

# En strängare syn på vapenbrott och smuggling av vapen och explosiva varor

**Ds 2019:14**



**Regeringskansliet**  
Justitiedepartementet

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.  
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@nj.se  
Webbadress: [www.nj.se/offentligapublikationer](http://www.nj.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24955-0

ISSN 0284-6012

# Till statsrådet Mikael Damberg

Den 3 april 2017 beslutade dåvarande statsrådet Anders Ygeman att uppdra åt hovrättsrådet, tillika vice ordföranden, Kazimir Åberg att biträda departementet med att utreda vissa frågor på vapenlagstiftningens område (Ju2017:E). Hovrättsassessorn Johanna Nilsson har förordnats som sekreterare. Uppdraget utökades den 20 april 2018 med ett tilläggsuppdrag att utreda vissa frågor relaterade till bl.a. illegal hantering av vapen och explosiva varor.

Den 9 januari 2018 överlämnades promemorian *Genomförande av 2017 års ändringsdirektiv till EU:s vapendirektiv* (Ds 2018:1). Uppdragets andra del redovisades den 29 juni 2018 genom promemorian *Tillståndsprövning av vapendelar m.m.* (Ds 2018:30). Härigenom överlämnas promemorian *En strängare syn på vapenbrott och smuggling av vapen och explosiva varor* (Ds 2019:14). Uppdraget är i och med detta slutfört.

Täby i juni 2019

Kazimir Åberg

/Johanna Nilsson



# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>11</b>
<b>1 Författningsförslag</b> .....	<b>15</b>
1.1 Förslag till lag om ändring i vapenlagen (1996:67) .....	15
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett land inom Europeiska unionen .....	17
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling .....	21
1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	31
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor .....	32
1.6 Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045) .....	34
1.7 Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253) .....	35
1.8 Förslag till förordning om ändring i vapenförordningen (1996:70) .....	37
<b>2 Inledning</b> .....	<b>39</b>
2.1 Uppdraget.....	39
2.2 Arbetets bedrivande.....	40
<b>3 Kvalifikationsgrunder och straffmaximum</b> .....	<b>41</b>
3.1 Uppdraget.....	41

3.2	Gällande rätt .....	41
3.2.1	Vapenbrott.....	41
3.2.2	Brott mot tillståndsplikten enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.....	42
3.3	Tidigare överväganden.....	44
3.3.1	Vapenbrott.....	44
3.3.2	Brott mot tillståndsplikten enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor.....	46
3.4	Allmänna utgångspunkter.....	48
3.4.1	Grundläggande straffrättsliga principer.....	48
3.4.2	Straffskalor, gradindelning och straffvärde .....	48
3.4.3	Utgångspunkter för uppdraget .....	50
3.5	Överväganden och förslag.....	51
3.5.1	Kvalifikationsgrunderna för grovt brott.....	51
3.5.2	Kvalifikationsgrunderna för synnerligen grovt brott .....	68
3.5.3	Straffmaximum för synnerligen grovt brott.....	75
<b>4</b>	<b>Straffskalorna för smuggling av vapen och explosiva varor.....</b>	<b>79</b>
4.1	Uppdraget .....	79
4.2	Gällande rätt .....	79
4.2.1	Smugglingsbrott.....	79
4.2.2	Vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor.....	83
4.3	Brottsutvecklingen .....	84
4.3.1	Ökat skjutvapenvåld och ökad införsel av illegala vapen.....	84
4.3.2	Ökad användning och införsel av explosiva varor .....	87
4.4	Överväganden och förslag.....	88
4.4.1	Straffskalorna för smuggling av vapen och explosiva varor bör skärpas.....	89

4.4.2	En separat reglering av smuggling av vapen och explosiva varor samt ett synnerligen grovt brott bör införas .....	92
4.4.3	Olovlig införsel eller utförsel samt försök, förberedelse och stämpling m.m.....	96
4.4.4	Konsekvenser för annat än straffmätningen .....	98
<b>5</b>	<b>Konkurrensfrågor och Tullverkets befogenheter vid illegal införsel av vapen och explosiva varor .....</b>	<b>101</b>
5.1	Uppdraget.....	101
5.2	Gällande rätt .....	101
5.2.1	Allmänt om konkurrensfrågor.....	101
5.2.2	Konkurrensfrågor vid olovlig införsel av vapen och explosiva varor .....	102
5.2.3	Tullverkets befogenheter .....	103
5.3	Överväganden och förslag .....	106
5.3.1	Vapenlagens förhållande till smugglingslagen .....	106
5.3.2	Lagen om brandfarliga och explosiva varors förhållande till smugglingslagen .....	109
5.3.3	Olovlig befattning med smuggelgods .....	113
5.3.4	Särskild kontroll enligt 28 § smugglingslagen .....	115
<b>6</b>	<b>Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av försändelser .....</b>	<b>117</b>
6.1	Uppdraget.....	117
6.2	Gällande rätt .....	117
6.2.1	Allmänt om tullagstiftningen och Tullverkets kontroller .....	117
6.2.2	Kontroll av postförsändelser och försändelser förmedlade av kurirföretag .....	118
6.2.3	Postspärr .....	120
6.2.4	Begreppen ”postförsändelse” och ”kurirföretag”.....	121
6.2.5	Befordringsföretagens skyldighet att medverka vid kontrollen .....	127
6.2.6	Rätten till förtroligt meddelande m.m. ....	128

6.3	Tidigare överväganden.....	129
6.3.1	Bestämmelser om kontroll av postförsändelser och beslut om postspärr införs i tullagstiftningen .....	129
6.3.2	Kontrollbestämmelserna utvidgas till att även avse försändelser i kurirflödet .....	130
6.4	Överväganden och förslag.....	132
6.4.1	Förekomsten av illegala varor i post- och kurirflödena .....	132
6.4.2	Bör postspärrar kunna användas vid misstänkta försändelser av vapen och explosiva varor? .....	133
6.4.3	Bör spärrar kunna läggas även i kurirflödet? .....	136
6.4.4	Övriga frågor .....	140
<b>7</b>	<b>Undantag från vapenlagen för främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige .....</b>	<b>147</b>
7.1	Uppdraget .....	147
7.2	Gällande rätt .....	147
7.2.1	Tillträde till svenskt territorium.....	147
7.2.2	Rätten att föra in och inneha skjutvapen och ammunition .....	148
7.3	Överväganden och förslag.....	149
<b>8</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>153</b>
<b>9</b>	<b>Förslagets konsekvenser.....</b>	<b>155</b>
9.1	Konsekvenser för myndigheter .....	156
9.1.1	Kriminalvården.....	156
9.1.2	Polismyndigheten och Åklagarväsendet.....	158
9.1.3	Övriga effekter för rättsväsendet .....	158
9.1.4	Tullverket.....	159
9.1.5	Försvarsmakten .....	159
9.2	Konsekvenser för post- och kurirföretag.....	160
<b>10</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>161</b>



10.1	Förslaget till lag om ändring i vapenlagen (1996:67) .....	161
10.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett land inom Europeiska unionen .....	166
10.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling .....	170
10.4	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	184
10.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor .....	185
10.6	Förslaget till lag om ändring i postlagen (2010:1045) .....	189
10.7	Förslaget till lag om ändring i tullagen (2016:253) .....	190



# Sammanfattning

I promemorian behandlas vissa frågor relaterade till illegal hantering av vapen och explosiva varor. Därutöver behandlas frågan om det finns skäl att bemyndiga Försvarsmakten att besluta om undantag från vapenlagen för främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering.

I promemorian lämnas förslag till ändringar i vapenlagen (1996:67), lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, lagen (2000:1225) om straff för smuggling, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, postlagen (2010:1045), tullagen (2016:253) och vapenförordningen (1996:70). Förslagen innebär i korthet följande.

## Kvalifikationsgrunder och straffmaximum

- Uppräkningen av de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt (s.k. kvalifikationsgrunder) i 9 kap. 1 a § första stycket vapenlagen och 29 a § första stycket lagen om brandfarliga och explosiva varor (LBE) justeras på följande sätt.
  - Den punkt som enligt befintlig reglering tar sikte på att vapnet respektive den explosiva varan har varit av särskilt farlig beskaffenhet förtydligas så att det framgår att vapnet respektive den explosiva varan kan vara av särskilt farlig beskaffenhet på grund av dess effekt, konstruktion eller utformning. Genom ändringen markeras att även andra omständigheter än ett vapens eldkraft och en explosiv varas sprängkraft bör vägas in vid farlighetsbedömningen. Ändringen

innebär att fler vapen och explosiva varor än i dag kommer att bedömas som särskilt farliga, och att fler gärningar därmed kommer att bedömas som grova brott.

- I såväl vapenlagen som LBE införs en ny kvalifikationsgrund som innebär att det vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om vapnet respektive den explosiva varan har innehafts eller hanterats i en kriminell miljö. Enligt befintlig reglering beaktas detta inom ramen för den punkt som tar sikte på att gärningen varit av särskilt farlig art. Den nya punkten införs för att säkerställa att den försvårande omständigheten att gärningen ägt rum i en kriminell miljö får större genomslag i rättstillämpningen.
- Kvalifikationsgrunden för synnerligen grovt brott i 9 kap. 1 a § andra stycket vapenlagen och 29 a § andra stycket LBE utvidgas så att det utöver omständigheten att gärningen avsett ett stort antal vapen respektive ett stort antal explosiva varor eller en särskilt stor mängd av en vara, särskilt ska beaktas om gärningen avsett flera vapen av särskilt farlig beskaffenhet eller explosiva varor av särskilt farlig beskaffenhet. Genom tillägget markeras att en gärning som avser särskilt farliga vapen eller explosiva varor bör kunna kvalificeras som synnerligen grovt brott även om antalet vapen eller varor inte är stort. Liksom tidigare ska frågan om ett brott ska bedömas som synnerligen grovt avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet.
- Straffskalan för synnerligen grovt vapenbrott och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ändras så att straffmaximum höjs från fängelse sex år till fängelse sju år. Höjningen syftar till att skapa utrymme för mer nyanserade bedömningar också av de allra grövsta brotten.

### **Smuggling av vapen och explosiv vara**

- I smugglingslagen införs en separat reglering av smuggling av vapen och smuggling av explosiv vara. Brotten ges särskilda brottsbeteckningar och delas in i brott av normalgraden, ringa, grovt

och synnerligen grovt brott. I bestämmelserna anges omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt respektive synnerligen grovt.

- För ringa vapensmuggling döms till böter eller fängelse högst sex månader, för vapensmuggling av normalgraden döms till fängelse högst tre år, för grov vapensmuggling döms till fängelse i lägst två och högst fem år och för synnerligen grov vapensmuggling döms till fängelse i lägst fyra och högst sju år. För smuggling av explosiv vara införs motsvarande straffskala med undantag för det ringa brottet. För ringa smuggling av explosiv vara döms till penningböter.
- Alla svårhetsgrader av vapensmuggling och smuggling av explosiv vara straffbeläggs på försöksstadiet. Även förberedelse och stämpling till normalgraden samt de grova och synnerligen grova brotten straffbeläggs, liksom förberedelse till ringa vapensmuggling.

### **Konkurrensfrågor och Tullverkets befogenheter vid illegal införsel av vapen och explosiva varor**

- Bestämmelsen i 30 § andra stycket LBE förtydligas så att det klart framgår att även grova och synnerligen grova brott mot tillståndsplikten för explosiva varor konsumeras av smugglingsbrott där hanteringen av den explosiva varan ingår som ett led. Ändringen medför att Tullverkets befogenheter enligt smugglingslagen kommer att omfatta även de allvarligaste fallen av illegal införsel av explosiva varor.

### **Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av försändelser**

- Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av postförsändelser utvidgas till att också omfatta försändelser som kan antas innehålla vapen eller explosiv vara.

- Tullverkets befogenheter att besluta om kvarhållande av försändelser ska också gälla försändelser som kan antas innehålla narkotika, vapen eller explosiv vara och som förmedlas av kurirföretag i dess expressverksamhet.
- Rätten att slutligt pröva ett beslut om kvarhållande ska gälla för, utöver chefen för Tullverket, också chefen för Tullverkets rättsavdelning.
- Kravet att ett beslut om kvarhållande ska gälla en begränsad, kortare tid specificeras till att avse viss tid, högst en månad, från den dag då förordnandet delgavs befordringsföretaget.
- Bestämmelser om tystnadsplikt införs i tullagen och inregränslagen för den som i postverksamhet eller i ett kurirföretags expressverksamhet har fått del av eller tillgång till uppgifter om kvarhållande av försändelser enligt nämnda lagar. Tystnadsplikten ges företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.
- Befordringsföretagens skyldighet att till Tullverket anmäla misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen, och att till verket överlämna försändelsen, utvidgas till att också gälla vid misstanke om att en försändelse innehåller vapen eller explosiv vara.

### **Undantag från vapenlagen för främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige**

- Genom tillägg i 11 kap. 3 § vapenlagen införs en möjlighet för regeringen att bemyndiga Försvarmakten att besluta om undantag från vapenlagen för främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering. Det föreslås också att ett sådant bemyndigande för Försvarmakten ska införas i vapenförordningen.

Författningsändringarna bedöms kunna träda i kraft den 1 oktober 2020.

# 1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om vapenlagen (1996:67) att 9 kap. 1 a § och 11 kap. 3 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 9 kap.

#### 1 a §<sup>1</sup>

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 bedöm-

2. vapnet *med hänsyn till dess effekt, konstruktion eller utformning* har varit av särskilt farlig beskaffenhet,

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

4. *vapnet har innehafts i en kriminell miljö, eller*

5. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

Om brott som avses i 1 § första stycket är synnerligen grovt, döms för synnerligen grovt

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2017:1139

ningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om innehavet, överlåtelsen eller utlåningen har avsett ett stort antal vapen.

*vapenbrott* till fängelse i lägst fyra och högst *sju* år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om innehavet, överlåtelsen eller utlåningen har avsett ett stort antal vapen *eller flera vapen av särskilt farlig beskaffenhet*.

## 11 kap.

### 3 §<sup>2</sup>

Regeringen får besluta att lagen inte *skall* gälla skjutvapen och ammunition som innehas av en främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering.

Regeringen *eller, efter regeringens bemyndigande, Försvarmakten* får besluta att lagen inte *ska* gälla skjutvapen och ammunition som innehas av en främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering.

---

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2020.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2004:1005



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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett land inom Europeiska unionen

*dels* att 3, 11 och 12 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 11 a och 11 b §§, med följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 3 §<sup>3</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),
3. *skjutvapen* och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67) samt sådana vapen och andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen,
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. kulturmiljölagen (1988:950),
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 och elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare vid kontroll av åldersgränsen i 5 kap. 20 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter,

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2018:2090

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.

11 §<sup>4</sup>

En chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket får besluta att en postförsändelse som kommer från ett annat EU-land ska hållas kvar av *postbefordringsföretaget*, om

1. det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, och

2. det är nödvändigt för att beslag ska kunna ske.

En chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket får besluta att en postförsändelse *eller en försändelse som förmedlas av ett kurirföretag i dess expressverksamhet* som kommer från ett annat EU-land ska hållas kvar av *befordringsföretaget*, om

1. det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika, *vapen eller explosiv vara* som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, och

---

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2016:269

Ett beslut om kvarhållande ska gälla *en begränsad, kortare* tid. Beslutet får verkställas omedelbart, men ska snarast prövas av chefen för Tullverket.

*Postbefordringsföretaget* är skyldigt att på begäran av Tullverket till verket överlämna en försändelse som kvarhållits enligt första stycket.

Ett beslut om kvarhållande ska gälla *viss* tid, *högst en månad, från den dag då beslutet delgavs befordringsföretaget*. Beslutet får verkställas omedelbart, men ska snarast prövas av chefen för Tullverket *eller chefen för Tullverkets rättsavdelning*.

*Befordringsföretaget* är skyldigt att på begäran av Tullverket till verket överlämna en försändelse som kvarhållits enligt första stycket.

#### 11 a §

*Den som i postverksamhet eller i ett kurirföretags expressverksamhet har fått del av eller tillgång till information som innehåller uppgifter om att kvarhålla försändelser enligt 11 § får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta.*

#### 11 b §

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikt enligt denna lag finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

#### 12 §<sup>5</sup>

Polismyndigheten och Kustbevakningen är skyldiga att medverka i kontrollverksamheten enligt denna lag. Vad som sägs i 5–7 och 13 §§ om Tullverket och en tulltjänsteman gäller vid sådan medverkan också Polismyndigheten och en polisman samt Kustbevakningen och en kustbevakningstjänsteman.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2014:673

Ett befordringsföretag är skyldigt att göra *anmälan* till Tullverket om det i företagets verksamhet uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling och att på begäran av Tullverket överlämna *en sådan försändelse* till verket.

Ett befordringsföretag är skyldigt att till Tullverket *anmäla* om det i företagets verksamhet uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller narkotika, *vapen eller explosiv vara* som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling och att på begäran av Tullverket överlämna *försändelsen* till verket.

---

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2020.

### 1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:1225) om straff för smuggling

*dels* att 1, 2, 7, 12, 14, 15, 27 och 28 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 6 a och 6 b §§, med följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 1 §<sup>6</sup>

Denna lag innehåller bestämmelser om ansvar m.m. för gärningar som rör införsel till eller utförsel från landet av varor. Har det i lag eller annan författning 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.

I 19–22, 25 a–27 och 32 §§ finns särskilda bestämmelser om befogenheter för att förhindra, utreda och beivra brott enligt denna lag eller brott, som rör införsel till eller utförsel från landet av varor, enligt någon av de författningar som nämns i tredje stycket. Befogenheterna gäller även vid sådana brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64) som avses i 12 § tredje stycket samt vid sådana terroristbrott som avses i 3 § 21 jämförd med 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Befogenheten enligt 32 § att väcka åtal eller besluta om förverkande gäller dock inte vid brott enligt narkotikastrafflagen eller lagen om straff för terroristbrott.

I 19–22, 25 a–27 och 32 §§ finns särskilda bestämmelser om befogenheter för att förhindra, utreda och beivra brott enligt denna lag eller brott, som rör införsel till eller utförsel från landet av varor, enligt någon av de författningar som nämns i tredje stycket. Befogenheterna gäller även vid sådana brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64), vapenlagen (1996:67) och lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor som avses i 12 § tredje stycket samt vid sådana terroristbrott som avses i 3 § 21 jämförd med 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Befogenheten enligt 32 § att väcka åtal eller besluta om förverkande gäller dock inte vid brott enligt

<sup>6</sup> Senaste lydelse 2018:1315

narkotikastrafflagen, *vapenlagen*, *lagen om brandfarliga och explosiva varor* eller lagen om straff för terroristbrott.

De författningar som avses i andra stycket är lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, tullagen (2016:253) samt lagen (2006:1329) om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr, m.m.

Bestämmelserna i 19–22, 25 a och 26 §§ samt 27 § första och tredje styckena, när det gäller kroppsvisitation, och bestämmelserna i 32 § gäller också vid brott som avses i 2–4 §§ skattebrottslagen (1971:69), om brottet rör underlåtenhet att lämna deklaration enligt 26 kap. 8 § 2 eller 37 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

## 2 §<sup>7</sup>

Vid tillämpning av denna lag ska en vara anses ha förts in till eller ut från landet när den har förts över gränsen för svenskt territorium.

I denna lag förstås med

1. *narkotika*: sådana varor som anges i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64), och

2. *tullbehandling*: vad som föreskrivs i tullagstiftningen om att en vara ska läggas upp på en anläggning för tillfällig lagring, hänföras till ett tullförfarande eller återexporteras eller åtgärder enligt 3 kap. 1 § tullagen (2016:253), då varan förs in till eller ut från landet.

1. *narkotika*: sådana varor som anges i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64),

2. *vapen*: sådana skjutvapen som avses i *vapenlagen* (1996:67) samt sådana vapen och andra föremål som anges i 1 kap. 3 § *vapenlagen*,

3. *explosiva varor*: sådana varor som anges i 4 § *lagen* (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, och

4. *tullbehandling*: vad som föreskrivs i tullagstiftningen om att en vara ska läggas upp på en anläggning för tillfällig lagring,

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2016:275

hänförs till ett tullförfarande eller återexporteras eller åtgärder enligt 3 kap. 1 § tullagen (2016:253), då varan förs in till eller ut från landet.

#### 6 a §

Om en gärning som avses i 3 § gäller vapen, döms för vapensmuggling till fängelse i högst tre år.

Om brottet är ringa, döms för ringa vapensmuggling till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är att anse som grovt, döms för grov vapensmuggling till fängelse i lägst två och högst fem år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett vapen som med hänsyn till dess effekt, konstruktion eller utformning har varit av särskilt farlig beskaffenhet, om gärningen har avsett flera vapen, om gärningen ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, eller om verksamheten eller gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Om brottet är att anse som synnerligen grovt, döms för synnerligen grov vapensmuggling till fängelse i lägst fyra och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har avsett ett stort antal vapen eller

*flera vapen av särskilt farlig beskaffenhet.*

*6 b §*

*Om en gärning som avses i 3 § gäller explosiva varor, döms för smuggling av explosiv vara till böter eller fängelse i högst tre år.*

*Om brottet är ringa, döms för ringa smuggling av explosiv vara till penningböter.*

*Om brottet är att anse som grovt, döms för grov smuggling av explosiv vara till fängelse i lägst två och högst fem år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en vara som med hänsyn till dess effekt, konstruktion eller utformning har varit av särskilt farlig beskaffenhet, om gärningen har avsett flera varor eller en stor mängd av en vara, om gärningen ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, eller om verksamheten eller gärningen annars varit av särskilt farlig art.*

*Om brottet är att anse som synnerligen grovt, döms för synnerligen grov smuggling av explosiv vara till fängelse i lägst fyra och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har avsett ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara eller varor av särskilt farlig beskaffenhet.*



## 7 §

Den som av grov oaktsamhet begår en gärning som avses i 3 eller 6 §, döms för olovlig införsel eller olovlig utförsel till böter eller fängelse i högst två år.

För olovlig införsel eller olovlig utförsel döms också den som av grov oaktsamhet

1. i samband med utförsel från landet av en vara underlåter att anmäla varan 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

2. 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 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 lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

Om gärningen är ringa, *skall* den inte medföra ansvar.

Den som av grov oaktsamhet begår en gärning som avses i 3, 6, 6 a eller 6 b §, döms för olovlig införsel eller olovlig utförsel till böter eller fängelse i högst två år.

1. i samband med utförsel från landet av en vara underlåter att anmäla varan 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, 6 a eller 6 b § överträds, eller

2. 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, 6 a eller 6 b § och därigenom ger upphov till fara för att varan förs in eller ut med stöd av detta tillstånd.

Om gärningen är ringa, *ska* den inte medföra ansvar.

## 12 §

Den som uppsåtligen emballerar, transporterar, förvarar, döljer, bearbetar, förvärvar, överlåter eller ingår avtal om upplåtelse av panträtt i en vara som varit föremål för brott enligt 3-11 §§, döms för olovlig befattning med smuggelgoods till böter eller fängelse i högst två år. Gärningen *skall* inte medföra ansvar, om den är ringa med hänsyn till befattningen, omständigheterna kring denna, egendomens beskaffenhet och värde samt övriga omständigheter.

Om gärningsmannen inte inser men har skälig anledning att anta att varan varit föremål för brott, döms till böter. Om gärningen är ringa, *skall* den inte medföra ansvar.

Ansvar enligt första eller andra stycket *skall* inte dömas ut, om gärningen är belagd med straff i 1 § första stycket 1, 3 eller 4 narkotikastrafflagen (1968:64) eller i 3 a § narkotikastrafflagen jämförd med dessa bestämmelser.

Den som uppsåtligen emballerar, transporterar, förvarar, döljer, bearbetar, förvärvar, överlåter eller ingår avtal om upplåtelse av panträtt i en vara som varit föremål för brott enligt 3-11 §§, döms för olovlig befattning med smuggelgoods till böter eller fängelse i högst två år. Gärningen *ska* inte medföra ansvar, om den är ringa med hänsyn till befattningen, omständigheterna kring denna, egendomens beskaffenhet och värde samt övriga omständigheter.

Om gärningsmannen inte inser men har skälig anledning att anta att varan varit föremål för brott, döms till böter. Om gärningen är ringa, *ska* den inte medföra ansvar.

Ansvar enligt första eller andra stycket *ska* inte dömas ut, om gärningen är belagd med straff i 1 § första stycket 1, 3 eller 4 narkotikastrafflagen (1968:64) eller i 3 a § narkotikastrafflagen jämförd med dessa bestämmelser eller 9 kap. 1 § vapenlagen (1996:67) eller 29 § andra stycket 2 lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.

14 §<sup>8</sup>

För försök till smuggling, grov smuggling, narkotikasmuggling, ringa narkotikasmuggling,

För försök till smuggling, grov smuggling, narkotikasmuggling, ringa narkotikasmuggling,

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2016:489

grov narkotikasmuggling, synnerligen grov narkotikasmuggling, tullbrott, grovt tullbrott eller grov olovlig befattning med smuggelgods samt för förberedelse eller stämpling till grov smuggling, narkotikasmuggling, grov narkotikasmuggling, synnerligen grov narkotikasmuggling, grovt tullbrott eller grov olovlig befattning med smuggelgods döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Detsamma gäller för förberedelse till ringa narkotikasmuggling.

grov narkotikasmuggling, synnerligen grov narkotikasmuggling, vapensmuggling, ringa vapensmuggling, grov vapensmuggling, synnerligen grov vapensmuggling, smuggling av explosiv vara, ringa smuggling av explosiv vara, grov smuggling av explosiv vara, synnerligen grov smuggling av explosiv vara, tullbrott, grovt tullbrott eller grov olovlig befattning med smuggelgods samt för förberedelse eller stämpling till grov smuggling, narkotikasmuggling, grov narkotikasmuggling, synnerligen grov narkotikasmuggling, vapensmuggling, grov vapensmuggling, synnerligen grov vapensmuggling, smuggling av explosiv vara, grov smuggling av explosiv vara, synnerligen grov smuggling av explosiv vara, grovt tullbrott eller grov olovlig befattning med smuggelgods döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Detsamma gäller för förberedelse till ringa narkotikasmuggling eller ringa vapensmuggling.

### 15 §

Den som frivilligt undanröjer sådan fara som avses i 3 § andra stycket eller 6 § tillsammans med den bestämmelsen eller i 7 §, döms inte till ansvar enligt den bestämmelsen. Den som frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att tull, annan skatt eller

Den som frivilligt undanröjer sådan fara som avses i 3 § andra stycket eller 6, 6 a eller 6 b § tillsammans med den bestämmelsen eller i 7 §, döms inte till ansvar enligt den bestämmelsen. Den som frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att tull, annan

avgift som avses i 8–11 §§ kan påföras, tillgodoräknas eller återbetalas med rätt belopp, döms inte till ansvar enligt 8–13 §§.

skatt eller avgift som avses i 8–11 §§ kan påföras, tillgodoräknas eller återbetalas med rätt belopp, döms inte till ansvar enligt 8–13 §§.

### 27 §<sup>9</sup>

En tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen har i fråga om brott enligt denna lag eller andra brott som avses i 1 § andra stycket samma befogenhet som en polisman att

1. enligt 28 kap. 13 § rättegångsbalken besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning utan förordnande enligt 28 kap. 4 och 13 §§ rättegångsbalken, och

2. enligt 28 kap. 13 a § rättegångsbalken

a. hålla kvar den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas, och

b. ta med den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas till den plats där åtgärden ska genomföras.

Om det finns anledning att anta att en person, som i omedelbart samband med inresa till eller utresa från landet uppehåller sig i trakterna invid Sveriges landgräns eller kuster eller i närheten av eller inom en flygplats eller något annat område som har direkt förbindelse med utlandet, har med sig egendom som kan tas i beslag på grund av brott enligt denna lag eller sådana brott mot narkotikastrafflagen (1968:64) som avses i 12 § tredje stycket, får kroppsvisitation, ytlig kroppsbesiktning eller urinprovstagning utföras på honom eller henne. På den som är under femton år får ytlig kroppsbesiktning utföras endast om det

Om det finns anledning att anta att en person, som i omedelbart samband med inresa till eller utresa från landet uppehåller sig i trakterna invid Sveriges landgräns eller kuster eller i närheten av eller inom en flygplats eller något annat område som har direkt förbindelse med utlandet, har med sig egendom som kan tas i beslag på grund av brott enligt denna lag eller sådana brott mot narkotikastrafflagen (1968:64), *vapenlagen* (1996:67) eller *lagen* (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor som avses i 12 § tredje stycket, får kroppsvisitation, ytlig kroppsbesiktning eller urinprovstagning utföras på honom eller henne. På

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2016:545

finns särskilda skäl. Ingen får hållas kvar för urinprovstagning. Åtgärder enligt detta stycke får beslutas av en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen. En sådan tjänsteman får besluta om åtgärden utan förordnande enligt 28 kap. 4 och 13 §§ rättegångsbalken.

den som är under femton år får ytlig kroppsbesiktning utföras endast om det finns särskilda skäl. Ingen får hållas kvar för urinprovstagning. Åtgärder enligt detta stycke får beslutas av en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen. En sådan tjänsteman får besluta om åtgärden utan förordnande enligt 28 kap. 4 och 13 §§ rättegångsbalken.

En tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen som ingriper mot någon med stöd av denna lag får i anslutning till ingripandet i den utsträckning som är nödvändig av säkerhetsskäl

1. ta hand om vapen eller andra farliga föremål medan ingripandet pågår, och
2. kroppsvisitera personen för att sådana föremål ska kunna tas om hand.

#### 28 §<sup>10</sup>

Tullverket får 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).

En särskild kontroll får beslutas endast 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 § eller 6 § tredje stycket eller försök till ett sådant brott,

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 §, 6 § tredje eller fjärde stycket, 6 a § tredje eller fjärde stycket eller försök till ett sådant brott,

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2004:210

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 *skall* kunna ske.

Beslut om särskild kontroll får fattas av chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket. Beslutet *skall* prövas av Tullverkets chef eller av verkets chefsjurist. Om det uppenbarligen är fara i dröjsmål, får beslutet utan sådan prövning verkställas omedelbart.

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.

---

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2020.

## 1.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att 44 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 44 kap.

#### 5 §<sup>11</sup>

Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer av

1. beslut som har meddelats med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,

2. 7 kap. 1 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

3. 4 kap. 16 § försäkringsrörelselagen (2010:2043), och

4. 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstitutets verksamhet i Sverige.

3. 4 kap. 16 § försäkringsrörelselagen (2010:2043),

4. 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstitutets verksamhet i Sverige,

5. 11 a § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett land inom Europeiska unionen, och

6. 4 kap. 23 a § tullagen (2016:253).

---

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2020.

---

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2018:1919

## 1.5 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 29 a och 30 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 29 a §<sup>12</sup>

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.

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 *med hänsyn till dess effekt, konstruktion eller utformning* har varit av särskilt farlig beskaffenhet,

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

3. *hanteringen, överföringen, importen eller exporten har skett i en kriminell miljö, eller*

4. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

Om brottet är att anse som synnerligen grovt döms till fängelse i lägst fyra och högst *sju* 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

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2017:1138



stor mängd av en vara *eller varor*  
*av särskilt farlig beskaffenhet.*

30 §<sup>13</sup>

I ringa fall döms inte till ansvar enligt denna lag.

Till ansvar enligt 28 eller 29 § döms det inte om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Till ansvar enligt 28, 29 eller 29 a § döms det inte om gärningen är belagd med straff i lagen (2000:1225) om straff för smuggling. *Till ansvar enligt 28 eller 29 § döms det inte heller om gärningen är belagd med straff i brottsbalken.*

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2020.

---

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2017:264

## 1.6 Förslag till lag om ändring i postlagen (2010:1045)

Härigenom föreskrivs i fråga om postlagen (2010:1045) att 2 kap. 16 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 16 §<sup>14</sup>

Den som bedriver postverksamhet enligt denna lag ska trots 14 § bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen (2016:253) eller lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Detta gäller dock endast kontroll som rör misstanke om narkotikabrott.

Den som bedriver postverksamhet enligt denna lag ska trots 14 § bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen (2016:253) eller lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Detta gäller dock endast *vid misstanke om att en postförsändelse innehåller narkotika, vapen eller explosiv vara som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2020.

---

<sup>14</sup> Senaste lydelse 2016:284

## 1.7 Förslag till lag om ändring i tullagen (2016:253)

Härigenom föreskrivs i fråga om tullagen (2016:253)

*dels* att 4 kap. 18 och 22 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas två nya paragrafer, 4 kap. 23 a och 23 b §§, med följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 kap. 18 §

Ett befodringsföretag ska  
– göra en anmälan till Tullverket, om det i företagets verksamhet uppkommer en misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, och

– på begäran av Tullverket överlämna försändelsen till verket.

Befodringsföretaget ska också på annat sätt medverka i kontrollverksamhet enligt tullagstiftningen i fråga om varor som befordras med post, på järnväg eller med luftfartyg.

För befodringsföretaget gäller inte 2 och 9–17 §§.

### 22 §

En chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket får besluta att en postförsändelse som kommer från tredjeland ska hållas kvar av *postbefodringsföretaget*, om

1. det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, och

– göra en anmälan till Tullverket, om det i företagets verksamhet uppkommer en misstanke om att en försändelse innehåller narkotika, *vapen eller explosiv vara* som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, och

– på begäran av Tullverket överlämna försändelsen till verket.

Befodringsföretaget ska också på annat sätt medverka i kontrollverksamhet enligt tullagstiftningen i fråga om varor som befordras med post, på järnväg eller med luftfartyg.

För befodringsföretaget gäller inte 2 och 9–17 §§.

En chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket får besluta att en postförsändelse *eller en försändelse som förmedlas av ett kurirföretag i dess expressverksamhet* som kommer från tredjeland ska hållas kvar av *befodringsföretaget*, om

1. det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika,

*vapen eller explosiv vara* som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, och

2. det är nödvändigt för att beslag ska kunna ske.

Ett beslut om kvarhållande ska gälla *en begränsad, kortare* tid. Beslutet får verkställas omedelbart, men ska snarast prövas av chefen för Tullverket.

Ett beslut om kvarhållande ska gälla *viss tid, högst en månad, från den dag då beslutet delgavs befordringsföretaget*. Beslutet får verkställas omedelbart, men ska snarast prövas av chefen för Tullverket *eller chefen för Tullverkets rättsavdelning*.

### 23 a §

*Den som i postverksamhet eller i ett kurirföretags expressverksamhet har fått del av eller tillgång till information som innehåller uppgifter om att kvarhålla försändelser enligt 22 § får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta.*

### 23 b §

*Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikt enligt denna lag finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2020.

## 1.8 Förslag till förordning om ändring i vapenförordningen (1996:70)

Härigenom föreskrivs i fråga om vapenförordningen (1996:70) att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 6 §, med följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 kap.

#### 6 §

*Försvarsmakten får besluta att vapenlagen (1996:67) inte ska gälla skjutvapen och ammunition som innehas av en främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2020.



## 2 Inledning

### 2.1 Uppdraget

Uppdraget innefattar flera skilda frågor med anknytning till hantering av vapen. I en första del har utretts vilka författningsändringar och andra åtgärder som bedöms nödvändiga och lämpliga för att Sverige ska uppfylla åtagandena i ändringsdirektivet till rådets direktiv om kontroll av förvärv och innehav av vapen<sup>15</sup>. Dessa frågor har behandlats i promemorian *Genomförande av 2017 års ändringsdirektiv till EU:s vapendirektiv* (Ds 2018:1). Uppdragets andra del avsåg bl.a. frågor om tillståndsprovningen av vapendelar, möjligheten för skyddsvakter och ordningsvakter att beviljas tillstånd att inneha skjutvapen med s.k. lånelicens, förtydligande av kravet på synnerliga skäl för enhandsvapen samt utökning av vapenhandlars uppgifter i tillståndsärenden. Frågorna har behandlats i promemorian *Tillståndsprovning av vapendelar m.m.* (Ds 2018:30).

Under arbetets bedrivande har uppdraget utökats med ett antal ytterligare frågor relaterade till illegal hantering av vapen och explosiva varor. I denna promemoria behandlas frågor om straffmaximum för synnerligen grova vapenbrott och synnerligen grova brott mot tillståndsplikten för explosiva varor samt kvalifikationsgrunderna för de grova och synnerligen grova brotten. Vidare behandlas frågor om straffskalorna för smuggling som avser vapen och explosiva varor, frågor om smugglingslagens förhållande till vapenlagen och lagen om brandfarliga och explosiva varor (LBE) samt frågor om Tullverkets befogenheter att förhindra, utreda och beivra illegal införsel av vapen och explosiva varor. Därutöver behandlas frågor om Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av för-

---

<sup>15</sup> Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2017/853 av den 17 maj 2017 om ändring av rådets direktiv 91/477/EEG om kontroll av förvärv och innehav av vapen.

sändelser som misstänks innehålla vapen, explosiva varor eller narkotika samt frågan huruvida regeringen bör ges möjlighet att bemyndiga Försvarmakten att besluta om undantag från vapenlagen för främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell kris-hantering.

## **2.2 Arbetets bedrivande**

Arbetet i denna del har innefattat möten och kontakter med Polismyndigheten, Nationellt Forensiskt centrum (NFC), Tullverket och Åklagarmyndigheten. Ett möte har också hållits med DHL Express. Under arbetets gång har information och synpunkter också inhämtats från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Post- och telestyrelsen samt Försvarmakten.



## 3 Kvalifikationsgrunder och straffmaximum

### 3.1 Uppdraget

I uppdraget ingår att analysera om det finns skäl att höja maximumstraffet för synnerligen grovt vapenbrott och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor och i så fall hur mycket. I uppdraget ingår också att analysera om det finns skäl att ändra kvalifikationsgrunderna i vapenlagen (1996:67) och lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE) och i så fall på vilket sätt. Vid behov ska författningsändringar föreslås.

### 3.2 Gällande rätt

#### 3.2.1 Vapenbrott

För att ha rätt att inneha skjutvapen krävs att man antingen har tillstånd att inneha skjutvapen eller att man omfattas av något eller några av de undantag som gäller från kravet på tillstånd (se 2 kap. 1 § vapenlagen). Frågor om tillstånd prövas av Polismyndigheten (2 kap. 2 §). Vilka villkor som gäller för tillstånd att inneha skjutvapen framgår av bestämmelser i 2 kap. vapenlagen, 2 kap. vapenförordningen och Polismyndighetens föreskrifter<sup>16</sup>. Skjutvapen får, enligt 2 kap. 9 § vapenlagen, överlåtas endast till den som har tillstånd eller rätt att inneha skjutvapnet. Vidare finns i 3 kap. vapenlagen regler om under vilka förutsättningar skjutvapen får lånas ut.

---

<sup>16</sup> Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om vapenlagstiftningen (RPSFS 2009:13, FAP 551-3).

Bestämmelser om straff för vapenbrott finns i 9 kap. 1 och 1 a §§ vapenlagen. Vapenbrott delas in i fyra grader med hänsyn till brottets svårhet, nämligen ringa vapenbrott, vapenbrott (av normalgraden), grovt vapenbrott och synnerligen grovt vapenbrott. Straffbestämmelserna täcker innehav av ett skjutvapen utan att ha rätt till det samt överlåtelse och utlåning av ett skjutvapen till någon som inte har rätt att inneha vapnet. I subjektivt hänseende krävs att gärningen begås uppsåtligen eller av oaktsamhet. Grovt vapenbrott och synnerligen grovt vapenbrott förutsätter dock uppsåt.

För vapenbrott (av normalgraden) döms, enligt 9 kap. 1 § första stycket vapenlagen, till fängelse i högst tre år. Om gärningen har begåtts av oaktsamhet eller om brottet är ringa, döms enligt 1 § andra stycket till böter eller fängelse i högst sex månader.

Om brottet är grovt döms, enligt 1 a § första stycket, till fängelse i lägst två och högst fem år. Vid bedömningen av om ett vapenbrott 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 brottet är synnerligen grovt döms, enligt 1 a § andra stycket, 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.

Enligt 1 kap. 3 § vapenlagen jämställs vissa vapen och andra föremål med skjutvapen vid tillämpningen av vapenlagen. Detta gäller även i straffrättsligt hänseende. Straffbestämmelserna om vapenbrott omfattar alltså inte bara skjutvapen utan även sådana föremål som anges i 1 kap. 3 §.

### **3.2.2 Brotts mot tillståndsplikten enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor**

I lagen om brandfarliga och explosiva varor finns bestämmelser om hantering, överföring, import och export av brandfarliga och explosiva ämnen samt sådana förberedande åtgärder som behövs med

hänsyn till brand- och explosionsrisken. Lagen syftar till att hindra, förebygga och begränsa olyckor och skador som kan uppkomma genom brand eller explosion orsakad av brandfarliga eller explosiva varor samt att förebygga obehörigt förfarande med varorna. (1 § andra stycket). Till brandfarliga varor hänförs brandfarliga gaser, brandfarliga vätskor och brandreaktiva varor (3 §). Till explosiva varor hänförs explosiva ämnen och blandningar, explosiva föremål samt ämnen, blandningar och föremål som tillverkas i avsikt att framkalla en verkan genom en explosion eller en pyroteknisk effekt (4 §). Vilka varor som p.g.a. sina egenskaper eller sin sammansättning anses utgöra brandfarliga eller explosiva varor i lagens mening anges i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter.<sup>17</sup> Exempel på explosiva varor är handgranater, minor, sprängämnen, tändmedel, ammunition, krut och pyrotekniska artiklar, såsom fyrverkerier och s.k. bangers.

Den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor ska ha tillstånd till det. Detsamma gäller den som yrkesmässigt eller i större mängd hanterar brandfarliga varor (16 § första stycket).<sup>18</sup> Tillstånd ges av MSB eller kommunerna (17 och 18 §§).

Den som av oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten döms, enligt 29 § första stycket, till böter. Enligt andra stycket döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten till böter eller fängelse i högst ett år om brottet avser brandfarliga varor, eller böter eller fängelse i högst tre år, om brottet avser explosiva varor.

Om ett uppsåtligt brott avser explosiva varor och är att anse som grovt (i det följande benämnt grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor) döms, enligt 29 a § första stycket, 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.

---

<sup>17</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om vilka varor som ska anses utgöra brandfarliga eller explosiva varor (MSBFS 2010:4).

<sup>18</sup> Tillståndsplikten är inte undantagslös. I 2 kap. i Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter och allmänna råd om hantering av explosiva varor (MSBFS 2019:1) 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.

Om brottet är att anse som synnerligen grovt döms, enligt 29 a § andra stycket, 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 ringa fall döms inte till ansvar enligt LBE (30 § första stycket). Till ansvar enligt 29 § döms inte heller om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller lagen (2000:1225) om straff för smuggling (30 § andra stycket).

