana föremål ska kunna tas om hand.

### **Befogenhet att besluta om särskild kontroll**

Enligt 28 § smugglingslagen har Tullverket befogenhet att besluta om särskild kontroll. Härigenom kan Tullverket besluta om kroppsvisitation av varje resande som med ett visst transportmedel eller under en viss angiven kortare tidrymd ankommer till eller avreser från en viss gräns- eller kustort eller annan plats som har förbindelse med utlandet. Särskild kontroll får endast vidtas om

1. det finns anledning att anta att en eller flera resande, som med transportmedlet eller under tidrymden ankommer till eller avreser från platsen, har begått eller står i begrepp att begå ett brott enligt 5 § (grovt smugglingsbrott) eller 6 § tredje stycket (grovt narkotikabrott) eller försök till sådant brott,
2. tillräckliga uppgifter saknas för att rikta misstanke mot en bestämd person eller en mindre krets av personer, och
3. åtgärden är nödvändig för att ett ingripande mot brottet ska kunna ske.

Beslut om särskild kontroll får fattas av chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket. Beslutet ska prövas av Tullverkets chef eller av verkets chefsjurist. Om det uppenbarligen är fara i dröjsmål, får beslutet utan sådan prövning verkställas omedelbart. Bestämmelsen är tillämplig både vid inre och vid yttre gräns. Kontrollen kan som nämnts vidtas, trots att det inte finns misstanke mot någon viss person. Om det i samband med kontrollen görs några särskilda iakttagelser som ger anledning till misstanke mot en viss person, ska frågan om vidare användning av tvångsmedel mot personen prövas enligt bestämmelserna i smugglingslagen eller rättegångsbalkens allmänna regler.<sup>125</sup>

## **5 Kort om förhållandena i Finland och Danmark**

### **5.1 Inledning**

När det gäller frågor som har EU-rättslig anknytning kan det vara av intresse att undersöka hur lagstiftningen på området ser ut i andra medlemsstater. Att inhämta information från ett stort antal medlemsstater skulle enligt vår bedömning ha tagit alltför lång tid i anspråk i förhållande till nyttan med uppgifterna. Vi har därför valt att inhämta uppgifter från Finland och Danmark.

<sup>125</sup> Prop. 1999/2000 :124 s. 176 ff.



## 5.2 Finland

Enligt 1 § i den finska tullagen (304/2016) får de befogenheter som föreskrivs i lagen, under de förutsättningar som anges i EU-rätten, utövas vid övervakning av iakttagandet av förbud och begränsningar som gäller införsel av varor till och utförsel av varor från Finland i trafiken mellan medlemsstaterna i unionen samt transitering av varor via finskt territorium. Förutsatt att det finns en restriktion i annan författning har finska Tullen således befogenhet att kontrollera densamma enligt tullagen, även när det gäller inre trafik. Restriktioner finns när det gäller exempelvis narkotika, mediciner och vapen men också när det gäller explosiva varor.

Bestämmelser om explosiva varor finns i lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor (390/2005). Enligt 74 § i den lagen får explosiva varor överföras endast till sådana fysiska och juridiska personer som har fått ett dokument som berättigar till överföring av explosiva varor (överföringsintyg). Innan explosiva varor överförs ska, enligt 75 §, godkännande dessutom fås av de behöriga myndigheterna i de stater inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet genom vilkas territorium de explosiva varorna transporteras.

Enligt 51 § tullagen, som har rubriken ”Anmälningsskyldighet för varor i unionens inre trafik”, ska om införsel av en vara från en annan medlemsstat till Finland, utförsel av en vara från Finland till en annan medlemsstat eller innehav av en vara i Finland förutsätter tillstånd, intyg eller något annat dokument som utfärdas av en myndighet och ett sådant inte har beviljats före införseln eller utförseln, varan vid införseln eller utförseln anmälas till Tullen. Den som har erforderliga tillstånd, intyg eller dokument behöver alltså inte anmäla varan.

Tullen får således – eftersom det finns restriktioner beträffande explosiva varor – under de förutsättningar som anges i EU-rätten utöva de befogenheter som föreskrivs i tullagen. Befogenheterna delas in i befogenhet att utföra en tullåtgärd (7–21 §§), användning av makt (22–27 §§) och Tullens övriga befogenheter (28–33 §§). Till tullåtgärderna hör kontroll av varor och granskning av handlingar (8 §), kvarhållande och omhändertagande av varor (10 och 11 §§), stoppande och kontroll av fortskaffningsmedel (13 §), stoppande och genomsökning av personer (16 och 18 §§), säkerhetsvisitation (19 §) och omhändertagande av farliga föremål och ämnen, t.ex. sprängämnen, som äventyrar allmän ordning och säkerhet (20 §). När befogenheterna utövas ska, enligt 35 §, bl.a. proportionalitetsprincipen iakttas.

Utöver vad som föreskrivs i tullagen tillämpas lagen om brottsbekämpning inom Tullen (623/2015) på sådana åtgärder för att förhindra, avslöja och utreda tullbrott och väcka åtal för misstänkta för tullbrott som hör till Tullens uppgifter (1 §). Med tullbrott avses i den lagen bl.a. brott som innebär överträdelse av sådana bestämmelser i tullagen eller någon annan lag vars iakttagande Tullen ska övervaka eller som Tullen ska verkställa (2 §).

Straffbestämmelser finns företrädesvis i strafflagen (39/1889). Enligt 44 kap. 11 § strafflagen ska bl.a. den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet utan tillstånd eller anmälan som förutsätts i lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor

använder eller överför en explosiv vara – om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag – dömas för brott mot bestämmelserna om explosiva varor till böter eller fängelse i högst två år.

Enligt 46 kap. 4 § strafflagen ska den som, utan behörigt tillstånd eller annars i strid med vad som stadgas eller bestäms om införsel eller utförsel, för eller försöker föra in i landet eller för eller försöker föra ut ur landet en vara vars införsel eller utförsel är förbjuden eller förutsätter myndighets tillstånd eller kontroll, dömas för smuggling till böter eller fängelse i högst två år.

Straffmaximum för såväl brott mot bestämmelserna om explosiva varor som smuggling är således fängelse i två år.

### 5.3 Danmark

I Danmark företas varukontroller vid inre gräns. Den varukontroll, som den danska toldloven<sup>126</sup> medger vid inre gräns, går ut på att kontrollera varor av bl.a. säkerhetsskäl (krigsmateriel och vapen, etc.) samt av hälsoskäl (narkotika, etc.). Varukontrollen utförs av den danska tullmyndigheten (Told- og skatteforvaltningen), dvs. samma myndighet som företar varukontroller vid yttre gräns. När tullmyndigheten utför kontroll sker det på vägnar av andra myndigheter enligt gällande samarbetsavtal.

Den danska tullmyndigheten företar således kontroll av att det inte vid inresa till, utresa från eller transit genom det danska tullområdet sker överträdelse av förbud mot införsel, utförsel eller transit, som är stipulerat av bl.a. säkerhetsskäl (10 a § toldloven). Förutsatt att det finns ett förbud i annan författning som är stipulerat av de skäl som anges i 10 a § har alltså även den danska tullmyndigheten befogenhet att kontrollera överträdelse av förbudet enligt toldloven.

Enligt 1 § första stycket 6 och 2 § första stycket i den danska våbenloven (lov om våben og eksplosivstoffer)<sup>127</sup> är det bl.a. förbjudet att utan tillstånd från justitieministern eller den justitieministern bemyndigad, införa, framställa, förvärva, besitta och använda explosiva varor samt vissa utgångsämnen till explosiva varor. Enligt 4, 5, 8 och 9 §§ eksplosivstofbekendtgørelsen<sup>128</sup> är det bl.a. förbjudet att utan tillstånd från polisen (politidirektøren) marknadsföra, överföra, förvärva och använda explosiva varor. Med överföring avses, enligt 8 §, fysisk förflyttning (med undantag för förflyttningar inom samma anläggning) av explosiva varor i Danmark.

Tullmyndigheten får således – eftersom det finns förbud beträffande explosiva varor – kontrollera att det inte sker överträdelse av förbuden i enlighet med toldloven. En tulltjänsteman har befogenhet att hejda en person eller en transport vid inre gräns på rent intuitiv grund. Befogenheten att utföra varukontroll innefattar en befogenhet att söka överallt i en transport eller ett fordon. Även kroppsvisitation av resande kan göras. Tullmyndigheten kan också kontrollera postförsändelser från

<sup>126</sup> Toldloven, jfr. lovbekendtgørelse nr. 867 af 13. september 2005.

<sup>127</sup> Lov om våben og eksplosivstoffer, jfr. lovbekendtgørelse nr. 1005 af 22. oktober 2012.

<sup>128</sup> Eksplosivstofbekendtgørelsen, jfr. lovbekendtgørelse nr. 1247 af 30. oktober 2013.

ett annat EU-land till Danmark. Grunden för en sådan kontroll är samma som för en kontroll av varor vid inre gräns.

Om otillåtna varor hittas vid en kontroll vid inre gräns, ska varorna överlämnas till den berörda myndigheten och polisen.

Explosiva varor ska således hanteras bl.a. enligt våbenloven. Bestämmelser om överträdelser av våbenloven finns i dess 10 § och, om det är fråga om grova överträdelser, i 192 a § i den danska straffeloven.<sup>129</sup> Enligt 10 § våbenloven kan den som överträder förbud i lagen dömas till böter eller fängelse i fyra månader eller, under försvårande omständigheter, till fängelse i två år. Enligt 192 a § första stycket straffeloven kan den som under särskilt försvårande omständigheter överträder förbudet i våbenloven genom att bl.a. föra in eller ut, transportera, förvärva, besitta, bära, använda eller tillverka skjutvapen, andra vapen eller explosiva varor som på grund av sin särskilt farliga karaktär är ägnade att orsaka betydande skada dömas till fängelse i lägst ett år och högst sex år.

## 6 Överväganden och förslag

### 6.1 Allmänna utgångspunkter för våra överväganden och förslag

Tullverkets möjligheter att göra varukontroller vid gränsen mot ett annat EU-land regleras, som framgått, 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 dess 3 §. Om varan omfattas av inregränslagen blir den lagens bestämmelser om anmälnings- och uppgiftsskyldighet samt om Tullverkets befogenheter att utföra kontroll m.m. tillämpliga. Dessutom kan lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) bli tillämplig. Det förutsätter dock att det finns en in- eller utförelsestriktion beträffande varan i annan lagstiftning eller att gärningen annars är sådan som avses i 3 § smugglingslagen.<sup>130</sup>

Varor som avses i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE) omfattas inte av uppräknningen i 3 § inregränslagen. Eftersom dessa varor således inte omfattas av inregränslagen saknar Tullverket befogenhet att ingripa med stöd av lagen vid olovlig införsel av sådana varor från ett annat EU-land. I praktiken kan emellertid också sådana varor komma att i någon mån bli upptäckta av Tullverket om de

<sup>129</sup> Straffeloven, jfr. lovbekendtgørelse nr. 1052 af 4. juli 2016.

<sup>130</sup> 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, gäller i stället för bestämmelserna i smugglingslagen, enligt dess 1 § första stycke andra mening, bestämmelserna i den andra författningen om inget annat är föreskrivet. Se mer om subsidiaritetsfrågorna nedan i avsnitt 6.3.2.

påträffas i samband med kontroll av någon vara som omfattas av lagen. Om Tullverket på detta vis påträffar en explosiv vara kan verket emellertid inte hantera den vidare utan måste överlämna ärendet till Polismyndigheten. Att varor som avses i LBE inte omfattas av inregränslagen innebär dessutom att en olovlig införsel av sådana varor från ett annat EU-land inte kan lagföras som smuggling enligt smugglingslagen, trots att det finns en införselrestriktion i 16 § LBE.<sup>131</sup> Som en följd av detta saknas det möjlighet för Tullverket att, i enlighet med smugglingslagens bestämmelser, inleda förundersökning och att tillgripa straffprocessuella tvångsmedel. Det innebär således också att smugglingslagens bestämmelser om befogenheter för Tullverket att förhindra, utreda och beivra brott inte är tillämpliga.

Vissa explosiva varor som omfattas av LBE, såsom handgranater och minor, utgör också krigsmateriel.<sup>132</sup> Krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel (krigsmateriellagen) 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 får göra kontroller som avser krigsmateriel med stöd av inregränslagen. Däremot är smugglingslagens bestämmelser inte tillämpliga vid införsel från ett annat EU-land eftersom krigsmateriellagen inte innehåller någon införselrestriktion. Det innebär att straffbestämmelserna i smugglingslagen inte är tillämpliga vid införsel. Det innebär också att smugglingslagens bestämmelser om befogenheter för Tullverket att förhindra, utreda och beivra brott inte heller här är tillämpliga vid sådan införsel varför Tullverket, om verket påträffar krigsmateriel vid en införselkontroll vid inre gräns och det uppstår misstanke om brott, måste överlämna ärendet till Polismyndigheten.

I dagsläget döms således den som utan tillstånd för in en explosiv vara från ett annat EU-land för brott mot LBE (se 16 och 29 §§ LBE) och inte för smugglingsbrott och brottet utreds av Polismyndigheten med stöd av polislagen (1984:387) och rättegångsbalken.

