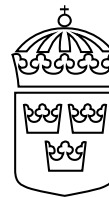


Regeringens proposition 2017/18:116



En amnesti för explosiva varor

Prop.
2017/18:116

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 1 mars 2018

Stefan Löfven

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår en tidsbegränsad amnesti för tillståndspliktiga explosiva varor. Syftet med förslaget är att minska antalet illegala explosiva varor i samhället. Med explosiva varor avses t.ex. handgranater och sprängämnen.

Förslaget innebär att den som hanterar en explosiv vara utan att ha rätt till det inte ska dömas för brott mot tillståndsplikten i lagen om brandfarliga och explosiva varor, om han eller hon frivilligt under tiden 15 oktober 2018 till 11 januari 2019 kontaktar Polismyndigheten och lämnar de uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna omhänderta varan. För ansvarsfrihet krävs att den explosiva varan har omhändertagits av Polismyndigheten. Omhändertagna varor ska som huvudregel tillfalla staten och därefter destrueras.

Regeringen föreslår att bestämmelserna tas in i en ny tillfällig lag.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ansvarsfrihet vid vissa brott mot tillståndsplikten för explosiva varor	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Tillståndsplikt för explosiva varor	5
4.1	Vad är explosiva varor och var regleras de?	5
4.2	Tillstånd krävs för explosiva varor	6
4.3	Ansvar för brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor	7
5	Ansvarsfrihet för brott mot tillståndsplikten i vapenlagen och lagen om brandfarliga och explosiva varor	7
5.1	Skjutvapen	7
5.2	Explosiva varor	8
6	En amnesti för explosiva varor	8
6.1	En amnesti för explosiva varor minskar antalet illegala explosiva varor	8
6.2	Vad krävs för att få amnesti enligt lagen?	11
6.3	Vad ska ske med omhändertagen egendom?	15
6.4	Amnestiperioden och lagens giltighetstid	17
7	Konsekvenser	18
8	Författningskommentar	19
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian En amnesti för explosiva varor (Ju2017/05008/L4)	23
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	24
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	25
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	26
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	27
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 1 mars 2018	30

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ansvarsfrihet vid vissa brott mot tillståndsplikten för explosiva varor.

2 Förslag till lag om ansvarsfrihet vid vissa brott mot tillståndsplikten för explosiva varor

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Den som hanterar en explosiv vara utan att ha rätt till det ska inte dömas till ansvar för detta enligt 29 eller 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, om han eller hon under tiden 15 oktober 2018–11 januari 2019 frivilligt kontaktar Polismyndigheten och lämnar de uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna omhänderta den explosiva varan. För ansvarsfrihet krävs att den explosiva varan har omhändertagits av Polismyndigheten.

Ansvarsfrihet enligt första stycket gäller även för den som ger någon annan i uppdrag att kontakta Polismyndigheten.

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

3 § Explosiva varor som har omhändertagits enligt 1 § tillfaller staten. Detta gäller dock inte om den explosiva varan har omhändertagits utan ägarens samtycke och denne gör anspråk på egendomen. Om ägaren är känd, ska ett sådant anspråk göras inom en månad från det att ägaren fick del av en underrättelse från Polismyndigheten om att egendomen omhändertagits. I annat fall ska anspråket göras inom en månad från det att egendomen omhändertogs.

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

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

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

3 Ärendet och dess beredning

Inom Justitiedepartementet har promemorian En amnesti för explosiva varor upprättats. Promemorian innehåller ett förslag till en tidsbegränsad lag om ansvarsfrihet vid vissa brott mot tillståndsplikten för explosiva varor. Förslaget innebär bl.a. att den som hanterar en explosiv vara utan att ha rätt till det inte ska dömas till ansvar för brott mot tillståndsplikten i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, om han eller hon frivilligt, under perioden 15 oktober 2018 till 11 januari 2019, kontaktar Polismyndigheten och lämnar de uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna omhänderta varan. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (dnr Ju2017/05008/L4).

Riksdagen har i juni 2017 tillkännagett att regeringen ska återkomma med ett förslag till en tidsbegränsad amnesti för handgranater (bet. 2016/17:JuU32, punkt 2, rskr. 2016/17:344). Riksdagen har vidare i april 2016 tillkännagett att regeringen ska genomföra en kartläggning av explosiva ämnen i kriminella sammanhang och se över lagstiftningen som omfattar handgranater (bet. 2015/16:FöU11, punkt 2, rskr. 2015/16:200). Se vidare avsnitt 6.1 där tillkännagivandena behandlas.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 30 november 2017 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet har ansett att det för ansvarsfrihet måste krävas att den explosiva varan har omhändertagits av Polismyndigheten. Lagrådet har vidare avstyrkt bestämmelsen om att det för ansvarsfrihet också föreläggs en skyldighet att följa Polismyndighetens anvisningar om bistånd vid omhändertagandet av den explosiva varan. Lagrådet har lämnat ett förslag till ändring av föreslagen lagtext. Regeringens lagförslag har utformats i enlighet med detta förslag. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 6.2 och i författningskommentaren. I förhållande till lagrådsremissens lagförslag har vidare vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

4 Tillståndsplikt för explosiva varor

4.1 Vad är explosiva varor och var regleras de?

Till explosiva varor räknas explosiva ämnen och blandningar, explosiva föremål och andra ämnen, blandningar och föremål som tillverkas i avsikt att framkalla en verkan genom en explosion eller en pyroteknisk

Prop. 2017/18:116 effekt, 4 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, förkortad LBE. I Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) föreskrifter anges närmare vad som avses med explosiva varor (MSBFS 2010:4). Av föreskrifterna framgår bl.a. att explosiva ämnen och blandningar är

