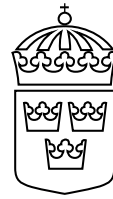


Regeringens proposition

2017/18:26



Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten

Prop.
2017/18:26

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 5 oktober 2017

Stefan Löfven

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Den illegala förekomsten och användandet av explosiva varor, främst handgranater, har ökat de senaste åren. Antalet anmälda vapenbrott och antalet fall av dödligt våld där skjutvapen använts har också ökat. För att motverka den utvecklingen föreslår regeringen därför att

- straffskalorna för grovt vapenbrott och grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ändras från fängelse i lägst ett och högst fyra år till fängelse i lägst två och högst fem år,
- minimistraffen för de synnerligen grova brotten höjs från fängelse i tre år till fängelse i fyra år, och
- straffmaximum för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor av normalgraden ändras från fängelse i två år till fängelse i tre år.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i vapenlagen (1996:67).....	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor	6
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Skärpta straff för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor	8
4.1	Den nuvarande lagstiftningen.....	8
4.2	En skärpt syn på allvarliga vapenbrott och uppsåtliga brott mot tillståndsplikten för explosiva varor	10
4.3	När ska ett brott bedömas som grovt eller synnerligen grovt?	16
4.4	Konkurrens och subsidiaritet.....	18
5	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	21
6	Förslagets konsekvenser	22
7	Författningskommentar.....	24
7.1	Förslaget till lag om ändring i vapenlagen (1996:67).....	24
7.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor	25
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten (Ds 2017:24).....	26
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	27
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	31
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	32
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 oktober 2017.....	34

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i vapenlagen (1996:67),
2. lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i vapenlagen (1996:67)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 1 och 1 a §§ vapenlagen (1996:67) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

1 §¹

Den som uppsåtligen innehar ett skjutvapen utan att ha rätt till det eller överlåter eller lånar ut ett skjutvapen till någon som inte har rätt att inneha vapnet döms för vapenbrott till fängelse i högst två år.

Den som uppsåtligen innehar ett skjutvapen utan att ha rätt till det eller överlåter eller lånar ut ett skjutvapen till någon som inte har rätt att inneha vapnet döms för vapenbrott till fängelse i högst tre år.

Om gärningen har begåtts av oaktsamhet eller om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

1 a §²

Om brott som avses i 1 § första stycket är grovt, döms för grovt vapenbrott till fängelse i lägst *ett* och högst *fyra* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

Om brott som avses i 1 § första stycket är grovt, döms för grovt vapenbrott till fängelse i lägst *två* och högst *fem* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

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

2. vapnet har varit av särskilt farlig beskaffenhet,

3. innehavet, överlåtelsen eller utlåningen har avsett flera vapen, eller

4. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

Om brott som avses i 1 § första stycket är synnerligen grovt, döms för synnerligen grovt vapenbrott till fängelse i lägst *tre* och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om innehavet,

Om brott som avses i 1 § första stycket är synnerligen grovt, döms för synnerligen grovt vapenbrott till fängelse i lägst *fyra* och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om innehavet,

¹ Senaste lydelse 2014:894.

² Senaste lydelse 2014:894.

överlåtelsen eller utlåningen har överlåtelsen eller utlåningen har Prop. 2017/18:26
avsett ett stort antal vapen. avsett ett stort antal vapen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor

Härigenom föreskrivs att 29 och 29 a §§ lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §¹

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

1. böter eller fängelse i högst ett år om brottet avser brandfarliga varor, eller

2. böter eller fängelse i högst *två* år om brottet avser explosiva varor.

29 a §²

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

1. varan har varit av särskilt farlig beskaffenhet,

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

3. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

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

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

Om brottet är att anse som synnerligen grovt döms till fängelse i lägst *fyra* och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om hanteringen, överföringen, importen eller exporten har avsett ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

¹ Senaste lydelse 2017:264.

² Senaste lydelse 2017:264.

I november 2015 fick en utredare i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med 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 (Ju2015/08872/P). En delredovisning av uppdraget överlämnades den 29 mars 2016 genom promemorian Skärpta straff för allvarliga brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor. Polismyndigheten föreslog i sitt remissyttrande över promemorian att minimistraffet för grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor skulle höjas till två års fängelse (Ju2016/02657/L4). I propositionen Skärpta straff för brott mot tillståndsplikten för explosiva varor (prop. 2016/17:92) föreslog regeringen att minimistraffet för grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor skulle höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. Vidare föreslogs en särskild straffskala för brott som är att anse som synnerligen grova. Beträffande Polismyndighetens förslag om att höja minimistraffet för de grova brotten ytterligare förklarade regeringen sig ha för avsikt att återkomma i frågan (prop. 2016/17:92 s. 10). I samband med propositionens antagande tillkännagav riksdagen att regeringen bör utreda möjligheten att höja minimistraffet för grovt brott mot tillståndsplikten i LBE till fängelse i två år (bet. 2016/17:FöU10, punkt 3, rskr. 2016/17:195).

Den 23 september 2016 slutredovisades uppdraget genom överlämnande av promemorian Explosiva varor – om införsel, smuggling och Tullverkets befogenheter (Fi2016/03428/S3). I promemorian föreslogs dels ändringar i inregränslagen, dels en ändring i subsidiaritetsregeln i 30 § LBE. I propositionen Explosiva varor – Tullverkets befogenheter vid inre gräns (prop. 2016/17:193) behandlades den del av promemorians förslag som avsåg ändringar i inregränslagen. Frågan om ändringar i 30 § LBE förklarade regeringen skulle behandlas inom ramen för ärendet om ytterligare skärpningar av straffet för grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor (prop. 2016/17:193 s. 17).

I regeringsbeslut den 1 december 2015 (Ju2015/09349/PO) fick Polismyndigheten i uppdrag att skapa förutsättningar för att ytterligare kunna motverka förekomsten av illegala vapen och explosiva varor inom landet. Den 22 februari 2017 delredovisade myndigheten uppdraget genom skrivelsen Insatser mot illegala vapen och explosiva varor i Sverige. I skrivelsen betonade Polismyndigheten behovet av att höja minimistraffen för bl.a. grovt vapenbrott till fängelse i två år. Vidare föreslog Polismyndigheten bl.a. att även straffskalorna för de synnerligen grova brotten skulle ses över.

I augusti 2015 presenterade regeringen i en skrivelse till riksdagen en ny strategi mot terrorism (Förebygga, förhindra och försvåra – den svenska strategin mot terrorism [skr. 2014/15:146]). I samband med det fick Polismyndigheten ett särskilt regeringsuppdrag att införliva strategin i myndighetens arbete (Ju2015/06311/PO). Som ett led i det arbetet lämnade Polismyndigheten i mars 2017 in en skrivelse med hemställan

Prop. 2017/18:26 om lagändringar (Ju2017/02146/L4). I skrivelsen underströk myndigheten bl.a. behovet av att skärpa minimistrafvet för såväl grovt vapenbrott som grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor till fängelse i två år. Genom förslagen i denna proposition anser regeringen att riksdagsskrivelsen med tillkännagivandet är slutbehandlat.

Inom Justitiedepartementet har departementspromemorian Skjutvapen och explosiva varor – Skärpta straff för de grova brotten (Ds 2017:24) tagits fram. I promemorian föreslås att straffskalorna för grovt vapenbrott och grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ändras från fängelse lägst ett och högst fyra år till fängelse i lägst två och högst fem år. Vidare föreslås att minimistrafvet för de synnerligen grova brotten höjs från fängelse i tre år till fängelse i fyra år. Slutligen föreslås att straffmaximum för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor av normalgraden ändras från fängelse i två år till fängelse i tre år. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2017/04207/BIRS).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 31 augusti 2017 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslag som är likalydande med propositionens lagförslag. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet lämnar inte några synpunkter på den föreslagna lagtexten. Lagrådet anser dock att den korta remisstiden och avsaknad av vissa analyser i promemorian har försvårat för remissinstanserna att bedöma förslagets konsekvenser. Lagrådet anför att det krävs alldeles särskilda skäl för att godta en så kort remisstid som den aktuella och konstaterar att det i lagrådsremissen inte angetts varför det finns ett behov av att så snabbt kunna genomföra de föreslagna straffskärpningarna. Lagrådet anser att det grundlagsfästa beredningskravet har eftersatts och avstyrker därför förslaget. Lagrådets synpunkter behandlas och bemöts i avsnitt 4.2 och 4.4.