### **3.3 Tidigare överväganden**

#### **3.3.1 Vapenbrott**

En särskild straffskala för grovt vapenbrott infördes år 1993, i den då gällande vapenlagen (1973:1176). Straffet för grovt brott bestämdes till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Som skäl för införandet av den särskilda straffskalan anfördes främst sambandet mellan förekomsten av illegala vapen och våldsbrottslighet samt att användningen av skjutvapen vid våldsbrott hade ökat under de senaste 15–20 åren.

Bestämmelsen innehöll ursprungligen ingen vägledning för vad som skulle utgöra grovt brott. Som omständigheter som särskilt borde medföra att brottet skulle bedömas som grovt framhölls dock i förarbetena att vapnen kan befaras komma till brottslig användning, t.ex. när innehavet avser livsfarliga vapen som saknar lagligt användningsområde, eller när det är fråga om innehav av en större mängd vapen. (Se prop. 1992/93:141 s. 52.)

Skärpningen av straffskalan för grova vapenbrott utvärderades av 1995 års vapenutredning, som fått i uppdrag att göra en genomgripande översyn av vapenlagstiftningen med inriktning på att förebygga våldsbrott. Utredningen fann att skärpningen av straffskalan för vapenbrottet hade haft en stark inverkan på domstolarnas syn på straffvärdet och även på vapenbrottets karaktär av s.k. artbrott. Enligt utredningens bedömning fanns det inte något reellt behov av en ytterligare skärpning. Det anfördes bl.a. att vapenbrottet straffvärdesmässigt redan ansågs vara högt värderat vid en jämförelse

med andra farebrott. (Se SOU 1998:44 s. 246 f.) Regeringen delade den bedömningen (prop. 1999/2000:27 s. 67).

En uppräknig av vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett vapenbrott är grovt infördes i den dåvarande bestämmelsen genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2012. Bestämmelsen utformades med utgångspunkt i befintlig praxis. Syftet var att göra bestämmelsen mer informativ och att ge bättre vägledning för den som ska tillämpa den. Avsikten var också att utvidga bestämmelsens tillämpningsområde något. Regeringen uttalade samtidigt att det kunde ifrågasättas om den dåvarande utformningen av straffbestämmelsen speglade brottstypens allvar och gav tillräckligt utrymme för att på ett nyanserat sätt beakta allvaret i de mest klandervärda vapenbrotten. Det konstaterades dock att det inom ramen för lagstiftningsärendet saknades beredningsunderlag för att genomföra några förändringar av straffskalan. (Se prop. 2011/12:109 s. 15 f.)

Frågan om att skärpa straffet för grovt vapenbrott behandlades därefter i propositionen *Skärpningar i vapenlagstiftningen* (prop. 2013/14:226). Beredningsunderlaget för propositionen utgjordes av betänkandena *Skärpningar i vapenlagstiftningen* (SOU 2013:7) och *Skärpta straff för vapenbrott* (SOU 2014:7). I propositionen (s. 33 f.) framhölls att det fanns tecken på att personer som tillhör kriminella gäng hade tillgång till skjutvapen i större utsträckning än tidigare, att det hade förekommit ett stort antal skjutningar i framför allt storstadsregionerna och att andelen dödligt våld med skjutvapen hade ökat. Denna utveckling, tillsammans med en strängare syn på avsiktliga angrepp på enskildas fysiska integritet, ansågs motivera en skärpt syn på vapenbrott. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 september 2014 höjdes därför straffminimum för grovt vapenbrott från fängelse i sex månader till fängelse i ett år och straffmaximum för vapenbrott av normalgraden höjdes från fängelse i ett år till fängelse i två år. Vidare infördes en bestämmelse om synnerligen grovt vapenbrott, med straffskalan fängelse i lägst tre och högst sex år. Samtidigt fick uppräknigen av omständigheter som särskilt ska beaktas vid rubriceringen sin nuvarande lydelse.

Genom lagändringar som trädde i kraft den första januari 2018 skärptes straffskalan för vapenbrott på nytt.

I propositionen *Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten* (prop. 2017/18:26) framhölls att antalet anmälda

vapenbrott hade fortsatt att öka sedan den senaste straffskärpningen. Det anfördes också, liksom i det föregående lagstiftningsärendet, att antalet fall av dödligt våld där skjutvapen använts hade ökat de senaste åren, särskilt inom ramen för kriminella konflikter, samt att synen på våldsbrott och andra avsiktliga angrepp på enskildas fysiska integritet hade skärpts. Sammantaget ansåg därför regeringen att det åter fanns skäl för en skärpt syn på allvarliga vapenbrott, vilket borde avspeglas i brottens straffskalor. (Se a. prop. s. 11 f.)

Straffskalan för grovt vapenbrott ändrades från fängelse lägst ett och högst fyra år till fängelse i lägst två och högst fem år. Vidare höjdes minimistraftet för de synnerligen grova brotten från fängelse i tre år till fängelse i fyra år. Slutligen ändrades straffmaximum för vapenbrott av normalgraden från fängelse i två år till fängelse i tre år.

### **3.3.2 Brott mot tillståndsplikten enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor**

En särskild ansvarsregel för grova brott mot tillståndsplikten för explosiva varor infördes år 2002 i den då gällande lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor. I propositionen konstaterades att ett otillåtet innehav av t.ex. handgranater och minor kunde vara en väl så farlig och straffvärd gärning som de allvarligare fallen av otillåtna innehav av skjutvapen. För uppsåtliga brott mot tillståndsplikten för explosiva varor infördes därför ett grovt brott med samma straffskala som den som då gällde för grovt vapenbrott, dvs. fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Det bedömdes inte finnas skäl att göra motsvarande skärpning avseende brandfarliga varor. Vidare angavs i propositionen att vid bedömningen av om brottet skulle anses som grovt borde samma typ av omständigheter kunna beaktas som vid motsvarande bedömning enligt vapenlagen. (Se prop. 2001/02:59 s. 53 f.)

Den nuvarande lagen om brandfarliga och explosiva varor trädde i kraft den 1 september 2010. Genom den nya lagen infördes ordningen att oaktsamma brott mot tillståndsplikten kunde bestraffas med böter medan grovt oaktsamma eller uppsåtliga brott kunde bestraffas med böter eller fängelse i högst ett år. Straffskalan för grovt brott mot tillståndsplikten ändrades inte, däremot angavs uttryckligen i bestämmelsen att vid bedömning av om brottet är

grovt särskilt ska beaktas risken för att de explosiva varorna hade kunnat komma till brottslig användning samt varornas grad av farlighet och omfattningen av det olagliga innehavet. Det betonades att uppräknningen inte avsåg att vara uttömmande. (Se prop. 2009/10:203 s. 75.)

De förändringar av straffbestämmelserna i vapenlagen som trädde i kraft den 1 september 2014 föranledde också en översyn av straffbestämmelserna i LBE. Genom en lagändring som trädde i kraft den 15 maj 2017 infördes en särskild straffskala för synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor. Vidare skärptes straffskalan för grovt brott till fängelse lägst ett och högst fyra år. Straffskalorna kom därigenom att harmoniera med de dåvarande straffskalorna för vapenbrott. Samtidigt ändrades uppräknningen av de omständigheter som särskilt ska beaktas vid rubriceringen av brott mot tillståndsplikten för explosiva varor till dess nuvarande lydelse. Ändringarna behandlades i propositionen *Skärpta straff för brott mot tillståndsplikten för explosiva varor* (prop. 2016/17:92).

Vid de senaste straffskärpningarna i vapenlagen, som trädde i kraft den 1 januari 2018, skärptes straffskalorna för brott mot tillståndsplikten för explosiva varor i motsvarande mån.

I propositionen *Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten* konstaterades att vissa explosiva varor, såsom handgranater, bomber och minor, är lika farliga som skjutvapen och att det finns goda skäl för att straffvärdet för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ska korrelera (prop. 2017/18:26 s.12).

Straffskalan för grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ändrades från fängelse lägst ett och högst fyra år, till fängelse i lägst två och högst fem år. Vidare höjdes minimistraffet för det synnerligen grova brottet från fängelse i tre år till fängelse i fyra år. Slutligen ändrades straffmaximum för brott mot tillståndsplikten för explosiva varor av normalgraden från fängelse i två år till fängelse i tre år.

## 3.4 Allmänna utgångspunkter

### 3.4.1 Grundläggande straffrättsliga principer

Straffrätten bygger på proportionalitets- och ekvivalensprinciperna, vilket kan beskrivas så att straff ska utdömas i relation till brottets svårhet. Det innebär att svårare brott ska bestraffas strängare än lindrigare brott (proportionalitet) och att brott som är lika svåra ska bestraffas lika strängt (ekvivalens). Proportionalitets- och ekvivalensprinciperna ska beaktas såväl vid lagstiftarens utformning av straffskalor och kvalifikationsgrunder som vid domstolens straffmätning i det enskilda fallet. Principerna kommer till uttryck i bestämmelsen i 29 kap. 1 § brottsbalken, där det sägs att straffet, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, ska bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. I bestämmelsen anges vidare att vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person.

Straffrätten bygger också på en humanitetsprincip, som innebär att det finns ett generellt krav på rimlighet och måttlighet vid bestraffning. Enligt humanitetsprincipen bör man vid bestraffning visa tolerans för människors misstag, förståelse för att ett straff innebär lidande och respekt för människors förmåga att ta till sig klander samt undvika de strängaste påföljderna så långt möjligt och göra frihetsberövanden så korta som möjligt (jfr Magnus Ulväng [Uppsala 2005], Påföljdskonkurrens - Problem och principer, s. 107).

### 3.4.2 Straffskalor, gradindelning och straffvärde

Straffskalan anger brottets abstrakta straffvärde, dvs. hur lagstiftaren värderar brottstypens svårhet i förhållande till andra brott. (Det konkreta straffvärdet avser i stället den aktuella gärningens straffvärde.) Det är knappast möjligt att hitta argument för att en viss



brottstyp ska tilldelas en viss straffskala eller för att ett visst begånget brott ska bestraffas på ett visst sätt (absolut proportionalitet). Däremot är det möjligt att rationellt argumentera för att en viss brottstyp eller ett visst begånget brott ska bedömas strängare eller mildare än en annan brottstyp eller ett annat begånget brott (relativ proportionalitet). (Borgeke [3 uppl. 2016], Att bestämma påföljd för brott, s. 39 f.) Vid utformning av straffskalorna måste lagstiftaren således göra en bedömning av hur svårt ett visst brott ska anses vara i förhållande till andra brott. Straffskalorna är därmed, i vart fall delvis, resultatet av kriminalpolitiska överväganden. Synen på hur allvarlig en viss brottstyp är kan komma att förändras över tid till följd av samhällsutvecklingen (jfr SOU 2014:7 s. 51).

Som Straffnivåutredningen framhöll i sitt delbetänkande *Straffskalan för mord* (SOU 2007:90) finns det knappast något objektivt sätt att mer exakt fastställa vilken straffnivå som utifrån proportionalitetsprincipen svarar mot en viss brottslig gärning. Proportionalitetsprincipen lämnar alltså utrymme för att i lagstiftningen genomföra straffskärpningar eller straffsänkningar, så länge dessa kan motiveras med utgångspunkt i brottslighetens förkastlighet och sker utifrån ett enhetligt synsätt så att den relativa proportionaliteten i systemet upprätthålls. Straffnivåutredningen påpekade dock att inte varje förändring av synen på ett visst brott eller en viss typ av brott bör leda till en ändrad straffnivå. Ett mål med lagstiftningen är att den, samtidigt som den ska vara modern och ändamålsenlig, ska kunna stå sig under lång tid. Det innebär att endast konstaterbara och mer varaktiga förändringar i synen på olika brott bör läggas till grund för en förändring av straffskalor. (Se a. SOU s. 30.)

När det gäller brott som är indelade i olika svårhetsgrader är varje svårhetsgrad att se som en egen brottstyp. Frågan om till vilken grad ett visst brott hör måste därför i princip avgöras innan den konkreta straffvärdebedömningen görs (jfr 29 kap. 1 § brottsbalken). Som Högsta domstolen uttalat i NJA 2017 s. 794 finns emellertid ett nära samband mellan frågan om till vilken grad ett visst brott hör och bedömningen av straffvärdet i det enskilda fallet. Det innebär att prövningen av brottets svårhetsgrad ofta görs parallellt med bedömningen av dess straffvärde, även om bedömningarna görs med tillämpning av delvis olika kriterier. Genom att det för vissa gradindelade brott har införts ytterligare en svårhetsgrad – synnerligen

grovt brott – har det blivit än mer tydligt att straffskalorna inte ses isolerade för sig, utan att den samlade straffskalan för grovt brott och synnerligen grovt brott utgör det ramverk inom vilket straffet bestäms (jfr prop. 2017/18:26 s. 15 och NJA 2017 s. 794).

### 3.4.3 Utgångspunkter för uppdraget

De senaste straffskärpningarna för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor trädde i kraft så sent som i januari 2018. Det ingår inte i uppdraget att på nytt överväga en generell skärpning av straffen. Uppdraget är i denna del i stället begränsat till att analysera om det finns skäl att höja maximistraffet för de synnerligen grova brotten. Det finns enligt utredningsdirektiven anledning att ifrågasätta om den nuvarande straffskalan för de synnerligen grova brotten, med fängelse i fyra till sex år, är tillräckligt vid för att möjliggöra differentierade bedömningar av straffvärdet för de allra grövsta brotten.

Uppdraget omfattar också att se över de aktuella brottens struktur och uppbyggnad i syfte att fler gärningar ska bedömas som grova eller synnerligen grova brott. Som exempel anges i direktiven att det bör övervägas om det ska läggas större vikt vid att ett vapen eller en explosiv vara har hanterats i en kriminell miljö. Det anges också att det kan finnas anledning att se över hur många vapen eller explosiva varor, samt vilken typ av vapen eller vara, som ska krävas för att brottet ska anses vara grovt respektive synnerligen grovt.

Urvalet av kvalifikationsgrunder markerar lagstiftarens syn på hur olika gärningar inom en viss brottstyp bör rangordnas i svårhetshänseende och på hur tillämpningsområdet för olika grader av ett brott lämpligen bör avgränsas. Om det uttryckligen anges vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt anses lagstiftningen normalt leda till bättre förutsebarhet och till större enhetlighet i rättstillämpningen (se bl.a. prop. 2011/12:109 s. 16).

Kvalifikationsgrunderna i vapenlagen och LBE 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). De uppräkningsgrunder av kvalifikationsgrunder som anges i lagarna är inte uttömmande utan domstolen ska göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

De senaste ändringarna av straffskalorna, i januari 2018, var inte avsedda att påverka gränsdragningen mellan de olika gradindelningarna av vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor, utan endast att generellt höja straffnivån för de grövre formerna av sådana brott. Regeringen uttalade då att det saknades skäl att ändra kvalifikationsgrunderna i vapenlagen och LBE (se prop. 2017/18:26 s. 18). Nu finns anledning att på nytt analysera frågan. Brottutvecklingen och en ändrad syn på de allvarligaste vapenbrotten och brotten mot tillståndsplikten för explosiva varor kan motivera att aktuella kvalifikationsgrunder skärps eller att nya kvalifikationsgrunder läggs till. Det kan också finnas skäl att göra ändringar för att de befintliga bestämmelserna ska få större genomslag i rättstillämpningen och på ett bättre sätt ge anvisningar om de bedömningar som bör göras vid gradindelningen.

Frågan hur straffskalan för de synnerligen grova brotten bör utformas är beroende av vilka faktiska gärningar som bör rymmas inom straffbestämmelsens ram och hur allvarliga dessa gärningar är. I det följande behandlas därför de sistnämnda frågorna först.

## 3.5 Överväganden och förslag

### 3.5.1 Kvalifikationsgrunderna för grovt brott

**Förslag:** Kvalifikationsgrunden i 9 kap. 1 a § första stycket 2 vapenlagen respektive 29 a § första stycket 1 LBE förtydligas så att det framgår att vapnet respektive den explosiva varan kan vara av särskilt farlig beskaffenhet på grund av dess effekt, konstruktion eller utformning.

I såväl vapenlagen som LBE införs en ny kvalifikationsgrund som innebär att det vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om vapnet respektive den explosiva varan har innehafts eller hanterats i en kriminell miljö.

**Bedömning:** Kvalifikationsgrunderna för de grova brotten framstår i övrigt som ändamålsenligt utformade.

### **Kvalifikationsgrunden att 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**

Enligt 9 kap. 1 a § första stycket 1 vapenlagen ska det vid bedömningen av om brottet är grovt 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.

Före 2014 års lagändring utgjorde *på allmän plats, i ett fordon på allmän plats eller inom skolområde där grundskole- eller gymnasieundervisning bedrivs* kvalifikationsgrunder (dvs. samma uppräkningsgrunder som alltjämt anges i 5 kap. 6 §). Lagändringen syftade till att göra bestämmelsen mer allmängiltig. Begreppet *allmän plats* har här samma innebörd som det har i brottsbalken. Med begreppet avses plats, inom- eller utomhus, som är upplåten till eller frekventeras av allmänheten, t.ex. gata, torg, tunnelbane- eller järnvägsstation. Om allmänheten har tillträde endast under vissa tider, är platsen allmän under dessa tider men inte i övrigt. Även tåg, båtar, hotell, restauranger, affärslokaler, teatrar, biografier och liknande utgör allmänna platser i den mån och under den tid allmänheten har tillträde till dem. Med begreppet *en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats* avses en plats som inte utgör allmän plats men som regelmässigt fungerar som samlingsplats eller där det vid tillfället för brottet finns en folksamling. En annan plats där människor *brukar samlas* kan t.ex. vara en myndighets-, företags- eller föreningslokal eller ett skol- eller universitetsområde dit allmänheten inte har tillträde. Det krävs inte att människor är samlade på platsen vid tillfället för brottet, utan endast att människor regelmässigt samlas där. Om en plats normalt inte utgör en samlingsplats men det finns en folksamling där när brottet begås, är det i stället fråga om en annan plats där människor *har samlats*. Det kan i princip vara fråga om vilken plats som helst som inte är allmän, t.ex. en skogsdunge som fungerar som tillfällig festplats. Praxis kring begreppet folksamling i 16 kap. brottsbalken bör kunna ge vägledning i fråga om

hur många människor som ska krävas för att människor ska anses ha samlats på en plats. (Se prop. 2013/14:226 s. 46 f.)

Att innehav av skjutvapen på allmän plats anses allvarligare än andra innehav har motiverats med att det på goda grunder kan antas att en person som på allmän plats medför ett skjutvapen som han eller hon inte har rätt att inneha också är beredd att använda det och att sådana innehav typiskt sett därför framstår som särskilt allvarliga. Även i de fall där det inte kan befaras att vapnet kommer till omedelbar brottslig användning innebär en otillåten förekomst av skjutvapen på allmän plats en påtaglig risk för att människor kan komma till skada. (Se prop. 2011/12:109 s. 18.)

När bestämmelsen infördes uttalades att det inte bör ställas något krav på att det medförda vapnet har varit skarpladdat för att brottet ska bedömas som grovt. Samtidigt angavs att innehav av ett skarpladdat skjutvapen på de platser som anges i bestämmelsen regelmässigt bör bedömas som grovt brott och att samma bedömning bör göras om skarp ammunition till ett oladdat vapen har medförts till platsen, t.ex. i det fordon som den tilltalade färdas i, eller på annat sätt är tillgänglig för honom eller henne. Ett innehav kan emellertid bedömas som grovt brott även om någon skarp ammunition inte påträffas, t.ex. om innehavet har avsett ett skjutvapen som närmast är att jämföras med ett särskilt farligt vapen enligt kvalifikationsgrunden i punkt 2. (Se a. prop. s. 18 och 41 f.)<sup>19</sup>

I betänkandet *Skärpta straff för vapenbrott* (SOU 2014:7), som låg till grund för lagändringarna år 2014, förslogs att det skulle införas ett krav på att ammunition åtminstone skulle finnas tillgänglig i anslutning till vapnet för att brottet skulle bedömas som grovt med stöd av kvalifikationsgrunden i punkt 1. Utredningen föreslog därför att den aktuella bestämmelsen skulle begränsas till att avse vapen som har varit redo att användas. Regeringen förkastade emellertid förslaget med hänvisning till att de ursprungliga, ovan återgivna, förarbetsuttalandena alltså fick anses relevanta (prop. 2013/14:226 s. 41).

---

<sup>19</sup> Jfr exempelvis Hovrättens för Västra Sverige dom 2018-06-05 i mål B 2553-18 där innehav på allmän plats av en oladdad revolver av fabrikat Smith & Wesson modell 19-5 i kaliber .357 Magnum ansågs utgöra grovt brott. Vapnet bedömdes av hovrätten vara att jämföras med ett särskilt farligt vapen och hade vid tillfället använts vid ett grovt olaga hot. I Svea Hovrätts dom 2019-01-09 i mål B 1116-18 ansågs däremot innehav under transport i fordon på allmän plats av ett isärplockat hagelgevär inte utgöra grovt brott.

Det har inte framkommit att utformningen av kvalifikationsgrunden i punkt 1 medför några särskilda tillämpningssvårigheter eller att det finns anledning att utöka tillämpningsområdet. Bestämelsen framstår därför som ändamålsenligt utformad och det finns inte skäl att föreslå någon ändring.

Som konstaterats i det föregående finns ingen motsvarande kvalifikationsgrund för brott mot tillståndsplikten för explosiva varor. När kvalifikationsgrunderna i LBE sågs över år 2017, i samband med en skärpning av straffen för brott mot tillståndsplikten för explosiva varor, gjordes bedömningen att en sådan uttrycklig kvalifikationsgrund inte skulle införas i LBE. Detta motiverades med att förekomsten av en typ explosiv vara som innehas utan tillstånd på en plats där människor vistas kan innebära en påtaglig risk för att människor skadas, medan förekomsten av en annan typ av explosiv vara på samma plats inte behöver innebära att det finns en sådan risk. Det ansågs därför inte givet att platsen för hanteringen av explosiva varor i det enskilda fallet skulle få spela någon avgörande roll vid bedömningen av hur allvarligt brottet skulle anses vara. (Se prop. 2016/17:92 s. 15.) Det har inte framkommit några skäl att nu göra en annan bedömning.

### **Kvalifikationsgrunden att vapnet eller den explosiva varan har varit av särskilt farlig beskaffenhet**

Enligt 9 kap. 1 a § första stycket 2 vapenlagen ska det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt beaktas om vapnet har varit av särskilt farlig beskaffenhet. Kvalifikationsgrunden infördes i vapenlagen år 2012.

När det gäller explosiva varor anges på motsvarande sätt i 29 a § första stycket 1 LBE att det vid bedömningen av om ett brott är grovt särskilt ska beaktas om varan har varit av särskilt farlig beskaffenhet.

En kvalifikationsgrund som tog sikte på varornas farlighet infördes redan när LBE trädde i kraft år 2010. Kvalifikationsgrunden omformulerades år 2017 för att bättre överensstämma med vapenlagen. Någon förändring i sak var inte avsedd.

*Vapen med särskilt hög eldkraft*

I förarbeten till bestämmelsen i vapenlagen finns vissa uttalanden till ledning för bedömningen av ett vapens farlighet (se prop. 2011/12:109 s. 42). Där anges att det främst är vapnets eldkraft som ska vägas in vid den bedömningen. I förarbetena ges också exempel på vapen som regelmässigt bör anses vara särskilt farliga, främst baserat på dess höga eldkraft. Hit hör vissa vapen av militär karaktär såsom automatgevär, kulspruta, pansarskott och grovkalibriga gevär avsedda för militärt prickskytte. Även andra helautomatiska vapen, exempelvis kulsprutepistol, bör enligt förarbetena räknas hit. I rättspraxis har också eldkastare bedömts vara vapen av särskilt farlig beskaffenhet.<sup>20</sup> Vidare bör, enligt förarbetena, också halvautomatiska gevär och halvautomatiska versioner av kulsprutepistoler med hög patronkapacitet bedömas som särskilt farliga vapen. Detsamma gäller pistoler och revolverar avsedda för särskilt kraftfulla patroner.

Hur stor eldkraft ett vapen har beror på flera faktorer. Såväl vapnets patronkapacitet, dvs. antalet patroner som vapnet kan laddas med, som projektilernas typ och anslagsenergi bör beaktas. Eldkraften beror också på eldhastigheten, dvs. hur många skott vapnet kan avfyra inom en viss tidsrymd. Värderade var för sig ger emellertid dessa egenskaper ingen tydlig bild av ett vapens förmåga att orsaka skada, och att i det enskilda fallet väga samman dessa egenskaper kräver djupgående fackkunskaper. Sammanvägningen måste också ske på ett konsekvent och enhetligt sätt för att medge jämförelser mellan vapentyper i olika kalibrar och med olika patronkapacitet och eldhastighet. Inom Nationellt forensiskt centrum (NFC) pågår för närvarande ett omfattande arbete med att ta fram bedömnings- och gränsdragningsunderlag avseende de tekniska kvalifikationsgrunderna för det grova vapenbrottet. Underlaget är avsett att fungera som ett stöd för förundersökningsledare, åklagare och domstolar, bl.a. genom att dra upp riktlinjer för hur värderingen och sammanvägningen av ett vapens olika egenskaper bör göras.

Frågan var gränsen för vad som ska anses vara särskilt kraftfulla patroner bör dras har berörts i förarbetena. De uttalanden som gjorts ger emellertid inget entydigt svar. I propositionen som ligger till grund för lagändringen anges inte närmare vad som avses. I prome-

---

<sup>20</sup> Se Göta hovrätts dom den 2 november 2015 i mål B 715-15.

morian *Vissa frågor om vapenlagen* (Ds 2010:6), som utgjorde beredningsunderlag till propositionen, föreslogs att med särskilt kraftfulla patroner skulle avses .357 Magnum eller patroner med motsvarande eller högre anslagsenergi (s. 165). I den efterföljande lagrådsremissen ändrades detta till .357 Magnum och 9 mm Parabellum eller patroner med motsvarande eller högre anslagsenergi (s. 38). Att preciseringen sedan helt uteslöts i propositionen har inte motiverats. Justitieutskottet berörde inte heller frågan i sitt betänkande (bet. 2011/12:JuU22).

Förarbetena anger alltså ingen gräns för när en patron typ ska bedömas som särskilt kraftfull. I litteraturen har hävdats att det finns goda skäl att dra gränsen just *över* 9 mm Parabellum (9x19 mm) eftersom den patron typen är mycket vanligt förekommande och har ett utbrett användningsområde inom såväl civil som militär och brottsbekämpande verksamhet (se Landgren och Åberg, *Vapenlagen* – en kommentar, Zeteo, 2018-09-07, kommentaren till 9 kap. 1 a §).

I rättstillämpningen har patron typerna 10 mm Auto och .357 Magnum regelmässigt bedömts som särskilt kraftfulla.<sup>21</sup> Pistoler avsedda för patron typen 9 mm Parabellum har däremot i flera fall bedömts *inte* vara vapen är av särskilt farlig beskaffenhet.<sup>22</sup>

Enligt uppgift från NFC kan patroner av typen 9 mm Parabellum generera anslagsenergier omkring 481–494 Joule. Kalibern är ursprungligen framtagen för militärt bruk och därmed specifikt utvecklad i syfte att skada och döda människor. Det är också den kaliber som polisen använder i sina tjänstepistoler. Vidare är 9 mm Parabellum en vanlig kaliber i kriminella sammanhang. Under tioårsperioden 2008–2017 registrerades 2 477 nya poster i NFC:s register för kulor och patronhylsor från skjutningar. Av dessa innehöll minst 616 poster, dvs. 25 procent, med säkerhet material i kaliber 9 mm Parabellum. Under samma period undersöktes omkring 8 800 vapen vid NFC i Linköping. Av dessa vapen var omkring 1 500, dvs. 17 procent, avsedda för patroner i kalibern 9 mm Parabellum. Under senare tid kan man emellertid, enligt NFC, se en viss nedåtgående trend för kaliber 9 mm Parabellum samtidigt som andra, klenare kalibrar (exempelvis 6,35 mm B, 7,75 mm B och 9 mm Bk) ökar.

<sup>21</sup> Se t.ex. Hovrätten för Västra Sveriges dom den 22 april 2014 i mål B 2077 14 och Svea hovrätts dom den 19 januari 2016 i mål B 11220 15.

<sup>22</sup> Se t.ex. Göta hovrätts dom den 19 december 2018 i mål B 1757-18 och Svea Hovrätts dom den 30 november 2018 i mål B 9844-18.



Detta beror sannolikt på att de klenare kalibrarna förekommer i modifierade tårgasvapen.

Utifrån kaliberns ursprung och praktiska användningsområde framstår det som rimligt att hänföra också patroner av typen 9 mm Parabellum till kategorin särskilt kraftfulla patroner. Med den utgångspunkten skulle patroner med högre eller samma anslagsenergi som 9 mm Parabellum anses vara särskilt kraftfulla i vapenlagens mening<sup>23</sup>, vilket innebär att pistoler och revolverar som är avsedda för sådan ammunition normalt skulle bedömas som vapen av särskilt farlig beskaffenhet. En sådan gränsdragning framstår som lämplig också med hänsyn till den relevans kalibern 9 mm Parabellum har i kriminella sammanhang. Den senaste tidens förskjutning mot klenare kalibrar i illegala vapen kan också anföras som skäl för att sänka gränsen för vad som ska betraktas som särskilt kraftfulla patroner.

Eftersom en kraftfull projektils potentiella skadeverkan är oberoende av vilket vapen den avfyrats ur finns ingen egentlig anledning att begränsa den aktuella kategorien till att endast avse pistoler och revolverar. Även andra typer av vapen som genererar motsvarande eller högre anslagsenergi bör betraktas som vapen av särskilt farlig beskaffenhet. Hagelgevär och kulgevär genererar exempelvis i de flesta fall anslagsenergi som avsevärt överstiger anslagsenergin av kalibern 9 mm Parabellum.

Med utgångspunkten att pistoler och revolverar avsedda för patroner av typen 9 mm Parabellum enligt nuvarande rättstillämpning normalt *inte* bedöms som vapen av särskilt farlig beskaffenhet, skulle den föreslagna ändringen innebära att betydligt fler vapen skulle komma att klassificeras som särskilt farliga vapen. Därmed skulle också fler gärningar komma att bedömas som grova brott.

NFC har också framfört att det i förarbetena nämnda exemplet halvautomatiska kulsprutevapen med hög patronkapacitet leder till tillämpningsproblem, eftersom det för kulsprutevapen, till skillnad från de flesta andra vapentyper, är svårt att fastställa något ”standardmagasin”. Till en kulsprutevapen kan magasin av flera olika storlekar användas, vilket innebär att patronkapaciteten kan variera kraftigt för ett och samma vapen. Det torde emellertid endast i sällsynta fall förekomma kulsprutevapen som är avsedda för

---

<sup>23</sup> Hit hör bl.a. de relativt vanliga handvapenkalibrarna 7,62 mm Tokarev, .38 Speial, .357 Magnum, .40 Smith & Wesson, 10 mm Auto, .44 Remington Magnum, .45 ACP och .45 Colt.

patrontyper som genererar lägre anslagsenergier än 9 mm Parabellum. Med den gränsdragning som föreslagits ovan kommer i princip alla halvautomatiska kulsprutepistoler att betraktas som vapen av särskilt farlig beskaffenhet, baserat på den ammunition som används. Det finns då inte anledning att särskilt klassificera vissa typer av halvautomatiska kulsprutepistoler som vapen av särskilt farlig beskaffenhet.

Sammanfattningsvis bör således följande vapentyper regelmässigt anses vara vapen av särskilt farlig beskaffenhet, främst baserat på dess höga eldkraft.

- Automatkarbiner, kulsprutor och andra helautomatiska vapen
- Pansarskott
- Eldkastare
- Halvautomatiska gevär
- Vapen avsedda för särskilt kraftfulla patroner, dvs. 9 mm Parabellum eller patroner med motsvarande eller högre anslagsenergi.

Det kan emellertid också förekomma att andra typer av vapen har så hög eldkraft att de bör bedömas som vapen av särskilt farlig beskaffenhet.

### *Projektilernas typ*

Det ska tilläggas att det också kan finnas anledning att beakta projektilernas typ vid bedömningen av ett vapens farlighet. Kulans utformning och konstruktion påverkar vilken verkan den ger vid träff. Vissa kulor har en större skadepotential jämfört med andra kulor med samma anslagsenergi. Hit hör hålspets- eller blyspetskulor som är avsedda att expandera vid träff. Sådana kulor får vid expansion en större tvärsnittsarea och därigenom snabbare energiavlämning, vilket genererar större sårskador. Expanderande hålspets- och blyspetskulor bör därför anses ha större farlighet än en solid blykula med motsvarande kaliber, hastighet och vikt. En annan typ av ammunition som kan ha högre skadepotential än annan ammunition är helmantlade kulor. Sådana kulor har generellt en högre penetrationsförmåga än såväl håls- och blyspetskulor som homogena blykulor. I jämförelse med expanderande kulor har helmantelkolor emellertid långsammare energiavlämning, vilket innebär att

sårskadorna blir mindre men penetrationsdjupet större. Helmantelkuler i militär ammunition har vanligtvis hårdare mantelmateriäl än motsvarande kulor i civil ammunition. I sådan militär ammunition är det inte heller ovanligt att en del av kulans kärna består av ett hårdare materiäl, en s.k. ”penetrator”, av stål eller något slags metallkarbid. Syftet med en sådan penetrator är att ge en bättre penetrationsförmåga i hårdgjorda mål, såsom lättare bepansrade fordon, hjälmar och kroppsskydd.

Enligt uppgift från Polismyndigheten är den vanligaste kulturen i polisiära beslag civila helmantelkuler, vilket gör sådana kulor till en relevant normprojektil vid jämförelse av olika kulturens farlighet. Den omständigheten att ett vapen påträffas skarpladdat med expanderande hålspets- eller blyspetskulor eller med helmantlad militär ammunition bör, med den utgångspunkten, anses försvårande vid bedömningen av vapnets farlighet.<sup>24</sup>

### *Vapnets utformning*

Ett vapens farlighet beror inte bara på dess förmåga att orsaka skador. I förarbetena anges att även andra omständigheter än eldkraften, t.ex. att vapnet är utrustat med ljusförstärkare eller ljuddämpare, eller att vapnet är manipulerat på visst sätt, kan föranleda att det anses särskilt farligt. Att minska ett vapens storlek genom att korta av pipan eller ta bort axelstödet kan utgöra sådan manipulering som ökar vapnets farlighet. Även om det innebär att vapnet har sämre räckvidd och är mindre träffsäkert än ett motsvarande vapen i normal längd är det samtidigt mer kompakt och därmed lättare att bära med sig och dölja. I rättspraxis har avsågade hagelgevär bedömts vara vapen av särskilt farlig beskaffenhet (se t.ex. RH 2013:75 och Svea hovrätts dom den 15 januari 2019 i mål B 11227-18).

Av förarbetena framgår att ett vapens storlek i övrigt kan beaktas inom ramen för kvalifikationsgrunden i punkt 4, dvs. att gärningen har varit av särskilt farlig art. Som exempel anförs att ett vapen som

---

<sup>24</sup> I rättsfallet RH 2013:70 ansåg hovrätten att en pistol, genom den ammunition den var laddad med, var att likställas med ett vapen av särskilt farlig beskaffenhet. Vapenbrottet, som bedömdes som grovt, avsåg innehav av en skarpladdad halvautomatisk pistol och sex skarpa tillhörande patroner med hålspetskulor. I Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 4 maj 2018 i mål B 3293-17 och B 2898-17 ansågs däremot en halvautomatisk pistol laddad med femton patroner (9x19 mm) med hårdare projektil och bättre penetrationsförmåga än ordinär ammunition, inte utgöra ett vapen av särskilt farlig beskaffenhet.

är litet och lätt att dölja i vissa situationer kan åstadkomma större skada än ett vapen med större eldkraft. (Se prop. 2013/14:226 s. 47 f.) I rättspraxis har hantering av pennpistoler i flera fall ansetts utgöra gärningar av särskilt farlig art, med hänvisning till att en pennpistol är ett farligt vapen som saknar legalt användningsområde och som är lätt att dölja.<sup>25</sup>

Enligt befintlig reglering anses således vapen som är små och lätta att dölja normalt inte utgöra vapen av särskilt farlig beskaffenhet (med undantag för avsågade hagelgevär). I stället kan hanteringen av sådana vapen bedömas som gärningar av särskilt farlig art. En sådan tillämpning motiveras av att storlekens betydelse för vapnets farlighet i stor utsträckning beror på i vilken situation det innehas. Ett vapens farlighet är emellertid i någon mån alltid beroende av i vilken situation det förekommer. Det gäller även sådana vapen med hög eldkraft som i dag regelmässigt bedöms som vapen av särskilt farlig beskaffenhet enligt punkt 2. I stort sett alla vapen som skjuter ut kulor med krutladdning har potential att orsaka livshotande skador om kulan träffar vitala organ, och vid en skjutning på nära håll spelar ett vapens eldkraft ingen avgörande roll.

När det gäller vapenbrott krävs varken att vapnet har använts eller är avsett att användas för att den som befattar sig med vapnet ska kunna straffas. Det är tvärtom i de flesta fall okänt vad innehavaren har avsett att använda vapnet till. På samma sätt som ett vapen med hög eldkraft regelmässigt bedöms vara ett vapen av särskilt farlig beskaffenhet bör därför också ett vapen som på grund av sin utformning är särskilt lätt att dölja normalt kunna anses vara av särskilt farlig beskaffenhet. En sådan tillämpning framstår som mer ändamålsenlig och konsekvent. Utöver vapen som är manipulerade i detta syfte (t.ex. avsågade hagelgevär eller andra vapen med kortade pipor) bör också vapenmodeller som är tillverkade för att vara väsentligt mindre än andra vapen av samma typ räknas hit. I det underlag som NFC tagit fram avseende de tekniska kvalifikationsgrunderna för grovt vapenbrott föreslås att gränsen för när en pistol ska anses vara så liten att den lätt kan döljas bör dras vid vapen för vilka summan av längden och höjden är 300 mm eller mindre. Med en sådan gränsdragning skulle bl.a. polisens tjänstepistoler av märket SIG Sauer falla utanför den kategorien. Vissa av de pistolmodeller

---

<sup>25</sup> Se t.ex. Svea hovrätts dom den 9 april 2018 i mål B 2557-18 och Göta hovrätts dom den 28 januari 2016 i mål B 1465-15.

som används av Försvarsmakten skulle däremot omfattas, nämligen pistolerna Glock G26 och Glock G36 som är av ”SubCompact” modell och avsedda just att vara små nog för dolt bärande.<sup>26</sup>

Det bör i sammanhanget också framhållas att vapen med dålig precision och träffsäkerhet kan utgöra en särskild risk för att personer i omgivningen ska komma till skada. Exempelvis är vapen vars axelstöd eller riktmedel har avlägsnats svårare att kontrollera, vilket minskar möjligheterna till välriktad verkanseld. Omgjorda start-/gasvapen har också generellt sämre precision än andra vapen. Som utgångspunkt bör även sådana vapen kunna betraktas som vapen av särskilt farlig beskaffenhet, inte minst mot bakgrund av den brottsutveckling som innebär att allt fler skjutningar äger rum på allmänna platser där många människor rör sig.

Även om de vapentyper som angetts ovan normalt sett bör anses farligare än andra vapen, kan det i det enskilda fallet finnas anledning att göra en annan bedömning. Också omständigheter som talar i sänkande riktning ska givetvis beaktas. Att det är fråga om ett icke brukbart eller icke funktionsdugligt vapen innebär i allmänhet att vapnet är mindre farligt än ett motsvarande brukbart eller fullt fungerande vapen.

### *Bestämmelsen bör förtydligas*

Sammanfattningsvis finns det, av de skäl som utvecklats ovan, anledning att bedöma fler vapen än i dag som särskilt farliga vapen. Om inga förmildrande omständigheter föreligger bör befattning med sådana vapen som nämnts ovan regelmässigt bedömas som grovt brott, oavsett i vilken situation vapnen förekommit. Det innebär att ett vapen kan anses vara av särskilt farlig beskaffenhet, inte bara beroende på dess verkan, utan även på grund av dess konstruktion eller utformning. För att tydliggöra detta bör ett tillägg med den innebörden göras i bestämmelsen. Ändringen innebär att fler gärningar än i dag som utgångspunkt kommer att bedömas som grova vapenbrott, med stöd av kvalifikationsgrunden i punkt 2.

Den närmare gränsdragningen för när ett vapen ska anses vara av särskilt farlig beskaffenhet måste i många avseenden, liksom tidigare,

---

<sup>26</sup> Glock G26 är en mindre variant av modellen Glock G17, med längden 165 mm och höjden 106 mm, vilket ger summan 271 mm. Glock G36 är en mindre variant av modellen Glock G21, och är 177 mm lång och 120 mm hög, vilket ger summan 297 mm.

ankomma på rättspraxis. NFC:s pågående arbete med att ta fram underlag till stöd för de relevanta bedömningarna torde i stor utsträckning kunna bidra till en mer logisk och enhetlig rättstillämpning på området.

### *Explosiva varor*

I förarbetena till bestämmelsen i LBE anges att det vid bedömningen av en explosiv varas farlighet bör beaktas om den är konstruerad på ett sådant sätt att den relativt enkelt kan orsaka stora skador. Handgranater, minor och bomber som lätt kan fås att detonera, anges som typexempel på varor av särskilt farlig beskaffenhet. (Se prop. 2016/17:92 s. 19.)

Farligheten hos en explosiv vara är beroende av dess sprängkraft men också av dess splittereffekt. Handgranater har en särskilt stor skadepotential främst beroende på des splitterverkan. Även andra explosiva varor kan emellertid genom åtgärder med varan tillföras splittereffekt. Dynamitsprängämne kan exempelvis förpackas i stålbehållare och runt pyrotekniska produkter kan metalldelar fästas. Splittereffekt kan också uppstå genom användningen av en explosiv vara, exempelvis då detonationen sker i en bil eller annat slutet utrymme.

Enligt uppgift från Polismyndigheten har användningen av kraftig pyroteknik, s.k. bangers, ökat vid sprängningar i kriminella miljöer. Vanligt förekommande är Cobra 8 (som innehåller 100 g kaliumperklorat) och Cobra 20 (som innehåller 200 g kaliumperklorat). Vid detonation av Cobra 8 är explosionen så kraftig att man ibland först trott att det varit en handgranatsattack och vid detonation av Cobra 20 blir explosionen ännu kraftigare.

Mot denna bakgrund bör betonas att utöver handgranater, minor och bomber kan även andra explosiva varor med hög sprängkraft utgöra varor av särskilt farlig beskaffenhet, särskilt för det fall de genom manipulation har försetts med splittereffekt.

Även i LBE bör tydliggöras att den explosiva varan kan vara av särskilt farlig beskaffenhet på grund av dess effekt, konstruktion eller utformning. Kvalifikationsgrunden kommer därmed att överensstämma med motsvarande grund i vapenlagen.