Enligt våra direktiv (se *bilaga*) ska vi göra en översyn av bestämmelserna i inregränslagen i syfte att utreda möjligheten att låta såväl handgranater som vissa andra varor som avses i LBE omfattas av inregränslagen och lämna förslag till de författningsändringar som bedöms nödvändiga och lämpliga.

I direktiven anges följande:

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.

<sup>131</sup> Den som överför explosiva varor ska, enligt 16 § LBE, ha tillstånd till det.

<sup>132</sup> Jfr vad som anges under kategori ML4 i bilagan till förordning (1992:1303) om krigsmateriel.

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 påkallat och förenligt med EU-rätten.

Vi har i den del av uppdraget som avsåg en översyn av straffbestämmelserna i LBE och som delredovisades den 23 mars 2016 i promemorian Skärpta straff för allvarliga brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor konstaterat att det är tydligt att vissa former av explosiva varor kan sägas vara vapenliknande 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 och minor, men även t.ex. sprängämnen.<sup>133</sup> Vid en bedömning av vilka varor som eventuellt ska omfattas av inregränslagen måste uppmärksammas att LBE inte bara omfattar explosiva varor som är vapenliknande eller annars lika farliga som skjutvapen, utan också andra typer av explosiva varor och brandfarliga varor.

Det finns inte brandfarliga varor som på motsvarande sätt kan sägas vara vapenliknande. Det finns inte heller något aktuellt hot från kriminella grupperingar när det gäller brandfarliga varor.<sup>134</sup> Det saknas därför enligt vår bedömning skäl att inkludera dem i inregränslagen. Som vi uppfattar direktiven – vilka är inriktade på handgranater och vissa andra explosiva varor – kan det heller inte anses ligga inom ramen för uppdraget att överväga om också brandfarliga varor ska omfattas av inregränslagen. Däremot finns skäl att överväga om ett eventuellt förslag angående inregränslagen ska gälla explosiva varor generellt eller endast vissa utpekade explosiva varor.

I såväl inregränslagen som smugglingslagen förutsätts att den aktuella varan omfattas av förbud eller villkor för in- eller utförsel. När det gäller explosiva varor finns ett villkor för införsel i 16 § LBE, enligt vilken den som överför, dvs. fysiskt förflyttar en vara inom Sverige eller till Sverige från land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller land som enligt avtal med EU utgör en del av EU:s inre marknad för varor<sup>135</sup>, ska ha tillstånd till det. Av 3 kap. 1 § MSBFS 2016:4<sup>136</sup> framgår att det, såväl vid överföring inom Sverige som vid gränsöverskridande

<sup>133</sup> Notera att sprängämnen också kan vara en produkt med dubbla användningsområden, som omfattas av inregränslagen. Se 3 § 1 inregränslagen och avsnitt 4.5.5 ovan.

<sup>134</sup> Bl.a. mot denna bakgrund har vi inte ansett att det finns skäl att utvidga tillämpningsområdet för grovt brott mot LBE till att avse även brandfarliga varor. Se Skärpta straff för allvarliga brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor s. 63 f.

<sup>135</sup> Se 5 § 2 LBE.

<sup>136</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om tillstånd för överföring, import och export av explosiva varor (MSBFS 2016:4).

överföring, är mottagaren av varorna som ska ha tillstånd till överföringen.<sup>137</sup>

Däremot finns, eftersom utförsel till annat EU-land inte omfattas av överförings- och exportdefinitionerna i LBE, inte någon utförselrestriktion vad gäller utförsel till ett annat EU-land. Detta förklaras av att EU:s system för överföring av explosiva varor i grunden bygger på att det är mottagaren som ska ha överföringstillstånd.<sup>138</sup> Av detta följer att för svenskt vidkommande får bestämmelserna om tillstånd till överföring störst relevans i de fall det finns en mottagare i Sverige. Om explosiva varor förs ut från Sverige finns en mottagare i annat EU-land, som har en skyldighet att skaffa sig tillstånd till överföringen i detta land primärt. Detta betyder att själva utförseln i sig inte förutsätter tillstånd när en explosiv vara förs från Sverige till ett annat EU-land. Den som för ut en vara kan därför inte heller straffas för utförsel utan tillstånd. Däremot kan denne naturligtvis vara att bestraffa för att i Sverige ha hanterat varan utan erforderligt tillstånd, eftersom utförsel regelmässigt torde förutsätta att personen har hanterat varan på ett eller annat sätt och också hantering av explosiva varor förutsätter tillstånd. Stöd för detta synsätt finns, bortsett från att det följer av regelverkets uppbyggnad, i förarbetena till den senast genomförda ändringen av LBE.<sup>139</sup>

Vid bedömning av i vilken utsträckning Tullverket bör ges befogenhet att utreda brott som avser explosiva varor som upptäcks vid en gränskontroll bör denna grundläggande skillnad mellan överföring till

<sup>137</sup> Enligt 18 § LBE är det Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som prövar frågor om tillstånd som avser gränsoverskridande överföring. En mottagare av explosiva varor behöver utöver tillstånd från den behöriga myndigheten i den egna medlemsstaten tillstånd även från behöriga myndigheter i avsändar- och transitmedlemsstater, jfr artikel 11.2 i Europaparlamentets 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) [det omarbetade explosivvarudirektivet] och Kommissionens beslut nr 2004/388/EG av den 15 april 2004 om ett dokument om överföring av explosiva varor inom gemenskapen.

<sup>138</sup> Se artikel 11.2 i det omarbetade explosivvarudirektivet. Jfr Ny lag om brandfarliga och explosiva varor (prop. 2009/10:203) s. 38 där det beträffande vissa definitioner bl.a. överföringsdefinitionen anges att viss justering behöver ske med hänsyn till att begreppen ska användas i den nationella rätten.

<sup>139</sup> Sedan den 1 juni 2016 framgår uttryckligen att export (till s.k. tredje land) av explosiva varor omfattas av tillståndskravet i 16 § LBE. Regeringen uttalade i propositionen att den som ska exportera en vara i praktiken även torde hantera varan som ett led i exporten och befattningen av varan därmed omfattas av regelverket i LBE även i dess dåvarande lydelse. För att tydliggöra att det svenska regelverket även omfattade export borde det emellertid framgå av lagen, se Genomförande av det omarbetade direktivet om explosiva varor (prop. 2015/16:94) s. 21. I sammanhanget hänvisades till den proposition som föregick LBE där det anges att ”export ingår inte i begreppet hantering, däremot krävs tillstånd för att hantera en explosiv vara som ett led i exporten”, se prop. 2009/10:203 s. 37. Eftersom hanteringsreglerna är desamma oavsett om det är explosiva varor som är avsedda för bruk i Sverige, i annat EU-land eller någon annanstans borde samma tanke göra sig gällande vid utförsel till ett EU-land, dvs. även om den svenska sidan inte behöver tillstånd till utförseln så måste den ha tillstånd till hanteringen. Har den inte det utgör detta ett brott mot 16 § LBE. Det kan emellertid, mot bakgrund av bestämmelserna i det omarbetade explosivvarudirektivet, inte anses vara fråga om något villkor för utförsel i den mening som avses i inregränslagen och smugglingslagen.

Sverige från annat EU-land och ”överföring” från Sverige till annat EU-land hållas i minne.

Våra överväganden i denna del av uppdraget disponeras på så sätt att vi först överväger om det finns skäl att utvidga inregränslagens tillämpningsområde till att omfatta explosiva varor som avses i LBE varefter vi bedömer vilka konsekvenser en sådan utvidgning skulle få. Slutligen bedömer vi inom vilka ramar kontroll av varor vid inre gräns kan tillåtas och om en utvidgning och dess konsekvenser är förenliga med EU-rätten. Övervägandena i frågorna om ett eventuellt förslag angående inregränslagen ska gälla explosiva varor generellt eller endast vissa utpekade explosiva varor och om hur anmälningsskyldigheten ska utformas måste göras mot bakgrund av EU-rätten. Vi tar därför ställning i dessa frågor först i samband med att vi bedömer huruvida ett eventuellt förslag är förenligt med EU-rätten (avsnitt 6.4).

## 6.2 Finns det skäl att utvidga inregränslagens tillämpningsområde till att gälla explosiva varor som avses i LBE?

<p><b>Bedömning:</b> Det finns skäl att utvidga inregränslagens tillämpningsområde till att gälla explosiva varor som avses i LBE.</p>
--

De varor som omfattas av inregränslagen räknas upp i dess 3 §. Varukontrollen vid inre gräns kan riktas bara mot de varor som anges i bestämmelsen. Kontrollen avser förbud och villkor som gäller för dessa varor. I realiteten kan emellertid också varor som inte omfattas av lagen komma att upptäckas vid sådan kontroll om dessa påträffas i samband med att Tullverket undersöker huruvida någon av de varor som omfattas av lagen finns t.ex. i en resväska eller i ett lastutrymme. Om Tullverket på detta vis påträffar en explosiv vara som inte är krigsmateriel kan verket emellertid inte hantera den vidare utan måste överlämna ärendet till Polismyndigheten. När det gäller krigsmateriel, såsom handgranater, får Tullverket agera med stöd av inregränslagen, men inte med stöd av smugglingslagen. Även i dessa fall måste således ärendet överlämnas till Polismyndigheten, om det uppstår en brottsmisstanke. Det finns bland medlemsstaterna exempel på lagstiftningar som inte specifikt anger vilka varor som kan bli föremål för kontroller vid inre gräns. Det anges då att kontroll får ske under förutsättning att det finns en restriktion i annan författning och under de förutsättningar som anges i EU-rätten.<sup>140</sup>

När det gäller explosiva varor finns ett villkor för införsel i 16 § LBE, enligt vilken den som överför, dvs. fysiskt förflyttar en vara inom Sverige eller till Sverige från land som ingår i EES eller land som enligt avtal med EU utgör en del av EU:s inre marknad för varor (se 5 § 2 LBE), ska ha tillstånd till det. Av 3 kap. 1 § MSBFS 2016:4 framgår att det är mottagaren som ska ha tillstånd till överföring. Det framstår, redan

<sup>140</sup> Så är fallet i Finland och Danmark, se avsnitten 5.2 och 5.3 ovan.

om man ser på frågan på ett generellt plan, som rimligt att Tullverket ges befogenheter att kontrollera varor för vilka det finns införelsestrukturer som är förenliga med EU-rätten. Den införelsestrukturer som finns i 16 § LBE har stöd i det omarbetade explosivvarudirektivet.<sup>141</sup> Även om det finns ett system för tillståndshandling i det omarbetade explosivvarudirektivet måste det anses angeläget att Tullverket ges möjligheter att kontrollera att varor inte förs in vid sidan av detta system. Det framstår också som lämpligt och rimligt att Tullverket ges befogenheter att utreda brott som avser varor som upptäcks vid verkets kontroller i den mån varorna är underkastade införelsestrukturer. En ordning som innebär att Tullverket måste överlämna ärendet till Polismyndigheten framstår inte som effektiv.

Redan mot denna bakgrund anser vi att det finns skäl att utvidga inregränslagens tillämpningsområde till att gälla explosiva varor som avses i LBE. Härtill kommer det faktum att explosiva varor till sin natur, liksom krigsmateriel och vapen, är av farlig beskaffenhet och att inregränslagen sedan år 2014 gäller för sprängämnesprekursorer (3 § 15). Sprängämnesprekursorer är kemiska ämnen som finns tillgängliga på marknaden och som tillsammans med andra ämnen kan användas för tillverkning av sprängämnen. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) liksom Totalförsvarets forskningsinstitut påpekade i sina remissyttranden över lagförslaget att förslaget innebär att Tullverket fick kontrollera utgångsämnen till sprängämnen, dvs. sprängämnesprekursorer, men inte färdiga sprängämnen. Regeringen uttalade i propositionen att det, i enlighet med påpekandena, givetvis var viktigt att Tullverket även har de kontrollmöjligheter som behövs vad gäller färdiga sprängämnen. Beredningsunderlaget möjliggjorde emellertid, enligt regeringen, inte att synpunkten beaktades inom ramen för det lagstiftningsärendet.<sup>142</sup>

Slutligen förtjänar den strategi för inre säkerhet som finns inom EU att nämnas. Gränsöverskridande brottslighet och terrorism betraktas som allvarliga hot mot säkerheten och kräver, enligt EU, gemensamma åtgärder. I Europeiska säkerhetsagendan som antogs av kommissionen den 28 april 2015<sup>143</sup> framhålls behovet av att begränsa tillgången till och användningen av farliga ämnen, t.ex. genom att försvåra för

<sup>141</sup> Enligt artikel 16 i det omarbetade explosivvarudirektivet ska ekonomiska aktörer (bl.a. varje fysisk eller juridisk person som överför explosiva varor, jfr artikel 2.13) bl.a. ha tillstånd som ger dem rätt att överföra varorna. Med överföring avses i direktivet fysisk förflyttning av explosiva varor inom unionen (artikel 2.6). Det är, enligt artikel 11.2 i direktivet, mottagaren som ska ha tillstånd till överföringen bl.a. från den behöriga myndigheten i mottagarens medlemsstat. Enligt 2 kap. 2 § MSBFS 2016:4 behövs inte tillstånd för överföring av explosiva varor som är avsedda för användning av försvarsmakt eller polis, pyrotekniska artiklar som omfattas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om tillhandahållande av pyrotekniska artiklar och ammunition (MSBFS 2015:6) eller ammunition som omfattas av vapenlagen (1996:67) samt tändhattar och tändmedel till sådan ammunition. I det omarbetade explosivvarudirektivet görs, i artikel 1.2, motsvarande undantag.