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

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

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

4.2 Tillstånd krävs för explosiva varor

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

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

4.3 Ansvar för brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor Prop. 2017/18:116

Den 1 januari 2018 skärptes straffen för framför allt grova brott mot tillståndsplikten för explosiva varor (prop. 2017/18:26 Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten). Den som av oaktsamhet bryter mot tillståndsplikten döms till böter. Om brottet begås uppsåtligen eller av grov oaktsamhet döms till böter eller fängelse i högst tre år (29 § första stycket och 29 § andra stycket 2). Om ett uppsåtligt brott är att anse som grovt döms till fängelse i lägst två år och högst fem år. När man bedömer om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om varan har varit av särskilt farlig beskaffenhet, om hanteringen, överföringen, importen eller exporten avsett flera varor eller en stor mängd av en vara, eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art (29 a §). Om brottet är att anse som synnerligen grovt döms till fängelse i lägst fyra och högst sex år (29 a § andra stycket). När man bedömer om brottet är synnerligen grovt ska det särskilt beaktas om hanteringen, överföringen, importen eller exporten avsett ett stort antal varor eller en särskilt stor mängd av en vara.

I 28 § LBE finns bl.a. bestämmelser om ansvar för den som bryter mot 6 § (aktsamhetskravet) eller mot något av kraven i 7–15 §§ (exempelvis föreståndarkravet) eller föreskrifter som meddelats med stöd av 36 § LBE.

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

5 Ansvarsfrihet för brott mot tillståndsplikten i vapenlagen och lagen om brandfarliga och explosiva varor

5.1 Skjutvapen

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

Vid de tidigare vapenamnestierna har det sammanlagt lämnats in tiotusentals illegala skjutvapen och över 60 ton ammunition.

Prop. 2017/18:116 Amnestierna har således inneburit att antalet illegala skjutvapen i samhället har reducerats.

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

5.2 Explosiva varor

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

6 En amnesti för explosiva varor

6.1 En amnesti för explosiva varor minskar antalet illegala explosiva varor

Regeringens förslag: En amnesti för explosiva varor ska genomföras.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inte några invändningar mot att en amnesti genomförs. *Stockholms universitet*, som tillstyrker förslaget, anser att man inte bör hysa en övertro på att en amnesti med automatik får en brottsförebyggande effekt. Om en sådan effekt inträder beror på flera omständigheter än enbart kvantiteten (och kvaliteten) av inlämnat material. Universitetet anser vidare att promemorian bättre borde ha genomlyst vilken effekt de tidigare vapenamnestierna har fått avseende vapen som tillhör kriminella nätverk och grupperingar. *Tullverket* är i sak positiv till en amnesti för explosiva varor, men anser att förslaget inte kan genomföras i sin nuvarande form med beaktande av rättssäkerhets- och likabehandlingsprincipen (Tullverkets synpunkter behandlas under avsnitt 6.2 nedan).

Skälen för regeringens förslag: Explosiva varor omfattar många olika varor och används för en mängd legitima ändamål. Under senare år har det dock skett en kraftig ökning av den illegala förekomsten av explosiva varor, främst handgranater, i Sverige. Tillgången till explosiva varor,

liksom tillgången till skjutvapen, utgör många gånger en förutsättning för att grova våldsbrott ska komma till stånd och ökar också risken för att en uppkommen våldssituation ska få svåra följder. Det är därför viktigt att se till att legal hantering av explosiva varor omgärdas av tillräcklig kontroll, men också att begränsa antalet illegala explosiva varor.

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

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

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

Den 15 maj 2017 ändrades straffen för brott mot tillståndsplikten i LBE (prop. 2016/17:92 Skärpta straff för brott mot tillståndsplikten för explosiva varor). Då höjdes bl.a. minimistraffet för grovt brott mot tillståndsplikten och det infördes också en särskild straffskala för brott som är att anse som synnerligen grova. Vidare ändrades vissa av de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om ett brott ska anses som grovt. Den 1 januari 2018 skärptes bl.a. minimistraffen för grovt och synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten ytterligare (prop. 2017/18:26 Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten).

Den 1 november 2017 trädde regler i kraft som ger Tullverket befogenheter att kontrollera införseln av explosiva varor från ett annat EU-land (prop. 2016/17:169 Explosiva varor – Tullverkets befogenheter vid inre gräns).

Förekomsten av illegala explosiva varor måste angripas från flera håll. Ytterligare en åtgärd som kan övervägas för att minska antalet illegala explosiva varor är därför att införa en amnesti. Denna fråga har tidigare väckts vid genomförandena av vapenamnestierna (se Försvarmaktens remissvar över promemorian En ny tidsbegränsad vapenamnesti, Ju2012/04761/L4, och Åklagarmyndighetens remissvar över promemorian Tidsbegränsad vapenamnesti 2018, Ju2016/07692/L4).

Under vapenamnestierna har tiotusentals vapen inkommit. I de utvärderingar som Polismyndigheten har gjort efter vapenamnestierna (se Ju2009/2499/PO och Ju2014/7957/L4) konstaterar myndigheten att amnestierna inneburit att en betydande minskning skett av antalet okontrollerade skjutvapen, vilket i sig är brottsförebyggande. Det beror på att risken för att vapen missbrukas eller används vid brott är avsevärt högre när det gäller okontrollerade vapen än för vapen som är registrerade och innehas med tillstånd. Vapenamnestierna får därför anses ha haft en viss brottsförebyggande effekt. Som ett ytterligare led i det brottsförebyggande arbetet, och som ett sätt att minska antalet illegala

Prop. 2017/18:116 explosiva varor, framstår det därför som motiverat att genomföra en amnesti även för explosiva varor.