**Kvalifikationsgrunden att innehavet, överlåtelsen eller utlåningen har avsett flera vapen och att hanteringen, överföringen, importen eller exporten har avsett flera explosiva varor eller en stor mängd av en vara**

Enligt 9 kap. 1 a § första stycket 3 vapenlagen ska vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt beaktas om innehavet, överlåtelsen eller utlåningen har avsett flera vapen. Hur många vapen som krävs för att brottet ska bedömas som grovt beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Rör det sig om skjutvapen som närmast är att jämföra med vapen av särskilt farlig beskaffenhet enligt punkt 2, bör t.ex. redan innehav av två vapen föranleda att brottet bedöms som grovt (se prop. 2011/12:109 s. 42).

På motsvarande sätt anges i 29 a § första stycket 2 LBE att det vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om hanteringen, överföringen, importen eller exporten har avsett flera varor eller en stor mängd av en vara. Eftersom explosiva varor är av många olika slag måste det, enligt förarbetena, noga klargöras vilken typ av explosiv vara det rör sig om och dess farlighet i den aktuella situationen. Vid denna prövning kan antalet explosiva varor vara av särskild betydelse, exempelvis då gärningsmannen innehar flera handgranater. (Se prop. 2016/17:92 s. 15 f.)

Antalet vapen eller mängden av en explosiv vara bör även fortsättningsvis påverka bedömningen av brottets svårhetsgrad.

En särskild fråga som uppkommit är hur samtidig hantering av vapen och explosiva varor bör bedömas. Eftersom innehav av vapen respektive explosiva varor regleras i olika lagar kan ett innehav av explosiva varor inte beaktas inom den aktuella kvalifikationsgrunden i vapenlagen. Likaså kan ett innehav av vapen inte beaktas inom kvalifikationsgrunden i LBE. Att vissa explosiva varor, som handgranater, bomber och minor, är vapenlika och minst lika farliga som skjutvapen har ansetts motivera att straffvärdet för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ska stämma överens. Det framstår därför som otillfredsställande att ett innehav som består av både vapen och explosiva varor, straffvärdemässigt och rubriceringsmässigt, bedöms på ett annat sätt än ett lika omfattande innehav av enbart skjutvapen eller enbart explosiva varor. Att utreda denna fråga ryms emellertid inte inom ramen för detta uppdrag.

Bestämmelserna framstår i övrigt som ändamålsenligt utformade och det har inte från Åklagarmyndigheten eller Polismyndigheten framställts några andra synpunkter beträffande tillämpningen. Det finns således inte skäl att föreslå någon ändring av kvalifikationsgrunderna i 9 kap. 1 a § första stycket 3 vapenlagen och 29 a § första stycket 2 LBE.

### **Kvalifikationsgrunden att gärningen annars har varit av särskild farlig art**

Enligt 9 kap. 1 a § första stycket 4 vapenlagen och 29 a § första stycket 3 LBE ska det vid bedömningen av om brottet är grovt särskilt beaktas om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Bestämmelsen infördes i vapenlagen år 2014. I LBE infördes bestämmelsen år 2017, i samband med att den nya lagen trädde i kraft. Av förarbetena framgår att syftet med denna kvalifikationsgrund är att betona dels att även andra omständigheter än de som anges i de tidigare punkterna kan vara av betydelse vid bedömningen av om brottet är grovt, dels att gärningens farlighet är central vid bedömningen (prop. 2013/14:226 s. 47 och prop. 2016/17:92 s. 16).

I förarbetena till bestämmelsen i LBE anförs att det kan röra sig om förhållanden på platsen, vem som haft varan och situationen som varan förekommit i (prop. 2016/17:92 s. 16).

Enligt förarbetena till bestämmelsen i vapenlagen kan gärningen sägas vara av särskilt farlig art bl.a. i de situationer där omständigheterna är snarlika de som anges i de tidigare punkterna (prop. 2013/14:226 s. 47). Redan innan kvalifikationsgrunden i punkt 4 infördes betonades i förarbetena att samtliga omständigheter vid brottet ska beaktas och att ett vapenbrott bör bedömas som grovt bl.a. om vapnet påträffas under sådana omständigheter att det föreläggat uppenbar fara för att människor skulle kunna komma till skada. Som exempel angavs bl.a. att den tilltalade har förvarat ett skarp-laddat vapen öppet i bostaden trots att flera personer vistas där eller har tillträde dit. (Se prop. 2011/12:109 s. 42.) I rättstillämpningen har sådana fall ofta bedömts som grovt brott med stöd av punkt 4, särskilt om det har funnits risk för att barn kan komma i kontakt med vapnet.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Se t.ex. Göta hovrätts dom den 8 mars 2017 i mål B 1488-16 och Svea hovrätts dom den 13 oktober 2017 i mål B 7547-17.



Att en gärningsperson är påverkad av alkohol eller narkotika anges också i förarbetena till bestämmelsen i såväl vapenlagen som LBE, som en omständighet som kan påverka gärningens farlighet, om personens omdöme eller motoriska förmåga är nedsatt (prop. 2013/14:226 s. 47 och prop. 2016/17:92 s. 16). I sammanhanget bör framhållas att även den omständigheten att en person är påverkad av anabola steroider eller andra dopingpreparat bör kunna påverka gärningens farlighet, om personenens omdöme eller handlingskontroll är nedsatt till följd av missbruket.

Andra omständigheter som, enligt förarbetena, kan påverka bedömningen är om det rör sig om en överlåtelse av vapen eller vapendelar som kan betraktas som yrkesmässig eller på annat sätt är särskilt allvarlig (prop. 2013/14:226 s. 47).

Som framgått i det föregående tillämpas punkt 4 också i fall där vapnet inte är av sådan särskilt farlig beskaffenhet som gör att brottet ska bedömas som grovt enligt punkt 2, men där vapnets egenskaper i den aktuella situationen medför att gärningen kan sägas vara av särskilt farlig art. I det föregående har emellertid föreslagits att fler vapen ska bedömas som vapen av särskilt farlig beskaffenhet. Detta får till följd att vissa gärningar som tidigare bedömts som grova brott med stöd av punkt 4 i stället kommer att bedömas som grova brott med stöd av punkt 2.

Som ytterligare exempel på en omständighet som kan göra att gärningen är av särskilt farlig art anges i förarbetena att ett vapen respektive en explosiv vara innehas eller hanteras i en kriminell miljö eller en kriminell gruppering där den kan komma till brottslig användning (prop. 2013/14:226 s. 47 och prop. 2016/17:92 s. 16).

Den aktuella kvalifikationsgrunden att gärningen annars varit av särskilt farlig art synes på ett ändamålsenligt sätt bidra till att den situation som vapnet eller den explosiva varan förekommer i lyfts fram och särskilt beaktas. De i förarbetena angivna exemplen på när en gärning kan anses vara av särskilt farlig art framstår alltjämt som relevanta och bör även i fortsättningen kunna påverka bedömningen av ett vapenbrotts eller ett brott mot tillståndsplikten för explosiva varors svårhet i relation till andra sådana brott. Den omständigheten att ett vapen eller en explosiv vara innehafts i en kriminell miljö bör emellertid utgöra en egen, uttrycklig kvalifikationsgrund. Skälen för detta utvecklas nedan.

Kvalifikationsgrunderna i 9 kap. 1 a § första stycket 4 vapenlagen och 29 a § första stycket 3 LBE bör således kvarstå oförändrade. Som en konsekvens av att ytterligare en kvalifikationsgrund införs i respektive lagrum kommer emellertid den aktuella kvalifikationsgrunden att hänföras till en ny punkt 5 i vapenlagen, respektive en ny punkt 4 i LBE.

### **Kvalifikationsgrunden att gärningen ägt rum i en kriminell miljö**

I utredningsdirektiven anges särskilt att det bör övervägas om det ska läggas större vikt vid att ett vapen eller en explosiv vara har hanterats i en kriminell miljö. Den omständigheten att ett vapen eller en explosiv vara innehas i en kriminell miljö där vapnet eller varan kan befaras komma till brottslig användning utgör redan enligt befintlig reglering en försvårande omständighet, som kan göra att gärningen bedöms som grovt brott. Det framgår emellertid inte av lagtexten, utan kan endast utläsas ur förarbetena att den omständigheten ska beaktas inom kvalifikationsgrunden att gärningen varit av särskilt farlig art (se ovan).

Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten har framfört att det dels framstår som oklart vad som ligger i begreppet ”kriminell miljö”, dels att omständigheten inte beaktas i tillräcklig utsträckning av domstolarna.

Som utvecklas närmare i avsnitt 4.3.1 har det under senare år skett en kraftig ökning av våld där skjutvapen varit inblandade. Det dödliga skjutvapenvåldet har ökat kontinuerligt, från 17 fall år 2011 till 42 fall år 2018. Av Brå:s statistik framgår att en allt högre andel av det dödliga skjutvapenvåldet förekommer i konflikter i kriminella miljöer. Med konflikter i kriminell miljö avses i Brå:s statistik dödligt våld inom ramen för annan brottslig verksamhet (dock inte i direkt samband med rån eller inbrott) eller uppgörelser i samband med sådan verksamhet, exempelvis narkotikahandling eller organiserad brottslighet<sup>28</sup>. Mellan åren 2008 och 2013 miste närmare hälften av det totala antalet offer för dödligt skjutvapenvåld livet inom ramen för sådana konflikter, jämfört med en knapp femtedel

---

<sup>28</sup> Brå (2015a) *Det dödliga våldet i Sverige 1990-2014. En beskrivning av utvecklingen med särskilt fokus på skjutvapenvåldet*, Rapport 2015:14, s. 22.

mellan åren 1990 och 1995. I samband med tidigare straffskärpningar i LBE har också konstaterats 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).

Den redovisade brottsutvecklingen innebär att allt fler vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor begås i kriminella miljöer. Det är således fråga om en försvarande omständighet som torde föreligga relativt ofta. För att säkerställa att omständigheten får tillräckligt genomslag i rättstillämpningen bör den uttryckligen anges som en egen kvalifikationsgrund, i såväl vapenlagen som LBE. Det bör således i respektive lagrum införas en ny punkt av vilken det framgår att vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om vapnet respektive den explosiva varan har innehafts eller hanterats i en kriminell miljö.

Begreppet kriminell miljö bör innefatta alla platser där kriminell verksamhet bedrivs eller där kriminellt belastade personer uppehåller sig. Som exempel kan nämnas bostäder eller andra platser där narkotikaförsäljning, prostitution eller annan organiserad brottslighet förekommer.<sup>29</sup> Begreppet kriminell miljö bör emellertid också kunna avse ett i vidare bemärkelse kriminellt sammanhang. Ett vapen eller en explosiv vara bör exempelvis anses innehas i en kriminell miljö om vapnet eller den explosiva varan anträffas i en bostad vars innehavare har anknytning till en kriminell gruppering eller ett kriminellt nätverk, eller samtidigt är involverad i annan brottslighet.<sup>30</sup> Detsamma gäller då ett vapen eller en explosiv vara anträffas i ett fordon i vilket kriminellt belastade personer färdas.

Det bör i de flesta fall kunna antas att förekomsten av ett vapen eller en explosiv vara i en kriminell miljö är förenad med en risk att vapnet eller den explosiva varan ska komma till brottslig användning. Med brottslig användning avses inte enbart att ett vapen avfyras eller att en explosiv vara detoneras. Också annan brottslig användning,

<sup>29</sup> En genomgång av hovrättsdomar visar att vapen ofta har ansetts innehafts i kriminella miljöer när de har förvarats lättillgängliga på platser där narkotikahandel förekommer (se t.ex. Svea hovrätts dom den 14 januari 2019 i mål B 11472-18, Hovrättens för västra Sverige dom den 4 juli 2018 i mål B 2982-18, Svea hovrätts dom den 21 december 2018 i mål B 11115-18 och Göta hovrätts dom den 27 april 2018 i mål B 765-18).

<sup>30</sup> Sammanhang där den som innehavt vapnet har tillhört eller uttryckt sympatier för en kriminell gruppering eller umgåtts i kriminella kretsar har i praxis ofta ansetts utgöra kriminella miljöer. Det gäller särskilt om den som innehaft vapnet dessutom burit skyddsväst vid gripandet eller vid tidigare tillfällen. (Se t.ex. Svea hovrätts dom den 29 juni 2018 i mål B 5027-18 och Hovrättens över Skåne och Blekinge dom den 31 augusti 2018 i mål B 2190-18.)

såsom att vapnet eller den explosiva varan används vid hot eller andra former av påtryckningar, inkluderas.

Om ett vapen eller en explosiv vara påträffas i en kriminell miljö bör det således som utgångspunkt finnas anledning att befara att vapnet eller den explosiva varan kan komma till brottslig användning. Det framstår därför som obehövt att införa ett rekvisit med den innebörden i bestämmelsen. För det fall det i det enskilda fallet kan konstateras att risken för att vapnet eller den explosiva varan skulle komma till brottslig användning varit obefintlig, kan det beaktas som en för mildrande omständighet vid den helhetsbedömning som alltid ska göras.

### 3.5.2 Kvalifikationsgrunderna för synnerligen grovt brott

**Förslag:** Vid bedömningen av om ett vapenbrott eller ett brott mot tillståndsplikten för explosiva varor är synnerligen grovt ska, utöver omständigheten att gärningen avsett ett stort antal vapen respektive ett stort antal explosiva varor eller en särskilt stor mängd av en vara, särskilt beaktas om gärningen avsett flera vapen av särskilt farlig beskaffenhet eller explosiva varor av särskilt farlig beskaffenhet.

Om ett vapenbrott är synnerligen grovt döms, enligt 9 kap. 1 a § andra stycket vapenlagen, 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.

Bestämmelsen om synnerligen grovt vapenbrott infördes i vapenlagen år 2014. I förarbetena uttalas att det kunde ifrågasättas om det dåvarande maximistraffet för grovt vapenbrott gav tillräckligt utrymme att fullt ut beakta brottslighetens allvar när ett brott avsåg ett mycket stort antal vapen. (Se prop. 2013/14:226 s. 35 och 42.)

För att ett vapenbrott ska vara synnerligen grovt bör det, enligt förarbetena, som utgångspunkt krävas att gärningen har avsett ett stort antal vapen. Eftersom även andra försvårande omständigheter bör vägas in i bedömningen har emellertid inte angetts vilket antal det bör röra sig om. Ju farligare vapen det är fråga om, eller ju mer

försvårande omständigheterna i övrigt är, desto färre vapen bör krävas. De omständigheter som anges i 1 a § första stycket bör enligt förarbetena vara av särskild betydelse för bedömningen, men det betonas att en helhetsbedömning måste göras där alla relevanta omständigheter ska beaktas. (Se a. prop. s. 48.)

På motsvarande sätt anges i 29 a § andra stycket LBE att om ett brott mot tillståndsplikten för explosiva varor 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.

Bestämmelsen om synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor infördes i LBE år 2017, varvid samma skäl anfördes som vid införandet av det synnerligen grova vapenbrottet. Även om det således i första hand är brott som avser ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara som bör rubriceras som synnerligen grova brott, betonas i förarbetena att samtliga relevanta omständigheter ska tas med i bedömningen och att det därför kan förekomma fall då det finns skäl att bedöma ett brott som synnerligen grovt även om det avser ett mindre antal eller en mindre mängd av en explosiv vara. (Se prop. 2016/17:92 s. 16.)

### **Praxis avseende gränsdragningen mellan grovt och synnerligen grovt brott**

När det gäller gränsdragningen mellan grovt och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor saknas vägledande praxis. Straffskalan för synnerligen grovt brott torde ännu inte ha tillämpats av Högsta domstolen eller hovrätterna.

Även när det gäller frågan var gränsen mellan grovt och synnerligen grovt vapenbrott ska dras är praxis sparsam. Frågan prövades av Högsta domstolen i rättsfallet NJA 2017 s. 794. Tre personer innehade fem helautomatiska automatkarbiner, fem magasin till vapnen som innehöll totalt 99 skarpa patroner samt ytterligare 280 skarpa patroner. Tre av automatkarbinerna var angripna av rost men fullt funktionsdugliga. Vapnen, magasinerna och ammunitionen hade innehafts på allmän plats och transporterats i en taxi i Stockholms förorter. Högsta domstolen uttalade att det rent språkligt i många fall kan sättas i fråga om ett antal om fem vapen kan anses vara ett

stort antal vapen, men att uttrycket är vagt och att det inte finns något som, i det här sammanhanget, helt utesluter det. Domstolen framhöll emellertid behovet av en differentierad straffmätning och att den prövning som görs måste skapa utrymme i den övre delen av straffskalan för fall som avser befattning med ett avsevärt mycket större antal vapen, och då befattningen sker i sammanhang som är mer allvarliga. Sammantaget fann därför Högsta domstolen att innehavet av de fem automatkarbinerna och ammunitionen inte kunde anses utgöra ett synnerligen grovt vapenbrott. Brottet bedömdes i stället som grovt vapenbrott.

Två av fem justitieråd var skiljaktiga och ansåg att innehavet skulle bedömas som synnerligen grovt vapenbrott. Med hänsyn till att det varit fråga om helautomatiska automatkarbiner som i princip saknar annat användningsområde än beskjutning mot människor och som utgör vapen av särskilt farlig beskaffenhet, ansåg de att redan antalet vapen låg nära den gräns där brottet måste anses som synnerligen grovt. Därtill beaktades att innehavet inte bara avsåg vapnen utan även skarp ammunition i stor mängd, att vapnen och ammunitionen innehafts på allmän plats samt att det var uppenbart att vapnen efter fullbordad transport skulle komma till brottslig användning. De skiljaktiga justitieråden uttalade vidare att bedömningen måste göras utifrån samtliga omständigheter och med utgångspunkt i den fara som typiskt sett är förenad med befattningen. Gärningen måste därför anses vara av ett så allvarligt slag att den faller under bestämmelsen om synnerligen grovt vapenbrott.

Det finns relativt få hovrättsdomar som avser synnerligen grovt vapenbrott. I tiden efter det ovan nämnda rättsfallet från Högsta domstolen har Hovrätten över Skåne och Blekinge den 29 mars 2018 i mål B 134–18 bedömt en gärning bestående i innehav, reaktivering och överlåtelse av 64 deaktiverade vapen som synnerligen grovt vapenbrott. De tilltalade dömdes också för grov smuggling bestående i föregående införsel av 174 deaktiverade vapen.

I Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 20 september 2018 i mål B 2296–18 uttalade hovrätten att ett handlande som bestod i införsel av 13 vapen, varav fyra automatkarbiner och en kulsprutepestol, tillsammans med skarp ammunition och en ljuddämpare, i sig utgjorde ett synnerligen grovt vapenbrott och grov smuggling. Innehavet ansågs dock i alla delar utgöra ett led i den olovliga införseln, varför handlandet endast föranledde ansvar enligt

smugglingslagen. (Konkurrensfrågan behandlas närmare i avsnitt 5.2.2 och 5.3.1.)

I Hovrätten för Västra Sveriges dom den 13 september 2018, mål B 3706–18 bedömdes däremot innehav och förvaring av tio vapen, därav två automatvapen, och 395 tillhörande patroner, som grovt vapenbrott. Vapnen och ammunitionen hade innehafts i en bil på en icke inhägnad parkeringsplats, dvs. på allmän plats. Den tilltalade dömdes också för grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor för samtidigt innehav av två handgranater.

Vidare bedömde Hovrätten över Skåne och Blekinge den 8 april 2019 i mål B 568-19 att ett innehav på allmän plats av tio halvautomatiska, ombyggda tårgasvapen tillsammans med 100 skarpa kulpatroner, utgjorde ett grovt, men inte synnerligen grovt, vapenbrott.

## Den faktiska förekomsten av ärenden med flera vapen

Av uppgifter ur NFC:s vapenärendesystem framgår att det mycket sällan förekommer ett stort antal vapen i ett och samma ärende.

Under femårsperioden 2014–2018 registrerades (baserat på brottsdatum) totalt 3 571 ärenden som avsåg ett eller flera vapen. Av dessa innehöll 322 ärenden en eller flera helautomatiska vapen. 419 ärenden innehöll ett eller flera start- eller tårgasvapen som modifierats till att skjuta ut projektiler.

Endast tre av ärenden innehöll *fler än fem helautomatiska vapen*. Det motsvarar 9,3 promille av alla ärenden med helautomatiska vapen och endast 0,8 promille av det totala antalet vapenärenden. *Fler än tio helautomatiska vapen* förekom i endast ett ärende, vilket utgör 3,1 promille av alla ärenden med helautomatiska vapen och 0,3 promille av alla vapenärenden.

Vidare förekom *fler än fem modifierade start- eller tårgasvapen* i två ärenden. Det motsvarar 4,8 promille av alla ärenden med sådana vapen och 0,6 promille av alla vapenärenden. Inga ärenden innehöll *fler än tio modifierade start- eller tårgasvapen*.

## Fler gärningar bör rubriceras som synnerligen grova brott

Utifrån de redovisade avgörandena från Högsta domstolen och hovrätterna kan konstateras att gränsen för när antalet vapen motiverar

att ett vapenbrott bedöms som synnerligen grovt har satts högt. Högsta domstolen har slagit fast att det inte räcker med fem vapen med en stor mängd tillhörande ammunition, ens när vapnen är av särskilt farlig beskaffenhet och har innehafts i ett fordon på allmän plats. Av den redovisade ärendestatistiken framgår att en sådan tillämpning av bestämmelsen torde innebära att det endast i extrema undantagsfall finns förutsättningar att rubricera ett vapenbrott som synnerligen grovt.

I avsnitt 3.5.3 föreslås att maximistraffet för synnerligen grovt brott ska höjas. Med utgångspunkt i majoritetens resonemang i rättsfallet NJA 2017 s. 794 kan slutsatsen dras att – med den här föreslagna ändringen av straffskalan – flera gärningar som i dag bedöms som grova vapenbrott bör kunna kvalificeras som synnerligen grova vapenbrott.

Vid bedömningen av var gränsen bör dras mellan det grova och det synnerligen grova brottet måste emellertid också proportionaliteten i straffsystemet beaktas. Som framgått i det föregående måste vid utformningen av såväl straffskalor som kvalifikationsgrunder vid gradindelade brott beaktas att det bör råda en relativ proportionalitet mellan olika brott, så att svårare brott bestraffas strängare än lindrigare brott. Vidare finns ett nära samband mellan frågan om till vilken grad ett visst brott hör och bedömningen av straffvärdet i det enskilda fallet.

Allmänt sett finns skäl att se allvarligare på s.k. effektbrott, alltså brott där skada uppkommit, än på s.k. beteendebrott. Vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor tillhör den senare kategorien. Det krävs varken att vapnet eller den explosiva varan har använts eller är avsett att användas för att den som utan tillstånd befattar sig med vapnet eller varan ska kunna straffas. Någon fara eller skada i det enskilda fallet behöver alltså inte konstateras utan brottet bygger på en presumtion att hanteringen är farlig. I det enskilda fallet har emellertid omständigheter som påverkar gärningens farlighet stor betydelse för brottets allvar. (Jfr SOU 2014:7 s. 53 f. och NJA 2017 s. 794.) Av de allmänna grunder för straffmätningen som kommer till uttryck i 29 kap. 1 § brottsbalken framgår också att gärningar som innefattat ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person anses ha ett särskilt högt straffvärde.



När straffvärdet för vapenbrott har satts i relation till allvarliga skadebrott har i förarbetena framhållits att ett fall av olaga innehav, överlåtelse eller utlåning av vapen ses som en brottsenhet (ett vapenbrott) oavsett det antal vapen hanteringen avser, vilket innebär att innehav av ett stort antal vapen betraktas som *ett* brott trots att det i praktiken skulle kunna ses som flerfaldig brottslighet. Det relativt höga minimistraffet för synnerligen grovt vapenbrott har i förarbetena också motiverats med att brottet som huvudregel förutsätter innehav av ett större antal vapen. (Se SOU 2013:7 s. 83, SOU 2014:7 s. 58 och prop. 2013/14:226 s. 35.)

Även om vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor inte förutsätter att någon skadas är syftet med kriminaliseringen att förebygga den skada som skjutvapen och explosiva varor kan orsaka, vilket också har framhållits vid tidigare straffskärpningar. Det har också anförts att tillgång till skjutvapen och explosiva varor många gånger utgör en förutsättning för att grova våldsbrott ska komma till stånd, att en uppkommen våldssituation riskerar att få betydligt svårare följder om skjutvapen eller explosiva varor förekommer samt att den ökade användningen av skjutvapen och explosiva varor medför inte minst ökade risker för skador även på personer som inte är involverade i de kriminella konflikter där våldet förekommer. Mot den bakgrunden har den under senare år skärpta synen på allvarliga våldsbrott ansetts utgöra skäl att även se strängare på allvarliga vapenbrott och allvarliga brott mot tillståndsplikten för explosiva varor. (Jfr prop. 2013/14:226 s. 34 och prop. 2017/18:26 s. 12.)

Det kan därutöver konstateras att straffminimum för de allvarligaste formerna av våldsbrotten – synnerligen grov misshandel, grov våldtäkt och grovt rån – är fem år, dvs. högre än straffminimum för synnerligen grovt vapenbrott. En jämförelse kan också göras med narkotikabrott, som i sin synnerligen grova form har ett minimistraff om sex års fängelse. Som kvalifikationsgrunder för synnerligen grovt narkotikabrott anges, att brottet avsett en synnerligen stor mängd narkotika, men även andra omständigheter exemplifieras, bl.a. att brottet annars varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art.

Det bör mot den nu angivna bakgrunden inte från proportionalitetssynpunkt krävas att ett synnerligen grovt vapenbrott alltid avser ett stort antal vapen. Av bestämmelsens förarbeten framgår

också att detta inte varit avsett att utgöra en ovillkorlig förutsättning för rubriceringen.

En alternativ utformning av bestämmelsen skulle kunna vara att låta motsvarande kvalifikationsgrunder gälla för det synnerligen grova brottet som för det grova brottet. Det skulle markera att samtliga omständigheter som kan kvalificera ett brott som grovt också kan kvalificera brottet som synnerligen grovt, om de är tillräckligt försvårande i relation till de omständigheterna. En sådan bestämmelse skulle emellertid inte ge någon konkret ledning för gränsdragningen mellan det grova och synnerligen grova brottet. Utgångspunkten att det framför allt är antalet vapen som ska beaktas vid rubriceringen av ett brott som synnerligen grovt framstår dessutom alltjämt som rimlig. Antalet vapen bör även fortsättningsvis vara en omständighet som kan medföra att brottet bedöms som synnerligen grovt. Inte enbart antalet vapen bör emellertid vara en utgångspunkt för bestämmande av brottets svårhet. En annan faktor som bör ges särskild vikt vid kvalificeringen är om det gäller vapen av särskild farlig beskaffenhet. Vid hanteringen av sådana vapen bör gärningen kunna bedömas som synnerligen grovt brott redan vid innehav av några hel- eller halvautomatiska vapen med tillhörande ammunition på allmän plats eller i en kriminell miljö.

Vad gäller det synnerligen grova brottet mot tillståndsplikten för explosiva varor bör också lyftas vid kvalificeringen av brottet, om det varit fråga om varor av särskilt farlig beskaffenhet, t.ex. handgranater, minor och bangers.

Bedömningen måste – som tidigare sagts – göras utifrån samtliga omständigheter och med utgångspunkt i den fara som typiskt sett är förenad med befattningen. Att bedömningen ska göras på det sättet framgår redan av uttalanden i den befintliga bestämmelsens förarbeten (jfr prop. 2013/14:226 s. 48) och har också konstaterats av Högsta domstolen i NJA 2017 s. 794.

Det kan slutligen nämnas att den föreslagna ändringen av kvalifikationsgrunden för grovt brott i 9 kap. 1 a § första stycket 2 vapenlagen innebär att fler vapen än tidigare kommer att betraktas som vapen av särskilt farlig beskaffenhet, vilket leder till att fler gärningar än i dag kommer att bedömas som grova brott. Ändringen torde emellertid också få till följd att fler gärningar bedöms som synnerligen grova brott, eftersom det som utgångspunkt bör krävas

färre vapen för den rubriceringen i de fall det rör sig om vapen av särskilt farlig beskaffenhet.

### 3.5.3 Straffmaximum för synnerligen grovt brott

**Förslag:** Straffskalan för synnerligen grovt vapenbrott och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ändras på så vis att straffmaximum höjs till fängelse i sju år.

Vid den senaste skärpningen av straffskalan för synnerligen grova vapenbrott och synnerligen grova brott mot tillståndsplikten för explosiva varor höjdes minimistraffen från fängelse tre år till fängelse fyra år, medan straffmaximum lämnades oförändrade. Skillnaden mellan straffminimum och straffmaximum för dessa brott minskade därmed från tre till två år.

Vid remissbehandlingen av departementspromemorian *Skjutvapen och explosiva varor – Skärpta straff för de grova brotten* (Ds 2017:24), som låg till grund för de senaste skärpningarna, invände såväl Svea hovrätt som Åklagarmyndigheten att straffskalan för de synnerligen grova brotten framstod som alltför snäv. Regeringen ansåg emellertid att det inte hade framkommit tillräckliga skäl att höja straffmaximum. I propositionen anfördes att man i detta sammanhang inte bör se straffskalorna för de synnerligen grova brotten isolerade för sig utan att straffskalorna för samtliga grader av vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor i stället sammantaget fick anses ge tillräckligt utrymme för en nyanserad straffmätning. Vidare påtalades att maximistraffet för de grövsta brotten hade höjts relativt nyligen från fyra till sex år, att straffskalorna för de synnerligen grova brotten används sällan samt att straffvärdet för synnerligen grovt vapenbrott har ansetts ligga nära straffminimum i de fall straffskalan har använts. (Se prop. 2017/18:26 s. 15.)

Straffskalorna för synnerligen grovt brott är reserverade för de allra grövsta gärningarna. Sedan den särskilda straffskalan för synnerligen grovt vapenbrott infördes år 2014 har den tillämpats i relativt få fall. När det gäller brott mot tillståndsplikten för explosiva varor torde den nya straffskalan för synnerligen grova brott inte alls ha tillämpats. I föregående avsnitt har emellertid konstaterats att den

hitillsvarande tillämpningen framstår som alltför restriktiv och att bestämmelserna ger utrymme för att rubricera fler gärningar som synnerligen grova brott. Vidare har i avsnitt 3.5.1 föreslagits att betydligt fler vapen än tidigare ska bedömas som vapen av särskilt farlig beskaffenhet. Fler gärningar än i dag kommer då att bedömas som grova brott. Ändringen torde också få till följd att fler gärningar bedöms som synnerligen grova brott, eftersom det som utgångspunkt bör krävas färre vapen för den rubriceringen i de fall det rör sig om vapen av särskilt farlig beskaffenhet.

Att fler brott rubriceras som synnerligen grova kan i sin tur skapa ett behov av att även öka utrymmet i den översta delen av straffskalan. Även om merparten av de synnerligen grova brotten alltjämt kommer att ha ett straffvärde som ligger i den nedre delen av straffskalan måste skalan vara utformad så att den ger utrymme för en nyanserad straffmätning även i mer sällsynta fall. Domstolarna måste ha beredskap att hantera brott som är grövre än de som hittills har varit föremål för prövning (jfr prop. 2016/17:92 s. 11). Det gäller inte minst mot bakgrund av det ökande våldet där skjutvapen är inblandade och den ökande förekomsten av vapen och explosiva varor i kriminella miljöer.

Vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor är konstruerade så att det blir fråga om *ett* brott oavsett det antal vapen, eller det antal eller den mängd explosiva varor, som gärningen avser. Det torde därför inte kunna uteslutas att mycket allvarliga gärningar kan komma att förövas, där straffvärdet motsvarar ett längre fängelsestraff än sex år. Åklagarmyndigheten angav vid den tidigare nämnda remissbehandlingen som exempel att någon förser en kriminell grupp eller en extremistisk organisation med en mycket stor mängd skjutvapen av militär karaktär och explosiva varor.

Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas om den nuvarande straffskalan för de synnerligen grova brotten lämnar ett tillräckligt utrymme för nyanserade bedömningar av de allra grövsta brotten. Det kan också konstateras att straffskalan, även vid en jämförelse med andra straffskalor för synnerligen grova brott, framstår som snäv.

Sammantaget finns därför skäl att höja straffmaximum för de synnerligen grova brotten. Straffmaximum bör lämpligen bestämmas till sju år. En ytterligare höjning framstår inte som motiverad

och skulle dessutom innebära att straffskalan för de synnerligen grova brotten blir vidare än straffskalan för de grova brotten.



## 4 Straffskalorna för smuggling av vapen och explosiva varor

### 4.1 Uppdraget

Straffskalorna för brott mot tillståndsplikten för explosiva varor och vapenbrott skiljer sig i flera avseenden från straffskalorna för smuglingsbrott. Det gäller särskilt minimistraflet för de grova brotten. I uppdraget ingår att göra en översyn av straffskalorna för smuggling av vapen och explosiva varor samt att överväga om det bör införas en separat reglering av sådan smuggling. I det sammanhanget ska också övervägas om ett synnerligen grovt smuglingsbrott ska införas. Vid behov ska lämpliga författningsändringar föreslås.

### 4.2 Gällande rätt

#### 4.2.1 Smuglingsbrott

I smuglingslagen finns bestämmelser om ansvar m.m. för gärningar som rör införsel till eller utförsel från landet av varor. Enligt 3 § första stycket smuglingslagen 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 fängelse i högst två år.

Detsamma gäller, enligt andra stycket, den som i samband med att en sådan vara förs in i 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.

För smuggling döms också, enligt tredje stycket, den som uppsåtligt

1. i strid med ett särskilt föreskrivet utförselförbud eller utförselvillkor för ut en vara från landet eller efter utförseln förfogar över varan i strid med förbudet eller villkoret,

2. 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,

3. till landet för in eller från landet för ut en vara med stöd av ett 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, eller

4. förfogar över en vara i strid med ett villkor som uppställts för eller i samband med varans införsel eller utförsel.

Med tullbehandling förstås enligt 2 § andra stycket smugglingslagen vad som föreskrivs i tullagstiftningen om att en vara ska läggas upp på tillfälligt lager, hänföras till ett tullförfarande eller återexporteras eller åtgärder enligt 3 kap. 1 § tullagen (2016:253), då varan förs in till eller ut från landet.

I 3 § fjärde stycket smugglingslagen anges att i de 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 förfarandet enligt inregränslagen. Vad som avses är den anmälningsplikt som enligt 4 § inregränslagen gäller för sådana varor som anges i 3 § (däribland vapen, explosiva varor och narkotika). Bestämmelsen om smuggling är således tillämplig även beträffande införsel från ett annat EU-land av de varor som är uppräknade i 3 § inregränslagen, i fall att anmälningsplikten enligt inregränslagen inte uppfylls.

Är smugglingsbrottet att anse som ringa döms, enligt 4 §, till penningböter. Om brottet är grovt döms, enligt 5 §, för grov smuggling till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen om brottet är grovt ska, enligt andra stycket, 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.

*Narkotikasmuggling* särbehandlas i 6 §. Bestämmelsen innefattar brott av normalgraden samt ringa, grov och synnerligen grov narkotikasmuggling. Straffskalorna motsvarar de straffskalor som enligt narkotikastrafflagen (1968:64) gäller för narkotikabrott av motsvarande grad (jfr 1–3 §§ narkotikastrafflagen). Straffskalan för narkotikasmuggling är således fängelse i högst tre år. Om brottet är ringa döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är att anse som grovt döms för grov narkotikasmuggling till fängelse i lägst två och högst sju år. Om brottet är att anse som synnerligen grovt, döms för synnerligen grov narkotikasmuggling till fängelse i lägst sex och högst tio år.

För smuggling som begås av grov oaktsamhet döms, enligt 7 § smugglingslagen, för *olovlig införsel* eller *olovlig utförsel* till fängelse i högst två år.

## Smuggling av vapen

Som huvudregel gäller, enligt 2 kap. 1 § första stycket d) vapenlagen, krav på tillstånd för att föra in skjutvapen till Sverige. Från kravet på tillstånd föreskrivs vissa undantag i 2 kap. 13 §.<sup>31</sup> Frågor om tillstånd prövas, enligt 2 kap. 2 §, av Polismyndigheten.

Utförsel regleras i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, förordningen (1992:1302) om krigsmateriel och, när det gäller överföring till ett annat land inom EU, i vapenförordningen. I de flesta fall är Polismyndigheten tillståndsmyndighet men i vissa fall ska ansökan prövas av Inspektionen för strategiska produkter (ISP). Huvudregeln är alltså att det krävs tillstånd även för utförsel av skjutvapen.

---

<sup>31</sup> En enskild person får, enligt 13 § punkt a) föra in de skjutvapen och den ammunition som han eller hon har rätt att inneha i Sverige för personligt bruk. Detsamma gäller sammanlutningar, huvudmän för museer och bevakningsföretag som meddelats tillstånd att inneha skjutvapen. Vidare får, enligt punkt b), enskilda personer som har permanent tillstånd från en behörig myndighet i Danmark, Finland eller Norge att där inneha jakt- eller tävlings-skjutvapen medföra dessa vapen med tillhörande ammunition vid vistelse i Sverige för tillfällig användning vid jakt eller tävling här samt vid resa genom Sverige till Danmark, Finland eller Norge i anslutning till tillfällig användning vid jakt eller tävling i något av de länderna.

Därutöver finns bestämmelser om anmälningsskyldighet vid införsel och utförsel av vapen och ammunition.<sup>32</sup> När det gäller införsel och utförsel inom EU regleras anmälningsskyldigheten i lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen). Av 3 § 3 och 4 § andra stycket inregränslagen följer att den som från ett annat EU-land till Sverige för in eller från Sverige till ett sådant land för ut vapen och ammunition som avses i vapenlagen alltid ska anmäla varan till Tullverket. Anmälningsskyldighet föreligger också vid införsel från eller utförsel till ett område utanför EU:s tullområde. Denna skyldighet följer av de allmänna bestämmelserna om import och export i tullkodexen<sup>33</sup>.

### Smuggling av explosiva varor

I 16 § lagen om brandfarliga och explosiva varor (LBE) föreskrivs att den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor ska ha tillstånd till det. Med överföring avses enligt 1 § varje fysisk förflyttning inom Sverige eller till Sverige från land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller land som enligt avtal med Europeiska unionen utgör en del av Europeiska unionens inre marknad för varor. Med import avses, enligt samma lagrum, införsel till Sverige från annat land än land som ingår i EES eller land som enligt avtal med Europeiska unionen utgör en del av Europeiska unionens inre marknad för varor. Med export avses utförsel från Sverige till ett sådant land. I Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter om tillstånd för överföring, import och export av explosiva varor (MSBFS 2016:4) finns regler om undantag från den generella tillståndsplikten enligt 16 § LBE.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Anmälningsskyldigheten anses dock inte utgöra ett särskilt föreskrivet villkor för införsel respektive utförsel. Det får till följd att den som har tillstånd att föra in vapen och ammunition till Sverige inte kan dömas till ansvar för smuggling om han eller hon låter bli att anmäla införseln till Tullverket (se prop. 2011/12:109 s. 24 ff.).

<sup>33</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen.

<sup>34</sup> Bland annat gäller enligt 2 kap. 2 § MSBFS 2016:4 undantag från kravet på tillstånd för överföring av 1) explosiva varor som är avsedda för användning av Försvarmakten, 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

Liksom beträffande vapen och ammunition gäller anmälnings-skyldighet vid införsel och utförsel av explosiva varor. Anmälnings-skyldigheten för explosiva varor enligt inregränslagen är emellertid inte generell utan gäller, enligt 3 § 16 och 4 § första stycket, endast om tillstånd som krävs för att föra in eller ut den aktuella varan saknas eller har erhållits på felaktig grund.

#### **4.2.2 Vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor**

I avsnitt 3.2 finns en närmare redogörelse för bestämmelserna om vapenbrott respektive brott mot tillståndsplikten för explosiva varor.

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

Om brottet är grovt döms, enligt 1 a § första stycket, till fängelse i lägst två och högst fem år. Om brottet är synnerligen grovt döms, enligt 1 a § andra stycket, till fängelse i lägst fyra och högst sex år.

I 9 kap. 4 § vapenlagen anges att bestämmelser om straff för olovlig införsel av vapen eller ammunition och för försök till sådant brott finns i smugglingslagen. Genom hänvisningen har förutsatts att det vapeninnehav som konstituerar den olovliga införseln inte bör för-anleda ansvar enligt vapenlagen, utan enbart enligt smugglingsbe-stämmelsen.

Brott mot tillståndsplikten enligt 16 § LBE straffbeläggs i 29 och 29 a §§ LBE.

Den som av oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten för explo-siva varor döms, enligt 29 § första stycket, till böter. Enligt andra stycket döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten för explosiva varor till böter eller fängelse i högst tre år.

---

och ammunition, och som mottagaren har rätt att hantera, eller 3) ammunition som omfattas av vapenlagen samt tändhattar eller andra tändmedel till sådan ammunition.

Om ett uppsåtligt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor är att anse som grovt (i det följande benämnt grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor) döms, enligt 29 a § första stycket, till fängelse i lägst två och högst fem år. Om brottet är synnerligen grovt döms, enligt andra stycket, till fängelse i lägst fyra och högst sex år.

I 30 § första stycket anges att i ringa fall döms inte till ansvar enligt LBE. I andra stycket samma paragraf anges att till ansvar enligt 28 eller 29 § döms inte om gärningen är belagd med straff i brottbalken eller smugglingslagen. Det innebär att smugglingsbrott konsumerar brott mot tillståndsplikten för explosiva varor av normalgraden. Bestämmelsen i 30 § andra stycket omfattar däremot inte brott mot tillståndsplikten för explosiva varor som anses grova eller synnerligen grova.

I avsnitt 3.5.3 föreslås att maximistraffet för synnerligen grovt vapenbrott och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ska höjas till fängelse sju år.

## 4.3 Brottutvecklingen

### 4.3.1 Ökat skjutvapenvåld och ökad införsel av illegala vapen

Brotsförebyggande rådet (Brå) ansvarar för den officiella kriminalstatistiken i Sverige och redovisar årligen kriminalstatistik i form av bl.a. anmälda brott och personer lagförda för brott. Statistiken över anmälda brott omfattar alla händelser som anmälts och registrerats som brott hos Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket och Ekobrottsmyndigheten. De anmälda brotten inkluderar således även händelser som efter utredning visar sig vara annat än brott.

Brå:s statistik om vapenbrott visar att det totala antalet anmälda brott mot vapenlagen låg på en relativt konstant nivå under åren 2008–2013 men att antalet därefter har ökat kontinuerligt, från 4 619 brott år 2013 till 6 460 brott år 2017. Under år 2018 anmäldes 6 678 brott mot vapenlagen. Brottstypen innefattar emellertid även ”annat brott mot vapenlagen”, som innehåller en rad olika mer eller mindre allvarliga brott mot vapenlagen, och en stor del av ökningen har i vart

fall tidigare kunnat förklaras av att antalet anmälda brott i den gruppen har ökat markant (jfr Ds 2014:7 s. 33).