<sup>142</sup> Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling (prop. 2013/14:144) s. 81 ff.

<sup>143</sup> Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, Europeiska säkerhetsagendan, Strasbourg den 28.4.2015 COM(2015) 185 final.



terroristnätverken att få tillgång till sprängämnen. Dåden i bl.a. Paris har, enligt kommissionen<sup>144</sup>, tydligt visat att terroristnätverken har tillgång till vapen och sprängämnen genom organiserade kriminella nätverk och svarta marknaden. Enligt kommissionen måste under dessa omständigheter EU, och särskilt medlemsstaterna, fördubbla sina ansträngningar för att tackla det allvarliga hot mot unionens inre säkerhet som bl.a. den olagliga användningen av sprängämnen utgör.

Mot denna bakgrund anser vi sammanfattningsvis att det finns skäl att utvidga inregränslagens tillämpningsområde till att gälla explosiva varor som avses i LBE. För att bedöma om en sådan utvidgning ska avse alla eller vissa särskilt angivna explosiva varor samt huruvida en utvidgning är förenlig med EU-rätten måste först konstateras vilka konsekvenserna av ett eventuellt tillägg i 3 § inregränslagen skulle bli.

### 6.3 Vilka skulle konsekvenserna av ett tillägg i 3 § inregränslagen bli?

**Bedömning:** Ett tillägg i 3 § inregränslagen för explosiva varor som avses i LBE skulle göra den lagens bestämmelser om varukontroll tillämpliga. Varorna skulle bli anmälningspliktiga, antingen under vissa förutsättningar eller generellt, och Tullverket ges befogenhet att kontrollera anmälningsskyldigheten enligt bestämmelserna i lagen. Dessutom skulle smugglingslagens bestämmelser om befogenhet för Tullverket att, vid införsel och misstanke om brott, inleda förundersökning och tillgripa straffprocessuella tvångsmedel bli tillämpliga. Slutligen skulle också smugglingslagens straffbestämmelser bli tillämpliga.

#### 6.3.1 Inregränslagen skulle bli tillämplig

Som framgått räknas de varor som omfattas av inregränslagen upp i dess 3 §. Varukontrollen vid inre gräns kan riktas bara mot de varor som anges i bestämmelsen. Ett tillägg i 3 § inregränslagen för explosiva varor som avses i LBE skulle göra den lagens bestämmelser om anmälnings- och uppgiftsskyldighet samt om Tullverkets befogenheter att utföra kontroll m.m. tillämpliga även beträffande sådana explosiva varor som inte är krigsmateriel, t.ex. sprängämnen.<sup>145</sup> Dessutom skulle smugglingslagen kunna bli tillämplig, se mer om detta närmast nedan i avsnitt 6.3.2.

I avsnitt 4.5.9 och 4.5.10 har lämnats en redogörelse för bestämmelserna i inregränslagen om anmälnings- och uppgiftsskyldighet och om Tullverkets befogenheter. Att Tullverket har rätt att utföra

<sup>144</sup> Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet, Genomförandet av den europeiska säkerhetsagendan: EU:s handlingsplan mot den olagliga handeln med och användningen av skjutvapen och sprängämnen, Bryssel den 2.12.2015, COM(2015) 624 final.

<sup>145</sup> Notera att sprängämnen också kan vara en produkt med dubbla användningsområden, som omfattas av inregränslagen. Se 3 § 1 och avsnitt 4.5.5 ovan.

kontroller enligt inregränslagen innebär bl.a. att verket får utföra s.k. selektiva kontroller i avsikt att kontrollera att sådana införselvillkor som anges i 4 § första stycket har iakttagits samt i avsikt att kontrollera att anmälningsskyldigheten enligt 4 § andra stycket fullgjorts (7 §). Om anmälningsskyldigheten görs särskild (så till vida att anmälan endast ska göras för det fall erforderligt tillstånd saknas eller har erhållits på felaktig grund, se 4 § första stycket) skulle, eftersom det enligt LBE inte krävs tillstånd för utförsel i den mening som avses i lagen, inregränslagens bestämmelser endast vara tillämpliga vid införsel från annat EU-land, och inte vid utförsel till ett sådant land. Anmälningsskyldigheten görs nämligen i ett sådant fall beroende av att varan omfattas ett införselvillkor som inte är uppfyllt och Tullverkets kontrollbefogenheter avser, som nämnts, dessa villkor (se 7 §). Om däremot anmälningsskyldigheten görs generell, vilket innebär att in- och utförsel alltid ska anmälas, skulle inregränslagens bestämmelser vara tillämpliga också vid utförsel till annat EU-land (4 § andra stycket och 7 § inregränslagen).

### 6.3.2 Smugglingslagen skulle bli tillämplig

#### Inledning

Smugglingslagen innehåller bestämmelser om ansvar m.m. för gärningar som rör införsel till eller utförsel från landet av varor (1 § första stycket första meningen). För att smugglingslagen ska bli tillämplig på varor som anges i 3 § inregränslagen förutsätts att det finns en in- eller utförselrestriktion beträffande varan i den materiella lagstiftningen (jfr 3 § smugglingslagen). En sådan in- och utförselrestriktion finns när det gäller explosiva varor i 16 § LBE, enligt vilken den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor ska ha tillstånd till det. Med överföring avses i LBE varje fysisk förflyttning inom Sverige eller till Sverige från land som ingår i EES eller land som enligt avtal med EU utgör en del av EU:s inre marknad för varor (5 § 2). Överföringsdefinitionen i LBE omfattar alltså inte förflyttning från Sverige till ett sådant land, vilket innebär att det såvitt avser förflyttningar över inre gräns inte finns någon *utförsel*restriktion i den mening som avses i smugglingslagen.<sup>146</sup> Straffbestämmelsen för brottet smuggling i 3 § smugglingslagen är, när det gäller införsel från annat EU-land, knuten till inregränslagen, varför 3 § smugglingslagen endast är tillämplig på de varor som räknas upp i inregränslagen.<sup>147</sup>

Om man skulle ta med explosiva varor i inregränslagens uppräkningslista skulle det följaktligen få som konsekvens att smugglingslagens straffbestämmelser skulle bli tillämpliga vid sådan överföring från annat EU-land till Sverige som sker utan erforderligt tillstånd. Tullverket skulle också få befogenhet att utreda sådana brott. Däremot skulle, eftersom det

<sup>146</sup> Se mer i avsnitt 6.1 ovan. En annan fråga är om Tullverket borde ges befogenhet att utreda brott mot tillståndsplikten när det gäller hantering när sådana brott upptäcks vid utförsel genom att man ger verket befogenhet att utreda brott enligt LBE när explosiva varor påträffas vid inre gräns. I avsnitt 6.5.3 nedan konstaterar vi att det saknas skäl att ge verket en sådan befogenhet.

<sup>147</sup> Jfr En ny smugglingslag m.m. (prop. 1999/2000:124) s. 121 f.

inte finns någon utförelsestriktion såvitt avser inre gräns, gärningar som innefattar utförelse fortsatt behöva bedömas enligt LBE. Eftersom Tullverkets befogenheter i huvudsak är kopplade till brott enligt smugglingslagen skulle dessa brott fortsatt få hanteras av Polismyndigheten.

### **Motstående subsidiaritetsregler**

Den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor ska som ovan nämnts, enligt 16 § LBE, ha tillstånd till det. Den som av oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten i 16 § LBE döms i nuläget, enligt 29 § första stycket LBE, till böter och den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten eller aktsamhetskravet i 6 § LBE döms, enligt 28 § första stycket och 29 § andra stycket LBE, 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 nuvarande 29 § tredje stycket LBE, till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.<sup>148</sup>

Enligt subsidiaritetsregeln i 30 § andra stycket LBE ska, enligt dess nuvarande lydelse, inte dömas till ansvar enligt 28 § eller 29 § första eller andra stycket LBE om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken eller enligt smugglingslagen.<sup>149</sup> Regeln innebär att bl.a. okvalificerade brott mot tillståndsplikten konsumeras av smugglingsbrott. När det gäller grova brott mot LBE har regeringen i två propositioner uttalat att konkurrenssituationer bör hanteras på motsvarande sätt som vid olaga vapeninnehav.<sup>150</sup> Tullverket har i sitt remissyttrande över det senare lagförslaget givit uttryck för uppfattningen att också ansvaret för grovt brott mot tillståndsplikten borde vara subsidiärt i förhållande till ansvar enligt smugglingslagen. Regeringen anförde att konkurrenssituationer bör hanteras på motsvarande sätt som vid olaga vapeninnehav varför det saknades såväl skäl som beredningsunderlag för att, såsom Tullverket ansett, låta ansvaret gälla subsidiärt. Med andra ord ansåg regeringen att det redan förhöll sig på det sättet att även ansvaret för grovt brott är subsidiärt i förhållande till ansvar för smugglingsbrott. Regeringen hänvisade i sammanhanget till lagrådets yttrande i den förra propositionen och dess hänvisning till NJA 2001 s. 464. I NJA 2001 s. 464 behandlas bl.a. frågan om konkurrens mellan smugglingsbrott och vapenbrott. Högsta domstolen, som dömde enbart för grov smuggling, ansåg att goda skäl

<sup>148</sup> I promemorian Skärpta straff för allvarliga brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor har vi föreslagit skärpta straff för allvarliga brott mot lagen. I avsnitt 4.2.7 redogörs kort för förslagen. I författningsförslaget har den del som avser grovt brott mot lagen flyttats från 29 § tredje stycket till en ny 29 a § (se Skärpta straff för allvarliga brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor s. 13 ff.)

<sup>149</sup> I författningsförslaget i promemorian Skärpta straff för allvarliga brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor (s. 13 ff.) har hänvisningen till första och andra stycket i 29 § tagits bort till följd av att bestämmelsen om grovt brott mot lagen flyttats från tredje stycket i 29 § till en ny 29 a §. I författningsförslaget i avsnitt 1.2 i denna promemoria utgår vi från vår tidigare föreslagna lydelse när vi på nytt föreslår ändringar i 30 § LBE.

<sup>150</sup> Se Hets mot folkgrupp, m.m. (prop. 2001/02:59) s. 54, lagrådets yttrande i densamma och dess hänvisning till NJA 2001 s. 464 samt prop. 2009/10:203 s. 61.

kunde anföras för att låta innehav i samband med smuggling konsumeras av smugglingsbrottet och konstaterade att en sådan tillämpning av bestämmelserna också hade förutsatts i smugglingslagens förarbeten.<sup>151</sup>

Relationen mellan de båda lagarna kompliceras ytterligare av att det finns en subsidiaritetsregel också i smugglingslagen. I 1 § första stycket andra meningen smugglingslagen anges att 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, gäller i stället bestämmelserna i den författningen *om inget annat är föreskrivet* [vår kursivering]. I den mån en annan författning innehåller en straffbestämmelse för den som bryter mot ett förbud eller villkor för in- eller utförsel gäller alltså inte smugglingslagens bestämmelser om straff och inte heller övriga bestämmelser i lagen, exempelvis bestämmelserna om förundersökning, tvångsmedel, åtal och behörighet att besluta om förverkande. Detta under förutsättning att inget annat är föreskrivet.<sup>152</sup>

I LBE föreskrivs, som framgått, straff för den som bryter mot tillståndsplikten vid hantering, överföring, import och export av explosiva varor (16 och 29 §§). Här föreskrivs således i vissa fall (till skillnad från vad som är fallet i vapenlagen, jfr 9 kap. 4 §) straff för den som bryter mot villkor för att föra in eller föra ut en vara och då ska bestämmelserna i den lagen alltså gälla ”om inget annat är föreskrivet”. När det gäller okvalificerade brott mot 28 § eller 29 § första eller andra stycket LBE är emellertid annat uttryckligen föreskrivet i 30 § LBE varför smugglingslagens bestämmelser blir tillämpliga, i stället för bestämmelserna i LBE (och rättegångsbalken när det gäller förundersökning, tvångsmedel m.m.).

Frågan är dock om något annat kan anses vara föreskrivet i den mening som avses i 1 § första stycket andra meningen smugglingslagen också när det gäller de grova brotten mot LBE där alltså förhållandet mellan de båda lagarna i linje med vad som ovan utvecklats styrs av allmänna principer om konkurrens. När det gäller medverkan till brott i 23 kap. 4 § brottsbalken anges att vad som sägs i bestämmelsen inte ska gälla, om något annat följer av ”vad för särskilda fall är föreskrivet”. Med detta uttryck åsyftas inte bara uttryckliga undantagsbestämmelser, utan även vad som indirekt kan följa av en viss reglering. Enligt vedertagen uppfattning skulle det till och med räcka med uttalanden i lagmotiv som grund för att finna annat vara föreskrivet än det som sägs i 23 kap. 4 § brottsbalken.<sup>153</sup>

Enligt vår mening så bör de uttalanden som har gjorts i förarbetena om hur konkurrensfrågan ska hanteras anses innebära att annat är föreskrivet också när det gäller de grova brotten mot LBE. Om man skulle ta med explosiva varor i inregränslagens uppräkningslista bör det följaktligen få som konsekvens att en hantering av explosiva varor i samband med en smuggling konsumeras av smugglingsbrottet, även i de fall brottet mot LBE är grovt.