4 Skärpta straff för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor

4.1 Den nuvarande lagstiftningen

Vapenlagen

Av vapenlagen (1996:67) följer bl.a. vem som har rätt att inneha eller handla med skjutvapen och ammunition samt vissa föremål som i lagen jämfställs med skjutvapen. Med skjutvapen avses vapen med vilka bl.a. kulor eller hagel kan skjutas ut med hjälp av något utskjutningsmedel (1 kap. 2 §). Exempel på sådana föremål som jämfställs med skjutvapen är tårgasanordningar, ljuddämpare och anordningar som kan bäras i

handen och är avsedda att med elektrisk ström bedöva människor eller tillfoga dem smärta (1 kap. 3 §).

Den som uppsåtligen innehar ett skjutvapen utan att ha rätt till det eller överlåter eller lånar ut ett skjutvapen till någon som inte har rätt att inneha vapnet döms för vapenbrott till fängelse i högst två år (9 kap. 1 § första stycket vapenlagen). Om gärningen har begåtts av oaktsamhet eller om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader (9 kap. 1 § andra stycket). Om brottet är grovt döms till fängelse i lägst ett och högst fyra år (9 kap. 1 a § första stycket). Om brottet är synnerligen grovt döms till fängelse i lägst tre och högst sex år (9 kap. 1 a § andra stycket).

Vid bedömningen av om ett brott är grovt ska det särskilt beaktas om vapnet har innehafts på allmän plats eller på en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats eller i ett fordon på en sådan plats, om vapnet har varit av särskilt farlig beskaffenhet, om gärningen har avsett flera vapen eller annars har varit av särskilt farlig art. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om innehavet, överlåtelsen eller utlåningen har avsett ett stort antal vapen.

Lagen om brandfarliga och explosiva varor

Lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE) syftar till att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av brandfarliga eller explosiva varor (1 § andra stycket). Lagen syftar även till att förebygga obehörigt förfarande med varorna. Till brandfarliga varor räknas brandfarliga gaser, brandfarliga vätskor och brandreaktiva varor (3 §). Till explosiva varor räknas 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 lagen finns krav vid bl.a. hantering av brandfarliga och explosiva varor, exempelvis krav på aktsamhet (6–15 §§).

Den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor och den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor ska ha tillstånd till det (16 § första stycket). Den som av oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten döms till böter (29 § första stycket). Begås brottet med uppsåt eller av grov oaktsamhet döms till böter eller fängelse i högst ett år om brottet avser brandfarliga varor, eller böter eller fängelse i högst två år om brottet avser explosiva varor (29 § andra stycket). Om ett uppsåtligt brott avser explosiva varor och är att anse som grovt döms till fängelse i lägst ett och högst fyra år (29 a § första stycket), i det följande benämnt grovt brott mot tillståndsplikten i LBE. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om varan har varit av särskilt farlig beskaffenhet, om hanteringen, överföringen, importen eller exporten har avsett flera varor eller en stor mängd av en vara, eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art. Om brottet är att anse som synnerligen grovt döms till fängelse i lägst tre och högst sex år (29 a § andra stycket). Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om hanteringen,

överföringen, importen eller exporten har avsett ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara. Härutöver finns bestämmelser om ansvar för den som bl.a. bryter mot kraven i 6–15 §§ (28 §).

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

4.2 En skärpt syn på allvarliga vapenbrott och uppsåtliga brott mot tillståndsplikten för explosiva varor

Regeringens förslag: Straffmaximum för vapenbrott enligt 9 kap. 1 § första stycket vapenlagen och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor enligt 29 § andra stycket 2 lagen om brandfarliga och explosiva varor ska ändras från fängelse i två år till fängelse i tre år.

För de grova brotten ska straffskalorna ändras från fängelse i lägst ett och högst fyra år till fängelse i lägst två och högst fem år.

För de synnerligen grova brotten ska straffminimum höjas från fängelse i tre år till fängelse i fyra år.

Regeringens bedömning: Straffmaximum för de synnerligen grova brotten bör inte ändras.

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inget att invända mot förslagen och bedömningen. Svenska Dynamiska Sportskytteförbundet är positiva till straffskärpningarna men avstyrker förslaget att göra ändringarna i vapenlagen och föreslår att bestämmelser om brott som avser illegala skjutvapen överförs till brottsbalken i stället. Vidare anser förbundet att det eftersträvade syftet med förslagen redan i dag går att uppnå genom andra bestämmelser i brottsbalken. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet ifrågasätter att det, utifrån rådande kriminaliseringsprinciper, finns skäl för en sådan markant straffhöjning som förslagen innebär och efterlyser vissa andra förtydliganden. Svea hovrätt ifrågasätter att det inte föreslås någon ändring av straffmaximum för de synnerligen grova brotten, då de föreslagna straffskalorna för de synnerligen grova brotten framstår som alltför snäva. Vidare anser hovrätten att det hade varit önskvärt med en analys av effekterna av de utökade möjligheterna till tvångsmedel som höjningarna kommer att innebära. Åklagarmyndigheten tillstyrker förslagen men anser att straffmaximum för de synnerligen grova brotten bör höjas till fängelse i tio år. Polismyndigheten välkomnar förslagen och tillägger att även om den så kallade tvåårsregeln i 24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken tas bort, bör det föreligga en presumtion för häktning när ett vapenbrott eller brott mot tillståndsplikten för explosiva varor bedöms som grovt eller synnerligen grovt (jfr. SOU 2016:52). Brottsförebyggande rådet bedömer att straffskärpningarna kan komma att

ha en brottsförebyggande effekt och anser att det finns skäl att även utreda en eventuell skärpning av straffskalorna för brott mot tillståndsplikten för brandfarliga varor. Även Svenska polisförbundet framhåller behovet av att se över lagstiftningen om de brandfarliga varorna. Inspektionen för strategiska produkter (ISP) tillstyrker förslagen, men anför att det utifrån principerna om proportionalitet och ekvivalens finns skäl att se över även straffbestämmelserna i lagen (1992:1300) om krigsmateriel. Sveriges advokatsamfund anser att förslagen är acceptabla men efterlyser en framtida utvärdering av de straff-skärpningar som har gjorts tidigare och av dem som nu föreslås på det aktuella området.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Det finns skäl för en skärpt syn på de allvarliga brotten

Den grundläggande utgångspunkten för utformningen av straffskalor är brottets allvar. Straffet ska återspegla hur allvarligt och klandervärt ett visst brott är. Ett allvarligare brott ska bestraffas strängare än ett mindre allvarligt brott och lika allvarliga brott ska bestraffas lika strängt.

Dessa principer om proportionalitet och ekvivalens kommer till uttryck i den centrala bestämmelsen om straffmätning i 29 kap. 1 § brottsbalken. Enligt den ska straff, med beaktande av intresset av en enhetlig rätts-tillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen har inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Synen på hur allvarlig en brottstyp är kan komma att förändras över tid, t.ex. till följd av samhällsutvecklingen. En utförligare redovisning av de straffteoretiska utgångspunkterna finns i promemorian (Ds 2017:24 s. 23 f.).

Straffskalan för allvarliga brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ändrades nyligen. Regeringen konstaterade då bl.a. att det skett en kraftig ökning av den illegala förekomsten av explosiva varor, främst handgranater, i Sverige. Det konstaterades också att det finns tecken på att personer som tillhör kriminella grupperingar i större utsträckning än tidigare har tillgång till explosiva varor och också har en större benägenhet att använda dessa (prop. 2016/17:92 s. 9, se även Ds 2017:24 s. 21 f.). Att straffskalan inte redan i det ärendet skärptes mer berodde på att det inte fanns beredningsunderlag för en sådan skärpning.

Straffet för grovt vapenbrott skärptes senast år 2014. Bakgrunden till den skärpningen var att det fanns tecken på att personer som tillhör kriminella gäng hade tillgång till skjutvapen i större utsträckning än tidigare och att benägenheten att använda vapnen också verkade ha ökat (prop. 2013/14:226 s. 33 f.). Sedan den senaste straffskärpningen har antalet anmälda vapenbrott ökat. Även antalet fall av dödligt våld där skjutvapen använts har ökat de senaste åren och då särskilt inom ramen för kriminella konflikter. Polismyndigheten har också kunnat konstatera att skjutningar med illegala vapen generellt har ökat i storstadsregionerna. En närmare redovisning av brottsutvecklingen finns i promemorian (Ds 2017:24 s. 18 f.).