I Brå:s statistik redovisas anmälda olaga innehav av vapentyperna pistol, revolver och kulsprutepistol särskilt. Dessa brottstyper har tidigare legat på en relativt konstant nivå om cirka 900–1 000 anmälda brott per år. Åren 2015 och 2016 ökade emellertid siffran till 1 138 respektive 1 178. År 2017 ökade antalet anmälningar ytterligare, till 1 266, för att år 2018 uppgå till hela 2 268 anmälda brott<sup>35</sup>. Av de anmälda brotten år 2018 avsåg 1 188 grova eller synnerligen grova brott.

Brå publicerar också särskild statistik över konstaterade fall av dödligt våld i Sverige. Sedan år 2011 redovisar Brå särskilt hur stor del av de brotten som har begåtts med skjutvapen. Statistiken visar att antalet fall där skjutvapen använts har ökat kontinuerligt sedan år 2011 (undantaget år 2016), från 17 fall år 2011 till 43 fall år 2018. Under år 2018 konstaterades totalt 108 fall av dödligt våld i Sverige, vilket innebär att skjutvapen användes i 40 procent av fallen.<sup>36</sup>

Mycket tyder på att också våld med skjutvapen utan dödlig utgång har ökat. Den officiella kriminalstatistiken omfattar inte uppgifter om antalet anmälda skjutningar. En särskild analys från Brå avseende åren 2006 och 2014<sup>37</sup> visar dock att totalt 365 bekräftade och sannolika skjutningar ägde rum under år 2014, jämfört med 306 bekräftade och sannolika skjutningar under år 2006. Detta motsvarar en tjugoprocentig ökning. Bland de anmälda skjutningarna fanns uppgifter om skottskador på person i 75 fall år 2006 och 111 fall år 2014. Enligt statistik från Polismyndigheten har 135 personer skadats (utan att dödas) till följd av skjutningar under år 2018.

Brå:s statistik visar också att våldet med skjutvapen och skottlossningar är vanligare i storstadslänen än i övriga landet och förekommer särskilt i områden som präglas av ett socioekonomiskt

---

<sup>35</sup> Den stora ökningen år 2018 kan enligt uppgift från Polismyndigheten delvis hänföras till att de straffskärpningar i vapenlagen som trädde i kraft den 1 januari 2018 har inneburit ökade möjligheter att använda tvångsmedel och därmed också att upptäcka och beivra vapenbrott. Därtill har Polismyndigheten under år 2018 bedrivit ett intensivt, riktat arbete för att minska antalet illegala vapen, bl.a. genom s.k. särskilda händelser i flera regioner (exempelvis Max i Stockholm och Lynx i område Mitt), kombinerat med särskilda utbildningsinsatser inom myndigheten.

<sup>36</sup> Se Brå *Konstaterade fall av dödligt våld. En granskning av anmält dödligt våld 2018*.

<sup>37</sup> Brå (2015b) *Skjutningar 2006 och 2014 – omfattning, spridning och skador, Kortanalys 7/15*.

utanförskap. Vidare framgår att en allt högre andel av det dödliga skjutvapenväldet förekommer i konflikter i kriminella miljöer.<sup>38</sup>

Brå har lyft fram en ökad tillgång på illegala vapen som en tänkbar förklaring till den beskrivna utvecklingen, men understrukt att förekomsten av och tillgången på illegala skjutvapen är svår att uppskatta. Den sammantagna bedömningen inom polis och tull är emellertid att förekomsten av illegala vapen har ökat i Sverige de senaste tjugo åren. Inte minst i fråga om enhandsvapen tillverkade på Balkan och i Tjeckien bedöms tillgången ha blivit större efter östblockets fall och inbördeskrigen på Balkan i början av 1990-talet.<sup>39</sup> I tidigare kartläggningar uppges att de illegala vapnen förs in i landet i huvudsak genom småskalig ”myrtrafik”, snarare än genom storskalig smuggling. Det konstateras också att det inte i någon större utsträckning förekommer att vapen stjäls i Sverige från användare som innehar dem med licens.<sup>40</sup>

Polismyndigheten har i rapporten *Insatser mot illegala vapen och explosiva varor i landet* (Ju2015/09349/PO) den 20 februari 2018 konstaterat att många illegala vapen som anträffas i Sverige kommer från länder i forna Jugoslavien. Ett stort inflöde av illegala vapen anges också ske i form av deaktiverade vapen som inhandlas legalt från länder som Slovakien, Tjeckien och Tyskland. När vapnen illegalt har förts in i landet modifieras de till skarpa vapen. Detsamma gäller start- och gasvapen som är licensfria i många länder och som enkelt kan konverteras till skarpa vapen. Enligt uppgift från Polismyndigheten beslagtogs 122 ombyggda start-/gasvapen år 2015 och 185 sådana vapen år 2016. Antalet beslag har därefter ökat ytterligare, till 217 stycken år 2017 och 257 stycken år 2018.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Med konflikter i kriminell miljö avses här dödligt våld inom ramen för annan brottslig verksamhet (dock inte i direkt samband med rån eller inbrott) eller uppgörelser i samband med sådan verksamhet, exempelvis narkotikahandling eller organiserad brottslighet. Se Brå (2015a) *Det dödliga våldet i Sverige 1990–2014. En beskrivning av utvecklingen med särskilt fokus på skjutvapenväldet*.

<sup>39</sup> Se Brå (2015a) *Det dödliga våldet i Sverige 1990–2014. En beskrivning av utvecklingen med särskilt fokus på skjutvapenväldet*, s. 50 ff.

<sup>40</sup> Se Brå (2012c) *Brottslighet och trygghet i Malmö, Stockholm och Göteborg. En kartläggning och Tullverket (2014) Minska införseln av illegala skjutvapen. Redovisning av regeringsuppdrag* (dnr STY 2013–3).

<sup>41</sup> Enligt Polismyndigheten är de uppgifter angående beslagtagna start-/gasvapen som redovisas i slutredovisningen *Insatser mot illegala vapen och explosiva varor i landet* (Ju2015/09349/PO) felaktiga.

### 4.3.2 Ökad användning och införsel av explosiva varor

I samband med att inregränslagens tillämpningsområde utökades år 2017 till att även avse explosiva varor konstaterades att det under senare år hade skett en kraftig ökning av den illegala förekomsten av explosiva varor, främst handgranater, i Sverige. I förarbetena till lagändringen (prop. 2016/17:169 s. 13) anförde regeringen bl.a. följande. Det finns tydliga tecken på att personer som tillhör kriminella grupperingar har tillgång till explosiva varor i större utsträckning än tidigare och också har en större benägenhet att använda dessa. När hanteringen av explosiva varor har koppling till kriminella grupperingar finns en påtaglig risk för att den explosiva varan ska komma till användning i samband med brott. Enligt regeringens uppfattning är det angeläget att förhindra att dessa varor olovligen förs in i landet. Vidare konstaterades att förebyggande av olaglig hantering av explosiva varor är en prioriterad fråga inom EU.

Brå för ingen statistik över anmälda brott mot LBE. Däremot redovisas statistik över personer lagförda för brott mot LBE där detta brott utgör huvudbrott.

När det gäller förekomsten av handgranater i samhället visar Polismyndighetens beslagsstatistik att det under år 2014 registrerades 8 ärenden där en handgranat tagits i beslag eller detonerat. En markant ökning skedde under år 2015 då 45 handgranater (varav 21 detonerade) togs i beslag. Under år 2016 ökade denna siffra ytterligare till 55 handgranater (varav 35 detonerade). För år 2017 var siffran något lägre – då togs 43 handgranater (varav 21 detonerade) i beslag. Under år 2018 beslagtogs 55 handgranater (varav 19 detonerade).

Enligt uppgift från Polismyndigheten har i princip alla handgranater som påträffas i landet förts hit illegalt. Det rör sig i stort sett uteslutande om handgranater som tillverkats i forna Jugoslavien under åren 1979–1995. Att handgranaterna är gamla, och dessutom ofta har förvarats nergrävda, innebär särskilda säkerhetsrisker. En ärjad handgranat detonerar ofta inte som avsett när sprinten dras ur. Explosionen kan då utlösas långt senare, exempelvis genom att handgranaten plockas upp av en förbipasserande eller av vibrationer i marken.

Under senare år har också den kriminella användningen av kraftig pyroteknik, s.k. bangers, ökat. Enligt uppgift från Polismyndigheten

har tillfälliga nedgångar av handgranatsattacker i en viss polisregion ofta kompenseras av en samtidig ökning av attacker med andra typer av explosiva varor, främst bangers. Som närmare beskrivs i avsnitt 3.5.1 kan vissa typer av bangers, t.ex. Cobra 8 och Cobra 20, orsaka lika kraftiga explosioner som en handgranat. Dessa pyrotekniska varor är förbjudna i Sverige, men får användas utan tillstånd i flera andra länder och kan enkelt och relativt billigt beställas via utländska nätbutiker.

#### 4.4 Överväganden och förslag

**Förslag:** I smugglingslagen införs en separat reglering av smuggling av vapen och smuggling av explosiv vara. Brotten ges särskilda brottsbeteckningar och delas in i brott av normalgraden, ringa, grovt och synnerligen grovt brott.

I 2 § andra stycket smugglingslagen införs definitioner av begreppen vapen och explosiva varor. Med vapen avses dels sådana skjutvapen som avses i vapenlagen, dels sådana vapen och andra föremål som vid tillämpning av vapenlagen jämföras med skjutvapen. Med explosiva varor avses sådana produkter som omfattas av tillståndsplikten enligt LBE.

För ringa vapensmuggling döms till böter eller fängelse högst sex månader, för vapensmuggling av normalgraden döms till fängelse högst tre år, för grov vapensmuggling döms till fängelse i lägst två och högst fem år och för synnerligen grov vapensmuggling döms till fängelse i lägst fyra och högst sju år. För smuggling av explosiv vara införs motsvarande straffskala med undantag för det ringa brottet. För ringa smuggling av explosiv vara döms till penningböter.

Vid bedömningen av om ett smugglingsbrott som avser vapen eller explosiv vara är grovt ska särskilt beaktas om

- gärningen avsett vapen respektive en explosiv vara som med hänsyn till dess effekt, konstruktion eller utformning har varit av särskilt farlig beskaffenhet,
- gärningen har avsett flera vapen respektive flera varor eller en stor mängd av en vara,
- gärningen ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, eller



- verksamheten eller gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Vid bedömningen av om ett vapensmugglingsbrott är att anse som synnerligen grovt ska särskilt beaktas om gärningen har avsett ett stort antal vapen eller flera vapen av särskilt farlig beskaffenhet.

Vid bedömningen av om smugglingsbrott som avser explosiv vara är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har avsett ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara eller varor av särskilt farlig beskaffenhet.

Alla svårhetsgrader av vapensmuggling och smuggling av explosiv vara straffbeläggs på försöksstadiet. Även förberedelse och stämpling till normalgraden samt de grova och synnerligen grova brotten straffbeläggs, liksom förberedelse till ringa vapensmuggling.

Förslaget att ansvar för vapensmuggling och smuggling av explosiva varor ska behandlas i särskilda paragrafer föranleder också tillägg i 7 §, som innehåller straffbestämmelser om olovlig införsel och utförsel, och 15 §, som innehåller bestämmelser om frivillig rättelse.

#### 4.4.1 Straffskalorna för smuggling av vapen och explosiva varor bör skärpas

Som framgått i det föregående talar mycket för att tillgången på illegala vapen och explosiva varor har ökat kraftigt under senare år. Att vapen och explosiva varor förekommer illegalt i samhället är i de flesta fall ett resultat av att de smugglats in i landet. Det framstår därför som mycket angeläget att stoppa införseln av sådana varor.

Straffskalorna för smuggling av vapen respektive explosiva varor skiljer sig i flera avseenden åt från straffskalorna för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor. Det gäller framför allt minimistrammen för de grova brotten. För grovt vapenbrott och grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor döms till fängelse i lägst två år. Om brottet är synnerligen grovt är minimistrammet fängelse fyra år. För grova smugglingsbrott döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Som framgår i avsnitt 3.3 har straffskalorna för såväl vapenbrott som brott mot tillståndsplikten för explosiva varor skärpts avsevärt under senare år. Av skäl som utvecklats i avsnitt 3.5.3 föreslås också att maximistraffet för de synnerligen grova brotten ska höjas till fängelse sju år. Vidare föreslås vissa ändringar i kvalifikationsgrunderna som innebär att fler gärningar kommer att bedömas som grova eller synnerligen grova brott. Den skärpta synen på grova vapenbrott och grova brott mot tillståndsplikten för explosiva varor har emellertid hittills inte fått något genomslag när det gäller straffskalan för smuggling av sådana varor.

Som utvecklas närmare i avsnitt 3.4.1 är principerna om proportionalitet och ekvivalens grundläggande inom straffrätten, vilket innebär att svårare brott ska bestraffas strängare än lindrigare brott (proportionalitet) och att brott som är lika svåra ska bestraffas lika strängt (ekvivalens). Det är enbart dessa principer som ska styra utformningen av straffskalor och bedömningen av ett brotts abstrakta straffvärde. (Jfr SOU 2014:43 s. 235 och prop. 2015/16:111 s. 21.)

Vid olovlig införsel av vapen har det förutsatts att det innehav som konstituerar den olaga införseln inte bör föranleda ansvar enligt vapenlagen, utan enbart enligt smugglingslagen (se 9 kap. 4 § vapenlagen och prop. 1999/2000:124 s. 113). Det efterföljande innehavet kan däremot i vissa fall medföra ansvar för olaga innehav enligt vapenlagens bestämmelser. När det gäller olovlig införsel av explosiva varor framstår det som något oklart hur konkurrensfrågan ska lösas när det rör sig om grova brott. Detta utvecklas vidare i avsnitt 5.2.2 och 5.3.2.

I många fall kan det framstå som en ren slump om en person ertappas med ett vapen vid ankomst till riket, och därför åtalas och döms för smugglingsbrott, eller om vapeninnehavet upptäcks när personen redan befinner sig i Sverige med vapnet, och därför åtalas och döms för vapenbrott. Detta påtalades av den utredning som låg till grund för straffskärpningarna i vapenlagen år 2014. Utredningen konstaterade att slumpen kunde tyckas få oskäliga konsekvenser om straffskalan, så som föreslogs, skulle höjas för vapenbrottet, men inte för smugglingsbrottet och det grova vapenbrottet dessutom skulle delas in i grovt vapenbrott och synnerligen grovt vapenbrott. Att överväga skärpningar i smugglingslagen låg emellertid utanför utredningens uppdrag. Det konstaterades också att straffskalan för

smugglingsbrott ändå gav utrymme för att beakta den skärpta synen på vapenbrott vid straffmätningen av smugglingsbrott som avser vapen. (Se SOU 2014:7 s. 23.) Regeringen instämde i detta och tillade att smugglingsbrottet hade samma straffmaximum – fängelse sex år – som vapenbrottet föreslogs få (prop. 2013/14:226 s. 38).

I regel måste åtgärden att olovligt föra in ett vapen eller en explosiv vara i landet anses ha ett minst lika högst straffvärde som att därefter inneha samma vapen eller explosiva vara i landet. Med den nuvarande regleringen går det visserligen normalt sett att uppnå från proportionalitetssynpunkt godtagbara resultat vid straffmätningen av sådana smugglingsbrott. Den nu föreslagna höjningen av maximistraffet för de synnerligen grova vapenbrotten och brotten mot tillståndsplikten för explosiva varor kommer emellertid inte att kunna beaktas vid straffmätningen av de allvarligaste smugglingsbrotten, eftersom straffmaximum för grovt smugglingsbrott är sex års fängelse. Det talar starkt för att i vart fall höja straffmaximum för smuggling av vapen och explosiva varor.

Det skulle emellertid leda till större förutsebarhet och tydlighet om den skärpta synen på smuggling av vapen och explosiva varor även i övrigt avspeglades i straffskalornas utformning. Proportionalitets- och ekvivalensprinciperna ska beaktas inte enbart vid domstolens straffmätning i det enskilda fallet utan även vid lagstiftarens utformning av straffskalorna.

Därtill kommer att det faktum att straffskalan för smuggling har lämnats oförändrad också har medfört att det uppstått oklarheter kring hur konkurrensfrågor mellan vapenbrott och smugglingsbrott fortsättningsvis bör lösas. Att som hittills låta vapenbrott konsumeras av smugglingsbrott står i konflikt med den allmänna straffrättsliga principen att vid straffbud med samma skyddsintresse normalt ska dömas för det brott som har den strängaste straffskalan. Detta gör sig gällande med ännu större styrka vid en höjning av maximistraffet för synnerligen grovt vapenbrott. En motsatt lösning av konkurrensfrågan skulle å andra sidan få negativa konsekvenser för Tullverkets möjligheter att förhindra och utreda brott. Dessa frågor utvecklas vidare i avsnitt 5.

Sammanfattningsvis bör således den skärpta synen på allvarligare vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor avspeglas även i straffskalorna för smuggling av sådana varor. Hur straffskalorna närmare bör utformas behandlas i det följande.

#### 4.4.2 En separat reglering av smuggling av vapen och explosiva varor samt ett synnerligen grovt brott bör införas

Straffskalorna för smuggling av vapen och explosiva varor bör således, utifrån principerna om proportionalitet och ekvivalens, bättre anpassas till de straffskalor som gäller för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor.

Smuggling av narkotika särbehandlas i 6 § smugglingslagen och omfattar brott av normalgraden samt ringa, grovt och synnerligen grovt brott. Straffskalorna motsvarar de straffskalor som enligt narkotikastrafflagen (1968:64) gäller för narkotikabrott av motsvarande grad (jfr 1–3 §§ narkotikastrafflagen).

Ursprungligen bestraffades narkotikasmuggling enligt den allmänna smugglingsbestämmelsen i den dåvarande varusmuggningslagen (1960:480). För smuggling som avsåg narkotika föreskrevs dock strängare straff än för annan smuggling och vid de ändringar som fortlöpande genomfördes i narkotikastrafflagen gjordes i huvudsak motsvarande ändringar efter hand även i varusmuggningslagen.

Vid tillkomsten av den nya smugglingslagen, som trädde i kraft den 1 januari 2001, bröts smuggling av narkotika ut från den allmänna smugglingsbestämmelsen och gavs beteckningen narkotikasmuggling eller grov narkotikasmuggling. Detta skedde på inrådan av Lagrådet, som påtalade att det för smuggling av narkotika – i såväl normal som ringa och grov form – föreskrevs andra och betydligt strängare straffskalor än för annan smuggling och att det sedan länge ansetts vara av vikt att brottsbegreppen görs lättillgängliga genom att varje brott i görligaste mån ges en särskild benämning (se prop. 1999/2000:124 s. 68 och 125). Genom ändringar som trädde i kraft den 1 juli 2016 gjordes en uppdelning av straffskalorna för såväl grovt narkotikabrott som grov narkotikasmuggling och det infördes två nya brott: synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen grov narkotikasmuggling. Den ringa formen av narkotikasmuggling fick då också en egen brottsbeteckning. (Se prop. 2015/16:111.)

Om straffskalorna för smuggling av vapen och explosiva varor höjs bör även smuggling av sådana produkter behandlas i särskilda paragrafer och ges särskilda benämningar. Utöver normalgraden bör brotten delas upp i ringa, grovt och synnerligen grovt brott.

I smugglingslagen bör också anges vad som avses med vapen och explosiva varor. Definitioner av begreppen bör införas i 2 § andra stycket, där definitioner av begreppen tullbehandling och narkotika finns. Begreppet *vapen* bör omfatta dels sådana skjutvapen som avses i vapenlagen, dels sådana vapen och andra föremål som vid tillämpning av vapenlagen jämföras med skjutvapen. Bestämmelserna om smuggling av vapen kommer därmed, liksom straffbestämmelserna i vapenlagen, att omfatta även sådana föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen – bl.a. sådana delar till vapen som anges under punkt f), exempelvis slutstycken, pipor och stommar. Med *explosiva varor* bör avses sådana produkter som omfattas av tillståndsplikten enligt LBE, bl.a. explosiva ämnen och explosiva föremål.

Straffskalan för vapensmuggling bör fullt ut motsvara den straffskala som enligt vapenlagen gäller för vapenbrott. Det innebär att för ringa vapensmuggling döms till böter eller fängelse högst sex månader, för vapensmuggling av normalgraden döms till fängelse högst tre år, för grov vapensmuggling döms till fängelse i lägst två och högst fem år och för synnerligen grov vapensmuggling döms till fängelse i lägst fyra och – enligt vad som föreslagits i avsnitt 3.5.3 – högst sju år.

Straffskalan för smuggling av explosiv vara bör också motsvara straffskalan för brott mot tillståndsplikten mot explosiva varor såvitt gäller normalgraden av brottet, liksom det grova och synnerligen grova brottet. När det gäller brott mot tillståndsplikten för explosiva varor döms i ringa fall inte till ansvar enligt LBE (30 § första stycket). Sådana brott som även utgör smugglingsbrott torde dock med nuvarande ordning kunna bestraffas som ringa smugglingsbrott enligt den allmänna bestämmelsen i 4 § smugglingslagen.

För ringa smugglingsbrott är påföljden penningböter. Vid bedömningen av om ett smugglingsbrott är ringa ska, enligt förarbetena, främst varans beskaffenhet och kvantitet beaktas. Andra omständigheter vid brottet kan emellertid leda till att ansvar för smuggling av normalgraden döms ut, även om varans beskaffenhet och kvantitet i sig skulle motivera ansvar för ringa brott. (Se prop. 1999/2000:124 s. 122.)

Explosiva varor omfattar många olika typer av varor, där vissa är vapenliknande och lika farliga som vapen, medan andra inte kan sägas vara det, t.ex. sprängkapslar och krutstubin. När det gäller brott mot tillståndsplikten för explosiva varor har därför de senare

årens straffskärpningar begränsats till att avse de allvarigare brotten (jfr prop. 2016/17:92 s. 10). I de fall den explosiva varans beskaffenhet och kvantitet föranleder att smugglingsbrottet bedöms som ringa motiverar därför inte enbart den omständigheten att det rör sig om en explosiv vara ett högre straffvärde än vid smuggling av andra varor. Penningböter framstår därför som en tillräcklig påföljd vid ringa smuggling av explosiv vara.

### Kvalifikationsgrunder

I 5 § andra stycket smugglingslagen ges exempel på omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett smugglingsbrott är grovt. Där anges att det särskilt ska beaktas om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller i större omfattning, om gärningen med hänsyn till omständigheterna vid införseln, utförseln eller förfogandet varit av särskilt farlig art eller om gärningen annars inneburit en allvarlig kränkning av ett betydande samhällsintresse.

Bestämmelsen om grov narkotikasmuggling i 6 § tredje stycket smugglingslagen är något annorlunda utformad. Även i den paragrafen anges omständigheter som särskilt bör beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Exemplifieringen stämmer i allt väsentligt överens med vad som föreskrivs i 3 § andra stycket narkotikastrafflagen för grovt narkotikabrott. I förarbetena uttalas att den sist nämnda bestämmelsen och bestämmelsen i smugglingslagen vilar på samma rättspolitiska grundval och att tillämpningen av bestämmelserna därför bör stå i överensstämmelse med varandra (prop. 1999/2000:124 s. 125). Således anges i 6 § tredje stycket smugglingslagen att det vid bedömningen av om ett narkotikasmugglingsbrott är grovt särskilt ska beaktas om gärningen avsett en särskilt stor mängd narkotika, om gärningen ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, eller om verksamheten eller gärningen annars varit av särskilt farlig eller hänsynslös art. I fjärde stycket ges exempel på omständigheter som särskilt bör beaktas vid bedömningen av om ett narkotikasmugglingsbrott är synnerligen grovt. Även i det fallet överensstämmer kvalifikationsgrunderna i sak med de som anges i bestämmelsen

om synnerligen grovt narkotikabrott (jfr 3 § andra stycket narkotikastrafflagen). Vid bedömningen av om ett narkotikasmugglingsbrott är synnerligen grovt ska således beaktas om gärningen har ingått som ett led i en verksamhet som utövats i organiserad form i syfte att i stor omfattning bedriva handel med narkotika, om gärningen avsett en synnerligen stor mängd narkotika, eller om verksamheten eller gärningen annars varit av synnerligen farlig eller hänsynslös art.

Av samma skäl som bestämmelsen om narkotikasmuggling har utformats i överensstämmelse med bestämmelsen i narkotikastrafflagen bör också bestämmelserna om smuggling av vapen och smuggling av explosiva varor så långt möjligt stå i överensstämmelse med vad som föreskrivs i fråga om vapenbrott respektive brott mot tillståndsplikten för explosiva varor. De kvalifikationsgrunder som anger på vilken plats eller i vilken miljö innehavet eller hanteringen har skett är emellertid inte relevanta för smugglingsbrotten (se 9 kap. 1 a § första stycket 1 samt de i avsnitt 3.5.1 föreslagna bestämmelserna i 9 kap. 1 a § första stycket 4 vapenlagen och 29 a § första stycket 3 LBE).

Att vapnet eller den explosiva varan har varit av särskilt farlig beskaffenhet, liksom att gärningen har avsett flera vapen respektive flera explosiva varor eller en stor mängd av en explosiv vara, är omständigheter som bör anses försvårande även vid smugglingsbrott. Dessa omständigheter torde redan i dag, inom ramen för den allmänna smugglingsbestämmelsen, normalt beaktas vid bedömningen av till vilken grad ett smugglingsbrott är att hänföra (se t.ex. NJA 2001 s. 464 angående vapnets farlighet). Kvalifikationsgrunderna bör utformas på samma sätt som i vapenlagen och LBE. De bör också tillämpas på samma sätt som vid bedömningen av om ett vapenbrott eller ett brott mot tillståndsplikten mot explosiva varor är grovt. (Se närmare avsnitt 3.5.1 angående tillämpningen.)

När det gäller smugglingsbrott bör det också anses särskilt försvårande om införseln är ett led i en omfattande införsel av vapen eller explosiva varor, exempelvis för avyttring inom eller utom landet. Liksom beträffande narkotikasmuggling bör det därför anges som en särskild kvalifikationsgrund att gärningen har ingått som led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt.

Slutligen bör, liksom för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor, en ytterligare kvalifikationsgrund införas

som tar sikte på att gärningen annars har varit av särskilt farlig art. Därigenom betonas dels att även andra omständigheter än de som anges i de tidigare punkterna kan vara av betydelse vid bedömningen av om brottet är grovt, dels att gärningens farlighet är central vid bedömningen (jfr prop. 2013/14:226 s. 47 och prop. 2016/17:92 s. 16). När det gäller smugglingsbrotten bör emellertid kvalifikationsgrunden också omfatta att den verksamhet som gärningen ingått som ett led i varit av särskilt farlig art. Under denna kvalifikationsgrund bör rymmas sådana fall som i dag faller under den i 5 § andra stycket angivna kvalifikationsgrunden att gärningen med hänsyn till omständigheterna vid införseln, utförseln eller förfogandet varit av särskilt farlig art. Den verksamhet som gärningen har ingått som led i bör kunna anses vara av särskilt farlig art, om det varit fråga om systematiskt bedriven överlåtelse till kriminella grupperingar eller organisationer.

När det gäller de synnerligen grova smugglingsbrotten avseende vapen och explosiva varor bör antalet vapen eller varor eller mängden av en vara utgöra utgångspunkt för kvalificeringen, liksom om det varit fråga om vapen eller varor av särskilt farlig beskaffenhet. Kvalifikationsgrunderna för de synnerligen grova brotten bör således utformas på samma sätt som i vapenlagen och LBE. De bör också tillämpas på samma sätt som vid bedömningen av om ett vapenbrott eller ett brott mot tillståndsplikten mot explosiva varor är synnerligen grovt. (Se närmare avsnitt 3.5.2 angående tillämpningen.)

Liksom beträffande vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ska vid gradindelningen av ett smugglingsbrott en helhetsbedömning göras, där hänsyn ska tas till samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Den föreslagna uppräkningslistan av omständigheter som särskilt ska beaktas är således inte avsedd att vara uttömmande. Förekomsten av någon av de uppräknade omständigheterna innebär inte heller med automatik att brottet är att bedöma som grovt eller synnerligen grovt.

#### **4.4.3 Olovlig införsel eller utförsel samt försök, förberedelse och stämpling m.m.**

I 7 § smugglingslagen straffbeläggs grovt oaktsamma förfaranden med införsel- eller utförselreglerade varor. För *olovlig införsel* eller *olovlig utförsel* döms enligt paragrafen till böter eller fängelse i högst



två år. För att bestämmelsen även fortsättningsvis ska omfatta olovlig införsel och utförsel av vapen och explosiva varor bör tillägg göras så att den, utöver 3 och 6 §§, också hänvisar till de nu föreslagna nya paragraferna om smuggling av vapen respektive smuggling av explosiva varor.

I 14 § smugglingslagen straffbeläggs olika former av ofullbordade uppsåtliga brott. Vad som förstås med försök, förberedelse och stämpling regleras i 23 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. Eftersom smugglingslagen inte innehåller någon särskild reglering avseende straffvärdet för försök, förberedelse eller stämpling, gäller de allmänna principer som ligger till grund för bestämmelserna i brottsbalken. I förarbetena till bestämmelsen i 14 § smugglingslagen framhålls emellertid att det är av betydelse i vilken mån gärningspersonen gjort vad som ankommit på denne för att brottet ska fullbordas, då brottet upptäcks. Ju mer så är fallet eller ju mer slumpbetonad upptäckten är, desto större skäl bör det finnas att anse att gärningen har samma straffvärde som vid ett fullbordat brott. (Se prop. 1999/2000:124 s. 148.)

Smuggling och grov smuggling är straffbelagd även på försöksstadiet. När det gäller gradindelade brott utgör varje grad av brottet en egen brottstyp även om den inte getts en egen brottsbeteckning. Vid uppräkningsregleringar som den i 14 § smugglingslagen gäller trots det att en hänvisning till brott av normalgraden också innefattar andra grader av brottet så länge dessa inte har en särskild beteckning. Även försök till ringa smuggling är således straffbart. (Se prop. 2015/16:111 s. 42.)

När det gäller narkotikasmuggling är alla svårhetsgrader av brottet uttryckligen straffbelagda på försöksstadiet, dvs. även försök till ringa narkotikasmuggling. På motsvarande sätt bör försök till alla svårhetsgrader av smuggling av vapen och smuggling av explosiva varor straffbeläggas.

När det gäller förberedelse och stämpling är sådant ansvar föreskrivet endast för grov smuggling. Beträffande narkotikasmuggling är emellertid förberedelse straffbelagt för alla svårhetsgrader, även normalgraden och ringa brott. Beträffande stämpling straffbeläggs narkotikasmuggling av normalgraden, liksom grov och synnerligen grov narkotikasmuggling.

I de fall smugglingen är organiserad är arbetet med att planera och förbereda införseln en väsentlig del av brottets genomförande, liksom att organisera mottagandet och distributionen i landet. Mot bakgrund av det växande problemet med illegal införsel av vapen och explosiva varor framstår det som befogat att öka möjligheterna att på ett tidigt stadium ingripa mot sådan smuggling. När det gäller smuggling av vapen och explosiva varor bör därför även förberedelse och stämpling till normalgraden av brotten straffbeläggas. Eftersom straffskalan för ringa vapensmuggling föreslås motsvara straffskalan för ringa narkotikasmuggling (böter eller fängelse högst sex månader), bör också förberedelse till ringa vapensmuggling straffbeläggas.

I 14 § stadgas även ansvar för försök, förberedelse och stämpling till grov olovlig befattning med smuggelgods.

Förslaget att ansvar för vapensmuggling och smuggling av explosiva varor ska behandlas i särskilda paragrafer föranleder också tillägg i 15 §, som innehåller bestämmelser om frivillig rättelse. I den paragrafen bör tillägg göras så att den, utöver 3 och 6 §§, också hänvisar till de nu föreslagna nya paragraferna.

#### 4.4.4 Konsekvenser för annat än straffmätningen

Förslaget att skärpa straffskalan för grova smugglingsbrott som avser vapen och explosiva varor innebär att straffminimum för de grova brotten höjs från fängelse sex månader till fängelse två år. Förslaget kommer att få andra konsekvenser än sådana som är hänförliga till straffmätningen, bl.a. kommer det föreligga en presumtion för häktning av den som är på sannolika skäl misstänkt för ett sådant brott (24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken). Det blir också möjligt att tillgripa vissa andra straffprocessuella tvångsmedel som t.ex. hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation (27 kap. 18 § andra stycket 1 rättegångsbalken). Även lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet blir tillämplig, vilket innebär att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket, under vissa förutsättningar, i sin underrättelseverksamhet i hemlighet får hämta in uppgifter om elektroniska med-

delanden direkt från leverantörer av elektroniska kommunikationsnät eller kommunikationstjänster.<sup>42</sup> 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). För de synnerligen grova brotten blir det också möjligt att tillgripa hemlig rumsavlyssning (27 kap. 20 d § andra stycket 1 RB).

---

<sup>42</sup> I prop. 2018/19:86 föreslås vissa ändringar i regleringen om lagring och tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation i brottsbekämpande syfte, s.k. datalagring, för att anpassa bestämmelserna till EU-rätten på området. Bland annat föreslås att det ska krävas beslut av åklagare för att de brottsbekämpande myndigheterna ska få inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2019.



## 5 Konkurrensfrågor och Tullverkets befogenheter vid illegal införsel av vapen och explosiva varor

### 5.1 Uppdraget

I uppdraget ingår att göra en översyn av frågor om smugglingslagens förhållande till vapenlagen och lagen om brandfarliga och explosiva varor (LBE) samt Tullverkets befogenheter att förhindra, utreda och beivra illegal införsel av vapen och explosiva varor. Lämpliga författningsändringar ska föreslås.

### 5.2 Gällande rätt

#### 5.2.1 Allmänt om konkurrensfrågor

Brottsbeskrivningar som överlappar varandra ger upphov till konkurrensfrågor. När flera straffstadganden enligt ordalydelsen är tillämpliga på en gärning finns möjlighet att antingen döma gärningspersonen för flera brott, vilket brukar benämnas brottskonkurrens, eller att döma denne i s.k. lagkonkurrens för endast ett brott. Begreppet *skenbar* lagkonkurrens används ofta när domstolen endast åberopar ett straffbud trots att flera straffbud skenbart ser ut att vara tillämpliga. Ett straffbud tar då alltså över ett annat.

Huvudregeln är att det ska dömas i brottskonkurrens. I vissa situationer görs dock undantag från huvudregeln. Då råder i stället skenbar lagkonkurrens. De exempel som nämns i litteraturen är att en mer specifik brottsbeskrivning har företräde framför en mer allmän (t.ex. döms inte för dråp om en gärning uppfyller rekvisiten

för barnadråp), att den som gjort sig skyldig till ett fullbordat brott inte även ska dömas för förstadium (exempelvis försök eller förberedelse) till samma brott eller för en medbestraffad efterhandling, att en brottstyp som kräver uppsåt har företräde framför motsvarande eller liknande oaktsamhetsbrott samt att den som ska dömas för ett skadebrott inte även ska dömas för ett motsvarande eller liknande farebrott. Det finns också en allmän princip som innebär att om två straffbud delvis täcker varandra och en tillämpning av båda ter sig som en dubbelbestraffning, därför att skyddsintressena är desamma, tillämpas endast det strängare straffbudet. (Jfr Leijonhufvud, Wennberg, Straffansvar, Zeteo 2016-02-10, s. 168 f.) Det förekommer också relativt ofta att straffbud förses med en s.k. subsidiaritetsklausul, som i lagtexten talar om att straffbudet inte är tillämpligt när något eller några andra särskilt angivna straffbud är uppfyllda.

### **5.2.2 Konkurrensfrågor vid olovlig införsel av vapen och explosiva varor**

Som specialstrafflag ska smugglingslagen tillämpas framför allmänna straffrättsliga bestämmelser. Av 1 kap. 1 § första stycket smugglingslagen framgår emellertid att om det i annan lag eller annan författning finns bestämmelser om straff för den som bryter mot ett förbud eller ett villkor för att föra in eller ut en vara ska i stället de bestämmelserna tillämpas, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Olovlig införsel av vapen är inte särskilt straffbelagt enligt vapenlagen. I 9 kap. 4 § vapenlagen anges i stället att bestämmelser om straff för olovlig införsel av vapen eller ammunition och för försök till sådant brott finns i smugglingslagen. Av förarbetena till smugglingslagen framgår att den hänvisningen markerar att det innehav som konstituerar den illegala införseln inte bör föranleda straffansvar enligt vapenlagen utan enbart enligt smugglingsbestämmelsen (prop. 1999/2000:124 s. 113). Smugglingsbrottet konsumerar således vapenbrottet. Vid de senaste straffskärpningarna i vapenlagen, som trädde i kraft i januari 2018, uttalades emellertid att skärpningen av straffskalan för grovt vapenbrott skulle kunna medföra att domstolarna i framtiden skulle bedöma konkurrensfrågorna annorlunda (prop. 2017/18:26 s. 20). Frågan utvecklas närmare under Överväganden och förslag (avsnitt 5.3).

När det gäller olovlig införsel av explosiva varor förhåller det sig annorlunda. I 16 § LBE föreskrivs att den som hanterar, överför, importerar eller exporterar explosiva varor ska ha tillstånd till det. Med *överföring* avses enligt 1 § varje fysisk förflyttning inom Sverige eller till Sverige från ett land som ingår i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller ett land som enligt avtal med Europeiska unionen (EU) utgör en del av EU:s inre marknad för varor. Med *import* avses, enligt samma lagrum, införsel till Sverige från ett annat land än ett land som ingår i EES eller ett land som enligt avtal med EU utgör en del av EU:s inre marknad för varor. Med *export* avses utförsel från Sverige till ett sådant land.

I 29 § LBE föreskrivs ansvar för brott mot tillståndsplikten för explosiva varor som begås av oaktsamhet, grov oaktsamhet eller uppsåt. Om brottet är grovt eller synnerligen grovt döms till ansvar enligt 29 a §.

I 30 § andra stycket LBE finns en subsidiaritetsregel som anger att till ansvar enligt 28 eller 29 § döms inte om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller smugglingslagen. Det innebär att smugglingsbrott konsumerar brott mot tillståndsplikten för explosiva varor av normalgraden (samt andra brott som anges i 28 §). Subsidiaritetsregeln omfattar till sin ordalydelse inte gärningar som anses grova eller synnerligen grova enligt 29 a §. Bestämmelsen i 1 kap. 1 § första stycket smugglingslagen har därför ansetts innebära att det vid grova eller synnerligen grova brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ska dömas till ansvar enligt LBE och inte enligt smugglingslagen. I lagens förarbeten finns emellertid uttalanden som tyder på att lagstiftarens avsikt kan ha varit en annan (se prop. 2001/02:59 s. 54). Frågan behandlas närmare under Överväganden och förslag (avsnitt 5.3).

### 5.2.3 Tullverkets befogenheter

Frågorna om smugglingslagens förhållande till vapenlagen respektive LBE hänger nära samman med frågan om Tullverkets befogenheter vid olovlig införsel av vapen och explosiva varor.

Utöver den kontrollverksamhet som Tullverket bedriver enligt bestämmelserna i tullagen och inregränslagen har Tullverket också befogenhet att bedriva brottsbekämpande verksamhet såvitt avser

tullbrott, smugglingsbrott och narkotikasmuggling. I smugglingslagen finns bestämmelser om Tullverkets befogenheter att förhindra, utreda och beivra brott enligt den lagen eller enligt de författningar som anges i 1 § andra stycket i lagen. Vid misstanke om sådana brott har en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen i flera avseenden samma befogenheter som en polisman.

Om det under en kontroll enligt tullagen eller inregränslagen uppkommer misstanke om brott enligt smugglingslagen tillämpas den lagens bestämmelser i 19–33 §§ om befogenhet för Tullverket att inleda förundersökning och tillgripa straffprocessuella tvångsmedel m.m. En tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen har således befogenhet att gripa den som misstänks för brott (21 §), att ta egendom i beslag (22 §) eller förvar (25 a §), att göra husrannsakan (26 §) och att utföra kroppsvisitation och kroppsbesiktning (27 § första stycket). En tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen har också rätt att besluta om kroppsvisitation, ytlig kroppsbesiktning eller urinprovstagning på en person som i omedelbart samband med inresa till eller utresa från landet uppehåller sig i gränsområde eller motsvarande, förutsatt att det finns anledning att anta att personen har med sig egendom som kan tas i beslag på grund av brott enligt smugglingslagen eller vissa brott mot narkotikastrafflagen (27 § andra stycket). Vidare får Tullverket under vissa omständigheter 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) förutsatt att det finns anledning att anta att en eller flera resande som träffas av kontrollen har begått eller står i begrepp att begå ett grovt smugglingsbrott eller ett grovt narkotikasmugglingsbrott eller försök till sådant brott (28 §). Rätten att besluta om särskild kontroll omfattar inte synnerligen grovt narkotikabrott, vilket torde bero på ett förbiseende från lagstiftarens sida. Detta behandlas närmare under Överväganden och förslag (avsnitt 5.3.)

Tullverket får, enligt 19 § smugglingslagen, fatta beslut om att inleda en förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken angående brott enligt smugglingslagen eller de brott som avses i 1 § andra stycket. De befogenheter och skyldigheter som en förundersökningsledare har enligt rättegångsbalkens bestämmelser gäller i sådant fall Tullverket. Om saken inte är av enkel beskaffenhet ska dock



ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Innan förundersökning har inletts får en tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen också hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen av sådana brott (20 §). En tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen får också, under samma förutsättningar som en polisman, tillfälligt omhänderta elektronisk kommunikationsutrustning från den som ska förhöras i fråga om sådana brott liksom kroppsvisitera personen för att söka efter sådan utrustning (20 a §).

Vidare får, i mål om brott enligt smugglingslagen eller de brott som avses i 1 § andra stycket, talan föras av särskilt förordnad befattningshavare vid Tullverket, s.k. tullåklagare, om det är uppenbart att brottets straffvärde svarar mot böter och att brottet inte ska föranleda någon annan påföljd. Närmare regler om ansvarsfördelningen mellan Åklagarmyndigheten och Tullverket på detta område finns i Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål som även kan ledas av Tullverket (ÅFS 2013:3).

Som angetts är dessa befogenheter för Tullverket begränsade till brott enligt smugglingslagen och vissa i lagen angivna författningar. Att straffbestämmelserna i LBE har ansetts ha företräde framför smugglingslagens bestämmelser såvitt avser de grova och synnerligen grova brotten får därmed till följd att Tullverket saknar befogenhet att ingripa mot de allvarligaste fallen av illegal införsel av explosiva varor. Om de senaste straffskärpningarna i vapenlagen skulle föranleda att även vapenlagens straffbestämmelser ges företräde framför smugglingslagens bestämmelser avseende de grävsta brotten blir situationen densamma vid illegal införsel av vapen.