<sup>151</sup> Högsta domstolen hänvisade i sammanhanget till Jareborg, Straffrättens gärningslära, s. 196 och 229 samt till prop. 1999/2000:124 s. 112.

<sup>152</sup> Prop. 1999/2000:124 s. 105 f.

<sup>153</sup> Asp, Ulväng, Jareborg, Kriminalrättens grunder, s. 426.

Den valda lösningen – att i LBE uttryckligen föreskriva om subsidiaritet när det gäller okvalificerade brott men inte när det gäller grova brott (trots att samma sak avses gälla i båda situationerna) – är emellertid inte optimal, särskilt inte mot bakgrund av den subsidiaritetsregel som finns i smugglingslagen. Vi föreslår därför att subsidiaritetsregeln i LBE tydliggörs i detta avseende på sätt som framgår av avsnitt 6.5.2 nedan.

### 6.3.3 Särskilt om straffnivåerna i LBE och smugglingslagen

Ett av huvudsyftena med uppdraget är, som vi uppfattar direktiven, att ge Tullverket befogenheter att kontrollera införsel av explosiva varor och utreda införselbrott som avser sådana varor. Om man tar med explosiva varor i inregränslagens uppräkningslista skulle det, som nämnts, få som konsekvens att smugglingslagens straffbestämmelser (i stället för straffbestämmelserna i LBE) skulle bli tillämpliga vid införsel från annat EU-land till Sverige som sker utan erforderligt tillstånd. Om våra förslag avseende skärpta straff för allvarliga brott mot LBE genomförs (se promemorian Skärpta straff för allvarliga brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor) kommer det inte att ha några särskilda konsekvenser såvitt avser påföljderna eftersom straffskalorna i LBE och smugglingslagen blir i princip desamma (böter eller fängelse i högst sex år).

Den hantering av explosiva varor som sker i samband med en smuggling bör, som framgått, konsumeras av smugglingsbrottet, alldeles oavsett om brottet mot LBE är okvalificerat eller grovt. Om straffskalan höjs för brott mot LBE men inte för smugglingsbrottet, 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 (böter eller fängelse i högst sex år, se 3 och 5 §§ smugglingslagen) utrymme för att beakta den skärpta synen på brott mot LBE vid straffmätningen av smugglingsbrott 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. Det förhållandet att smugglingslagen blir tillämplig när, som föreslås nedan, explosiva varor läggs till i 3 § inregränslagen torde alltså inte skapa några problem vad gäller straffnivåerna.

## 6.4 Förenlighet med EU-rätten

**Bedömning:** Att ge Tullverket befogenheter enligt inregränslagen och smugglingslagen är en åtgärd som syftar till att bekämpa brott och att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Den fria rörligheten för explosiva varor är inte fullständigt harmoniserad genom det omarbetade explosivvarudirektivet. Åtgärden att låta Tullverket kontrollera en särskild anmälningsplikt vid införsel av explosiva varor

som avses i LBE liksom åtgärden att ge verket befogenheter enligt smugglingslagen vid misstanke om införselbrott måste anses uppfylla de krav som följer av proportionalitetsprincipen.

### 6.4.1 Inledning – ramarna inom vilka kontroll av varor vid inre gräns kan tillåtas

Den svenska lagstiftningen om införselrestriktioner följer, som framgått, väl det bakomliggande explosivvarudirektivet. Redan på grund av att den införselrestriktion<sup>154</sup> som finns i 16 § LBE har stöd i det bakomliggande direktivet skulle kunna hävdas att en införselkontroll av varorna vid inre gräns är förenlig med EU-rätten. Ett sådant synsätt torde ligga bakom den lagtekniska lösning som valts i vissa medlemsstater och som innebär att kontroller får ske i den utsträckning det finns in- eller utförselrestriktioner i den nationella lagstiftningen. Så är fallet i Finland och Danmark, se avsnitten 5.2 och 5.3 ovan.<sup>155</sup> Också med denna utgångspunkt finns emellertid skäl att göra en noggrann bedömning av om det kan anses förenligt med EU-rätten att lägga till explosiva varor i inregränslagen och därmed ge Tullverket befogenheter att kontrollera införsel och att utreda brott mot smugglingslagen som avser explosiva varor.

I artikel 26.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) anges, som framgått ovan i avsnitt 3.2.1, att den inre marknaden ska omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördragen. I artiklarna 34 och 35 förbjuds kvantitativa import- och exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan. Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) har i domen *Dassonville* definierat åtgärder med motsvarande verkan som ”alla handelsregler antagna av medlemsstater som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, för handeln inom gemenskapen”.<sup>156</sup> Inspektioner och kontroller, såsom tullkontroller på importerade (och exporterade) produkter, anses vara åtgärder med motsvarande verkan enligt artiklarna 34 och 35 i EUF-fördraget.<sup>157</sup>

Av artikel 36 och artikel 346.1 b i EUF-fördraget framgår att vissa undantag från den fria rörligheten för varor får göras. Dessa undantag ska vara ändamålsenliga, nödvändiga och proportionerliga. Av kom-

<sup>154</sup> Frågan om det i LBE finns en utförselrestriktion i den mening som avses i bl.a. inregränslagen har behandlas ovan i avsnitt 6.1.

<sup>155</sup> I den departementspromemoria som utgjorde beredningsunderlag för propositionen En ny smugglingslag m.m. (prop. 1999/2000:124) föreslogs att varulistan i 3 § inregränslagen skulle utgå med motiveringen att det på Tullverket ankommer att kontrollera att gällande in- och utförselregleringar följs, se Ny smugglingslag (Ds 1998:53) s. 433 f. Förslaget i den delen ledde inte till lagstiftning.

<sup>156</sup> EU-domstolens dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74, *Dassonville* (REG 1974, s. 837).

Denna definition har med smärre variationer bekräftats i domstolens rättspraxis.

<sup>157</sup> EU-domstolens dom av den 8 juli 1975 i mål 4/75, *Rewe Zentralfinanz* (REG 1975, s. 843).

missionens vitbok om förverkligandet av den inre marknaden<sup>158</sup> framgår klart kommissionens uppfattning att EU-bestämmelser, som harmoniserar de olika medlemsländernas lagstiftningar och andra åtgärder som t.ex. förstärkta kontroller vid yttre gräns, ska ersätta kontrollerna vid inre gräns. Kommissionen medger dock i vitboken att vissa nationella skyddsåtgärder inte i alla hänseenden faller inom fördragets räckvidd. Två betydelsefulla exempel på detta är åtgärder mot terrorism och olaga handel med narkotika. Medlemsstaterna har alltså enligt vitboken kvar sin beslutanderätt vad gäller varurörelser över de inre gränserna när det gäller varor för vilka kontroll kan motiveras av de skyddsaspekter som anges i artikel 36 eller varor för vilka kontroller har medgivits särskilt.

I artikel 36 anges att bestämmelserna i artiklarna 34 och 35 inte hindrar sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till bl.a. allmän ordning eller allmän säkerhet. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Restriktionerna ska vara nödvändiga för att tillgodose de skyddshänsyn som åberopas. Detta innebär att skyddsintresset inte ska kunna tillgodoses på annat sätt. Åtgärden får heller inte gå utöver det syfte, som motiverar kontrollen, eller annars ha onödigt störande inverkan på utbytet över gränsen. Åtgärden måste vara proportionerlig. Proportionalitetsprincipen, som har beskrivits närmare i avsnitt 3.3.4, har alltså en avgörande betydelse för medgivande av undantag enligt artikel 36. En handelshindrande åtgärd, vilken i och för sig kan berättigas, får inte ha mer restriktiva effekter på handeln mellan medlemsstaterna än vad som krävs för att tillgodose det skyddsvärda syftet.

Artikel 36 kan normalt inte åberopas på områden som är fullständigt harmoniserade, dvs. i sådana fall då det finns en mer specifik rättsakt som harmoniserar de åtgärder som är nödvändiga för att säkra skyddsintresset. Emellertid medför inte alla rättsakter – som syftar till att harmonisera de åtgärder som anses nödvändiga för att säkra ett visst skyddsintresse – så uttömmande garantier för att detta skyddsintresse är säkrat, att möjligheten att åberopa artikel 36 är uttömd. I de fall den mer specifika rättsakten inte täcker en hel sektor kan medlemsstaterna fortfarande åberopa artikel 36 beträffande de delar som inte täcks. Om området endast delvis är harmoniserat kan det således finnas utrymme för varukontroller.

Utöver undantagen i artikel 36 erbjuder doktrinen om tvingande hänsyn ytterligare ett antal andra, mer eller mindre klart definierade, möjliga rättfärdigande hänsyn. EU-domstolen har i ett mål om ett portugisiskt förbud mot anbringande av solskyddsfilm på glasrutor på bilar således funnit att brottsbekämpning och trafiksäkerhet kan utgöra sådana tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera att en stat

<sup>158</sup> Förverkligandet av den inre marknaden, Vitbok från Kommissionen till Europeiska rådet (Milano den 28–29 juni 1985), Utrikesdepartementets handelsavdelning, svensk översättning.

vidtar åtgärder som begränsar den fria rörligheten för varor.<sup>159</sup> Även när det gäller de tvingande hänsynen är en grundläggande förutsättning för dess återopande att det aktuella området inte harmoniserats och att åtgärden är proportionerlig.

Vi gör, mot denna bakgrund, bedömningen att en varukontroll vid inre gräns kan vara förenlig med EU-rätten, om

- kontrollen avser ett ändamål som täcks av ett sådant undantag från den fria rörligheten för varor som avses i artikel 36 i EUF-fördraget eller som har medgivits på annat sätt,
- området inte är fullharmoniserat, och
- kontrollen uppfyller de krav som följer av proportionalitetsprincipen.

I det följande tar vi ställning till om en kontroll av alla eller vissa explosiva varor som avses i LBE är förenlig med EU-rätten utifrån de kriterier som nu angetts.

#### **6.4.2 Att ge Tullverket befogenheter enligt inregränslagen och smugglingslagen syftar till såväl att bekämpa brott som att upprätthålla allmän ordning och säkerhet**

Enligt artikel 26.2 i EUF-fördraget ska således fri rörlighet för bl.a. varor råda på EU:s inre marknad. Kvantitativa import- och exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan är förbjudna mellan medlemsstaterna, enligt artiklarna 34 och 35 i fördraget. Bestämmelserna i artiklarna är dock inte undantagslösa. En tullkontroll (som anses vara en åtgärd med motsvarande verkan) kan, som framgått, vara tillåten om den grundas på något av de skäl som anges i artikel 36 i EUF-fördraget eller något av de tvingande hänsyn som har fastställts i EU-domstolens rättspraxis.

Att ge Tullverket befogenheter enligt inregränslagen och smugglingslagen är visserligen åtgärder som innebär restriktioner för den fria rörligheten men som syftar till att minska risken för att handgranater, minor och sprängämnen m.m. förs in till Sverige från annat EU-land av terrorister och andra brottslingar. Vad det handlar om är såväl brottsbekämpning som upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Kontrollen avser således ändamål som täcks av sådana undantag från den fria rörligheten för varor som avses i artikel 36 i EUF-fördraget och i doktrinen om tvingande hänsyn. Ett motsvarande resonemang fördes av regeringen när det gällde sprängämnesprekursorer, som tillsammans med andra ämnen kan användas för tillverkning av sprängämnen.<sup>160</sup>

<sup>159</sup> EU-domstolens dom av den 10 april 2008 i mål C-265/06, kommissionen mot Portugal (REG 2008, s. I-2245), punkt 38.

<sup>160</sup> Se prop. 2013/14:144 s. 83.



### 6.4.3 Den fria rörligheten för explosiva varor är inte fullständigt harmoniserad genom det omarbetade explosivvarudirektivet

Som framgått kan artikel 36 i EUF-fördraget och doktrinen om tvingande hänsyn normalt inte åberopas på områden som är fullständigt harmoniserade, dvs. i sådana fall då det finns en mer specifik rättsakt som harmoniserar de åtgärder som är nödvändiga för att säkra skyddsintresset. Emellertid medför inte alla rättsakter – som syftar till att harmonisera de åtgärder som anses nödvändiga för att säkra ett visst skyddsintresse – så uttömmande garantier för att detta skyddsintresse är säkrat, att möjligheten att åberopa artikel 36 och doktrinen om tvingande hänsyn är uttömd. I de fall den mer specifika rättsakten inte täcker en hel sektor kan medlemsstaterna fortfarande åberopa sådana undantag. Om området endast delvis är harmoniserat kan det alltså finnas utrymme för att vidta åtgärder som i och för sig kan ses som en inskränkning i den fria rörligheten.

Nästa fråga är därför om det omarbetade explosivvarudirektivet innebär en fullständig harmonisering så till vida att det fullharmoniserar vilka kontroller en medlemsstat får företa för att ingripa mot den som inte följer direktivets bestämmelser (som t.ex. saknar tillstånd) eller mot olaglig handel med explosiva varor och således om det harmoniserar åtgärder som är nödvändiga för brottsbekämpning och upprätthållande av allmän ordning och säkerhet.