Samtidigt har synen på våldsbrott och andra avsiktliga angrepp på enskildas fysiska integritet skärpts de senaste åren. Denna strängare syn bekräftades senast genom den skärpning av straffskalorna som trädde i kraft den 1 juli 2017 och som avser bl.a. brottstyperna grov misshandel, synnerligen grov misshandel, grovt olaga tvång, grovt olaga hot, grovt rån och grov utpressning (prop. 2016/17:108). Varken vapenbrott eller brott mot tillståndsplikten för explosiva varor är konstruerade på ett sådant sätt att det förutsätts att någon skadas, men syftet med kriminaliseringen är likväl att förebygga den skada skjutvapen eller explosiva varor kan orsaka. Tillgång till skjutvapen och explosiva varor utgör också många gånger en förutsättning för att grova våldsbrott ska komma till stånd, och en uppkommen våldssituation riskerar att få betydligt svårare följder om skjutvapen eller explosiva varor förekommer. Den ökade användningen av skjutvapen och explosiva varor som handgranater medför inte minst ökade risker för skador även på personer som inte är involverade i de kriminella konflikter där våldet förekommer. Den skärpta synen på allvarliga våldsbrott är alltså ett skäl att även se strängare på allvarliga vapenbrott och allvarliga brott mot tillståndsplikten för explosiva varor.

Många skjutningar uppstår mer eller mindre spontant och med en kort reaktionstid mellan upplevd kränkning och genomförd skjutning (se Brottsförebyggande rådets rapport Kriminella nätverk och grupperingar, Polisens bild av maktstrukturer och marknader, Brå 2016:12 s. 69 f.). Som *Brottsförebyggande rådet* påpekat skulle en straffskärpning därmed kunna få en viss brottsförebyggande effekt genom att kriminella personers omedelbara tillgänglighet till skjutvapen minskar. Huruvida de föreslagna straffskärpningarna får några sådana eller andra effekter kan det möjligen, som *Sveriges advokatsamfund* efterlyser, finnas skäl att närmare analysera om några år.

Vissa explosiva varor som handgranater, bomber och minor är vapenlika och minst lika farliga som skjutvapen. Om det är ett skjutvapen eller t.ex. en handgranat som används vid ett allvarligt våldsdåd kan ibland snarast antas vara en slump eller beroende på vad som för tillfället finns tillgängligt. Det finns därför goda skäl för att straffvärdet för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten i LBE avseende explosiva varor ska korrelera, och att straffskalorna ska utformas på ett likadant sätt.

LBE omfattar dock såväl brandfarliga som explosiva varor. I samband med den senaste skärpningen av straffskalorna i LBE höjdes inte maximistraffet för brott mot tillståndsplikten för brandfarliga varor (prop. 2016/17:92 s. 10). En ytterligare skärpning av straffskalorna för de explosiva varorna innebär att skillnaden mellan straffskalorna blir större. Detta kan, tillsammans med en förändrad samhällsutveckling när det gäller hantering av brandfarliga varor, medföra behov av att se över lagstiftningen som helhet avseende de brandfarliga varorna. Det kan därför, som *Brottsförebyggande rådet* och *Svenska polisförbundet* framhåller, finnas anledning att återkomma till denna fråga i ett annat sammanhang.

När det gäller *ISP:s* synpunkt om ändring av straffskalorna i lagen (1992:1300) om krigsmateriel saknas det beredningsunderlag för att göra en sådan översyn inom ramen för detta lagstiftningsärende. Beredningsunderlaget medger inte heller behandling av *Svenska Dynamiska*

Sportskytteförbundets förslag om att flytta vapenlagens straffbestämmelser till brottsbalken. Regeringen, som noterar att förbundet välkomnar ambitionen att skärpa straffen, delar inte åsikten att nuvarande regler i brottsbalken är tillräckliga.

Sammanfattningsvis finns det skäl för en skärpt syn på allvarliga vapenbrott och allvarliga brott mot tillståndsplikten för explosiva varor. Straffstadgandena i såväl LBE som vapenlagen omfattar dock många olika slags gärningar och varor. Det bör betonas att det som först och främst föranleder en skärpt syn är de grova och synnerligen grova brotten, som t.ex. kan bestå i innehav av skjutvapen på offentliga platser eller hantering av explosiva varor som handgranater. Mindre allvarliga överträdelse av vapenlagen eller otillåten hantering av mindre farliga explosiva varor – t.ex. krutstubin – motiverar inte samma skärpta syn.

Minimistrafpen för de allvarligare brotten bör höjas

Den skärpta synen på vapenbrott och brott mot tillståndsplikten i LBE bör avspeglas i brottens straffskalor. I första hand är det straffminimum för grovt vapenbrott och grovt brott mot LBE som bör höjas. En sådan höjning leder till omedelbara höjningar av straffen för de grova brott som bedöms ha ett straffvärde motsvarande straffminimum, men innebär också en uppgradering av straffvärdet för de grövre brotten i allmänhet, dvs. även för de brott som har ett straffvärde som överstiger straffminimum. Som *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* påpekar skulle ett annat synsätt innebära en minskad nyansering av straffvärdebedömningen.

Polismyndigheten föreslog i sitt remissyttrande över promemorian *Skärpta straff för allvarliga brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor (Ju 2016/02657/L4)* att minimistrafpen för grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor skulle höjas till två års fängelse. Regeringen förklarade sig i det ärendet ha för avsikt att återkomma i frågan (prop. 2016/17:92 s. 10). Även riksdagen har i ett tillkännagivande anfört att regeringen bör utreda möjligheten att höja minimistrafpen för grovt brott mot tillståndsplikten i LBE till två års fängelse (betänkandet 2016/17:FöU10, riksdagsskrivelse 2016/17:195).

En höjning av straffminimum för de grova brotten till två år är i och för sig en markant höjning och skulle innebära att straffminimum för dessa brott skulle bli högre än för t.ex. grov misshandel och grovt vållande till annans död. Det skulle innebära – i relation till de kroppsskador eller liknande som förutsätts för att de senare brotten ska vara förövade – en markant uppvärdering av den presumerade fara som ligger i ett grovt vapenbrott eller ett grovt brott mot tillståndsplikten i LBE. Redan nu har dock synnerligen grovt vapenbrott och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten i LBE ett högre straffminimum än grov misshandel och grovt vållande till annans död. Den presumtiva skadeverkan av redan ett enstaka skjutvapen eller en handgranat är mycket stor och kan omfatta en stor krets av personer. För att en gärning ska kvalificeras som grovt vapenbrott eller grovt brott mot tillståndsplikten i LBE ska dessutom beaktas bl.a. om vapnet eller varan är av särskilt farlig beskaffenhet eller om det rör sig om flera vapen eller en stor mängd av en vara. Ett grovt vapenbrott eller ett grovt brott mot tillståndsplikten i LBE kan därför inte

direkt jämföras med t.ex. en grov misshandel. Tillgången till illegala vapen och explosiva varor har också stor betydelse för att många av de allvarigaste våldsbrotten ska kunna komma till stånd. I kriminella miljöer innebär redan förekomsten av skjutvapen och explosiva varor – oavsett om de kommer till direkt användning eller inte – att ett våldskapital som skapar otrygghet hos allmänheten byggs upp. Det gäller inte minst i redan utsatta områden. Till skillnad från *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser regeringen därför att redan innehav av t.ex. ett skjutvapen på allmän plats har ett klart högre straffvärde än vad nuvarande straffskala ger uttryck för. Sammanslaget anser regeringen, i likhet med bl.a. *Brottsförebyggande rådet*, *Åklagarmyndigheten* och *Polismyndigheten*, att en höjning av straffminimum för de grova brotten till två års fängelse är motiverad.

Den skärpta synen på vapenbrott och brott mot tillståndsplikten i LBE bör dock inte bara få genomslag i straffskalan för de grova brotten utan även för de synnerligen grova brotten. Som *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* konstaterar talar proportionalitetshänsyn för en sådan höjning. Att höja straffminimum för de grova brotten men inte för de synnerligen grova skulle medföra att straffskalan för de grova brotten skulle bli väldigt snäv och därigenom motverka en differentierad straffmätning. I praktiken skulle straffminimum för de synnerligen grova brotten snarast bli straffmaximum för de grova brotten. Straffminimum för de synnerligen grova brotten bör därför höjas i motsvarande mån, dvs. med ett år, till fängelse i lägst fyra år.