Hur många explosiva varor som kan förväntas omhändertaras vid en amnesti går självfallet inte att säga med säkerhet, inte heller vilken exakt inverkan en sådan kan få på brott där explosiva varor används. Som *Stockholms universitet* har påpekat går det alltså inte att med säkerhet bedöma den brottsförebyggande effekten. Under tidigare vapenamnestier har dock Polismyndigheten mottagit ett antal explosiva varor. Det kan också konstateras att under tidigare vapenamnestier i Danmark och under den pågående permanenta vapenamnestin i Finland har mängder med sprängämnen och andra explosiva varor omhändertagits. Det finns således anledning att anta att en amnesti som omfattar explosiva varor skulle få positiva effekter även i Sverige. Erfarenheterna från tidigare genomförda vapenamnestier talar vidare för att en amnesti för explosiva varor kan ha en viss brottsförebyggande effekt.

Genom de lagförslag som lämnas i denna proposition om en amnesti för explosiva varor anser regeringen att riksdagens tillkännagivande om en tidsbegränsad amnesti för handgranater är slutbehandlat (bet. 2016/17:JuU32, punkt 2, rskr. 2016/17:344).

När det gäller tillkännagivandet om att regeringen ska genomföra en kartläggning av explosiva ämnen i kriminella sammanhang och se över lagstiftningen som omfattar handgranater (bet. 2015/16:FöU11, punkt 2, rskr. 2015/16:200) har regeringen vidtagit flera åtgärder. Uppdraget till Polismyndigheten att skapa förutsättningar för att ytterligare kunna motverka förekomsten av illegala vapen och explosiva varor inom landet (Ju2015/09349/PO) är slutredovisat. Redovisningen innehåller bl.a. en kartläggning av handgranater i kriminella sammanhang. Propositionen Skärpta straff för brott mot tillståndsplikten för explosiva varor (prop. 2016/17:92) har beslutats. Lagändringarna trädde i kraft den 15 maj 2017. Propositionen om Explosiva varor – Tullverkets befogenheter vid inre gräns (prop. 2016/17:169) har också beslutats och bestämmelserna trädde i kraft den 1 november 2017. Regeringen har därutöver den 5 oktober 2017 beslutat propositionen om Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de grova brotten (prop. 2017/18:26) där bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2018. Straffskärpningarna i prop. 2016/17:92 och prop. 2017/18:26 innebära att straffskalorna för grovt och synnerligen grovt vapenbrott och brott mot tillståndsplikten för explosiva varor numera är desamma. Regeringen avser därför att lägga tillkännagivandet till handlingarna. Tillkännagivandet är inte slutbehandlat.

Regeringens förslag: Den som hanterar en explosiv vara utan att ha rätt till det ska inte dömas till ansvar för detta enligt LBE om han eller hon under amnestiperioden kontaktar Polismyndigheten och lämnar de uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna omhänderta den explosiva varan. För ansvarsfrihet krävs att den explosiva varan har omhändertagits av Polismyndigheten.

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

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

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås att ansvarsfriheten även ska omfatta den som överför eller importerar en tillståndspliktig explosiv vara utan att ha rätt till det. För ansvarsfrihet krävs enligt förslaget i promemorian inte att ett omhändertagande av den explosiva varan har skett.

Remissinstanserna: *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)*, som är positiv till förslaget om en amnesti för explosiva varor, anser att det ansvarsfria området även bör omfatta brott enligt 28 § LBE.

Tullverket anför bl.a. att utredning saknas om hur amnestin förhåller sig till brott enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling och att det behövs en tydlighet beträffande olovlig införsel och import. Verket anser därför att förslaget inte kan genomföras i sin nuvarande utformning.

Svea hovrätt anser att förslaget, i den del som gäller att den enskilde på uppmaning av Polismyndigheten ska bistå och följa de ytterligare anvisningar som myndigheten ger, är för allmänt hållet. Hovrätten och *Statens försvarshistoriska museer* anför vidare att det kan bli svårt att upprätthålla anonymiteten med förslaget förfarande för omhändertagande av explosiva varor.

Sveriges advokatsamfund, som bl.a. hänvisat till tidigare remissvar avseende vapenamnestierna, anser att innebörden av begreppet frivilligt i 1 § inte är helt klar och att de exempel som nämns i författningskommentaren är för allmänt beskrivna.

Inspektionen för strategiska produkter (ISP) konstaterar att förfaranden som är föremål för straff enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel, såsom att utan tillstånd tillverka och tillhandahålla krigsmateriel (t.ex. handgranater) som utgör explosiva varor, inte omfattas av den amnesti som föreslås i promemorian.

Skälen för regeringens förslag

När det gäller den lagtekniska utformningen av amnestin finns skäl att utgå från lagen (2017:807) om ansvarsfrihet vid vissa vapenbrott och tidigare lagar om ansvarsfrihet vid vissa vapenbrott. Den lagtekniska utformningen måste dock anpassas till de speciella förutsättningar som gäller enligt LBE och för explosiva varor.

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

Till skillnad från vapenlagen är tillståndsplikten i LBE inte uttryckligen knuten till innehavet utan till hantering, överföring, import eller export av explosiva varor (16 §). Ansvarsfriheten bör därför inte knytas till innehavet utan till något eller några av de tillståndspliktiga förfarandena i LBE. Eftersom det vid export inte finns någon explosiv vara att lämna ifrån sig saknas skäl att låta detta förfarande omfattas av ansvarsfriheten. Det som återstår är då hantering, överföring och import. I promemorian föreslås att brott mot tillståndsplikten som består i att inte funnits tillstånd för överföring och import bör omfattas av ansvarsfriheten. *Tullverket* har mot detta invänt att utredning bl.a. saknas om hur amnestin förhåller sig till smugglingslagen.