Enligt ett av de inledande skälen (10) i direktivet är det, för att säkerställa fri rörlighet för explosiva varor (för civilt bruk), nödvändigt att harmonisera lagstiftningen om tillhandahållande på marknaden av explosiva varor. Direktivet bör dock enligt ett annat inledande skäl (42) inte påverka medlemsstaternas befogenheter att vidta åtgärder för att förebygga olaglig handel med explosiva varor och ammunition. Enligt artikel 18 ska också varje medlemsstat vidta nödvändiga åtgärder för att göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att beslagta en explosiv vara om det finns tillräckliga bevis för att varan kommer att bli föremål för förvärf, användning eller handel som sker olagligt. Vidare får medlemsstaterna, vad gäller den fria rörligheten, enligt artikel 3 inte förbjuda, begränsa eller hindra tillhandahållande på marknaden (dvs. i princip varje leverans av en explosiv vara för användning på unionsmarknaden, se artikel 2.7) av explosiva varor *som uppfyller de krav som ställs i detta direktiv* [vår kursivering]. I artikel 4 föreskrivs vidare att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att explosiva varor får tillhandahållas på marknaden endast om de uppfyller kraven i direktivet.

Syftet med ett tillägg i 3 § inregränslagen är att Tullverket ska kunna kontrollera anmälningsskyldigheten enligt inregränslagen (fråga är alltså – förutsatt att anmälningsskyldigheten görs särskild, se nedan – om att kontrollera skyldigheten att anmäla en vara som överförs trots att erforderligt tillstånd saknas eller trots att tillstånd har erhållits på felaktig grund, dvs. en vara som *inte* uppfyller de krav som ställs i direktivet, jfr artikel 16). En rimlig tolkning är, mot denna bakgrund, att direktivet endast delvis harmoniserar de åtgärder som är nödvändiga för att säkra skyddsintresset och att man vid bedömningen av kontrollerna av att

anmälningsskyldigheten har fullgjorts således kan falla tillbaka på artikel 36 i EUF-fördraget och doktrinen om tvingande hänsyn. Man kan uttrycka det så att direktivet enligt vår bedömning kan sägas harmonisera tillståndskraven och förfarandet, men lämnar det öppet hur kontrollen av att den givna ordningen följs ska utformas i de olika medlemsstaterna.

Det undantag för säkerhetsskäl som finns i artikel 13 (som torde avse specifika olagliga innehav eller bruk) synes ta sikte på nästa led och själva överföringen (av en vara som i övrigt uppfyller kraven). Enligt vår bedömning kan alltså inte den artikeln tillämpas för mer generella kontroller, utan tillåtligheten av dessa måste bedömas enligt fördragets regler.

#### **6.4.4 En kontroll av explosiva varor som avses i LBE är proportionerlig, i vart fall om anmälningsskyldigheten görs särskild**

##### **Kontrollen bör avse explosiva varor som avses i LBE**

Vid en proportionalitetsbedömning är naturligtvis frågan vilka explosiva varor som ska omfattas av inregränslagen av betydelse.<sup>161</sup> Lika viktig är emellertid frågan om hur anmälningsskyldigheten ska utformas, dvs. om anmälningsskyldigheten ska göras generell, vilket innebär att in- eller utförsel av de aktuella varorna alltid ska anmälas eller om den bara ska gälla för det fall erforderligt tillstånd saknas eller har erhållits på felaktig grund (i promemorian omtalar vi detta alternativ som en särskild anmälningsskyldighet).

Enligt våra direktiv finns det skäl att överväga en lagändring som innebär att såväl handgranater som vissa andra varor som avses i LBE omfattas av inregränslagen. Sådana andra varor skulle, enligt direktiven (se *bilaga*), kunna vara minor eller sprängämnen men avgränsningen av vilka varor som ska omfattas kräver noggranna överväganden eftersom LBE omfattar ett stort antal olika varor och det inte är säkert att kontroller av alla dessa varor vid inre gräns är påkallat och förenligt med EU-rätten.

Vi har i den del av uppdraget som avsåg en översyn av straffbestämmelserna i LBE, som nämnts, konstaterat att det är tydligt att vissa former av explosiva varor kan sägas vara vapenliknande 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 handgranater och minor, som är krigsmateriel och således redan omfattas av inregränslagen, men även t.ex. sprängämnen som inte är krigsmateriel utan en sådan explosiv vara som

<sup>161</sup> Till explosiva varor hänförs, enligt LBE, 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 §). 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.

avses i LBE.<sup>162</sup> De explosiva varor som omfattas av LBE är emellertid av många olika slag.

När det gäller avgränsningen har vi övervägt alternativen att låta inregränslagen omfatta antingen alla explosiva varor som avses i LBE eller vissa i bestämmelsen särskilt angivna varor. Från myndighetshåll har påtalats svårigheterna med det senare alternativet. Detta beror till viss del på att det är svårt att överblicka alla de explosiva varor som kan bli föremål för överföring men också på att alla explosiva varor är, mer eller mindre, farliga. Sprängämnen (exempelvis dynamit) är t.ex. förhållandevis okänsliga i sig själva och är därför inte nödvändigtvis omedelbart farliga i stunden, men kan användas för att tillverka bomber som ju direkt och på plats kan döda och skada människor. Enligt vår bedömning är de svårigheter som är förknippade med att göra en uttömmande uppräkningslagtext sådana att det alternativet inte bör väljas. Vi har därför i stället valt att föreslå att Tullverket ska ges befogenhet enligt inregränslagen avseende alla explosiva varor som avses i LBE, se avsnitt 6.5.1 nedan. En annan sak är att inregränslagen, som framgått, framför allt tar sikte på varor som omfattas av förbud mot införsel/utförsel eller som omfattas av villkor för införsel/utförsel som inte är uppfyllda (jfr 4 § första stycket). Härav följer att de explosiva varor som har undantagits från tillståndsplikten, t.ex. vissa pyrotekniska artiklar, i praktiken inte kommer att komma att bli föremål för kontroll under förutsättning att anmälningsskyldigheten begränsas till de fall där tillstånd saknas eller har erhållits på felaktig grund.<sup>163</sup>

### **Anmälningsskyldigheten bör inte vara generell**

Anmälningsskyldigheten enligt inregränslagen kan, som framgått ovan i avsnitt 4.5.9, vara antingen generell eller särskild så till vida att anmälan endast ska göras vid införsel och för det fall erforderligt tillstånd saknas eller har erhållits på felaktig grund. Vid den proportionalitetsbedömning som nu måste göras har anmälningsskyldighetens utformning stor betydelse. Generell anmälningsskyldighet gäller idag bl.a. för krigsmateriel, produkter med dubbla användningsområden, vapen och tillståndspliktiga sprängämnesprekursorer, vilket innebär att in- eller utförsel av dessa varor alltid ska anmälas.

Många explosiva varor omfattas således, eftersom de också är krigsmateriel eller produkter med dubbla användningsområden, redan i dag av generell anmälningsskyldighet. En generell anmälningsplikt gäller, som ovan nämnts, också för sprängämnesprekursorer. När det gäller sprängämnesprekursorerna bör emellertid påpekas att tillståndsplikten enligt 3 § lagen (2014:79) om sprängämnesprekursorer (och således den generella anmälningsskyldigheten) endast träffar enskilda personer, och alltså inte företag eller andra ekonomiska aktörer.

<sup>162</sup> Notera att sprängämnen också kan vara en produkt med dubbla användningsområden, som omfattas av inregränslagen. Se 3 § 1 och avsnitt 4.5.5 ovan.

<sup>163</sup> Enligt 2 kap. 2 § MSBFS 2016:4 behövs inte tillstånd för överföring av explosiva varor som är avsedda för användning av försvarsmakt eller polis, pyrotekniska artiklar som omfattas av MSBFS 2015:6 eller ammunition som omfattas av vapenlagen samt tändhattar och tändmedel till sådan ammunition.

Regeringen anförde i det sammanhanget att de sprängämnesprekursorer som omfattas av tillståndsplikt borde omfattas av den generella anmälningsplikten i 4 § andra stycket i inregränslagen. Detta för att ge Tullverket möjlighet att kontrollera att den person som avser att införa en tillståndspliktig sprängämnesprekursor har rätt att göra det och att personen följer eventuella villkor i tillståndet.<sup>164</sup>

Den tillståndsplikt som gäller för överföring av explosiva varor som avses i LBE träffar förvisso enskilda men också ett stort antal mottagande företag som t.ex. bedriver sprängarbete, tillverkar explosiva varor, verkar inom gruvindustrin eller handlar med explosiva varor.<sup>165</sup> En generell anmälningskyldighet skulle därför försvåra överföringen för företagen och göra den dyrare bl.a. på grund av de förseningar och extra transportkostnader som en kontroll kan medföra. Frågan är om en generell anmälningskyldighet är nödvändig för att uppnå målet med kontrollerna eller om en särskild anmälningskyldighet är tillräcklig för att åstadkomma det eftersträvade resultatet.

Som ovan angivits är syftet med ett tillägg i 3 § inregränslagen att ge Tullverket befogenheter att identifiera lagöverträdare som bryter mot tillståndsplikten i 16 § LBE och att därigenom minska risken för att handgranater, minor och sprängämnen m.m. utan tillstånd förs in till Sverige av terrorister och andra brottslingar. Det låter sig kanske sägas att en generell anmälningsplikt ökar möjligheterna att ha kontroll över de explosiva varor som kommer in i landet. Samtidigt påverkar en generell anmälningskyldighet den legala överföringen av explosiva varor på ett helt annat sätt än en särskild anmälningskyldighet knuten till fråvaron av tillstånd. Vad gäller den illegala överföringen av explosiva varor torde vidare kunna sägas att det inte spelar någon större roll om anmälningskyldigheten är generell eller särskild eftersom tillstånd regelmässigt saknas. Vår bedömning är därför att det eftersträvade resultatet kan åstadkommas också genom en särskild anmälningsplikt, som endast drabbar den som för in en vara utan erforderligt tillstånd eller som har erhållit tillstånd på felaktig grund.

En åtgärd som begränsas på detta sätt måste anses vara nödvändig för att uppnå syftet att bekämpa brott och att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Även om det inom EU finns ett system för överföring av explosiva varor måste Tullverket ha möjlighet att kontrollera att detta efterlevs och att explosiva varor inte förs in helt vid sidan av systemet. Vi bedömer således att syftet inte kan nås på något annat, mindre ingripande sätt genom mindre omfattande restriktioner eller restriktioner som i mindre utsträckning inverkar på handeln inom EU.

Åtgärderna utgör inte heller ett medel för godtycklig diskriminering och de innefattar inte en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

<sup>164</sup> Prop. 2013/14:144 s. 83.

<sup>165</sup> Enligt de uppgifter vi fått från MSB handlade myndigheten under år 2015 ca 300 stycken tillståndsansökningar avseende gränsöverskridande överföring av explosiva varor. Av dessa var drygt 90 stycken ärenden där Sverige var mottagarland. Se mer nedan i avsnitt 7.2.3.

Vår bedömning är sammanfattningsvis att åtgärden att ge Tullverket befogenhet att kontrollera en särskild anmälningsplikt vid införsel av explosiva varor liksom åtgärden att ge verket befogenhet att utreda införselbrott som avser sådana varor är förenlig med EU-rätten.

## 6.5 Förslag - Tullverket ges befogenheter enligt inregränslagen och smugglingslagen

### 6.5.1 Tullverket ska kontrollera explosiva varor som avses i LBE

**Förslag:** Tullverket ska vid inre gräns kontrollera explosiva varor som avses i LBE. Ett tillägg av denna innebörd ska därför göras i 3 § inregränslagen.

Varorna ska omfattas av anmälningsskyldigheten i 4 § första stycket inregränslagen.

Tullverket ska också ges möjlighet att vägra lämna ut och förverka explosiva varor i enlighet med den ordning som är avsedd i 17 a–17 d §§ inregränslagen. Tillägg av denna innebörd ska därför göras i 17 a och 17 c §§.

Tullverkets möjligheter att göra varukontroller vid gränsen mot ett annat EU-land regleras, som framgått, i inregränslagen. För att Tullverket ska få göra ingripanden med stöd av lagen krävs att den aktuella varan finns uppräknad i dess 3 §. Vi har i avsnitt 6.4 närmast ovan konstaterat att en ordning som innebär att Tullverket ges befogenhet att kontrollera en särskild anmälningsplikt vid införsel av explosiva varor är förenlig med EU-rätten. Ett tillägg av denna innebörd ska därför göras i 3 § inregränslagen. Inregränslagen tar, som framgått, framför allt sikte på varor som omfattas av förbud mot införsel/utförsel eller villkor för införsel/utförsel som inte är uppfyllt (jfr 4 § första stycket). Härav följer att de explosiva varor som har undantagits från tillståndsplikten, t.ex. vissa pyrotekniska artiklar, i praktiken inte kommer att bli föremål för kontroll när anmälningsplikten görs särskild och knyts till frånvaron av tillstånd.<sup>166</sup>

Den som för in en explosiv vara som avses i LBE från ett annat EU-land till Sverige ska således, enligt 4 § första stycket, anmäla varan till Tullverket om villkoret för införsel i 16 § LBE inte är uppfyllt eller om varan förs in med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift.