En justering av straffminimum för de grova brotten bör komma att påverka straffvärdebedömningen även avseende vapenbrott enligt 9 kap. 1 § första stycket vapenlagen och brott avseende explosiva varor enligt 29 § andra stycket 2 LBE. Särskilt tydligt torde detta bli för en gärning som nästan, men inte riktigt, är att bedöma som grovt brott och därför också har ett straffvärde som ligger strax under straffminimum för de grova brotten. Det får här förutsättas att straffskalan används i sådan utsträckning att det inte uppstår för stora tröskeleffekter mellan utdömda straff för de grova brotten och de brott som är allvarliga men inte riktigt så allvarliga att de är att betrakta som grova. Några egentliga skäl att justera straffminimum för brott enligt 9 kap. 1 § första stycket vapenlagen eller 29 § andra stycket 2 LBE, och därmed ytterligare skärpa straffen för de gärningar som ligger i den nedersta delen av de straffskalorna, har dock inte framkommit.

Ändringar av straffmaximum

Straffmaximum för vapenbrott enligt 9 kap. 1 § första stycket vapenlagen och brott avseende explosiva varor enligt 29 § andra stycket 2 LBE är i dag fängelse i två år. För de grova brotten är straffmaximum fängelse i fyra år. En höjning av straffminimum för de grova brotten till fängelse i lägst två år och för de synnerligen grova till fängelse i lägst fyra år, skulle innebära att straffskalorna inte längre skulle överlappa varandra. Som konstaterats i promemorian är en viss sådan överlappning önskvärd (Ds 2017:24 s. 25). Straffmaximum för vapenbrott enligt 9 kap. 1 § första stycket vapenlagen och brott avseende explosiva varor enligt 29 § andra stycket 2 LBE bör därför höjas till fängelse i tre år. Straffmaximum för

de grova brotten bör höjas till fem år. Det senare är en straffnivå som inte har använts tidigare. Regeringen har i ett annat sammanhang konstaterat att det fanns skäl att göra avsteg från de straffnivåer som traditionellt har tillämpats för minimistraff. Syftet var att på ett mera nyanserat sätt kunna ange hur allvarlig en viss brottstyp ska anses vara i förhållande till andra brott (se prop. 2016/17:108 s. 29). Samma resonemang gör sig här gällande beträffande maximistraffen.

Det högsta straffet för de synnerligen grova brotten är i dag fängelse i sex år. En höjning av straffminimum till fyra år skulle alltså innebära att skillnaden mellan straffminimum och straffmaximum för dessa brott blir två år. *Svea hovrätt* och *Åklagarmyndigheten* menar att det är fråga om en relativt snäv straffskala som minskar utrymmet för en nyanserad straffmätning när det gäller de synnerligen grova brotten. I detta avseende bör man dock inte se straffskalorna för de synnerligen grova brotten isolerade för sig. Straffskalorna för samtliga grader av vapenbrott och brott mot LBE får i stället sammantaget anses ge tillräckligt utrymme för en nyanserad straffmätning. I och med införandet av särskilda straffskalor för de synnerligen grova brotten höjdes också maximumstraffet för de grövsta brotten relativt nyligen från fyra år till sex år (prop. 2013/14:226 och prop. 2016/17:92). Dessa straffskalor är reserverade för de allra grövsta gärningarna och används sällan. När det gäller LBE torde den nya straffskalan inte alls ha använts än. När straffskalan för synnerligen grovt vapenbrott har använts har straffvärdet ansetts ligga nära straffminimum. Som *Svea hovrätt* påpekar går det i och för sig inte att förutse vilka gärningar som i framtiden kan komma att förövas. Regeringen anser likväl att det för närvarande inte framkommit tillräckliga skäl för att höja straffmaximum även för de synnerligen grova brotten.

Beredningsunderlaget

Lagrådet har i sitt yttrande invänt mot att departementspromemorian (Ds 2017:24) remitterats med en mycket kort svarstid samt anfört att innebörden och konsekvenserna av förslagen inte var tillräckligt redovisade i promemorian.

De aktuella förslagen innebär inte någon nykriminalisering utan endast att redan befintliga straffskalor ändras. Omfattningen av de förslag som remissinstanserna har haft att bedöma har alltså varit begränsad. Samtliga remissinstanser, förutom Riksdagens ombudsmän har inkommit med remissyttrande och de mest berörda remissinstanserna har lämnat välmotiverade sådana. Enbart två remissinstanser, *Svea hovrätt* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, har kommenterat remisstidens längd, varav endast hovrätten har ifrågasatt om beredningskravet är uppfyllt. Detta bekräftar regeringens bild av att skälen för förslagen tydligt framgått av promemorian och att remissinstanserna haft tillräckliga förutsättningar för att kunna bedöma förslagen och deras konsekvenser.

Sammanfattningsvis anser regeringen att analyserna i promemorian är tillräckliga och att det, med undantag för två remissinstansers kommentarer, inte framkommit något som tyder på att den korta remisstiden skulle ha medfört svårigheter för remissinstanserna att lämna

sina yttranden i tid eller att de inte skulle ha hunnit sätta sig in i lagstiftningsärendets centrala frågor. Till skillnad från Lagrådet anser regeringen därför att det finns ett tillräckligt beredningsunderlag för regeringens förslag.

Möjligheten att använda straffprocessuella tvångsmedel

En höjning av straffminimum för de grova brotten till fängelse i minst två år kommer få även andra konsekvenser än sådana som är hänförliga till straffmätningen, bl.a. kommer det föreligga en presumtion för häktning av den som på sannolika skäl är misstänkt för ett sådant brott (24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken [RB]). Noteras bör dock att Häktes- och restriktionsutredningen i sitt betänkande föreslagit att den så kallade tvåårsregeln i 24 kap. 1 § andra stycket RB, som innebär en presumtion för häktning vid misstanke om brott som inte har lindrigare straff än två års fängelse i straffskalan, ska tas bort (SOU 2016:52). *Polismyndigheten* har framfört att det, oaktat hur det förslaget tas om hand, även fortsättningsvis bör föreligga en presumtion för häktning vid misstanke om grova och synnerligen grova vapenbrott och brott mot tillståndsplikten enligt LBE. Synpunkten får behandlas inom ramen för den fortsatta beredningen av det betänkandet.

Vidare innebär höjningen att det blir möjligt att tillgripa vissa andra straffprocessuella tvångsmedel som t.ex. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (27 kap. 18 § andra stycket 1 RB). Lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet blir också tillämplig. Enligt den lagen får Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket, under vissa förutsättningar, i sin underrättelseverksamhet i hemlighet hämta in uppgifter om elektroniska meddelanden direkt från leverantörer av elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster. Det blir vidare möjligt att beslagta skriftliga meddelanden mellan den som är misstänkt och någon närstående till honom eller henne (27 kap. 2 § andra stycket RB).

Höjningen av straffminimum för de synnerligen grova brotten till fängelse i fyra år innebär att det blir möjligt att tillgripa hemlig rumsavlyssning (27 kap. 20 d § andra stycket 1 RB).

4.3 När ska ett brott bedömas som grovt eller synnerligen grovt?

Regeringens bedömning: De omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett vapenbrott eller ett brott mot tillståndsplikten i LBE ska bedömas som grovt eller synnerligen grovt brott bör inte ändras.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inget att invända mot bedömningen eller yttrar sig inte särskilt över denna. *Polismyndigheten* efterfrågar ytterligare exempel på vad som avses med att en gärning

annars varit av särskilt farlig art och anser att en gärningsmans vistelse och agerande i en kriminell miljö bör utgöra en sådan faktor. *Sveriges vapenägares förbund* föreslår att 9 kap. 1 a § första stycket 2 vapenlagen ska ändras så att det vid bedömning av om ett brott är grovt särskilt ska beaktas om det varit fråga om ”helautomatiska vapen” i stället för om vapnet varit ”av särskilt farlig beskaffenhet”. Förbundet anför därvid bl.a. att nuvarande terminologi är juridiskt och tekniskt oprecis. Vidare föreslår förbundet en ändring av åtalsprövningsregeln i 9 kap. 7 § vapenlagen samt en begränsning av LBE:s tillämpningsområde.