## 5.3 Överväganden och förslag

### 5.3.1 Vapenlagens förhållande till smugglingslagen

**Bedömning:** Den i dag gällande principen att smugglingsbrott konsumerar vapenbrott bör tillämpas även fortsättningsvis. Tullverkets befogenheter kommer då att kvarstå oförändrade vad gäller olovlig införsel av vapen.

#### Rättsläget innan de senaste straffskärpningarna i vapenlagen

Som framgått i det föregående är olovlig införsel av vapen inte särskilt straffbelagt enligt vapenlagen. I 9 kap. 4 § vapenlagen anges också att bestämmelser om straff för olovlig införsel av vapen eller ammunition och för försök till sådant brott finns i smugglingslagen, vilket markerar att det innehav som konstituerar den illegala införseln inte bör föranleda straffansvar enligt vapenlagen utan enbart enligt smugglingsbestämmelsen (jfr prop. 1999/2000:124 s. 113). Smugglingsbrottet konsumerar således vapenbrottet. Att innehav vid införsel av vapen ska bedömas enligt smugglingslagen utesluter dock inte att ansvar kan ådömas för ett efterföljande innehav då gärningsmannen vidtar åtgärder med vapnen efter införsel.

I rättsfallet NJA 2001 s. 464 har också Högsta domstolen bedömt situationen på det sättet. Vid inresa till Sverige innehade den tilltalade en pistol laddad med tolv patroner. Högsta domstolen konstaterade att rekvisiten för såväl smugglingsbrott som vapenbrott var uppfyllda. Goda skäl kunde emellertid anföras, enligt Högsta domstolen, för att låta innehav i samband med smuggling konsumeras av smugglingsbrottet, vilket också hade förutsatts i smugglingslagens förarbeten. Den tilltalade dömdes därför av Högsta domstolen för enbart grov smuggling och inte, såsom av underinstanserna, även för grovt vapenbrott.

Det kan också nämnas att Hovrätten över Skåne och Blekinge i en dom den 20 september 2018 i mål B 2296-18 bedömde konkurrensfrågan på samma sätt trots att det vapenbrott som innehavet konstituerade ansågs utgöra ett synnerligen grovt brott. Handlandet föranledde endast ansvar för grovt smugglingsbrott. (I målet skulle

den straffskala för det synnerligen grova vapenbrottet som gällde före den senaste skärpningen ha tillämpats.)

### Rättsläget efter de senaste straffskärpningarna i vapenlagen

Genom de senaste straffskärpningarna i vapenlagen, som trädde i kraft den 1 januari 2018, har straffminimum för grovt vapenbrott kommit att överstiga straffminimum för grov smuggling med ett år sex månader. I smugglingslagen finns inte heller någon motsvarighet till vapenlagens gradindelning för synnerligen grovt brott. Att efter straffskärpningarna i vapenlagen upprätthålla principen att smugglingsbrott konsumerar vapenbrott har därmed delvis kommit i konflikt med en av de allmänna principer för hur konkurrensfrågor bör lösas som behandlats i det föregående. Principen innebär att när två straffbud delvis täcker varandra och en tillämpning av båda ter sig som en dubbelbestraffning, tillämpas endast det strängare straffbudet. Den principen bygger på tanken att det inte kan ha varit lagstiftarens mening att ett brott med en mindre sträng straffskala i konkurrenshänseende ska ha företräde framför ett brott med en strängare straffskala. (Se Petter Asp m.fl., *Kriminalrättens grunder*, 2010, s. 492 ff. och NJA 2012 s. 535.) Straffskalan för grovt vapenbrott innebär också att det brottet medför en presumtion för häktning enligt 24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken, vilket inte gäller vid grov smuggling.

Vid de senaste skärpningarna av straffskalan för vapenbrott berördes frågan om konsumtion och konkurrens mellan grovt vapenbrott och grov smuggling. Regeringen anförde att det kunde upplevas som inkonsekvent att grovt vapenbrott och grovt brott mot tillståndsplikten enligt LBE bedömdes olika i konkurrenshänseende. Möjligen, uttalade regeringen vidare, kunde den föreslagna skärpningen av straffskalan för grovt vapenbrott medföra att domstolarna i framtiden skulle bedöma dessa situationer annorlunda, vilket lagstiftningen inte torde ställa upp något absolut hinder mot. Å andra sidan konstaterades att straffmaximum för de grova brotten mot smugglingslagen även fortsättningsvis skulle ligga på samma nivå som straffmaximum för de synnerligen grova vapenbrotten, vilket medgav en fråga om proportionalitetssynpunkt rimlig straffmätning, även om domstolarna också fortsättningsvis skulle döma för

grovt smugglingsbrott. I sådana fall skulle minimistraffet för det grova vapenbrottet närmast få anses som en utgångspunkt för straffmätningen av smugglingsbrottet. (Se prop. 2107/18:26 s. 20.)

Såväl remissinstanser som Lagrådet påtalade att det framstod som oklart hur konkurrensfrågor mellan vapenbrott och smugglingsbrott skulle lösas. Enligt regeringen fanns det emellertid inte, inom ramen för det aktuella lagstiftningsärendet, utrymme att göra en översyn även av smugglingslagens bestämmelser. Bedömningen av konkurrensfrågorna fick därför tills vidare överlämnas till rättstillämpningen. (Se a. prop. s. 21.)

Frågan hur den aktuella konkurrenssituationen ska bedömas efter de senaste straffskärpningarna aktualiserades i ett avgörande från Hovrätten över Skåne och Blekinge den 3 maj 2018 i mål B 747-18. Den tilltalade, som vid inresa till Sverige medfört en skarpladdad pistol, hade av tingsrätten dömts för grovt vapenbrott till fängelse i två år. Tingsrätten hänvisade i sina domskäl till den ovan nämnda straffrättsliga principen att det normalt ska dömas för det brott som har den strängaste straffskalans, vilket enligt tingsrätten talade för att låta vapenbrottet konsumera smugglingsbrottet. Hovrätten ansåg däremot att den tilltalade, mot bakgrund av att bestämmelsen i 9 kap. 4 § vapenlagen lämnats oförändrad vid den senaste straffskärpningen, skulle dömas för grov smuggling och inte för grovt vapenbrott. Hovrätten ändrade således rubriceringen av gärningen men anslöt sig till tingsrättens bedömning av brottslighetens straffvärde och val av påföljd.

### **Smugglingsbrott bör även fortsättningsvis konsumera vapenbrott**

Höjs inte straffskalorna för smugglingsbrott kan det, mot bakgrund av de stora skillnaderna i straffnivåer, ifrågasättas om principen att grova smugglingsbrott konsumerar grova vapenbrott kan upprätthållas. En betydande försvagning i kampen mot olovlig vapenhantering med en motsatt lösning, dvs. att låta grova vapenbrott konsumera grova smugglingsbrott, är att Tullverket kommer att förlora sina befogenheter att förhindra, utreda och beivra de allvarligaste formerna av införsel av vapen. Detta eftersom Tullverkets befogenheter i princip är begränsade till gärningar för vilka straff kan dömas ut enligt smugglingslagen.

I avsnitt 4.4 har föreslagits att straffskalan för smuggling av vapen ska höjas i sådan mån att den överensstämmer med straffskalan för vapenbrott samt att det också för smuggling av vapen bör införas ett synnerligen grovt brott. Den i dag gällande principen att smugglingsbrott konsumerar vapenbrott är alltjämt rimlig och bör tillämpas även fortsättningsvis. Tullverkets befogenheter kommer då också att kvarstå oförändrade vad gäller olovlig införsel av vapen. Det finns mot den bakgrunden inte skäl att föreslå någon ändring beträffande vapenlagens förhållande till smugglingslagen.

Att inte skärpa straffskalorna för vapensmuggling innebär negativa konsekvenser, för antingen straffmätningen eller Tullverkets befogenheter att utreda, förhindra och beivra de allvarligaste brotten. Även konkurrensfrågan kan således anföras som skäl för att straffskalorna för vapensmuggling bör ändras i enlighet med förslaget. (Jfr avsnitt 4.4.1.)

### 5.3.2 Lagen om brandfarliga och explosiva varors förhållande till smugglingslagen

**Förslag:** Bestämmelsen i 30 § andra stycket LBE förtydligas så att det klart framgår att även grova och synnerligen grova brott mot tillståndsplikten för explosiva varor konsumeras av smugglingsbrott där hanteringen av den explosiva varan ingår som ett led.

**Bedömning:** Förtydligandet i 30 § andra stycket LBE medför att Tullverkets befogenheter enligt smugglingslagen att utreda och beivra illegal införsel av explosiva varor kommer att omfatta även de allvarligaste brotten.

### Tidigare överväganden och gällande rättsläge

Som framgått i det föregående har subsidiaritetsreglerna i LBE och smugglingslagen ansetts innebära att brott av normalgraden mot tillståndsplikten i LBE konsumeras av smugglingsbrott medan grova brott mot tillståndsplikten konsumerar grova smugglingsbrott. Det får till följd att Tullverket inte har befogenhet att utreda och beivra de allvarligaste formerna av olovlig införsel av explosiva varor. Med

utgångspunkt i de uttalanden som gjorts i tidigare förarbeten framstår det emellertid inte som självklart att subsidiaritetsregeln i 30 § andra stycket LBE ska ges den innebörden.

Det grova brottet mot tillståndsplikten för explosiva varor infördes i den då gällande lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor år 2002. I förarbetena konstaterades att det enligt då gällande bestämmelser inte dömdes till ansvar för brott mot LBE, om ansvar för gärningen kunde ådömas enligt brottsbalken eller enligt smugglingslagen. I det betänkande som utgjorde beredningsunderlag för propositionen föreslogs att denna subsidiaritetsregel inte skulle gälla vid grova brott mot LBE, eftersom det skulle kunna leda till oönskade konsekvenser. Det anfördes att det många gånger är helt olika omständigheter som ska läggas till grund för bedömningen av allvaret av en viss gärning, beroende på vilken lagstiftning som ska tillämpas. Som exempel anfördes att förvaring av en spränggranat som stulits ur ett militärförråd torde, med hänsyn till dess begränsade ekonomiska värde, vara att bedöma som normalgraden av häleri. Om samma granat tas med in på en restaurang torde det inte leda till att häleriet anses allvarligare, men däremot kan gärningen vara att bedöma som grovt brott mot LBE. Att i ett sådant läge ge bestämmelsen om häleri i brottsbalken företräde vore, enligt utredningen, stötande. Utredningen uttalade att man i stället i en sådan situation borde döma i brottskonkurrens, dvs. det borde dömas till ansvar både för häleri och för grovt brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor. (Se SOU 2000:88 s. 67.)

Regeringen instämde i att subsidiaritetsregeln inte borde gälla om gärningen är att bedöma som grovt brott enligt LBE och uttalade att sådana konkurrenssituationer i stället borde hanteras på motsvarande sätt som vid grova olagliga vapeninnehav. I sammanhanget konstaterades också att Lagrådet i sitt yttrande hänvisat till NJA 2001 s. 464 och där angiven litteratur. (Se prop. 2001/02:59 s. 54.) Regeringens uttalande är svårtolkat och tyder närmast på att avsikten varit att, så som vid grova vapenbrott, låta smugglingslagen ha företräde i konkurrenssituationer.

Den nuvarande lagen om brandfarliga och explosiva varor trädde i kraft den 1 september 2010. Beträffande subsidiaritetsregeln hänvisade regeringen i propositionen till de uttalanden som gjorts i ovan nämnda förarbeten samt konstaterade att utredningen som utgjorde beredningsunderlag till propositionen (SOU 2006:16) inte hade

berört bestämmelsen i sitt betänkande. Tullverket hade däremot i sitt remissyttrande begärt att ansvaret för grovt brott mot tillståndskravet för explosiva varor endast skulle gälla subsidiärt i förhållande till smugglingslagen. Regeringen ansåg att det saknades såväl skäl som beredningsunderlag för en sådan ändring och uttalade att konsekvenserna av Tullverkets förslag i stället, vid behov, fick belysas i ett annat sammanhang. (Se prop. 2009/10:203 s. 61.)

I november 2015 fick en utredare i uppdrag att biträda Justitiedepartementet med att utreda vissa frågor om brandfarliga och explosiva varor (Ju2015/08872/P). Den första delen av uppdraget bestod bl.a. i att göra en översyn av straffbestämmelserna i LBE. I uppdragets andra del ingick att se över bestämmelserna om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen avseende kontroll av införsel av brandfarliga och explosiva varor. Uppdraget redovisades i promemorian *Explosiva varor – om införsel, smuggling och Tullverkets befogenheter* (Fi2016/03428/S3). I promemorian föreslogs att subsidiaritetsregeln i 30 § LBE skulle förtydligas så att det av den skulle framgå att även ett grovt brott mot LBE konsumeras av ett smugglingsbrott där hanteringen av den explosiva varan ingår som ett led. Enligt utredarens uppfattning skulle konkurrenssituationer redan enligt gällande rätt hanteras på det sättet, även om bestämmelsen i 30 § andra stycket LBE enligt sin ordalydelse ger smugglingslagen företräde endast i relation till brott som inte är grova. I 1 § första stycket 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. Enligt utredaren fick de hänvisningar till allmänna konkurrensrättsliga principer som gjorts av lagstiftaren i ovan nämnda förarbeten anses innebära att ”något annat är föreskrivet” även beträffande de grova brotten mot tillståndsplikten enligt LBE. På grund av den osäkerhet som rådde i frågan fanns emellertid, enligt utredaren, anledning att förtydliga bestämmelsen i 30 § andra stycket LBE. (Se promemorian s. 87 f.)

Vid behandlingen av de övriga förslag som lämnades i promemorian konstaterade regeringen att det inom Regeringskansliet pågick ett arbete med att se över straffskalorna i LBE och att frågan om ändring i 30 § LBE skulle behandlas inom ramen för det ärendet (se prop. 2016/17:169 s. 17).

Den senaste skärpningen av straffskalorna i LBE och vapenlagen trädde i kraft den 1 januari 2018. I den promemoria som utgjorde beredningsunderlag för propositionen, *Skjutvapen och explosiva varor – Skärpta straff för de grova brotten* (Ds 2017:24) berördes frågan om subsidiaritetsregeln i 30 § LBE. Det konstaterades att grovt brott mot tillståndsplikten enligt LBE föreslogs få ett betydligt högre straffminimum än vad som var föreskrivet för grov smuggling och att det därför inte var lämpligt att ändra 30 § LBE så att brotten i smugglingslagen skulle komma att konsumera även grovt brott mot tillståndsplikten i LBE. En lämpligare ordning ansågs vara att låta grovt brott mot tillståndsplikten i LBE konsumera smugglingsbrotten, vilket inte bedömdes kräva någon lagändring. (Se Ds 2017:24 s. 33 f.)

Regeringen delade denna uppfattning. I propositionen konstaterades emellertid att den nuvarande ordningen medförde att Tullverket inte hade befogenhet att utreda och beivra de allvarligaste formerna av illegal införsel av explosiva varor, vilket kunde ifrågasättas. Regeringen uttalade att man avsåg att i ett annat sammanhang återkomma till frågan om Tullverkets befogenhet och därmed också till hur smugglingslagen ska förhålla sig till bestämmelserna i LBE. (Se prop. 2017/18:26 s. 19 f.)

### **Smugglingsbrott bör konsumera även grova och synnerligen grova brott mot tillståndsplikten för explosiva varor**

Som utvecklats närmare i avsnitt 4.3.2 har förekomsten av explosiva varor, främst handgranater och s.k. bangers, ökat i samhället under de senaste åren. Det framstår därför som mycket angeläget att lagstiftningen inte hindrar att gränsöverskridande brottslighet avseende sådana varor kan bekämpas på ett effektivt sätt. Utgångspunkten måste därför vara att Tullverkets befogenhet att utreda och beivra illegal införsel av explosiva varor ska omfatta även de allvarligaste brotten. Den nuvarande regleringen är otydlig och har i vart fall i det senaste lagstiftningsärendet tolkats på ett sätt som innebär att Tullverket saknar denna befogenhet. Redan av den anledningen bör således den nuvarande regleringen ändras.

Därutöver framstår det som inkonsekvent att smuggling av explosiva varor, i konkurrenshänseende, behandlas på ett annat sätt än vapensmuggling och narkotikasmuggling. Bestämmelserna om



vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor har, beträffande de grova och synnerligen grova brotten, samma straffskala och även i övrigt i stort sett samma utformning. Vid innehav av vapen respektive explosiva varor som ingår som ett led i ett smugglingsbrott bör därför rimligen också konkurrensfrågan avgöras på samma sätt.

En höjning av straffskalorna för smuggling av explosiva varor innebär att övervägande skäl talar för att ändra subsidiaritetsregeln i 30 § andra stycket LBE, så att bestämmelsen uttryckligen också omfattar grova och synnerligen grova brott mot tillståndsplikten för explosiva varor. Bestämmelsen bör således ändras på det sättet. Därmed undanröjs också den oklarhet som kan föreligga med nuvarande ordning när smugglingen avser såväl vapen som explosiv vara.

### 5.3.3 Olovlig befattningsmed smuggelgods

**Förslag:** En hantering av vapen eller explosiva varor som är straffbar som olovlig befattningsmed smuggelgods enligt 12 § första eller andra stycket smugglingslagen, men som samtidigt utgör ett vapenbrott eller brott mot tillståndsplikten för explosiva varor, ska bestraffas enbart enligt bestämmelserna i vapenlagen respektive LBE. Ett tillägg med den innebörden görs i 12 § tredje stycket smugglingslagen.

Tullverkets särskilda befogenheter enligt smugglingslagen när det gäller förundersökning och tvångsmedel ska gälla även vid sådana brott enligt vapenlagen och LBE som ges företräde framför bestämmelserna om olovlig befattningsmed smuggelgods. Detta ska framgå av 1 § andra stycket smugglingslagen.

Till följd av ändringen i 12 § tredje stycket smugglingslagen görs tillägg i 27 § andra stycket så att hänvisningen i den bestämmelsen omfattar också vapenbrott och brott enligt LBE.

I 12 § smugglingslagen straffbeläggs vissa fall av hantering av sådana varor som har varit föremål för införsel- eller utförselbrott enligt smugglingslagen, s.k. efterföljande hantering. I paragrafen anges att den som uppsåtligt emballerar, transporterar, förvarar, döljer, bearbetar, förvärvar, överlåter eller ingår avtal om upplåtelse av panträtt

i en vara som varit föremål för brott enligt 3–11 §§, döms för *olovlig befattning med smuggelgods* till böter eller fängelse i högst två år. Gärningen ska inte medföra ansvar, om den är ringa med hänsyn till befattningen, omständigheterna kring denna, egendomens beskaffenhet och värde samt övriga omständigheter.

I andra stycket anges att om gärningspersonen inte inser men har skäligen anledning att anta att varan varit föremål för brott, döms till böter och om gärningen är ringa, ska den inte medföra ansvar.

Om brott som avses i 12 § första stycket är att anse som grovt, döms, enligt 13 §, för *grov olovlig befattning med smuggelgods* till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.

I 12 § tredje stycket anges att ansvar enligt första stycket eller andra stycket inte ska dömas ut, om gärningen är belagd med straff i 1 § första stycket 1, 3 eller 4 narkotikastrafflagen eller i 3 a § narkotikastrafflagen jämförd med dessa bestämmelser. Därigenom slås fast att brottet olovlig befattning med smuggelgods är subsidiärt i förhållande till sådan befattning som är straffbelagd i angivna paragrafer i narkotikastrafflagen. Bestämmelsen har motiverats med att bestämmelserna i smugglingslagen och narkotikastrafflagen ytterst tillvaratar samma skyddsintressen och att det därför, utifrån straffskalorna i narkotikastrafflagen, får anses vara lämpligt att låta ett förfarande – som i och för sig är straffbart enligt såväl första som andra stycket och nämnda bestämmelser i narkotikastrafflagen – bestraffas enbart enligt de sistnämnda bestämmelserna (prop. 1999/2000:124 s. 145 f.)

Eftersom straffskalorna för vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor är strängare än straffskalan för olovlig befattning med smuggelgods, bör på motsvarande sätt en efterföljande hantering av sådana varor som i och för sig är straffbar enligt 12 § första eller andra stycket smugglingslagen, men som samtidigt utgör ett vapenbrott eller brott mot tillståndsplikten för explosiva varor, bestraffas enbart enligt bestämmelserna i vapenlagen respektive LBE. Ett tillägg med den innebörden bör göras i bestämmelsen.

I 1 § andra stycket smugglingslagen föreskrivs att bestämmelserna i smugglingslagen som ger Tullverket och tjänstemän vid såväl Tullverket som Kustbevakningen särskilda befogenheter när det gäller förundersökning och tvångsmedel gäller även vid sådana brott enligt narkotikastrafflagen som avses i 12 § andra stycket. Detta har

i bestämmelsens förarbeten motiverats med att det relativt ofta förekommer att Tullverkets personal upptäcker narkotika där det kausala sambandet med själva smuglingen saknas eller kan ifrågasättas. För att få en naturlig och fungerande gränsdragning för Tullverkets befogenheter i detta sammanhang har det ansetts att befogenheterna bör omfatta även dessa fall. (Se prop. 1999/2000:124 s. 108.) På motsvarande sätt bör Tullverkets befogenheter omfatta även sådana brott enligt vapenlagen och LBE som föreslås få företräde framför bestämmelserna om olovlig befattning med smuggelgods. Ett sådant tillägg bör göras i 1 § andra stycket.

Vidare finns i 27 § andra stycket en bestämmelse som ger en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen rätt att under vissa förutsättningar besluta om kroppsvisitation, ytlig kroppsbesiktning eller urinprovstagning av en person, om det finns anledning att anta att denne har med sig egendom som kan tas i beslag på grund av brott enligt smugglingslagen eller sådana brott mot narkotikastrafflagen som avses i 12 § tredje stycket. Tillägg bör göras i paragrafen så att hänvisningen omfattar också brott enligt vapenlagen och LBE som avses i 12 § tredje stycket.

### 5.3.4 Särskild kontroll enligt 28 § smugglingslagen

**Förslag:** Tullverkets befogenhet att besluta om särskild kontroll enligt 28 § smugglingslagen utvidgas till att omfatta även synnerligen grov narkotikasmuggling och försök till sådant brott. Därutöver görs tillägg i bestämmelsen så att den omfattar också grov och synnerligen grov vapensmuggling samt grov och synnerligen grov smuggling av explosiv vara, liksom försök till sådana brott.

Tullverkets befogenhet att under vissa förutsättningar besluta om s.k. särskild kontroll enligt 28 § smugglingslagen gäller vid misstanke om att en eller flera resande som träffas av kontrollen har begått eller står i begrepp att begå ett brott enligt 5 § eller 6 § tredje stycket eller försök till sådant brott. Bestämmelsen omfattar således grovt smuglingsbrott och grovt narkotikasmugglingsbrott. Att bestämmelsen inte omfattar synnerligen grovt narkotikasmugglingsbrott, som regleras i 6 § fjärde stycket, torde bero på ett förbiseende från

lagstiftarens sida. Bestämmelsen bör därför ändras så att den hänvisar också till 6 § fjärde stycket. Till följd av den föreslagna särregleringen av vapensmuggling och smuggling av explosiv vara bör tillägg göras så att hänvisningen omfattar också de nya bestämmelserna om grov och synnerligen grov vapensmuggling samt grov och synnerligen grov smuggling av explosiv vara, dvs. 6 a § tredje och fjärde styckena samt 6 b § tredje och fjärde styckena.

## 6 Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av försändelser

### 6.1 Uppdraget

I uppdraget ingår att analysera om det finns anledning att utvidga Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av postförsändelser till att också avse försändelser som kan antas innehålla vapen, vapendelar eller explosiva varor. I uppdraget ingår också att analysera om samma möjlighet till kvarhållande ska införas avseende försändelser som förmedlas av kurirföretag. Vid behov ska författningsändringar föreslås.

### 6.2 Gällande rätt

#### 6.2.1 Allmänt om tullagstiftningen och Tullverkets kontroller

Tullverket är huvudansvarig myndighet för varukontrollen vid såväl yttre som inre gräns. Med yttre gräns avses gräns mot ett land som inte är medlem i EU medan inre gräns är gräns mot ett annat EU-land. Den materiella tullagstiftningen är till fullo harmoniserad inom EU. Kärnan i den gemensamma tullagstiftningen utgörs i dag av den s.k. tullkodexen<sup>43</sup>. Tullkodexen innehåller bestämmelser av övergripande karaktär om de förfaranden som ska tillämpas på varor som förs in i eller ut ur unionens tullområde. Tullkodexens regler är avsedda att kompletteras med nationella bestämmelser.

---

<sup>43</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen.

Ramarna för tullmyndigheternas kontrollverksamhet vid yttre gräns finns i artiklarna 46–49 i tullkodexen. Av artikel 46.1 framgår att de nationella tullmyndigheterna får genomföra alla tullkontroller som de finner nödvändiga. Där anges också ett antal åtgärder som kontrollerna kan bestå i, bl.a. att undersöka varor, transportmedel, bagage m.m., utföra provtagning samt kontrollera uppgifter i deklarationer och underliggande dokument. I 4 kap. tullagen (2016:253) och 4 kap. tullförordningen (2016:287) finns närmare bestämmelser om tullens övervaknings- och kontrollverksamhet vid yttre gräns.

Kontrollen av varor som förs in från ett annat EU-land regleras i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen). Vid inre gräns gäller bestämmelserna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) om bl.a. fri rörlighet för varor. Tullverket har därför mer begränsade möjligheter att utföra kontroller vid inre gräns. Där får kontrollerna inte avse några andra varor än de som räknas upp i 3 § inregränslagen. Såväl narkotika som vapen, ammunition och explosiva varor anges i paragrafen. Vidare får kontrollerna inte utformas på sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt. I praktiken förekommer emellertid inte heller några slumpmässiga kontroller vid yttre gräns. Tullverket använder sig i dag i princip uteslutande av s.k. selektiva kontroller där ett urval av personer eller varor kontrolleras på grundval av tillgänglig information från underrättelseverksamheten, riskanalyser eller den enskilde tulltjänstemannens tidigare erfarenhet.

### **6.2.2 Kontroll av postförsändelser och försändelser förmedlade av kurirföretag**

Av 4 kap. 16 § tullagen framgår att Tullverket, för att kontrollera bl.a. att deklarations- eller uppgiftsskyldigheten enligt tullagstiftningen har fullgjorts, får undersöka olika utrymmen där varor kan förvaras, bl.a. transportmedel, containrar och lådor. Sådan undersökning får också göras av områden och lokaler där varor som står under tullövervakning förvaras samt av bagage, handväskor och liknande som resande till eller från EU:s tullområde har med sig.

I 4 kap. 19 § anges att för sådan kontroll som avses i 16 § får en tulltjänsteman undersöka postförsändelser, såsom brev, paket och liknande försändelser, och motsvarande försändelser förmedlade av

kurirföretag. En försändelse får öppnas om den finns hos Tullverket, på ett utväxlingspostkontor eller vid ett kurirföretags första sorteringsterminal och det finns anledning att anta att försändelsen innehåller en vara för vilken deklara-tions- eller uppgiftsskyldigheten inte har fullgjorts. För försändelser som innehåller förtroliga meddelanden finns särskilda restriktioner. Beslut om att öppna försändelser som kan antas innehålla förtroliga meddelanden får, enligt 20 §, fattas endast av en tjänsteman som har förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket. Om försändelsen innehåller ett förtroligt meddelande ska detta omedelbart tillslutas och skickas vidare till mottagaren. I 21 § anges att en försändelse som öppnats med stöd av 20 § inte får undersökas närmare än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med undersökningen. Vidare anges att det ska föras protokoll över undersökningen. Av protokollet ska syftet med undersökningen framgå, liksom vad som kommit fram vid undersökningen. Om det inte finns särskilda skäl som talar emot det ska mottagaren av försändelsen, och om möjligt även avsändaren, så snart som möjligt underrättas om att försändelsen har öppnats.

När det gäller kontrollen vid inre gräns framgår av 4 § inre-gränslagen att sådana varor som omfattas av lagen ska anmälas till Tullverket vid in- och utförsel, bl.a. om varan omfattas av ett förbud mot in- respektive utförsel eller ett villkor för in- respektive utförsel som inte är uppfyllt eller om varan förs in eller ut med stöd av ett tillstånd som meddelats på grund av en oriktig uppgift eller en utelämnad föreskriven uppgift. Beträffande vissa varor, däribland vapen och ammunition, föreligger enligt 4 § andra stycket en generell anmälningsskyldighet, vilket innebär att in- eller utförsel av sådana varor alltid ska anmälas. Enligt 7 § har en tulltjänsteman befogenhet att undersöka bl.a. transportmedel, lådor och bagage för kontroll av att sådana förbud eller villkor som anges i 4 § har iakttagits samt att anmälningsskyldigheten har fullgjorts. Av 8 § framgår att en tulltjänsteman i samma syfte också får undersöka postförsändelser, såsom brev, paket och liknande försändelser, och motsvarande försändelser förmedlade av kurirföretag. Försändelsen får, enligt 8 § andra stycket, öppnas bara om det finns anledning att anta att den innehåller en vara som omfattas av lagen och att denna vara kan tas i beslag enligt smugglingslagen. För försändelser som kan antas

innehålla förtroliga meddelanden gäller i övrigt samma förutsättningar och begränsningar för kontrollen som enligt tullagen (se 9 och 10 §§ inregränslagen).

En försändelse öppnas i regel först efter det att tulltjänstemannen fått en indikation på att den innehåller en vara vars införsel strider mot ett förbud eller villkor eller att föreskriven anmälningsskyldighet inte har iakttagits. En sådan indikation fås oftast genom att försändelsen har röntgats eller en narkotikasökhund har indikerat att försändelsen innehåller narkotika.

### 6.2.3 Postspärr

I brottsbekämpande syfte har Tullverket, enligt 4 kap. 22 § tullagen och 11 § inregränslagen, också möjlighet att besluta att en postförsändelse ska hållas kvar av postbefordringsföretaget för att Tullverket ska kunna utföra sina kontroller. Kvarhållande (s.k. postspärr) kan beslutas om det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen och det är nödvändigt för att beslag ska kunna ske. Beslutet ska fattas av en chefstjänsteman som har förordnats av chefen för Tullverket och får endast gälla en begränsad, kortare tid. Beslutet får verkställas omedelbart men ska snarast prövas av chefen för Tullverket.

Möjligheten att på det sättet lägga postspärrar används när Tullverket fått en indikation på att narkotika kommer att förekomma i ett visst flöde av försändelser. Vid utväxlingspostkontoren är det, p.g.a. den stora mängden försändelser som passerar, mycket svårt att hitta specifika, misstänkta försändelser. Försändelser kan betydligt enklare fångas upp när de kommer till mottagarens lokala adresspostkontor.

Ett beslut om postspärr måste avse en särskild mottagare eller mottagaradress. Postspärren måste också utformas så att den inte stör postflödet mer än vad misstanken kräver. Normalt måste därför spärren begränsas så att den omfattar endast ett avsändarland, eller ett så begränsat antal avsändarländer som möjligt. I Tullverkets Handledning för postspärrar (VER 2016 448) utvecklas närmare hur ett beslut om postspärr bör utformas.



Bestämmelser om kvarhållande av försändelser finns även i 27 kap. rättegångsbalken. Enligt 9 § första stycket får rätten, på yrkande av undersökningsledaren eller åklagaren, förordna att en försändelse som får tas i beslag och som väntas komma in till ett befordringsföretag ska hållas kvar av befordringsföretaget till dess frågan om beslag har avgjorts. Ett sådant förordnande ska, enligt andra stycket, meddelas att gälla viss tid, högst en månad, från den dag då förordnandet delgavs befordringsföretaget. Ett provisoriskt beslut om kvarhållande får, enligt 9 a §, fattas av åklagare, om det kan befaras att det skulle medföra en fördröjning av väsentlig betydelse för utredningen att inhämta rättsens förordnande. Åklagarens beslut ska, enligt andra stycket, skyndsamt prövas av rätten.

Möjligheten till kvarhållande i 27 kap. 9 § rättegångsbalken är, till skillnad från bestämmelserna i tullagstiftningen, inte begränsad till att avse postförsändelser utan gäller alla typer av försändelser som väntas komma in till ett befordringsföretag. Med befordringsföretag avses såväl postbefordringsföretag som exempelvis tele- järnvägs- eller åkeriföretag (se prop. 1992/93:200 s. 332 och Fitger m.fl. Rättegångsbalken m.m. [5 december 2017, Zeteo], kommentaren till 27 kap. 9 § RB). Till skillnad från vad som gäller enligt tullagstiftningen kan beslut om kvarhållande enligt rättegångsbalken också användas avseende försändelser som misstänks innehålla andra varor än narkotika, exempelvis vapen och explosiva varor.

## 6.2.4 Begreppen "postförsändelse" och "kurirföretag"

### Postförsändelse

Som framgått av det föregående omfattar bestämmelserna om Tullverkets möjlighet att kontrollera och undersöka försändelser såväl postförsändelser som försändelser som förmedlas av kurirföretag. Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av försändelser är däremot begränsad till att endast avse postförsändelser.

Det finns ingen närmare definition av begreppet *postförsändelse* i tullagen eller inregränslagen. I 4 kap. 19 § tullagen och 8 § inregränslagen anges att Tullverket har rätt att kontrollera "postförsändelser, såsom paket, brev och liknande försändelser".

När bestämmelserna infördes berördes inte innebörden av begreppet närmare. I specialmotiveringen till 8 § inregränslagen påtalades dock att den aktuella kontrollbefogenheten avsåg enbart postförsändelser och att brev och paket som förs över gränsen med budbilar och liknande inte är att anse som post i den mening som avses i bestämmelsen. (Se prop. 1995/96:166 s. 95.)

Postverksamheten i Sverige regleras främst i postlagen (2010:45) och postförordningen (2010:1049). I postlagen finns bestämmelser om den samhällsomfattande posttjänsten, som grundas i EU-kommissionens postdirektiv från år 1997 och som motsvarar det statliga åtagandet på postområdet. Vidare finns i postlagen bestämmelser om bl.a. tillståndskrav för den som vill bedriva postverksamhet och om den tillsyn som ska utövas av Post- och telestyrelsen (PTS).

Sverige är anslutet till FN:s Världspostförening (UPU), som för närvarande har 192 medlemsländer. Föreningens huvudsakliga syfte är att tillgodose att det finns en fungerande internationell postutväxling. Sverige har som medlemsland ingått de fördrag som är knutna till föreningen, de s.k. världspostfördragen. Den materiella världspoststrätten finns i världspostkonventionen med tillhörande tillämpningsföreskrifter.

För att ett postbefordringsföretag ska få delta i det internationella postsamarbetet inom ramen för världspostfördragen krävs, enligt 4 kap. 7 § postlagen, att företaget har en verksamhet och organisation som garanterar att det på ett godtagbart sätt kan utföra internationell postbefordran och därvid tillämpar fördragens bestämmelser samt att regeringen godkänt att företaget får delta i ett sådant samarbete. Det företag som har utsetts att för Sveriges räkning delta i det internationella postsamarbetet inom ramen för världspostfördragen är Postnord Group AB (Postnord).

I postlagen definieras *postförsändelse* som en adresserad försändelse som väger högst 20 kg och som överlämnas i den slutliga form i vilken den ska transporteras av en tillhandahållare av posttjänster. *Posttjänst* definieras i postlagen som insamling, sortering, transport och utdelning av postförsändelser mot betalning. *Postverksamhet* är en del av begreppet posttjänst eftersom postverksamhet är begränsad till regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning. Med *brev* avses i postlagen en adresserad försändelse som är innesluten i kuvert eller annat omslag och som

väger högst 2 kg samt vykort, brevkort och liknande försändelser. (Se 1 kap. 2 § postlagen.) För att bedriva postverksamhet krävs tillstånd (se 2 kap. 1 § postlagen). Ett sådant tillstånd omfattar inrikes brevbefordran i hela landet och gäller tills vidare.<sup>44</sup>

När bestämmelserna i tullagen och inregränslagen om kontroll av postförsändelser utvidgades till att även omfatta kurirförsändelser redogjordes i propositionen för postlagens definitioner av begreppen brev, postförsändelse och postverksamhet (prop. 2015/16:79 s. 148).<sup>45</sup> Tullverket har också upplyst att de särskilda bestämmelserna om postförsändelser i tullagen och inregränslagen tillämpas på sådana försändelser som omfattas av postlagens definition av postförsändelse och som transporteras av eller under ansvar av den postoperatör som utsetts att delta i det internationella postsamarbetet inom ramen för världspostfördragen, dvs. Postnord.

Det kan tilläggas att tullkodexen, som utgör grunden för den nationella tullagstiftningen, inte innehåller några bestämmelser som direkt avser postförsändelser. I en kompletteringsförordning<sup>46</sup> till tullkodexen från juli 2015 finns emellertid vissa bestämmelser om när brev- och varuförsändelser ska anses vara deklarerade för bl.a. övergång till fri omsättning (artikel 141.1–141.4). I artikel 1.24 anges att i förordningen avses med *varor i postförsändelser* andra varor än brev- och varuförsändelser, inneslutna i ett postpaket eller paket och transporterade under ansvar av eller av en postoperatör i enlighet med bestämmelserna i världspostkonventionen, antagen den 10 juli 1984 inom ramen för FN. Med *postoperatör* menas, enligt artikel 1.25, en operatör som är etablerad i och som utsetts av en medlemsstat att tillhandahålla internationella tjänster som regleras i världspostkonventionen. Vidare avses, enligt

---

<sup>44</sup> I februari 2018 hade 30 operatörer tillstånd att bedriva postverksamhet i Sverige. Av dessa är Postnord den överlägset största aktören på marknaden och står för närmare 79 procent av alla utdelade brev. Den ende konkurrenten av betydelse är Citymail AB (fram till mars 2018 Bring Citymail Sweden AB) som bedriver utdelningsverksamhet i mer än hälften av landet och som levererar drygt 20 procent av breven. Postnord har utsetts att tillhandahålla den samhällsomfattande posttjänsten i Sverige. Se vidare PTS rapport Svensk postmarknad 2018 (PTS-ER-2018:10).

<sup>45</sup> I SOU 2015:5 s. 136 f. gavs emellertid begreppet postförsändelser en något annan innebörd än enligt postlagen då det förklaras som försändelser förmedlade via företag som har tillstånd att bedriva postverksamhet enligt 2 kap. 1 § postlagen.

<sup>46</sup> Kommissionens delegerade förordning (EU) 2015/2446 av den 28 juli 2015 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 vad gäller närmare regler avseende vissa bestämmelser i unionens tullkodex.

artikel 1.26, med *brevförsändelse* brev, vykort och brev med blindskrift och trycksaker som inte är belagda med import- eller exporttull.<sup>47</sup>

Tullverkets tillämpning av postlagens bestämmelser står således inte i strid med bestämmelserna i kompletteringsförordningen till tullkodexen.

## Kurirföretag

Paketbefordring omfattas inte av postlagens tillståndskrav, som endast avser postverksamhet som utgörs av regelbunden insamling, sortering, transport och utdelning av brev mot betalning. Samtidigt har möjligheten för privatpersoner, företag och organisationer att skicka paket ansetts vara en viktig del av den posttjänst som staten ska ansvara för. I den samhällsomfattande posttjänsten ingår därför befordring av paket som väger högst 20 kg. När det gäller befordring av sådana paket står således Postnord under PTS:s tillsyn. Övriga aktörer på paketmarknaden har tidigare inte omfattats av någon tillsyn alls. Den 22 maj 2018 trädde emellertid en ny EU-förordning om paketleveranser<sup>48</sup> i kraft. Förordningen syftar bl.a. till att motverka höga priser för gränsöverskridande paketförsändelser. Enligt förordningen åläggs alla företag som på något sätt deltar i distributionen av paket<sup>49</sup> (med undantag för rena transporttjänster) en skyldighet att anmäla sin verksamhet och att årligen rapportera ett antal uppgifter om verksamheten till den nationella tillsynsmyndigheten. PTS är den myndighet som har utsetts till att utöva tillsynen. Den 15 maj 2019 trädde lagen (2019:181) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gränsöverskridande paketleveranstjänster i kraft (prop. 2018/19:36).

Begreppet *kurirföretag* infördes i tullagen och inregränslagen år 2016 då bestämmelserna om Tullverkets rätt att kontrollera postförsändelser utvidgades till att även omfatta försändelser som förmedlas av sådana företag. Inregränslagsutredningen, som föreslog en

---

<sup>47</sup> I en genomförandeförordning (Förordning (EU) 2015/2447) till tullkodexen finns vidare bestämmelser om när en tulldeklaration avseende brevörsändelser och varor i postförsändelser ska anses ha godtagits och varorna anses frigjorda (artikel 220).

<sup>48</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/644 av den 18 april 2018 om gränsöverskridande paketleveranstjänster.

<sup>49</sup> Med paket avses i förordningen postförsändelser som innehåller varor med eller utan kommersiellt värde och som väger högst 31,5 kg.

sådan utvidgning redan år 2006, uttalade i sitt betänkande *Kontroll av varor vid inre gräns* (SOU 2006:9) bl.a. att de internationella kurirföretagen som var verksamma i Sverige hade byggt upp egna distributionsnät innefattande egna land- och lufttransporter och att företagen skötte hela transporten från dörr till dörr, med egen personal eller anlidade underentreprenörer. Det påtalades också att kurirföretagens verksamhet var att skilja från paketföretagens verksamhet. (Se s. 299 f.) Utredningen föreslog att kurirföretag, i tullagen och inregränslagen, skulle definieras som ”ett annat företag än postföretag vars verksamhet till en inte oväsentlig del består i att transportera brev eller andra försändelser som sannolikt innehåller förtroliga meddelanden”. Tullverket ifrågasatte i sitt remissyttrande rekvisitet ”som sannolikt innehåller förtroliga meddelanden” och menade att det måste övervägas huruvida någon definition av kurirföretag över huvud taget var nödvändig. I betänkandet *En ny svensk tullagstiftning* (SOU 2015:5) som utgjorde det huvudsakliga beredningsunderlaget till den nya tullagen uttalade utredningen att man instämde i Tullverkets synpunkter (a. SOU s. 138). Utredningen föreslog således ingen definition av begreppet kurirföretag. Betydelsen av begreppet berördes inte alls i den proposition som låg till grund för de ändringar i tullagen och inregränslagen som gav Tullverket befogenhet att kontrollera och öppna försändelser som förmedlas av kurirföretag (prop. 2015/16:79).

Enligt Tullverkets uppfattning avses med begreppet kurirföretag, i tullagen och inregränslagen, sådana företag som ombesörjer hela transporten av en försändelse, dvs. från avsändarens till mottagarens dörr.