När explosiva varor förs in till Sverige krävs tillstånd enligt LBE för överföringen eller importen, se avsnitt 4.2. Den som bryter mot detta villkor och för in explosiva varor utan att ha ett tillstånd kan dömas för smuggling enligt smugglingslagen (2000:1225). I LBE finns dock, till skillnad mot i vapenlagen, en subsidiaritetsregel som föreskriver att om en gärning som är straffbar enligt LBE också är belagd med straff enligt brottsbalken eller smugglingslagen döms inte till ansvar enligt 28 eller 29 § LBE. Regeln omfattar inte en gärning som enligt LBE är att betrakta som grovt eller synnerligen grovt brott mot tillståndsplikten. Frågan om att låta smugglingsbrotten även konsumera grovt brott mot tillståndsplikten har nyligen behandlats i propositionen om att bl.a. höja minimistraff för grovt brott mot tillståndsplikten i LBE (prop. 2017/18:26 s. 18 f.). Regeringen uttalade då att subsidiaritetsregeln inte i nuläget bör ändras så att smugglingsbrott konsumerar även grovt brott mot tillståndsplikten i LBE. Regeringen meddelade samtidigt att man har för avsikt att återkomma till frågan. Mot bakgrund av detta och då det med promemorians förslag kommer att krävas av den enskilde att denne beaktar subsidiaritetsregeln för att kunna avgöra om en gärning som avser införsel omfattas av amnestins ansvarsfrihet eller inte, bör amnestin inte innefatta överföring eller import av explosiva varor som skett utan tillstånd.

Kvarstår gör då brott mot tillståndsplikten som består i att en person hanterat en explosiv vara utan tillstånd. Hanteringsbegreppet är brett och omfattar flera olika förfaranden. Vid flera av dessa kommer det dock inte att finnas någon explosiv vara att omhänderta och amnestin kommer därmed i praktiken inte att bli tillämplig. En möjlighet är därför att peka ut de förfaranden i hanteringsbegreppet som bäst stämmer överens med ett innehav eller ett motsvarande förfarande. Det låter sig dock svårligen göras och kan dessutom skapa en osäkerhet hos den enskilde om vilka förfaranden som omfattas. Regeringen föreslår därför att amnestin ska omfatta den som hanterar explosiva varor utan att ha rätt till det.

MSB har föreslagit att även 28 § LBE ska omfattas av ansvarsfriheten. I 28 § LBE föreskrivs ansvar för den som bl.a. bryter mot aktsamhetskravet (6 §) och kraven i 7–15 §§ LBE (kompetens-, föreståndar- och

byggnadskravet m.m.) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 36 § LBE. Kraven i 7–15 §§ och de föreskrifter som MSB meddelat med stöd av 36 § LBE riktar sig till både den som yrkesmässigt hanterar explosiva varor och den som inte gör det. Amnestin bör inte ge ansvarsfrihet till den som i sin näringsverksamhet inte följer gällande regler. Det stora antalet myndighetsföreskrifter på området skulle vidare göra det svårt att på ett tydligt sätt ange det ansvarsfria området i amnestin om 28 § LBE helt eller delvis skulle inkluderas. Gärningar enligt 28 § LBE föreslås därför inte omfattas av amnestin.

Alla tillståndspliktiga explosiva varor ska omfattas av amnestin

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

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

För ansvarsfrihet krävs att personen kontaktar Polismyndigheten och att myndigheten omhändertar den explosiva varan

I vapenamnestierna har ansvarsfriheten för en person inträtt då vapnet eller ammunitionen lämnats till Polismyndigheten. För explosiva varor är det svårare att slå fast en motsvarande tidpunkt, eftersom explosiva varor av säkerhetsskäl inte kan lämnas in till Polismyndigheten.

I lagrådsremissen föreslogs att den som vill nyttja amnestin ska kontakta Polismyndigheten och lämna de uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna omhänderta den explosiva varan. Om Polismyndigheten vid detta tillfälle uppmanar personen att bistå myndigheten vid omhändertagandet, krävs för ansvarsfrihet även att han eller hon följer Polismyndighetens anvisningar. Ansvarsfriheten inträder när personen kontaktat Polismyndigheten och lämnat de uppgifter som efterfrågats alternativt följt de anvisningar Polismyndigheten lämnat. För ansvarsfrihet krävdes inte att ett omhändertagande av den explosiva varan faktiskt har skett. *Lagrådet* anser dock att det för ansvarsfrihet måste krävas att den explosiva varan har omhändertagits av Polismyndigheten. Ansvarsfriheten inträder då vid en bestämd tidpunkt;

Prop. 2017/18:116 det blir tydligt för den enskilde när ansvarsfriheten inträder. Det uppstår heller ingen oklar bevisituation gällande detta. En nackdel med att göra ansvarsfriheten beroende av att den explosiva varan omhändertagits är att den som har gjort det som ankommer på honom eller henne ändå kan komma att hållas ansvarig för den olovliga hanteringen om den upptäcks innan varan omhändertas. Regeringen anser dock att den ökade tydlighet som Lagrådets förslag innebär utgör övervägande skäl för att utforma bestämmelsen i enlighet med vad Lagrådet förordat. När ansvarsfriheten förutsätter att den explosiva varan har omhändertagits behövs inte någon bestämmelse om skyldigheten att följa Polismyndighetens anvisningar om bistånd vid omhändertagandet. Det ligger då i uppgiftslämnarens intresse att se till att ett omhändertagande också kan ske. Andra meningarna i 1 § första stycket i lagrådsremissens lagförslag bör därför, såsom Lagrådet föreslår, utgå.