Skälen för regeringens bedömning: I både vapenlagen och LBE anges omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om en gärning ska kvalificeras som grov eller synnerligen grov (s.k. kvalifikationsgrunder, se vidare avsnitt 4.1). De uppräkningsgrunder som anges i lagarna är inte uttömmande. Även andra omständigheter kan komma att påverka bedömningen. Kvalifikationsgrunderna i de båda lagarna överensstämmer i allt väsentligt med varandra, med det undantaget att det i vapenlagen, men inte i LBE, anges att det särskilt ska beaktas om vapnet har innehafts på allmän plats eller på en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats eller i ett fordon på en sådan plats (9 kap. 1 a § första stycket 1 vapenlagen). När regeringen i januari 2017 såg över kvalifikationsgrunderna i samband med en skärpning av straffen för brott mot tillståndsplikten för explosiva varor gjordes bedömningen att en sådan uttrycklig kvalifikationsgrund inte skulle tas in i LBE (prop. 2016/17:92 s 13 f.). Även vapenlagens kvalifikationsgrunder fick sin nuvarande utformning relativt nyligen (prop. 2013/14:226).

Syftet med att ändra straffskalorna för de grova och synnerligen grova brotten är att en skärpt syn på dessa brott ska få genomslag i rättstillämpningen. Avsikten är inte att de gärningar som nu betraktas som grova eller synnerligen grova brott ska rubriceras annorlunda utan att deras straffvärde ska bli högre. Förändringarna i straffskalorna föranleder därmed inte någon ändring i kvalifikationsgrunderna.

När det gäller *Sveriges vapenägares förbunds* synpunkt på begreppet vapen ”av särskilt farlig beskaffenhet” är regeringens uppfattning fortfarande att vissa vapen – allt annat lika – bör betraktas som farligare än andra (se prop. 2013/14:226 s. 41 f.). Även andra vapen än helautomatiska kan vara av sådan beskaffenhet, varför en sådan ändring som förbundet föreslår inte är ändamålsenlig. *Polismyndigheten* har efterlyst en ytterligare exemplifiering avseende kvalifikationsgrunden att gärningen annars har varit av särskilt farlig art (9 kap. 1 a § första stycket 4 vapenlagen och 29 a § första stycket 3 LBE). Regeringen konstaterar att den aktuella kvalifikationsgrunden i punkt 4 infördes 2014 i vapenlagen och tidigare i år i LBE. Syftet med punkten är att betona att även andra omständigheter än de uppräknade kan vara av betydelse vid bedömningen av om brottet är grovt. De syftar också till att betona att gärningens farlighet är central vid bedömningen. I förarbetena ges ett flertal exempel på vad som kan utgöra sådana omständigheter, bl.a. att vapnet har innehafts i en kriminell miljö eller gruppering och vem som har innehaft vapnet (prop. 2013/14:226 s. 41 och 46 f. samt prop. 2016/17:92 s. 16 och 19). Exemplifieringarna är dock inte på något sätt uttömmande utan det betonas i förarbetena att det måste göras en samlad

bedömning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Ytterligare exemplifieringar anser regeringen inte vara påkallade.

Sammantaget anser regeringen att det saknas skäl att ändra i kvalifikationsgrunderna i vapenlagen och LBE.

Det saknas beredningsunderlag för att inom ramen för detta lagstiftningsärende behandla *Sveriges vapenägars förbunds* förslag att begränsa LBE:s tillämpningsområde på visst sätt och att utvidga kravet på åtalsprövning i vapenlagen till vissa angivna situationer.

4.4 Konkurrens och subsidiaritet

Regeringens bedömning: Subsidiaritetsregeln i 30 § LBE bör inte ändras.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser har inget att invända mot bedömningen eller yttrar sig inte särskilt över denna. *Svea hovrätt* anför att det är angeläget att det inte kvarstår en osäkerhet om konkurrensfrågorna och dess konsekvenser för Tullverkets befogenheter samt att det inte framstår som lämpligt att bibehålla subsidiaritetsregeln i LBE i oförändrat skick. *Tullverket* framhåller att det är mycket angeläget att även straffbestämmelserna i lagen (2000:1225) om straff för smuggling ses över snarast så att straffskalorna i den lagen motsvarar de straffskärpningar som nu föreslås samt att Tullverket ges befogenhet att ingripa även mot grova och synnerligen grova vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser att det skulle vara bra med ytterligare vägledning även avseende andra konkurrenssituationer som kan uppstå.

Skälen för regeringens bedömning

Subsidiaritetsregeln i LBE

Om en gärning som är straffbar enligt LBE också är belagd med straff enligt brottsbalken eller enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling döms inte till ansvar enligt 28 eller 29 § LBE (30 § andra stycket LBE). Denna subsidiaritetsregel innebär bl.a. att brott mot tillståndsplikten av normalgraden konsumeras av brott mot brottsbalken och smuglingsbrott. Subsidiaritetsregeln omfattar enligt sin ordalydelse dock inte en gärning som enligt LBE är att betrakta som grov eller synnerligen grov.

Även smuglingslagen innehåller en subsidiaritetsregel. Den regeln stadgar i sin tur 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 (1 § första stycket smuglingslagen). LBE föreskriver bl.a. straff för den som utan tillstånd importerar eller exporterar explosiva varor och träffas alltså av 1 § smuglingslagen. Subsidiaritetsregeln i 30 § andra stycket LBE innebär dock att ”annat är föreskrivet” när det gäller brott mot tillståndsplikten av normalgraden. Smuglingsbrott ska därmed konsumera sådana brott mot tillstånds-

plikten. Däremot är inte ”annat föreskrivet” i LBE beträffande grova brott mot tillståndsplikten. Följaktligen torde 1 § smugglingslagen innebära att grova brott mot tillståndsplikten i LBE ska konsumera smugglingsbrott. Det finns dock förarbetsuttalanden som tyder på att regeringens avsikt närmast varit det motsatta (se prop. 2001/02:59 s. 54 och prop. 2009/10:203 s. 61). Utredaren av vissa frågor om brandfarliga och explosiva varor har mot bl.a. den bakgrunden uppmärksammat att det råder viss osäkerhet om även grovt brott mot tillståndsplikten i LBE konsumeras av smugglingsbrott. Utredaren har därför föreslagit att subsidiaritetsregeln i 30 § LBE ska ändras så att den uttryckligen omfattar även grovt, men inte synnerligen grovt, brott mot tillståndsplikten i LBE (promemorian Explosiva varor – om införsel, smuggling och Tullverkets befogenheter [Fi2016/03428/S3]). Det förslaget lämnades dock i ett sammanhang där straffskalorna föreslogs vara annorlunda utformade än vad som nu föreslås. Regeringen har därför vid beredningen av utredarens förslag anfört att frågan ska övervägas ytterligare inom ramen för den nu aktuella översynen av straffskalorna (prop. 2016/17:193 s. 17).

Det saknas generell reglering av situationer där ett och samma handlande är straffbelagt enligt olika straffbestämmelser. En grundläggande princip är dock att om brottsstadgandena har samma kriminalpolitiska grund brukar detta tala för att det ena brottet ska konsumera det andra. Vidare brukar ett handlande som innefattar fler än ett brott normalt leda till att det döms för det brott som har den strängaste straffskalan (NJA 2012 s. 535).

För smuggling döms till böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt döms för grov smuggling till fängelse i lägst sex månader och högst sex år (3 och 5 §§ smugglingslagen). Grovt brott mot tillståndsplikten i LBE föreslås nu få ett straffminimum på två år. Det är alltså ett betydligt högre straffminimum än vad som är föreskrivet för grov smuggling. Det talar för att subsidiaritetsregeln i 30 § LBE inte bör ändras så att brotten i smugglingslagen konsumerar även grovt brott mot tillståndsplikten i LBE. En lämpligare ordning får i dagsläget anses vara att grovt brott mot tillståndsplikten i LBE konsumerar smugglingsbrotten. En sådan rättstillämpning är möjlig även utan lagändring.