Inregränslagens bestämmelser om Tullverkets befogenheter att utföra kontroll m.m. blir härigenom tillämpliga när det gäller införsel av explosiva varor från annat EU-land. Dessutom blir smugglingslagens

<sup>166</sup> Enligt 2 kap. 2 § MSBFS 2016:4 behövs inte tillstånd för överföring av explosiva varor som är avsedda för användning av försvarsmakt eller polis, pyrotekniska artiklar som omfattas av MSBFS 2015:6 eller ammunition som omfattas av vapenlagen samt tändhattar och tändmedel till sådan ammunition.

bestämmelser tillämpliga, se mer om detta i avsnitt 6.5.2 närmast nedan. Det innebär att straffbestämmelserna i smugglingslagen blir tillämpliga vid införsel av explosiva varor från annat EU-land. Det innebär också att smugglingslagens bestämmelser om befogenheter för Tullverket att förhindra, utreda och beivra brott blir tillämpliga vid sådan införsel.

När det gäller utförsel av explosiva varor omfattas, som framgått ovan i avsnitt 6.1, en förflyttning från Sverige till ett annat EU-land inte av överföringsdefinitionen i 5 § 2 LBE, vilket torde ha sin förklaring i att det också enligt artikel 11 i det omarbetade explosivvarudirektivet är mottagaren som ska ha överföringstillstånd. Detta innebär att det i LBE inte finns något villkor för utförsel i den mening som avses i inregränslagen (och smugglingslagen, se nedan i avsnitt 6.5.3). Det betyder i princip att inregränslagen och smugglingslagen inte kommer att slå till när det gäller utförsel.

Det sagda innebär sammanfattningsvis såvitt avser inregränslagen att Tullverket vid införsel till Sverige från annat EU-land ska kontrollera explosiva varor som avses i LBE och att varorna ska omfattas av den särskilda anmälningsskyldigheten i 4 § första stycket inregränslagen.

I 17 § inregränslagen regleras Tullverkets möjligheter att omhänderta varor. I bestämmelsen föreskrivs att Tullverket får ta hand om en vara dels för att genomföra en kontroll enligt lagen (första stycket första meningen), dels för att varan omfattas av ett införselförbud eller ett införselvillkor som inte är uppfyllt (första stycket andra meningen). I 17 a–17 d §§ ges Tullverket möjligheter att vägra lämna ut och förverka särskilt angivna varor som omhändertagits (varor som avses i 3 § 1–7, 9, 12 och 13 inregränslagen).<sup>167</sup> De senare bestämmelserna tillkom genom en ändring som trädde i kraft den 1 juli 1999.<sup>168</sup> Bakgrunden var att man konstaterade att när kontroll enligt inregränslagen var genomförd fanns inte något lagligt stöd för ett fortsatt omhändertagande av varorna, såvida det inte förelåg misstanke om varusmuggningsbrott (i de fallen kunde ett omhändertagande enligt inregränslagen ersättas med beslag med stöd av bestämmelserna i den då gällande lagen om straff för varusmuggling). Andra meningen i första stycket i 17 § kom till genom en senare lagändring, för att förutsättningarna för ett omhändertagande tydligare skulle sammanfalla med den ordning som är avsedd med 17 a–17 d §§.<sup>169</sup> Regeringen behandlade då frågan om gränsdragningen mellan omhändertagande enligt 17 § inregränslagen och beslag enligt rättegångsbalken och smugglingslagen<sup>170</sup> och konstaterade att ett omhändertagande enligt 17 § i regel får antas vara relativt kortfristigt när det sker i kontrollsyfte men att det likväl bör leda till att behovet av att förordna om beslag av utredningsskäl blir förhållandevis begränsat. Regeringen

<sup>167</sup> Det bör noteras att när det gäller varor som avses i 3 § 8, 10 och 11 (levande djur) och 14 (cigaretter) gäller särskilda regler, vilket är förklaringen till att de inte finns angivna i 17 a och 17 c §§. Se vidare förordningen (1994:1830) om införsel av levande djur m.m. och lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter. Det framgår inte klart av förarbetena varför sprängämnesprekursorer (3 § 15) inte finns angivna i bestämmelserna (jfr prop. 2013/14:144 s. 81 ff.).

<sup>168</sup> Tullens överklaganderegler, m.m. (prop. 1998/99:79).

<sup>169</sup> Prop. 1999/2000:124.

<sup>170</sup> Jfr 27 kap. 4 rättegångsbalken och 22 § smugglingslagen.

tillade att bestämmelserna i 17 a–17 c §§ inte kunde anses ta sikte på de fall då det finns förutsättningar för att ta egendomen i beslag.<sup>171</sup>

Även om behovet av att ta med explosiva varor bland de varor som Tullverket får vägra lämna ut och förverka sannolikt är förhållandevis begränsat eftersom det, när införselvillkoret inte är uppfyllt, i regel torde finnas förutsättningar att ta varan i beslag kan det inte uteslutas att det kan uppstå situationer då lagligt stöd för ett fortsatt omhändertagande saknas (t.ex. innan det finns förutsättningar för beslag). Explosiva varor bör därför läggas till i 17 a och 17 c §§ vilket innebär att Tullverket ges möjlighet att vägra lämna ut och förverka explosiva varor i enlighet med den ordning som är avses i 17 a–17 d §§ inregränslagen.

## 6.5.2 Subsidiaritetsregeln i LBE ska förtydligas

**Förslag:** Subsidiaritetsregeln i 30 § LBE ska förtydligas på så sätt att det av den framgår att även ett grovt brott mot LBE konsumeras av ett smugglingsbrott där hanteringen av den explosiva varan ingår som ett led.

Enligt subsidiaritetsregeln i 30 § andra stycket LBE ska, enligt dess nuvarande lydelse, inte dömas till ansvar enligt 28 § eller 29 § första eller andra stycket LBE om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken eller enligt smugglingslagen. Detta innebär att bl.a. okvalificerade brott mot tillståndsplikten konsumeras av brott mot brottsbalken och smugglingsbrott.

Subsidiaritetsregeln gäller dock inte om gärningen (enligt nuvarande 29 § tredje stycket) är att betrakta som grovt brott mot tillståndsplikten och avser explosiva varor.<sup>172</sup> När det gäller grova brott har lagstiftaren emellertid tidigare uttalat att konkurrenssituationer bör hanteras på motsvarande sätt som vid olaga vapeninnehav.<sup>173</sup> Detta innebär, litet förenklat, att smugglingsbrottet också i dessa fall ska ges företräde i förhållande till den olovliga hantering som smugglingen i regel torde innefatta.

I 1 § första stycket andra meningen smugglingslagen anges samtidigt att 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, gäller i stället bestämmelserna i den författningen om inget annat är föreskrivet. Även smugglingslagen innehåller alltså en subsidiaritetsregel. Denna subsidiaritetsregel pekar, när det gäller de här diskuterade

<sup>171</sup> Prop. 1999/2000:124 s. 163 f. Jfr 17 b § första stycket 2 inregränslagen.

<sup>172</sup> I promemorian Skärpta straff för allvarliga brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor har vi föreslagit skärpta straff för allvarliga brott mot lagen. I avsnitt 4.2.7 redogörs kort för förslagen. I författningsförslaget har den del som avser grovt brott mot lagen flyttats från 29 § tredje stycket till en ny 29 a §. I förslaget har därför hänvisningen i 30 § till första och andra stycket i 29 § tagits bort (se Skärpta straff för allvarliga brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor s. 13 ff.). I författningsförslaget i avsnitt 1.2 i denna promemoria utgår vi från vår tidigare föreslagna lydelse när vi på nytt föreslår ändringar i 30 § LBE.

<sup>173</sup> Se prop. 2001/02:59 s. 54, lagrådets yttrande i densamma och dess hänvisning till NJA 2001 s. 464 samt prop. 2009/10:203 s. 61.

konkurrenssituationerna, i riktning mot LBE. Detta innebär att det uppstår ett slags cirkel: enligt lagstiftaren ska smugglingslagen normalt ha företräde också när det gäller grovt brott, men enligt 1 § smugglingslagen ska LBE ha företräde om inte annat är föreskrivet. Avgörande för vilken lagstiftning som ska tillämpas blir då om något kan anses föreskrivet redan på den grunden att lagstiftaren har uttalat att sedvanliga konkurrensprinciper ska tillämpas. Som ovan konstaterats bör enligt vår bedömning de hänvisningar till allmänna konkurrensrättsliga principer som gjorts av lagstiftaren anses innebära att något annat är föreskrivet i den mening som avses i 1 § smugglingslagen.

Att det råder osäkerhet i detta avseende är emellertid i sig ett skäl att tydliggöra regleringen. Till detta ska läggas att det måste anses vara olyckligt att den i LBE föreskrivna subsidiaritetsregeln gällande smugglingsbrott och brott mot LBE i praktiken gäller också beträffande grova brott, men att detta inte framgår av lagstiftningen utan av allmänna principer om brottslighetskonkurrens. Den som läser 30 § andra stycket LBE måste följaktligen, för att nå rätt slutsats, tolka bestämmelsen på ett sätt som närmast är kontraintuitivt: även om bestämmelsen ger smugglingslagen företräde bara i relation till brott som inte är grova ska man nå slutsatsen att detta gäller också för de grova brotten.

Vi föreslår därför att subsidiaritetsregeln i LBE tydliggörs i detta avseende på så sätt att det av den framgår att även ett grovt brott mot LBE konsumeras av ett smugglingsbrott där hanteringen av den explosiva varan ingår som ett led.<sup>174</sup> En sådan reglering kan av naturliga skäl bara ta sikte på situationer där någon inom ramen för vad som kan anses vara en gärningsenhet begår brott såväl enligt smugglingslagen som enligt LBE. En annan fråga är om och i vad mån t.ex. en efterföljande och från smugglingen fristående hantering av de smugglade varorna ska medföra ansvar också för brott mot LBE. Den frågan kan emellertid inte regleras i en subsidiaritetsregel av detta slag utan måste också fortsättningsvis besvaras enligt allmänna straffrättsliga principer.<sup>175</sup>

### 6.5.3 Det saknas skäl att ge Tullverket befogenheter vid utförsel till annat EU-land

<p><b>Bedömning:</b> Det saknas skäl att ge Tullverket befogenhet att utreda brott enligt LBE som upptäcks i samband med utförsel till annat EU-land.</p>
---

Som framgått ovan i avsnitt 6.1 omfattas en förflyttning från Sverige till ett annat EU-land inte av överföringsdefinitionen i 5 § 2 LBE, vilket

<sup>174</sup> Eftersom förändringen således inte gäller relationen till brottsbalken kan det, när det gäller brott mot brottsbalken och grovt brott mot LBE, fortsatt dömas i brottskonkurrens (jfr de farhågor om oönskade konsekvenser som Kommittén om straffansvar för organiserad brottslighet, m.m. förde fram i sitt betänkande, se Organiserad brottslighet, hets mot folkgrupp, hets mot homosexuella, m.m. – straffansvarets räckvidd – [SOU 2000:88] s. 270).

<sup>175</sup> Jfr prop. 1999/2000:124 s. 113 f.



torde ha sin förklaring i att det också enligt artikel 11 i det omarbetade explosivvarudirektivet är mottagaren som ska ha överföringstillstånd. När det gäller export (till s.k. tredje land) har lagstiftaren uttalat att ”export ingår inte i begreppet hantering, däremot krävs tillstånd för att hantera en explosiv vara som ett led i exporten”.<sup>176</sup> Eftersom hanteringsreglerna är desamma oavsett om det är explosiva varor som är avsedda för bruk i Sverige, i annat EU-land eller någon annanstans bör, som ovan har konstaterats, samma tanke göra sig gällande vid utförsel till ett EU-land, dvs. även om den svenska sidan inte behöver tillstånd till utförseln så måste den ha tillstånd till hanteringen. Har den inte det utgör detta ett brott mot 16 § LBE. Enligt vår bedömning kan emellertid kravet på tillstånd för hantering, mot bakgrund av bestämmelserna i det omarbetade explosivvarudirektivet, inte anses utgöra ett villkor för utförsel i den mening som avses i inregränslagen och smugglingslagen. Det betyder i princip att inregränslagen och smugglingslagen inte kommer att slå till när det gäller utförsel.

Man skulle naturligtvis kunna överväga att uttryckligen villkora utförsel till ett annat EU-land med förekomsten av ett tillstånd att hantera den ifrågavarande varan. Med utgångspunkt i att det enligt EU-rätten är mottagaren som ska ha tillstånd framstår det emellertid som tvivelaktigt om detta skulle vara förenligt med EU-rätten eftersom det i praktiken skulle innebära ett tillståndskrav också för utförsel. Vi har därför valt att inte föreslå en sådan reglering. Detta innebär att det vid utförsel till annat EU-land saknas möjlighet att hålla exportören ansvarig för smuggling. Som framgått finns det emellertid inget som hindrar att denne hålls ansvarig för eventuell hantering i Sverige utan erforderligt tillstånd. Också med denna utgångspunkt skulle det kunna övervägas om inte Tullverket bör ges befogenhet att utreda sådana hanteringsbrott när de upptäcks vid utförsel. Detta skulle kunna ske genom att man, genom ett tillägg i 1 § andra stycket smugglingslagen, ger verket befogenhet att utreda brott enligt LBE när explosiva varor påträffas vid inre gräns.