Trafikanalys, som årligen redovisar officiell statistik avseende postverksamheten i Sverige, har också beskrivit bud- och kurirverksamhet som hämtning av försändelse hos avsändare och transport av försändelsen från avsändare till slutlig mottagare.<sup>50</sup>

Det kan således konstateras att i detta sammanhang avses med kurirföretag sådana befordringsföretag som ombesörjer hela transporten av en försändelse, dvs. från avsändarens till mottagarens dörr (expressverksamhet).

---

<sup>50</sup> Se t.ex. Trafikanalys rapport Postverksamhet 2013 (Statistik 2014:19) s. 10. Trafikanalys använder dock i statistiken begreppet postverksamhet för såväl sådan verksamhet som kräver tillstånd enligt postlagen som bud- och kurirverksamhet samt delar av verksamheten vid tidningsdistribution.

Kurirföretagen transporterar normalt samma saker som postbefordringsföretagen, dvs. såväl brev som paket. Eftersom kurirverksamhet inte sker med regelbundenhet, dvs. enligt ett förutbestämt schema, betraktas verksamheten emellertid inte till någon del som postverksamhet i postlagens mening.

Det finns ett stort antal företag som bedriver kurirverksamhet – i den mening som begreppet har här – inom landet. De fyra största aktörerna, som också ägnar sig åt gränsöverskridande verksamhet, är DHL Express (Sweden) AB, TNT Sverige AB, Fedex Express och UPS (United Parcel Service) Sweden AB. Dessa företag har egna flygtransporter och sorteringsterminaler i nära anslutning till flygplatser. Försändelser till södra Sverige flygs dock till Köpenhamn och transporteras över gränsen, via Öresundsbron, till företagets sorteringsterminaler. Mindre kurirföretag använder vanliga trafikflyg och transporterar sina försändelser med bil från flygplatserna, till sorteringsterminaler på andra platser i landet.

På samtliga terminaler som utgör ett kurirföretags första sorteringsanläggning i landet får Tullverket kontrollera försändelserna enligt de särskilda bestämmelserna i 4 kap. 19 § tullagen och 8 § inregränslagen. Kontrollerna görs där på samma sätt som vid utväxlingspostkontoren, dvs. med hjälp av bl.a. röntgenutrustning och narkotikasökhundar. Det finns emellertid också mindre kurirföretag som saknar sorteringsanläggningar i landet och som transporterar försändelserna direkt från flygplatsen till kunden eller direkt via landtransport över gränsen. I de fallen är Tullverket hänvisad till att kontrollera försändelserna enligt de allmänna bestämmelserna om gränskontroller.

Paketbefordringsföretag som inte ägnar sig åt expressbefordran från dörr till dörr, utan kör varor över gränsen via landtransporter och som ofta använder ombudsnät för utlämning till mottagaren, är inte att betrakta som kurirföretag i den mening som begreppet används här. På den svenska paketmarknaden finns fem aktörer som erbjuder paketleveranser till privatpersoner via egna ombudsnät: Postnord, Schenker AB, DHL Freight (Sweden) AB, Bussgods Sverigefrakt AB och UPS. Även Bring AS erbjuder paketleveranser via ombud genom samarbeten med andra aktörer.<sup>51</sup> Tullverkets kontroller av varor som transporteras med sådana fraktföretag görs med stöd av de allmänna bestämmelserna om tullkontroller.

---

<sup>51</sup> Se vidare PTS rapport Svensk postmarknad 2018 (PTS-ER-2018:10).

## 6.2.5 Befordringsföretagens skyldighet att medverka vid kontrollen

I 4 kap. 18 § första stycket tullagen föreskrivs att ett befordringsföretag ska göra en anmälan till Tullverket, om det i företagets verksamhet uppkommer en misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen och på begäran av Tullverket överlämna försändelsen till verket. Enligt paragrafens andra stycke ska ett befordringsföretag också på annat sätt medverka i kontrollverksamhet enligt tullagstiftningen i fråga om varor som befordras med post, på järnväg eller med luftfartyg.

I 12 § andra stycket inregränslagen föreskrivs på motsvarande sätt att ett befordringsföretag är skyldigt att göra en anmälan till Tullverket, om det i företagets verksamhet uppkommer en misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen och att på begäran av Tullverket överlämna försändelsen till verket.

Vidare föreskrivs i 4 kap. 23 § tullagen och 11 § tredje stycket inregränslagen att ett postbefordringsföretag är skyldigt att på begäran av Tullverket överlämna en försändelse som belagts med postspärr.

Den som bedriver postverksamhet omfattas av tystnadsplikt enligt postlagen (2010:1045) för de uppgifter som anges i 2 kap. 14 §. De uppgifter som omfattas av tystnadsplikten är

1. uppgifter som rör ett särskilt brev som befordras inom verksamheten,
2. andra uppgifter som rör en enskild persons förbindelse med verksamheten när det gäller befordran av brev och
3. uppgifter som handlar om att kvarhålla eller beslagta försändelser enligt 27 kap. rättegångsbalken.

För uppgifter som anges i tredje punkten gäller tystnadsplikten även i förhållande till avsändaren och mottagaren av brevet.

Tystnadsplikten enligt första och tredje punkterna har också getts företräde framför principen om meddelarfrihet. I 44 kap. 4 § 1 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) anges således att rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer av 2 kap. 14 § första stycket 1 och 3 postlagen.

För att möjliggöra sådant uppgiftslämnande som föreskrivs i tullagen och inregränslagen anges i 2 kap. 16 § postlagen att den som bedriver postverksamhet ska, trots bestämmelsen i 14 §, bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen eller inregränslagen. Det gäller enligt först nämnda bestämmelse dock endast kontroll som rör misstanke om narkotikabrott.

Vidare begränsas sekretesskyddet genom att det i 15 § samma kapitel föreskrivs bl.a. att den som bedriver postverksamhet ska på begäran av brottsbekämpande myndigheter lämna ut uppgifter som rör misstanke om brott, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

Brott mot tystnadsplikten straffsanktioneras i 20 kap. 3 § brottsbalken.

### 6.2.6 Rätten till förtroligt meddelande m.m.

När det gäller försändelser som innehåller förtroliga meddelanden utgör Tullverkets befogenhet att kontrollera försändelserna och att besluta om postspärr ett intrång i den grundlagsskyddade rätten till förtrolig kommunikation. Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. För begränsning av denna fri- och rättighet krävs, enligt 20 § samma kapitel, lagstöd. Av 21 § framgår vidare att en sådan begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, liksom att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Vidare får begränsningen inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Även Europakonventionens bestämmelser om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna behandlar rätten till förtroliga meddelanden. I artikel 8 föreskrivs att var och en har rätt till respekt för bl.a. sin korrespondens. I sammanhanget brukar också artikel 6 nämnas, som handlar om rätten till en rättvis rättegång. Rättigheterna får, enligt konventionen, inskränkas med stöd av lag, om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med



hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

## 6.3 Tidigare överväganden

### 6.3.1 Bestämmelser om kontroll av postförsändelser och beslut om postspärr införs i tullagstiftningen

Bestämmelserna i tullagstiftningen om Tullverkets möjligheter att kontrollera och öppna postförsändelser, liksom Tullverkets möjligheter att besluta om postspärr, infördes i samband med tillkomsten av Inregränslagen år 1996. Innan dess ansågs Tullverket ha rätt att undersöka paket, brev och andra försändelser med stöd av den allmänna befogenheten att undersöka bl.a. lådor och andra utrymmen där varor kan förvaras (57 § i 1987 års tullag [1987:1065]). För att öppna försändelser som kunde antas innehålla ren skriftväxling krävdes dock beslut av rätten, undersökningsledaren eller åklagaren enligt bestämmelsen i 27 kap. 12 § rättegångsbalken.

Vid Inregränslagens tillkomst uttalade regeringen att det var nödvändigt att tullen även i fortsättningen kunde utöva viss kontroll över varor som befordrades med post och att öppning och undersökning av brev och andra försändelser motiverades i särskilt hög grad av det starka samhällsintresset att begränsa narkotikabrottsligheten. Å andra sidan ansågs det, med hänsyn till skyddet av den enskildas integritet och rätten till förtrolig kommunikation, vara viktigt att begränsa tullens befogenheter i det avseendet. Särskilda bestämmelser om kontroll av postförsändelser borde därför, enligt regeringen, tas in i tullagstiftningen. (Se prop. 1995/96:166 s. 66.)

När det gällde frågan om postspärr konstaterade regeringen att kvarhållande av enstaka försändelser länge hade tillämpats, trots att det i tullagstiftningen saknades reglering som möjliggjorde förfarandet.<sup>52</sup> Efter Sveriges tillträde till EU hade detta emellertid tillämpats

<sup>52</sup> Frågan var gränsen för Tullverkets befogenheter gick vad gällde posthanteringen hade prövats i ett ärende av regeringen i oktober 1993 (K91/3180/1). Regeringen hade då funnit att posten var skyldig att medverka i kontrollen av varor som kommer till Sverige genom att till Tullverket överlämna postförsändelser som begärts, även när dessa fanns på ett postkontor. Regeringen uttalade i beslutet att en bestämmelse av den innebörden borde införas i tullagen.

endast i fråga om försändelser från tredje land. Regeringen uttalade att tullens möjlighet att lägga postspärr vid gräns mot tredje land var av stor betydelse i kampen mot narkotikabrottsligheten och möjligheterna att beivra narkotikabrott skulle öka om befogenheten att lägga postspärr utvidgades till att även avse inre gräns. Eftersom det inte ansågs tillfredsställande att ett så ingripande institut kunde tillämpas utan uttryckligt lagstöd borde, enligt regeringen, även bestämmelser om postspärr införas i tullagen och inregränslagen. (Se a. prop. s. 68 ff.)

Samtidigt infördes i tullagen och inregränslagen skyldigheten för postbefordringsföretag och andra befordringsföretag att göra en anmälan till Tullverket, om det i företagets verksamhet uppkommer en misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen (dåvarande lagen [1960:418] om straff för varusmuggling) samt för postbefordringsföretag att till Tullverket överlämna försändelser som belagts med postspärr. Eftersom Posten AB i sitt remissvar anförde att ett sådant förfarande skulle utgöra ett brott mot postlagens bestämmelser om tystnadsplikt infördes också i postlagen den bestämmelse som ålägger den som bedriver postverksamhet att, utan hinder av tystnadsplikten, bistå Tullverket vid kontroll som rör misstanke om narkotikabrott. (Se a. prop. s. 70 ff.)

### **6.3.2 Kontrollbestämmelserna utvidgas till att även avse försändelser i kurirflödet**

Bestämmelserna om Tullverkets möjligheter att kontrollera och öppna försändelser var således ursprungligen begränsade till postförsändelser. Kontroll av varor i kurirflödet skedde med stöd av de allmänna bestämmelserna om tullkontroll. Inregränslagsutredningen, som år 2004 fick i uppdrag att göra en översyn av inregränslagen, föreslog i sitt betänkande Kontroll av varor vid inre gräns (SOU 2006:9) att de särskilda bestämmelserna om Tullverkets befogenhet att kontrollera och öppna postförsändelser skulle utvidgas till att även omfatta motsvarande försändelser förmedlade av kurirföretag. Det påtalades att gränsdragningen mellan traditionell distribution respektive kurir- och expressbefordran hade blivit otydligare och att även kurirföretagen förmedlar försändelser som kan innehålla förtroliga meddelanden. Kurirföretagens försändelser borde därför,

enligt utredningen, åtnjuta samma skydd och omfattas av samma kontrollbestämmelser som postförsändelser. Utredningen övervägde också om bestämmelsen om postspärr skulle utvidgas på motsvarande sätt, men kom fram till att kurirföretagens hantering av försändelser skiljde sig från den traditionella posthanteringen i alltför hög grad. Utredningen föreslog dock att det i inregränslagen och tullagen skulle införas en bestämmelse som gav Tullverket befogenhet att hos ett befodringsföretag begära ut en viss försändelse, under förutsättning att försändelsen kunde antas innehålla narkotika som kunde tas i beslag enligt smugglingslagen och det var nödvändigt för att beslag skulle kunna ske. (Se a. SOU s. 302 f.) Förslaget har inte lett till lagstiftning.

Inregränslagsutredningens förslag att utvidga bestämmelserna om kontroll av postförsändelser genomfördes först i samband med att en ny tullag infördes år 2016. Beredningsunderlaget till den nya tullagen utgjordes huvudsakligen av betänkandet *En ny svensk tullagstiftning* (SOU 2015:5). Utredningen delade inregränslagsutredningens uppfattning i frågan om kontroll av kurirförsändelser och anförde att det även ur ett konkurrensperspektiv var motiverat att jämställa kurirföretagens verksamhet avseende förmedling av brev, paket och liknande försändelser med övrig posthantering när det gäller öppning av brev och andra försändelser som kan antas innehålla förtroliga meddelanden. Beträffande frågan om postspärrar i kurirflödet var utredningen av uppfattningen att detta borde utredas vidare, men att det inte rymdes inom utredningens tidsram. (Se a. SOU s. 139.)

Sedan Tullverket i sitt remissvar anförde att det var angeläget för verket att även kunna lägga spärrar i kurirflödet uttalade regeringen att det inte fanns beredningsunderlag för att ta ställning till frågan i det aktuella lagstiftningsärendet, utan att frågan fick övervägas i annat sammanhang. Bestämmelserna i tullagen och inregränslagen om kontroll av postförsändelser utvidgades dock, av de skäl som anförts av utredningen, till att även omfatta motsvarande försändelser förmedlade av kurirföretag. (Se prop. 2015/16:79 s. 149.)

## 6.4 Överväganden och förslag

**Förslag:** Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av postförsändelser utvidgas till att också omfatta försändelser som kan antas innehålla vapen eller explosiv vara. Tullverkets befogenheter att besluta om kvarhållande av försändelser ska också gälla narkotika, vapen eller explosiv vara som förmedlas av kurirföretag i dess expressverksamhet.

Rätten att slutligt pröva ett beslut om kvarhållande ska, utöver chefen för Tullverket, också gälla för Tullverkets chefsjurist.

Kravet att ett beslut om kvarhållande ska gälla en begränsad, kortare tid specificeras till att avse viss tid, högst en månad, från den dag då förordnandet delgavs befordringsföretaget.

Bestämmelser om tystnadsplikt införs i tullagen och inregränslagen för den som i postverksamhet eller i ett kurirföretags expressverksamhet har fått del av eller tillgång till uppgifter om kvarhållande av försändelser enligt nämnda lagar. Tystnadsplikten ges företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Befordringsföretagens skyldighet att till Tullverket anmäla misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen, och att till verket överlämna försändelsen, utvidgas till att också gälla vid misstanke om att en försändelse innehåller vapen eller explosiv vara.

### 6.4.1 Förekomsten av illegala varor i post- och kurirflödena

Av Tullverkets beslagsstatistik framgår att verket under år 2017 gjorde 3 227 beslag av narkotika i postförsändelser och 571 beslag av narkotika i försändelser i kurirflödet. Under år 2018 gjordes 2 625 beslag i postförsändelser och 392 beslag i kurirförsändelser.

Inga skjutvapen beslagtogs i postförsändelser under år 2017 medan två skjutvapen under samma tid beslagtogs i kurirförsändelser. Under år 2018 har sex skjutvapen beslagtagits i postförsändelser och fem skjutvapen i kurirförsändelser.

När det gäller explosiva varor gjordes under år 2017 åtta beslag om sammanlagt 1 654 varor i postförsändelser medan det i kurirförsändelser gjordes 83 beslag, som sammanlagt innehöll 19 546

varor (dynamit, trotyl, pentyl, bangers etc.). Under år 2018 gjordes i postförsändelser 43 beslag om sammanlagt 9 274 varor och i kurirförsändelser 101 beslag om sammanlagt 17 197 varor.

Utifrån beslagsstatistiken kan således konstateras att narkotika beslagtas av Tullverket i större utsträckning i postförsändelser än i kurirförsändelser medan det förhåller sig tvärtom när det gäller vapen och explosiva varor.

Merpaten av Tullverkets beslag av vapen har historiskt sett gjorts vid de vanliga gränskontrollerna. Under år 2017 beslagtogs Tullverket 38 vapen vid gränskontroller av resande. Under år 2018 var motsvarande siffra tio vapen. När det gäller explosiva varor görs emellertid de flesta av Tullverkets beslag i post- och kurirflödet. Under år 2018 gjordes endast 10 beslag om sammanlagt 291 explosiva varor vid gränskontroll av resande. Under samma tid gjordes vid kontroll av annat fraktgods än post- och kurirförsändelser endast tre beslag om sammanlagt 114 explosiva varor.

#### **6.4.2 Bör postspärrar kunna användas vid misstänkta försändelser av vapen och explosiva varor?**

Tullverket har framfört att det illegala inflödet av vapen och explosiva varor ökar och att det skulle vara av stor betydelse för verket att kunna spärra väntade försändelser av sådana varor, på samma sätt som Tullverket i dag kan lägga spärrar på försändelser som misstänks innehålla narkotika.

I de fall Tullverket i förväg fått indikationer på att en otillåten vara kommer att föras in i landet genom att skickas till mottagaren via post är möjligheten att lägga en postspärr vid mottagarens lokala postkontor ett effektivt verktyg för att beivra brottsligheten. Att fånga upp en specifik, misstänkt försändelse genom kontroller vid utväxlingspostkontoret är i det närmaste omöjligt med hänsyn till den stora mängd försändelser som passerar där.

Redan i dag kan Tullverket, enligt bestämmelserna i 27 kap. 9 § rättegångsbalken, vid misstänkt vapensmuggling eller smuggling av explosiva varor, begära ett beslut av rätten eller åklagaren att en väntad försändelse ska hållas kvar hos beforderingsföretaget. För-

farandet är emellertid enligt Tullverket så tidskrävande och omständligt att misstänkta försändelser riskerar att distribueras till mottagaren innan beslut om postspärr har hunnit fattas.

Tullverkets beslagsstatistik tyder visserligen på att den illegala införseln i postflödet av vapen inte är särskilt omfattande. Smuggling av vapen utgör emellertid brottslighet av så allvarligt slag att det framstår som mycket angeläget att försändelser av sådana varor kan stoppas på ett effektivt sätt. Starka skäl talar därför för att ge Tullverket möjlighet att självständigt besluta om postspärr även avseende försändelser som misstänks innehålla vapen eller explosiva varor.

Mot intresset av att effektivt kunna bekämpa smugglingsbrottsligheten måste emellertid vägas skyddet av den enskildes integritet och den grundlagsskyddade rätten till förtrolig kommunikation. Som framgått under avsnitt 6.2.6 utgör Tullverkets befogenhet att besluta om postspärr en begränsning av skyddet enligt 2 kap. 6 § regeringsformen mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse. Förfarandet innebär också en inskränkning i vars och ens rätt enligt Europakonvention till domstolsprövning av ingripanden av berört slag (artikel 6) och till respekt för sin korrespondens (artikel 8).

När bestämmelserna om Tullverkets befogenhet att besluta om postspärr vid misstänkt narkotikasmuggling infördes i tullagen och inregränslagen uttalade regeringen att man såg med stor oro på den ökande narkotikabrottsligheten och att smugglingen i brevförändelser måste tas på stort allvar. Samtidigt uttalade regeringen att förfarandet med postspärr, liksom Tullverkets befogenhet att öppna postförändelser, kunde upplevas som integritetskränkande. I propositionen framhölls vikten av att en inskränkning av rättigheter som skyddas av grundlagen och av internationella konventioner blir så begränsad som möjligt samt att det därvid är av betydelse att syftet med inskränkningen kan anses legitimt, och att det finns en rimlig proportionalitet mellan det medel som används och syftet med åtgärden. Det konstaterades att syftet med den föreslagna regleringen var att så långt som möjligt begränsa, i första hand, den mycket allvarliga narkotikabrottsligheten och att det i tullens arbete med att beivra denna brottslighet var av vikt att komma till rätta med den smuggling som sker via postförändelser. Chanserna att bekämpa den aktuella brottsligheten bedömdes öka väsentligt med de före-

slagna åtgärderna. Inskränkningarna av bl.a. skyddet för brevhemligheten och rätten till domstolsprövning ansågs därmed försvarbara. (Se prop. 1995/96:166 s. 66 f. och s. 70.)

Som närmare utvecklats i avsnitt 3.3 har synen på såväl vapenbrott som brott mot tillståndsplikten för explosiva varor skärpts under senare år, vilket bl.a. fått till följd att straffskalorna för de grova brotten höjts avsevärt. I avsnitt 3.5.3 föreslås ytterligare en höjning av maximistraffet för de synnerligen grova brotten. Vidare föreslås i avsnitt 4.4 att straffen för smuggling av vapen och explosiva varor ska skärpas och att ett synnerligen grovt brott ska införas avseende sådan smuggling. Illegal införsel av vapen och explosiva varor är således mycket allvarlig brottslighet som det finns ett starkt samhällsintresse att förhindra och beivra. Syftet att bekämpa denna brottslighet är därför, liksom syftet att bekämpa narkotikabrottsligheten, legitimt och av sådan vikt att intrånget i ovan nämnda fri- och rättigheter är försvarbart.

Tullverkets befogenhet att besluta om postspärr bör således utvidgas till att även avse postförsändelser som kan misstänkas innehålla vapen eller explosiv vara.

Enligt de föreslagna bestämmelserna ska rätten att kvarhålla en försändelse gälla under förutsättning att det finns anledning att anta att den innehåller narkotika, vapen eller explosiv vara som kan tas i beslag enligt smugglingslagen. I avsnitt 4.4.2 föreslås att det i smugglingslagen ska införas en separat reglering avseende vapensmuggling och smuggling av explosiv vara samt att det i den lagen också ska införas definitioner av begreppen vapen och explosiva varor. *Vapen* ska enligt förslaget omfatta dels sådana skjutvapen som avses i vapenlagen, dels sådana vapen och andra föremål som vid tillämpning av vapenlagen jämföras med skjutvapen. Det innebär att bestämmelserna om vapensmuggling blir tillämpliga även vid smuggling av sådana föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen, bl.a. sådana delar till vapen som anges under punkt f), exempelvis slutstycken, pipor och stommar. Med *explosiva varor* ska enligt förslaget avses sådana produkter som omfattas av tillståndsplikten enligt LBE, bl.a. explosiva ämnen och explosiva föremål.

Inregränslagen är tillämplig endast beträffande de varor som räknas upp i 3 §, däribland ”vapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67)” (punkt 3). Även om det inte klart framgår av ordalydelsen, och inte heller av bestämmelsens förarbeten (jfr prop.

1995/96:166 s. 91), har lagstiftarens avsikt rimligen varit att inregränslagens bestämmelser ska omfatta också sådana andra föremål som enligt vapenlagen kräver tillstånd för införsel, bl.a. de vapendelar som nämnts ovan. Enligt Tullverket tillämpas lagen också på det sättet. I förtydligande syfte bör bestämmelsen i 3 § 3 ändras så att tillämpningsområdet klart framgår. Även det förhållandet att straffbestämmelserna i smugglingslagen kopplas till anmälningsplikten enligt inregränslagen talar med styrka för ett sådant förtydligande (se 3 § fjärde stycket smugglingslagen och 4 § inregränslagen). Tullverkets rätt att besluta om kvarhållande av försändelser kommer således att gälla vid misstänkt smuggling av såväl vapen som sådana föremål som vid tillämpning av vapenlagen jämföras med skjutvapen.

Det kan tilläggas att Tullverket har upplyst att det är av stor vikt att det också införs möjligheter att kvarhålla försändelser som misstänks innehålla anabola produkter. Frågan om bestämmelserna om kvarhållande bör utvidgas till att även omfatta sådana varor omfattas inte av detta uppdrag. Det framstår emellertid som angeläget att behandla frågan i ett annat sammanhang.

#### **6.4.3 Bör spärrar kunna läggas även i kurirflödet?**

##### **Tullverkets nuvarande möjlighet att kontrollera och hålla kvar kurirförsändelser**

Tullverket har upplyst att verket slutit överenskommelser om samverkan mot tullbrottslighet (SMT) med omkring 370 olika transportföretag, däribland de största kurirföretagen. Enligt dessa överenskommelser åtar sig företagen bl.a. att på eget initiativ underrätta Tullverket vid upptäckt av eller misstanke om tullrelaterad brottslighet samt att samverka med Tullverket för att minimera risken för infiltration i godsflöden och förhindra tullbrottslighet.

Befordringsföretagen vidtar också själva åtgärder för att undvika farligt gods i kurirflödet. DHL Express har upplyst att man inte tar emot vissa typer av varor, däribland vapen och explosiva varor, samt att företaget utför noggranna kontroller av de försändelser som ska förmedlas. Samtliga utgående försändelser som ska transporteras med flyg röntgas av säkerhetsskäl.



När det gäller kurirförsändelser registreras uppgifter om såväl avsändare som mottagare av kurirföretaget. Varje försändelse är spårbar under hela distributionen och kurirföretaget har därför i förväg vetskap om vilka försändelser som, vid en viss tid, kommer att ankomma till dess sorteringsterminaler. DHL Express har gett Tullverket direkttillgång till sina register och övriga större kurirföretag förser dagligen per mejl Tullverket med listor över inkommande försändelser. Utifrån den informationen kan Tullverket i förväg planera sina kontroller vid sorteringsterminalerna.

Även om Tullverket enligt befintlig reglering saknar befogenhet att självständigt lägga spärrar i kurirflödet kan Tullverket, med stöd av de ovan nämnda överenskommelserna om samverkan mot tullbrottslighet, begära att kurirföretagen ska hålla kvar misstänkta försändelser. Kurirverksamheten innebär emellertid en mycket snabb hantering av försändelser och ett kvarhållande i väntan på tullkontroll med stöd av nämnda överenskommelser innebär normalt att leveransen till mottagaren försenas. Några längre fördröjningar av leveranser torde i allmänhet inte accepteras.

Vid misstänkt smuggling i kurirflödet kan Tullverket också, enligt 27 kap. 9 § rättegångsbalken, begära ett beslut av rätten eller åklagare om att en väntad försändelse ska hållas kvar hos befordringsföretaget. Som angetts i föregående avsnitt framstår detta som ett tidskrävande, omständligt och förhållandevis ineffektivt förfarande. Tullverket har också upplyst att verket i praktiken aldrig begär ett beslut om kvarhållande av kurirförsändelser med stöd av rättegångsbalkens regler. Eftersom kurirförsändelserna hanteras så snabbt skulle ett sådant beslut sannolikt inte hinna utverkas innan försändelsen har nått mottagaren.

### **Möjlighet till spärrar i kurirflödet bör införas**

Av den redovisade beslagsstatistiken från Tullverket avseende åren 2017 och 2018 framgår att endast en mindre mängd vapen har beslagtagits i kurirförsändelser, även om det rör sig om något fler beslag än i postförsändelser. När det gäller explosiva varor har, under samma tidsperiod, betydligt fler varor beslagtagits i kurirförsändelser än i postförsändelser, medan beslagen av narkotika i

kurirförsändelser uppgår till ungefär en tredjedel av antalet narkotikabeslag i postförsändelser. I takt med att användningen av kurirtjänster mellan privatpersoner ökar finns det anledning att befara att också smugglingen i kurirflödet kan komma att öka. Att Tullverket enligt befintlig reglering har sämre möjligheter att stoppa misstänkta kurirförsändelser än postförsändelser är ägnat att förstärka misstankarna om en ökning av otillåtna försändelser i kurirflödet.

Även om de stora kurirföretagens egna kontroller av utgående försändelser med flyg är omfattande framstår de inte som tillräckliga. Företagen har svårt att upptäcka narkotika genom röntgenundersökningar, vilket återspeglas i beslagsstatistiken. Det finns också en uppenbar risk att vapendelar och explosiva varor i försändelser inte identifieras av röntgenoperatörerna.

Samhällets intresse av att bekämpa smuggling av narkotika, vapen och explosiva varor talar således för att Tullverkets rätt att besluta om kvarhållande av postförsändelser även bör omfatta försändelser som förmedlas av kurirföretag.

När Tullverkets befogenhet att öppna och kontrollera postförsändelser utvidgades till att även gälla kurirförsändelser framhölls i förarbetena att det ur ett konkurrensperspektiv var motiverat att jämställa kurirföretagens verksamhet avseende förmedling av brev, paket och liknande försändelser med övrig posthantering, när det gäller öppning av brev och andra försändelser som kan antas innehålla förtroliga meddelanden. Detta eftersom skillnaderna mellan kurirföretagens verksamhet och övrig postverksamhet hade minskat. (Se SOU 2015:5 s. 138 och prop. 2015/16:79 s. 149.) Samma konkurrenshänsyn torde också kunna åberopas för att Tullverket bör ha samma möjligheter att besluta om kvarhållande av en försändelse, oavsett om den förmedlas av ett kurirföretag eller ett postbefordringsföretag.

I sammanhanget måste beaktas att en utvidgning av Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av postförsändelser till att även avse kurirförsändelser, innebär en ytterligare inskränkning av den enskildes integritet och den grundlagsskyddade rätten till förtrolig kommunikation. Denna inskränkning får emellertid, av samma skäl som anförts i föregående avsnitt, anses försvarbar.

Vid en sammantagen bedömning framstår det därför som motiverat att Tullverkets lagstadgade befogenhet att besluta om kvarhållande av postförsändelser utvidgas till att även avse motsvarande

försändelser som förmedlas av sådana kurirföretag som avses i detta sammanhang. Ett ytterligare skäl för införandet av en sådan reglering är att det synes mindre lämpligt med den nuvarande ordningen som bygger på en frivillig samverkan mellan Tullverket och kurirföretagen.

Illegal införsel av narkotika, vapen och explosiva varor sker även via andra transportbolag än kurirföretag. Skäl skulle därför kunna anföras för att låta bestämmelserna om kvarhållande omfatta försändelser som förmedlas av alla typer av befodringsföretag, på samma sätt som gäller enligt bestämmelsen i 27 kap. 9 § rättegångsbalken. Verksamheten hos andra typer av befodringsföretag skiljer sig emellertid i högre grad från postverksamhet än kurirföretagens expressverksamhet och konsekvenserna av en sådan utvidgning framstår som svåra att överblicka. Utredningsuppdraget är i denna del begränsat till att avse just försändelser som förmedlas av kurirföretag i sådan verksamhet och frågan om en ytterligare utvidgning kräver utredning som inte ryms inom den givna tidsramen. Om frågan bedöms vara relevant får den därför utredas i ett annat sammanhang.

### **Närmare om tillämpningen av kvarhållande av försändelser hos kurirföretag i dess expressverksamhet**

Eftersom ett kurirföretag, som avses i detta sammanhang, till skillnad från ett postbefodringsföretag, registrerar uppgifter om såväl avsändare som mottagare och kan följa varje enskild försändelse genom hela distributionen, torde en begäran om kvarhållande av en specifik försändelse kunna verkställas utan någon större olägenhet för kurirföretaget. Försändelsen bör kunna sorteras ut vid den första sorteringsanläggningen i landet eller senare, beroende på hur företaget har organiserat distributionen.

När det gäller Tullverkets beslut om kvarhållande av postförsändelser förutsätts att beslutet avser försändelser till en viss angiven mottagare eller mottagaradress, från ett visst avsändarland eller ett så begränsat antal avsändarländer som möjligt. Eftersom kurirföretagen får information om såväl avsändare som mottagare bör Tullverket i kurirflödet kunna fatta beslut om kvarhållande även då misstanken hänför sig till avsändaren. Om Tullverket exempelvis får indikationer på att en person från utlandet illegalt skickar narkotika,

vapen eller explosiva varor till en eller flera mottagare i Sverige bör Tullverket kunna besluta att försändelser från den personen ska hållas kvar av kurirföretaget när försändelserna kommit in i landet. Tullverkets beslut om kvarhållande bör också kunna gälla i förhållande till flera olika kurirföretag i de fall det är okänt vilket företag som kommer att användas för en viss leverans.

#### 6.4.4 Övriga frågor

##### Prövning av beslutet om kvarhållande

Enligt 4 kap. 22 § tullagen och 11 § inregränslagen får ett beslut om kvarhållande fattas av en chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket. Beslutet får verkställas omedelbart men ska snarast prövas av chefen för Tullverket. Tullverket har hemställt att även chefen för Tullverkets rättsavdelning ska ha rätt att slutligt pröva ett sådant beslut.

Av Tullverkets arbetsordning (2 kap. 44 §) framgår att Tullverkets rättsavdelning, som ansvarar för juridiskt stöd till hela Tullverket, leds av en avdelningschef som också är Tullverkets chefsjurist.

I den ursprungliga bestämmelsen om postspärr i 1994 års tulllag (1994:1550), föreskrevs att när ett beslut om kvarhållande fattats, beslutet snarast skulle prövas av Generaltullstyrelsen. I samband med att Tullverket omorganiserades, från att ha utgjort en chefsmyndighet med flera regionala tullmyndigheter till att utgöras av en enda myndighet, ändrades bestämmelsen år 1999. Då föreskrevs i stället att beslutet snarast skulle prövas av Tullverkets chef eller av verkets chefsjurist (se prop. 1998/99:79 s. 95). Detta gällde fram till dess att den nya tullagen trädde i kraft år 2016 då bestämmelsen ändrades till den lydelse den har i dag. I förarbetena angavs endast att bestämmelsen motsvarade i sak bestämmelsen i den dåvarande tullagen, som hade bearbetats språkligt och redaktionellt (se prop. 2015/16:79 s. 189).

Kravet att slutlig prövning får göras endast av chefen för Tullverket innebär enligt verket stora praktiska olägenheter. Det framstår därför som ändamålsenligt att ett beslut om kvarhållande ska få prövas även av chefen för Tullverkets rättsavdelning, i enlighet med

vad som gällde fram till år 2016. Bestämmelserna i 4 kap. 22 § tullagen och 11 § andra stycket inregränslagen bör således ändras i enlighet med detta.

### **Beslutets giltighet i tiden**

I 4 kap. 22 § andra stycket tullagen och 11 § inregränslagen anges att ett beslut om kvarhållande ska gälla en begränsad, kortare tid. Av förarbetena framgår att kravet infördes på inrådan av Lagrådet. Lagrådet hänvisade i sitt yttrande till bestämmelsen om kvarhållande i 27 kap. 9 § rättegångsbalken, i vilken det anges att ett förordnande om kvarhållande ska gälla viss tid, högst en månad, från den dag då förordnandet delgavs befodringsföretaget. (Se prop. 1995/96:166 s. 97 och s. 158 f.) Av Tullverkets handledning för postspärrar framgår att Tullverket också tillämpar kravet på tidsbegränsning i de aktuella bestämmelserna i tullagen och inregränslagen så att tidsramen för postspärren inte får överstiga en månad.

Eftersom förfarandet att besluta om kvarhållande av försändelser är en ingripande åtgärd för den enskilde och innebär en inskränkning i grundläggande fri- och rättigheter bör bestämmelserna i tullagen och inregränslagen förtydligas så att det klart framgår vad som avses med ”en begränsad, kortare tid”. I 4 kap. 22 § andra stycket tullagen och 11 § inregränslagen bör således anges att ett beslut om kvarhållande ska gälla viss tid, högst en månad, från den dag då förordnandet delgavs befodringsföretaget. Det innebär att en försändelse måste ha kommit in till befodringsföretaget inom den angivna tiden för att förordnandet om kvarhållande ska få tillämpas.

### **Tystnadsplikt avseende uppgifter om kvarhållande**

I 2 kap. 14 § första stycket 3 postlagen föreskrivs tystnadsplikt för den som i postverksamhet har fått del av eller tillgång till uppgifter som handlar om att kvarhålla eller beslagta försändelser enligt 27 kap. rättegångsbalken. Tystnadsplikten gäller även i förhållande till avsändaren och mottagaren av försändelsen och har företräde framför principen om meddelarfrihet (se 44 kap. 4 § 1 offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]). I 27 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken anges också att ett befodringsföretag i beslutet om

kvarhållande ska underrättas om att det inte får meddela avsändaren, mottagaren eller annan att en försändelse blivit kvarhållen.

Bestämmelsen om tystnadsplikt infördes i den då gällande postlagen år 1993, och överensstämde i stort med vad som tidigare gällt för Postverkets personal enligt bestämmelser i den då gällande sekretesslagen. Sekretessen enligt 2 kap. 14 § första stycket 3 var dock ny, men motiverades inte på annat sätt än att tystnadsplikt borde gälla i enskild postverksamhet för uppgifter som hänför sig till att kvarhållande och beslag enligt förordnande med stöd av 27 kap. 9 § rättegångsbalken vidtagits. Det angavs också att sekretessen skulle gälla såväl det förhållandet att tvångsmedel förekommit som de uppgifter som angår det särskilda ärendet och att den skulle gälla även i förhållande till avsändaren och mottagaren. (Se prop. 1993/94:38 s. 85 ff.) Bestämmelsen har sedan, med endast redaktionella ändringar, förts över till den nu gällande postlagen.

Mot bakgrund av syftet med bestämmelserna om kvarhållande av försändelser som misstänks innehålla narkotika, vapen eller explosiva varor framstår det som mycket angeläget att vare sig mottagaren eller avsändaren får vetskap om beslutet innan den aktuella försändelsen har kunnat undersökas och eventuellt tas i beslag. Detta gör sig i lika hög grad gällande när beslutet om kvarhållande fattas av Tullverket, enligt bestämmelserna i tullagen eller inregränslagen, som när beslutet fattas av rätten eller åklagaren enligt rättegångsbalkens bestämmelser.

Den tystnadsplikt som i dag gäller inom postverksamheten bör således utvidgas till att även omfatta information som innehåller uppgifter om att kvarhålla eller beslagta försändelser enligt 4 kap. 22 § tullagen och 11 § inregränslagen. Vidare bör tystnadsplikt införas för den som i kurirverksamhet har fått del av eller tillgång till information som innehåller uppgifter om att kvarhålla eller beslagta försändelser. De nu föreslagna föreskrifterna om tystnadsplikt bör lämpligen föras in i tullagen och inregränslagen.

Rätten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter har som huvudregel företräde framför bestämmelser om tystnadsplikt. I 44 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen finns emellertid en uppräkningsöver tystnadsplikter i annan lagstiftning som inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, däribland tystnadsplikten enligt 2 kap. 14 § första stycket 3 postlagen. De uppgifter som omfattas

av de nu föreslagna bestämmelserna om tystnadsplikt har ett lika starkt skyddsintresse som de uppgifter som omfattas av tystnadsplikten enligt postlagen. Det framstår därför som nödvändigt och godtagbart att låta också den nu föreslagna tystnadsplikten inskränka rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. I 44 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen bör därför ett tillägg göras i form av en hänvisning till de nu föreslagna bestämmelserna.

Vidare bör i tullagen och inregränslagen upplysas om att bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt respektive lag finns i 20 kap. 3 § brottsbalken (jfr 2 kap. 18 § postlagen).

### **Skyldigheten att medverka vid Tullverkets kontroller och att anmäla misstänkta försändelser**

I 4 kap. 18 § tullagen och 12 § andra stycket inregränslagen föreskrivs att ett beforderingsföretag ska göra en anmälan till Tullverket, om det i företagets verksamhet uppkommer en misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt smugglingslagen, och på begäran av Tullverket överlämna försändelsen till verket. Tullverket har föreslagit att bestämmelserna ska utvidgas till att gälla även vid misstankar om att en försändelse innehåller vapen eller explosiv vara.

De aktuella bestämmelserna infördes samtidigt som bestämmelserna om postspärr. I förarbetena angavs att postens medverkan avsåg att möjliggöra för tullen att lägga postspärr när det fanns anledning anta att en försändelse innehöll narkotika. Eftersom Posten AB i sitt remissvar hade anfört att ett sådant anmälningsförfarande skulle utgöra ett brott mot postlagens bestämmelser om tystnadsplikt, infördes också i postlagen ett undantag från tystnadsplikten. I 2 kap. 16 § postlagen föreskrivs således att den som bedriver postverksamhet ska bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen eller inregränslagen, förutsatt att kontrollen rör misstanke om narkotikabrott. (Se prop. 1995/96:166 s. 72 och 112.)

I avsnitt 6.4.2 har föreslagits att Tullverkets möjlighet att besluta om kvarhållande av försändelser ska utvidgas till att även omfatta försändelser som misstänks innehålla vapen eller explosiv vara. En

sådan ändring föranleder att de aktuella bestämmelserna om skyldigheten att bistå Tullverket vid kontroll och att till verket anmäla misstänkta försändelser, utvidgas på motsvarande sätt. Bestämmelserna i 4 kap. 18 § tullagen, 12 § andra stycket inregränslagen och 2 kap. 16 § postlagen bör således ändras i enlighet med detta.

Tullverket har även föreslagit att anmälningsskyldigheten enligt tullagen och inregränslagen ska utökas till att även omfatta andra som bedriver postverksamhet, däribland postombuden (ICA, Coop m.fl.).

Ett postombud anses inte självständigt bedriva postverksamhet. Som underentreprenör till postoperatören utför postombudet emellertid delar av posttjänsten och omfattas av den tystnadsplikt som föreskrivs i 2 kap. 14 § postlagen. Enligt befintlig reglering kan därför ett postombud inte på eget initiativ ta kontakt med brottsbekämpande myndigheter vid misstanke om att en försändelse som hanteras i verksamheten innehåller narkotika eller något annat otillåtet.

Frågan om att ge postombud möjlighet att anmäla försändelser som misstänks innehålla narkotika har tidigare behandlas av den utredning som år 2015 fick i uppdrag att se över postlagstiftningen. I slutbetänkandet *En översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle* (SOU 2016:54) övervägdes en ändring av bestämmelserna i 2 kap. 15 § postlagen (se s. 169 ff.). Enligt andra stycket i den paragrafen har den som bedriver postverksamhet skyldighet att, på begäran av brottsbekämpande myndigheter, lämna uppgifter som rör misstanke om brott, om det för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

Utredningen konstaterade att det finns ett starkt samhällsintresse av att begränsa narkotikabrottsligheten och att det även ligger i linje med intresset för de som bedriver postverksamhet. Med hänsyn till det höga skyddsvärdet för innehållet i meddelanden som befordras som brev, liksom andra uppgifter som rör breven, ansåg utredningen emellertid att det inte fanns möjlighet att föreslå att tystnadsplikten skulle kunna brytas på eget initiativ av exempelvis postombud, utan begäran av brottsbekämpande myndighet. Postnord hade i yttrande till utredningen framfört att en sådan ordning skulle medföra ett orimligt ansvar för bl.a. postombud eftersom det, för det fall rekvisiten för utlämning inte var uppfyllda, kunde bli fråga om brott mot tystnadsplikten. Postnord hade också påtalat att



det fanns risk att postombud och anställda kunde komma att uppmärksammas av narkotikabrottslingar och utsättas för olika slag av hot och hämndaktioner.