För ansvarsfrihet krävs vidare att personen frivilligt kontaktar Polismyndigheten och lämnar de uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna omhänderta den explosiva varan. Frivillighet kan inte anses föreligga om personen har särskilda skäl att utgå från att han eller hon står inför att bli upptäckt och därför känner sig tvingad att kontakta Polismyndigheten. *Sveriges advokatsamfund* anser att innebörden av "frivilligt kontaktar" inte är helt klar och att det därför behöver förtydligas i lagtexten. Ytterst blir det naturligtvis en bevisfråga om kontakten skett frivilligt eller inte där omständigheterna i det enskilda fallet alltid måste vägas in. Det finns heller inte några uppgifter om att frivillighetskriteriet föranlett tillämpningsproblem vid de tidigare vapenamnestierna (se prop. 2012/13:38 s. 14). Det saknas därför anledning att befara sådana problem i någon nämnvärd utsträckning vid denna amnesti. Det kan för övrigt konstateras att också den särskilda åtalsregeln i 9 kap. 7 § vapenlagen innehåller ett krav på frivillighet. Ett förtydligande i denna del kan därför inte anses nödvändigt.

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

Den närmare regleringen av hur en person ska kontakta Polismyndigheten och av myndighetens omhändertagande av explosiva varor under amnestin bör införas på en lägre författningsnivå.

Ansvarsfrihet ska även gälla för den som fått i uppdrag att kontakta Polismyndigheten

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

Ansvarsfriheten enligt amnestin gäller endast för den olagliga hanteringen enligt LBE som den som ser till att varan överlämnas, antingen för egen räkning eller som uppdragstagare eller uppdragsgivare, gjort sig skyldig till. Detta betyder att Polismyndigheten kan utföra sedvanliga kriminaltekniska undersökningar av omhändertagna explosiva varor i syfte att utreda andra brott som har samband med dessa varor. Detta kan gälla brott begångna såväl av den som låtit varan omhändertas som av andra. Oaktat amnestin kan, som *ISP* konstaterar, således den som tillverkat eller tillhandahållit krigsmateriel komma att dömas för brott mot tillståndskraven enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel.

Rätten att vara anonym

I vapenamnestierna har den som lämnar in eller den som låter någon annan lämna in ett skjutvapen eller ammunition haft rätt att vara anonym. Även i denna amnesti föreslås en rätt till anonymitet. Detta gäller såväl den som kontaktar Polismyndigheten som den som gett någon annan i uppdrag att kontakta myndigheten. *Svea hovrätt* och *Statens försvarshistoriska museer* har anfört att det är svårt att garantera en person anonymitet när Polismyndigheten föreslås omhänderta den explosiva varan. Här skiljer sig amnestin för explosiva varor mot vapenamnestierna där personen själv har fått lämna in bl.a. skjutvapen till Polismyndigheten.

Av säkerhetsskäl kan inte explosiva varor lämnas in på polisstationerna. Polismyndigheten måste därför omhänderta den explosiva varan. I rätten till anonymitet ligger att en person inte är skyldig att uppge sin identitet. Så har varit fallet även vid tidigare vapenamnestier. Inte heller vid dessa har Polismyndigheten kunnat garantera den enskilde absolut anonymitet då det alltid finns en risk att personen kan bli igenkänd vid inlämnandet. Eftersom benägenheten att kontakta Polismyndigheten får anses större om den enskilde vet att han eller hon inte har en skyldighet att uppge sin identitet bör dock en rätt till anonymitet finnas även vid denna amnesti.

6.3 Vad ska ske med omhändertagen egendom?

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

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

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har någon invändning mot förslaget i denna del. *Försvarsmakten* påpekar dock att myndigheten önskar att Polismyndigheten informerar *Försvarsmakten* innan beslut tas om destruktion av explosiva varor som tillhört *Försvarsmakten*.

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

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

Egendom har omhändertagits med ägarens samtycke

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

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

Egendomen har omhändertagits utan ägarens samtycke

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

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

I vapenamnestierna har okända ägare haft tre månader på sig att framställa sina anspråk. Polismyndigheten måste under denna tid förvara egendomen. Förvaring av explosiva varor omgärdas av en rad

säkerhetsföreskrifter. Detta gör en förvaring i väntan på en okänd ägare mycket resurskrävande för Polismyndigheten. Man måste även ta i beaktande att ägaren i de flesta av dessa fall troligen inte kommer att ge sig tillkänna. Tidsfristen inom vilken en okänd ägare ska få framställa anspråk ska därför sättas till en månad från det att egendomen omhändertogs.

Omhändertagna explosiva varor ska som huvudregel destrueras

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

Verkställighetsföreskrifter

För tydlighets skull bör det i lagen tas med en bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har möjlighet att med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om verkställighet av lagen.

6.4 Amnestiperioden och lagens giltighetstid

Regeringens förslag: Amnestiperioden ska pågå under tiden 15 oktober 2018 till 11 januari 2019. Den nya lagen ska upphöra att gälla den 15 april 2020.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Endast *Försvarsmakten* yttrar sig i denna del och välkomnar en tidsbegränsad amnesti, men anser att det är viktigt att bl.a. destruktion av de explosiva varorna kan ske efter den 11 januari 2019.

Skälen för regeringens förslag: En fråga att ta ställning till är om amnestin för explosiva varor bör vara begränsad i tid, vilket vapenamnestierna har varit, eller om den bör vara permanent. Inför genomförandet av vapenamnestierna ansåg regeringen att övervägande skäl talade mot en vapenamnesti som är obegränsad i tiden, bl.a. på grund av risken för att inlämnandet av skjutvapen skulle fördröjas och eftersom det skulle kunna uppstå bevisvärigheter (prop. 2016/17:185 s. 10). Dessa skäl gör sig även gällande i denna amnesti som därför också ska vara begränsad i tid.

För att personer som hanterat explosiva varor utan tillstånd ska ha tillräckligt med tid för att utnyttja amnestin samtidigt som kostnaderna för de säkerhetsarrangemang som måste vidtas och upprätthållas kan

Prop. 2017/18:116 hållas på en rimlig nivå, bör amnestiperioden, dvs. den period som enskilda kan kontakta Polismyndigheten och lämna de uppgifter som myndigheten behöver för att kunna omhänderta varorna, vara tre månader. Vapenamnestierna har också pågått under tre månader.