Vid bedömning av om en sådan ordning är önskvärd bör uppmärksammas att transporter av explosiva varor generellt har undantagits från tillämpningsområdet för LBE, se 2 § LBE. Även om det naturligtvis inte alltid måste vara så att en vara som anträffas vid utförsel från Sverige också är föremål för/under transport innebär det sagda att åtskilliga fall då explosiva varor hanteras i samband med utförsel kommer att vara undantagna från tillämpningsområdet för LBE och därmed också från straffbestämmelserna i lagen. Förundersökningsledaren är i ett sådant fall hänvisad till att bevisa en olovlig hantering i ett tidigare skede. Det framstår som tvivelaktigt om det vad gäller utredning av sådan brottslighet vore en fördel om den bedrevs av Tullverket. Mot denna bakgrund saknas det enligt vår bedömning tillräckliga skäl att ge Tullverket befogenhet att utreda brott mot LBE som upptäcks i samband med utförsel till annat EU-land. Sådana brott bör således även fortsättningsvis ankomma på Polismyndigheten att utreda.

<sup>176</sup> Prop. 2009/10:203 s. 37.

## 7 Förslagens konsekvenser

### 7.1 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.<sup>177</sup>

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

### 7.2 Ekonomiska konsekvenser

#### 7.2.1 Inledning

Våra förslag kommer något förenklat att innebära att Tullverket, i stället för att överlämna ärenden som rör explosiva varor till Polismyndigheten, kan hantera ärendena självt. Förslagen innebär således att Tullverket ges befogenheter enligt lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) och lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) när det gäller införsel av explosiva varor som avses i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE). Tullverket ska således, utöver de varor som redan finns uppräknade i 3 § inregränslagen, även kontrollera explosiva varor som avses i LBE. Det huvudsakliga syftet med ett tillägg i 3 § inregränslagen är att ge Tullverket befogenheter att identifiera lagöverträdare som bryter mot tillståndsplikten i 16 § LBE och därigenom minska risken för att handgranater, minor och sprängämnen m.m. utan tillstånd förs in till Sverige av terrorister och andra brottslingar. Tullverket ska således ges befogenhet att kontrollera en särskild anmälningsplikt vid införsel av explosiva varor. Om det under en sådan kontroll enligt inregränslagen uppstår misstanke om brott enligt smugglingslagen föreslås den lagens bestämmelser om befogenhet för Tullverket att inleda förundersökning och tillgripa straffprocessuella tvångsmedel bli tillämpliga.

Den ordning som gäller i dag – något förenklat att Tullverket ska överlämna ärendet till Polismyndigheten om explosiva varor påträffas vid en införselkontroll vid inre gräns – framstår varken som effektiv eller ändamålsenlig. I det stora hela bedömer vi att förslagen inom de ramar som förslagen gäller kommer att öka den samhällsekonomiska effektiviteten i form av ett effektivare resursutnyttjande inom tull- och polisverksamheterna samt genom en effektivare brottsbekämpning, som

<sup>177</sup> Se Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet, Regeringskansliet.

också har andra mer indirekta effekter av betydelse för samhällsekonomin, som att det skapar en ökad trygghet. Effekterna måste emellertid i ett större perspektiv bedömas vara marginella.

## 7.2.2 Konsekvenser för staten

### Kostnader för Tullverket

**Bedömning:** Om förslagen som ger Tullverket befogenheter enligt inregränslagen och smugglingslagen genomförs kommer de att medföra något ökade kostnader för Tullverket. Kostnadsökningen är dock marginell och inte större än att den kan rymmas inom de befintliga anslagen.

Våra förslag kommer alltså förenklat att innebära att Tullverket, i stället för att överlämna ärenden som rör explosiva varor till Polismyndigheten, kan hantera ärendena självt. Enligt de uppgifter vi fått från Tullverket finns det inte någon statistik som visar hur många sådana överlämnanden som sker i dagsläget.

I detta sammanhang bör betonas vikten av att Tullverket har praktiska förutsättningar att utföra de nya uppgifter som tillförs verket med anledning av tillägget i 3 § inregränslagen. Hit hör frågor om utbildning och utrustning. Sammantaget kommer de nya uppgifterna att medföra något ökade kostnader för verket. Kostnadsökningen kan inte bedömas bli större än att den rymms inom de befintliga anslagen.

### Övriga kostnader för staten

**Bedömning:** Förslagen medför begränsade kostnadsökningar för vissa 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 är mycket begränsade och rymms inom de befintliga anslagen.

Eftersom förslagen innebär att Tullverket, i stället för att överlämna ärenden som rör explosiva varor till Polismyndigheten, kan hantera ärendena självt torde de leda till något minskade kostnader för Polismyndigheten.

## 7.2.3 Konsekvenser för enskilda och företag

**Bedömning:** Förslagen har i viss mån konsekvenser för enskilda och företag.

Den som för in en explosiv vara som avses i LBE från ett annat EU-land till Sverige ska enligt våra förslag anmäla varan till Tullverket om

erforderligt tillstånd till överföring enligt 16 § LBE saknas eller har erhållits på felaktig grund. Anmälningssplikten föreslås således vara särskild och drabbar endast den som för in en vara när erforderligt tillstånd saknas eller har erhållits på felaktig grund.

Bestämmelserna om tillstånd till överföring riktar sig till mottagare av explosiva varor. Mottagare kan vara företag som bedriver sprängarbete, tillverkar explosiva varor, verkar inom gruvindustrin eller handlar med explosiva varor. Regleringen omfattar inte enbart företag utan exempelvis även myndigheter, föreningar och privatpersoner som överför explosiva varor. Enligt de uppgifter vi fått från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) handlade myndigheten under år 2015 ca 300 stycken tillståndsansökningar avseende gränsöverskridande överföring av explosiva varor. Av dessa var drygt 90 stycken ärenden där Sverige var mottagarland.<sup>178</sup>

Förslaget borde inte medföra några större ökade kostnader för de företag som har erforderliga tillstånd, men som ändå kan bli föremål för Tullverkets s.k. selektiva kontroll enligt 7 § inregränslagen och då är skyldiga att medverka till kontrollen. Endast de uppgifter, som företagen redan har tillgång till, kan bli aktuella att lämna ut till Tullverket. Detta kan i och för sig innebära en viss ökning av de administrativa kostnaderna. Vi bedömer emellertid att denna kostnadsökning kommer att vara mycket liten.

### 7.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

**Bedömning:** Våra förslag ger samhället bättre möjligheter att bekämpa gränsöverskridande brottslighet som avser explosiva varor.

Det huvudsakliga skälet till att vi föreslår ett tillägg i 3 § inregränslagen är att ge Tullverket befogenheter att identifiera lagöverträdare som bryter mot tillståndsplikten i 16 § LBE och därigenom minska risken för att handgranater, minor och sprängämnen m.m. utan tillstånd förs in till Sverige av bl.a. terrorister och andra brottslingar. Den ordning som gäller i dag, att Tullverket ska överlämna ärendet till Polismyndigheten om handgranater eller liknande explosiva varor påträffas vid en införselkontroll, framstår som nämnts inte som effektiv och ändamålsenlig. Våra förslag ger således samhället bättre

<sup>178</sup> MSB har i övriga ärenden utgjort behörig myndighet i s.k. transitland eller avsändarland. En mottagare av explosiva varor behöver utöver tillstånd från den behöriga myndigheten i den egna medlemsstaten tillstånd även från behöriga myndigheter i avsändar- och transitmedlemsstater, jfr artikel 11.2 i Europaparlamentets 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) [det omarbetade explosivvarudirektivet] och Kommissionens beslut nr 2004/388/EG av den 15 april 2004 om ett dokument om överföring av explosiva varor inom gemenskapen.

möjligheter att bekämpa gränsöverskridande brottslighet som avser explosiva varor.

## 7.4 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 om konsekvensutredning vid regelgivning.

# 8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

## 8.1 Ikraftträdande

**Förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 november 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 november 2017.

## 8.2 Övergångsbestämmelser

**Bedömning:** Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Våra förslag innebär att Tullverket ges befogenheter enligt lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) och lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) när det gäller införsel av explosiva varor som avses i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE). Något förenklat kommer förslagen att innebära att Tullverket, i stället för att överlämna ärenden som rör explosiva varor till Polismyndigheten, kan hantera ärendena självt. I dessa delar behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Förslagen leder också till att straffbestämmelserna i smugglingslagen blir tillämpliga vid införsel av explosiva varor från ett annat EU-land och således till att en ny straffrättslig reglering blir tillämplig. 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 generell 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 inregränslagen och LBE.

## 9 Författningskommentar

### 9.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

#### 3 §

Lagen är tillämplig endast beträffande följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,

2. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),

3. vapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),

4. injektionssprutor och kanyler,

5. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,

6. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydagg, spikkclubbor och liknande,

7. kulturföremål som avses i 5 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.,

8. hundar och katter för annat ändamål än handel,

9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), samt tobaksvaror vid kontroll av åldersgränsen i 13 § tobakslagen (1993:581),

10. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,

11. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda,

12. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,

13. varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

14. varor som ska beskattas enligt lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter,

15. sprängämnesprekursorer enligt artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer och 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer,

16. *explosiva varor som avses i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.*

Lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) ska även vara tillämplig på explosiva varor som avses i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE). En ny punkt (16) om detta införs därför i 3 § inregränslagen. Inregränslagens bestämmelser om anmälnings- och uppgiftsskyldighet samt om Tullverkets befogenheter att utföra kontroll m.m. blir härigenom tillämpliga när det gäller införsel av explosiva varor från ett annat EU-land. Dessutom blir lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen) tillämplig vid sådan införsel (jfr 3 § i den lagen).

I såväl inregränslagen som smugglingslagen förutsätts att den aktuella varan omfattas av förbud eller villkor för in- eller utförsel. När det gäller explosiva varor finns ett villkor för införsel i 16 § LBE, enligt vilken den som överför, dvs. fysiskt förflyttar en vara inom Sverige eller till Sverige från land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller land som enligt avtal med EU utgör en del av EU:s inre marknad för varor, ska ha tillstånd till det. Av 3 kap. 1 § MSBFS 2016:4<sup>179</sup> framgår att det är mottagaren som ska ha tillstånd till överföring.

Däremot finns, eftersom utförsel till annat EU-land inte omfattas av överförings- och exportdefinitionerna i LBE, inte någon utförselrestriktion vad gäller utförsel till ett annat EU-land. Detta förklaras av att EU:s system för överföring av explosiva varor i grunden bygger på att det är mottagaren som ska ha överföringstillstånd.<sup>180</sup> Det betyder i princip att inregränslagen och smugglingslagen inte kommer att slå till när det gäller utförsel.

Explosiva varor ska omfattas av den särskilda anmälningsplikten i 4 § första stycket. Detta innebär att den som för in en explosiv vara som avses i LBE från ett annat EU-land till Sverige ska anmäla varan till Tullverket om villkoret för införsel i 16 § LBE inte är uppfyllt eller om varan förs in med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift. Eftersom ett villkor för införsel är en förutsättning för anmälningskyldighet kommer de explosiva varor som har undantagits från tillståndsplikten, t.ex. vissa

<sup>179</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om tillstånd för överföring, import och export av explosiva varor (MSBFS 2016:4).

<sup>180</sup> Se artikel 11.2 i Europaparlamentets 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) [det omarbetade explosivvarudirektivet]. Jfr Ny lag om brandfarliga och explosiva varor (prop. 2009/10:203) s. 38 där det beträffande vissa definitioner bl.a. överföringsdefinitionen anges att viss justering behöver ske med hänsyn till att begreppen ska användas i den nationella rätten.

pyrotekniska artiklar, i praktiken inte att bli föremål för kontroll (jfr 7 §).<sup>181</sup>

Paragrafen behandlas i kapitel 6.

### 17 a §

Varor som avses i 3 § 1–7, 9, 12, 13 och 16, och som har omhändertagits enligt 17 §, får inte lämnas ut om

1. en sådan vara enligt lag eller annan författning inte får föras in i eller ut ur landet, eller

2. ett särskilt föreskrivet villkor för att varan ska få föras in i eller ut ur landet inte är uppfyllt.

Om förutsättningarna i första stycket 2 inte är uppfyllda ska den som för in eller för ut varan, eller varans ägare, ges möjlighet att uppfylla förutsättningarna eller, vid införsel, att återutföra varan.

I paragrafen finns en bestämmelse om att tullen får vägra att lämna ut en vara som omhändertagits enligt 17 §. Ett tillägg har gjorts som avser explosiva varor. För att bestämmelsen ska bli tillämplig krävs att varan omfattas av ett införselvillkor som inte är uppfyllt. Bestämmelsen tar inte sikte på de fall då det finns förutsättningar för att ta varan i beslag enligt rättegångsbalken eller smugglingslagen.<sup>182</sup>

Även om behovet av att ta med explosiva varor bland de varor som Tullverket får vägra lämna ut och förverka (se 17 c § nedan) sannolikt är förhållandevis begränsat eftersom det, när införselvillkoret inte är uppfyllt, i regel torde finnas förutsättningar att ta varan i beslag kan det inte uteslutas att det kan uppstå situationer då lagligt stöd för ett fortsatt omhändertagande saknas (t.ex. innan det finns förutsättningar för beslag). Explosiva varor har därför lagts till i 17 a § (och i 17 c §, se nedan) vilket innebär att Tullverket, i sådana situationer, ges möjlighet att vägra lämna ut och förverka explosiva varor i enlighet med den ordning som är avsedd i 17 a–17 d §§ inregränslagen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.1.