Tullverket har nu fört fram ett förslag som innebär att bl.a. postombud skulle åläggas en skyldighet att göra en anmälan till Tullverket, om det i företagets verksamhet uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller narkotika, skjutvapen eller explosiv vara som kan tas i beslag enligt smugglingslagen. Mot förslaget kan samma skäl anföras som i SOU 2016:54 ansågs tala mot att låta postombud på eget initiativ lämna uppgifter som rör misstanke om brott till brottsbekämpande myndigheter. För förslaget kan å andra sidan anföras att det starka samhällsintresset att bekämpa smuggling i postförsändelser av narkotika, vapen och explosiva varor förutsätter en effektiv samverkan mellan alla aktörer i distributionskedjan.

Att utvidga anmälningsskyldigheten på det sätt som Tullverket nu har föreslagit kräver grundliga överväganden, inte minst mot bakgrund av det starka skydd för den personliga integriteten som avsändare och mottagare av brev åtnjuter. Frågan omfattas inte av uppdraget och ryms inte inom den tid som står till förfogande för uppdragets slutförande. Om frågan bedöms som angelägen får den därför behandlas i ett annat sammanhang.



# 7 Undantag från vapenlagen för främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige

## 7.1 Uppdraget

I uppdraget ingår att analysera om det finns skäl att ge regeringen möjlighet att bemyndiga Försvarsmakten att besluta om undantag från vapenlagen för främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering. Vid behov ska författningsändringar föreslås.

## 7.2 Gällande rätt

### 7.2.1 Tillträde till svenskt territorium

Regler om utländska styrkors tillträde till svenskt territorium finns bl.a. i tillträdesförordningen (1992:118). I de flesta fall krävs tillstånd för tillträde till svenskt territorium av utländska statsfartyg, utländska statsluftfartyg och utländska militära fordon (se 3 och 4 §§).<sup>53</sup>

Beslut om tillstånd för tillträde meddelas i de flesta fall av regeringen. Försvarsmakten får dock meddela tillstånd för tillträde till svenskt territorium i fråga om

---

<sup>53</sup> Tillstånd behövs inte, enligt 3 §, i vissa fall vid utländska statsfartygs genomfart av svenskt territorialhav och utländska statsluftfartygs genomfart i lufterummet över det svenska territorialhavet i Öresund. Detsamma gäller, enligt 4 §, bl.a. för utländska statsfartyg och statsluftfartyg som är i nöd eller används av ett utländskt statsöverhuvud vid besök i Sverige samt för andra utländska statsfartyg än örlogsfartyg eller andra utländska statsluftfartyg än militära stridsflygplan som används av utländska tjänstemän som på svenskt territorium utför vissa polisuppgifter eller tulluppgifter.

1. utländska statsfartyg som nyttjas för arbete med sjösäkerhetsanordningar på begäran av Sjöfartsverket,
2. andra utländska statsfartyg än örlogsfartyg och statsfartyg som nyttjas för arbete med sjösäkerhetsanordningar på begäran av Kustbevakningen,
3. andra utländska statsluftfartyg än militära stridsflygplan på begäran av Sjöfartsverket,
4. utländska statsluftfartyg som genomför verksamhet enligt fördraget om observationsflygningar den 24 mars 1992, och
5. andra utländska militära fordon än stridsfordon på begäran av Tullverket.

Försvarsmakten får även på begäran av en kommun eller en statlig myndighet som svarar för räddningstjänsten meddela utländska statsfartyg, statsluftfartyg och militära fordon tillstånd för tillträde till svenskt territorium vid räddningsinsatser eller vid övning av sådana insatser. (Se 5 och 6 §§.)

I de flesta fall krävs dessutom regeringens tillstånd för att ett utländskt statsfartyg eller statsluftfartyg eller en utländsk militär avdelning inom svenskt territorium ska få bedriva skjutövningar eller andra övningar än sådana som avser räddningsinsatser (se 10 §).

### **7.2.2 Rätten att föra in och inneha skjutvapen och ammunition**

Som huvudregel gäller, enligt 2 kap. 1 § d) vapenlagen (1996:67), krav på tillstånd för att föra in skjutvapen och ammunition till Sverige. Från kravet på tillstånd föreskrivs vissa undantag i 2 kap. 13 §.<sup>54</sup> Frågor om tillstånd prövas, enligt 2 kap. 2 §, av Polismyndigheten.

Av 11 kap. 3 § framgår att regeringen har rätt att besluta att lagen inte ska gälla skjutvapen och ammunition som innehas av en främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige inom ramen

---

<sup>54</sup> En enskild person får, enligt 13 § punkt a) föra in de skjutvapen och den ammunition som han eller hon har rätt att inneha i Sverige för personligt bruk. Detsamma gäller sammanlutningar, huvudmän för museer och bevakningsföretag som meddelats tillstånd att inneha skjutvapen. Vidare får, enligt punkt b), enskilda personer som har permanent tillstånd från en behörig myndighet i Danmark, Finland eller Norge att där inneha jakt- eller tävlings-skjutvapen medföra dessa vapen med tillhörande ammunition vid vistelse i Sverige för tillfällig användning vid jakt eller tävling här samt vid resa genom Sverige till Danmark, Finland eller Norge i anslutning till tillfällig användning vid jakt eller tävling i något av de länderna.

för internationell militärt samarbete eller internationell krishantering. Bakgrunden är att det vid sådant internationellt samarbete har ansetts önskvärt att all materiel, inklusive skjutvapen och ammunition, utan krav på tullhantering och tillstånd kan föras mellan de länder som deltar i samarbetet (jfr prop. 2004/05:7 s. 45).

### 7.3 Överväganden och förslag

**Förslag:** Det införs en möjlighet för regeringen att bemyndiga Försvarsmakten att besluta om undantag från vapenlagen för främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering.

Bemyndigandet för Försvarsmakten bör införas i vapenförordningen.

Vid övningar för internationellt militärt samarbete medför utländska styrkor ofta örlogsfartyg, stridsflygplan och stridsfordon, vilket innebär att det krävs dels regeringens tillstånd att bedriva övningen, dels regeringens tillstånd för tillträde till svenskt territorium för de i övningen deltagande utländska enheterna. I de fall det finns behov för de utländska militära styrkorna att medföra vapen och ammunition gör Försvarsmakten i regel en hemställan till regeringen om undantag enligt 11 kap. 3 § vapenlagen samtidigt som myndigheter hemställer om tillstånd för tillträde. I vissa fall, t.ex. avseende de nordiska länderna, finns emellertid regeringsbeslut som gäller för längre tid (s.k. rambeslut), och som medger samövningar på svenskt territorium och tillträde för militära enheter vid genomförande av övningsverksamheten. I dessa rambeslut har regeringen också beviljat de militära enheterna undantag från vapenlagen.

När det gäller övningar som innefattar enbart trupp (utan utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon) krävs däremot inget tillstånd för tillträde. I de fall regeringen sedan tidigare beslutat att övningen får genomföras i Sverige, skulle ett bemyndigande för Försvarsmakten att själv få fatta beslut om undantag från vapenlagen därför innebära att något ytterligare regeringsbeslut inte behöver utverkas.

Vid räddningsinsatser eller övning av sådana insatser (internationell krishantering) har Försvarsmakten rätt att besluta om tillträde för alla typer av utländska statsfartyg, statsluftfartyg och militära fordon som deltar i insatsen. I dessa fall skulle ett bemyndigande för Försvarsmakten att få meddela undantag från vapenlagen således helt undanröja behovet av regeringsbeslut. Det är emellertid, enligt Försvarsmakten, relativt sällan som det är nödvändigt för utländska styrkor att medföra vapen och ammunition under en räddningsinsats.

Försvarsmakten har framfört att det också i ett större perspektiv skulle vara värdefullt med ett bemyndigande för myndigheten att själv kunna besluta om undantag enligt 11 kap. 3 § vapenlagen. I förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten anges att Försvarsmakten ska kunna utföra sin uppgift att försvara Sverige och svensk säkerhet, självständigt eller i samverkan med andra myndigheter, länder och organisationer (se 2 §). Det anges också att Försvarsmakten ska kunna ge och ta emot militärt stöd (se 3 §). Enligt Försvarsmakten ökar myndighetens möjligheter att utföra dessa uppgifter om myndigheten i större utsträckning får mandat att själv besluta om nödvändiga praktiska förutsättningar för utländsk militär trupp att kunna verka på svenskt territorium, t.ex. vad gäller medförandet av nödvändiga vapen och ammunition. Enligt Försvarsmakten skulle ett sådant bemyndigande på sikt också skapa större förmåga hos myndigheten att i enlighet med instruktionen kunna utföra sina huvuduppgifter tillsammans med andra länder och organisationer, bl.a. genom att åstadkomma nödvändiga förutsättningar för Försvarsmakten att lämna stöd till utländska militära förband som verkar i eller från Sverige (s.k. ”värdlandsstöd”).

Vidare påtalas i direktiven till utredningsuppdraget att det inom EU pågår ett arbete för att underlätta militär rörlighet mellan medlemsstaterna. Inom EU:s permanenta strukturerade försvarssamarbete, PESCO, drivs ett projekt som Sverige deltar i och som avser bl.a. förenkling av militär rörlighet. Sverige deltar också i projekt inom ramen för Europeiska försvarsbyrån (EDA) och inom det nordiska försvarssamarbetet Nordefco för att underlätta tillståndsförfarandet för militära transporter till och genom varandras territorier. Varje medlemsstat har dock full suveränitet att inför varje transport besluta om militär materiel och personal ska få föras in på den egna statens territorium.

Sammanfattningsvis skulle ett bemyndigande för Försvarsmakten att få besluta om undantag enligt 11 kap. 3 § vapenlagen underlätta genomförandet av verksamheten vid internationellt militärt samarbete och internationell krishantering, främst i de situationer där det inte krävs något tillstånd för tillträde samt i de fall Försvarsmakten själv får besluta om tillträde. I dessa fall bör Försvarsmakten också rimligen ha minst lika goda förutsättningar som regeringen att bedöma huruvida det finns ett behov för de utländska styrkorna att medföra vapen och ammunition till Sverige.

Därtill kommer att det utifrån Sveriges internationella åtaganden framstår som angeläget att underlätta tillståndsförfarandet vid internationellt militärt samarbete så långt möjligt, utan att kravet på säkerhet åsidosätts.

Det bör därför införas en möjlighet för regeringen att bemyndiga Försvarsmakten att besluta om undantag från vapenlagen för främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering. Ett tillägg med den innebörden bör göras i 11 kap. 3 § vapenlagen. Bemyndigandet för Försvarsmakten bör lämpligen införas i vapenförordningen.





## 8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Bedömning:** Författningsändringarna bör kunna träda i kraft den 1 oktober 2020. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

De föreslagna ändringarna kräver endast begränsade förberedande åtgärder hos myndigheter och andra aktörer och bör kunna träda i kraft den 1 oktober 2020.

De föreslagna författningsändringarna påkallar inte några särskilda övergångsbestämmelser.



## 9 Förslagets konsekvenser

**Bedömning:** Förslagen om ändringar av straffbestämmelserna i vapenlagen, lagen om brandfarliga och explosiva varor och smugglingslagen kommer att innebära vissa kostnadsökningar för Kriminalvården. Mot bakgrund av att de senaste straffskärpingarna i vapenlagen inte fått fullt genomslag för Kriminalvårdens del är underlaget för att beräkna kostnadseffekterna av de här lämnade förslagen mycket osäkert. Förslagen kommer inte heller att få omedelbart genomslag för Kriminalvårdens kostnader. Kriminalvårdens framtida resursbehov bör därför hanteras inom den ordinarie budgetprocessen.

Kostnaderna för Polismyndigheten och Åklagarväsendet bedöms inte bli påverkade av förslagen.

Förslaget som ger Tullverket ökade befogenheter enligt smugglingslagen att utreda och beivra illegal införsel av explosiva varor innebär att Tullverket kommer att utreda något fler ärenden än i dag. Kostnadsökningarna bedöms bli begränsade och svara mot minskade utredningskostnader hos Polismyndigheten. Tullverkets kostnadsökningar bedöms kunna rymmas inom befintliga anslag

Förslagen torde i övrigt endast ha marginella eller inga kostnadsmissiga effekter.

## 9.1 Konsekvenser för myndigheter

### 9.1.1 Kriminalvården

De föreslagna ändringarna av kvalifikationsgrunderna i vapenlagen och lagen om brandfarliga och explosiva varor (LBE) syftar till att fler brott ska bedömas som grova och synnerligen grova. Straffskalorna för grova vapenbrott och grova brott mot tillståndsplikten för explosiva varor är utformade så att annan påföljd än fängelse normalt är utesluten. Även för brott som i dag bedöms som brott av normalgraden och har ett straffvärde strax under minimistraflet för grovt brott är emellertid utrymmet att välja en annan påföljd än fängelse mycket begränsat. Förslagen kan därmed inte i någon större utsträckning förväntas leda till en ökning av antalet fängelsedomar. Däremot kan de utdömda straffen i många fall antas bli längre, vilket i sin tur innebär ökade kostnader för framför allt Kriminalvården.

Den föreslagna höjningen av maximistraflet för synnerligen grova vapenbrott och synnerligen grova brott mot tillståndsplikten för explosiva varor syftar till att skapa utrymme för mer nyanserade bedömningar också av de allra grävsta brotten. Vapenbrott bedöms emellertid mycket sällan som synnerligen grova brott och när det gäller brott mot tillståndsplikten för explosiva varor torde straffskalan för det synnerligen grova brottet inte ens ha tillämpats av domstolarna än. Även om de ändrade kvalifikationsgrunderna skapar utrymme för att rubricera något fler gärningar som synnerligen grova brott kommer merparten av dessa att ha ett straffvärde som ligger i den nedre delen av straffskalan. Höjningen av maximistraflet kan därmed inte medföra annat än högst marginella kostnadsökningar för Kriminalvården.

Förslaget att i smugglingslagen införa en separat reglering av smuggling som avser vapen respektive explosiv vara kan också i någon mån förväntas leda till ökade kostnader för Kriminalvården. Att den föreslagna straffskalan är betydligt strängare än den som gäller för övrig smuggling (med undantag för narkotikasmuggling) torde få begränsad betydelse för de utdömda strafftiderna eftersom det har förutsatts att de senaste årens skärpta syn på vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor redan beaktas av domstolarna vid straffmätningen av smugglingsbrott som avser vapen

och explosiv vara. Förslagen som innebär en ändrad tillämpning av de kvalifikationsgrunder som tar sikte på vapnets eller varans beskaffenhet, respektive antalet vapen eller explosiva varor, kan antas få stort genomslag också vid rubriceringen av de aktuella smuglingsbrotten. Det innebär att de utdömda strafftiderna kommer att öka, och därmed också kostnaderna för Kriminalvården. Det är också rimligt att räkna med en viss ökning av antalet fängelsedomar beroende på ändrade prioriteringar hos Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten samt den ökade möjligheten att använda straffprocessuella tvångsmedel vid misstankar om grova smuglingsbrott som avser vapen eller explosiv vara.

Förslaget att skärpa straffskalan för grova smuglingsbrott som avser vapen eller explosiv vara innebär också att det kommer att föreligga en presumtion för häktning av den som är på sannolika skäl misstänkt för ett sådant brott (jfr 24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken). Detta kommer att medföra en viss ökad beläggning på häktena, vilket innebär ytterligare kostnadsökningar för Kriminalvården.

Vid de senaste straffskärpningarna i vapenlagen och LBE, som trädde i kraft den 1 januari 2018, utgick beräkningarna av Kriminalvårdens ökade kostnader från Brå:s officiella lagföringsstatistik avseende fall där vapenbrott eller brott mot LBE varit huvudbrott och påföljden bestämts till fängelse. Regeringen konstaterade att straffskärpningarna skulle leda till kostnadsökningar som var betydande, men att det rörde sig om grova uppskattningar. Kostnadsökningarna bedömdes få ordentligt genomslag först ett par år efter att de nya straffskalorna börjat tillämpas av domstolarna. Regeringen ansåg att Kriminalvårdens totala resursbehov skulle bedömas inom ramen för ordinarie budgetprocess och att kostnadsökningarna skulle hanteras inom myndighetens befintliga kostnadsramar. Man avsåg dock att noga följa Kriminalvårdens kostnadsutveckling för att kunna bedöma myndighetens resursbehov. (Se prop. 2017/18:26 s. 23.)

Ett rimligt antagande är att – av de här framlagda förslagen – det främst är rubriceringen av sådana gärningar som enligt nuvarande reglering bedöms ha ett straffvärde som överstiger sex månader som kan komma att påverkas. Det är också rimligt att anta att antalet domar för synnerligen grova vapenbrott kommer att öka i någon mån.

Det framstår emellertid som vanskligt att lägga den nu tillgängliga statistiken till grund för några närmare beräkningar av de aktuella kostnadsökningarna eftersom de senaste straffskärpningarna inte fått fullt genomslag i statistiken än. En inte obetydlig del av domarna från år 2018 torde avse gärningar som begåtts före den 1 januari 2018, och har således meddelats med tillämpning av den tidigare straffskalan.

Utifrån tillgänglig statistik kan i vart fall slutsatsen dras att de aktuella förslagen bör resultera i betydligt mindre kostnadsökningar för Kriminalvården än de kostnadsökningar som beräknats uppstå till följd av de senaste straffskärpningarna i vapenlagen och LBE. Eftersom de gärningar som bedöms föranleda längre strafftider normalt leder till fängelsestraff även enligt befintlig reglering, kommer också de nu aktuella kostnadsökningarna att få ordentligt genomslag först ett par år efter att de nya bestämmelserna börjat tillämpas av domstolarna. Kriminalvårdens kostnadsökningar till följd av de aktuella förslagen bör mot den bakgrunden hanteras på samma sätt som de större kostnadsökningar som succesivt uppstår till följd av de senaste straffskärpningarna. Kostnaderna bör således finansieras inom ramen för befintligt anslag.

### **9.1.2 Polismyndigheten och Åklagarväsendet**

Förslagen innebär ingen nykriminalisering. De bör därför kunna hanteras inom befintliga anslag för Polismyndigheten och Åklagarväsendet.

### **9.1.3 Övriga effekter för rättsväsendet**

Förslagen om utökade möjligheter för Tullverket att hålla kvar försändelser som misstänks innehålla narkotika, vapen eller explosiv vara syftar till att förhindra illegal införsel av sådana produkter och verkar därför brottsförebyggande. På sikt kan förslagen bidra till ett minskat antal brott och därmed en lägre belastning för rättsväsendet.

Som framgått innebär förslaget att skärpa straffskalan för grova smuglingsbrott som avser vapen och explosiv vara också att det kommer att föreligga en presumtion för häktning av den som är på sannolika skäl misstänkt för ett sådant brott (jfr 24 kap. 1 § andra

stycket rättegångsbalken). Förslaget kan förväntas leda till kortare utredningstider och en snabbare lagföring vid sådana brott, vilket bör leda till lägre kostnader.

#### **9.1.4 Tullverket**

Genom förslaget att ändra bestämmelsen i 30 § andra stycket LBE utvidgas Tullverkets befogenheter enligt smugglingslagen att utreda och beivra illegal införsel av explosiva varor till att också omfatta de allvarligaste brotten. Tullverket kommer till följd av förslaget att kunna hantera dessa ärenden inom verket i stället för att överlämna dem till Polismyndigheten. Förslaget leder därmed till ett effektivare resursutnyttjande inom tull- och polisverksamheterna och en effektivare brottsbekämpning. Polismyndigheten bör få något minskade kostnader genom att ärendena i stället kommer att hanteras av Tullverket. Minskningen bedöms emellertid bli marginell. Tullverket får i stället något fler ärenden att hantera, men kan effektivare och på ett mer ändamålsenligt sätt bedriva sin brottsbekämpande verksamhet. Den kostnadsökning som förslaget innebär för Tullverket bör rymmas inom befintliga anslag.

Förslagen att utöka Tullverkets befogenheter att besluta om kvarhållande av försändelser som misstänks innehålla narkotika, vapen eller explosiv vara ger Tullverket effektivare verktyg i sitt brottsbekämpande arbete. Förslaget att den slutliga prövningen av ett sådant beslut ska få göras också av chefen för Tullverkets rättsavdelning innebär en ytterligare förenkling och effektivisering av verksamheten. Förslagen torde inte innebära några kostnader för Tullverket utöver att det under en övergångsperiod kan krävas vissa informations- och utbildningsinsatser samt utvecklande av nya rutiner. Dessa kostnader bedöms rymmas inom befintliga anslag.

#### **9.1.5 Försvarsmakten**

Förslaget att det ska införas en möjlighet för regeringen att bemyndiga Försvarsmakten att besluta om undantag från vapenlagen för främmande stats militära styrka i vissa fall innebär en effektivisering av verksamheten vid internationellt militärt samarbete och

internationell krishantering. Förslaget bedöms inte ha någon kostnadspåverkan.

## 9.2 Konsekvenser för post- och kurirföretag

Förslagen angående Tullverkets rätt att besluta om kvarhållande av försändelser innebär att kurirföretagen i sin expressverksamhet blir skyldiga att på begäran av Tullverket kvarhålla specifika försändelser till dess att verket har kontrollerat försändelsen. Eftersom kurirföretagen registrerar uppgifter om såväl avsändare som mottagare och kan följa varje enskild försändelse genom hela distributionen torde en sådan begäran kunna verkställas utan någon större olägenhet för företaget. De största kurirföretagen accepterar dessutom redan i dag, genom överenskommelser med Tullverket, att hålla kvar misstänkta försändelser en kortare tid.

Hos kurirföretagen kan det uppstå ett visst behov av informations- och utbildningsinsatser till följd av förslaget. Det måste också utarbetas rutiner för förfarandet och hanteringen av de leveransförseningar som kan uppkomma. Detta kan under en omställningsperiod generera vissa mindre kostnader. På sikt bedöms förslagen emellertid inte ge upphov till några kostnadsökningar för kurirföretagen.

Postbefordringsföretagen har redan enligt befintlig reglering en skyldighet att på begäran av Tullverket hålla kvar försändelser som misstänks innehålla narkotika. Att skyldigheten utvidgas till att även omfatta försändelser som misstänks innehålla vapen eller explosiv vara torde inte få några kostnadsmässiga effekter för företagen.



# 10 Författningskommentar

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

### 9 kap. Straff och förverkande

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 med hänsyn till dess effekt, konstruktion eller utformning har varit av särskilt farlig beskaffenhet,

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

4. vapnet har innehafts i en kriminell miljö, eller

5. 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 sju år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om innehavet, överlåtelsen eller utlåningen har avsett ett stort antal vapen eller flera vapen av särskilt farlig beskaffenhet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för grovt vapenbrott och synnerligen grovt vapenbrott. Övervägandena finns i avsnitt 3.5.

Enligt paragrafens första stycke döms, om ett brott som avses i 1 § första stycket är grovt, för grovt vapenbrott. I bestämmelsen anges omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott ska rubriceras som grovt. Vissa ändringar görs i den andra punkten och en ny fjärde punkt läggs till. Första, tredje och femte (tidigare fjärde) punkterna är oförändrade. Uppräkningen är inte uttömmande och frågan om ett vapenbrott ska bedömas som grovt

ska liksom tidigare avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet.

Den *andra punkten* tar sikte på att vapnet har varit av särskilt farlig beskaffenhet. Liksom tidigare innebär kvalifikationsgrunden att vapnets egenskaper ensamt kan kvalificera brottet som grovt, oavsett övriga omständigheter. Punkten förtydligas så att det framgår att vapnet kan vara av särskilt farlig beskaffenhet inte bara på grund av dess effekt, utan även på grund av dess konstruktion eller utformning. Ändringen innebär att fler vapen än i dag kommer att bedömas som särskilt farliga vapen, och att fler gärningar därmed kommer att bedömas som grova vapenbrott.

Vid bedömningen av vapnets farlighet bör främst vapnets eldkraft vägas in. Hur stor eldkraft ett vapen har beror på flera faktorer. Såväl vapnets patronkapacitet, dvs. antalet patroner som vapnet kan laddas med, som projektilernas typ och anslagsenergi bör beaktas. Eldkraften beror också på eldhastigheten, dvs. hur många skott vapnet kan avfira inom en viss tidsrymd.

Följande vapentyper bör regelmässigt anses vara vapen av särskilt farlig beskaffenhet, främst baserat på dess höga eldkraft.

- Automatkarbiner, kulsprutor och andra helautomatiska vapen
- Pansarskott
- Eldkastare
- Halvautomatiska gevär
- Vapen avsedda för särskilt kraftfulla patroner. Med särskilt kraftfulla patroner avses 9 mm Parabellum eller patroner med motsvarande eller högre anslagsenergi.

Det kan emellertid också förekomma att andra typer av vapen har så hög eldkraft att de bör bedömas som vapen av särskilt farlig beskaffenhet.

Det kan också finnas anledning att beakta projektilernas typ vid bedömningen av ett vapens farlighet. Vissa kul typer har en större skadepotential jämfört med andra kul typer med samma anslagsenergi. Till kul typer med stor skadepotential hör hålspets- eller blyspetskulor som är avsedda att expandera vid träff liksom helmantlad militär ammunition som har god penetrationsförmåga i hårdgjorda mål. Den omständigheten att ett vapen påträffas skarp-laddat med expanderande hålspets- eller blyspetskulor eller med helmantlad militär ammunition bör därför anses försvårande vid bedömningen av vapnets farlighet.

Även andra omständigheter än eldkraften, t.ex. att vapnet är utrustat med ljusförstärkare eller ljuddämpare, eller att vapnet är manipulerat på visst sätt, kan föranleda att det bör anses särskilt farligt. Att minska ett vapens storlek genom att korta av pipan kan utgöra sådan manipulering som gör vapnet lättare att dölja och därmed ökar dess farlighet. Att förse ett vapen med lasersikte är en annan typ av manipulering som ökar dess farlighet.

Också ett vapen som på grund av sin ursprungliga utformning är särskilt lätt att dölja bör normalt kunna anses vara av särskilt farlig beskaffenhet. Hit hör vapenmodeller som är tillverkade för att vara väsentligt mindre än andra vapen av samma typ.

Vidare kan vapen med dålig precision och träffsäkerhet utgöra en särskild risk för att personer i omgivningen ska komma till skada. Exempelvis är vapen vars axelstöd eller riktmedel har avlägsnats svårare att kontrollera, vilket minskar möjligheterna till välriktad verkanseld. Omgjorda start-/gasvapen har också generellt sämre precision än andra vapen. Även sådana vapen bör som utgångspunkt betraktas som vapen av särskilt farlig beskaffenhet.

I det enskilda fallet kan emellertid finnas anledning att göra en annan bedömning. Också omständigheter som talar i sänkande riktning ska givetvis beaktas. Att det är fråga om ett icke brukbart eller icke funktionsdugligt vapen innebär i allmänhet att vapnet är mindre farligt än ett motsvarande brukbart eller fungerande vapen. Ett icke fullt funktionsdugligt vapen kan emellertid med hänsyn till felet utgöra en stor fara för såväl användaren som omgivningen.

Enligt den nya *fjärde punkten* ska vid bedömning av om brottet är grovt särskilt beaktas om vapnet har innehafts i en kriminell miljö. Den omständigheten att vapnet innehafts i en kriminell miljö där det kan befaras komma till brottslig användning har i tidigare förarbeten anförts som exempel på när en gärning bör anses vara av särskilt farlig art, och därmed rubriceras som grovt brott med stöd av femte punkten (dåvarande fjärde punkten). (Se prop. 2013/14:226 s. 47.) Den nya bestämmelsen i fjärde punkten införs för att säkerställa att omständigheten att vapnet innehafts i en kriminell miljö får större genomslag i rättstillämpningen.

Begreppet kriminell miljö innefattar alla platser där kriminell verksamhet bedrivs. Som exempel kan nämnas bostäder eller andra platser där narkotikaförsäljning, prostitution eller annan organiserad brottslighet förekommer. Begreppet kriminell miljö kan också avse

ett i vidare bemärkelse kriminellt sammanhang. Ett vapen bör exempelvis anses innehas i en kriminell miljö om vapnet anträffas i en bostad vars innehavare eller de personer som vistas där har anknytning till en kriminell gruppering eller ett kriminellt nätverk, eller samtidigt är involverad i annan brottslighet. Detsamma gäller då ett vapen anträffas i ett fordon i vilket kriminellt belastade personer färdas.

Om ett vapen påträffas i en kriminell miljö bör det som utgångspunkt finnas anledning att befara att vapnet kan komma till brottslig användning. Det ska inte behöva krävas att det i det enskilda fallet kan påvisas att det förelegat någon sådan risk. För det fall det kan konstateras att risken för att vapnet skulle komma till brottslig användning varit obefintlig, bör det emellertid beaktas som en förmildrande omständighet vid den helhetsbedömning som alltid ska göras. Med brottslig användning avses inte enbart att ett vapen avfyras. Också risken för annan brottslig användning, såsom att vapnet kan komma till användning för hot eller andra former av påtryckningar, bör beaktas.

Enligt paragrafens *andra stycke* döms, om brott som avses i 1 § första stycket är synnerligen grovt, för synnerligen grovt vapenbrott. Bestämmelsen ändras på så sätt att maximistraftet för det synnerligen grova brottet höjs från fängelse sex år till fängelse sju år. Vidare görs ett tillägg beträffande de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt.

Höjningen av straffmaximum för synnerligen grovt vapenbrott syftar till att skapa utrymme för mer nyanserade bedömningar också av de allra grövsta vapenbrotten. Vapenbrott är konstruerat så att det blir fråga om *ett* brott oavsett det antal vapen som gärningen avser. För mycket allvarliga gärningar kan straffvärdet motsvara ett längre fängelsestraff än sex år, exempelvis om någon förser en kriminell gruppering eller en extremistisk organisation med en mycket stor mängd skjutvapen av särskilt farlig beskaffenhet.

Av bestämmelsen framgår att det vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt särskilt ska beaktas om innehavet, överlåtelsen eller utlåningen har avsett ett stort antal vapen eller – vilket tilläggs i paragrafen – flera vapen av särskilt farlig beskaffenhet. Antalet vapen är således, liksom tidigare, en omständighet som har särskild betydelse för kvalificering av brottet som synnerligen grovt. Genom

tillägget i bestämmelsen markeras emellertid att även vapnets farlighet ges särskild vikt vid kvalificering av det synnerligen grova brottet. En gärning som avser särskilt farliga vapen kan kvalificeras som synnerligen grovt brott även om antalet vapen inte är stort. Liksom tidigare ska frågan om ett vapenbrott ska bedömas som synnerligen grovt avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet. De omständigheter som anges i första stycket är därvid av särskild betydelse. (Jfr prop. 2013/14:226 s. 48.) Redan vid innehav av några hel- eller halvautomatiska vapen med tillhörande ammunition på allmän plats eller i en kriminell miljö bör gärningen kunna bedömas som synnerligen grovt brott.

I en första del av uppdraget, som redovisats i promemorian *Genomförande av 2017 års ändringsdirektiv till EU:s vapendirektiv* (Ds 2018:1), har andra ändringar av paragrafen föreslagits.

### 11 kap. Bemyndiganden

3 § Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Försvarsmakten får besluta att lagen inte ska gälla skjutvapen och ammunition som innehas av en främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering.

Av paragrafen framgår att regeringen får besluta att lagen inte ska gälla skjutvapen och ammunition som innehas av en främmande stats militära styrka som befinner sig i Sverige inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering. Genom tillägg i paragrafen ges regeringen möjlighet att vidaredelegera denna rätt till Försvarsmakten. Försvarsmakten bör ges ett sådant bemyndigande genom föreskrift i vapenförordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

I en första del av uppdraget, som redovisats i promemorian *Genomförande av 2017 års ändringsdirektiv till EU:s vapendirektiv* (Ds 2018:1), har andra ändringar av paragrafen föreslagits.

## 10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett 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. *skjutvapen* och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67)  *samt sådana vapen och andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen,*

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, spikkclubbor och liknande,

7. kulturföremål som avses i 5 kap. kulturmiljölagen (1988:950),

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 och elektroniska cigaretter och påfyllningsbehållare vid kontroll av åldersgränsen i 5 kap. 20 § lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter,

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.

Paragrafen innehåller en fullständig uppräknning av de varor på vilka inregränslagen är tillämplig.

*Tredje punkten* förtydligas så att det klart framgår att lagen är tillämplig på såväl skjutvapen som avses i vapenlagen som sådana föremål som vid tillämpning av vapenlagen jämföras med skjutvapen. Inregränslagens bestämmelser om anmälnings- och uppgiftsskyldighet samt om Tullverkets befogenheter att utföra kontroll m.m. är således tillämpliga också när det gäller införsel av sådana föremål och vapendelar som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen, bl.a. slutstycken, pipor och stommar (punkt f). Smugglingslagen är också tillämplig vid sådan införsel.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.2.

**11 §** En chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket får besluta att en postförsändelse *eller en försändelse som förmedlas av ett kurirföretag i dess expressverksamhet* som kommer från ett annat EU-land ska hållas kvar av *befordringsföretaget*, om

1. det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika, *vapen eller explosiv vara* som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, och

2. det är nödvändigt för att beslag ska kunna ske.

Ett beslut om kvarhållande ska gälla viss tid, *högst en månad, från den dag då beslutet delgavs befordringsföretaget*. Beslutet får verkställas omedelbart, men ska snarast prövas av chefen för Tullverket *eller chefen för Tullverkets rättsavdelning*.

*Befordringsföretaget* är skyldigt att på begäran av Tullverket till verket överlämna en försändelse som kvarhållits enligt första stycket.

I paragrafen regleras Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av försändelser som kommer från ett annat EU-land.

Ändringarna i *första stycket* innebär att befogenheten utvidgas dels till att omfatta försändelser som kan antas innehålla vapen eller explosiv vara, dels till att – utöver postförsändelser – omfatta försändelser som förmedlas av kurirföretag i dess expressverksamhet.

Rätten att kvarhålla en försändelse gäller under förutsättning att det finns anledning att anta att den innehåller narkotika, vapen eller explosiv vara som kan tas i beslag enligt smugglingslagen. Med *narkotika* avses sådana varor som anges i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64). Med *vapen* avses sådana skjutvapen som avses i vapenlagen samt sådana vapen och andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen. Med *explosiv vara* avses sådana varor som anges i 4 § lagen om brandfarliga och explosiva varor. (Se 2 § smugglingslagen och 3 § inregränslagen.)

Med *kurirföretag* avses sådana beforderingsföretag som ombesörjer hela transporten av en försändelse, dvs. från avsändarens till mottagarens dörr. Paketbeforderingsföretag som kör varor över gränsen via landtransporter, och som ofta använder ombudsnät för utlämning till mottagaren, är inte att betrakta som kurirföretag i den mening som begreppet används här. Det innebär att Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av försändelser gäller enbart i förhållande till beforderingsföretag i dess expressverksamhet.

Ett beslut om kvarhållande av en försändelse som förmedlas av ett kurirföretag kan avse försändelser till en viss angiven mottagare eller mottagaradress, eller från en viss angiven avsändare eller avsändaradress. Beslutet kan gälla i förhållande till flera olika kurirföretag i de fall det är okänt vilket företag som kommer att användas för den misstänkta leveransen.

Genom ändringen i *andra stycket första meningen* har tidsbegränsningen för ett beslut om kvarhållande specificerats. Ett beslut om kvarhållande ska således gälla en viss tid, högst en månad, från den dag då förordnandet delgavs beforderingsföretaget. Det innebär att en försändelse måste ha kommit in till beforderingsföretaget inom den angivna tiden för att förordnandet om kvarhållande ska få tillämpas. I detta avseende överensstämmer regleringen därmed med vad som gäller vid beslut om kvarhållande enligt bestämmelsen i 27 kap. 9 § rättegångsbalken.

Ändringen i *andra stycket andra meningen* innebär att rätten att slutligt pröva ett beslut om kvarhållande utvidgas till att, utöver chefen för Tullverket, också gälla för chefen för Tullverkets rättsavdelning, vilken enligt verkets arbetsordning är dess chefsjurist.

Därutöver har i paragrafen begreppet ”postbeforderingsföretag” ändrats till ”beforderingsföretag”, vilket även innefattar sådana kurirföretag som avses i paragrafen.



Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av försändelser som kommer från ett land som inte är medlem i EU regleras i 4 kap. 20 § tullagen. I den paragrafen görs motsvarande ändringar.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

*11 a § Den som i postverksamhet eller i ett kurirföretags expressverksamhet har fått del av eller tillgång till information som innehåller uppgifter om att kvarhålla försändelser enligt 11 § får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta.*

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 6.4.4.

Genom paragrafen införs tystnadsplikt för den som i postverksamhet eller i ett kurirföretags expressverksamhet har fått del av eller tillgång till uppgifter om kvarhållande av försändelser enligt 11 §. Genom ett tillägg i 44 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen ges tystnadsplikten företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Paragrafen motsvarar den nya bestämmelsen i 4 kap. 23 a § tullagen.

*11 b § Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikt enligt denna lag finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

Paragrafen är ny och innehåller en hänvisning till brottsbalkens bestämmelser om brott mot tystnadsplikt.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.4.

**12 §** Polismyndigheten och Kustbevakningen är skyldiga att medverka i kontrollverksamheten enligt denna lag. Vad som sägs i 5–7 och 13 §§ om Tullverket och en tulltjänsteman gäller vid sådan medverkan också Polismyndigheten och en polisman samt Kustbevakningen och en kustbevakningstjänsteman.

Ett befordringsföretag är skyldigt att till Tullverket *anmäla* om det i företagets verksamhet uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller narkotika, *vapen eller explosiv vara* som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling och att på begäran av Tullverket överlämna *försändelsen* till verket.

I paragrafens *andra stycke* finns bestämmelser om befordringsföretags skyldighet att till Tullverket anmäla och överlämna vissa

misstänkta försändelser. Genom ett tillägg utvidgas denna skyldighet till att också gälla vid misstanke om att en försändelse innehåller vapen eller explosiv vara som kan tas i beslag enligt smugglingslagen. Tillägget föranleds av den införda möjligheten för Tullverket att besluta om kvarhållande av försändelser som misstänks innehålla sådana produkter (jfr 11 §).

Med beforderingsföretag avses såväl postbeforderingsföretag som kurirföretag. Vad som avses med begreppet kurirföretag framgår av kommentaren till 11 §.

Genom motsvarande tillägg i 4 kap. 18 § tullagen införs samma skyldighet för beforderingsföretagen avseende misstänkta försändelser som kommer från ett land som inte är medlem i EU.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.4.

### 10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:1225) om straff för smuggling

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om ansvar m.m. för gärningar som rör införsel till eller utförsel från landet av varor. Har det i lag eller annan författning 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.

I 19–22, 25 a–27 och 32 §§ finns särskilda bestämmelser om befogenheter för att förhindra, utreda och beivra brott enligt denna lag eller brott, som rör införsel till eller utförsel från landet av varor, enligt någon av de författningar som nämns i tredje stycket. Befogenheterna gäller även vid sådana brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64), *vapenlagen* (1996:67) och *lagen* (2010:1011) om *brandfarliga och explosiva varor* som avses i 12 § tredje stycket samt vid sådana terroristbrott som avses i 3 § 21 jämförd med 2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Befogenheten enligt 32 § att väcka åtal eller besluta om förverkande gäller dock inte vid brott enligt narkotikastrafflagen, *vapenlagen*, *lagen om brandfarliga och explosiva varor* eller lagen om straff för terroristbrott.

De författningar som avses i andra stycket är lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land

inom Europeiska unionen, lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, tullagen (2016:253) samt lagen (2006:1329) om handel med vissa varor som kan användas till dödsstraff eller tortyr, m.m.

Bestämmelserna i 19–22, 25 a och 26 §§ samt 27 § första och tredje styckena, när det gäller kroppsvisitation, och bestämmelserna i 32 § gäller också vid brott som avses i 2–4 §§ skattebrottslagen (1971:69), om brottet rör underlåtenhet att lämna deklARATION enligt 26 kap. 8 § 2 eller 37 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Paragrafen innehåller i första stycket en allmän beskrivning av smugglingslagens tillämpningsområde samt en föreskrift om att smugglingslagens bestämmelser om ansvar m.m. för gärningar som rör införsel till eller utförsel från landet av varor inte gäller i den mån en annan författning innehåller en straffbestämmelse för den som bryter mot ett förbud eller villkor för införsel eller utförsel. I andra till fjärde styckena finns särskilda bestämmelser angående smugglingslagens föreskrifter om förundersökning, tvångsmedel, åtal m.m.

Tillägget i *andra stycket* föranleds av ändringen i 12 § tredje stycket, som innebär att ansvarsbestämmelserna i 12 § första och andra styckena om olovlig befattning med smuggelgods inte ska tillämpas om befattningen kan bestraffas som vapenbrott eller brott mot tillståndsplikten för explosiva varor. Smugglingslagens bestämmelser om olovlig befattning med smuggelgods har med andra ord gjorts subsidiära i förhållande till dessa straffbestämmelser i vapenlagen och LBE, på samma sätt som de är subsidiära till de i paragrafen angivna bestämmelserna i narkotikastrafflagen (jfr kommentaren till 12 § tredje stycket).

Genom tillägget i förevarande paragraf kommer tullens befogenheter enligt 19–22 och 25 a–27 §§ att omfatta även fall där tullen upptäcker vapen eller explosiva varor men där den som hanterar vapnen eller varorna inte kan bindas till själva smugglingen. Detsamma gäller redan enligt befintlig reglering beträffande narkotika. Dessa fall omfattas dock inte av befogenheten enligt 32 § att besluta om åtal eller förverkande.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.3.

2 § Vid tillämpning av denna lag ska en vara anses ha förts in till eller ut från landet när den har förts över gränsen för svenskt territorium.

I denna lag förstås med

1. narkotika: sådana varor som anges i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64),

2. vapen: sådana skjutvapen som avses i vapenlagen (1996:67) samt sådana vapen och andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen,

3. explosiva varor: sådana varor som anges i 4 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, och

4. tullbehandling: vad som föreskrivs i tullagstiftningen om att en vara ska läggas upp på en anläggning för tillfällig lagring, hänförs till ett tullförfarande eller återexporteras eller åtgärder enligt 3 kap. 1 § tullagen (2016:253), då varan förs in till eller ut från landet.

I *andra stycket* i paragrafen fastställs vilken innebörd vissa begrepp har då de förekommer i smugglingslagen. Genom tillägg införs två nya definitioner.

I en ny *punkt 2* anges att med *vapen* förstås här sådana skjutvapen som avses i vapenlagen samt sådana vapen och andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen. Den särskilda regleringen i smugglingslagen som avser smuggling av vapen (6 a §) omfattar således, utöver skjutvapen, även sådana vapen och andra föremål som vid tillämpning av vapenlagen jämföras med skjutvapen. Hit hör bl.a. obrukbara vapen som i brukbart skick skulle räknas som skjutvapen, start- och signalvapen som laddas med patroner samt vissa vapendelar, bl.a. slutstycken, pipor, stommar och lådor (se 1 kap. 3 § vapenlagen).