Regeringen har nyligen föreslagit lagändringar som ger Tullverket befogenhet att bl.a. eftersöka, omhänderta och förverka explosiva varor enligt lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen) (prop. 2016/17:169). Tullverkets befogenheter att förhindra, utreda och beivra brott är dock i princip begränsade till gärningar för vilka straff kan dömas ut enligt smugglingslagen (1 § andra stycket smugglingslagen). En person som bryter mot ett förbud mot eller villkor för att föra in eller ut en vara och samtidigt gör sig skyldig till grovt (eller synnerligen grovt) brott mot tillståndsplikten i LBE ska dock inte dömas enligt smugglingslagen. Det innebär alltså att Tullverket inte heller fortsättningsvis kommer att ha befogenhet att utreda och beivra de allvarligaste formerna av införsel av explosiva varor. Om Tullverket vid sina kontroller enligt inregränslagen påträffar t.ex. en större mängd handgranater får dessa omhändertas, men den fortsatta utredningen och lagföringen måste även fortsättningsvis hanteras av polisen. En gärning som är något

mindre allvarlig, men uppfyller rekvisiten för brott av normalgraden mot tillståndsplikten i LBE, kommer dock att kunna bedömas som smugglingsbrott. Tullverket kommer i de fallen ha befogenhet och tillgång till vissa tvångsmedel för att utreda det brott som in- eller utförseln utgör. Som *Tullverket* och *Svea hovrätt* påpekar är denna ordning olycklig och kan ifrågasättas. Som hovrätten också konstaterar finns det dock ingen enkel lösning på situationen. Mot bakgrund av skillnaderna i straffnivåer som blir följden av nu aktuellt förslag anser regeringen dock att det under rådande förhållanden vore olämpligt att låta smugglingsbrotten konsumera de grova brotten mot tillståndsplikten i LBE. Regeringen har dock för avsikt att återkomma till frågan om Tullverkets befogenhet och därmed också hur smugglingsbrotten ska förhålla sig till bestämmelserna i LBE.

Vapenbrott och konkurrens

Regeringen har tidigare uttalat att konkurrenssituationer som avser grova brott mot tillståndsplikten i LBE bör hanteras på motsvarande sätt som vid grovt vapenbrott (prop. 2001/02:59 s. 54 och prop. 2009/10:203 s. 61). Vapenlagen är dock annorlunda utformad än LBE och föreskriver inte särskilt straff för den som bryter mot ett förbud eller villkor för att föra in eller ut en vara på så sätt som avses i 1 § smugglingslagen. I stället är det endast innehav, överlåtelse och utlåning som är kriminaliserat i vapenlagen. Subsidiaritetsregeln i 1 § smugglingslagen, som är tillämplig om det i lag eller annan författning har föreskrivits straff för den som bryter mot ett förbud mot eller villkor för att föra in eller ut en vara, är därför inte tillämplig i förhållande till vapenlagen. Genom en hänvisning i vapenlagen till smugglingslagen har det i stället förutsatts att det innehav som konstituerar den olaga införseln inte bör föranleda ansvar enligt vapenlagen, utan enbart enligt smugglingsbestämmelsen (se vapenlagen 9 kap. 4 § och prop. 1999/2000:124 s. 113). Högsta domstolen har också, när straffskalorna var annorlunda utformade, bedömt konkurrenssituationer mellan vapenbrott och smugglingsbrott på det sättet (se NJA 2001 s. 464). Skulle domstolarna även i fortsättningen bedöma dessa konkurrenssituationer på det sättet, skulle det innebära att grovt vapenbrott och grovt brott mot tillståndsplikten i LBE bedöms olika i konkurrenshänseende. En sådan ordning skulle kunna upplevas som inkonsekvent. Möjligen kan dock den föreslagna skärpningen av straffskalan för grovt vapenbrott medföra att domstolarna i framtiden bedömer dessa situationer annorlunda. Lagstiftningen torde inte uppställa något absolut hinder för en sådan ändrad bedömning. Eftersom det inte föreslås någon höjning av straffmaximum för de synnerligen grova brotten kommer straffmaximum för grovt smugglingsbrott även i fortsättningen vara på samma nivå som synnerligen grovt vapenbrott och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten i LBE. Om domstolarna även fortsättningsvis skulle komma att döma för grovt smugglingsbrott medger följaktligen straffskalan för det brottet en från proportionalitetssynpunkt rimlig straffmätning vid smuggling av vapen. I sådana fall skulle minimistraffet för det grova vapenbrottet närmast få anses som en utgångspunkt för straffmätningen.

Svea hovrätt efterlyser en tydlig lösning av förhållandet mellan vapenbrott och smugglingsbrott. Även *Lagrådet* har i sitt yttrande särskilt framhållit att det inte klart framgår hur vissa konkurrensfrågor ska lösas. Något utrymme för att inom ramen för detta lagstiftningsärende göra en översyn även av smugglingslagens bestämmelser, och därmed smugglingsbrottens förhållande till såväl vapenbrott som brott mot tillståndsplikten i LBE, finns dock inte. Det kan i sammanhanget noteras att riksdagen den 20 april 2017 beslutat om ett tillkännagivande i vilket det efterfrågas skärpta straff för vapen-smuggling (bet. 2016/17:JuU18, punkt 45, rskr. 2016/17:223). De straffskärpningar som skett beträffande vapenbrott bör, enligt riksdagen, medföra motsvarande ändringar i smugglingslagstiftningen. Frågan om hur grovt vapenbrott och smugglingsbrott ska bedömas ur konkurrenshänseende bör i första hand behandlas vidare i samband med det. Regeringen återkommer därför i ett annat sammanhang till frågan om smugglingsbrottens straffskalor. Till dess får bedömningen av konkurrensfrågorna överlämnas till rättstillämpningen. Regeringens uppfattning är också att domstolarna är väl rustade och vana vid att hantera denna typ av frågor.

Som *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* framhåller finns det även en rad andra konkurrensfrågor som kan vara svåra att bedöma. Det kan i det här sammanhanget endast konstateras att dessa konkurrensfrågor även fortsättningsvis får bedömas i enlighet med allmänt vedertagna straffrättsliga principer, se t.ex. NJA 2012 s. 535.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2018.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna fråga.

Skälen för regeringens förslag: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som de olika leden i lagstiftningsprocessen förväntas ta framstår den 1 januari 2018 som den tidigaste möjliga tidpunkten för ikraftträdande av de lagändringar som föreslås. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

6 Förslagets konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen kommer att innebära kostnadsökningar för Kriminalvården. Dessa ska finansieras inom ramen för befintligt anslag. För rättsväsendets övriga myndigheter innebär inte förslagen några, eller endast marginellt, ökade kostnader, vilka också ska finansieras inom ramen för myndigheternas befintliga anslag.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har inget att invända mot bedömningen. *Malmö tingsrätt* framhåller att de föreslagna skärpningarna av straffen kan förväntas leda till att ungdomar i högre grad kommer att häktas och senare dömas till fängelsestraff eller slutna ungdomsvård och att detta medför konsekvenser för berörda ungdomar samt eventuellt Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse. *Kriminalvården* anser att myndighetens ökade kostnader är för lågt beräknade och att myndigheten inte har utrymme att hantera de ytterligare kostnadsökningar som förslagen innebär inom befintliga kostnadsramar. *Svenska polisförbundet* anser att förslagen även kan komma att medföra sådana kostnadsökningar för Polismyndigheten att det finns skäl att se över myndighetens anslag.

Skälen för regeringens bedömning: När det gäller brott mot LBE har det i genomsnitt bara dömts till fängelse i fem fall per år de senaste åren. Fängelsedomar för vapenbrott är vanligare. Under perioden 2011–2015 dömdes det till fängelse för vapenbrott, grovt vapenbrott eller synnerligen grovt vapenbrott i genomsnitt cirka 143 gånger per år.

Straffskalorna för grova vapenbrott och grova brott mot tillståndsplikten i LBE är redan i dag så höga att en annan påföljd än fängelse normalt är utesluten. Det aktuella förslaget om att höja minimistraffen till två års fängelse kommer att leda till än längre fängelsestraff för de grova brotten. Detsamma gäller för de synnerligen grova brotten. Som nämnts i avsnitt 4.2 påverkar en höjning av straffminimum för de grova brotten även straffmätningen när det gäller brott av normalgraden. Detta torde medföra att utrymmet att välja en icke frihetsberövande påföljd kommer att minska ytterligare för framför allt de brott som i dag har ett straffvärde som ligger strax under minimistraffet för grovt brott. Antalet fängelsedomar får därmed antas öka något och de utdömda straffen får antas bli längre. Detta kan antas leda till ökade kostnader för Kriminalvården.