### 17 c §

Tullverket får besluta att varor som avses i 3 § 1–7, 9, 12, 13 och 16, och som har omhändertagits enligt 17 §, ska förklaras förverkade om ett beslut enligt 17 a § att en sådan vara inte får lämnas ut har vunnit laga kraft och ägaren, eller den som för in eller för ut varan, inte har uppfyllt förutsättningarna för in- eller utförseln eller, vid införsel, återutfört varan inom en månad från den dag då beslutet vann laga kraft.

Tullverket får även besluta att en vara som avses i första stycket ska förverkas om ett tidigare beslut om omhändertagande har upphävts enligt 17 b § och

1. ägaren inte har gjort anspråk på varan inom tre månader från den dag då beslutet om att varan inte får lämnas ut upphävdes, eller

<sup>181</sup> Enligt 2 kap. 2 § MSBFS 2016:4 behövs inte tillstånd för överföring av explosiva varor som är avsedda för användning av försvarsmakt eller polis, pyrotekniska artiklar som omfattas av MSBFS 2015:6 eller ammunition som omfattas av vapenlagen (1996:67) samt tändhattar och tändmedel till sådan ammunition.

<sup>182</sup> En ny smugglingslag m.m. (prop. 1999/2000:124) s. 163 f. Jfr 27 kap. 4 § rättegångsbalken, 22 § smugglingslagen och 17 b § första stycket 2 inregränslagen.



2. ägaren, om han har gjort sådant anspråk, inte har hämtat varan inom tre månader från den dag då anspråket framställdes.

Om det finns särskilda skäl får Tullverket medge en förlängning av de tidsfrister som anges i första och andra styckena.

I paragrafen anges i vilka fall en omhändertagen vara får förverkas och att det är Tullverket som får besluta om att ett sådant förverkande ska ske. Ett tillägg har gjorts som avser explosiva varor.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.1.

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

### 30 §

I ringa fall döms inte till ansvar enligt denna lag.

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

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

Enligt subsidiaritetsregeln i 30 § andra stycket LBE ska, enligt dess nuvarande lydelse, inte dömas till ansvar enligt 28 § eller 29 § första eller andra stycket LBE om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken eller enligt smugglingslagen. Detta innebär att bl.a. okvalificerade brott mot tillståndsplikten konsumeras av brott mot brottsbalken och smugglingsbrott.

Subsidiaritetsregeln gäller dock inte om gärningen (enligt nuvarande 29 § tredje stycket) är att betrakta som grovt brott mot tillståndsplikten och avser explosiva varor.<sup>183</sup> När det gäller grova brott har lagstiftaren emellertid tidigare uttalat att konkurrenssituationer bör hanteras på motsvarande sätt som vid olaga vapeninnehav.<sup>184</sup> Detta innebär, litet förenklat, att smugglingsbrottet också i dessa fall ska ges företräde i förhållande till den olovliga hantering som smugglingen i regel torde innefatta. Subsidiaritetsregeln har i denna promemoria, särskilt mot

<sup>183</sup> I promemorian Skärpta straff för allvarliga brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor har vi föreslagit skärpta straff för allvarliga brott mot lagen. I avsnitt 4.2.7 redogörs kort för förslagen. I författningsförslaget har den del som avser grovt brott mot lagen flyttats från 29 § tredje stycket till en ny 29 a §. I förslaget har därför hänvisningen i 30 § till första och andra stycket i 29 § tagits bort (se Skärpta straff för allvarliga brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor s. 13 ff.). I författningsförslaget i avsnitt 1.2 i denna promemoria utgår vi, i förhoppning om att öka förståelsen för och underlätta den fortsatta beredningen av våra förslag, från vår tidigare föreslagna lydelse när vi på nytt föreslår ändringar i 30 § LBE.

<sup>184</sup> Se Hets mot folkgrupp, m.m. (prop. 2001/02:59) s. 54, lagrådets yttrande i densamma och dess hänvisning till NJA 2001 s. 464 samt Ny lag om brandfarliga och explosiva varor (prop. 2009/10:203) s. 61.

bakgrund av att även smugglingslagen innehåller en subsidiaritetsregel i 1 § första stycket andra meningen, ändrats så att det av LBE tydligt framgår att även ett grovt brott mot LBE konsumeras av ett smugglingsbrott där hanteringen av den explosiva varan ingår som ett led. I lagtexten har lagen (2000:1225) om straff för smuggling placerats före brottsbalken av rent språkliga skäl.

Denna bestämmelse tar bara sikte på situationer där någon inom ramen för vad som kan anses vara en gärningsenhet begår brott såväl enligt smugglingslagen som enligt LBE. En annan sak är om och i vad mån t.ex. en efterföljande och från smugglingsbrottet fristående hantering av de smugglade varorna ska medföra ansvar också för brott mot LBE. Den frågan kan emellertid inte regleras i en subsidiaritetsregel av detta slag utan måste också fortsättningsvis besvaras enligt allmänna straffrättsliga principer.<sup>185</sup>

Ändringen har behandlats i avsnitt 6.3.2 och 6.5.2.

<sup>185</sup> Jfr prop. 1999/2000:124 s. 113 f.

# Referenser

## Litteratur

Asp, Petter, Ulväng, Magnus och Jareborg, Nils, *Kriminalrättens grunder*, 2:a uppl., Iustus Förlag AB, Uppsala 2013.

Bernitz, Ulf och Kjellgren, Anders, *Europarättens grunder*, 5:e uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm 2014.

Jareborg, Nils, *Straffrättens gärningslära*, Norstedts Juridik AB, Stockholm 1995.

## Offentligt tryck

### Propositioner

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

Proposition 1994/95:19 *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.*

Proposition 1994/95:34 *Den svenska tullagstiftningen vid ett EU-medlemskap.*

Proposition 1994/95:173 *Ändrade övergångsbestämmelser till tullagen (1994:1550), m.m.*

Proposition 1995/96:166 *Tullens befogenheter vid den inre gränsen.*

Proposition 1998/99:79 *Tullens överklaganderegler, m.m.*

Proposition 1999/2000:124 *En ny smugglingslag m.m.*

Proposition 2000/01:9 *Exportkontroll m.m. av produkter med dubbla användningsområden.*

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

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

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

Proposition 2009/10:205 *Kontroll av produkter med dubbla användningsområden.*

Proposition 2010/11:112 *Genomförande av direktiv om överföring av krigsmateriel.*

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

Proposition 2013/14:144 *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling.*

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

Proposition 2015/16:79 *En ny tullag.*

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

### Betänkanden i SOU-serien

SOU 1992:23 *Kontrollfrågor i tulldatoriseringen m.m.*

SOU 1994:131 *Skyddet vid den inre gränsen.*

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

SOU 2005:9 *KRUT - Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel.*

SOU 2006:9 *Kontroll av varor vid inre gräns.*  
SOU 2015:5 *En ny svensk tullagstiftning.*  
SOU 2015:72 *Skärpt exportkontroll av krigsmateriel.*

### **Promemorior i departementsserien (Ds) m.m.**

Ds 1998:53 *Ny smugglingslag.*

Ds 2013:39 *Kompletterande bestämmelser till EU-förordningen om sprängämnesprekursorer.*

Promemoria (Ju2015/05400/L4) *Genomförande av det omarbetade explosivvarudirektivet.*

### **Kommittédirektiv**

Dir. 1993:131 *Nya former för narkotikabekämpning m.m. i ett EU-perspektiv.*

### **Myndighetsföreskrifter**

TFS 1996:21 *Föreskrifter om Tullverkets befogenheter vid inre gräns.*

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 2015:6 *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om tillhandahållande av pyrotekniska artiklar och ammunition.*

MSBFS 2016:3 *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om hantering av explosiva varor.*

MSBFS 2016:4 *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om tillstånd för överföring, import och export av explosiva varor.*

MSBFS 2016:5 *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om produktkrav på explosiva varor för civilt bruk och plastiska sprängämnen.*

### **EU-rättsakter**

Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionen.

Konsoliderad version av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Rådets direktiv 91/477/EEG av den 18 juni 1991 *om kontroll av förvärv och innehav av vapen.*

Rådets förordning (EEG) nr 3925/91 av den 19 december 1991 *om avskaffande av de kontroller och formaliteter för handbagage och incheckat bagage som tillhör personer som reser med flyg inom gemenskapen, samt för bagage som tillhör personer som reser med fartyg inom gemenskapen.*

Rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 *om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen.*

Rådets direktiv 93/15/EEG av den 5 april 1993 *om harmonisering av bestämmelserna om utsläppande på marknaden och övervakning av explosiva varor för civilt bruk.*

Rådets förordning (EG) nr 1334/2000 av den 22 juni 2000 *om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export av produkter och teknik med dubbla användningsområden.*

Kommissionens beslut nr 2004/388/EG av den 15 april 2004 *om ett dokument om överföring av explosiva varor inom gemenskapen.*

Kommissionens direktiv 2008/43/EG av den 4 april 2008 *om inrättandet av ett system för identifiering och spårning av explosiva varor för civilt bruk i enlighet med rådets direktiv 93/15/EEG.*

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 765/2008 av den 9 juli 2008 *om krav för ackreditering och marknads kontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93.*

Europaparlamentets och rådets beslut nr 768/2008/EG av den 9 juli 2008 *om en gemensam ram för saluföring av produkter och upphävande av rådets beslut 93/465/EEG.*

Rådets gemensamma ståndpunkt (2008/944/GUSP) av den 8 december 2008 *om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel.*

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.*

Rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 *om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden (omarbetning).*

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/43/EG av den 6 maj 2009 *om förenkling av villkoren för överföring av försvarsrelaterade produkter inom gemenskapen.*

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 av den 15 januari 2013 *om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer.*

Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/29/EU av den 12 juni 2013 *om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av pyrotekniska artiklar (omarbetning).*

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 *om fastställande av en tullkodex för unionen (omarbetning).*

Europaparlamentets 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 detekteringssyfte*, Montreal den 1 mars 1991.

## **Rättsfall**

### **Rättsfall från Högsta domstolen**

NJA 2001 s. 464

### **Rättsfall från Europeiska unionens domstol**

EU-domstolens dom av den 12 juli 1973 i mål 2/73, *Geddo*.

EU-domstolens dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74, *Dassonville*.

EU-domstolens dom av den 8 juli 1975 i mål 4/75, *Rewe Zentralfinanz*.

EU-domstolens dom av den 5 oktober 1977 i mål 5/77, *Tedeschi mot Denkavit*.

EU-domstolens dom av den av den 23 november 1978 i mål 7/78, *Thompson*.

EU-domstolens dom av den 20 februari 1979 i mål 120/78, *Rewe-Zentral (Cassis de Dijon)*.

EU-domstolens dom av den 14 december 1979 i mål 34/79, *Henn och Darby*.

EU-domstolens dom av den 10 juli 1984 i mål 72/83, *Campus Oil*.

EU-domstolens dom av den 25 juli 1991 i de förenade målen C-1/90 och C-176/90, *Aragonesa de Publicidad Exterior och Publivia*.

EU-domstolens dom av den 4 oktober 1991 i mål C-367/89, *Richardt*.

EU-domstolens dom den 24 november 1993 i de förenade målen C-267/91 och C-268/91, *Keck och Mithouard*.

EU-domstolens domar av den 17 november 1995 i mål C-83/94, *Leifer med flera* och mål C-70/94, *Werner*.

EU-domstolens dom av den 15 april 1997 i mål C-272/95 *Rewe-Zentralfinanz, Deutsches Milch-Kontor II*.

EU-domstolens dom av den 11 juli 2000 i mål C-473/98, *Toolex*.

EU-domstolens dom av den 14 december 2004 i mål C-309/02, *Radlberger Getränkegesellschaft och S. Spitz*.

EU-domstolens dom av den 10 april 2008 i mål C-265/06, *kommissionen mot Portugal*.

## Övrigt

Europeiska kommissionen, *Fri rörlighet för varor,Handledning för tillämpningen av fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor*, 2010.

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen, Bryssel den 18.11.2015 COM(2015) 750 final.

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om bekämpande av terrorism och om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF om bekämpande av terrorism, Bryssel den 2.12.2015, COM(2015) 625 final 2015/0281 (COD).

*Förverkligandet av den inre marknaden*, Vitbok från Kommissionen till Europeiska rådet (Milano den 28–29 juni 1985), Utrikesdepartementets handelsavdelning, svensk översättning.

Meddelande från kommissionen om bättre sprängämnessäkerhet, Bryssel den 6.11.2007 KOM(2007) 651 slutlig.

Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén *Europeiska säkerhetsagendan*, Strasbourg den 28.4.2015 COM(2015) 185 final.

Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet *Genomförandet av den europeiska säkerhetsagendan: EU:s handlingsplan mot den olagliga handeln med och användningen av skjutvapen och sprängämnen*, Bryssel den 2.12.2015, COM(2015) 624 final.

## 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 uppräknningen 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 påkallat 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.