Av en ny *punkt 3* framgår att med *explosiva varor* avses i smugglingslagen sådana produkter som omfattas av tillståndsplikten enligt lagen om brandfarliga och explosiva varor, bl.a. explosiva ämnen och explosiva föremål. Smuggling som avser sådana varor regleras särskilt i smugglingslagen (6 b §).

Övervägandena finns i avsnitt 4.4.2.

*6 a § Om en gärning som avses i 3 § gäller vapen, döms för vapen-smuggling till fängelse i högst tre år.*

*Om brottet är ringa, döms för ringa vapensmuggling till böter eller fängelse i högst sex månader.*

*Om brottet är att anse som grovt, döms för grov vapensmuggling till fängelse i lägst två och högst fem år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett vapen som med hänsyn till dess effekt, konstruktion eller utformning har varit av särskilt farlig beskaffenhet, om gärningen har avsett flera vapen, om gärningen ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, eller om verksamheten eller gärningen annars varit av särskilt farlig art.*

*Om brottet är att anse som synnerligen grovt, döms för synnerligen grov vapensmuggling till fängelse i lägst fyra och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har avsett ett stort antal vapen eller flera vapen av särskilt farlig beskaffenhet.*

Paragrafen är ny och innehåller en särskild reglering för smuggling som avser vapen. Med vapen förstås här sådana skjutvapen som avses i vapenlagen samt sådana vapen och andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen (se 2 § andra stycket punkt 2).

I första stycket regleras normalfallen av vapensmuggling, i andra stycket de ringa fallen, i tredje stycket grov vapensmuggling och i fjärde stycket synnerligen grov vapensmuggling. Straffskalorna är desamma som de som föreskrivs i vapenlagen för vapenbrott av motsvarande grad (jfr 9 kap. 1 och 1 a §§ vapenlagen).

Vid bedömningen av om ett brott som avser vapensmuggling är ringa ska, liksom vid smuggling av andra typer av varor, främst varans beskaffenhet och kvantitet beaktas. Andra omständigheter vid brottet kan emellertid föranleda att ansvar för vapensmuggling av normalgraden döms ut, även om varans beskaffenhet och kvantitet i sig skulle motivera ansvar för ringa brott. (Jfr prop. 1999/2000:124 s. 122.)

I *tredje stycket* anges de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. De omständigheter som anges i respektive kvalifikationsgrund måste omfattas av gärningsmannens uppsåt för att kunna beaktas.

Att gärningen avsett vapen som med hänsyn till dess effekt, konstruktion eller utformning har varit av särskilt farlig beskaffenhet, liksom att gärningen har avsett flera vapen, är omständigheter som på motsvarande sätt särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett vapenbrott är grovt (se 9 kap. 1 a § första stycket vapenlagen). Dessa kvalifikationsgrunder är avsedda att tillämpas på samma sätt

enligt vapenlagen och smugglingslagen. Vad som sägs i författningskommentaren till 9 kap. 1 a § vapenlagen angående innebörden av dessa kvalifikationsgrunder gäller därför på motsvarande sätt vid bedömningen av om ett smugglingsbrott är grovt.

Kvalifikationsgrunden att gärningen ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt tar bl.a. sikte på situationer där införseln utgör led i en omfattande införsel av vapen för avyttring inom eller utom landet, liksom på fall där det finns en uppbyggd organisation för exempelvis förvaring eller distribution av de införda vapnen.

Den sista kvalifikationsgrunden, att verksamheten eller gärningen annars kan anses ha varit av särskilt farlig art, har också en motsvarighet i bestämmelsen om grovt vapenbrott (se 9 kap. 1 a § första stycket vapenlagen). Genom denna kvalifikationsgrund betonas dels att även andra omständigheter än de som tidigare angetts kan vara av betydelse vid bedömningen av om brottet är grovt, dels att gärningens farlighet är central vid bedömningen. Härunder ryms, när det gäller smugglingsbrott, sådana fall där gärningen med hänsyn till omständigheterna vid införseln, utförseln eller förfogandet varit av särskilt farlig art (jfr kvalifikationsgrunden i 5 § andra stycket smugglingslagen). Hit hör situationer då gärningspersonen genom sitt uppträdande har utsatt tulltjänstemän eller andra för allvarliga skador, risker eller hot i samband med brottet eller genom sitt tillvägagångssätt har framkallat en beaktansvärd risk för allvarlig personolycka eller omfattande förstörelse av annans egendom i samband med införseln. Vidare omfattas fall där omständigheterna kring gärningen är sådana som typiskt sett är ägnade att undergräva väsentliga funktioner i Tullverkets övervakning. (Jfr prop. 1999/2000:124 s. 124.) Den verksamhet som gärningen har ingått som ett led i bör kunna anses vara av särskilt farlig art om det är fråga om systematiskt bedriven överlåtelse av insmugglade vapen till kriminella grupperingar eller organisationer.

I *fjärde stycket* anges att det vid bedömningen av om ett vapensmugglingsbrott är synnerligen grovt särskilt ska beaktas om gärningen har avsett ett stort antal vapen eller flera vapen av särskilt farlig beskaffenhet. Kvalifikationsgrunden är utformad på samma sätt som i bestämmelsen om synnerligen grovt vapenbrott. Vad som

sägs i författningskommentaren till 9 kap. 1 a § andra stycket vapenlagen angående tillämpningen gäller därför på motsvarande sätt vid bedömningen av om ett smuglingsbrott är synnerligen grovt.

Vid kvalificerade former av organiserad införsel, där gärningen visserligen inte avsett ett stort antal vapen eller flera vapen av särskilt farlig beskaffenhet, men där införseln utgjort led i en verksamhet som är mycket omfattande eller yrkesmässig bör också arten av den verksamheten kunna föranleda att brottet rubriceras som synnerligen grovt. Det krävs då att det föreligger någon ytterligare kvalificerande omständighet än att verksamheten är omfattande eller yrkesmässig (vilket utgör en kvalificerande omständighet för det grova brottet), exempelvis att verksamheten avser särskilt farliga vapen eller att någon annan försvårande omständighet samtidigt föreligger. En situation där införseln har skett med en särskild förslagenhet och där tillvägagångssättet innebär att det är mycket svårt att upptäcka smuglingen med de hjälpmedel som brottsbekämpande myndigheter har till sitt förfogande, kan också vara av så farlig art att brottet är att bedöma som synnerligen grovt.

Vid gradindelningen av ett vapensmuglingsbrott ska en helhetsbedömning göras, där hänsyn ska tas till samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Uppräkningen i paragrafen av omständigheter som särskilt ska beaktas är inte uttömmande. Förekomsten av någon av de uppräknade omständigheterna innebär inte heller med automatik att brottet är att bedöma som grovt eller synnerligen grovt.

Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

*6 b § Om en gärning som avses i 3 § gäller explosiva varor, döms för smuggling av explosiv vara till böter eller fängelse i högst tre år.*

*Om brottet är ringa, döms för ringa smuggling av explosiv vara till penningböter.*

*Om brottet är att anse som grovt, döms för grov smuggling av explosiv vara till fängelse i lägst två och högst fem år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en vara som med hänsyn till dess effekt, konstruktion eller utformning har varit av särskilt farlig beskaffenhet, om gärningen har avsett flera varor eller en stor mängd av en vara, om gärningen ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt, eller om verksamheten eller gärningen annars varit av särskilt farlig art.*

*Om brottet är att anse som synnerligen grovt, döms för synnerligen grov smuggling av explosiv vara till fängelse i lägst fyra och högst sju år. Vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om gärningen har avsett ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara eller varor av särskilt farlig beskaffenhet.*

Paragrafen är ny och innehåller en särskild reglering för smuggling som avser explosiv vara. Med explosiv vara förstås här sådana varor som anges i 4 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor (LBE), dvs. explosiva ämnen och blandningar, explosiva föremål, samt andra ämnen, blandningar och föremål som tillverkas i avsikt att framkalla en verkan genom en explosion eller en pyroteknisk effekt (se 2 § andra stycket 3).

I första stycket regleras normalfallen av smuggling av explosiv vara, i andra stycket de ringa fallen, i tredje stycket grov smuggling av explosiv vara och i fjärde stycket synnerligen grov smuggling av explosiv vara. Straffskalan för smuggling av explosiv vara motsvarar straffskalan för brott mot tillståndsplikten för explosiva varor såvitt gäller normalgraden av brottet, liksom det grova och synnerligen grova brottet. För ringa smuggling av explosiv vara är påföljden penningböter.

Vid bedömningen av om ett brott som avser smuggling av explosiv vara är ringa ska, liksom vid smuggling av andra typer av varor, främst varans beskaffenhet och kvantitet beaktas. Andra omständigheter vid brottet kan emellertid föranleda att ansvar för smuggling av explosiv vara av normalgraden döms ut, även om varans beskaffenhet och kvantitet i sig skulle motivera ansvar för ringa brott. (Jfr prop. 1999/2000:124 s. 122.)

I *tredje stycket* anges de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt. De omständigheter som anges i respektive kvalifikationsgrund måste omfattas av gärningsmannens uppsåt för att kunna beaktas.

Att gärningen avsett en vara som med hänsyn till dess effekt, konstruktion eller utformning har varit av särskilt farlig beskaffenhet, liksom att gärningen har avsett flera varor eller en stor mängd av en vara, är omständigheter som på motsvarande sätt särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott mot tillståndsplikten för explosiva varor är grovt (se 29 a § 1 och 2 LBE). Dessa kvalifikationsgrunder är avsedda att tillämpas på samma sätt enligt LBE och



smugglingslagen. Vad som sägs i författningskommentaren till 29 a § LBE angående innebörden av dessa kvalifikationsgrunder gäller därför på motsvarande sätt vid bedömningen av om ett smugglingsbrott avseende explosiv vara är grovt.

Kvalifikationsgrunden att gärningen ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller yrkesmässigt tar bl.a. sikte på situationer där införseln utgör led i en omfattande införsel av explosiva varor för avyttring inom eller utom landet, liksom på fall där det finns en uppbyggd organisation för exempelvis förvaring eller distribution av de införda varorna.

Den sista kvalifikationsgrunden, att verksamheten eller gärningen annars kan anses ha varit av särskilt farlig art, har också en motsvarighet i bestämmelsen om grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor.

Genom denna kvalifikationsgrund betonas dels att även andra omständigheter än de som tidigare angetts kan vara av betydelse vid bedömningen av om brottet är grovt, dels att gärningens farlighet är central vid bedömningen. Här avses, när det gäller smugglingsbrott, sådana fall där gärningen med hänsyn till omständigheterna vid införseln, utförseln eller förfogandet varit av särskilt farlig art (jfr kvalifikationsgrunden i 5 § andra stycket smugglingslagen). Hit hör situationer då gärningspersonen genom sitt uppträdande har utsatt tulltjänstemän eller andra för allvarliga skador, risker eller hot i samband med brottet eller genom sitt tillvägagångssätt har framkallat en beaktansvärd risk för allvarlig personolycka eller omfattande förstörelse av annans egendom i samband med införseln. Vidare omfattas fall där omständigheterna kring gärningen är sådana som typiskt sett är ägnade att undergräva väsentliga funktioner i Tullverkets övervakning. (Jfr prop. 1999/2000:124 s. 124.) Den verksamhet som gärningen har ingått som led i bör kunna anses vara av särskilt farlig art om det är fråga om systematiskt bedriven överlåtelse av insmugglade explosiva varor till kriminella grupperingar eller organisationer.

I *fjärde stycket* anges att det vid bedömningen av om ett smugglingsbrott som avser explosiva varor är synnerligen grovt särskilt ska beaktas om gärningen har avsett ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara eller varor av särskilt farlig beskaffenhet, t.ex. explosiva varor med särskilt stor sprängkraft eller splitERVERKAN.

Kvalifikationsgrunden är utformad på samma sätt som i bestämmelsen om synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten för explosiva varor. Vad som sägs i författningskommentaren till 29 a § LBE angående tillämpningen gäller därför på motsvarande sätt vid bedömningen av om ett smugglingsbrott är synnerligen grovt.

Vid kvalificerade former av organiserad införsel, där gärningen visserligen inte avsett ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara eller varor av särskilt farlig beskaffenhet, men där införseln utgjort led i en verksamhet som är mycket omfattande eller yrkesmässig bör också arten av den verksamheten kunna föranleda att brottet rubriceras som synnerligen grovt. Det krävs då att det föreligger någon ytterligare kvalificerande omständighet än att verksamheten är omfattande eller yrkesmässig (vilket utgör en kvalificerande omständighet för det grova brottet), exempelvis att verksamheten avser särskilt farliga varor eller att någon annan försvårande omständighet samtidigt föreligger. En situation där införseln har skett med en särskild förslagenhet och där tillvägagångssättet innebär att det är mycket svårt att upptäcka smugglingen med de hjälpmedel som brottsbekämpande myndigheter har till sitt förfogande, kan också vara av så farlig art att brottet är att bedöma som synnerligen grovt.

Vid gradindelningen av ett smugglingsbrott som avser explosiva varor ska en helhetsbedömning göras, där hänsyn ska tas till samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Uppräkningen i paragrafen av omständigheter som särskilt ska beaktas är inte uttömmande. Förekomsten av någon av de uppräknade omständigheterna innebär inte heller med automatik att brottet är att bedöma som grovt eller synnerligen grovt.

Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

7 § Den som av grov oaktsamhet begår en gärning som avses i 3, 6, 6 a eller 6 b §, döms för *olovlig införsel* eller *olovlig utförsel* till böter eller fängelse i högst två år.

För olovlig införsel eller olovlig utförsel döms också den som av grov oaktsamhet

1. i samband med utförsel från landet av en vara underlåter att anmäla varan 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, 6 a eller 6 b § överträds, eller

2. 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, 6 a eller 6 b § och därigenom ger upphov till fara för att varan förs in eller ut med stöd av detta tillstånd.

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 lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.

Om gärningen är ringa, *ska* den inte medföra ansvar.

Genom paragrafen straffbeläggs grovt oaktsamma förfaranden med införsel- eller utförselreglerade varor. Första stycket omfattar de fall då någon av grov oaktsamhet begår en gärning som i objektivt hänseende motsvarar ett fullbordat smugglingsbrott. Andra stycket gäller vissa grovt oaktsamma förfaranden som i viss mån svarar mot försök till smuggling. Förfarandena kännetecknas av att de visserligen inte inneburit att någon har överträtt eller kringgått ett förbud eller villkor men att gärningsmannen har framkallat fara för att så skulle ske.

I första stycket samt andra stycket första och andra punkten görs tillägg så att bestämmelserna, utöver 3 och 6 §§, också hänvisar till 6 a och 6 b §§. Ändringen föranleds av att det genom de sistnämnda paragraferna, som är nya, har införts en särreglering av smuggling som avser vapen och explosiva varor. Förfaranden enligt 7 § med sådana varor kommer därmed, liksom hittills, att omfattas av straffansvaret för olovlig införsel och olovlig utförsel.

Övervägandena finns i avsnitt 4.4.3.

12 § Den som uppsåtligen emballerar, transporterar, förvarar, döljer, bearbetar, förvärvar, överlåter eller ingår avtal om upplåtelse av panträtt i en vara som varit föremål för brott enligt 3–11 §§, döms för *olovlig befattning med smuggelgods* till böter eller fängelse i högst två år. Gärningen *ska* inte medföra ansvar, om den är ringa med hänsyn till befattningen, omständigheterna kring denna, egendomens beskaffenhet och värde samt övriga omständigheter.

Om gärningsmannen inte inser men har skäligen anledning att anta att varan varit föremål för brott, döms till böter. Om gärningen är ringa, *ska* den inte medföra ansvar.

Ansvar enligt första eller andra stycket *ska* inte dömas ut, om gärningen är belagd med straff i 1 § första stycket 1, 3 eller 4 narkotikastrafflagen (1968:64) eller i 3 a § narkotikastrafflagen jämförd med dessa bestämmelser *eller 9 kap. 1 § vapenlagen (1996:67) eller 29 § andra stycket 2 lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor.*

I paragrafen straffbeläggs vissa fall av hantering av sådana varor som har varit föremål för införsel- eller utförselbrott enligt smugglingslagen, s.k. efterföljande hantering.

Den som döms för förbrottet, dvs. smugglings- eller undandragandebrottet, *ska* inte drabbas av ansvar även för den efterföljande hanteringen av varan. Det följer av allmänna straffrättsliga principer om s.k. skenbar lagkonkurrens; förbrottet sägs konsumera den efterföljande hanteringen. Enligt bestämmelsen i paragrafens tredje stycke är brottet olovlig befattning med smuggelgods också subsidiärt i förhållande till sådan befattning som är straffbelagd i de där angivna författningarna.

Tillägget i *tredje stycket* innebär att en efterföljande hantering av vapen eller explosiva varor, som i och för sig är straffbar enligt första eller andra stycket, men som samtidigt utgör ett vapenbrott eller brott mot tillståndsplikten för explosiva varor, *ska* bestraffas enbart enligt bestämmelserna i vapenlagen respektive LBE. Regleringen innebär att brottet olovlig befattning med smuggelgods är subsidiärt till angivna brott av alla svårhetsgrader (jfr prop. 1999/2000:124 s. 185). Denna ordning gäller även om gärningen är att bedöma som grov olovlig befattning med smuggelgods enligt 13 §.

I smugglingslagen finns bestämmelser som ger Tullverket och tjänstemän vid såväl Tullverket som Kustbevakningen särskilda befogenheter när det gäller förundersökning och tvångsmedel. I 1 § andra stycket görs ett tillägg av vilket det framgår att dessa befogenheter kan bli tillämpliga även på sådana brott enligt vapenlagen och LBE som avses i tredje stycket (jfr kommentaren till 1 § andra stycket).

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.3.

14 § För försök till smuggling, grov smuggling, narkotikasmuggling, ringa narkotikasmuggling, grov narkotikasmuggling, synnerligen grov narkotikasmuggling, *vapensmuggling*, ringa *vapensmuggling*, grov *vapensmuggling*, synnerligen grov *vapensmuggling*, *smuggling av explosiv vara*, ringa *smuggling av explosiv vara*, grov *smuggling av explosiv vara*, synnerligen grov *smuggling av explosiv vara* tullbrott, grovt tullbrott eller grov olovlig befattning med smuggelgods samt för förberedelse eller stämpling till grov smuggling, narkotikasmuggling, grov narkotikasmuggling, synnerligen grov narkotikasmuggling, *vapensmuggling*, grov *vapensmuggling*, synnerligen grov *vapensmuggling*, *smuggling av explosiv vara*, grov *smuggling av explosiv vara*, synnerligen grov *smuggling av explosiv vara*, grovt tullbrott eller grov olovlig befattning med smuggelgods döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Detsamma gäller för förberedelse till ringa narkotikasmuggling eller ringa *vapensmuggling*.

I paragrafen straffbeläggs olika former av ofullbordade uppsåtliga brott. I paragrafen har gjorts tillägg, dels i förtydligande syfte, dels med anledning av att smuggling som avser vapen respektive explosiv vara har getts särskilda brottsbeteckningar (se 6 a och 6 b §§).

Vad gäller försök till smuggling och tullbrott som är att anse som ringa har dessa osjälvständiga brottsformer inte tagits med i uppräkningsdelen i första stycket. Dessa brott har ingen särskild beteckning. Vid sådant förhållande gäller att en hänvisning till brott av normalgraden också innefattar andra grader av brottet (jfr prop. 2015/16:111 s.42).

Övriga tillägg reglerar straffansvaret för de ofullbordade formerna av vapensmuggling och smuggling av explosiv vara. Försök till alla svårhetsgrader av vapensmuggling och smuggling av explosiv vara straffbeläggs. Vidare föreskrivs för vapensmuggling och smuggling av explosiv vara också ansvar för förberedelse och stämpling till brott av normalgraden, grovt brott och synnerligen grovt brott. Därutöver straffbeläggs förberedelse till ringa vapensmuggling.

Vad som förstås med försök, förberedelse och stämpling regleras i 23 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. Eftersom smugglingslagen inte innehåller några särskilda bestämmelser om straffvärdet för försök, förberedelse eller stämpling, gäller de allmänna principer som ligger till grund för bestämmelserna i brottsbalken. Det är därvid av betydelse i vilken mån gärningspersonen har gjort vad som ankommit

på honom eller henne för att brottet ska fullbordas, då brottet upptäcks. Ju mer så är fallet eller ju mer slumpbetonad upptäckten är, desto större skäl bör det finnas att anse att gärningen har samma straffvärde som vid ett fullbordat brott. (Se prop. 1999/2000:124 s. 148.)

Övervägandena finns i avsnitt 4.4.3.

**15 §** Den som frivilligt undanröjer sådan fara som avses i 3 § andra stycket eller 6, 6 a eller 6 b § tillsammans med den bestämmelsen eller i 7 §, döms inte till ansvar enligt den bestämmelsen. Den som frivilligt vidtar en åtgärd som leder till att tull, annan skatt eller avgift som avses i 8–11 §§ kan påföras, tillgodoräknas eller återbetalas med rätt belopp, döms inte till ansvar enligt 8–13 §§.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om frivillig rättelse.

Förslaget att ansvar för vapensmuggling och smuggling av explosiv vara ska behandlas i särskilda paragrafer (6 a och 6 b §§) föranleder tillägg i *första meningen* så att bestämmelsen, utöver 3 och 6 §§, också hänvisar till de föreslagna nya paragraferna. Bestämmelsen om frivillig rättelse kommer därmed också att omfatta det fallet att någon undanröjer fara för att en införsel av vapen eller explosiv vara fullföljs i strid med ett införselförbud eller införselvillkor enligt vad som föreskrivs i 6 a respektive 6 b § tillsammans med 3 § andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 4.4.3.

**27 §** En tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen har i fråga om brott enligt denna lag eller andra brott som avses i 1 § andra stycket samma befogenhet som en polisman att

1. enligt 28 kap. 13 § rättegångsbalken besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning utan förordnande enligt 28 kap. 4 och 13 §§ rättegångsbalken, och

2. enligt 28 kap. 13 a § rättegångsbalken

a. hålla kvar den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas, och

b. ta med den som ska kroppsvisiteras eller kroppsbesiktigas till den plats där åtgärden ska genomföras.

Om det finns anledning att anta att en person, som i omedelbart samband med inresa till eller utresa från landet uppehåller sig i trakterna invid Sveriges landgräns eller kuster eller i närheten av eller inom en flygplats eller något annat område som har direkt

förbindelse med utlandet, har med sig egendom som kan tas i beslag på grund av brott enligt denna lag eller sådana brott mot narkotikastrafflagen (1968:64), *vapenlagen (1996:67) eller lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor* som avses i 12 § tredje stycket, får kroppsvisitation, ytlig kroppsbesiktning eller urinprovstagning utföras på honom eller henne. På den som är under femton år får ytlig kroppsbesiktning utföras endast om det finns särskilda skäl. Ingen får hållas kvar för urinprovstagning. Åtgärder enligt detta stycke får beslutas av en tjänsteman vid Tullverket eller Kustbevakningen. En sådan tjänsteman får besluta om åtgärden utan förordnande enligt 28 kap. 4 och 13 §§ rättegångsbalken.

Tillägget i *andra stycket* föranleds av ändringen i 12 § tredje stycket. Genom tillägget omfattar befogenheten enligt andra stycket att utföra kroppsvisitation, ytlig kroppsbesiktning eller urinprovstagning av en person också fall där det finns anledning att anta att denne har med sig egendom som kan tas i beslag på grund av brott enligt vapenlagen och lagen om brandfarliga och explosiva varor som getts företräde framför brottet olovlig befattning med smuggelgods (jfr kommentaren till 12 § tredje stycket).

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.3.

28 § Tullverket får 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).

En särskild kontroll får beslutas endast 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 §, 6 § tredje eller fjärde stycket, 6 a § tredje eller fjärde stycket eller 6 b § tredje eller fjärde stycket eller försök till ett 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 cheftjänsteman 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.

I paragrafen ges Tullverket befogenhet att under vissa förutsättningar besluta om s.k. särskild kontroll vid misstanke om att en eller flera resande som träffas av kontrollen har begått eller står i begrepp att begå ett grovt smugglingsbrott eller grovt narkotikasmugglingsbrott eller försök till ett sådant brott.

Genom ändringen i *andra stycket* utvidgas befogenheten till att omfatta även synnerligen grov narkotikasmuggling och försök till sådant brott. Vidare görs, med anledning av den införda särregleringen av vapensmuggling och smuggling av explosiv vara, tillägg så att bestämmelsen omfattar också grov och synnerligen grov vapensmuggling samt grov och synnerligen grov smuggling av explosiv vara.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.4.

## 10.4 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

### 44 kap. Tystnadsplikt som följer av andra författningar och som inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

5 § Rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter inskränks av den tystnadsplikt som följer av

1. beslut som har meddelats med stöd av 7 § lagen (1999:988) om förhör m.m. hos kommissionen för granskning av de svenska säkerhetstjänsternas författningsskyddande verksamhet,

2. 7 kap. 1 § 1 lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap,

3. 4 kap. 16 § försäkringsrörelselagen (2010:2043),

4. 5 kap. 15 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige,

5. 11 a § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett land inom Europeiska unionen, och

6. 4 kap. 23 a § tullagen (2016:253).



I paragrafen finns bestämmelser om när den tystnadsplikt som följer av vissa sekretessbestämmelser i annan lagstiftning inskränker rätten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Genom tillägget av två nya punkter i paragrafen, *punkt 5* och *6*, ges även den tystnadsplikt som införs genom 11 a § inregränslagen och 4 kap. 23 a § tullagen företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.4.

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

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 med hänsyn till dess effekt, konstruktion eller utformning har varit av särskilt farlig beskaffenhet,*

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

3. *hanteringen, överföringen, importen eller exporten har skett i en kriminell miljö, eller*

4. *gärningen annars har varit av särskilt farlig art.*

Om brottet är att anse som synnerligen grovt döms till fängelse i lägst fyra och högst *sju* 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 *eller varor av särskilt farlig beskaffenhet.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff för grovt och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten i 16 § lagen om brandfarliga och explosiva varor. Brotten avser endast den tillståndsplikt som gäller för explosiva varor.

I paragrafens *första stycke* anges omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott ska anses vara grovt. Vissa ändringar görs i den första punkten och en ny tredje punkt läggs till.

Den andra och fjärde (tidigare tredje) punkten är oförändrade. Uppräkningen är inte uttömmande och frågan om ett brott mot tillståndsplikten ska bedömas som grovt ska liksom tidigare avgöras med beaktande av samtliga omständigheter vid brottet.

Den *första punkten* tar sikte på att varan har varit av särskilt farlig beskaffenhet. Liksom tidigare innebär kvalifikationsgrunden att varans egenskaper ensamt kan kvalificera brottet som grovt, oavsett övriga omständigheter. Punkten förtydligas så att det framgår att varan kan vara av särskilt farlig beskaffenhet inte bara på grund av dess effekt, utan även på grund av dess konstruktion eller utformning.

Vid bedömningen av en explosiv varas farlighet bör beaktas om den är konstruerad på ett sådant sätt att den relativt enkelt kan orsaka stora skador. Farligheten hos en explosiv vara är främst beroende av dess sprängkraft och dess splittereffekt. Handgranater, minor och bomber som lätt kan fås att detonera är typexempel på explosiva varor av särskilt farlig beskaffenhet.

Även andra explosiva varor med hög sprängkraft kan emellertid utgöra varor av särskilt farlig beskaffenhet, särskilt om de tillförts splittereffekt. Som exempel kan nämnas dynamitsprängämne som har förpackats i stålbehållare eller pyrotekniska produkter, t.ex. bangers, runt vilka metalldelar (såsom skruvar, spikar etc.) har fästs. Det förhållandet att en explosiv vara är särskilt liten och kan medföras dold är också en omständighet som bör vägas in i bedömningen av dess farlighet.

Enligt den nya *tredje punkten* ska vid bedömning av om brottet är grovt särskilt beaktas om den explosiva varan har hanterats i en kriminell miljö. Den omständigheten att den explosiva varan har hanterats i en kriminell miljö där den kunde befaras komma till brottslig användning har i tidigare förarbeten anförts som exempel på när en gärning bör anses vara av särskilt farlig art, och därmed rubriceras som grovt brott med stöd av fjärde punkten (dåvarande tredje punkten). (Se prop. 2016/17:92 s. 19.) Den nya bestämmelsen införs för att säkerställa att omständigheten får större genomslag i rättstillämpningen.

Begreppet kriminell miljö innefattar alla platser där kriminell verksamhet bedrivs. Som exempel kan nämnas bostäder eller andra platser där narkotikaförsäljning, prostitution eller annan organiserad brottslighet förekommer. Begreppet kriminell miljö kan också avse

ett i vidare bemärkelse kriminellt sammanhang. En explosiv vara bör exempelvis anses innehas i en kriminell miljö om den anträffas i en bostad vars innehavare eller personer som vistas där har anknytning till en kriminell gruppering eller ett kriminellt nätverk, eller samtidigt är involverade i annan brottslighet. Detsamma gäller då en explosiv vara anträffas i ett fordon i vilket kriminellt belastade personer färdas.

Om en explosiv vara påträffas i en kriminell miljö bör det som utgångspunkt finnas anledning att befara att den explosiva varan kan komma till brottslig användning. Det krävs dock inte att det i det enskilda fallet kan påvisas att det förelegat någon sådan risk. För det fall det kan konstateras att risken för att den explosiva varan skulle komma till brottslig användning varit obefintlig, bör det emellertid beaktas som en förmildrande omständighet vid den helhetsbedömning som alltid ska göras. Med brottslig användning avses inte enbart att en explosiv vara detoneras. Också risken för annan brottslig användning, såsom att den explosiva varan kan komma till användning för hot eller andra former av påtryckningar, bör beaktas.

I paragrafens *andra stycke* föreskrivs straffansvar för synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten. Bestämmelsen ändras på så sätt att maximistrafet för det synnerligen grova brottet höjs från fängelse sex år till fängelse sju år. Vidare görs ett tillägg beträffande de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt.

Höjningen av straffmaximum för synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten syftar till att skapa utrymme för mer nyanserade bedömningar också av de allra grövsta brotten. Brott mot tillståndsplikten för explosiva varor är konstruerat så att det blir fråga om *ett* brott oavsett det antal varor eller den mängd av en vara som gärningen avser. För mycket allvarliga gärningar kan straffvärdet motsvara ett längre fängelsestraff än sex år, exempelvis om någon förser en kriminell gruppering eller en extremistisk organisation med ett mycket stort antal explosiva varor av särskilt farlig beskaffenhet eller en mycket stor mängd explosiv vara av sådan beskaffenhet.

Av bestämmelsen framgår att det vid bedömningen av om brottet är synnerligen grovt särskilt ska beaktas om hanteringen, överföringen, importen eller exporten har avsett ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara eller – vilket tilläggs i paragrafen –

varor av särskilt farlig beskaffenhet. Antalet varor eller mängden av en vara är således, liksom tidigare, en omständighet som har särskild betydelse för kvalificering av brottet som synnerligen grovt. Genom tillägget i bestämmelsen markeras emellertid att även den explosiva varans farlighet ges särskild vikt vid kvalificering av det synnerligen grova brottet. En gärning som avser särskilt farliga varor bör kunna kvalificeras som synnerligen grovt brott även om antalet varor inte är stort. Liksom tidigare ska frågan om ett brott mot tillståndsplikten ska bedömas som synnerligen grovt avgöras med beaktande av alla relevanta omständigheter vid brottet. De omständigheter som anges i första stycket är därvid av särskild betydelse. (Jfr prop. 2016/17:92 s. 20.)

Redan vid innehav av några särskilt farliga explosiva varor, såsom handgranater, på allmän plats eller i en kriminell miljö bör gärningen kunna bedömas som synnerligen grovt brott.

Övervägandena finns i avsnitt 3.5.

**30 §** I ringa fall döms inte till ansvar enligt denna lag.

Till ansvar enligt 28, 29 eller 29 a § döms det inte om gärningen är belagd med straff i lagen (2000:1225) om straff för smuggling. *Till ansvar enligt 28 eller 29 § döms det inte heller om gärningen är belagd med straff i brottsbalken.*

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

I paragrafen anges undantag från lagens straffansvar.

Andra stycket innehåller en subsidiaritetsregel som, enligt dess nuvarande lydelse, innebär att det inte ska dömas till ansvar enligt 28 eller 29 § LBE om ansvar för gärningen kan ådömas enligt brottsbalken eller enligt smugglingslagen. Det innebär att bl.a. okvalificerade brott mot tillståndsplikten för explosiva varor konsumeras av brott mot brottsbalken och smugglingsbrott. Ansvar för grova och synnerligen grova brott mot tillståndsplikten för explosiva varor föreskrivs i 29 a § LBE, vilken inte omfattas av subsidiaritetsregeln. Innebörden har, i vart fall i senare lagstiftningsärenden, ansetts vara att sådana brott i stället konsumerar grova smugglingsbrott (jfr prop. 2017/18:26 s. 19 f.). Det finns emellertid uttalanden i tidigare förarbeten som tyder på att lagstiftarens avsikt varit att smugglingsbrottet också i dessa fall ska ges företräde i förhållande till den

olovliga hantering som smugglingen i regel torde innefatta (jfr prop. 2001/02:59 s. 54 samt lagrådets yttrande i lagstiftningsärendet och dess hänvisning till NJA 2001 s. 464).

Genom ändringen i *andra stycket* förtydligas bestämmelsen så att det klart framgår att även grova och synnerligen grova brott mot tillståndsplikten för explosiva varor konsumeras av smugglingsbrott där hanteringen av den explosiva varan ingår som ett led. I lagtexten har smugglingslagen placerats före brottsbalken av rent språkliga skäl.

Subsidiaritetsregeln tar endast sikte på situationer där någon inom ramen för vad som kan anses vara en gärningsenhet begår brott såväl enligt smugglingslagen som enligt LBE. Bestämmelsen utesluter inte att ansvar för en efterföljande hantering av de smugglade varorna kan medföra ansvar också för brott mot LBE.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.2.

## 10.6 Förslaget till lag om ändring i postlagen (2010:1045)

### 2 kap. Postverksamhet

16 § Den som bedriver postverksamhet enligt denna lag ska trots 14 § bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelse enligt tullagen (2016:253) eller lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Detta gäller dock endast *vid misstanke om att en postförsändelse innehåller narkotika, vapen eller explosiv vara som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling.*

I paragrafen föreskrivs undantag från den tystnadsplikt i postverksamhet som gäller enligt 14 §. Trots tystnadsplikten är den som bedriver postverksamhet således skyldig att i vissa fall bistå Tullverket vid kontroll avseende postförsändelser. Skyldigheten omfattade tidigare endast kontroll avseende misstankar om narkotikabrott. Genom ändringen utvidgas skyldigheten till att även gälla vid misstanke om att en postförsändelse innehåller vapen eller explosiv vara som kan tas i beslag enligt smugglingslagen.

Ändringen behandlas i avsnitt 6.4.4.

## 10.7 Förslaget till lag om ändring i tullagen (2016:253)

### 4 kap. Tullkontroll

18 § Ett befordringsföretag ska

– göra en anmälan till Tullverket, om det i företagets verksamhet uppkommer en misstanke om att en försändelse innehåller narkotika, *vapen eller explosiv vara* som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, och

– på begäran av Tullverket överlämna försändelsen till verket.

Befordringsföretaget ska också på annat sätt medverka i kontrollverksamhet enligt tullagstiftningen i fråga om varor som befordras med post, på järnväg eller med luftfartyg.

För befordringsföretaget gäller inte 2 och 9–17 §§.

I paragrafens *första stycke* finns bestämmelser om befordringsföretags skyldighet att till Tullverket anmäla och överlämna vissa misstänkta försändelser. Bestämmelsen omfattar sådana försändelser som kommer från ett land som inte är medlem i EU. Genom tillägg utvidgas denna skyldighet till att också gälla vid misstanke om att en försändelse innehåller vapen eller explosiv vara som kan tas i beslag enligt smugglingslagen. Tillägget föranleds av den införda möjligheten för Tullverket att besluta om kvarhållande av försändelser som misstänks innehålla sådana produkter (jfr 22 §).

Med befordringsföretag avses såväl postbefordringsföretag som kurirföretag. Innebörden av begreppet kurirföretag framgår av kommentaren till 22 §.

Genom motsvarande tillägg i 12 § andra stycket inregränslagen införs samma skyldighet för befordringsföretagen avseende misstänkta försändelser som kommer från ett annat EU-land.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.4.

22 § En chefstjänsteman som förordnats för uppgiften av chefen för Tullverket får besluta att en postförsändelse *eller en försändelse som förmedlas av ett kurirföretag i dess expressverksamhet* som kommer från tredjeland ska hållas kvar av *befordringsföretaget*, om

1. det finns anledning att anta att försändelsen innehåller narkotika, *vapen eller explosiv vara* som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling, och

2. det är nödvändigt för att beslag ska kunna ske.

Ett beslut om kvarhållande ska gälla *viss tid, högst en månad, från den dag då beslutet delgavs befordringsföretaget*. Beslutet får verkställas omedelbart, men ska snarast prövas av chefen för Tullverket eller chefen för Tullverkets rättsavdelning.

I paragrafen regleras Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av försändelser som kommer från ett land som inte är medlem i EU.

Ändringarna i *första stycket* innebär att befogenheten att besluta om kvarhållande utvidgas dels till att omfatta försändelser som kan antas innehålla vapen eller explosiv vara, dels till att – utöver postförsändelser – omfatta försändelser som förmedlas av kurirföretag i dess expressverksamhet.

Rätten att kvarhålla en försändelse gäller under förutsättning att det finns anledning att anta att den innehåller narkotika, vapen eller explosiv vara som kan tas i beslag enligt smugglingslagen. Med *narkotika* avses sådana varor som anges i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64). Med *vapen* avses sådana skjutvapen som avses i vapenlagen (1996:67) samt sådana vapen och andra föremål som anges i 1 kap. 3 § vapenlagen. Med *explosiva varor* avses sådana varor som anges i 4 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor. (Se 2 § smugglingslagen.)

Med *kurirföretag* avses sådana befordringsföretag som ombesörjer hela transporten av en försändelse, dvs. från avsändarens till mottagarens dörr. Paketbefordringsföretag som kör varor över gränsen via landtransporter, och som ofta använder ombudsnät för utlämning till mottagaren, är inte att betrakta som kurirföretag i den mening som begreppet används här. Det innebär att Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av försändelser gäller enbart i förhållande till befordringsföretag i dess expressverksamhet. I övriga situationer gäller reglerna i 27 kap. 9 § rättegångsbalken.

Ett beslut om kvarhållande av en försändelse som förmedlas av ett kurirföretag kan avse försändelser till en viss angiven mottagare eller mottagaradress, eller från en viss angiven avsändare eller avsändaradress. Beslutet kan gälla i förhållande till flera olika kurirföretag i de fall det är okänt vilket företag som kommer att användas för den misstänkta leveransen.

Genom ändringen i *andra stycket första meningen* har tidsbegränsningen för ett beslut om kvarhållande specificerats. Ett beslut om

kvarhållande ska således gälla en viss tid, högst en månad, från den dag då förordnandet delgavs befodringsföretaget. Det innebär att en försändelse måste ha kommit in till befodringsföretaget inom den angivna tiden för att förordnandet om kvarhållande ska få tillämpas. I detta avseende överensstämmer regleringen därmed med vad som gäller vid beslut om kvarhållande enligt bestämmelsen i 27 kap. 9 § rättegångsbalken.

Ändringen i *andra stycket andra meningen* innebär att rätten att slutligt pröva ett beslut om kvarhållande utvidgas till att, utöver chefen för Tullverket, också gälla för chefen för Tullverkets rättsavdelning, vilken enligt verkets arbetsordning är dess chefsjurist.

Därutöver har i paragrafen begreppet ”postbefodringsföretag” ändrats till ”befodringsföretag”, vilket även innefattar sådana kurirföretag som avses i paragrafen.

Tullverkets befogenhet att besluta om kvarhållande av försändelser som kommer från ett annat EU-land regleras i 11 § inregränslagen. I den paragrafen görs motsvarande ändringar.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

*23 a § Den som i postverksamhet eller i ett kurirföretags expressverksamhet har fått del av eller tillgång till information som innehåller uppgifter om att kvarhålla försändelser enligt 22 § får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon därigenom har fått veta.*

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 6.4.4.

Genom paragrafen införs tystnadsplikt för den som i postverksamhet eller i ett kurirföretags expressverksamhet har fått del av eller tillgång till uppgifter om kvarhållande av försändelser enligt 22 §. Genom ett tillägg i 44 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen ges tystnadsplikten företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Paragrafen motsvarar den nya bestämmelsen i 11 a § tullagen.

*23 b § Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikt enligt denna lag finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.*

Paragrafen är ny och innehåller en hänvisning till brottsbalkens bestämmelser om brott mot tystnadsplikt.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.4.4.



# Departementsserien 2019

---

## Kronologisk förteckning

---

1. Straffrättsliga åtgärder mot tillgrepsbrott och vissa andra brott. Ju.
2. Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem. S.
3. Tydligare regler vid konsumentavtal. Ju.
4. Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige. Ku.
5. Passdatalag – en ny lag som kompletterar EU:s dataskyddsförordning. Ju.
6. Lägre kapitalkrav för privata aktiebolag. Ju.
7. Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet. A.
8. Värnkraft. Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025. Fö.
9. En effektivare handläggning av ärende om överförande av straffverkställighet. Ju.
10. Ett förbud mot spridning av bilder från rättegångar. Ju.
11. Översyn av vissa bestämmelser om tullfrihet. UD.
12. Kompletteringar till nya EU-regler om aktieägares rättigheter. Ju.
13. Etableringsjobb. A.
14. En stängare syn på vapenbrott och smuggling av vapen och explosiva varor. Ju.

# Departementsserien 2019

---

## Systematisk förteckning

---

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

Ny modell för statsbidrag till vissa ideella organisationer inom brottsofferområdet. [7]

Etableringsjobb. [13]

### **Försvarsdepartementet**

Värnkraft. Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025. [8]

### **Justitiedepartementet**

Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott. [1]

Tydligare regler vid konsumentavtal. [3]

Passdatalag

– en ny lag som kompletterar

EU:s dataskyddsförordning. [5]

Lägre kapitalkrav för privata aktiebolag. [6]

En effektivare handläggning av ärende om överförande av straffverkställighet. [9]

Ett förbud mot spridning av bilder från rättegångar. [10]

Kompletteringar till nya EU-regler om aktieägares rättigheter. [12]

En strängare syn på vapenbrott och smuggling av vapen och explosiva varor. [14]

### **Kulturdepartementet**

Förslag till en nationell institution för mänskliga rättigheter i Sverige. [4]

### **Socialdepartementet**

Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem. [2]

### **Utrikesdepartementet**

Översyn av vissa bestämmelser om tullfrihet. [11]