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

Vid vapenamnestierna har flertalet skjutvapen och den mesta ammunitionen lämnats in i slutet av amnestin. Det finns anledning att anta att så kommer att vara fallet även när det gäller explosiva varor. Polismyndighetens skyldigheter att eftersöka ägare till omhändertagna explosiva varor eller att destruera omhändertagna varor enligt 3 och 4 §§ i den föreslagna lagen bör därför, vilket också *Försvarsmakten* framhållit, gälla längre än själva amnestiperioden pågår. Det är även tänkbart att amnestin kan leda till förvaltningsärenden, t.ex. om någon gör anspråk på omhändertagen egendom. För att sådana ärenden ska hinna avslutas måste lagens giltighet sträcka sig längre än amnestiperioden. Vid vapenamnestierna upphörde respektive lag att gälla ett år och tre månader efter amnestins slut. Det har vid utvärderingen inte framkommit att det skulle ha varit för kort tid. Några skäl att göra en annan bedömning när det gäller amnestin för explosiva varor finns inte. Den nya lagen om ansvarsfrihet vid vissa brott mot tillståndsplikten för explosiva varor ska därför upphöra att gälla den 15 april 2020. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

7 Konsekvenser

<p>Regeringens bedömning: Genomförandet av en amnesti för explosiva varor kan inte antas medföra större kostnader än att de ryms inom Polismyndighetens befintliga anslag. Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.</p>
--

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Både *MSB* och *Arbetsmiljöverket* anför att det är viktigt att Polismyndigheten vidtar nödvändiga åtgärder för att tillgodose säkerheten i samband med bl.a. omhändertagandet av explosiva varor och att myndighetens personal har tillräcklig kompetens att bedöma riskerna och för att arbeta säkert. *Polismyndigheten* anför att amnestin kommer att medföra kostnader för myndigheten i form av både investeringar och löpande kostnader.

Skälen för regeringens bedömning: Genomförandet av en amnesti kommer, som uttalas i promemorian och understryks av *Polismyndigheten*, att medföra kostnader för Polismyndigheten i form av både investeringar och löpande kostnader. Hur stora kostnader det kan röra sig om är svårt att exakt bedöma eftersom det inte går att förutse hur många

explosiva varor som kommer att omhändertas under amnestin. Uppgiften att omhänderta illegala explosiva varor är visserligen ingen ny uppgift för Polismyndigheten. Omfattningen och kostnaden för denna uppgift kan dock förväntas öka under amnestin, bl.a. behöver Nationella bombskyddet tillföras ny personal och utrustning. De kostnadsökningar som förslaget medför för Polismyndigheten bedöms dock rymmas inom myndighetens befintliga anslag. Förslaget förväntas inte heller medföra ökade kostnader för någon annan myndighet än Polismyndigheten eller staten i övrigt. På sikt kan kostnaderna för samhället förväntas minska.

All hantering av explosiva varor innebär risker. Det är därför viktigt att Polismyndigheten, såsom *MSB* och *Arbetsmiljöverket* framhåller, under amnestin vidtar nödvändiga åtgärder så att säkerheten kan tillgodoses i samband med omhändertagandet, förvaringen och destruktionen av de explosiva varorna.

Rätten att straffritt få tillståndspliktiga explosiva varor omhändertagna av Polismyndigheten under amnestin gäller alla personer om förutsättningarna enligt lagen är uppfyllda. Förslaget antas därmed inte få några konsekvenser för jämställdheten. Några konsekvenser för miljön bedöms förslaget inte heller medföra.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ansvarsfrihet vid vissa brott mot tillståndsplikten för explosiva varor

1 § Den som hanterar en explosiv vara utan att ha rätt till det ska inte dömas till ansvar för detta enligt 29 eller 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, om han eller hon under tiden 15 oktober 2018—11 januari 2019 frivilligt kontaktar Polismyndigheten och lämnar de uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna omhänderta den explosiva varan. För ansvarsfrihet krävs att den explosiva varan har omhändertagits av Polismyndigheten.

Ansvarsfrihet enligt första stycket gäller även för den som ger någon annan i uppdrag att kontakta Polismyndigheten.

I paragrafen anges under vilka förutsättningar en person inte ska dömas till ansvar för en gärning som utgör brott enligt 29 eller 29 a § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor, förkortad LBE. Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2, 6.4 och 7.

Av paragrafens *första stycke* framgår att ansvarsfriheten gäller för den som hanterar en tillståndspliktig explosiv vara utan att ha tillstånd enligt LBE och som under amnestiperioden kontaktar Polismyndigheten och lämnar de uppgifter som behövs för att Polismyndigheten ska kunna omhänderta varan. Det gäller oavsett om personen gör det för egen eller för någon annans räkning. Ansvarsfriheten inträder då Polismyndigheten har omhändertagit den explosiva varan, något som dock inte behöver ske inom amnestiperioden. Vad som utgör hantering framgår av 5 § LBE.

Prop. 2017/18:116 Ansvarsfriheten gäller bara för den olagliga hanteringen. Det innebär att Polismyndigheten kan utreda andra eventuella brott som har samband med den omhändertagna egendomen.

Amnestin gäller alla explosiva varor som kräver tillstånd enligt LBE. MSB har med stöd av bemyndigandet i 36 § LBE och 25 § förordningen (2010:1075) om brandfarliga och explosiva varor, förkortad FBE, meddelat undantag från tillståndsplikten, se 2 kap. MSBFS 2016:3.

För ansvarsfrihet krävs att personen kontaktar Polismyndigheten och lämnar de uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna omhänderta den explosiva varan. Det kan t.ex. vara uppgifter om vilken typ av explosiv vara det rör sig om, vilket skick varan är i och var den finns.