Det kan inte heller uteslutas att straffhöjningen kan leda till att ett ökat antal personer lagförs för vapenbrott och brott mot LBE, bl.a. på grund av att polis och åklagare ofta förändrar sina prioriteringar efter en straffskärpning. Sådana tendenser noterades efter den förra skärpningen av straffen för grova vapenbrott (se Brå:s rapport *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2015, 2017:5 s. 276*). Antalet domar för vapenbrott eller brott mot LBE kan därför komma att öka i någon mån. Med hänsyn till att dessa brottskategorier redan i dag får antas vara prioriterade ärendetyper kan dock denna effekt förväntas bli relativt marginell.

I promemorian har det uppskattats att de föreslagna straffskärpningarna kommer att medföra kostnadsökningar med mellan 64 och 99 miljoner kronor per år. Vid beräkningen av det undre spannet har antalet fängelsedomar antagits förbli oförändrat, dvs. 148 stycken, och att de utdömda straffen för de grova och synnerligen grova brotten i genomsnitt ökar med åtta månader medan straffen för resterande brott ökar med fyra månader. Det övre spannet har beräknats utifrån att antalet fängelsedomar ökar med tio procent, dvs. från 148 per år till 163 per år, och att de utdömda straffen för de grova och synnerligen grova brotten i genomsnitt blir vardera ett år längre medan straffen för brott av normalgraden ökar med fyra månader. Vid beräkningen har den genomsnittliga kostnaden för ett dygn i anstalt 2016 utgjort utgångspunkt. (se vidare Ds 2017:24 s. 39 f.). *Kriminalvården* anser att en rimligare utgångspunkt är att utgå från att de dömda i stor utsträckning kommer att behöva placeras på anstalt i säkerhetsklass 1 eller 2 vilket skulle medföra en kostnadsökning med mellan 70 och 106 miljoner kronor per år.

Som framhålls i promemorian handlar det om grova uppskattningar. Oavsett om kostnadsökningen blir den som anges i promemorian eller den som *Kriminalvården* anger, är det fråga om betydande belopp. Redan i dag föranleder grovt vapenbrott och grovt brott mot tillståndsplikten i LBE fängelsestraff om minst ett år. Kostnadsökningarna kommer därför inte att uppstå direkt utan får troligen ordentligt genomslag först ett par år efter att de nya straffskalorna börjat tillämpas av domstolarna. *Kriminalvården* menar att myndigheten likväl kommer att behöva betydande tillskott för att dels klara finansieringen av de nu föreslagna straffskärpningarna, dels de behov för de närmaste åren som har beskrivits i myndighetens budgetunderlag för 2018.

Kriminalvårdens totala resursbehov får bedömas inom ramen för ordinarie budgetprocess. De kostnadsökningar som nu aktuella förslag medför för *Kriminalvården* får hanteras inom myndighetens befintliga kostnadsramar. Regeringen avser dock att noga följa *Kriminalvårdens* kostnadsutveckling för att kunna bedöma myndighetens resursbehov.

Av tillgänglig statistik att döma är det i dag mycket ovanligt med domar där vapenbrott eller brott mot LBE varit huvudbrott och påföljden bestämts till slutet ungdomsvård. Även om, som *Malmö tingsrätt* påpekar, de föreslagna straffskärpningarna kan leda till att detta blir vanligare, bedömer regeringen att eventuella ökade kostnader för Statens institutionsstyrelse inte kan antas bli större än att de får anses rymmas inom ramen för myndighetens befintliga anslag.

Regeringen bedömer också att sådana eventuella kostnadsökningar för Polismyndigheten som *Svenska polisförbundet* befarar inte blir större än att de kan rymmas inom ramen för myndighetens befintliga anslag. Förslagen torde inte innebära några ökade kostnader av betydelse för rättsväsendets andra myndigheter eller för staten i övrigt.

Några konsekvenser för jämförbarheten bedöms förslagen inte medföra.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i vapenlagen (1996:67)

9 kap.

1 § Den som uppsåtligen innehar ett skjutvapen utan att ha rätt till det eller överlåter eller lånar ut ett skjutvapen till någon som inte har rätt att inneha vapnet döms för vapenbrott till fängelse i högst *tre* år.

Om gärningen har begåtts av oaktsamhet eller om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

I paragrafen föreskrivs straffansvar för vapenbrott. *Första stycket* ändras genom att straffmaximum för vapenbrott höjs från fängelse i två år till fängelse i tre år. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Höjningen av straffmaximum görs som en följd av höjningen av straffminimum för grovt vapenbrott (se 1 a § nedan). Ändringen ger utrymme för en större spridning vid straffmätningen av vapenbrott enligt 9 kap. 1 § första stycket. Detta för också med sig en viss straffskärpning för denna kategori av vapenbrott, särskilt sådana som är av allvarligare slag.

1 a § Om brott som avses i 1 § första stycket är grovt, döms för grovt vapenbrott till fängelse i lägst *två* och högst *fem* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

1. vapnet har innehafts på allmän plats eller på en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats eller i ett fordon på en sådan plats,
2. vapnet har varit av särskilt farlig beskaffenhet,
3. innehavet, överlåtelsen eller utlåningen har avsett flera vapen, eller
4. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

Om brott som avses i 1 § första stycket är synnerligen grovt, döms för synnerligen grovt vapenbrott till fängelse i lägst *fyra* och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om innehavet, överlåtelsen eller utlåningen har avsett ett stort antal vapen.

I paragrafen föreskrivs straffansvar för grovt och synnerligen grovt vapenbrott. *Första stycket* ändras genom att straffskalan för grovt vapenbrott ändras från fängelse i lägst ett och högst fyra år till fängelse i lägst två och högst fem år. *Andra stycket* ändras genom att minimistraffet för synnerligen grovt vapenbrott höjs från fängelse i tre år till fängelse i fyra år. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Ändringen av straffskalorna är inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan de olika gradindelningarna av vapenbrott, utan endast att höja straffnivån för de grövre formerna av vapenbrott generellt.

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

Prop. 2017/18:26

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

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot 16 § första stycket döms till

1. böter eller fängelse i högst ett år om brottet avser brandfarliga varor, eller
2. böter eller fängelse i högst *tre* år om brottet avser explosiva varor.

I paragrafen föreskrivs straffansvar för den som bryter mot tillståndsplikten i 16 § lagen om brandfarliga och explosiva varor (LBE). *Andra stycket* ändras genom att straffmaximum för brott mot tillståndsplikten avseende explosiva varor höjs från fängelse i två år till fängelse i tre år. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Höjningen av straffmaximum görs som en följd av höjningen av straffminimum för grovt brott mot tillståndsplikten i LBE (se 29 a § nedan). Ändringen ger utrymme för en större spridning vid straffmätningen av brott mot tillståndsplikten enligt 29 § andra stycket 2. Detta för också med sig en viss straffskärpning för brott av denna kategori, särskilt sådana som är av allvarligare slag.

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

1. varan har varit av särskilt farlig beskaffenhet,
2. hanteringen, överföringen, importen eller exporten har avsett flera varor eller en stor mängd av en vara, eller
3. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

Om brottet är att anse som synnerligen grovt döms till fängelse i lägst *fyra* och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om hanteringen, överföringen, importen eller exporten har avsett ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara.

I paragrafen föreskrivs straffansvar för grovt och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten i LBE. Dessa brott kan endast avse den tillståndsplikt som gäller för explosiva varor. *Första stycket* ändras genom att straffskalan för grovt brott ändras från fängelse i lägst ett och högst fyra år till fängelse i lägst två och högst fem år. *Andra stycket* ändras genom att minimistraffet för synnerligen grovt brott höjs från fängelse i tre år till fängelse i fyra år. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Ändringen av straffskalorna är inte avsedd att påverka gränsdragningen mellan de olika gradindelningarna av brott mot tillståndsplikten för explosiva varor, utan endast att höja straffnivån för de grövre formerna av dessa brott generellt.