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

Av *andra stycket* framgår att ansvarsfriheten även omfattar den som ger någon annan i uppdrag att kontakta Polismyndigheten.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

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

Av paragrafen framgår att den som kontaktar Polismyndigheten enligt 1 § har rätt att vara anonym. Detsamma gäller den som ger någon annan i uppdrag att göra detta. Lagtexten gör ingen skillnad på om den som kontaktar myndigheten gör det för sin egen eller för någon annans räkning. Detta innebär att även den som har fått i uppdrag att kontakta Polismyndigheten omfattas av anonymiteten. Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2.

Rätten till anonymitet innebär att Polismyndigheten inte får fråga den som kontaktar Polismyndigheten vem personen är eller vem som hanterat egendomen.

Paragrafen har utformats i enlighet med *Lagrådets* förslag.

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

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

Paragrafen behandlar äganderätten till de explosiva varor som omhändertagits. Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.

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

I *andra stycket* behandlas situationen att den explosiva varan har omhändertagits utan ägarens samtycke. Explosiva varor registreras inte på samma sätt som skjutvapen. För vissa explosiva varor finns dock krav på identitetsmärkning så att de ska kunna spåras genom distributionskedjan. Om varan inte är identitetsmärkt kan den eventuellt vara märkt på något annat sätt, t.ex. genom en adresslapp på en låda, vilket gör att det kan finnas anledning att anta att den tillhör en bestämd ägare. Polismyndigheten ska i dessa fall ge denne möjlighet att inom en viss tid göra anspråk på egendomen. Polismyndigheten ska då skicka en underrättelse om omhändertagandet till ägaren.

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

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

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

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

Av paragrafen framgår att explosiva varor som har tillfallit staten som huvudregel ska destrueras. Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3. Undantag från huvudregeln gäller bl.a. om egendomen behövs för ett musealt ändamål, vilket kan handla om att den bär vittnesbörd om ett historiskt förlopp och därför bedöms ha ett så stort kulturhistoriskt värde att den bör bevaras. Att egendomen behövs för Polismyndighetens verksamhet kan t.ex. handla om behovet av att utföra tekniska undersökningar i en utredning som rör ett annat brott där den explosiva varan behövs som bevismaterial. Det kan också undantagsvis vara värdefullt att spara omhändertagen egendom i Nationellt forensiskt centrum's referenssamling.

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

Prop. 2017/18:116 Paragrafen upplyser om att det finns en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela verkställighetsföreskrifter. Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3. Det kan t.ex. vara föreskrifter om hur enskilda ska kontakta Polismyndigheten, om myndighetens omhändertagande av explosiva varor, hur ägaren ska framställa anspråk enligt 3 § andra stycket och vem som ska destruera egendom som har omhändertagits.

Sammanfattning av promemorian En amnesti för explosiva varor (Ju2017/05008/L4)

Prop. 2017/18:116
Bilaga 1

I promemorian föreslås att en tidsbegränsad amnesti för tillståndspliktiga explosiva varor genomförs. Förslaget innebär att den som hanterar, överför eller importerar en explosiv vara utan att ha rätt till det inte ska dömas till ansvar för brott mot tillståndsplikten i lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor om han eller hon frivilligt kontaktar Polismyndigheten och lämnar de uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna omhänderta varan. Om Polismyndigheten vid detta tillfälle uppmanar den enskilde att bistå myndigheten vid omhändertagandet, krävs för ansvarsfrihet också att den enskilde följer de anvisningar som Polismyndigheten ger. Den som ger någon annan i uppdrag att kontakta Polismyndigheten eller bistå vid omhändertagandet omfattas också av ansvarsfriheten. Vidare föreslås det att den som kontaktar Polismyndigheten eller bistår myndigheten vid omhändertagandet ska ha rätt att vara anonym. Detsamma gäller den som ger någon annan i uppdrag att göra detta. Det föreslås vidare att explosiva varor som har omhändertagits av Polismyndigheten som huvudregel bör tillfalla staten och därefter destrueras. Om egendomen har omhändertagits utan ägarens samtycke ska dock ägaren ha rätt att göra anspråk på egendomen. Amnestin föreslås vara tidsbegränsad och pågå under perioden 15 oktober 2018 till 11 januari 2019.

Promemorians lagförslag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Förteckning över remissinstanserna

Prop. 2017/18:116

Bilaga 3

Följande remissinstanser har inkommit med yttrande över promemorian: Svea hovrätt, Malmö tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Umeå, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Brottsförebyggande rådet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Inspektionen för strategiska produkter, Försvarsmakten, Tullverket, Stockholms universitet (Juridiska fakulteten), Riksantikvarieämbetet, Statens försvarshistoriska museer, Arbetsmiljöverket och Sveriges advokatsamfund.

Riksdagens ombudsmän och Saco-S har avstått från att yttra sig.

Seco, Service- och kommunikationsfacket och Offentliganställdas förhandlingsråd har beretts tillfälle att yttra sig, men inte avhört.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag om ansvarsfrihet vid vissa brott mot tillståndsplikten för explosiva varor

Härigenom föreskrivs följande.

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

Ansvarsfrihet enligt första stycket gäller även för den som ger någon annan i uppdrag att kontakta eller bistå Polismyndigheten vid omhändertagandet.

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

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

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

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

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

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

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-12-21

Närvarande: F.d. justitieråden Gustaf Sandström och Lena Moore samt justitierådet Anders Eka.