Sammanfattning av promemorian Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten (Ds 2017:24)

Minimistrafvet för grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor höjdes nyligen från sex månader till fängelse i ett år. Vidare infördes en särskild straffskala för de synnerligen grova brotten (prop. 2016/17:92). Regeringen konstaterade då att det skett en kraftig ökning av den illegala förekomsten av explosiva varor, främst handgranater, i Sverige. Det fanns även tecken på att personer som tillhör kriminella grupperingar i större grad var benägna att använda dessa. Att straffskalan inte skärptes mer då berodde på att det inte fanns beredningsunderlag för en sådan skärpning. Vidare har antalet fall av dödligt våld där skjutvapen använts ökat de senaste åren och då särskilt inom ramen för kriminella konflikter. I promemorian föreslås därför att straffskalorna för grovt vapenbrott och grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ändras från fängelse lägst ett och högst fyra år till fängelse i lägst två och högst fem år. Vidare föreslås att minimistrafvet för de synnerligen grova brotten höjs från fängelse i tre år till fängelse i fyra år. Slutligen föreslås att straffmaximum för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor av normalgraden ändras från fängelse i två år till fängelse i tre år. Någon ändring av straffmaximum för de synnerligen grova brotten föreslås inte. Inte heller föreslås någon ändring av vilka gärningar som ska bedömas som grova eller synnerligen grova brott.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Förslag till lag om ändring i vapenlagen (1996:67)

Härigenom föreskrivs i fråga om vapenlagen (1996:67) att 9 kap. 1 och 1 a §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

1 §¹

Den som uppsåtligen innehar ett skjutvapen utan att ha rätt till det eller överlåter eller lånar ut ett skjutvapen till någon som inte har rätt att inneha vapnet döms för vapenbrott till fängelse i högst *två* år.

Den som uppsåtligen innehar ett skjutvapen utan att ha rätt till det eller överlåter eller lånar ut ett skjutvapen till någon som inte har rätt att inneha vapnet döms för vapenbrott till fängelse i högst *tre* år.

Om gärningen har begåtts av oaktsamhet eller om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

1 a §²

Om brott som avses i 1 § första stycket är grovt, döms för grovt vapenbrott till fängelse i lägst *ett* och högst *fyra* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

Om brott som avses i 1 § första stycket är grovt, döms för grovt vapenbrott till fängelse i lägst *två* och högst *fem* år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

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

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

2. vapnet har varit av särskilt farlig beskaffenhet,

2. vapnet har varit av särskilt farlig beskaffenhet,

3. innehavet, överlåtelsen eller utlåningen har avsett flera vapen, eller

3. innehavet, överlåtelsen eller utlåningen har avsett flera vapen, eller

4. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

4. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

Om brott som avses i 1 § första stycket är synnerligen grovt, döms för synnerligen grovt vapenbrott till fängelse i lägst *tre* och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det

Om brott som avses i 1 § första stycket är synnerligen grovt, döms för synnerligen grovt vapenbrott till fängelse i lägst *fyra* och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det

¹ Senaste lydelse 2014:894.

² Senaste lydelse 2014:894.

Prop. 2017/18:26
Bilaga 2

särskilt beaktas om innehavet,
överlåtelsen eller utlåningen har
avsett ett stort antal vapen.

särskilt beaktas om innehavet,
överlåtelsen eller utlåningen har
avsett ett stort antal vapen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

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

Prop. 2017/18:26
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor att 29 och 29 a §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §¹

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

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot 16 § första stycket döms till

1. böter eller fängelse i högst ett år om brottet avser brandfarliga varor, eller

2. böter eller fängelse i högst två år om brottet avser explosiva varor.

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot 16 § första stycket döms till

1. böter eller fängelse i högst ett år om brottet avser brandfarliga varor, eller

2. böter eller fängelse i högst tre år om brottet avser explosiva varor.

29 a §²

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

1. varan har varit av särskilt farlig beskaffenhet,

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

3. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

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

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

1. varan har varit av särskilt farlig beskaffenhet,

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

3. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

Om brottet är att anse som synnerligen grovt döms till fängelse i lägst *fyra* och högst *sex* år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om hanteringen, överföringen, importen eller exporten har avsett ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara.

¹ Senaste lydelse 2017:264.

² Senaste lydelse 2017:264.

Prop. 2017/18:26
Bilaga 2

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

Följande remissinstanser har inkommit med yttrande över promemorian: Svea hovrätt, Göteborgs tingsrätt, Malmö tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Statens institutionsstyrelse, Tullverket, Inspektionen för strategiska produkter, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket, Uppsala universitet (Juridiska fakultetsnämnden), Sveriges advokatsamfund, Barnombudsmannen, Jägarnas Riksförbund, Svenska Dynamiska sportskytteförbundet, Svenska Jägareförbundet, Svenska Pistolskytteförbundet, Svenska Skyttesportförbundet, Svenska Vapensamlarföreningen, Sveriges Vapenägares Förbund, Kompetenscentrum Energetiska Material, Sveriges Fyrverkeribranschförbund, Bergsprängnings Entreprenörernas Förening och Svenska polisförbundet.

Riksdagens ombudsmän har beretts tillfälle att yttra sig men har avstått.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-09-08

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Olle Stenman samt justitierådet Svante O. Johansson.

Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten

Enligt en lagrådsremiss den 31 augusti 2017 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i vapenlagen (1996:67),
2. lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Jonas Brunberg.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

I lagrådsremissen föreslås att straffskalorna för grovt vapenbrott och grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ändras från fängelse i lägst ett år och högst fyra år till fängelse i lägst två år och högst fem år. Vidare föreslås att minimistraffen för de synnerligen grova brotten höjs från fängelse i tre år till fängelse i fyra år. Slutligen föreslås att straffmaximum för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor av normalgraden ändras från fängelse i två år till fängelse i tre år.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

I 7 kap. 2 § regeringsformen föreskrivs vissa krav på beredningen av regeringsärenden. Behövliga upplysningar och yttranden ska inhämtas från berörda myndigheter. Upplysningar och yttranden ska också inhämtas från kommuner i den omfattning som behövs. Även sammanslutningar och enskilda ska ges möjlighet att yttra sig i den omfattning som behövs.

Beredningskravets faktiska innehåll bestäms av det aktuella regeringsärendets natur. I fråga om lagstiftningsärenden är det normalt att ett förslag till lag med tillhörande motiv skickas på remiss till berörda myndigheter och organisationer. Remisstiden måste bestämmas så att remissinstanserna får tillräcklig tid för att sätta sig in i förslaget, bilda sig en uppfattning om det och avfatta ett remissvar.

I detta avseende noterar Lagrådet följande beträffande beredningen av de lagförslag som nu underställs Lagrådets granskning.

Remissen bygger på departementspromemorian (Ds 2017:24) Skjutvapen och explosiva varor – Skärpta straff för de grova brotten. Promemorian remitterades den 9 juni 2017 med en sista svarstid den 7 juli 2017. Remisstiden inföll under en tid då arbetsbelastningen är särskilt hög hos myndigheter och organisationer med hänsyn till instundande eller påbörjade sommaresemestrar.

Förslagen i promemorian var, trots promemorians relativt blygsamma omfång, långt ifrån okomplicerade. Remissinstanserna fick mindre än en månad på sig att yttra sig. Ett par remissinstanser anmärkte också på remisstiden. Svea hovrätt ifrågasatte att beredningskravet var uppfyllt.

Någon remissinstans har dessutom framhållit att innebörden och konsekvenserna av förslaget inte var tillräckligt redovisade i promemorian. Lagrådet instämmer i denna kritik. Exempelvis har det anförts att det inte har redovisats varför vissa gärningar skulle ha ett straffvärde som föranleder de straffskalor som nu föreslås. Inte heller framgår det klart av promemorian hur vissa konkurrenssituationer ska lösas, särskilt gäller det förhållandet till smugglingsbrotten. Här hänvisas i stället i promemorian till grundläggande principer för hur konkurrensfrågor ska lösas och till att regeringen avser att återkomma till denna fråga i annat sammanhang.

Avsaknaden av analyser av nu nämnda slag måste ha försvårat för remissinstanserna att bedöma förslagets konsekvenser, vilket har varit särskilt problematiskt med tanke på den korta remisstiden.

I remissen anges inte varför det finns ett behov av att så snabbt kunna genomföra de föreslagna straffskärpningarna. För att godta en avvikelse från det gängse beredningskravet genom en så kort remisstid som det nu är fråga om måste krävas alldeles särskilda skäl. Några sådana har inte anförts i ärendet.

Av det anförda följer att beredningen av promemorian inte är godtagbar och det kan inte anses att regeringsformens beredningskrav är uppfyllt. På grund härav kan lagrådsremissen inte ligga till grund för lagstiftning. Lagrådet avstyrker förslaget.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 oktober 2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Damberg, Bah Kuhnke, Shekarabi, Fridolin, Eriksson, Linde, Skog, Ekström, Fritzon, Eneroth

Föredragande: statsrådet M Johansson

Regeringen beslutar proposition 2017/18:26 Skjutvapen och explosiva varor - skärpta straff för de grova brotten