En amnesti för explosiva varor

Enligt en lagrådsremiss den 30 november 2017 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ansvarsfrihet vid vissa brott mot tillståndsplikten för explosiva varor.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Emma Sjöberg.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Den föreslagna lagen har tagits fram med lagen (2017:807) om ansvarsfrihet vid vissa vapenbrott som utgångspunkt. Enligt den lagen inträder ansvarsfrihet för vapeninnehav när någon frivilligt lämnar in eller låter lämna in ett skjutvapen eller ammunition. Det är i det fallet inte förenat med några svårigheter att avgöra vid vilken tidpunkt ansvarsfrihet kan inträda.

Det är svårare att i fråga om explosiva varor slå fast en motsvarande tidpunkt eftersom det gäller varor som inte kan tas med och lämnas in till Polismyndigheten.

Det krav som ställs upp i remissen är att personen frivilligt ska kontakta Polismyndigheten och lämna de uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna omhänderta den explosiva varan (1 § första stycket första meningen). Om Polismyndigheten vid samma tillfälle uppmanar personen att bistå myndigheten vid omhändertagandet krävs för ansvarsfrihet att personen följer myndighetens anvisningar (andra meningen). Det kan enligt remissen handla om att visa Polismyndigheten var den explosiva varan finns eller att öppna ett låst utrymme. I likhet med vad som gäller enligt vapenamnestilagen har den som kontaktar Polismyndigheten rätt att vara anonym.

I remissen framhålls att amnestin, till skillnad från vapenamnestin, inte kan knytas till inlämnandet och att ansvarsfrihet i stället ska inträda när personen kontaktat Polismyndigheten och lämnat de uppgifter som efterfrågats. I författningskommentaren betonas att ansvarsfriheten inte är beroende av att ett omhändertagande faktiskt sker.

Om uppgiftslämnaren lämnar de uppgifter som behövs för att den explosiva varan ska kunna omhändertas och varan faktiskt omhändertas omedelbart därefter, eller i vart fall innan frågan om ansvarsfrihet ställs

på sin spets, bör den föreslagna ordningen inte vålla några tillämpningsproblem. Ansvarsfrihet gäller då för all olovlig hantering av den omhändertagna varan som uppgiftslämnaren gjort sig skyldig till innan han eller hon kontaktade Polismyndigheten. Om uppgiftslämnaren valt att vara anonym kan ansvarsfrihet åberopas av vem som helst eftersom ansvarsfriheten då uteslutande är kopplad till den omhändertagna varan, inte till en viss person. Effekten blir densamma som när ett vapen lämnas in enligt vapenamnestilagen.

Aktualiseras frågan om ansvar för olovlig hantering av den explosiva varan innan den omhändertagits blir den ordning som föreslås i remissen däremot problematisk. Det kan finnas olika skäl till att varan inte omhändertagits. De lämnade uppgifterna kan ha varit bristfälliga i något avseende, eller rent felaktiga. Det kan också vara så att de lämnade uppgifterna i och för sig var tillräckliga för att varan skulle kunna lokaliseras och tas om hand men att Polismyndigheten av någon anledning ännu inte haft möjlighet att göra det. För ansvarsfrihet krävs då att de uppgifter som lämnats om den explosiva varan vid kontakten med Polismyndigheten var tillräckliga i bestämmelsens mening och att det råder identitet mellan den varan och den explosiva vara som påträffats. Om uppgiftslämnaren var anonym kommer ansvarsfrihet över huvud taget inte kunna göras gällande i ett sådant fall.

Att regleringen i första meningen innehåller en svårillämpad bevis-situation och har denna innebörd kan inte anses framgå av den föreslagna lagtexten. Den uppfyller därmed enligt Lagrådets mening inte de krav på klarhet och förutsebarhet som bör ställas.

Mot denna bakgrund drar Lagrådet slutsatsen att den avgörande tidpunkten för ansvarsfrihet svårigen kan bestämmas till den tidpunkt då personen har lämnat efterfrågade uppgifter till Polismyndigheten. Enligt Lagrådet måste för ansvarsfrihet krävas att den explosiva varan har omhändertagits av Polismyndigheten (något som dock inte ska behöva ske inom amnestiperioden).

En sådan ordning innebär att kravet på omhändertagande framgår av lagen, att ansvarsfriheten inträder vid en bestämd tidpunkt och att det inte uppstår någon oklar bevis-situation i det avseendet. Att uppgiftslämnaren riskerar att inte komma i åtnjutande av ansvarsfrihet om frågan aktualiseras innan Polismyndigheten har omhändertagit varan är ofrånkomligt.

Vidare avstyrker Lagrådet den i andra meningen föreslagna bestämmelsen om skyldighet att följa uppmaningar som polisen formulerar i samband med uppgiftslämnandet. Bestämmelsen ger ett betydande skönsmässigt utrymme för polisen. Frågan om ansvarsfrihet blir också i hög grad svårbedömd. Om ansvarsfriheten förutsätter att den explosiva varan har omhändertagits av Polismyndigheten i enlighet med vad Lagrådet anfört i det föregående behövs inte någon sådan bestämmelse. Det ligger då i uppgiftslämnarens eget intresse att se till att detta också kan ske.

Andra meningen i 1 § första stycket bör alltså utgå. Den tid amnestin pågår bör förtydligas i första meningen.

1 § första stycket skulle därmed kunna avslutas enligt följande.

... under tiden 15 oktober 2018–11 januari 2019 frivilligt kontakter Polismyndigheten och lämnar de uppgifter som behövs för att myndigheten ska kunna omhänderta den explosiva varan. För ansvarsfrihet krävs att den explosiva varan har omhändertagits av Polismyndigheten.

Om Lagrådets förslag godtas bör 1 § andra stycket liksom 2 § ändras så att det som handlar om att bistå Polismyndigheten vid omhändertagandet utgår.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 1 mars 2018

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Wallström, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Andersson, Damberg, Shekarabi, Linde, Skog, Ekström, Fritzon

Föredragande: statsrådet M Johansson

Regeringen beslutar proposition En amnesti för explosiva varor